

О. А. Хотько

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ**

Минск
БНТУ
2017

УДК 394.4(476)(075.8)

Хотько, О. А. Проблемы реализации прав землепользователей / О. А. Хотько. – Минск: БНТУ, 2017. – 265 с.
ISBN 978-985-583-053-6.

Монография посвящена проблемам обеспечения прав землепользователей, исследован механизм реализации их прав. С применением общих и частных методов рассмотрены права и ограничения прав землепользователей, способы защиты их прав, проанализированы правовые нормы, зарубежное законодательство, представлены предложения по усовершенствованию законодательства в данной сфере.

Издание адресуется ученым-правоведам, студентам, магистрантам, аспирантам и преподавателям учреждений высшего образования, работникам правоприменительных органов, а также всем, кто интересуется проблемами реализации прав землепользователей.

Библиогр. 300 назв.

Рекомендовано научно-техническим советом
Белорусского национального технического университета
(протокол № 9 от 02.12.2016 г.)

Рецензенты:

профессор кафедры экологического
и аграрного права БГУ, д-р. юрид. наук, профессор *Т. И. Макарова*;
зав. кафедрой гражданского права Полоцкого государственного
университета, канд. юрид. наук, доцент *В. А. Богоненко*

ISBN 978-985-583-053-6

© Хотько О. А., 2017

© Белорусский национальный
технический университет, 2017

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	5
Глава 1. Теоретико-методологические основы регулирования прав землепользователей.....	9
1.1. Научные взгляды на методологию правового регулирования земельных отношений.....	9
1.2. Правовые и научно-методологические основы закрепления объектов земельных отношений.....	17
1.3. Теоретические аспекты правового положения землепользователей.....	36
1.4. Формирование системы законодательства, регулирующего закрепление права и ограничения прав землепользователей.....	43
Глава 2. Правовой механизм осуществления прав и интересов землепользователей.....	57
2.1. Правовое обеспечение публичных и частных интересов в области использования и охраны земель.....	57
2.2. Принципы земельных отношений как основа реализации правовых возможностей землепользователей.....	73
2.3. Проблемы регулирования правовых форм использования земельных участков.....	86
2.4. Изменение правоотношений по использованию земельных участков.....	106
2.4.1. Ограничения прав на земельные участки.....	107
2.4.2. Обременения прав на земельные участки.....	132
2.5. Изъятие земельных участков для государственных нужд.....	139
Глава 3. Правовые средства обеспечения и реализации прав землепользователей.....	149
3.1. Юридические способы защиты прав землепользователей.....	149
3.1.1. Гарантии прав землепользователей при установлении ограничений прав на земельные участки и изъятии земельных участков для государственных нужд.....	159
3.1.2. Правовые меры обеспечения прав землепользователей при осуществлении транспортной деятельности.....	178
3.2. Разрешение земельных споров.....	193

3.3. Ответственность за нарушение законодательства об использовании и охране земель	201
Заключение.....	214
Библиография.....	227

ПРЕДИСЛОВИЕ

Проблемы правового регулирования прав землепользователей представляют собой важнейшую задачу исследования земельной правовой науки. Сфера правового регулирования отношений в области использования и охраны земель с каждым годом становится все более дифференцированной, общественные отношения усложняются, появляются новые объекты отношений, обновляются принципы правового регулирования. Эти изменения влекут за собой появление новых комплексных правовых образований, установление нового правового режима. Интенсивное развитие земельного законодательства порождает множество новых проблем, связанных с установлением соотношения прав в целях максимального удовлетворения интересов государства, общества и отдельных землепользователей. Соблюдение баланса их прав, взаимная ответственность, а также успешное проведение земельной политики государства и реализация ее целей в целом зависят от выбора правовых средств, направленных на обеспечение рационального использования земельных ресурсов. Следует признать, что в настоящее время механизм правового регулирования соотношения прав и интересов различных субъектов в сфере землепользования является недостаточно исследованным, не в полной мере урегулированным и требует значительного совершенствования в связи с существенным обновлением в последние годы земельного законодательства.

В современной юридической науке Республики Беларусь проблемы комплексного правового регулирования прав землепользователей не исследовались. Ряд научных суждений по данному вопросу являются дискуссионными либо логически незавершенными, поэтому рассмотренные в специальной литературе вопросы требуют дополнительного изучения и анализа с учетом сложившихся новых тенденций белорусского законодательства, сформированных в результате земельной реформы.

Исследование вопросов, касающихся правового обеспечения прав землепользователей, является важной задачей для правовой науки, имеющей теоретическое и практическое значение.

Актуальность проблем, рассмотренных в монографии, определена необходимостью анализа общих положений о правовом положении землепользователей, выявлению механизма реализации прав,

установлению порядка защиты прав, выработке понятий, неисследованных в земельно-правовой науке. Отдельное внимание посвящено ограничениям и обременениям прав на земельные участки, которые, с одной стороны, препятствуют полноценному осуществлению прав, а с другой стороны, направлены на защиту общества и государства в целом, обеспечивая сохранение окружающей среды, надлежащее функционирование объектов промышленности, транспортной инфраструктуры. Правовая оценка средств защиты прав участников земельных отношений убедительно показывает необходимость совершенствования положений земельно-правовой науки. Недостаточность теоретических исследований по данному вопросу негативно отражается на правотворческой и правоприменительной деятельности, что сдерживает формирование системной, непротиворечивой нормативно-правовой базы этих отношений, а вместе с тем не способствует эффективной реализации прав землепользователей и проведению земельной политики.

Основой проводимого научного исследования послужили труды С.С. Алексеева [8-9], Г.А. Василевича [26–27], С.Г. Дробязко [54], А.В. Малько [139-140], В.И. Семенкова [214], А.Г. Тиковенко [227-228], В.Г. Тихини [229-230], Л.Н. Рябцева [43; 204-205] и других ученых, исследующих вопросы истории, теории государства и права и иных отраслей права.

Изучение рассматриваемого вопроса вызвало объективную потребность использования работ в области эколого-правовых и земельно-правовых отношений, в частности С.А. Балашенко [15–18], Н.А. Карпович [81-82], В.Е. Лизгаро [123–126], Т.И. Макаровой [128-136], В.В. Саскевич [211-212], И.С. Шахрай [270-277], Н.А. Шингель [279-294] и других авторов. Некоторые вопросы, связанные с правовым режимом земель, осуществлением прав, ограничением прав на земельные участки получили отражение в работах ученых-юристов: Н.Н. Аверьяновой [3-4], И.Ю. Аккуратова [6], Ю.Н. Андреева [11-12], О.А. Бакиновской [14], М.В. Васильевой [28-30], А.К. Голиченкова [44], Г.О. Гопия [47], Д.В. Добрачева [53], Б.В. Ерофеева [60-62], В.П. Камышанского [78-79], В. Казанцева [76], А.В. Копылова [106], Т.В. Крамковой [109], О.И. Крассова [111-114], А.А. Корнеева [107], А.С. Красюковой [115], Н. Г. Кулягиной [119], М.Н. Малеиной [137], А.В. Малько

[140-141], А.А. Манукяна [142], В.А. Микрюкова [147], А.А. Минаевой [148], В.И. Мироненко [150], И.М.Приходько [198-199], В.И. Сенчищева [196], Т.Б. Станкевич [215], М. Тихомирова [231-232] и др.

В трудах С.А. Боголюбова [68], И.С. Илюхина [75], Е.С. Клейменовой [87], Г.В. Савенко [206], В.А. Сапун [210], Е.Л.Сидоровой [217], М.Ю. Тихомирова [67], Е.В. Шаршун [267-269] основное внимание уделялось проблемам защиты прав и обеспечения интересов землепользователей.

Нормативную базу исследования составили национальное законодательство и акты других государств. Ряд положений и выводов основываются на анализе норм зарубежного законодательства, учтена также практика реализации правовых норм, регламентирующих отношения в области обеспечения прав участников земельных отношений.

Основой данного научного исследования, посвященного правовым вопросам реализации прав и интересов землепользователей, являются представления и идеи, которые имеют основополагающее значение в методологии юридической науки [226]. Основополагающие идеи, раскрытые в данной работе, являются фундаментом существования и развития права в современных условиях развития белорусской государственности.

Методологической основой исследования выступили различные общенаучные методы познания: диалектико-материалистический, логический, системный, метод моделирования, метод системно-структурного анализа, функциональный метод. Использовались также частнонаучные методы: формально-юридический, историко-правовой, метод сравнительного правоведения и системного анализа правовых явлений, которые позволили рассмотреть исследуемые явления в их взаимосвязи, единстве и выявить ряд особенностей реализации и защиты прав землепользователей. Таким образом, в основу монографии положены теоретические концепции общеправового (теория объективных и субъективных прав и др.), земельно-правового (понятие ограничений и обременений прав на землю как самостоятельных категорий), международно-правового (соотношение норм международной и национальной правовых систем), срав-

нительно-правового (соотношение норм национальных правовых систем различных государств) характера.

Автором проанализировано правовое обеспечение реализации прав землепользователей, выявлено соотношение прав и интересов землепользователей и рассмотрены правовые средства обеспечения защиты их прав, при рассмотрении ряда вопросов определены правовые проблемы, которые снижают возможность реализации прав землепользователей, высказывается авторская позиция по совершенствованию законодательства в данной области отношений и представлены определенные оптимальные пути совершенствования механизма реализации и защиты их прав.

Особенность монографии заключается в комплексном исследовании организационно-правовых вопросов осуществления прав землепользователей в современных условиях складывающихся земельных отношений, включая рассмотрение проблем использования земельных участков при развитии транспортной деятельности.

Материал изложен с учетом законодательства, действующего по состоянию на декабрь 2016 года на основе научных достижений автора.

Результаты исследования могут быть использованы в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также в образовательном процессе при разработке учебных курсов, методических материалов, посвященных вопросам экологического права и природоресурсного права.

Автор высказывает слова признательности рецензентам – профессору кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, доктору юридических наук, профессору Тамаре Ивановне Макаровой и заведующему кафедрой гражданского права УО «Полоцкий государственный университет», кандидату юридических наук, доценту Владимиру Антоновичу Богоненко, за консультирование и полезные замечания по рукописи, а также, доценту кафедры экологического и аграрного права Белорусского государственного университета, кандидату юридических наук, доценту Наталие Адамовне Шингель за помощь при подготовке данной монографии.

Глава 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

1.1. НАУЧНЫЕ ВЗГЛЯДЫ НА МЕТОДОЛОГИЮ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Произошедшие в мире за последнее десятилетие социально-экономические и политические изменения диктуют необходимость выработки основных общетеоретических положений и стратегических направлений развития правовой системы Республики Беларусь, акцентирования внимания общественности на основных аспектах правовой политики в области использования природных ресурсов, формирования адекватного происходящим в мире процессам правопонимания, внедрения новых методологических подходов к совершенствованию законодательства.

Задачами законодательства в области использования и охраны земель являются всестороннее урегулирование земельных отношений в целях обеспечения рационального использования земель, их охраны и создание условий повышения эффективности их использования, а также укрепление законности в области земельных отношений в целом. Стоит отметить, что до настоящего времени в большей мере развивалось законодательство в области прав и обязанностей землепользователей, а проблемы реализации и защиты прав на земельные участки не получили достаточного доктринального исследования. Идеи, получившие отражение в основе земельно-правовой науки, в данный момент развиваются, задавая импульс новому творческому развитию, постижению научной глубины устоявшихся взглядов и концепций.

Теоретические проблемы, связанные с функциональными особенностями земельного права, имеют особую актуальность. Целью земельного права является конструирование такого регулирования правоотношений, при котором будут обеспечены рациональное (устойчивое) и эффективное использование земель и обеспечены права субъектов земельных отношений – лиц, использующих земельные участки и заинтересованных в их использовании. Мнение о том, что земельное право выступает как система ограничительных норм по использованию земельных участков, совершенно необъяс-

нимо с научной точки зрения, так как те или иные ограничения устанавливаются для обеспечения прав других лиц, общества, государства, защиты природных ресурсов, и, в конечном итоге, сохранения благоприятной окружающей среды.

Функция земельного права состоит в том, что оно служит основным регулятором воздействия на земельные отношения, призванным решить возникающие современные проблемы и обеспечиваемым принуждением со стороны государства в необходимых случаях. Эта функция реализуется в деятельности государства через земельную политику. Соответственно, наряду с разработкой экологической функции государства сегодня весьма значима и актуальна земельная политика. Это обусловлено тем, что в настоящих условиях все большего использования территорий для различных видов деятельности, в том числе несельскохозяйственной, право сохранить полезные свойства земельных ресурсов является одним из жизненно необходимых. Поскольку основное назначение государства состоит в обеспечении прав и свобод, защите интересов граждан, то в современных условиях земельная политика приобретает значение одного из основных направлений его деятельности. Основным регулятором общественных отношений является все же право, именно поэтому исследование юридических норм способно обеспечить оптимизацию осуществления земельной политики. По нашему мнению, эффективный подход в использовании земель должен явиться непосредственной основой государственной земельной политики, всех проводимых реформ в данной области, что объективно доказывает необходимость исследования теоретико-правовых аспектов о вопроса обеспечения прав субъектов в использовании земель и защиты их прав.

Важно обратить внимание, что государственная политика в области земельных отношений урегулирована в общем виде, в Республике Беларусь отсутствует документ, посвященный государственной земельной политике. Предпосылки создания стратегических документов, таких как Концепция государственной политики использования и охраны земель и Государственной программы повышения эффективности использования и охраны земельных ресурсов заложены в Национальной стратегии социально-экономического развития до 2030 года [155]. Этот подход оправдан, так земельную политику нельзя считать составляющей экологической

политики, поскольку земля, являясь важнейшим природным ресурсом, выполняет и экономические функции. Содержание таких актов позволит определить основные направления развития действующего земельного законодательства и смежных с ним отраслей (гражданского, экологического). Цели государственной земельной политики включают в себя повышение эффективности использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве. Основные направления земельной политики затрагивают так или иначе все институты земельного права. Наиболее концептуальным является обеспечение гарантий прав на землю и защита прав и интересов землепользователей, а также иных лиц, заинтересованных в использовании земельных участков. Каждый человек – член общества, гражданин государства – имеет возможность требовать соответствующего поведения от физических и юридических лиц, а также прибегать к помощи государства для защиты своих прав и интересов. Гарантии прав землепользователей состоят в том, что государство обязано осуществлять контроль за соблюдением законодательства об использовании и охране земель, принимать меры по привлечению к ответственности виновных в нарушении прав других лиц, возмещению причиненных убытков. Убеждены, что государственная земельная политика должна быть направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных условий для развития земельных отношений.

В ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) определено, что земельные отношения – это отношения, связанные с созданием, изменением, прекращением существования земельных участков, возникновением, переходом, прекращением прав, ограничений (обременений) прав на земельные участки, а также с использованием и охраной земель, земельных участков [91].

По своей социально-экономической природе земельные отношения следует всегда рассматривать как эколого-экономические отношения.

Экологический характер земельных отношений включает в себя неразрывную связь земли с другими объектами природной среды; земля является объектом охраны наряду с другими природными объектами. Экологичность в земельных отношений направлена на сохранение благоприятной для здоровья человека и развития обще-

ства качества окружающей среды. Экономический характер земельных отношений связан с использованием земли как материального ресурса для различных видов человеческой деятельности (средства производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственного базиса для размещения производственной и социальной инфраструктуры, территориально-природного ресурса для градостроительной, рекреационной и иной деятельности) и присущ земельным отношениям независимо от форм собственности на землю. Экономическая сущность этих отношений выражается через различные экономические категории, которые используются при регулировании земельных отношений (цена земли, платежи за землю, экономические затраты на восстановление земель, экономическая оценка земель и др.) [291, с. 138].

Несмотря на свою многогранную сущность, земля в первую очередь должна восприниматься как часть природы, поскольку ее невозможно восстановить при нерациональном использовании.

Основной целью регулирования земельных отношений является рациональное и эффективное использование земель, земельных участков, т.е. таким образом, чтобы с минимальными затратами получать наибольший эффект от их хозяйственной эксплуатации, не нанося при этом экологического вреда. Кроме того, важнейшей целью является обеспечение реализации земельных прав граждан и формирование земельного правопорядка.

Главным инструментом познания и решения определенных вопросов науки выступает методология. Научное знание предполагается наиболее достоверным и объективным, поскольку включает применение особых методов, средств, способов. Каждая наука формирует свою методологию, которая тесно связана с предметом, обуславливая специфику конкретной науки. Под методологией исследователи понимают систему методов, фактически отождествляя методологию общей теории права с методом (методами) этой науки [201], некоторые считают систему методов составной частью методологии [202]. Сырых В.М. придерживается позиции, что методы существуют вне методологии, сама методология – это совокупность знаний о методах [225]. Ряд ученых полагают включение не только учения о методах научного познания правовых явлений, но и практическую деятельность в сфере права, методы его создания и реали-

зации [127]. Но практическая деятельность в сфере права и теоретическое познание имеют разные цели, в частности последнее составляет прерогативу юридической науки. Важно обозначить и то, что методология находится в постоянном совершенствовании и развитии, поскольку правовая наука активно развивается. Характеризуется постоянным переосмыслением существующих теоретических конструкций, научных направлений. Методология, по мнению Керимова Д.А. выступает в качестве путеводной нити, руководства исследовательского процесса. Методологическое мышление призвано превращать объективное в субъективное, познание в познанное, реальные объекты, явления, процессы в их осознанные образы» [84]. Понимание эффективности правовой науки во многом зависит от того, какие методологические подходы используются. Учитывая недостаточную разработанность методологии земельного права, необходимо тщательное исследование и поиска методологического инструментария для эффективного решения проблем защиты прав землепользователей.

Достаточно обстоятельное внимание уделяется методологии экологического права профессорами Макаровой Т.И. [128], Красновой М.В. [110], Бринчуком М.М. [23-24].

Методы отрасли права следует отличать от методов регулирования правовых отношений. По мнению М.И. Васильевой, разработка вопросов, связанных с механизмами правового регулирования – а метод, несомненно, относится к этой сфере, имеет очевидное теоретическое и не менее важно, прикладное значение. Механизм правового регулирования может рассматриваться в разрезе методов, но функционирует через средства правового регулирования [29].

В учебной литературе по земельному праву обращается внимание на использование двух основных методов правового регулирования земельных отношений: императивного и диспозитивного. В специальных исследованиях ученые по разному оценивают преобладание одного метода над другим, в частности О.И. Крассов делает акцент на доминирование метода регулирования, построенного на использовании административных предписаний [114], по мнению В.В. Петрова, наиболее приемлемым способом является метод власти и подчинения [187], т.е. административный метод. Безусловно, такие подходы свидетельствуют о продолжении разработок воз-

можных новых способов экономического стимулирования деятельности субъектов при использовании земли. То есть связь между диспозитивными началами и императивными методами правового регулирования однозначно имеется, но она не всегда непосредственно выражена.

Ситуацию, при которой сложилась тенденция преобладания императивного метода в регулировании земельных правоотношений, необходимо прояснить. Для земельного законодательства характерно одновременное применение запретительного и дозволистельного способов правового регулирования, в связи с чем формируется достаточно жесткая модель поведения субъектов правоотношений. Правовое регулирование отношений по использованию земли так или иначе исходит из предписаний, обязанностей, запретов, условий. С точки зрения Алексева С.С. «троица в виде обязываний, запрещений и дозволений» имеет определяющее значение в правовой материи, эти элементы являются не только первичными, но и основными, фундаментальными юридическими средствами [10].

Дозволения обращены преимущественно к землепользователям, включают их права и возможности, входящие в содержание правосубъектности в правоотношения по реализации прав на земельные участки (ст. 69 КоЗ закрепляет права землепользователей).

Обязывания – обязательные для исполнения предписания, адресованные как государственным органам, юридическим лицам, так и гражданам. Многие земельно-правовые нормы вообще не указывают адресата исполнения. Например, ст. 10 КоЗ закрепляет перечень земельных участков, которые не могут подлежать разделу. Очевидно, что соответствующие обязанности возложены на органы землеустроительной службы, территориальные организации по государственной регистрации, осуществляющие раздел земельных участков и их юридическое утверждение и признание. О многих случаях проблем с идентификацией норм не имеется, это вполне объяснимые указания законодателя, но это урегулировано не во всех случаях.

Что касается запретов, то их адресатами могут быть все субъекты земельных отношений. Запреты предусмотрены различного характера: как природоохранные, так и в части совершения сделок с земельными участками и иные. И снова обратимся к ст. 10 КоЗ, которая устанавливает запрет раздела земельных участков, предостав-

ленных для строительства и (или) обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, за исключением случаев, связанных с разделом этих домов. Кроме того, Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 19 августа 2016 г. № 659 «О внесении дополнений и изменений в постановление Совета Министров от 30 декабря 2011 г. № 1780» содержит норму о недопустимости изменения целевого назначения земельных участков, предоставленных гражданам как состоящим на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, до истечения восьми лет со дня государственной регистрации жилых домов, возведенных на таких земельных участках. В данном контексте вопроса стоит остановиться на проблеме соотношения ограничений и запретов. Законодательство каких-либо различий не проводит, в литературе эти понятия смешиваются. Запрет – это разновидность ограничений или наоборот? Существующий в земельном праве комплекс ограничений представляет собой весомый инструмент регулирования. Запрещается обычно отчуждение земельных участков, а ограничивается переход прав пользования ими. Ограничения прав на земельные участки, формулируемые путем комбинирования предписаний запретительного и обязывающего свойства, направлены на обеспечение публичных экологических интересов и выполняют весьма важную регулятивную роль. Запрет ограничивает интересы и круг действий лица в отношении своего земельного участка, а ограничения одновременно с сужением правомочий собственника предоставляют возможность осуществлять некоторые правомочия третьим лицам. О том, что ограничения права нельзя сводить к запрету, указывает и Т.Б. Станкевич, отмечая, что, например, запрет использовать земельные участки не по целевому назначению вызывает ограничения при осуществлении собственником правомочия пользования земельным участком [221, с.15]. Однако же целевое назначение устанавливается для того, чтобы определить пределы осуществления правомочий, а запрет предполагает, что лицо самовольно не будет менять условия пользования. Так, приостановления деятельности являются своего рода временными запретами на осуществление прав и обязанностей, указывающие на запрещение землепользования в конкретной области осуществления прав. Вполне очевидно, что сегодня и в будущем пределы реализаций прав землепользователей должны быть ограничены. Установление ограничений должно основываться на

усилении общественного влияния и контроля. В отличие от запретов, четко обозначенных в законодательстве, проблема ограничений заключается как исключительно публично-правовая, поскольку их регулирование невозможно без затрагивания частных интересов. Так, ни в Конституции Республики Беларусь, ни в КоЗ нет никакого заранее предустановленного приоритета публичных или частных интересов, и, следовательно, любая приоритетность должна подлежать тщательному обоснованию. При установлении ограничений должны соблюдаться их допустимость и соразмерность.

Полагая императивный метод более присущим для отрасли, следует аргументировать эту позицию тем фактором, что к земле необходимо относится как к имуществу особого рода, которое ограничено может участвовать в гражданском обороте, и это строго и четко определено законом. Установленные неограниченные свободы не могут полностью распространиться на земельное право, поэтому преобладание публично-правового регулирования в сфере земельных отношений объясняется и объективными, и субъективными факторами. Законодательство должно исходить из обеспечения баланса различных интересов, оставляя преимущество за интересами сохранения земель, и обеспечения благоприятной окружающей среды.

Договорной метод правового регулирования земельных отношений в условиях формирования земельного рынка может приобрести большее значение при условии развития государственно-частнопартнерских отношений. Предпосылки для этого на законодательном уровне имеются, важно достичь включения той сферы – земельных правоотношений – в сферу регулирования законом.

В целом, земельному праву присуще стремление к согласованию разнонаправленных, зачастую – взаимоконфликтных, интересов – общественных и частных, государственных и общественных, экономических и экологических. Для решения подобных возникающих задач нужен комплекс правовых средств воздействия на земельные отношения, обусловленные их социально-экономическими особенностями, задачами, стоящими перед обществом и государством на современном этапе и праву здесь принадлежит ведущая роль. Методология науки земельного права позволяет организовать регулирование земельных общественных отношений в целях рационального использования, охраны земель и эффективного на них хозяйствования. Регулирование правоотношений по реализации прав землепользова-

телей осуществляется посредством сочетания диспозитивного и императивного методов в совокупности. Метод включает в себя совокупность средств и способов государственного регулирования правоотношений. По мнению А.В. Малько юридические средства представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления) и деяниях (технологиях), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально-полезных целей [141]. Нам представляется, что анализ земельного законодательства показывает достаточное наличие таких инструментов – взаимодействующих между собой дозволений, запретов и обязываний. Соответственно, присущие теории земельного права два противоположных метода - императивный и диспозитивный - в сфере реализации прав землепользователей действуют комплексно. К императивному методу можно отнести такие способы регулирования, как власти и подчинения, которые выражаются в законодательном закреплении обязанностей землепользователей (например, соблюдать установленные ограничения прав на земельные участки, возместить затраты на осуществление возврата самовольно занятого земельного участка, сноса самовольной постройки и приведения земельного участка в пригодное состояние для использования по целевому назначению состояние и др.) и государственных органов управления и регулирования, направленных на защиту прав землепользователей (возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных нужд и т.д.). В свою очередь диспозитивный метод представляет возможность самим участникам правоотношений самостоятельно определять свое поведение в рамках правовых предписаний и устанавливать меры защиты своих прав. Например, каждый может требовать установление сервитута для обеспечения прохода или проезда на свой земельный участок путем заключения соглашения с лицом, предоставляющим такой земельный сервитут.

1.2. ПРАВОВЫЕ И НАУЧНО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ЗАКРЕПЛЕНИЯ ОБЪЕКТОВ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

В Концепции национальной безопасности Республики Беларусь рациональное использование природно-ресурсного потенциала, устойчивое природно-ресурсное обеспечение социально-экономи-

ческого развития страны определены как национальные интересы [104]. В соответствии с Национальной стратегией устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. (далее – НСУР-2030) главным направлением осуществления экологической политики выступает обеспечение экологической безопасности и обеспечение права на благоприятную окружающую среду, рациональное использование природно-ресурсного потенциала. Стратегическая цель в области воспроизводства, рационального использования и охраны природного потенциала состоит в достижении эффекта декарпинга, заключающего в использовании меньшего количества природных ресурсов на единицу экономического результата [55]. В НСУР-2030 приводятся меры устойчивого использования земельных ресурсов, однако до настоящего времени достаточной комплексной и систематической проработки в юридической литературе Республики Беларусь не имеется.

Проблемы закрепления объектов земельных отношений становятся все более актуальными с позиции их уточнения. В частности, в земельно-правовой науке вопросам, связанным с земельным участком как объектом земельных правоотношений посвящены исследования А.А. Минаевой [149], ограничениям прав на земельные участки уделено внимание О.А. Самончик [208] и другими исследователями; часть земельного участка как объект земельных отношений предлагает рассматривать И.С. Шахрай [277], доли земельного участка – Л.А. Самусенко [209]. О.И. Крассов разграничивает земельный участок и угодье [111; 113], а Н.Н. Мельников выявляет место искусственного земельного участка как объекта права в гражданских и земельных отношениях и предлагает расширить действующую систему объектов земельных отношений посредством включения в число таких объектов искусственных земельных участков [147].

В ст. 3 КоЗ закреплено, что объектами земельных отношений являются земля (земли), земельные участки, права на земельные участки, ограничения (обременения) прав на земельные участки, в том числе земельные сервитуты. В рамках данного исследования, на наш взгляд, необходимо определить место и роль каждого объекта в системе отношений, складывающихся по поводу земли.

В земельном законодательстве *земля* как компонент природной среды рассматривается в значении земной поверхности, включая

почвы, а также как средство производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственная материальная основа хозяйственной и иной деятельности [91]. В специальной литературе также акцентируется внимание на то, что земля должна рассматриваться не только как объект собственности, хозяйствования, но и как элемент экологической системы, в связи с чем землепользование и его правовой режим характеризуются экономическим, социальным и экологическим аспектом [66]. При этом Крассов О.И. полагает, что земля как природный объект, природный ресурс не может быть ни объектом земельных отношений, ни отношений собственности, ни каких-либо иных отношений [111].

Для каждой категории земель устанавливается общий правовой режим и предусматриваются особенности правового режима отдельных видов земель. С позиции Н.И. Краснова правовой режим земель представляет собой «определенное теоретическое понятие обобщающее характеристику земли как объекта права и содержание, указывающее на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли» [196]. Более точное понятие правового режима земель, на наш взгляд, представлено Н.А. Шингелем, под которым понимается «установленный нормами права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как объекту правового регулирования» [289, с.18]. Соответственно, по отношению к каждой категории устанавливается определенный вариант должного и возможного поведения, выраженный в правовом режиме, включающий устанавливаемые ограничения прав на земельные участки.

С точки зрения О.И. Краснова, земля имеет два разных правовых режима: гражданско-правовой и земельно-правовой, поскольку рассматривается как недвижимость. При этом вовлечение ее в товарооборот вовсе не означает, что земля может признаваться только вещью, земля не утрачивает своих качеств и как природного ресурса [113, с.74]. Цивилисты (А.С. Степанов, В.А. Алексеев, К.И. Скловский) выделяют гражданско-правовой режим земли как недвижимости, однако, на наш взгляд, такое деление нецелесообразно, так как земля имеет единый правовой режим. Земля как объект правового регулирования характеризуется рядом свойств, отражающих ее экологическое, экономическое и социальное значение.

Земельный участок – особый вид недвижимого имущества, перемещаемый с места на место, ограниченный в пространстве (не может быть увеличен исходя из желания землепользователей) и в то же время уникальный компонент природной среды.

Понятие земельного участка имеет особое значение для земельного права. Понятие земля является родовым по отношению к земельному участку. Согласно ст. 1 КоЗ земельный участок представляет собой часть земной поверхности, имеющая границу и целевое назначение и рассматриваемая в неразрывной связи с расположенными на ней капитальными строениями (зданиями, сооружениями). Характеристиками земельного участка выступают неуничтожимость, незаменимость, ограниченность в пространстве. Крассов О.И. к характеристикам участка относит также природные, антропогенные и фактические (физические) признаки, которые обязательно необходимы для установления порядка налогообложения, совершения сделок [113]. К признакам земельного участка, установленным Законом Республики Беларусь от 22.07.2002 № 133-З «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» относятся: кадастровый номер, назначение, описание границ, местонахождение, площадь земельного участка [159].

В отношении земельного участка законодательством допускается, что поведение субъекта может иметь некие пределы при осуществлении землепользования. «Ограничения ставят своей целью предупредить возможное наступление вредных последствий, истощение природных ресурсов, запреты совершать действия или осуществлять деятельность, причиняющую вред окружающей среде и природным объектам. Система ограничений призвана способствовать непрерывному и рациональному использованию природных ресурсов для планомерного удовлетворения народного хозяйства и населения в природных ресурсах, расширению, воспроизводству, улучшению плодородного свойства и качества окружающей среды, повышению эффективности производства на основе единой политики, а также структурной перестройке системы хозяйствования на основе энергосбережения, перехода промышленности на безотходные технологии...» [17, с. 164]. Но правовой режим земель включает в себя совокупность определенных элементов. Ограничения связаны не с характеристиками земли как недвижимости, которые за-

креплены в вышеназванном Законе, а прежде всего, с целевым назначением земельного участка, отражающим его основную природоресурсную характеристику. Оно понимается как установленные решением об изъятии и предоставлении земельного участка порядок, условия и ограничения использования земельного участка для конкретных целей [91] и определяет пределы его экономической эксплуатации. Сравнение данного понятия с ограничениями (обременениями) прав на земельные участки показывает, что целевое назначение включает в себя последние как признак. Согласно действующему земельному законодательству целевое назначение выступает одним из требований надлежащего и должного поведения по отношению к земельному участку и может в себя включать порядок и условия использования, а иногда и ограничения (для конкретных целей). Необходимо отметить, что целевое назначение – постоянная характеристика земельного участка, а в его составе ограничения – переменный признак. По нашему мнению, данный факт указывает на то, что ограничения и обременения прав на земельные участки не могут выделяться в самостоятельный объект в отрыве от иных объектов с точки зрения содержания (земельные участки и права на них). На наш взгляд, ограничения и обременения являются составляющим элементом правового режима земель. Кроме того, сама система земельных отношений не включает в отдельную группу отношения в связи с установлением ограничений и обременений прав на земельные участки, а это также подтверждает, что они не могут быть наравне с землями, земельными участками самостоятельным объектом земельных отношений. Позиция Н.Г. Станкевич о включении ограничений (обременений) прав в состав объектов земельных отношений и тем самым устранения пробела земельного права со ссылкой на Земельный кодекс Российской Федерации [220, с.14] представляется отчасти верной, однако не в полной мере исследованной: полагаем, они должны быть урегулированы в земельном законодательстве, но не только путем закрепления в перечне объектов, а посредством установления отдельных, посвященных им, правовых норм об их установлении и прекращении.

И.С. Шахрай придерживается позиции о том, что часть земельного участка фактически является объектом отдельных земельных от-

ношений и предлагает вполне обоснованно признать часть земельного участка объектом отдельных земельных правоотношений с закреплением в земельном законодательстве в качестве самостоятельного объекта, предусмотрев при этом способы индивидуализации и учета частей земельных участков [277]. КоЗ содержит упоминание о части земельного участка в ст. 10 применительно к правомерности его раздела с образованием новых юридически самостоятельных земельных участков. На возможность совершения каких-либо действий с частью земельного участка указывается в иных нормативных правовых актах. Распространенной может являться ситуация, когда одна часть земельного участка находится в собственности гражданина, а другая – на ином праве, в таком случае возникает необходимость выделения части земельного участка. В свою очередь это влечет затраты для землепользователей. Кроме того, не в каждом случае возможно выделение земельного участка, если он является неделимым либо предоставлен для строительства для строительства и (или) обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, за исключением случаев, связанных с разделом этих домов. По мнению И.С. Шахрай, часть земельного участка возможно передавать во вторичное землепользование при его закреплении в связи с неиспользованием его в течение определенного времени [276].

Земельный участок отличается от понятия «угодье» в силу того, что, по мнению О.И. Красова угодье отражает вид функционального использования земельного участка, обусловленный его естественным состоянием и наличием на нем определенных ресурсов. Это лишь составная часть земельного участка [111].

Тождественно понятию земельный участок понятие «полоса отвода», которая представляет собой узкую полосу земли довольно большой протяженности (полоса отвода железных дорог, автомобильных дорог и т.под.) Например, специфика правового режима полосы отвода железных дорог определяется ее функциональным назначением, обусловленным необходимостью обеспечения безопасности движения и объектов железнодорожного транспорта, защиты населения и окружающей среды от негативного воздействия железнодорожного транспорта. Правовой режим конкретного земельного участка полосы отвода обеспечивает размещение и функционирование определенного объекта железнодорожной инфраструктуры.

В белорусском законодательстве разграничены понятия «земельный участок» и «земельные ресурсы», при этом не назван состав ресурсов. С одной стороны, очевидно, что почва – это природный ресурс, тем не менее, в законодательстве до сих пор сложился так называемый пробел или даже дефект, заключающийся в том, что почвы как самый ценный для обеспечения жизнедеятельности ресурс не обеспечен должным правовым регулированием, в частности, правовой охраной. Кроме того, не названо важнейшее полезное свойство почвы – ее плодородие. Это в свою очередь может негативно сказаться на развитии сельскохозяйственных угодий, выбытию их из оборота, дальнейшей деградации, что в целом может привести к упадку сельскохозяйственного производства.

Стоит отметить, что данные рассмотренные выше понятия должны быть закреплены в законодательстве об охране и использовании земель с целью устранения пробелов в правовом регулировании земельных отношений. Особо стоит обратить внимание, что само понятие земельного участка представляется нечетким, поскольку некоторые характеристики участка не раскрыты, не определены пределы участка – верхняя и нижняя граница. В частности, понятие, представленное как часть земной поверхности, достаточно спорно, в силу того, что земная поверхность может быть уничтожена временно, земная поверхность может в принципе не существовать, в частности, при строительстве метрополитена и других видов подземного строительства, добыче полезных ископаемых, при возникновении отношений, регулируемых другими отраслями – о недрах, водах, строительной деятельности, поэтому, на наш взгляд, в перспективе следует пересмотреть юридическое определение земельного участка.

Соответственно, понятия, используемые в правоприменительной практике, должны быть адекватными, приемлемыми для правовой науки, отражать сущностную природу данных правовых явлений, выражать суть земельных правоотношений и иметь наиболее полное закрепление в законодательстве. Развитие научных изысканий влечет расширение перечня объектов правовых отношений и появление новых видов имущества, в связи с чем на законодательном уровне должны быть признаны уже сложившиеся и явно выделенные объекты земельных правоотношений, поскольку в отношении них возникает определенный правовой режим. Установленный ре-

жим использования земельного участка влияет на реализацию полномочий землепользователей.

Непосредственным и явным препятствием осуществления прав на землю являются ограничения (обременения) прав на земельные участки, которые предусмотрены в качестве нового объекта земельных отношений в связи с принятием КоЗ 2008 года. Впервые законодательное понятие «ограничение (обременение) прав» определено Законом Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» от 22 июля 2002 г., на основании которого впоследствии было закреплено аналогичное понятие в земельном законодательстве. Положения вышеназванного Закона в совокупности с нормами, изложенными в Законе Республики Беларусь «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 законодательного закрепления ограничений и обременений в отношении земельных участков в Кодексе Республики Беларусь 2008 г. Как правовая категория, они характеризуют землю как недвижимое имущество, являются составной частью правового режима земель, неотъемлемы от прав на земельные участки. Сущность ограничений и обременений прав на земельные участки заключается в том, что они стесняют субъектов в совершении определенных действий на участке, сужают поведение землепользователей до установленного законодательством положения. Необходимость их закрепления обусловлена в значительной мере территориальной ограниченностью земель, их незаменимостью.

Ограничения и обременения прав на земельные участки занимают особое место в системе объектов земельных отношений, поскольку их установление выступает формой закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц на земельные участки.

Вопрос об уровне государственного вмешательства и регулирования в осуществление права собственности на природные ресурсы и объекты ставится во всех цивилизованных странах [16, с.61]. Не исключение, что регулирование отношений в данной сфере актуальны и для Республики Беларусь, где вопросы экологически обоснованного поведения являются приоритетными. На способ реа-

лизации экологически обоснованного поведения самое непосредственное влияние оказывает установление ограничений прав. По утверждению Т.И. Макаровой, «современное состояние общественных отношений требует установления определенных ограничений прав частных собственников, которые проистекают из публичного характера отношений в сфере взаимодействия общества и природы» [129, с. 61]. Также стоит отметить, что большая часть ограничений прав устанавливается в отношении землепользователей. Землепользование, как и природопользование в целом, предполагает преобразовательную деятельность: хозяйственную деятельность, эксплуатацию промышленных объектов и т.д. Ограничения и обременения прав землепользования могут выступать в форме условий или запретов в отношении осуществления отдельных видов деятельности. Но стоит помнить, что ограничения и обременения имеют свои особенности. В праве – его нормах и доктрине – особое значение имеет требование об употребляемых понятиях, о закладываемыми в них содержании и его единообразном понимании [22].

По нашему мнению, сущностные отличительные черты ограничений и обременений заключаются в следующем. Ограничения прав на землю представляют собой сужение пределов предоставленных субъективных правомочий землепользователя, сферу возможного поведения, средство сдерживания активности субъектов по использованию земли, выражающееся в стеснениях по осуществлению предоставленных и гарантированных законом прав. Ограничения затрудняют реализацию конкретных правомочий землепользователя, в результате чего ему приходится воздерживаться от определенных действий в отношении используемого участка. В качестве наиболее распространенных примеров можно отметить ограничения прав землепользователей, устанавливаемые на земельных участках, расположенных в границах водоохранных зон, прибрежных полосах водных объектах, зонах санитарной охраны объектов, в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий.

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 законодатель-

стве. При установлении названных ограничений никаких прав у иных субъектов в отношении ограничиваемой территории участка не возникает. В то же время совершение определенных действий запрещается либо приостанавливается, либо осуществляется землепользование с учетом особых условий. Соответственно, еще одним признаком отличия ограничений от обременений выступают присутствующие лишь им такие правовые формы, как условия, запрещения, приостановление осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности. Характеризуя ограничения с учетом приведенного анализа, можно отметить их следующие признаки: во-первых, они могут быть установлены только в государственных или общественно значимых целях, закрепленных КоЗ, во-вторых, 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 (арест как ограничение распоряжения земельным участком), т.е. в административном порядке независимо от волеизъявления землепользователей, в-третьих, в определенных формах (условиях, запрещениях, приостановлении деятельности) [254]. Ограничения не порождают самостоятельных прав, а представляют собой меру должного поведения обязанного субъекта – землепользователя. Главная их сущность заключается в обеспечении разумного соотношения интересов субъектов, использующих землю, и противостоящих ему лиц.

Правомочия землепользователя в случае установления обременения не исчезают, а лишь перераспределяются в пользу других лиц и при прекращении обременения могут быть восстановлены. При этом правомочия, изъятые в силу ограничения, существуют лишь потенциально и при отпадении ограничения возникают вновь. Различия наблюдаются и в том, что в случае добровольного отчуждения земельного участка либо его принудительного изъятия отпадают лишь ограничения права, тогда как субъекты прав, обременявших уничтоженное имущество, могут потребовать возмещения убытков со стороны собственника или иным образом защитить свое право. Кроме того, обязательства, устанавливаемые в связи с установлением обременений прав должны пониматься как обязательное условие пользования земельным участком. Такие обстоятельства

позволяют сделать вывод о том, что нельзя рассматривать ограничения прав отдельно от содержания самого права. Согласно ст. 58 КоЗ ограничения (обременения) прав на земельный участок, сохраняются при переходе права на этот земельный участок [91], т.е. режим использования земельного участка включает в себя устанавливаемые и зарегистрированные вместе с правом ограничения прав.

Полагаем, обременение – это затруднение, препятствующее субъекту земельных отношений в полном объеме осуществлять свои полномочия, включая наличие дополнительных прав третьих лиц на земельный участок либо возложение дополнительных обязанностей на землепользователя. Так, земельный сервитут выступает одной из форм обременения для субъекта, участок которого используется. С другой стороны, согласно Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК), он является вещным правом, а не обязательственным, поэтому подлежит обособлению в отличие от других форм обременений.

Обременения в отличие от ограничений прав землепользования могут быть установлены самостоятельно между субъектами путем заключения договора либо постановлением суда в случае недостижения соглашения между сторонами. В отличие от ограничений прав на земельные участки целями установления обременений выступают частные интересы землепользователя. При возникновении обременений можно наблюдать столкновение частных интересов, а также общих и частных, в то время как установление ограничений не преследует поиска компромисса между частными интересами, а предполагает лишь необходимость соблюдения интересов государственных и общих. Определяющими условиями компромиссного решения в последнем случае становятся «особая значимость и важность обеспечиваемых интересов, и в данном случае государство выступает не как равный субъект гражданских правоотношений, а как доминанта – политическая сила, защищающая наиболее ценные права граждан (общества)» [129]. Более того, соблюдение государственных и общественных интересов при установлении ограничений в отличие от обременений не требует согласия землепользователя, они устанавливаются императивным путем.

Таким образом, отсутствие единообразного законодательного закрепления терминов ограничений и обременений прав на земельные участки объясняется существующей до настоящего вре-

мени неупорядоченностью научных представлений о них. Предлагаем обозначить данные категории следующим образом. 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. Под обременением прав на земельный участок следует понимать земельный сервитут или обязательство, принятые землепользователем добровольно либо по постановлению суда в целях обеспечения законных интересов заинтересованных субъектов, выражающиеся в предоставлении им дополнительных прав и возложении обязанностей на землепользователя [245; 253]. Данные определения должны использоваться самостоятельно в земельно-правовой науке и нормативных правовых актах, регулирующих ограничения и обременения прав на земельные участки.

Порядок и условия пользования участком не являются самостоятельным объектом земельных отношений, поэтому ограничения и обременения прав на земельные участки могут быть элементом правового режима в силу того, ограничиваются непосредственно права землепользователей. Ю.Н. Андреев определяет, что содержание земельных прав предопределяется целевым назначением используемого земельного участка, правовым режимом объекта использования, публично-правовыми ограничениями, установленными нормами земельного права [12]. В связи с этим заслуживающей внимания является и точка зрения венгерского юриста Эрши, который посредством сопоставления и анализа права европейских государств делает вывод, что «ограничения собственности становятся неотъемлемым элементом содержания собственности» [300, с. 246]. Соглашаясь в целом с этим мнением, считаем нужным обратить внимание на другой аспект вопроса, а именно – правовые ограничения в отношении земельных участков относятся к юридическим способам обеспечения интересов участников земельных правоот-

ношений и направлены на преодоление препятствий, стоящих на пути удовлетворения законных интересов участников. Соответственно, ограничения и обременения прав на землю выступают правовыми средствами, составляя инструментальную часть правового режима земель. Но правовые средства не могут рассматриваться в качестве предмета регулирования земельных отношений. Сочетаясь определенным образом друг с другом и с другими правовыми средствами, ограничения и обременения прав на земельные участки выступают основными элементами правового режима земель публично-правового и частноправового характера: ограничения направлены на обеспечение рационального использования и охраны земель в интересах общества, а обременения – на создание условий для приобретения и осуществления прав на земельный участок. Между тем обременения необходимо относить не только к правовому статусу субъектов, но и непосредственно к правовому статусу участка, ведь обременению подлежит имущество – земельный участок.

Таким образом, можно сделать вывод, что в настоящее время установленное КоЗ положение об ограничениях (обременениях) прав на земельные участки как самостоятельном объекте земельных отношений закладывает неверное понимание предмета регулирования земельного права: отношения, подлежащие регулированию в связи с установлением или прекращением ограничений и обременений прав на землю, следует рассматривать в контексте отношений, связанных с возникновением, переходом и прекращением прав на земельные участки, поскольку нет, и не может быть ни ограничений, ни обременений без предоставленного субъекту права на земельный участок. В связи с этим ограничения (обременения) подлежат исключению из перечня объектов земельных отношений, их следует признать неотъемлемым элементом правового режима земель, поскольку они указываются в решении об изъятии и предоставлении земельных участков, а поэтому, не могут существовать отдельно от прав на землю.

Другой важнейшей составляющей проблемой рассматриваемого вопроса является законодательно установленное отнесение сервитутов в том числе к ограничениям (обременениям) прав на земельные участки. Кроме того, в КоЗ (ст.3) **земельный сервитут** рассматривается в одной связке с ограничениями (обременениями) прав на землю как единый объект земельных отношений. На наш взгляд,

такая позиция законодателя представляется не совсем правильной. Такой смешанный подход вводит в заблуждение землепользователей при реализации ими своих прав: неясно значение земельного сервитута, сама законодательная конструкция такого объединения лишена логики.

Почему законодательно объединен сервитут с ограничениями и обременениями прав на земельные участки? исследовав все основания их функционирования, полагаем, отличия земельного сервитута от ограничений и обременений определяются следующими обстоятельствами. Во-первых, в самом понятии: земельный сервитут – это право ограниченного пользования чужим земельным участком, устанавливаемое для обеспечения прохода, проезда, прокладки и эксплуатации газопроводов, нефтепроводов, воздушных и кабельных линий электропередачи, связи и других подобных сооружений (далее - линейные сооружения), обеспечения водоснабжения и мелиорации, размещения геодезических пунктов, а также для иных целей, которые не могут быть обеспечены без предоставления такого права [91], а ограничения и обременения не есть само вещное право, это элемент правового режима земель. При установлении земельного сервитута субъект, уже обладающий правом 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. Во-вторых, земельный сервитут устанавливается по соглашению между лицом, требующим установления сервитута, и землепользователем обременяемого им земельного участка. В случае недостижения соглашения об установлении и (или) условиях земельного сервитута спор разрешается судом по иску заинтересованного лица. Ограничения устанавливаются решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодательным актом, договором либо постановлением суда. Так, верно пишет О.А. Самончик, рассматривая эти проблемы, законные ограничения прав земельного собственника устанавливались и отменялись согласно предписаниям закона, а сервитуты – в общих пределах договорной свободы [208, с.8]. В-третьих, земельный сервитут может устанавливаться на

определенный срок (срочный земельный сервитут) и на неопределенный срок (постоянный земельный сервитут). Ограничения устанавливаются без указания конкретного срока, действуют до отмены решения государственного органа, установившего их. В-четвертых, землепользователь земельного участка, обремененного земельным сервитутом, вправе, если иное не установлено законодательными актами, требовать от лица, в пользу которого установлен земельный сервитут, плату за пользование земельным участком. В отношении ограничений прав на землю платежей не установлено; согласно ст. 69 КоЗ землепользователь имеет право на возмещение убытков, причиняемых ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельного сервитута. В-пятых, различаются и цели их установления: ограничения прав на землю устанавливаются в общественно значимых интересах, а не для удовлетворения собственных нужд, как при установлении сервитута. Потребности установления земельного сервитута отражены в ст. 1 КоЗ; под общественно значимыми интересами, в связи с которыми устанавливаются ограничения прав на земельные участки, понимаются цели, касающиеся обеспечения безопасности населения, охраны окружающей среды, историко-культурных ценностей, а также экологической безопасности, в том числе в связи с использованием промышленных объектов и надлежущей их эксплуатации в интересах общества и государства. В-шестых, для сервитутных отношений важнейшим и необходимым фактором выступает волеизъявление землепользователя, что не является характерным при установлении ограничений прав на землю. Землепользователь обременяемого участка может выразить согласие или отказать в установлении сервитута или иной формы обременения участка, но при установлении ограничений согласие не испрашивается в принципе.

Если законодателем регламентируется, что земельный сервитут – это право ограниченного пользования чужим земельным участком, то он не должен быть объединен вместе с ограничениями прав, которые никогда не относились к праву. Сервитуты – права третьих лиц, вследствие которых собственник либо землепользователь стесняется в осуществлении его права. Ограничения не только право, это стеснение собственника в осуществлении его права, вследствие которого обозначаются интересы третьих лиц. При их установлении ни один субъект земельных отношений не наделяет-

ся полным правом в отношении земельного участка. В-четвертых, в соответствии со ст.ст. 210, 217 ГК Республики Беларусь, абз. 16 ст. 1 КоЗ сервитут рассматривается как самостоятельное вещное, но ограниченное, право лиц, не являющихся собственниками на чужую вещь, а не условие или запрещение в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной деятельности, как это закреплено в отношении ограничений (обременений) прав на земельные участки. Следует помнить, что при регулировании земельных отношений нормы земельного и гражданского законодательства имеют особенности [60].

Научное понятие «обременение» не идентично понятию «ограничение». И, если они объединены на законодательном уровне, то это приводит к путанице и подмене тех правовых явлений, с которыми сталкиваются землепользователи. Не каждый субъект самостоятельно разберется, что за условия пользования земельным участком установлены на законодательном уровне.

Представляется обоснованным высказанное в юридической литературе предложение о том, что термин «обременение» в большей мере применим к сервитуту. По мнению М.И. Васильевой «установление сервитута имеет обременительный характер, а не ограничительный: ограничения – невозможность ведения хозяйственной деятельности, а обременения – необходимость претерпевать неудобства в связи с дополнительной нагрузкой на соответствующие природные объекты» [30, с.191]. По утверждению Н.Н. Аверьяновой, земельный участок, обремененный, например, сервитутом, может по истечении срока установления сервитута вернуться в свой прежний правовой режим и тогда уже не будет «обременен» [4, с. 95]. Соглашаясь с этими позициями, считаем необходимым сделать акцент в науке земельного права на следующий момент: сервитут, являясь правом ограниченного пользования, одновременно выступает в качестве обременения земельного участка.

Ю.С. Гамбаров полагал, что сервитуты вообще не являются ограничениями прав собственника; по его мнению, развитие права собственности, развитие гражданского оборота немыслимы без сервитутов [42]. Следует признать верным, что сервитуты не являются ограничениями права собственности. Однако, с тем выводом, что они, будучи правами третьих лиц, вообще не представляют никако-

го стеснения прав собственника, согласиться трудно. Более верной считаем точку зрения Г.Ф. Шершеневича, который еще в дореволюционной литературе определял сервитуты как права третьих лиц, вследствие которых собственник стесняется в осуществлении его права. Если собственник уничтожает или существенно повреждает свою вещь, то вместе с тем отпадают ограничения его права собственности, так как, если пострадали при этом права на чужую вещь, их субъектам дано право искать возмещения убытков со стороны собственника [278].

Кроме того, известный романист П. Бонфанте высказывал мысль о том, что нельзя смешивать отношения соседства и ограничения собственности. Выражение «отношения соседства» означает абстрактную категорию, то есть комплекс принципов, которые регулируют отношения между земельными участками, принадлежащими различным собственникам. Отношения между соседями могут регулироваться либо в духе абсолютной независимости, уважения собственности, либо в духе взаимной зависимости, то есть господствует или «режим земельной свободы, или режим земельной солидарности» [299, с.321]. Только во втором случае можно говорить об ограничениях собственности. Белорусской правовой доктриной и законодательством термин «соседское право» в целом не употребляется, а редкое упоминание в специальной литературе слова «соседи» ориентировано на бытовое, обиходное понимание его смысла.

Проанализировав сущность правомочий субъектов, отметим следующее: права субъектов земельных участков, на которых введены ограничения, сужаются; положение субъектов земельных участков, на которых установлены обременения (в том числе земельный сервитут), изменяется за счет появления дополнительных прав в использовании участка заинтересованных лиц и обязанностей землепользователя обременяемого участка. Здесь наблюдается активный характер обременений, что нехарактерно для ограничений. Данное обстоятельство позволяет прийти к выводу, что сложившееся в настоящий момент отнесение земельных сервитутов в том числе к ограничениям (обременениям) прав на земельные участки является нецелесообразным, а, значит, в законодательстве необходимо устранить их единую связь в системе объектов земельных отношений. Анализ законодательства зарубежных стран (Венгрия, Франция, Хорватия, Швейцария) позволяет прийти к выводу, что зе-

мельные сервитуты не являются самостоятельным предметом гражданского оборота и имеют придаточный характер к правам на землю [70]. Точки зрения о необходимости «включить земельные сервитуты в перечень прав на землю, на которых участки могут находиться у землепользователей» придерживается Н.А. Шингель [280, с. 67]. По нашему мнению, в силу того, что сами ограничения и обременения – неидентичные понятия, неверно и смешивать воедино с ними правовые отношения в области установления и прекращения земельного сервитута. Соответственно, не целесообразно их закрепление в КоЗ в качестве объектов земельных отношений вместе с ограничениями (обременениями) прав на земельные участки. Поскольку нами ранее установлено, что земельные сервитуты выступают одной из правовых форм обременений прав, можно прийти к выводу об исключении их из числа объектов, в силу того, что сервитуты, являясь и правом и обременением одновременно, охватываются последним понятием.

Все изложенное свидетельствует о необходимости совершенствования подхода к установлению места ограничений и обременений в системе земельных отношений. По мнению автора, их не следует рассматривать как отдельный самостоятельный объект земельных отношений, поскольку ограничения и обременения прав являются элементом правового режима земель, а земельный сервитут выступает формой обременения. Кроме того, права на земельные участки – это, действительно, объект, по поводу которого возникают либо прекращаются земельные правоотношения между субъектами, а ограничения и обременения им выступать не могут, поскольку являются элементом и условием существования того или иного права. Обременения в форме обязательств выступают дополнительной характеристикой содержания земельных прав в части распоряжения земельным участком.

Анализ соотношения ограничений и обременений прав на земельные участки и сервитутов позволил выявить различный характер природы данных явлений. Автор пришел к выводу о противоречии в законодательстве: земельный сервитут, понимаемый как право ограниченного пользования чужим земельным участком, и одновременно обременение, влияющее на условия его использования, в совокупности не может быть отнесен одновременно к

ограничениям (обременениям) прав на земельный участок, поскольку, во-первых, охватывается понятием обременение, во-вторых, ограничения правом не являются.

Для того, чтобы реализовать вышеуказанные положения, представляется внести соответствующие изменения в действующее земельное законодательство. На наш взгляд, ограничения и обременения прав целесообразно исключить из перечня объектов земельных отношений. Их предлагается закрепить воедино с правами на земельные участки, поскольку ограничения или обременения в отрыве от прав сами по себе установлены быть не могут, являясь элементом прав на землю. Новый подход к установлению надлежащего места ограничений и обременений прав на земельные участки, несомненно, развивает и совершенствует теоретические основы земельного права, позволяет установить подлинное место ограничений и обременений прав на землю в системе земельных отношений, способствует надлежащему пониманию их правовой природы.

Актуален вопрос о признании части земельного участка объектом земельных правоотношений, однако для достижения этого положения в законодательстве необходимо предусмотреть способы индивидуализации и учета частей земельных участков [276, с.322].

Важно отметить, что достижение целей упорядочения объектов земельных отношений в процессе землепользования возможно путем учета и соблюдения важнейших задач, основными из них являются:

- реализация эффективной политики экологизации земельного законодательства;
- сохранение земель и почв для нынешнего и будущих поколений;
- формирование механизма, обеспечивающего доступ землепользователей к земельным участкам;
- вовлечение земель в гражданский оборот;
- создание системы защиты прав землепользователей.

Решение данных задач требует выработки концептуальных подходов с учетом обеспечения земельной политики, индивидуальных интересов отдельных землепользователей, других заинтересованных субъектов в использовании земель.

1.3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРАВОВОГО ПОЛОЖЕНИЯ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Регулирование земельных правоотношений основывается на необходимости обеспечения конституционных прав и свобод человека, в частности прав в использовании земель и земельных участков. Для реализации земельной политики государство в лице органов государственного управления определяет правила, регулирующие порядок землепользования. Делая это в интересах общества, оно часто вынуждено оказывать в той или иной форме отрицательное воздействие на интересы отдельных землепользователей. Земля выполняет социальную, экологическую и экономическую функции, является условием существования всего человечества, всегда была и остается самым ценным имуществом. Права субъектов в области использования земельных участков становятся все более социально значимыми, а для групп населения с низким уровнем дохода экономически значимыми, а потому их интересы должны обеспечиваться в первую очередь, и это является задачей государственных органов по реализации прав таких субъектов.

Перечень субъектов земельных отношений закреплен в ст. 4 КоЗ. К ним относятся Президент Республики Беларусь, государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, граждане Республики Беларусь, иностранные граждане и лица без гражданства, индивидуальные предприниматели, юридические лица Республики Беларусь, иностранные юридические лица и их представительства, иностранные государства, дипломатические представительства и консульские учреждения иностранных государств, международные организации и их представительства [91]. Основным участником земельных отношений следует назвать государство, которое не указано среди названных субъектов, но именно Республика Беларусь определяет земельную политику всей страны, обеспечивает управление земельным фондом через государственные органы и формирует земельное законодательство. Государство как субъект права традиционно занимает монопольно-доминирующие позиции в разработке и реализации правовой политики, универсальных принципов права, в сфере примене-

ния, в процессе реализации конкретных норм текущего законодательства¹.

В целях совершенствования механизма реализации и защиты прав землепользователей следует отличать субъектов земельных отношений и землепользователей, непосредственно использующих земельные участки. Не все субъекты земельных правоотношений, приведенные в ст. 4 КоЗ являются одновременно и субъектами права землепользования. Государство, равно как и международные организации и учреждения, не является непосредственным участником правоотношений по использованию земли ввиду того, что не ведет хозяйственной или иной деятельности, а также не осуществляет воздействия на земельные участки с целью извлечения их полезных свойств.

Граждане Республики Беларусь как субъекты земельных отношений наделены могут приобретать земельные участки в частную собственность, получать их на других вещных и (или) обязательственных правах, наследовать и завещать их, совершать сделки с участками, самостоятельно осуществлять землепользование, в том числе в качестве индивидуальных предпринимателей. Однако в качестве индивидуальных предпринимателей граждане не обладают всем объемом прав, которые перечислены выше. Это говорит об уменьшении земельной правоспособности индивидуальных предпринимателей.

В белорусском законодательстве с одной стороны, закреплено равенство всех граждан как субъектов права, а с другой стороны, устанавливает возможность исключения из данного правила. В частности, по нормам КоЗ иностранные граждане и апатриды могут обладать земельными участками на праве частной собственности, пожизненном наследуемом владении при одновременном выполнении определенных условий (наследование участка от близкого родственника). Ограничения могут касаться и граждан Республики Беларусь. Использование земель в тех или иных случаях зависит не только от наличия земельной правоспособности, но и от выполнения субъектом определенных условий – действий по вступлению в члены дачного кооператива, регистрации в соответствующей местности и т.п.

¹ Кузьмина, А.В. Юридические интересы: теоретико-правовое исследование. – М.: Наука, 2011. – 334 с.

Содержание прав и обязанностей землепользователей по использованию и охране земельных участков закреплено ст. ст. 69, 70 КоЗ. Следует отметить, что в теории земельного права многочисленные права подразделяются на общие, которые распространяются на всех участников независимо от категории земель и целевого назначения, и на специальные. К общим правам по использованию земель относятся право самостоятельно осуществлять землепользование, право на посевы, посадки сельскохозяйственных культур и древесно-кустарниковой растительности, на произведенную сельскохозяйственную продукцию и доходы от ее реализации [112].

Обязанности по использованию земель разделяются на обязанности негативного и позитивного характера. К позитивным относятся такие, как использовать земельные участки в соответствии с целевым назначением и условиями отвода земельных участков; осуществлять мероприятия по охране земель; своевременно вносить плату за пользование земельными участками; соблюдать установленные сроки занятия земельными участками. В свою очередь, к обязанностям, имеющим негативный характер, относят обязанности: возвратить предоставленные во временное пользование или аренду земельные участки по истечении срока, на который они предоставлялись, либо своевременно обратиться за его продлением; не нарушать права иных землепользователей; соблюдать установленные ограничения (обременения) прав на земельный участок, в том числе условия земельного сервитута [112]. По нашему мнению, такое деление обязанностей имеет право на существование, однако оно весьма условное, поскольку нет никакого негатива в установлении правил пользования земельными участками. Эти обязанности установлены в целях защиты прав других субъектов, рационального использования и охраны земель.

Необходимо обратить внимание и на ряд проблемных аспектов в закреплении прав и обязанностей землепользователей.

В отличие от законодательства об охране окружающей среды КоЗ как природоресурсный нормативный акт не предусматривает самостоятельного права субъектов земельных отношений на получение информации о земельных участках. В КоЗ в целом нет понятия «земельная информация» либо «информация о земельных ресурсах». В ст. 1 вышеуказанного Кодекса закреплено инновацион-

ное понятие «информационная система» применительно к земельно-кадастровой деятельности как комплекс программно-технических средств, баз пространственно-атрибутивных данных, каналов информационного обмена и других ресурсов, обеспечивающей автоматизацию накопления, обработки, хранения и предоставления сведений о состоянии, распределении и использовании земельных ресурсов в электронном виде, в том числе средствами геоинформационных технологий [91]. Однако, как полагают специалисты, это понятие недостаточно согласовано с законом Республики Беларусь «Об информации, информатизации и защите информации» в части применения таких понятий как база данных и банк данных. Кроме того, недостаточно четко определяется назначение земельно-информационной системы применительно к ведению земельного кадастра, поскольку из норм законодательства усматривается, что она используется и при осуществлении других функций государственного управления землями [96].

КоЗ содержит единственную норму, которая предоставляет право запрашивать сведения государственного земельного кадастра за определенными исключениями, указанными в ст. 86 КоЗ. При этом следует помнить, что на практике возможны и другие ситуации, например, когда передается в пользование земельный участок с ограничениями в пользовании, а сведений о них не имеется или такая информация не представлена. Такое положение дел обусловлено отсутствием прямых норм о получении информации о земельных участках землепользователями или другими юридическими и физическими лицами, чьи права и интересы затрагиваются. В свою очередь это сказывается таким образом, что субъекты не имеют возможности получить информацию. Кроме того, государственный земельный кадастр содержит сведения о зарегистрированных земельных участках, а ограничения могут оказаться не зарегистрированными, поскольку сам землепользователь не имеет заинтересованности в ущемлении своих правомочий. Вместе с тем, полагаем, в случае предоставления субъекту участка с ограничениями в использовании необходимо такие ограничения указывать изначально в открытом перечне свободных (незанятых) земельных участков, и на этом основании следует уточнить п. 4 Указа Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков»

от 27 декабря 2007 г. № 667, закрепив обязанность местных исполнительных комитетов формировать перечни свободных (незанятых) земельных участков с указанием ограничений в использовании. На наш взгляд, все виды ограничений землепользования, должны также быть систематизированы для должного представления информации заинтересованным лицам.

Новеллой земельного законодательства является ст. 22 КоЗ, которая закрепляет право граждан на участие в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросы. Однако, ни вышеуказанный Кодекс, ни другие нормативные правовые акты в этой области не предоставляют право получения информации, поэтому такое участие в целом представляется неясным. Это значит, что норма ст. 22 КоЗ является своего рода не имеющей механизма реализации. Соответственно, можно констатировать, что закрепленный в ст. 5 КоЗ принцип гласности и учета общественного мнения при принятии решений об установлении ограничений прав на земельные участки, а также норма ст. 22 КоЗ об участии граждан в рассмотрении данного вопроса не получили развития, а соответственно, являются скорее декларативными. На наш взгляд, общественное мнение при принятии решений, касающихся установления и прекращения ограничений прав на земельные участки, может выражаться посредством осуществления гарантированных законодательством прав: на создание общественных объединений, на обращение в органы государственного управления для получения полной, достоверной и своевременной информации в отношении земельных участков, право принимать участие в подготовке и рассмотрении вопросов, связанных с использованием и охраной земель, в том числе с предоставлением и изъятием земель, установлением ограничений прав на них, обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности, право оказывать содействие государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды, осуществлять общественный контроль за использованием и охраной земель, обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, связанным с установлением или прекращением ограничений прав на земельные участки, и получения своевременного ответа. Формами проявления данного принципа могут быть собрания граждан по поводу установления

или прекращения ограничений прав в отношении земельных участков, референдумы, обращения в органы государственного управления для обсуждения или обжалования принятого решения об установлении ограничений или их отмене. Мнение общественности, как представляется, может быть учтено в различных случаях, как при планировании установления ограничений, непосредственно предоставлении земельного участка и одновременном установлении ограничений прав на него, так при последующем их установлении, когда участок был предоставлен.

Кроме того, ст. 22 КоЗ закрепляет право граждан на участие в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросы, однако с уточнением, в какой области, но не предоставляет право обладать объективной информацией, поэтому такое участие можно на практике оказывается весьма затруднительным. Мы приходим к выводу, что необходимо конкретизировать ст. 22 КоЗ положением о возможности участия не только граждан, но и общественных объединений в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, что в полной мере будет соответствовать принципу, изложенному в ст. 5 КоЗ и дополнить формами их участия. Данный подход не только обеспечит возможность решения проблем минимизации экологически вредных последствий хозяйственной деятельности на стадии принятия экологически значимых решений, но и предоставит гарантии защиты прав субъектов земельных правоотношений. Вместе с тем стоит помнить, что принцип, связанный с учетом общественного мнения является необходимым и существенным элементом на любом этапе установления ограничений прав на земельные участки.

В силу вышесказанного, считаем необходимым дополнить КоЗ нормой о праве на получение полной информации о земельных участках всеми субъектами земельных отношений. Отношение к получению и предоставлению информации о земельных участках необходимо изменить, поскольку соблюдение этого конституционного права – права на информацию – должно отражаться во всем законодательстве и служить мерилом правового и социального государства, эффективности деятельности государственных органов, соблюдению прав и законных интересов субъектов земельных отношений.

Преследуя незыблемость прав субъектов – участников любых правовых отношений, Конституция Республики Беларусь определяет 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 (ч. 1 ст. 23) [98]. В частности, в законодательстве об использовании и охране земель определены пределы реализации прав субъектов земельных отношений. Правовыми средствами определения таких пределов служат: установление ограничений прав лиц, использующих земельные участки (ст. 18 КоЗ Республики Беларусь, ст. 56 Земельного Кодекса Российской Федерации (далее — ЗК РФ); регулирование оборота земельных участков (ст. 27 ЗК РФ) и др. С тем, чтобы защитить интересы землепользователей, в законодательстве закрепляются основания и условия, при которых допустимы ограничения или обременения прав на землю, а также соответствующие меры по реализации таких интересов. Безусловно, законодательство не лишено пробелов, но эти недостатки устранимы при обоснованных научных положениях. Особо регулируются вопросы изъятия земельных участков для государственных нужд.

Следующим значимым моментом развития науки земельного права и обеспечения реализации прав на землю является совершенствование экосистемного подхода в использовании земель. Качественное состояние земель играет ключевую роль в поддержании благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей среды, а, следовательно, в обеспечении прав граждан. Признаем, что недостаточное развитие правовых норм об охране земель, рациональном использовании природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, и вызванные этим противоречия могут стать препятствиями в осуществлении законных интересов участников земельных отношений.

В то же время экологический интерес при осуществлении землепользования также должен соблюдаться как приоритетный, поскольку он определяется направленностью на сохранение благоприятной окружающей среды, в том числе земли как ее компонента, а

также обеспечение рационального использования и равного доступа к земле как природному ресурсу. Действительно, экономические составляющие не могут быть единственным и главным ориентиром в развитии отношений землепользования. Акцент на экономической составляющей ценности земли не дополняет, а противоречит объективно обусловленному пониманию ценности земли как компонента природной среды, природного объекта, имеющего важное экологическое значение [242]

Таким образом, в науке земельного права имеется ряд нерешенных проблем, требующих разрешения: необходимо разграничивать субъектов земельных правоотношений и землепользователей, установить правоспособность землепользователей, закрепить за ними право на получение полной информации о земельных участках, расширить право граждан на участие в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросы путем указания форм такого участия. Для обеспечения соблюдения прав всех субъектов важным является разработка эффективного механизма их защиты в процессе осуществления землепользования.

Процесс защиты прав человека складывается не только из формирования, узаконивания, реализации на практике, и в случае необходимости защиты элементов правосубъектности, но и из прямого и косвенного взаимодействия субъектов права, которыми являются не только непосредственно индивиды, чьи права проходят все стадии формирования и реализации, а также и компетентные органы, чья деятельность направлена на их создание, формирование и контроль за реализацией [195].

1.4. ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, РЕГУЛИРУЮЩЕГО ПРАВА И ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

Проблема формирования норм об обеспечении и защите прав землепользователей была известна в римском праве. Так, уже в Древнем Риме с целью удовлетворения потребностей в пользовании соседним земельным участком юристами были выделены сервитуты, которые обозначали в совокупности право пользования вещью и право на ограничение собственника в определенном отношении.

Такие сервитуты возникали в связи с тем, что не все земельные участки являлись «хозяйственно самостоятельными», необходимы были для удовлетворения хозяйственных потребностей. Сервитут по древнеримскому праву должен был обременять участок, соединенный с господствующим, чтобы было возможно обслуживание, однако непосредственного соприкосновения не требовалось. Земельные сервитуты в Риме предусматривались двух видов: сельские – устанавливались в интересах сельскохозяйственного использования земельных участков и городские, применявшиеся в отношении застроенных земельных участков. Каждая разновидность сельских и городских сервитутов имела правовую регламентацию. Они являлись бессрочными, были обременением самой земли. Например, Законами XII таблиц предусматривалось, что собственник участка был обязан допускать на свой участок через день соседа для сбора плодов, падающих с деревьев, растущих на участке соседа; собственник не был обязан терпеть надстройку соседа над границей своего участка, так же как и выпячивание стены более чем на полфута и иные [184]. В Дигестах Юстиниана, составленных в VI веке н.э., отмечены положения об ограничениях права собственности на землю, которые он подразделял на узуфрукт, эмфитевзис, суперфиций – особые вещные права на чужую вещь, собственник которой был крайне ограничен в своих владельческих правах [185]. Гай в работе «Институции Гая» определял ограничения права собственности на землю в интересах соседей, способы установления ограничений прав [185]. Вопросы ограничений права собственности на землю исследованы Юлием Павлом в собрании его книг, рассматривались Домицием Ульпианом в собрании произведений [184].

Согласно римскому праву собственник земельного участка должен терпеть совершение субъектом сервитута тех или иных действий, не мешать ему в осуществлении пользования и т.д. [157]. Следовательно, в результате установления сервитута накладывались определенные обременения. Анализ отношений по ограничению прав на земельные участки в Древнем Риме показывает, что ограничения прав на земельные участки в публичных интересах включались в состав сельских (дорожных, водных) и городских (право стока дождевой воды (*stillicidi*), право спуска воды (*fluminis*), право проведения канала для нечистот (*s.cloacfe*) и др.) земельных

сервитутов, самостоятельного закрепления они не получили. Соответственно, ограничения, которые имеются в действующем законодательстве, не полностью заимствуют систему, которая сложилась в римском праве. К тому же современное понимание ограничений прав на землю не может сводиться к тождеству с сервитутами: сервитутное право давало возможность собственнику восполнить недостатки принадлежащего ему участка, сервитуты устанавливались непосредственно для обслуживания земельного участка, при установлении ограничений прав на землю цель обслуживания другого соседнего земельного участка не преследуется. По этому поводу обоснованно утверждение В.П. Камышанского: ограничения, существовавшие в римском праве, которые собственник не должен был соблюдать при пользовании и распоряжении имуществом подразделялись на две группы: ограничения в интересах соседей землевладельца и ограничения, осуществляемые в интересах государства [78]. Посредством установления сервитутов возникали обременения и преимущественно для удовлетворения интересов соседей земельного участка. Римское право знало свыше сорока видов предиальных (земельных, в состав которых входили и водные), а также личных сервитутов. Древнее сервитутное право, воспринятое современными юристами и государством свидетельствует, что в мире нет абсолютной частной (и любой другой) собственности [76]. Таким образом, закрепленные в древнеримских правовых источниках нормы о земельных сервитутах явились исходными и определяющими в формировании и правовой регламентации ограничений прав на земельные участки.

В дореволюционном русском гражданском праве также существовали земельные (иначе – предиальные или реальные) сервитуты. Наряду с сервитутами существовал еще один институт гражданского права, направленный на регулирование отношений между соседними земельными собственниками, – законные (легальные) ограничения права собственности. Как сервитуты, так и законные ограничения права собственности устанавливались с целью урегулировать противостоящие друг другу интересы частных собственников, стесняли собственника в осуществлении своих прав и т.д. [142, с.85]. Однако ограничение подразумевало собой и сделать что-либо в интересах третьих лиц, а посредством установления сервиту-

та такого рода положительных действий не осуществлялось и в качестве задач не ставилось. Ограничения в отличие от сервитутов не устанавливали права на пользование чужим земельным участком. Кроме того, они вводились и отменялись согласно предписаниям закона, а сервитуты – посредством заключения договора. Ограничения устанавливались как в интересах соседей, так и в общественных интересах. Прекращение ограничений, установленных в публичных интересах, возможно было лишь с соизволения власти, их установившей, т.е. государства [208, с.10]. Таким образом, следует отметить, что отнесение сервитутов в настоящее время к ограничениям прав неоправданно. Ограничения прав на земельные участки получили свое развитие на основе существующих в Древнем Риме земельных сервитутов, и, имеют немало различий,

В общественных интересах российское право налагало следующие ограничения: собственник был не вправе препятствовать свободному проходу, проезду и провозу по дороге, пролегающей через его угодья, если эта дорога не являлась собственностью государства. Хозяева прогоняемого по большим дорогам скота имели право пасти его в лугах при дороге на ограниченном расстоянии. Владелец участка, прилегающего к судоходной реке, не имел права строить на ней мельницы, плотины и иные преграды, мешающие проходу судов; на малых реках владелец не имел права строить мост в мешающих сплаву дров местах. Ограничения в пользу частных лиц заключались в том, что владелец земельного участка, находящегося внутри чужих владений, имел право прохода к своей собственности. Существовало право прохода соседей к источникам воды и прогона скота к водопою, если на их участке не было воды. Таким образом, ограничения в этот период были связаны с правом собственности на землю.

Положения о сервитутах, законных ограничениях, об отношениях между соседями-собственниками строений и земельных участков имели достаточную разработку, данный процесс имел положительное значение для развития правовой базы об ограничениях прав на землю в последующие периоды, многие нормы актуальны и в настоящее время. В то же время в различные периоды устанавливались ограничения в условиях использования земель и ограничения содержания, вытекающие из наличия разных по объему земельных прав.

Во времена Великого княжества Литовского (XII – XV вв.) правовое регулирование ограничений вытекало из необходимости установить предел полномочий власти государственных органов, являлось результатом устанавливаемых ограничений административного характера. Так, например, привилеем Полоцкой земли 1511г. обозначалась ограниченная власть князя и воеводы: великий князь не мог дарить земли полоцкие и полочан владникам за службу и т.д. [116, с.72]. Однако такого рода положения вряд ли можно считать ограничением, такие установления следует признавать содержательной стороной государственной собственности на землю.

В Беларуси особенно до середины XVI века признавалось ограниченное право собственности на землю за крестьянами. Феодалная знать уменьшала наделы крестьян, за счет чего увеличивала собственное хозяйство, а крестьяне становились землепользователями, которым приходилось обрабатывать барщину и платить иные податки за право пользования землей. В «Уставе на валочки» 1557 г. право собственности крестьян на землю отрицалось. В Статутах Великого княжества Литовского можно встретить ряд правовых норм, которые были взяты из институций Гая или Дигестов, относящихся к римскому праву. По мнению С.Г. Дробязко, значимый документ Статут ВКЛ 1529 г. содержал элементы конституционализма, включающие в себя также нормы-правила в экологической сфере как зарождение формирующихся институтов и отраслей права и законодательства [55, с.17]. Заимствованными из римского права являются нормы сервитутного права в Статуте ВКЛ 1566 года. Данный документ близок к Кодексу Юстиниана, только в Статуте больше норм публично-правового характера [153]. В Статуте ВКЛ 1566 г. (артикул 18 раздел 9) законодательно закреплено ограничение права собственности крестьян на землю и запрет без согласия феодала-собственника покупать землю у зависимых людей «без воли пана» [223, с.168]. Данное правило сохранилось и в Статуте ВКЛ 1588г.: «у бояр и людей простого звания княжеских, панских и землянских никто не должен без согласия его господина землю покупать» (артикул 27 раздел 9) [222, с.423]. Все это свидетельствует об активной нормотворческой деятельности в данной области, устанавливаемые ограничения прав на землю касались преимущественно прав собственников земель. Положения Статутов ВКЛ дей-

ствовали и в период нахождения Беларуси в составе Речи Посполитой, других источников, закрепляющих какие-либо ограничения прав на землю, не принималось.

Одним из важнейших событий за время пребывания Беларуси в составе Российской империи (к. XVIII – начало XX вв.) явилось проведение крестьянской реформы 1861г. Законодательством ставились задачи по предоставлению крестьянскому сословию права личной собственности на землю. Правомочие пользования земельным участком было ограничено обязанностью собственника не нарушать права собственников соседних участков, в том числе вытекающих из сервитута владельца господствующего участка. Правомочия распоряжения предполагали возможность собственника земельного участка заключать любые сделки. По итогам Столыпинской реформы, земельным наделом крестьянин пользовался без всяких ограничений – имел право ее продать, обменять, завещать своим родственникам или чужим людям, подарить, отдать в залог или под аренду. Однако для крестьян земельные ограничения сводились к особым условиям их продажи. Цель ограничений заключалась в том, чтобы земли не уходили из сельскохозяйственной обработки крестьянами. Законодательство ограничивало движение крестьянских земель, устанавливало ограничения на право собственности отрубных и хуторских земель с точки зрения общих государственных и общественных интересов. Указами от 9 ноября 1906 г. и законом от 14 июня 1910 г. продать земельный надел можно было только с определенными условиями. После образования хутора из наделных земель ограничений на продажу не стало. При этом закон предусматривал возможность принудительного выкупа земельного участка для государственных нужд. Нормативные правовые акты, принятые в период с 1861 по 1917 гг. свидетельствуют о том, что права крестьян на земельные участки ограничивались правами общины на надел, правами бывших собственников на получение выкупной цены, сословными ограничениями. Содержание таких ограничений носили в большей степени не экономический или правовой характер, а имели политическую направленность [200].

Если обратиться к источникам права России, следует отметить принятие в 1888 г. первого масштабного закона об ограничении (лесных) земель в целях охраны природы. Ограничения использования заключалось в запрещении сплошных рубок в лесах, при-

знанных лесоохранительными органами почвозащитными и (или) водоохранными [31]. Ограничения частной земельной собственности, вызванные промышленным развитием, были исторически неизбежными.

Кардинальные перемены в земельных правоотношениях произошли в советский период. В связи с радикальным изменением земельного строя и в результате полного обновления законодательства (Декрет о земле от 27 октября 1917 г., Декрет о социализации земли от 9 февраля 1918 г., Положение о социалистическом землеустройстве и мерах перехода к социалистическому земледелию 1919 г., Основной закон о землепользовании, изданный 7 сентября 1922 г., первый земельный Кодекс БССР 1923 г., Кодекс о земле 1925 г.) реформированию подверглась вся система общественных отношений, частная собственность на землю была отменена, единственным собственником земли становилось государство. Дальнейшее развитие сельского хозяйства предполагало создание крупных хозяйств на земле, принадлежащей государству на праве собственности. Однако в законодательных актах рассматриваемого периода ограничения прав на землю не получили своего развития как правовое явление, известное римскому праву, они регулировались лишь административными методами как мера государственного регулирования в связи с закреплением исключительной государственной собственности. Между тем, несмотря на изданные нормативные акты, вопрос об ограничениях прав на землю оставался открытым. Так, для обеспечения нормальных условий эксплуатации магистральных трубопроводов и исключения возможности их повреждения вдоль трасс трубопроводов на землях смежных землепользователей устанавливаются охранные зоны с ограниченным режимом землепользования. Для защиты заповедников от неблагоприятных воздействий, вызванных деятельностью смежных землепользователей, на земельных участках последних также могут создаваться охранные зоны, что сопряжено с определенным ограничением прав землепользователей [208]. В научной доктрине вопрос о правоотношениях по ограничению прав на землю, несмотря на существующую необходимость в регулировании отношений между землепользователями специально, а тем более, всесторонне не рассматривался. Однако, И.Б. Новицкий, исследуя проблемы соседско-

го права, еще в 1924 г. отмечал, что полный отказ от регулирования отношений между соседями земельных участков в условиях государственной собственности не вполне обоснован. По его мнению, соседские отношения между землепользователями – это, по существу, отношения по ограничению прав землепользователей [157, с.5]. Б.В. Ерофеев, характеризуя отношения соседства, вытекающие из установления общих ограничений, пишет, что обязанностью землепользователя является «осуществлять эксплуатацию закрепленных за ними участков таким образом, чтобы не вредить землепользованию соседей» [62, с.9]. На наш взгляд, рассматриваемые суждения не соответствуют современному пониманию сущности ограничений прав на земельные участки, поскольку они, исходя из правовых норм Коз, не имеют своей целью регулирование отношений соседних землепользователей, а направлены на обеспечение общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей.

Такие понятия, как «ограничения прав», «сжатие права» широко использовались законодателями зарубежных государств. Рядом французских законов, изданных с 1919 по 1938 годы, устанавливались ограничения землепользования, пользования водной энергией и т.п. Указанные меры служили также социальным интересам всего общества, интересам крупных монополий и банков, поскольку только они были в состоянии возводить водные электрические станции, строить аэродромы, сооружать металлургические комплексы и др.

Говорить о подъеме активности в сфере правотворческой деятельности в области земельных отношений Беларуси можно в послевоенное время, т. е. во 2-й половине 20 века, когда прослеживается динамика принятия многочисленных нормативных правовых актов, систематизация законодательства. Права землепользователей стали ограничиваться как в целях охраны природы и культуры, так и в интересах других землепользователей. Так, в частности, принятыми в 1968 г. ст. 11 Основами земельного законодательства Союза ССР и союзных республик (далее – Основы) предусматривалась возможность ограничений прав землепользования в государственных интересах с целью создания необходимых условий для осуществления деятельности, имеющей общегосударственное значе-

ние, а также в интересах других землепользователей. Отмечалось, что землепользователи обязаны не совершать на предоставленных им земельных участках действий, нарушающих интересы соседних землепользователей. В ст. 13 Основ приводятся отдельные действия, совершение которых может нарушить интересы соседних землепользователей. Так, промышленные и строительные предприятия, организации и учреждения обязаны не допускать загрязнения сельскохозяйственных и других земель производственными и другими отходами, а также сточными водами [182]. Однако, по нашему мнению, такую формулировку законодателя нельзя относить к ограничениям прав, поскольку, запрет нарушать интересы соседей земельных участков – это общеправовая обязанность.

В принятом на базе Основ Земельном кодексе БССР 1970 г. не содержалось норм об ограничениях прав на земельные участки. В рассматриваемый период ограничения земельных прав регулировались в большей степени не законом, а подзаконными актами органов государственного управления (постановлениями Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик, а также принятые на основе законов, постановлений правительства актами министерств и ведомств). Необходимость в установлении ограничений землепользователей и их правовой регламентации возникла в связи с размещением различных несельскохозяйственных объектов промышленности, транспорта, энергетики с целью обеспечения надлежащих условий для их эксплуатации.

В первом в Республике Беларусь Кодексе о земле 1990 г. и Законе Республики Беларусь «О праве собственности на землю» от 16 июня 1993 г. ограничения и обременения прав на земельные участки не закреплялись, хотя предусматривалась норма о том, что права землевладельцев и землепользователей могут быть ограничены только в случаях, предусмотренных Кодексом [90]. Более обстоятельное закрепление ограничения прав на земельные участки получили в таких неcodифицированных нормативных актах, как Закон Республики Беларусь «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 12 ноября 1991 г., Закон Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» от 20 октября 1994 г., в которых устанавливались особенности режима и использования этих земель. Таким образом, в рассматриваемый период

разрабатывались и принимались нормативные правовые акты, направленные на рациональное использование земли и ее охрану как важнейшего компонента окружающей среды, снижение вредного воздействия на окружающую среду. В основном такими актами регулировался режим охранных зон.

Кодексом Республики Беларусь о земле 1999 г. наряду с земельными участками объектом земельных отношений стали признаваться земельные сервитуты. В ст.ст. 13–15 данного Кодекса закрепились нормы об установлении и прекращении земельного сервитута, о применении ограничений и обременений прав на земельные участки вопрос не рассматривался [92].

Впервые концепция законодательного закрепления ограничений (обременений) прав на земельные участки в понимании, близком к современному, была сформулирована в Законе Республики Беларусь от 22.07.2002 № 345-З «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», где представлено понятие ограничений (обременений) прав. Законом закреплено, что наряду с другими объектами государственной регистрации подлежат ограничения (обременения) прав пользования земельными участками [159]. Правовая регламентация ограничений (обременений) прав на земельные участки в законодательстве об использовании и охране земель возникла лишь в 2008 году: в КоЗ от 23 июля 2008 г. дается определение ограничений (обременений) прав на земельные участки применительно к земельным отношениям, закреплена перечень территорий, на которых они могут быть установлены, определены правила возмещения убытков, причиненных ограничением прав [91]. Однако, несмотря на закрепление правовых норм об ограничениях (обременениях) прав на земельные участки, законодательство в данной области окончательно не сложилось.

Таким образом, проведенное исследование процесса формирования нормативно-правовой базы об ограничениях прав на земельные участки позволяет выделить следующие основные тенденции развития законодательства.

Ущемления прав землепользователей существовали в различные периоды развития правовых отношений – в эпоху римского права, в советское время, а в данный момент они закреплены в законодательстве в видоизмененном состоянии применительно к новым условиям современной действительности.

Ограничения прав на земельные участки начинают свое развитие в древнеримских правовых источниках. В досоветский период ущемления прав землепользователей в целом не имели достаточной регламентации в нормативных актах. Более значимую роль на данном этапе сыграли положения русского гражданского права об ограничениях права собственности, на базе которого получили развитие положения об ограничениях прав на землю в законодательстве рассматриваемого и последующих периодов. Данные нормы послужили основой правовой регламентации ограничений в земельном законодательстве. В советский период можно отметить как отсутствие комплексного правового регулирования общественных отношений по установлению сервитутов, ограничений прав (1917 – 1960 гг.), так и активной законотворческой деятельности в сфере рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, в том числе и закрепления в законодательных актах ограничений в использовании земельных участков (1960-е – 1990-е годы). Начиная с 1990-х гг. наблюдается постепенное возвращение к правовой регламентации вопросов сервитутных отношений, развитие деятельности в области государственной регистрации недвижимости и вместе с тем ограничений и обременений прав на земельные участки как элемента правового режима земель, подлежащих государственной регистрации.

Стоит отметить, что целесообразность нормативного закрепления ограничений и обременений вытекает из различного взаимообусловленного назначения при их установлении. Во-первых, осознанная необходимость и значимость регулирования эколого-правовых отношений и отношений в сфере землепользования (юридический аспект). Ограничения (обременения) прав на земельные участки являются «стимулирующим фактором формирования экологически обоснованного поведения» [221], а потому их введение в систему основных начал земельных отношений весьма оправданно. С точки зрения профессора Т.И. Макаровой, предлагаемые ограничения должны исходить из приоритета экологических интересов общества и основываться на признании абсолютного характера права частной собственности в отношениях между его субъектами [135, с.36]. Во-вторых, поддержание и развитие рыночных отношений, экономики (экономический аспект) и в тоже время охрана об-

ществленных благ (социальный аспект). Ограничения прав на земельные участки занимают важнейшую роль в правовом регулировании поведения участников земельных отношений, поскольку, в конечном счете, направлены на обеспечение экономически обусловленных, социально-полезных и природоохранных интересов общества. Таким образом, повышение эффективного использования и охраны земельных ресурсов как неотъемлемого условия устойчивого социально-экономического развития является основной задачей государственной земельной политики страны.

В настоящее время в ст. 13 Конституции Республики Беларусь установлены основы земельного строя Республики Беларусь, в ст. 46 предусматривается государственный контроль за рациональным использованием природных ресурсов, в том числе за землями. Ст. 13, 44, 46, 60 Конституции включают в себя гарантии прав на землю. Юридические гарантии прав землепользователей и иных субъектов земельных отношений, т.е. средства, способы и условия, с помощью которых обеспечиваются указанные права, закрепляются конституционным, земельным, гражданским, экологическим и иным законодательством [212].

Действенность правового механизма обеспечения прав и свобод человека и гарантий их реализации зависит прежде всего от соблюдения конституционного принципа верховенства права в нормотворческой и правоприменительной деятельности. Реализация в нормотворчестве принципа верховенства права и основанного на нем принципа правовой определенности предполагает создание такой правовой системы, в которой нормативные правовые акты находятся во взаимосвязи, согласуются между собой, а также обеспечиваются ясность, точность, непротиворечивость и логическая согласованность [37].

В данный момент ведущим источником, который регулирует отношения, связанные с установлением и защитой прав землепользователей, является Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. Непосредственно в КоЗ закреплена ст. 71 КоЗ, согласно которой констатируется, что нарушенные права землепользователей подлежат восстановлению в соответствии с КоЗ и иным законодательством. При этом мы видим, что такая регламентация совершенно не раскрыта законодателем детально, механизм защиты не

представлен должным образом. Кроме того, многие нормы, направленные на защиту и реализацию их прав и интересов закреплены в разрозненном виде.

Так, в ст. 69 КоЗ установлена возможность реализовать права, предусмотренные законодательством. Им гарантируется устойчивость прав на земельные участки, что выражается, в частности, в закреплении исчерпывающего перечня оснований и детальной процедуры прекращения прав на землю (ст.ст. 60-67 КоЗ), права собственника на выкуп у него земельного участка или на получение равноценного земельного участка в случае его изъятия для государственных нужд (ст. 73 КоЗ). В ст. 22 КоЗ предусмотрено право участвовать в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, связанных с принятием государственными органами решений о предстоящем изъятии, об изъятии и предоставлении, изменении целевого назначения земельных участков установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки (ст. 22 КоЗ). В КоЗ закреплена процедура разрешения земельного спора в установленном порядке судом и (или) исполнительным комитетом. В КоЗ предусмотрена возможность обжалования решений, иных действий (бездействий) государственных органов в области земельных отношений в вышестоящие государственные органы и (или) в суд. Ст. 72 КоЗ закрепляет право требовать с соблюдением установленной в названной норме процедуры возврата самовольно занятого земельного участка. Более того, установлена возможность использовать иные способы защиты прав, в том числе, признание недействительными неправомερных сделок с земельными участками; вещно-правовые способы защиты; возмещение вреда, причиненного нарушением земельного законодательства, а также правомерными действиями [271]. Нормы земельного законодательства о возмещении вреда базируются на общих правилах возмещения вреда, закрепленных в главе 58 ГК, а также нормах Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды», регулирующих возмещение экологического вреда. Таким образом, в законодательстве отсутствуют четкие согласованные нормы, закрепляющие вышеуказанные гарантии.

Основным недостатком законодательства об использовании и охране земель следует назвать отсутствие правовых норм, отража-

ющих гарантии обеспечения интересов субъектов [262]. В частности, в КоЗ нет правовых норм, направленных на защиту прав землепользователей при установлении ограничений прав на земельные участки.

Вся система рационального использования земель должна носить природоохранный, ресурсосберегающий характер и предусматривать сохранение почв, ограничение воздействия на растительный и животный мир и другие компоненты окружающей среды. На необходимость экологизации, ориентированной на резкое усиление природоохранного значения земельного законодательства, обращал внимание В.Н. Хлыстун [240]. При этом важно отметить непоследовательность и противоречивость действий по реализации мер земельной политики с учетом преобразований в области земельных отношений в ныне действующем законодательстве. В частности, экологизацию земельного законодательства должны обеспечивать нормы, посвященные охране окружающей среды, в том числе охране и рациональному использованию земель [135]. Однако в белорусском земельном законодательстве такое комплексное регулирование слабо развито. В этом вопросе следует согласиться с профессором Коваленко Т.А., которая отмечает, что игнорирование в процессе нормотворчества и правоприменения объективных признаков и значения земли как составляющей окружающей среды приводит к формированию несовершенного дефектного правового регулирования земельных отношений вследствие наличия многочисленных коллизий между нормами экологического, природоресурсного, земельного, гражданского и хозяйственного права, пробелов правового регулирования приобретения и реализации отдельных и экологических и земельных прав, декларативности и отсутствия механизмов реализации отдельных эколого-правовых и земельно-правовых предписаний, что негативно сказывается на качественном состоянии не только земель, земельных участков и почв, но также окружающей среды в целом, повышает риск угроз для здоровья и жизни человека [89].

Глава 2. ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРАВ И ИНТЕРЕСОВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

2.1. ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНЫХ И ЧАСТНЫХ ИНТЕРЕСОВ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ

Надлежащее обеспечение реализации прав участников земельных отношений, их защита выступают важнейшей задачей государства на любом этапе развития.

Термин «механизм» применяется в различных отраслях науки, не только в технических, но и в юридических – при описании различных сложных процессов как целостного явления, имеющего свое и содержание. В процессуальном аспекте механизм предполагает структурную организацию, которая включает в себя определенные элементы, которые должны быть согласованы, иметь систему, определяющую целенаправленный характер, а также predisposed к изменениям под влиянием окружающей вариативной действительности [235]. В теоретических исследованиях в правовых науках имеются исследования «механизма правового регулирования», «механизма реализации права», «механизма защиты прав», «механизма реализации юридической ответственности» и др. [1; 46; 95].

Механизм правового регулирования охватывает комплекс фрагментов правовой действительности, относящихся к догме права, т.е. комплекс последовательно связанных правовых средств) [8]. В теории экологического права авторитетными учеными исследованы элементы эколого-правового механизма, установлены характер и способы воздействия права на общественные экологические отношения. Однако отсутствуют единообразные подходы и представлены различные варианты конструирования «механизмов», такие как «механизм экологического права» (В.В.Петров) [187], «эколого-правовой механизм» (М.М. Бринчук) [24], «правовой механизм охраны окружающей среды» (Т.И. Макарова) [127] и т.д.

Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина – сложная, целостная, многосторонняя и многоуровневая система статических и динамических элементов, каждый из которых имеет свое функциональное

предназначение, с помощью которых осуществляется целенаправленное воздействие на общественные отношения в сфере реализации прав и свобод человека и гражданина [85].

Следует согласиться с Шундиковым К.В. в суждении о том, что объективным основанием для формирования категории «механизм» является достаточно очевидный факт существования в структуре позитивного права не только элементарных юридических средств (дозволений, запретов и т.д.), но и своеобразных связок, блоков, правовых инструментов, сконструированных законодателем для гарантированной реализации субъектами своих законных интересов и достижения правомерных целей) [294].

Механизм реализации прав граждан – это прежде всего активный, целенаправленный процесс деятельности государственных органов, общественных объединений и граждан по выполнению предписаний, заложенных в нормах права, путем использования различных форм и видов деятельности, осуществляемых конкретными участниками правоотношений. Механизм должен включать в себя обоснование системы юридических форм, средств и гарантий обеспечения прав человека. Основными же формами обеспечения прав граждан Л.М. Рябцев выделяет административный надзор; правомочные требования и распоряжения; применение установленных мер предупреждения и пресечения; применение мер взыскания [205]. Собственно юридический механизм осуществления гражданами своих прав должен подкрепляться организационно-правовой и распорядительной деятельностью государственных органов и их должностных лиц. Данное обстоятельство, по мнению Л.Н. Рябцева, обуславливает особую роль и значимость государства, его властных структур в жизнедеятельности общества [205, с. 22].

Механизм реализации прав землепользователей включает элементы, относящиеся к разным стадиям правового регулирования общественных земельных правоотношений: стадии регламентации отношений по использованию земли и земельных участков, возникновения субъективных прав и обязанностей, их непосредственного осуществления, изменения прав на земельные участки, прекращения прав на земельные участки, комплекс юридических средств защиты прав землепользователей. Рассмотрение правового механизма приемлемо только на основании использования системного метода, метода структурно-функционального анализа, который позволяет

исследовать сложные целостные явления реализации прав на земельные участки, а также изучить внутреннюю взаимосвязь и взаимодействие элементов.

Регулирование земельных отношений основывается на необходимости обеспечения конституционных прав и свобод человека, в частности прав в использовании земель и земельных участков. Государство воздействует на экономическое развитие, в том числе посредством определения правил, регулирующих частную собственность. Делая это в интересах общества, часто тем самым оказывает отрицательное воздействие на интересы отдельных землепользователей. В условиях увеличения потребностей различных участников (как органов государственного управления, так и землевладельцев, землепользователей, собственников земельных участков, других заинтересованных лиц) важно обеспечение соблюдения баланса их интересов на законодательном уровне.

Государственное регулирование земельных отношений рассматривается как система мер, направленных на реализацию земельной политики. Учитывая сложный характер земельных отношений, которые во всех своих разновидностях реализуются как совокупность публичных и частных элементов, можно говорить, что государственное регулирование присутствует всегда (затрагивает все виды земельных отношений), в разной степени и различных формах. При этом отдельные функции управления земельными ресурсами недостаточно урегулированы правовыми нормами, в частности, контроль за использованием и охраной земель, землеустройство, ведение земельного кадастра должны иметь более четкое толкование осуществляемой деятельности в законодательстве.

Современное земельное законодательство подробно регламентирует права и обязанности землепользователей. Непосредственно права землепользователей отражены в ст. 69 КоЗ, а ст. 70 КоЗ закрепляет ряд обязанностей землепользователей, которые в совокупности с правами составляют правовой статус землепользователей. В тоже время в главе 2 КоЗ (ст. 24-30) закреплена компетенцию государственных органов, осуществляющих государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель с учетом подотчетности и подконтрольности этих органов. Если провести соотношение, то на первый взгляд, не прослеживается баланс полномочий государственных органов и землепользователей. Соот-

ветственно, чтобы правовой статус землепользователей был понятным и раскрыт в законодательстве достаточным образом, он должен иметь под собой механизм его реализации как прочный фундамент земельной политики.

Следует обратить внимание, что организационный механизм земельных отношений дополняется в настоящее время экономическим механизмом. По мнению Елисеева В.С. недостаточно обращается внимание на принципы построения данных отношений, что влечет так называемый конфликт интересов государства и частного лица. Государственно-частное партнерство нуждается в оперативном усилении – в разработке механизма приспособления государственного интереса к рыночным отношениям [59].

В Республике Беларусь действует Закон «О государственно-частном партнерстве» от 30.12.2015 г. № 345-З. Под государственно-частным партнерством понимается юридически оформленное на определенный срок взаимовыгодное сотрудничество государства и частного партнера в целях объединения ресурсов и распределения рисков, отвечающее целям, задачам и принципам, определенным вышеназванным Законом осуществляемое в форме соглашения о государственно-частном партнерстве [160].

Анализ термина «государственно-частное партнерство» показывает, что в самом общем виде под таким партнерством подразумевают любые формы взаимодействия государства и частного бизнеса. Широкая трактовка данного термина подразумевает под государственно-частным партнерством взаимодействие государства и частных субъектов не только в экономической, но и в иных сферах. То есть в широком смысле к государственно-частному партнерству можно отнести любые формы взаимного сотрудничества, в том числе государственные контракты, договоры, концессионные соглашения. Но среди сфер, в которых возможно осуществление форм государственно-частного партнерства, не названо природопользование. При этом, именно благодаря тому, что в землепользовании сложилась основа экономического механизма пользования земельными участками, выраженного посредством различных экономических категорий (платежи за землю, цена земли, экономическая оценка земель и т.д.), государственно-частное партнерство может быть применимо к земельным отношениям.

Законом Республики Беларусь «О государственно-частном партнерстве» определено, что государственно-частное партнерство основывается на принципах:

- верховенства права;
- социальной направленности регулирования экономической деятельности;
- приоритета общественных интересов;
- гласности;
- добросовестной конкуренции;
- эффективности проектов государственно-частного партнерства;
- обеспечения баланса интересов и рисков между государственным и частным партнерами;
- равноправия государственного и частного партнеров;
- свободы договора;
- охраны окружающей среды [160].

Один из принципов государственно-частного партнерства равноправие государственного и частного партнеров по сути выступает характеристикой баланса интересов субъектов. К его существенным чертам следует также отнести соразмерность в установлении прав и обязанностей субъектов отношений, их осуществление и защита и др.

Важнейшим принципом в области охраны окружающей среды выступает учет баланса экологических, экономических и социальных интересов общества в целях удовлетворения потребностей нынешнего и будущего поколений [155].

Обеспечение баланса интересов, а также соотношение различных интересов субъектов имеет для права принципиальное значение. На необходимость достижения баланса экологических, экономических и иных интересов личности, общества и государства при гарантированности основополагающих прав личности, неразрывности прав и обязанностей субъектов отношений в экологической сфере, внедрения более действенного механизма защиты экологических прав, а также оптимизации формального определения процессуальных правил обращает внимание Н.А. Карпович [82, с. 33]. Безусловно, полагаем, в основе земельного права должен на первое место выходить принцип обеспечения сочетания общественно значимых и частных интересов. В законодательстве об использовании и охране земель уже сформировались устойчивые

позиции различных заинтересованных сторон. Однако «диалог» между ними не всегда четко прослеживается. В условиях увеличения потребностей различных участников (как органов государственного управления, так и землевладельцев, землепользователей, собственников земельных участков, других заинтересованных лиц) необходимо обеспечение соблюдения баланса их интересов на законодательном уровне.

Сбалансированность регулирования отношений невозможна без четкого определения сфер частных и публичных интересов в праве, без выработки единых научно-теоретических подходов к этим понятиям и их содержанию, а также при неупорядоченном и несовершенном законодательстве [262, с.61].

Любое субъективное право – это установленная законом мера, в пределах которой лицо свободно может совершать определенные действия. Это вполне относится и к земельным правам граждан, мера и степень свободы определяются действующим законодательством об охране и использовании земель и иными законодательными актами. Однако достоверно известно, что в реальной жизни попытки субъектов реализовать свое право на получение земельного участка, совершение сделок с земельными участками и другие правомочия не всегда могут быть удовлетворены по объективным причинам, обусловленным необходимостью не только выполнением положений, зафиксированных в правовых нормах, но и в связи с издержками ради интересов других лиц или общества, а, возможно, и государства.

В условиях социально ориентированной рыночной экономики собственник земельного участка руководствуется не только исключительно собственными интересами. Власть и свобода собственника осуществляются в определенных границах (в интересах общества, третьих лиц) [156, с.69]. В юридической науке мы зачастую сталкиваемся с понятием «интерес», в частности, в земельно-правовой науке мы то и дело слышим о необходимости соблюдения интересов других землепользователей, общества, государства, при этом в законодательстве данный термин нигде не раскрывается и, более того, не закреплён.

Если права имеют четкую регламентацию в земельном законодательстве, то употребляемые термины «интересы», «потребности»

также должны получить разъяснение. Следует согласиться с А.А. Даньковым, что использование категорий «интерес» приобретает особую актуальность на современном этапе развития цивилизации, когда каждое цивилизованное государство, причисляющее себя к демократическим, заявляет о приоритете общечеловеческих ценностей, прав и свобод человека по отношению ко всем остальным охраняемым правом интересам [50].

Что понимается под интересом? Возможно ли его отождествлять с правомочиями? Интерес является предметом изучения многих отраслей наук, при этом в него вкладывается различный смысл. Для права характерно понятие интереса в целом, в частности в земельном праве можно разграничить интересы частные и интересы общества (публичные интересы), а также государственные интересы. При этом, следует согласиться со специалистами, что, к сожалению, в литературе уделяется очень малое внимание общетеоретическому понятию интереса [94, с.17].

Удовлетворить возможно интерес, а право – реализовать. Действительно, интерес, как определяется в толковом словаре Т.Ф. Ефремовой – причина социальных действий, лежащая в основе непосредственных побуждений (мотивов, идей и т.п.) [63]. Ожегов определяет интерес как внимание, возбуждаемое чем-нибудь значительным, привлекательным [152].

Интерес, по мнению Ю.Б. Фогельсона, – это фактически возможное поведение заинтересованного лица, приносящее ему пользу. О заинтересованности лица можно говорить, если у этого лица есть возможность извлекать своим поведением пользу. При этом извлекаемая польза может носить как имущественный, так и неимущественный характер. Разграничение проводится по характеру вреда, который может быть нанесен интересу лица [239, с. 25]. При этом А.В. Малько совершенно не связывает интерес с вредом и называет его простым юридическим дозволением [139]. Авторитетные белорусские ученые-юристы определяют правовой интерес как сформулированную субъектом приоритетную потребность, реализация которой, исходя из целевых и мотивационных установок, осознается им исключительно в рамках действующего права [43]. Носитель правового интереса является субъектом права (в широком смысле). Носителями правовых интересов в отношениях по исполь-

зованию земли и земельных участков могут выступать различные субъекты – как государство, так и общество, и отдельные землепользователи.

Но рассмотрим еще один аспект вопроса. Потребности, по нашему мнению, не могут совпадать в корне с интересами, поскольку «потребности есть нужды в чем-либо необходимом для личности, общества в целом» [64], а значит, это не всегда волеизъявление иметь нечто привлекательное. В КоЗ закреплено понятие государственных нужд, к которым относятся потребности, связанные с обеспечением национальной безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурного наследия, размещения и обслуживания объектов инфраструктуры и другие нужды. В российской юридической литературе Е.А. Конюх под государственными нуждами предлагает понимать объективно возникшие общественно значимые потребности, необходимость в удовлетворении которых обусловлена интересами широкого круга субъектов, реализуемые в установленном законом порядке публично-правовыми образованиями [105]. Такое определение более точно раскрывает суть государственных нужд, исключая широкое толкование. Данные тезисы подтверждают, что нужды в чем-либо объективно необходимом и есть потребности. Интерес и потребности – категории близкие, но не тождественные. По мнению А.В. Малько, исследующего законные интересы как правовую категорию, потребность – более широкое понятие [139]. Потребности (экономические, экологические и иные, связанные с их удовлетворением) можно признать объектом правового интереса. Безусловно, интерес формируется на базе потребностей, вытекает из них, является формой их выражения.

Можем ли мы считать обозначенные в КоЗ государственные нужды государственными интересами? Что понимается под государственными интересами. И существуют ли они в целом? Исходя из анализа законодательства, можно предположить, что у государства нет как таковых интересов, есть лишь нужды либо потребности. Но с оговоркой: некий интерес может быть охвачен государственными нуждами. При этом стоит обратить внимание, что в законодательстве закреплено понятие «национальные интересы». Так, некоторые авторы отождествляют государственные и национальные интересы: «то, что обычно принято называть национальными инте-

ресами, есть, в принципе, интересы государственные» [147]. При этом мы осознаем тот факт, что нация и государство – не тождественные категории, а значит национальные интересы выражают наиболее актуальные потребности жизни общества и государства, а государственные интересы определяются необходимостью решить проблемы «функционирования механизма государственного управления с учетом интересов социальных групп и слоев» [188].

В белорусском законодательстве понятие «государственные нужды» имеется в гражданско-правовых нормах, понятие «интерес» отсутствует как таковой юридический термин. Объектом правовой охраны выступает только такой интерес, который прямо закреплен в законодательстве либо определяется его общим смыслом (имеет законный характер). На необходимость правового урегулирования данного вопроса, в том числе разграничения отдельных (частных) и интересов общих (общественных, публичных), способах разграничения обращают внимание ученые, исследующие публичные и частные интересы в экологическом праве [151].

Стоит обратить внимание на интересы определенных групп населения района или местности в отношении использования земель. В этом случае принято говорить об общественных интересах. Не менее распространено и понятие «публичные интересы». Равнозначны ли они?

Содержание таких категорий, как «публичные интересы», «общественные интересы» в законодательстве об использовании и охране земель не раскрывается. Очевидно, это общезначимые интересы общества и в целом государства, интересы неопределенного круга лиц (большого числа граждан). В основе публичного интереса лежит действительно существующий интерес общества. В переводе с латинского публичный (*publicus*) означает общественный, т.е. открытый, гласный; не частный.

Для того чтобы определить содержание понятия «общественно значимые интересы», необходимо обратиться к их сущности. Вполне обоснованное определение понятию публичного интереса дано Ю.А. Тихомировым, который под таким интересом понимает «признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит гарантией ее существования и развития» [231]. Что же понимается под обще-

ственно значимыми интересами? Под общественными интересами некоторые авторы понимают интересы лиц, которые плохо представлены в обществе [266]. Защита общественных интересов есть защита прав групп населения. В строгом смысле слова это общие интересы, своего рода усреднение личных, групповых интересов. Это общественные интересы, без удовлетворения которых невозможно, с одной стороны, реализовать частные интересы, с другой – обеспечить целостность, устойчивость и нормальное развитие организаций, государств, наций, социальных слоев, наконец, общества в целом. Это официально признанные интересы, имеющие поддержку государства и правовую защиту. Следовательно, общественно значимый интерес есть признанный государством и обеспеченный правом интерес социальной общности, удовлетворение которого служит условием и гарантией ее существования и развития. Определить содержание и пределы действия общественно значимых интересов в земельно-правовых отношениях публичного интереса довольно трудно. Во-первых, само по себе сложно обеспечить исчерпывающую полноту и точность его выражения, поскольку имеется непосредственная взаимосвязь с государственными потребностями, последние ведь направлены на нужды общества в том числе. Во-вторых, противоречивость и динамика развития политической и экономической сфер, многофакторность влияния, подвижность общественного поведения также затрудняют их выявление.

Применительно к общественно значимым интересам участников земельных отношений, можно выделить следующие правовые средства, которые должны быть направлены на их реализацию: а) нормативная правовая база (в рассматриваемом случае – законодательство об использовании и охране земель); б) установление порядка и гарантий обеспечения; в) закрепление способов охраны и защиты интересов, г) установление мер ответственности. В настоящее время в КоЗ ни один из названных пунктов не имеет регламентации, поэтому, полагаем, необходимо указать как понятие общественно значимых интересов, так и способы их обеспечения и защиты. Нормы, имеющиеся в Кодексе Республики о земле, не дают должного представления о том, что относится к таковым интересам, и каким образом возможна их защита.

Совпадают ли общественные интересы и публичные интересы? По мнению Л.Н. Рябцева, Д.В. Гвоздева публичные интересы – это

субъективные интересы, реализация которых возложена на государство в лице его аппарата. При этом субъективной потребностью является безопасность, которая реализуется посредством осуществления правоохранительной функции государства [43]. Соответственно, можно утверждать, что это одно и то же явление. Хотя Г.Л. Землякова и ряд других авторов высказываются, что урегулирование сочетания общественных и частных интересов выражают суть публичных интересов [71]. Помимо частных интересов и притязаний обществу характерны и единые для всех интересы без различия и противопоставления – публичные интересы, где не может быть различия «моего» и «твоего» [22]. Безусловно, именно государство – блюститель публичных интересов [22], которое обеспечивает использование земли по целевому назначению, соблюдение правовых экологических требований по обеспечению рационального использования и охраны земель.

Субъективные интересы – интересы отдельных лиц, реализуемые субъектами непосредственно при помощи государства, принято именовать частными интересами. Мы можем обозначить, что частные интересы в сфере землепользования – это интересы, распространяющие свое действие на отдельных (частных) лиц, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные личные отношения граждан по использованию земельных участков. Признание и защита субъективных прав является одной из основных задач современного права. Однако наряду с потребностями и интересами конкретных субъектов существуют и публичные интересы государства и его административно-территориальных образований. Указанные интересы по многим позициям противоречат друг другу. Однако основная проблема заключается в определении того, чьи интересы приоритетны: конкретного землепользователя или общества или государства в целом. И в этой дискуссии нельзя забывать о том, что земля представляет собой единственное место обитания всех человеческих поколений.

Однако, частный интерес никогда не будет удовлетворен в полной мере, если он не отражен в общем. Сфера правомерного достижения индивидуальных «частных» интересов и получения прибыли (что является целью имущественного оборота) должна быть дополнена сферой защиты интересов общественного блага и общих для

всего общества интересов, которые не всегда рассчитаны на получение прибыли. Эта сфера в общественных отношениях должна быть четко обозначена, это сфера государственных интересов.

Анализ отечественных и зарубежных норм права позволяет сделать вывод о том, что в случае коллизии между общественно значимыми и частными интересами в большинстве случаев приоритет отдается защите именно общественных интересов. Абсолютно нормально для землепользователя стремиться к удовлетворению собственного интереса, однако следует помнить об общих благах. Если каждый член общества будет для достижения своего интереса действовать так, что указанные ресурсы прекратят свое существование, то последствия для него лично будут гораздо хуже, чем он ожидал. Другими словами, в перспективе каждый получит больше выгоды, если, к примеру, окружающая среда будет чистой. Если все члены общества будут нацелены лишь на удовлетворение своего личного интереса, противоречащего общественному, то в конце концов результат их поведения будет не соответствовать их ожиданиям, он будет хуже, чем тот, который они могли достигнуть, если бы вносили вклад и в общее благо или хотя бы не вредили ему [298, с. 19]. Поэтому соблюдение общественно значимых интересов в сфере оборота земель отвечает и частным интересам отдельных его участников, даже если они об этом не задумываются. Каждый из них заинтересован, чтобы условия пользования земельным участком соблюдались, обязательства исполнялись, а, соответственно, все участники действовали добросовестно.

Стоит отметить, что защита общественно значимых интересов в земельном праве не означает необоснованного вмешательства в частноправовую сферу, а лишь установление разумных границ поведения участников земельно-правовых отношений. По своей сути защита рассматриваемых интересов на должном уровне будет способствовать устранению противоречий, которые складываются в обществе в связи со столкновением многочисленных и разнообразных частных интересов.

На базе четко установленных теоретических понятий, когда достоверно выявлено, что чем именовать, появляется возможность определения единого порядка установления и прекращения прав на земельные участки, установления ограничений прав с учетом частных, общественных интересов или государственных интересов, а

значит, поддержания правопорядка в области регулирования земельных отношений. Правопорядок можно рассматривать как единство права и власти, т.е. порядок, при котором правовое положение и взаимоотношения всех субъектов земельных отношений четко определены законами и защищены правовыми нормами, а соответственно, и государственной властью.

В юридической науке высказана позиция Б.М. Гонгалю, «оптимального сочетания (баланса) частных и публичных интересов < нет и вряд ли будет» [45, с. 35]. В тоже время более справедливой представляется подход цивилиста В.Ф. Яковлева о том, что что «сейчас нам нужна концепция, учитывающая частноправовые и публично-правовые аспекты при регулировании отношений, связанных с недвижимостью» [296, с. 102]. Вопрос обеспечения гармонии интересов личности и государства — это и вопрос взаимного ограничения их прав [78]

Баланс интересов участников земельных отношений можно понимать как определенное состояние правоотношений, в которых права и обязанности сторон соразмерны и имеют равные возможности для реализации своих законных интересов по использованию земель. В ст. 1 ЗК РФ сочетание интересов общества и законных интересов граждан закреплено в качестве принципов земельных отношений [69]. Если на уровне принципа земельных отношений закрепить данный постулат, остальные нормы земельного законодательства должны будут исходить из данной позиции. Поскольку земельное законодательство не содержит положений, которые бы указывали на особенности защиты прав и интересов субъектов, то такая защита должна осуществляться в соответствии с общими принципами земельного права и законодательства.

До настоящего времени белорусскими учеными не предпринималось попыток комплексно исследовать данный вопрос – изучить действующее законодательство, касающееся закрепления интересов землепользователей и субъектов, заинтересованных в использовании земли, обратиться к правовой доктрине и проанализировать сложившуюся практику, в том числе зарубежную.

Республика Беларусь осознает весь комплекс проблем, связанных с тем, что интересы личности, общества и государства далеко не всегда совпадают, и необходимо совершенствовать механизмы их согласования, установлению баланса, разрешения и предотвра-

шения конфликтов. Ущемление одних интересов в пользу других чреваты явными негативными последствиями: росту напряженности между различными группами населения, возможно, падению авторитета органов государственного управления. И только достижение баланса между протестующими сторонами способно обеспечить установление долгосрочных развитых отношений. Закрепить в законодательстве об охране и использовании земель и тем самым предотвратить возможные споры и конфликты невозможно. Эффективным представляется другой способ – создание системы разрешения таких конфликтов, неотъемлемой частью которых является более точное законодательное регулирование.

В качестве примера следует обратиться к правовым нормам других государств. В ст. 33 Конституции Испании 1978 г. специально оговаривается возможность ограничения права частной собственности по причине, «оправданной публичной пользой или социальными интересами», в ст. 17 Конституции Греции 1975 г. – «по мотивам общественной пользы» [100; 101].

Как нам думается, закрепление в законодательстве таких четких критериев более целесообразно, поскольку не создает конфликтных ситуаций и споров. Весьма продвинутым шагом в данном направлении можно считать положения Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Беларуси на период до 2030 года, в которой акцентируется внимание на совершенствование правовой базы для устойчивого использования земельных ресурсов, в частности издание законов «Об охране земель (почв), «О едином территориальном планировании», Указа Президента Республики Беларусь «О едином классификаторе экологических требований и ограничений землепользования» [155].

В ч. 1 ст. 59 Конституции Республики Беларусь установлена обязанность государства принимать все доступные ему меры для создания внутреннего и международного порядка, необходимого для полного осуществления прав и свобод граждан Республики Беларусь, предусмотренных Конституцией. Важнейшим инструментом решения проблемы достижения баланса интересов всех субъектов земельных отношений являются вынужденные ограничения прав и свобод, которые должны получить должное правовое регулирование. С позиции специалистов в области прав человека баланс дол-

жен быть основан на приоритетности прав личности, презюмируется защита прав и свобод конкретного человека при учете интересов общества [194, с. 95-96]. В иерархии конституционных ценностей «личность, общество, государство» введение ограничений прав и свобод является допустимым, оправданным и необходимым, поскольку ни одна из указанных ценностей не может существовать изолированно, вне или в ущерб приведенной триаде.

Но сохранение благоприятной окружающей среды и земельных ресурсов – та цель, ради которой должны приложить усилия все члены общества, а значит в данной сфере отношений следует совершенствовать положения земельного законодательства таким образом, чтобы ограничения землепользования были восприняты без сопряжения с ущемлением гармоничного развития всей системы прав и свобод любого субъекта земельных отношений.

Таким образом, регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком. Обеспечение баланса интересов возможно путем применения таких средств, как установление четких правовых норм, регулирующих охрану земель; государственный контроль за использованием земель, земельных участков; ограничение хозяйственной деятельности в интересах других землепользователей, а также необходимости использования объектов и охраны природных компонентов и окружающей среды в целом. К способам установления баланса интересов можно отнести определение условий пользования земельными участками путем заключения договора, в частности аренды или концессии.

В научном сообществе активно обсуждаются вопросы соотношения права и экономики, перспективы развития правовых основ регулирования экономических отношений [248]. На наш взгляд, взаимосвязь права и экономики следует рассматривать как взаимодействие, но не как приоритет регулирующих правовых норм над экономическими отношениями или наоборот. При этом стоит подчеркнуть, что процесс взаимосвязи весьма сложный и многогранный, на который оказывает влияние и такие факторы, как политические, социальные, идеологические и другие. С одной стороны, эко-

номические потребности общества порождают необходимость правовой формы регулирования отношений. С другой стороны, ни одно государство мира не может сохранять стабильность в пределах своих границ и поддерживать устойчивое социальное и экономическое развитие без четкого государственного регулирования земельных отношений. Необходимость такого регулирования возникает вследствие понимания значения сельского хозяйства для обеспечения своего населения страны продуктами питания, а также для сохранения качества и количества сельскохозяйственных земель, решения социальных, экологических и экономических проблем. Практика применения правовых мер показала, что использование только прямых методов воздействия на землепользователей на основе отношений власти и подчинения является недостаточно эффективным, так как не приводит к заметному улучшению состояния земельных и других ресурсов. Поэтому осознана необходимость развития экономических рычагов, основанных на материальной заинтересованности, на косвенном управлении землями и экономикой в целом. Практика выработала такие исходные начала, принципы экономического управления землями, как платность землепользования, эффективное использование земель, защита прав землепользователей. Эти принципы закреплены в КоЗ, и таким образом право выполняет непосредственно организующую функцию, как компонент механизма экономических процессов.

В основе принципа платности лежит экономическая (стоимостная) оценка земли. Денежная оценка позволяет сопоставить роль земли в производстве наряду с другими ресурсами, которые имеют стоимость и цену (материально-техническими, трудовыми), будет препятствовать бездумному отводу ценных земель для несельскохозяйственных целей, а также более точно определять ущерб, причиняемый земельным угодьям при их нерациональном использовании. Установление платности пользования землей и другими природными ресурсами направлено на решение экономических и экологических задач: повысить заинтересованность в их эффективном использовании, формировать дополнительные финансовые источники для воспроизводства плодородия земли. Из документов Конференции ООН по окружающей среде и развитию, проведенной в Рио-де-Жанейро в 1992 г., видно, что мировое сообщество идет к введению

системы цен на все виды ресурсов с учетом ущерба, наносимого природной среде и будущим поколениям.

В мировой практике известны и такие методы государственного регулирования земельных отношений, которые предполагали заключение соглашений между собственниками и уполномоченными государственными органами. В частности, такие методы известны в сельском хозяйстве США, где с их помощью государство стремиться бороться с эрозией почв, добиваться природоохранных правил и рационального использования земли [41].

Таким образом, в законодательстве об использовании и охране земель сформировались устойчивые позиции различных заинтересованных сторон. Представляется, что в современных условиях положения законодательства необходимо совершенствовать с целью надлежащего обеспечения баланса частных и публичных интересов. С этой целью необходимо постоянно проводить работу по пересмотру и дополнению концепции и стратегии развития системы охраны и защиты прав субъектов земельных отношений. Более того, нормы законодательных актов должны становиться все более подробными и понятными для всех субъектов без отсылок к другому законодательству.

2.2. ПРИНЦИПЫ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВОВЫХ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

О значении принципов отрасли права в юридической литературе проведено исследований довольно много и дискутировать о том, что именно они «задают тон» правовому регулированию земельных отношений не ново. Правовые принципы как объективно обусловленные исходные начала пронизывают, скрепляют правовую систему, обеспечивают ее целостность, определяют общий вектор ее развития, а также методы и основные направления правового регулирования [228, с. 25]. Подтвердим, что именно принципам принадлежит определяющая роль в формировании правовых предписаний, отражающих объективные потребности общества. Вероятность создания неэффективных и правовых норм значительно снижается, если законодатель следует принципам как отправным по-

ложениям и руководящим идеям. Перед нами не стоит задача «выдумать» принципы, в процессе научного исследования необходимо «открыть» принципы, необходимые в процессе отношений по реализации прав землепользователей, показать необходимость их закрепления.

Как нам представляется, следует уточнить, что понимается под термином «реализация права». С точки зрения В.М. Сырых, «реализация права – это воплощение в действиях граждан, юридических лиц, государственных органов, должностных и иных лиц предписаний действующих норм права»². В частности, обратим внимание, что участники земельных правоотношений должны действовать в строгом соответствии с действующим законодательством, выполнять его требования, отвечая интересам общества, обеспечивая его прогрессивное развитие. Как известно, реализация норм права осуществляется в формах соблюдения, использования, исполнения и применения.

Принципы земельных отношений следует рассматривать в качестве одного из важнейших направлений в осуществлении государственной политики в области использования и охраны земель. Нормы, в которых отражены принципы земельных отношений и раскрывающие механизм их реализации направлены на обеспечение как частных, так и публичных интересов [243]. При этом все принципы направлены на рациональное использование земли и отражают интересы всех субъектов по использованию земельных участков. Многие из них носят межотраслевую природу и выполняют вполне практическую функцию – применяются судом в случае пробела в правовом регулировании при разрешении земельных споров и обеспечивают единообразие правоприменительной практики [203, с. 7]. Важно помнить, что в принципах права в отличие от принципов законодательства объективируются сущностные, содержательные признаки конкретной отрасли права [131]. Содержание земельного права буквально пронизано нормами, связанными с осуществлением прав на землю теми или иными субъектами. В настоящее время для всех земельных отношений характерно взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм.

² Сырых, В.М. Теория государства и права : Учебник для вузов / Отв. ред. С.А. Чибиряев. – М., 1998. – 512 с.

Именно данный подход характерен для мировой практики как основы современной земельно-правовой науки и земельного законодательства большинства государств. Основная задача земельного законодательства – обеспечить баланс интересов всех субъектов в использовании земли путем «совокупности взаимосвязанных правовых механизмов воздействия на различные виды общественных земельных отношений». При этом такая задача может оказаться совершенно невыполнимой при отсутствии должных исследований процессов реализации принципов права. Некоторые авторы пытаются решить рассматриваемую проблему, заключающуюся в определении того, чьи интересы приоритетны: конкретного землепользователя или общества или государства в целом [186]. Однако важно убедиться в том, что главное – не приоритет, а баланс интересов как таковой при использовании земли как невозполнимого природного ресурса.

Изначально следует признать, что соблюдение баланса интересов государства, общества и отдельных землепользователей следует считать основным принципом правового регулирования земельных отношений. Использование и охрана земель подлежат регулированию в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком в пределах, установленных законом. Это предоставляет возможность решить такие важные проблемы, связанные с правом частной собственности на землю, как пределы государственного вмешательства во владение и пользование землей частными землевладельцами и ограничения их прав в пользу общества [83]. Однако такого правового начала не заложено в белорусской земельном законодательстве. Не выработано положений оптимального сочетания государственных, общественных и частных интересов в земельно-правовой науке. Исследований по данному вопросу не осуществлялось на таком уровне, чтобы возможно было совершенствовать законодательство для обеспечения интересов всех участников земельных правоотношений. Между тем, принцип соблюдения баланса общественных и частных интересов – это основанный на правовых доктринах и на праве важнейший постулат, который должен быть направлен на обеспечение в сфере земельных отношений оптимального соотношения прав и обязанностей общества в лице государства, с одной стороны, и зем-

лепользователей, с другой. Приходим к четкому убеждению, что в основе земельного законодательства на первое место необходимо установить принцип обеспечения сочетания публичных и частных интересов. Все частные интересы (получение прибыли от использования земли, защита от незаконного использования, свободное использование и т.д.) должны сочетаться так, чтобы не противоречить интересам других заинтересованных субъектов, а также способствовать сохранению природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, эксплуатации промышленных объектов и другим целям, в которых заинтересовано общество и государство.

Нами уже определены способы оптимального баланса интересов субъектов земельных отношений. Одним из способов установления оптимального сочетания прав и интересов участников земельных правоотношений является правовой механизм ограничений прав на земельные участки. Тенденция законодательного закрепления ограничений во всем мире такова, что наблюдается их все более упорядоченная структура и в тоже время рост. Это объясняется попыткой сохранить землю как ограниченный природный ресурс и одновременно сберечь окружающую среду, историко-культурные ценности, обеспечить оборону страну, должную работу транспорта, объектов промышленности, а также удовлетворить иные потребности заинтересованных лиц, при этом, в первую очередь они направлены на общественно значимые интересы. По мере развития рыночной экономики, вовлечения земли в гражданский оборот возникает необходимость в установлении или отмене ограничений прав на земельные участки. И, хотя при установлении определенных условий или запретов в пользовании участком свобода усмотрения собственника или землепользователя ограничена, тем самым достигается сочетание индивидуальных и публичных интересов.

Исходя из таких критериев, как существо содержания, природоохранная, экономико-социальная направленность, особые условия землепользования, влияние на осуществление хозяйственной деятельности, в КоЗ качестве основного принципа земельных отношений целесообразно выделить принцип сочетания государственных, общественных и частных интересов при решении вопросов, касающихся осуществления прав землепользователей.

Реализация принципов установления ограничений и обременений прав на земельные участки требует внесения соответствующих

изменений в ст. 5 КоЗ, закрепляющую общие принципы земельных отношений, а также уточнение положений ст. 22 КоЗ, определяющих в общей форме способы участия граждан в рассмотрении вопросов, затрагивающих их права и законные интересы и меры защиты прав землепользователей. Так, принцип, связанный с государственной регистрацией земельных участков, прав на них и сделок с ними необходимо дополнить и регистрацией ограничений прав на земельные участки, поскольку указание на их обязательную регистрацию имеется в законодательстве (ст. 20 КоЗ, ст. 3 Закона Республики Беларусь от 22.07.2002 г. № 133-З «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним»), и такое упущение представляется необоснованным. Принцип «установления ограничений и обременений прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов», закрепленный в представленном виде следует исключить из ст. 5 КоЗ, поскольку он не соответствует сущности и понятию ограничений и обременений прав. Данное требование не является всеобщим (универсальным) положением в земельных отношениях. Ограничения устанавливаются в целях сбалансированного удовлетворения интересов государства, общества и отдельных землепользователей, индивидуально в каждом случае предоставления земельного участка, а не в обязательном порядке как, например, происходит при осуществлении «государственной регистрации земельных участков, прав на них и сделок с ними», «единого порядка изъятия и предоставления земель», «использования земельных участков по целевому назначению» и т.д. Каждый из названных принципов, закрепленных в ст. 5 КоЗ, предполагает направленность ко всем складывающимся земельным отношениям, что не относится к рассматриваемому принципу. Подобного мнения придерживаются и другие ученые [12]. Кроме того, при установлении государственными органами ограничений прав на землю претворяется в жизнь важнейшее требование – рациональное использование земель. Данное требование имеет существенное и приоритетное значение.

В российском земельном законодательстве закреплен принцип участия граждан, общественных организаций (объединений) и религиозных организаций в решении вопросов, касающихся их прав на землю. Согласно этому принципу граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) и религиозные ор-

ганизации имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечивать возможность такого участия в порядке и формах, которые установлены законодательством (подп. 4 п. 1 ст. 1 ЗК РФ). Например, в соответствии с п. 2 ст. 23 ЗК РФ публичный сервитут устанавливается с учетом результатов общественных слушаний [69]. При этом закрепленный в ст. 5 КоЗ принцип гласности и учета общественного мнения при принятии решений об установлении ограничений прав на земельные участки нигде в земельном законодательстве не раскрывает механизм его реализации, хотя данный принцип, является необходимым и существенным элементом на любом этапе установления ограничений прав на земельные участки. Кроме того, не представлено понимания рассматриваемого принципа и возможности осуществления данного права (участия граждан) в земельно-правовой науке. В целях полной реализации рассматриваемого принципа необходимо конкретизировать ст. 22 КоЗ положением о возможности участия не только граждан, но и общественных объединений в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, что в полной мере будет соответствовать принципу, изложенному в ст. 5 КоЗ и дополнить формами их участия, о чем уже ранее указывалось автором в главе 1.2 данной монографии.

Следующим значимым аспектом в науке земельного права должно быть совершенствование экосистемного подхода в использовании земель. Качественное состояние земель играет ключевую роль в поддержании благоприятной для жизни и здоровья человека окружающей среды, а, следовательно, в обеспечении экологических прав граждан. В отличие от ранее действующего Кодекса в КоЗ 2008 г. отношения, связанные с охраной земель, не получили должного правового закрепления. В белорусском земельном законодательстве это направление правового регулирования земельных отношений слабо развито. Поэтому следует согласиться с мнением, высказанным в юридической литературе, что экологизация земельного законодательства находится на недостаточно высоком уровне [135], что может стать препятствием в осуществлении законных интересов землепользователей и нанести экологический вред земле.

На целесообразность и значимость реализации экосистемного подхода, благодаря которому обеспечивается комплексность в регулировании экологических отношений, и в тоже время о недостаточном его отражении в природоресурсном законодательстве указывает М.М. Бринчук [24]. Безусловно, соглашаясь с представленным суждением, признаем, что недостаточное развитие правовых норм об охране земель, рациональном использовании природных ресурсов как необходимых условий обеспечения благоприятной окружающей среды и экологической безопасности, и вызванные этим противоречия могут стать препятствиями в осуществлении законных интересов участников земельных отношений.

В Законе Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. № 1982-ХІІ «Об охране окружающей среды» получил закрепление важнейший принцип «рациональное (устойчивое) использование природных ресурсов», под которым понимается 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 [178]. Однако, такого принципа не содержится в законодательстве об охране и использовании земель, что является существенным пробелом регулирования земельных отношений. В тоже время правовые основы рационального использования земель имеют место в ЗК РФ. Закрепленный в белорусском КоЗ принцип «эффективного использования земель» не подпадает по признаки принципа устойчивого развития, поскольку эффективное развитие 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: не согласуется с подходом, который используется в других отраслях природоресурсного законодательства, где данный принцип сохраняется в качестве основного требования при использовании природных ресурсов, а также положениям Национальной стратегии устойчивого социально-экономичес-

кого развития Республики Беларусь на период до 2030 г., в которых рациональному использованию земель отводится важнейшая роль в обеспечении развития социальной и производственной сфер деятельности. В научном исследовании О.Н. Хоменко сформулировано авторское определение понятия «рациональное использование земель» [241], но лишь применительно к предложенной автором правовой модели экономического обеспечения рационального использования земель. При этом следует констатировать, что правовое регулирование устойчивого использования земельных ресурсов является одной из приоритетных задач государства.

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» [52]. 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» [131]. Таким образом, 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. В связи с этим принцип «эффективное использование земель» – использование земель, приносящее экономический, социальный, экологический или иной полезный результат, и не соответствует подходам, которые приняты во всех других природоресурсных отраслях законодательства, закрепленный в белорусском земельном законодательстве, не соответствует подходам, которые приняты во всех других природоресурсных отраслях законодательства. Он должен быть представлен в другой редакции – «рациональное (устойчивое) использование земель», поскольку переход на природоохранный, ресурсосберегающий, инновационный тип развития экономики определяется в качестве основной задачи развития

отношений государства в настоящее время. Система рационального использования земель должна носить природоохранный, ресурсосберегающий характер и предусматривать сохранение почв, ограничение воздействия на растительный и животный мир, геологические породы и другие компоненты окружающей среды. Рациональное использование земель выражается в требовании эффективной, целевой эксплуатации земли землевладельцами, землепользователями в сочетании с охраной земли как основы жизни и деятельности человека собственниками земли.

На основании вышеизложенного, полагаем, следует вернуть ранее закрепленный принцип рационального (устойчивого) использования земель, который направлен на усиление природоохранного аспекта землепользования и «соответствует экосистемному подходу к охране и использованию природных ресурсов» [281], поскольку существующий принцип эффективного использования земель (ст. 5 КоЗ) не только не заменяет его, но и не подпадает по признаки принципа устойчивого развития. Принцип эффективного использования земель должен быть сохранен как принцип, лежащий в основе экономически разумного использования земель, а принцип рационального (устойчивого) использования возвращен как природоохранный принцип.

Существующий подход, при котором землепользование подчинено решению экономических потребностей, не в полной мере соответствует таким программным документам, как Концепция национальной безопасности Республики Беларусь [104], и Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 года [155], которые ориентируют природопользование на сохранение в долгосрочной перспективе природных ресурсов и улучшение их качественного состояния.

Действующее земельное законодательство Республики Беларусь не дает системного подхода к охране земель ни в части содержания этой деятельности (при определении мероприятий и мер, входящих в охрану земель), ни при закреплении порядка их осуществления. В земельно-правовой науке определяется, что охрана земель осуществляется на основе комплексного подхода к землям как к сложным природным образованиям (экосистемам) с учетом зональных и региональных особенностей земель, целей и характера их использо-

вания. Земля играет большую роль в жизни человеческого общества: выполняет социальную, экономическую и экологическую функции, является условием существования всего человечества, обладает только ей присущими признаками: неповторимостью, невозсоздаваемостью, незаменимостью, ограниченностью в пространстве, неперемещаемостью, плодородием, многообразием ландшафта, рельефа, почвенного покрова, растительности. Поэтому одним из основных принципов земельного законодательства является принцип охраны земель и улучшения их полезных свойств.

Земля как объект правового регулирования характеризуется рядом свойств, отражающих ее экологическое, экономическое и социальное значение: плодородие (наличие почвы), отнесение к компонентам природной среды, возможность выступать как средство производства в сельском и лесном хозяйстве либо пространственный базис для размещения антропогенных объектов и осуществления различных видов деятельности [281]. Поэтому одним из основных принципов земельного законодательства является принцип охраны земель и улучшения их полезных свойств.

Определение охраны земель как системы мероприятий, направленных на предотвращение деградации земель, восстановление деградированных земель содержится в ст. 1 КоЗ. При этом деградация земель представляет процесс снижения качества земель в результате вредного антропогенного и (или) природного воздействия, а деградированные земли – земли, потерявшие свои исходные полезные свойства до состояния, исключающего возможность их эффективного использования по целевому назначению. Деградация земель сельскохозяйственного и иного назначения в настоящее время представляет одну из важнейших социально-экономических проблем, которая наносит огромный ущерб продуктивному потенциалу земельного фонда [224].

В Российской Федерации почвы закономерно рассматриваются в качестве составной части земли [179], хотя Проект Федерального закона № 83224-3 «Об охране почв» так до сих пор и не принят, несмотря на важную потребность в детальном правовом регулировании отношений по использованию и охране почв. Разночтения состоят только в естественно-природных свойствах почв в интересах сохранения и улучшения продуктивных свойств земли. Считаем

необходимым выделить почвы как самостоятельный объект правового регулирования, интегрированный с таким понятием как земля в единое целое, закрепить его правовое понятие и определить систему мер по охране почв. Реализация этого предложения имеет значимую перспективу, но в качестве первоочередной задачи можно предложить дополнить КоЗ специальной нормой об охране почв, на основании которой будет проводиться дальнейшая систематизация законодательства в этой области, в частности, разработка Закона Республики Беларусь «Об охране земель (почв)».

Действующее земельное законодательство слишком узко понимает охрану земель, связывая ее только с предотвращением снижения качества земель в результате вредного антропогенного и (или) природного воздействия [286]. Недостатком данного определения выступает отсутствие некоторых признаков природоохранной деятельности – комплекса мероприятий по охране окружающей среды, в то время как земли преимущественно выступают основой осуществления хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на экологическую систему, в то время как в ст. 12 ЗК РФ это положение учтено. От эффективности реализации мер по охране земель зависит состояние других компонентов окружающей среды. Мы обращаем внимание на то, что нормы по охране земель как целостный институт не получили должной систематизации ни КоЗ, ни в других нормативных правовых актах просто в силу их недостаточности. Так, в ст. 70 КоЗ закреплены обязанности землепользователей, в круг которых включаются осуществление мероприятий по охране земель, в противном случае, что указывается в ч. 2 ст. 60 КоЗ права на земельный участок могут быть прекращены. В ст. 89 КоЗ закреплены меры по охране земель, которые включают благоустройство и эффективное использование земель, земельных участков, сохранение плодородия почв и иных полезных свойств земель, защиту земли от подтопления, заболачивания, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами, иных вредных воздействий, предотвращение зарастания сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) и сорняками и др. Немаловажно, что нормы транспортного законодательства об установлении санитарно-защитных или охранных зон, не нашли свое отражение в законодательстве об использовании и охране земель, что является явным упущением при

регулировании охраны земель. При этом в ЗК РФ усилен экологический аспект земли как природного объекта. Глава «Охрана земель» вынесена в начало Кодекса, что соответствует экологическому аспекту земли, подчеркнутому в Конституции РФ, систематизированы правовые нормы, регулирующие использование и охрану земель особо охраняемых территорий. В целом следует говорить о более удовлетворительной экологизации земельного законодательства Российской Федерации в сравнении с белорусским законодательством об охране и использовании земель.

Интенсивное вовлечение земельных ресурсов в хозяйственный оборот является жизненно необходимым и закономерным, но оно должно осуществляться при условии контролируемого и рационального использования. Не останавливаясь на достигнутом, важно выработать меры и рычаги действия этого принципа, обеспечить качественный механизм правовых норм. В частности, это возможно решить в случае должного регулирования института охраны земель, обоснования необходимости установления ограничений прав на земельные участки путем закрепления оснований их установления, возможности возмещения правомерных убытков, включая реальный ущерб (понесенные затраты) и упущенную выгоду пользователем земельного участка, и способов их возмещения, возможность замены земельного участка в случае невозможности осуществления на нем хозяйственной деятельности и некоторых других мер.

Справедлива точка зрения А.Г. Тиковенко, который отмечает, что в силу своей гибкости правовые принципы способны изменяться сообразно реальным потребностям общества, постоянно развиваться под воздействием социально-экономических отношений, правоприменительной практики [228].

Земельное законодательство не должно принимать преимущественно экономико-правовой подход при регулировании землепользования. Безудержный экономический рост несовместим с сохранением здорового состояния окружающей среды. В то же время экономические интересы нельзя просто подчинить охране окружающей среды, затормозив развитие общества. Экологический интерес при осуществлении землепользования также должен соблюдаться как приоритетный, поскольку он определяется направленностью на сохранение благоприятной окружающей среды, в том числе земли как ее компонента, а также обеспечение рационального использования

и равного доступа к земле как природному ресурсу. Экологическую связанность О.Л. Дубовик видит в установлении экологически обоснованной с учетом состояния науки и техники, юридически оформленной в законодательных и иных нормативных правовых актах системы условий и процедур реализации права собственности на природные ресурсы, которые обеспечивают предупреждение экологических рисков, запреты заведомо негативного воздействия на окружающую среду [56, с.217]. Акцент на экономической составляющей ценности земли не дополняет, а противоречит объективно обусловленному пониманию ценности земли как компонента природной среды, природного объекта, имеющего важное экологическое значение [19]. Хозяйственная деятельность должна быть ориентирована не на повышение потребления природоресурсного потенциала, а на его рационализацию.

Изложенное свидетельствует о том, что экологизация отрасли земельного законодательства в настоящее время находится на начальном этапе. Достижение необходимого результата – осознание приоритета экологического интереса над экономическим – невозможно без надлежащей правовой регламентации данной сферы отношений.

Доктринальные принципы – это принципы, прямо не указанные в земельном законодательстве, но явно следуют из содержания и сути нормативных правовых актов. Первоначально признанные как общие идеи, они отражают смысл сложившихся в государстве и обществе земельных отношений и впоследствии могут получить нормативное регулирование. Наука земельного права должна базироваться дополнительно на таких принципах, как сочетание интересов общества и законных интересов граждан при реализации прав на земельные участки и экологизации земельного законодательства, включая вопросы рационального использования земель, охраны земель и улучшения их полезных свойств, охраны почв, использования земельных участков по целевому назначению. Сущность этих принципов имеет немаловажное значение в силу того, что их четкая структура будет являться фундаментом для новых, более совершенных и адаптированных правовых норм, которые обеспечат правовое регулирование обеспечения и защиты прав землепользователей и будут способствовать устойчивому развитию отношений в области

землепользования. Данные принципы должны получить закрепление и в КоЗ с целью построения системы правовых норм, касающихся прав на земельные участки, которые были бы направлены на обеспечение интересов всех землепользователей. Их четкая структура будет являться фундаментом для новых правовых норм, которые усовершенствуют правовое регулирование реализации и защиты прав землепользователей, а также будут способствовать устойчивому развитию отношений в области землепользования.

2.3. ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРАВОВЫХ ФОРМ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

В Республике Беларусь система прав на землю сложилась с 1990 года. Земельное законодательство закрепляет достаточно разнообразие правовые формы использования земель. Согласно ст. 3 КоЗ земельные участки могут находиться у землепользователей на следующих правах: государственной и частной собственности, а также на праве собственности иностранных государств, международных организаций; пожизненного наследуемого владения; постоянного пользования (пользования без заранее установленного срока); временного пользования; аренды (субаренды).

Вместе с тем, например, сервитуты и временное занятие земельных участков по сути сходные правовые формы, поскольку они предоставляют почти равные возможности для использования участков на различных правовых титулах, а это в свою очередь создает определенные противоречия. Временное землепользование и аренда земли также схожи между собой, есть различия по основаниям возникновения, хотя в целом устанавливается определенный срок пользования земельным участком. Соответственно, необходимо совершенствование предусмотренных прав и с учетом максимальной возможности для заинтересованных лиц к доступу к земельным участкам. Из существующих прав на землю таковыми являются: частная собственность и права, основанные на гражданско-правовых сделках, то есть аренда (концессия) и земельные сервитуты.

Среди системы прав выделяется прежде всего **право собственности** независимо от его форм и видов, которое является основным земельным правом, от которого производны все другие права на

землю. Одной из тенденций развития современного природоресурсного законодательства является расширение круга возможных собственников природных ресурсов [295].

Как основной поземельный титул право собственности на землю в соответствии со ст. 12 КоЗ выступает в двух формах: государственной и частной. Государство как собственник само не осуществляет землепользование, а передает земельные участки иным субъектам на различных правах, в связи с чем вопрос об отнесении права государственной собственности к правовым формам использования земли является спорным. Кроме того, одной из проблем видится недостаточное урегулирование государственной собственности в КоЗ (не определены субъекты и объекты такой формы собственности). Согласно ст. 12 КоЗ, к субъектам права частной собственности на землю относятся граждане Республики Беларусь; иностранные граждане, лица без гражданства; негосударственные юридические лица Республики Беларусь. При наличии двух форм собственности имеется проблема в определении собственника государственных земель.

В отношении граждан Республики Беларусь как субъектов права частной собственности на землю устанавливается исчерпывающий перечень целей, а в отношении иностранных граждан, лиц без гражданства – условия приобретения земельного участка в частную собственность. В частной собственности граждан Республики Беларусь могут находиться земельные участки, предоставленные для целей, предусмотренных в ст. 12 КоЗ.

Возможность приобретения в частную собственность земельных участков *иностранными гражданами, лицами без гражданства* является новеллой КоЗ 2008 г. [285]. При этом участок может быть предоставлен при выполнении определенных условий:

- земельный участок получен по наследству;
- наследуемый земельный участок принадлежал наследодателю на праве частной собственности;
- иностранные граждане, лица без гражданства, приобретающие земельный участок в собственность, являются родственниками наследодателя. Под родственниками понимаются близкие родственники наследодателя; иные лица, находящиеся в родственной связи с наследодателем, имеющие общих предков до прадеда и

прабабки; родители, дети, усыновители, усыновленные (удочеренные), родные братья и сестры, дед, бабушка, внуки супруга (супруги) наследодателя.

Цель использования иностранными гражданами, лицами без гражданства земельного участка на праве частной собственности должна соответствовать той цели, для которой участок предоставлялся ранее наследодателю.

КоЗ не устанавливает конкретные цели, для которых возможно предоставление земельных участков в частную собственность негосударственным юридическим лицам Республики Беларусь, следовательно, возникновение данного права возможно для любых целей, связанных с осуществлением ими хозяйственной и иной деятельности. Следует отметить, что КоЗ 1999 г. допускал предоставление земельных участков в собственность юридических лиц лишь при приватизации объектов государственной собственности и осуществлении инвестиционных проектов, что существенно сдерживало развитие отношений собственности на землю.

Иностранные государства, международные организации могут быть участниками земельных отношений, в том числе отношений земельной собственности, в случаях, установленных законодательством. Ст. 2 КоЗ и ст. 1 ГК устанавливают приоритет норм Конституции Республики Беларусь и норм международных договоров в регулировании отношений с участием иностранных государств, международных организаций. В соответствии со ст. 12 КоЗ для размещения дипломатического представительства, консульского учреждения иностранного государства в Республике Беларусь иностранное государство, а также международная организация для размещения своего представительства могут приобрести в собственность земельный участок в порядке, установленном Президентом Республики Беларусь.

В современных условиях концепция правового регулирования земельной собственности значительно изменилась. Главное в этом изменении – усиление государственного вмешательства в праве частной собственности (ограничения на получение земли, совершение сделок с земельными участками, регулирование использования сельскохозяйственных земель, природоохранные ограничения) [20]. Если собственник не использует землю, власть должна вмешаться и принудить его к ее обработке в интересах удовлетворения обще-

ственных интересов [296]. И. Покровский, исследуя Прусское земское Уложение, ссылается на правило, что «всякий земледелец обязан культивировать свой участок, и в интересах удовлетворения общей нужды он принужден к этому даже мерами власти, а если бы таковые оказались недостаточными, может быть вынужден к продаже земли в другие руки» [189]. Регулирование ограничений и обременений прав на земельные участки, основания и цели их установления рассмотрим в следующих разделах.

Земельным законодательством предусматривается возможность использования земельных участков **на праве пожизненного наследуемого владения**. Целесообразность сохранения данного права КоЗ 2008 г. обусловлена социальными факторами, поскольку его предоставление направлено на удовлетворение социально значимых земельных потребностей (связанных со строительством и обслуживанием жилых домов гражданами Республики Беларусь, состоящими на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, ведением коллективного садоводства и иных) и не требует внесения платы за предоставление земельного участка [276].

По содержанию право пожизненного наследуемого владения уже, чем право собственности, поскольку распорядительные правомочия субъекта данного права ограничены возможностью передать земельный участок по наследству, а также добровольно отказаться от земельного участка. Право пожизненного наследуемого владения является бессрочным и передается по наследству.

Согласно ст. 14 КоЗ *субъектами* права пожизненного наследуемого владения являются:

– граждане Республики Беларусь. На праве пожизненного наследуемого владения у граждан Республики Беларусь могут находиться:

– земельные участки, предоставленные им до вступления в силу КоЗ 2008 г.;

– земельные участки, право пожизненного наследуемого владения на которые перешло к ним в установленном порядке;

– земельные участки, предоставленные в соответствии с частью второй ст. 14 КоЗ;

Иностранцам предоставляется земельный участок на данном праве при переходе к ним по наследству участка или недвижимости на земельном участке [280].

Ст. 14 КоЗ устанавливает неисчерпывающий перечень *целей*, для которых земельные участки могут быть предоставлены на праве пожизненного наследуемого владения. Если сравнить цели этих прав на землю с правом частной собственности, то они за небольшим исключением совпадают. Право пожизненного наследуемого владения шире за счет таких целей, как ведение крестьянского хозяйства, хотя стоит учитывать, что право пожизненного наследуемого владения для него противоречит природе этого субъекта, и осуществление традиционных народных промыслов (ремесел). Юридические лица как таковые не могут быть субъектами рассматриваемого права.

Кроме того, необходимо понимать, что при праве пожизненного наследуемого владения земля находится в государственной собственности, а это значит при отказе от данного титула у владельца участка нет права распоряжаться им (например, продать по своему усмотрению, как при отчуждении земли в государственную собственность).

Законодательство не выделяет особых правил предоставления участков членам садоводческих товариществ, которые получают такие участки при создании садоводческого товарищества, поскольку данная территория выделяется единым массивом и в ее составе определяются участки граждан [207]. При предоставлении земельного участка в собственность гражданину Республики Беларусь взимается плата за земельный участок в размере кадастровой стоимости (п.6 Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667), а при предоставлении в пожизненное наследуемое владение, постоянное пользование садоводческому товариществу – безвозмездно, аренду всем лицам – без взимания платы за заключение договора аренды (ст. 31-1 КоЗ).

По мнению ученых, сфера применения права пожизненного наследуемого владения со временем должна сужаться, и быть предназначена лишь для тех случаев, при которых невозможно иначе реализовать нужды граждан в получении участка [280; 276]. Именно право собственности и аренда являются основными формами использования земли в развитых странах, и, разрабатывая Кодекс о земле 2008 года, законодатель изначально шел по пути исключения данной правовой формы использования земельных участ-

ков, однако все же впоследствии выступил за сохранение прежних прав на земельные участки, оставив право пожизненного наследуемого владения.

В соответствии со ст. 55 КоЗ, граждане, у которых находится земельный участок на данном праве, правомочны совершать сделки по отчуждению жилого дома, квартиры в блокированном жилом доме, дачного или садового домика, незавершенного законсервированного капитального строения, дои в праве на перечисленные объекты, на основании которых переходит и право на земельный участок. Соответственно, таким способом граждане могут реализовать распорядительные правомочия земельными участками в связи с переходом или отчуждением недвижимости.

При желании приобрести земельный участок у граждан зачастую возникает проблема, на каком праве выгоднее иметь участок: на праве пожизненного наследуемого владения или праве собственности. Возникает много вопросов относительно уплаты налога, изъятия земельного участка для государственных нужд, стоимости приобретения участка. Право собственности по временному признаку всегда является бессрочным правом, которое существует, пока существует объект этой собственности – земельный участок или земли; право собственности имеет целевой характер, целевое назначение государственных земель учитывается при определении их состава, а также при распределении и перераспределении этих земель другим лицам, все другие собственники используют земельные участки в соответствии только с целевым назначением. Эти же признаки характерны и для права пожизненного наследуемого владения земельным участком, однако стоит помнить, что первоначальное приобретение участка в собственность не может быть без оплаты, и о том, что только собственник обладает триадой полномочий – владение, пользование, распоряжение.

КоЗ подразделяет **право пользования земельными участками** на **постоянное и временное** в зависимости от срока пользования. Право постоянного пользования земельными участками предоставляется без заранее установленного срока, а право временного пользования носит срочный характер. Предельные сроки временного пользования земельными участками зависят от цели и оснований предоставления такого права: для целей недропользования – на срок, установленный законодательством о недрах для соответству-

ющих целей, на основании концессионного договора – до девяноста девяти лет, в иных случаях – до десяти лет.

Указанные земельно-правовые титулы объединяет то, что они предоставляются в административном порядке – на основании решений уполномоченных государственных органов. Исключение составляет право временного пользования, предоставляемое национальным и иностранным инвесторам на основании концессионных договоров.

Субъектами права постоянного пользования земельными участками могут быть только юридические лица Республики Беларусь. Право постоянного пользования земельными участками может быть предоставлено согласно ст. 15 КоЗ государственным органам, иным государственным организациям (за исключением предоставления земельных участков для строительства автозаправочных станций) – для осуществления ими своих задач и функций, предусмотренных законодательством [91]. Система государственных органов, иных государственных организаций определяется специальным законодательством. В частности, Указом Президента Республики Беларусь от 5 мая 2006 г. № 289 «О структуре Правительства Республики Беларусь» определено, что в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, входят министерства, государственные комитеты, являющиеся республиканскими органами государственного управления; объединения юридических лиц, объединения юридических лиц, иные государственные организации, подчиненные Правительству Республики Беларусь. Задачи и функции, возложенные на данные органы и организации, определяются положениями, утверждаемыми Советом Министров Республики Беларусь.

Субъектами права временного пользования земельными участками могут быть как юридические лица, так и граждане. При этом ст. 16 КоЗ содержит исчерпывающий перечень целей использования земли на данном праве, которые различаются в зависимости от субъекта.

С одной стороны, достаточно много целей получения земельных участков предусмотрено в КоЗ, с другой стороны. Перечень целей подразумевается как исчерпывающий, хотя прямого запрета на использование участков для других целей не имеется. Однако при же-

лании получить земельный участок для оказания определенных услуг потенциальные землепользователи могут столкнуться с отказом, так как однозначно такой цели в законодательстве не закреплено.

Можно констатировать, что право пользования предполагает наиболее доступный способ пользования земельными участками. При этом в законодательстве не раскрывается содержание понятия «доступ» для земельных правоотношений. В ГК В ст. 263 установлено возможность использования незакрытых для общего доступа земельных участков, находящихся в собственности Республики Беларусь, а также земельных участков других землепользователей, если они не огорожены либо землепользователь иным способом ясно не обозначил, что вход на участок без его разрешения не допускается. Соответственно, возможность доступа на земли, находящиеся в государственной собственности предполагает использование всех «имеющихся на этих участках природных объектов, допускаемых законодательством» [48], однако использование участков других землепользователей ограничено лишь проходом по этому участку. Доступ на такой земельный участок возможен как вторичное землепользование [279]. Вторичное землепользование не получило достаточного развития в земельном законодательстве, хотя до вступления в силу КоЗ 2008 г. предусматривалось предоставление земельных участков во временное пользование гражданам для огорождения, сенокосения и выпаса скота, под служебные наделы колхозам, совхозам и другим землепользователям из земель, находящихся в их пользовании. В литературе высказывается вполне обоснованная точка зрения И.С. Шахрай, что развитие данной формы землепользования в современных условиях позволит решить одновременно ряд задач таких, как удовлетворение потребностей граждан в земельных участках для сельскохозяйственных целей, а также сокращение неиспользуемых земель [276]. По нашему мнению, сокращение неиспользуемых земель благоприятно скажется на их охране, так как эта обязанность землепользователей будет находиться под строгим контролем государственных органов. Необходимо создать такую законодательную базу, которая бы способна была обеспечить предоставление земельных участков во вторичное пользование. Полагаем, на основании заключенных договоров с указанием мер экономического стимулирования землепользователей

возможно повысить оборот земельных участков, находящихся как в государственной, так и в частной собственности.

Отнесение *концессии* к временному пользованию землей представляется спорным, поскольку право временного пользования является земельно-правовым титулом, основанным на административном решении, а право концессии – на договоре. Право на землю, основанное на договоре концессии, имеет определенные сходства с правом аренды. Вместе с тем, как правило, права и обязанности концессионера шире, чем у арендатора, что обусловлено, в первую очередь, направленностью заключения концессионного договора на привлечение инвестиций [270].

Концессия, как и аренда земель имеет определенные сходства с вещными правами на земельный участок, особенно с правом временного пользования. В связи с этим в литературе высказывались мнения о том, что договор аренды земельного участка является обязательством, а возникающее на его основании право аренды, является разновидность вещных прав [61, с. 176]. В отношении концессионного соглашения подобное положение сформулировано в ст. 15 КоЗ, согласно которому, на основании концессионного соглашения возникает право временного пользования земельным участком.

Данная точка зрения является дискуссионной, поскольку права концессии и аренды, а также вещные права на земельные участки, характеризуются наличием общего правомочия – правомочия пользования. Но эти права имеют и некоторые отличительные особенности:

- наличие определенного срока (данный признак характерен и для права временного пользования земельным участком).
- возмездность.

Следует отметить, что в соответствии со ст. 32 КоЗ землепользование в Республике Беларусь является платным [91]. Арендатор-землепользователь вносит особый вид платежа – арендную плату, которая рассчитывается в соответствии с коэффициентами, установленными законодательством. Другие землепользователи за пользование землей уплачивают земельный налог. Концессионер за объект, переданный в концессию, вносит платежи, размер которых установлен концессионным соглашением.

– основание возникновения. Права концессии и аренды возникают на основании договора концессии и аренды земельного участка соответственно, в то время как вещные права на земельные

участки возникают на основании административного решения государственного органа. Безусловно, при заключении указанных договоров также присутствует публичный элемент (принятие административного решения о его заключении), однако наличие договора (обязательства) является обязательным условием для возникновения концессионных и арендных земельных правоотношений.

Обоснованным представляется выделение концессии в качестве самостоятельной формы землепользования, так как данный вид землепользования характеризуются следующими отличительными признаками: особый объект – земли, находящиеся только в собственности государства, особые субъекты (государство и инвестор), особая цель – строительство инвестиционных объектов и реализация инвестиционных программ, а также стабильность условий концессионных соглашений.

Сопоставление признаков аренды и концессии отмечено И.С. Шахрай на примере участков лесного фонда, представлены проблемы, затрудняющие применение института концессии в Республике Беларусь³.

Наиболее универсальным земельно-правовым титулом является **аренда**. На праве аренды могут быть предоставлены земельные участки, находящиеся в государственной и в частной собственности, относящиеся к любым категориям и видам земель. Однако аренда земельных участков, находящихся в частной собственности, должна осуществляться с соблюдением их целевого назначения.

Законодательство предусматривает широкий перечень субъектов, которые могут быть *арендаторами* земельных участков. К ним относятся: граждане (независимо от их гражданства); индивидуальные предприниматели; юридические лица Республики Беларусь; иностранные юридические лица и их представительства; иностранные государства; дипломатические представительства и консуль-

³ Шахрай, И.С. Проблемы правового регулирования концессии участков лесного фонда / И.С. Шахрай // 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. 535-538.

ские учреждения иностранных государств; международные организации и их представительства.

В соответствии со ст. 17 КоЗ, п. 1.2. Указа Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков», *арендодателями* земельных участков, находящихся в государственной собственности, являются:

– местные исполнительные комитеты в соответствии с их компетенцией;

– администрации свободных экономических зон – в случае предоставления земельных участков резидентам соответствующих свободных экономических зон, специальных туристско-рекреационных парков, органом управления которых является администрация свободной экономической зоны, в границах данных зон, парков (если право предоставления земельных участков, в том числе, с заключением договоров аренды этих земельных участков делегировано администрациям свободных экономических зон соответствующими исполнительными комитетами). Согласно ст. 1 Закона Республики Беларусь от 7 декабря 1998 г. «О свободных экономических зонах», резидентом свободной экономической зоны является юридическое лицо или индивидуальный предприниматель Республики Беларусь, зарегистрированные в установленном законодательством порядке администрацией этой зоны.

Арендодателями земельных участков, находящихся в частной собственности граждан, негосударственных юридических лиц Республики Беларусь, являются их собственники. В порядке исключения ст. 17 КоЗ предусматривает, что в случае наследования земельных участков, находящихся в частной собственности гражданина, несовершеннолетними наследниками допускается предоставление земельных участков в аренду гражданам законными представителями наследников по согласованию с соответствующими исполнительными комитетами до приобретения наследниками дееспособности в полном объеме.

Статья 17 КоЗ не содержит указания на возможность передачи в аренду земельных участков, находящихся в собственности иностранных государств, международных организаций, что связано с особыми основаниями приобретения земель в собственность указанными субъектами.

В земельном законодательстве отмечается тенденция наделения арендатора распорядительными полномочиями, что выражается в возможности передать земельный участок в субаренду, передать права и обязанности по договору аренды другим лицам, а также внести право аренды в залог либо в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных товариществ и обществ.

Право аренды является одним из наиболее широко применяемых земельно-правовых титулов и при этом обладает определенными особенностями по сравнению с иными правами на землю, что, в первую очередь, обусловлено договорной природой данного права. Основанием возникновения права аренды земельных участков служит *договор*. По договору аренды земельного участка арендодатель обязуется предоставить арендатору земельный участок за плату во временное владение и пользование. При заключении договора аренды земельного участка должны соблюдаться условия совершения сделок с земельными участками, предусмотренные ст. 47 КоЗ и иными нормами законодательства.

Аренда как договорная форма землепользования достаточно эффективна. Поскольку в договоре есть возможность предусмотреть ряд прав и обязанностей, например, связанных с охраной земель, указать перечень субъектов, которым возможно передать участок в субаренду и иные, направленные на обеспечение прав арендатора.

КоЗ 2008 г. впервые достаточно подробно урегулировал вопросы предоставления земельного участка в **субаренду**. Субаренда может рассматриваться как вторичное землепользование, предоставляемое первичным землепользователем – арендатором земельного участка. Исходя из этого, определяется круг субъектов и условия договора субаренды. Арендатор вправе передавать арендованный земельный участок в субаренду при соблюдении следующих условий:

- оплата права заключения договоров аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности;
- сохранение целевого назначения земельного участка;
- получение согласия арендодателя – в отношении земельного участка, находящегося в частной собственности;
- срок субаренды не превышает срока договора аренды.

Одной из проблем данного договора является недостаточное урегулирование аренды земельных участков, находящихся в государственной собственности, поскольку условия договора аренды

фактически односторонне определяются арендодателем как при предоставлении участка по аукциону, так и в общем порядке [271].

По общему правилу *права на земельные участки возникают, переходят и прекращаются с момента государственной регистрации этого права и удостоверяется свидетельством (удостоверением) о государственной регистрации соответственно их возникновения, перехода, прекращения*. Исключения предусмотрены в ст. 20 КоЗ (в этих случаях не требуется государственная регистрация создания, изменения, прекращения существования земельного участка, возникновения, перехода, прекращения прав, ограничений (обременений) прав на земельный участок). Существующее положение демонстрирует то, что оборот земель при этом осуществляется в основном в рамках государственной собственности на землю, что связано с недостаточным развитием частной собственности на землю, особенно юридических лиц, для которых установлен длительный и многоступенчатый порядок передачи земельных участков в собственность только по решению Президента Республики Беларусь.

Право временного пользования или аренды возникает в случаях, предусмотренных ст.ст. 20, 21 КоЗ с момента, указанного в решении об изъятии и предоставлении земельного участка. С этого момента у землепользователя возникают права и обязанности, закрепленные в ст.ст. 69, 70 КоЗ, которые подлежат защите.

Землепользователь сам осуществляет пользование выделенным ему земельным участком, при этом он не должен нарушать права иных землепользователей.

Однако в ряде случаев возникновение права на земельный участок связывается с дополнительными требованиями. В частности, необходимо зарегистрироваться по месту жительства на территории соответствующего сельского совета с целью получения земельного участка для ведения личного подсобного хозяйства, постоянно проживать в многоквартирных жилых домах, расположенных в сельских населенных пунктах для строительства (установки) временных индивидуальных гаражей на придомовой территории и др. случаи, установленные в законодательстве.

Как ограничение в приобретении земельных участков стоит также отметить, что не могут быть переданы в пользование земельные участки тех категорий и видов земель, которые отмечены

в ст. 38 КоЗ. Кроме того, в ст. 37 КоЗ указано, что к субъектам прав на земли сельскохозяйственного назначения относятся юридические лица, а граждане – лишь для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства.

Земельный участок, предоставляется землепользователям определенного, установленного законодательством, размера. Нельзя сказать, что это значительно сужает права землепользователей, скорее, наоборот, предоставляет возможности другим субъектам пользоваться земельными участками, поскольку вводя такое требование, законодателем учтено и ограниченность земельных ресурсов республики, и подход к удовлетворению земельных потребностей граждан.

Право пользования чужими земельными участками связано в нормах КоЗ с наличием определенных целей, которые носят публичный либо частный характер, и не могут быть обеспечены другим способом. Так, возможно использование чужих земельных участков без изъятия их у землепользователей в связи с тем, что их использование не может быть обеспечено другими способами. Использование чужого участка может быть предоставлено во-первых, для изыскательских работ, строительства линейных сооружений, проведения работ по благоустройству территорий населенных пунктов, размещения геодезических пунктов (ст. 46 КоЗ) и, во-вторых, в интересах конкретных землепользователей на основе земельного сервитута (ст. 19, 45 КоЗ). Такое право возникает либо на основании решения исполнительных и распорядительных органов, договора или соглашения.

Имеется достаточно много спорных и неразрешенных в законодательстве вопросов, а в связи с этим и правоприменительных проблем в связи с сервитутными отношениями. Согласно ст. 1 КоЗ *земельный сервитут* представляет собой право ограниченного пользования чужим земельным участком, устанавливаемое для обеспечения прохода, проезда, прокладки и эксплуатации газопроводов, нефтепроводов, воздушных и кабельных линий электропередачи, связи и других подобных сооружений (далее – линейные сооружения), обеспечения водоснабжения и мелиорации, размещения геодезических пунктов, а также для иных целей, которые не могут быть обеспечены без предоставления такого права [91]. Согласно ст. 70 КоЗ обязанностями землепользователей является соблюдение условий земельного сервитута, а при совершении сделок с земель-

ным участком – предоставление заинтересованным лицам имеющейся информации о земельных сервитутах.

КоЗ содержит правила установления и прекращения земельного сервитута (ст. 19, ст. 65). Ввиду того, что сервитут есть право на чужую вещь, то слияние права собственности на служебный и господствующий участки, в лице одного субъекта является достаточным основанием для прекращения сервитута как отдельного права [2295, с. 38].

Законодателем регламентируется, что земельный сервитут – это право ограниченного пользования чужим земельным участком, однако исходя из перечня объектов земельных отношений он объединен вместе с ограничениями прав на земельные участки, что не поддается логике. Ограничения – это определенные условия пользования земельными участками, а не права. Сервитуты – права третьих лиц, вследствие которых собственник либо землепользователь стесняется в осуществлении его права. Ограничения не только право, это стеснение собственника в осуществлении его права, вследствие которого обозначаются интересы третьих лиц. При их установлении ни один субъект земельных отношений не наделяется полным правом в отношении земельного участка. Обременение земельного участка сервитутом не лишает землепользователя права владения, пользования и распоряжения этим участком [91]. Российские юристы, исследующие публичный и частный сервитуты, делают акцент не на запретах, а «на правах всех в отношении имущества собственника – праве проезда, прохода, проплыва и т.п., поскольку именно они устанавливаются законом, а запреты за ними следуют» [127; 142]. Исходя из природы сервитута землепользователь служащего участка сохраняет свои правомочия, но ограниченно: в тех пределах, какие не затронуты сервитутом. При установлении сервитута как формы обременения права возникают дополнительные права у лица, установившего сервитут на земельный участок, а у землепользователя, предоставившего такое право, возникают дополнительные корреспондирующие обязанности не препятствовать в пользовании участком. Таким образом, полагаем, что ч. 2 ст. 3 КоЗ целесообразно изложить следующим образом: «В Республике Беларусь на земельные участки могут быть предоставлены следующие права:

- государственная и частная собственность, а также на право собственности иностранных государств, международных организаций;
- пожизненное наследуемое владение;
- постоянное пользование (пользование без заранее установленного срока);
- временное пользование;
- концессия;
- аренда (субаренда);
- сервитут».

Целесообразным представляется рассмотрение публичного сервитута для белорусского законодательства. В Республике Беларусь прямо не предусмотрено деление сервитутов на публичные и частные. В данный момент уже и Российская Федерация отказалась от такого деления, однако публичный сервитут и основания его установления закреплены в ЗК РФ. Следует учесть, что Российская Федерация, Республика Беларусь, и Казахстан подписали Соглашение «О Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве» и тем самым выразили согласие на формирование одностипных механизмов регулирования экономики, подчеркнули необходимость развития интеграции и согласованности действий в экономической и политической жизни стран-участниц. Поэтому актуальным представляется вопрос, необходимо ли отразить положения о публичном сервитуте в земельном законодательстве нашего государства, насколько это затрагивает реализацию прав пользователей земельных участков и какие возможности предоставляет другим заинтересованным лицам.

Первоначально при исследовании вопроса следует отметить отличия публичного и частного сервитута. Они отличаются по несответствию интересов, которые лежат в основе их установления, – частные и публичные; в объектах, в отношении которых устанавливаются сервитуты: публичный сервитут устанавливается только на земельные участки, а частный сервитут – как на земельные участки, так и на объекты недвижимого имущества; в способах установления: публичный сервитут устанавливается в нормативном правовом акте уполномоченного органа, частный сервитут – путем соглашения, т.е. предполагает волеизъявление сторон, соответственно, публичный и частный сервитут имеют различные основания прекращения. Таким образом, публичный сервитут не обладает правовыми

признаками частного сервитута, хотя последний как таковой в КоЗ не закреплён.

Профессор Т.И. Макарова отмечает, что публичный сервитут имеет целью ограничение вещных прав лиц, на законных основаниях обладающих земельными участками, с целью реализации соответствующих природоресурсных прав иных лиц и соблюдения паритета прав общих и специальных пользователей и предлагает дополнить КоЗ «нормой о публичном земельном сервитуте, как форме общего землепользования, на земельных участках, предоставленных в специальное пользование» [134]. Подобная точка зрения отмечена в исследовании В.В. Саскевич, посвященном землям промышленности, транспорта, связи, энергетики [211.].

Своеобразие правовой модели публичного сервитута обусловлено тем, что защита публичного интереса в рамках данного правового института обеспечивается частноправовым способом. Названная противоречивость содержания публичного сервитута порождает проблемы применения правовых норм, предусматривающих гарантии защиты прав собственников и иных правообладателей земельных участков при установлении публичных сервитутов.

Анализ белорусского законодательства позволяет согласиться с мнением, высказанным в специальной литературе М.Н. Малеиной о том, что установление публичного сервитута является одним из способов решения конфликта интересов собственника недвижимости и государства [137, с.8]. А.В. Копылов придерживается позиции о том, что публичный сервитут есть ограничение права собственности, указывая в качестве аргументов на то, что возникновение отношений происходит в силу закона и в результате обеспечиваются «публичные (общественные) нужды всех лиц вообще» [106, с.62]. Соглашаясь с предыдущей позицией, М.И. Васильева полагает, что публичный сервитут является формой государственного вмешательства в отношения частной собственности, при этом отмечая отсутствие определенности правовых признаков и классификации ограничений [30]. А.В. Калинин предлагает отказаться от понятия публичного сервитута, отмечает несостоятельность термина, вместо них закрепить в законодательстве ограничения публичного характера, считая аргументом тот факт, что институт публичного сервитута обойден вниманием зарубежных законодателей [77].

Следует согласиться с мнением авторов, которые полагают, что публичный сервитут представляет собой ограничения права собственности в силу закона. Такие ограничения вообще не относятся к категории прав на чужие вещи, а составляют только пределы реализации права собственности [106; 78].

По нашему мнению, правовое регулирование публичного сервитута наряду с ограничениями прав на земельные участки также целесообразно и должно иметь место. Во-первых, установление такого сервитута позволит беспрепятственно осуществлять свои права определенным субъектам, имеющим необходимость в использовании земельного участка, т.е. он направлен на реализацию публичных потребностей, что отличает его от ограничений прав на земельные участки. При установлении ограничений прав преследуются общественно значимые интересы (охраны окружающей среды и ее отдельных природных компонентов, объектов историко-культурного наследия, обеспечения надлежащей эксплуатации промышленных объектов, безопасности населения), в тоже время публичный сервитут имеет цель предоставления права пользования земельным участком неопределенному кругу лиц, проживающих или находящихся на определенной территории в использовании земельного участка для удовлетворения необходимых целей, в общем смысле схожую с частным земельным сервитутом согласно ЗК РФ. В литературе отмечается, что в определенных случаях преследуются цели не столько общественного характера, сколько имущественного. Во-вторых, при установлении публичного сервитута предусматривается определенная плата землепользователю обременяемого земельного участка (ст. 23 ЗК РФ) [69], установление ограничений влечет за собой возмещение убытков (ст. 75 КоЗ). В-третьих, в соответствии с п. 2 ст. 23 ЗК РФ «публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным правовым актом Российской Федерации, нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, нормативным правовым актом органа местного самоуправления, а ограничения прав на земельные участки только исполнительными и распорядительными органами». Последний довод показывает, что если публичные сервитуты устанавливаются для обеспечения публичных интересов (общественно значимых), что не присуще ограничениям в отношении земельных участков, значит, должен соблюдаться публичный порядок их уста-

новления в форме проведения общественных слушаний, результаты которых должны учитываться при вынесении решения об установлении публичного сервитута. В-четвертых, «закрепление в праве публичного сервитута позволяет установить гарантии для лиц, осуществляющих общее природопользование, так и ведущих хозяйственную деятельность в порядке специального природопользования» [134].

Таким образом, в рассмотренных понятиях, несмотря на смысловую схожесть, имеются существенные отличия. Данное обстоятельство дает основание утверждать, что необходимо более основательно подойти к нормам о сервитутах. Целесообразным представляется обозначить конкретные основания его установления путем отражения примерного перечня, к которому, по нашему мнению, следует отнести использование земельных участков для прохода или проезда; для учебных и учебно-исследовательских работ; для изыскательских работ, строительства линейных сооружений, размещения геодезических пунктов; для ремонта коммунальных, инженерных, электрических и других линий и сетей, а также объектов транспортной инфраструктуры; для сенокосения и выпаса сельскохозяйственных животных; для использования участков лесного фонда; использования участков водного фонда, в том числе доступа к прибрежной полосе. Формой установления публичного сервитута предлагается считать соглашение между землепользователем и субъектами, заинтересованными в установлении публичного сервитута, заключенное на основании норм законодательства об охране и использовании земель. Закрепление на законодательном уровне порядка установления такого сервитута и перечня оснований установления позволило бы обеспечить предоставление прав заинтересованным лицам в пользовании земельным участком, а соответственно учитывать интересы государства, местного населения без изъятия земельных участков.

Подводя итог, следует отметить, что проблемы правового регулирования установления публичных сервитутов нуждаются в дальнейшей теоретической разработке, направленной на возможность адаптации к современным условиям и соответственно последующему закреплению в законодательстве Республики Беларусь.

Несмотря на то, что земельная реформа осуществляется более 20 лет, определенные научные понятия и законодательство находится

еще на стадии становления, что негативно отражается на правоприменительной практике. В земельно-правовой науке и правовых нормах возникают проблемы при обслуживании земельных участков, предоставленных гражданам для строительства и (или) обслуживания жилого дома, установлении правового режима таких участков. И.С. Шахрай в своем исследовании отмечает ряд проблем, возникающих при реализации прав землепользователями, связанных с началом и окончанием строительства жилого дома, реализацией распорядительных правомочий, а также обусловленных предоставлением земельного участка гражданину как нуждающемуся в улучшении жилищных условий [275], в частности понятие «строительство», закрепленное в Законе Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. «Об архитектурной, строительной и градостроительной деятельности» [174] и суть формулировок «приступить к занятию земельного участка», а также «начало строительства» различаются. Многие правовые нормы не имеют четкого разъяснения, унификации произвольно трактуются на практике.

Кроме того, не разрешены вопросы регламентации прав субъектов земельных отношений в области градостроительства, реализации градостроительных проектов и обеспечения доступа к земельным участкам, информирования землепользователей. В частности, на практике возникают случаи, когда граждане и юридические лица желают улучшить принадлежащие им объекты недвижимости и сталкиваются с вопросами получения разрешений. Поэтому необходимо закрепить норму о том, что, что такую возможность они могут осуществить независимо от утвержденных генеральных планов строительства населенных пунктов.

Необоснованно обойденным вниманием в науке земельного права оказался институт соседского права, урегулировать такие отношения возможно с помощью земельно-правовых норм [220]. В истории предпринимались попытки рассмотрения соседских отношений, однако законодательного закрепления они так и не получили в настоящее время. Соседское право представляет собой совокупность юридических норм, регулирующих отношения между соседями, прежде всего владельцами земельных участков. Соседним признается земельный участок, как соприкасающийся, так и не соприкасающийся с другим [113]. В ГК закреплено положение о том,

что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству, общественной пользе и безопасности, не наносящие вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям и не ущемляющие прав и законных интересов других лиц. В отношении природных ресурсов, в том числе земли, гражданским законодательством сделан акцент на следующее: «владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и защищаемые законом интересы других лиц» [48]. Формулировки действующих правовых норм содержат лишь общие ориентиры в установлении реализации прав землепользователей, однако зачастую происходит игнорирование интересов соседей, отсутствие элементарного уважения к пользователям соседних земельных участков.

Таким образом, анализ существующих правовых форм использования земельных участков приводит нас к заключению о том, что законодательство нуждается в закреплении точных правовых норм, регулирующих права на земельные участки. С учетом принципа защиты прав землепользователей особого внимания требует регламентация земельного сервитута, соседских отношений и гарантий обеспечения прав граждан и юридических лиц.

2.4. ИЗМЕНЕНИЕ ПРАВООТНОШЕНИЙ ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ

Проблема изменения прав землепользователей имеет как теоретическое, так и практическое значение. Изменение прав на земельные участки возможно в рамках земельного правоотношения, на основании юридических фактов, с которыми законодательство об охране и использовании земель связывает изменение правоотношения. Вопросы изменения прав на землю не привлекали ранее особого внимания исследователей. В тоже время решение возникающих в связи с этим проблем влияет на устойчивый характер использования земель.

Так как земельным отношениям присущ ддящийся характер, важным и сложным является определение объема правомочий, подпадающих применению в тот момент, когда отношения возникли,

изменились или в момент возникновения конфликта между землепользователями. В связи с этим актуальной проблемой является исследование изменений прав на земельные участки и разработка либо совершенствование норм, устраняющих пробелы и несоответствия в данной области отношений.

Изменение правоотношений по использованию земельных участков возможно лишь в форме изменения объема правомочий землепользователя в большую или меньшую сторону в силу того, что основаниями изменения прав на землю являются:

- изменение объекта земельного правоотношения – земельного участка – в форме изменения его физических (количественных и качественных) характеристик, повлекших изменение объема правомочий;

- изменение содержание правоотношения в форме изменения характера и объема правомочий субъектов в случае установления ограничений и обременений прав на земельный участок.

Изменение физических характеристик влияет на процедуру государственной регистрации прав на землю, вносятся изменения в регистрационную запись.

Установление ограничений и обременений прав – довольно сложный механизм, недостаточно совершенный на законодательном уровне в настоящее время. Недостаточность теоретических исследований негативно отражается на правотворческой и правоприменительной деятельности и сдерживает формирование системной нормативной правовой базы этих отношений.

2.4.1. ОГРАНИЧЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

В целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития государства в Конституции Республики Беларусь 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 (ч. 1 ст. 23) [98].

Установление ограничений и обременений прав на земельные участки, их количество и степень обоснованности могут показать

объективную характеристику свободы землепользователя, ее полноты и защищенности.

В специальной литературе О.А. Самончик обосновывает точку зрения о том, что ограничения прав на земельные участки – это правоотношение, возникающее между заинтересованными сторонами [208], Д.В. Бусуйок определяет как функциональный институт отрасли земельного права, а обременения прав на землю – субинститут ограничений прав [25]. По нашему мнению, правоотношения, связанные с установлением ограничений и обременений земельных прав, необходимо выделить в отдельную группу, поскольку при их установлении между определенными субъектами складываются отношения нередко длительного характера. Вместе с тем, самостоятельными такие правоотношения выступать не могут в силу того, что, как мы полагаем, ограничения и обременения прав на земельные участки не составляют самостоятельного объекта земельных отношений. Их следует относить к особой разновидности правоотношений в области возникновения, перехода и прекращения прав на земельные участки, поскольку они неразрывны от прав и сами по себе не могут быть установлены. Так, например, невозможно осуществление государственной регистрации ограничений или обременений прав на земельные участки без регистрации того или иного права на него.

Кроме того, отношения в области установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки следует признать в качестве составной части правоотношения, связанного с государственным регулированием и управлением в области использования и охраны земель, так как их введение и отмена осуществляются посредством принятия решений государственных органов. Государственное управление и регулирование применительно к ограничениям и обременениям прав на земельные участки направлено на обеспечение планирования использования земельных ресурсов, государственного контроля, согласование публичных и частных целей землепользования. Ограничения и обременения прав на земельные участки включают в себя не только требования общего характера – придерживаться положений законодательства, а также не нарушать права и охраняемые законом интересы третьих лиц, но и ряд иных обязательств.

Юридическим содержанием правоотношений являются не сами действия сторон, а лишь соответствующие и должные, т.е. предусмотренные законом возможности [54, с. 382]. На наш взгляд, содержанием названных правоотношений выступают возможности совершения каких-либо действий, воздержания от них либо терпение с целью обеспечения прав третьих лиц. При этом, нелогично рассматривать содержание правоотношений ограничений и обременений прав на землю в совокупности, так как сущность их различна, ограничения и обременения включают в себя неодинаковый смысл, и соответственно, неодинаковые возможности осуществления правомочий.

Разнообразие точек зрения ученых и наличие несовпадающих взглядов по вопросу о сущности ограничений и обременений обусловлено тем, что до настоящего времени основным направлением исследования ущемлений землепользователей было выяснение их содержания, определение допустимой степени вмешательства в права участников земельных отношений, как со стороны заинтересованных лиц, так и со стороны государства, но не установление их правовой природы [253]. Таким образом, анализ действующего законодательства и теоретических взглядов на данную проблему показывает, что единого мнения по вопросу сущности ограничений и обременений прав на землю не существует.

В праве – его нормах и доктрине – особое значение имеет требование об употребляемых понятиях, о закладываемых в них содержании и его единообразном понимании [22].

Ограничения прав на землю представляют собой сужение пределов предоставленных субъективных правомочий землепользователя, сферу возможного поведения, средство сдерживания активности субъектов по использованию земли, выражающееся в стеснениях по осуществлению предоставленных и гарантированных законом прав. Ограничения затрудняют реализацию конкретных правомочий землепользователя, в результате чего ему приходится воздерживаться от определенных действий в отношении используемого участка. В качестве наиболее распространенных примеров можно отметить ограничения прав землепользователей, устанавливаемые на земельных участках, расположенных в границах водоохранных зон, прибрежных полосах водных объектах, зонах са-

нитарной охраны объектов, в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий.

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. При установлении ограничений никаких прав у иных субъектов в отношении ограничиваемой территории участка не возникает. В то же время совершение определенных действий запрещается либо приостанавливается, либо осуществляется землепользование с учетом особых условий. Соответственно, еще одним признаком отличия ограничений от обременений выступают присущие лишь им такие правовые формы, как условия, запрещения, приостановление осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности. Характеризуя ограничения с учетом приведенного анализа, можно отметить их следующие признаки: во-первых, они могут быть установлены только в государственных или общественно значимых целях, закрепленных КоЗ, во-вторых, 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 (арест как ограничение распоряжения земельным участком), т.е. в административном порядке независимо от волеизъявления землепользователей, в-третьих, в определенных формах (условиях, запрещениях, приостановлении деятельности). Ограничения не порождают самостоятельных прав, а представляют собой меру должного поведения обязанного субъекта – землепользователя. Главная их сущность заключается в обеспечении разумного соотношения интересов субъектов, использующих землю, и противостоящих ему лиц.

Так называемые «ограничительные» правоотношения имеют некоторые особенности. Субъектами этого правоотношения выступают, с одной стороны, правообладатели земельного участка (землепользователи), а другой стороны ими являются третьи лица (граждане, юридические лица, государство), в связи с деятельностью которых подлежат ограничению правомочия правообладателя зе-

мельного участка. Кроме того, правоотношения, связанные с установлением ограничений и обременений прав на землю следует считать и особой разновидностью отношений в сфере государственного регулирования земельными ресурсами. 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 экологической политики государства. Нельзя не согласиться с утверждением С.А. Балашенко, который отмечает, что «единым требованием экологической концепции является положение об общегосударственном характере природоохранных мер» [17, с.14]. Таким образом, отношения, связанные с ограничениями прав на землю включают совокупность прав и обязанностей всех участников этих отношений: во-первых, землепользователей, во-вторых, субъектов, в интересах которых могут быть установлены ограничения, и, в-третьих, государственных органов, устанавливающих такие ограничения и осуществляющих их государственную регистрацию.

Ограничения являются необходимым 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 основная цель при осуществлении прав. «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» [141, с.93]. Ограничения прав на земельные участки устанавливаются в случаях, четко определенных в законодательстве. При этом совершение определенных действий на участке запрещается либо приостанавливается, либо осуществляется землепользование с учетом особых условий. Они могут быть установлены только в государственных или общественно значимых целях, закрепленных КоЗ, на основании законодательных актов решением государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятым в соответствии с законодатель-

ным актом (ограничения землепользования) либо постановлением суда (арест как ограничение распоряжения земельным участком), т.е. в административном порядке независимо от волеизъявления землепользователей, и в определенных формах (условиях, запрещениях, приостановлении деятельности).

Таким образом, представим определение ограничений прав на земельный участок. 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 [259].

На наш взгляд, ограничения прав на земельные участки могут быть установлены посредством выделения определенной системы зон: охранных зон; зон санитарной охраны; защитных зон. Анализ законодательства показывает, что наиболее распространенными являются ограничения, закрепленные в виде установления охранных зон. В специальной литературе охранный зона определяется как территория с особым режимом землепользования и природопользования, выделяемая вокруг особо ценных природных объектов, объектов исторического и культурного наследия, водных источников, гидрометеорологических станций, геодезических пунктов в целях их охраны и защиты от неблагоприятных антропогенных воздействий, а также вдоль линий связи, электропередачи, магистральных трубопроводов, систем газоснабжения земель транспорта для обеспечения нормальных условий эксплуатации и исключения возможности повреждения [181]. Полагаем, все охранные зоны можно подразделить на две группы. В первую группу следует включить *зоны, имеющие цель охраны и защиты объектов от неблагоприятных антропогенных воздействий*. Ко второй группе охранных зон следует отнести зоны, преследующие иную цель – предупреждение повреждений и надлежащую эксплуатацию промышленных и иных объектов, обеспечение промышленной и экологической безопасности, недопущение вредного влияния таких объектов на здоровье и жизнь населения и окружающую среду – *зоны особого (специального) ре-*

жима использования. Такие зоны особого (специального) режима использования земель следует рассматривать как родовое понятие общего понятия охранных зон.

Под зонами особого режима использования понимаются зоны, организованные режимобразующими объектам. Понятие режимобразующего объекта выдвигает украинский юрист Н.В. Черкасская, определяя его как объект, способствующий определению в натуре соответствующих охранных, защитных зон и предлагает их классификацию на: источники выделения вредных веществ, запахов, повышенного уровня шума, вибрации, различных волн, полей, излучений и т.д.; объекты, имеющие хозяйственную, экологическую, научную, эстетическую и историко-культурную ценность; объекты, которые являются признаками государственного суверенитета [265, с.17]. Зоны особого (специального) режима использования земель должны включать в себя зоны, на которых установлены ограничения в связи с обслуживанием линий электропередач, трубопроводов и иных инженерных сооружений для обеспечения нормальных условий их эксплуатации, недопущения негативного влияния на жизнь и здоровье населения, предупреждения их повреждения, цель создания которых – обеспечение безопасности объектов промышленности, а также охрана окружающей среды и ее компонентов, здоровья людей. Важно заметить, что полный перечень зон вокруг режимобразующих объектов установить нельзя, поскольку по мере развития они могут меняться – одни могут устанавливаться, другие – отменяться. Так, например, кроме экологического, экономического и социального интереса следует помнить и о важнейшей государственной функции – обороноспособности страны. Соответственно, следует выделить и охранные зоны стационарных военных объектов и объектов оборонного сектора экономики, используемых для выполнения комплекса мероприятий по обеспечению боеготовности и боеспособности Вооруженных Сил, других войск и воинских формирований, составляющих основу оборонной инфраструктуры.

Зоны санитарной охраны создаются с целью санитарно-эпидемиологической защищенности населения, а также охраны среды обитания и предусматриваются различными нормативными правовыми актами.

Защитные зоны устанавливаются вокруг производственных объектов и иных источников вредных веществ с целью обеспечения

безопасности населения, снижения вредного воздействия химических веществ, охраны окружающей среды.

Таким образом, систематизация охранных зон, зон санитарной охраны, защитных зон, закрепленных законодательством, наглядно демонстрирует, насколько большое количество ограничений прав на земельные участки может быть установлено решениями государственных органов, осуществляющих регулирование и управление в области использования и охраны земель. Ввиду того, что уже накоплена значительная масса нормативных правовых актов разного уровня необходимо постоянное совершенствование законодательства, особенно в области земельных отношений. Вышеуказанная система зон, закрепленных в различных отраслях белорусского законодательства, по мнению автора, может послужить основанием для классификации непосредственно ограничений прав на земельные участки.

Ввиду того, что уже накоплена значительная масса нормативных правовых актов разного уровня необходимо постоянное совершенствование законодательства, особенно в области земельных отношений. Вышеуказанная система зон, закрепленных в различных отраслях белорусского законодательства, по мнению автора, может послужить основанием для классификации непосредственно ограничений прав на земельные участки. На наш взгляд, земельное законодательство в рассматриваемой области отношений нуждается в редактировании: необходима четкая правовая регламентация перечня ограничений прав на земельные участки в целях недопущения судебных споров между государственными органами и землепользователями, права которых ограничены.

Исходя из ст. 1 КоЗ ограничения (обременения) прав на земельные участки могут устанавливаться 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. Однако, например, понятие общественной пользы либо защиты прав других лиц можно трактовать широко, но ведь всегда должно быть обоснование установления ограничений прав на земельный участок со ссылкой на конкретную норму нормативного правового акта. Однако, по нашему мнению, целесообразно ограничения прав на земель-

ные участки отразить в Кодексе о земле (ст. 18 изложить в новой редакции) в виде следующей классификации по целевому признаку:

1) для *охраны и защиты природных и иных объектов, окружающей среды от неблагоприятных антропогенных воздействий*: на территории заказников и памятников природы, объявленных без изъятия земельных участков у землепользователей; в границах охранных зон особо охраняемых природных территорий; на природных территориях, подлежащих специальной охране, включенных в состав биосферного резервата; на территориях, подлежащих резервированию для последующего объявления их особо охраняемыми природными территориями; в границах ботанических и дендрологических садов, их охранных зон; в местах обитания объектов животного мира, произрастания объектов растительного мира, в обращении с которыми установлены ограничения и запреты; в зонах охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей;

2) для *надлежащей эксплуатации 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* – в зонах особого (специального) режима использования: в охранных зонах вокруг стационарных пунктов гидрометеорологических наблюдений; в придорожных полосах (контролируемых зонах) автомобильных дорог, а также в охранных зонах железных дорог и иных транспортных коммуникаций; в охранных зонах линий связи и радиодиффузии, в охранных зонах электропередачи, в охранных зонах магистральных трубопроводов, в охранных зонах сетей и сооружений водоснабжения, в охранных зонах сетей и сооружений канализации, в охранных зонах сетей и сооружений теплоснабжения, в охранных зонах сетей и сооружений газоснабжения и на иных территориях; в пределах территорий перспективного развития населенных пунктов; в охранных зонах геодезических пунктов; охранных зонах стационарных военных объектов и объектов оборонного сектора экономики Республики Беларусь;

3) для *обеспечения безопасности населения, в том числе санитарно-эпидемиологического благополучия, а также среды обитания человека*: в водоохраных зонах; прибрежных полосах водных объектов, зонах санитарной охраны водных объектов, используемых для питьевого водоснабжения, водоохраных и защитных

и лесов, охраняемых типичных и редких ландшафтов; на территории курортов, зон санитарной охраны месторождений лечебных минеральных вод и лечебных сапропелей, иных земель, обладающих природными лечебными факторами; на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению; на территориях осуществления производства, заготовки и переработки сельскохозяйственной продукции, а также обслуживания и ремонта сельскохозяйственной техники, хранения горюче-смазочных материалов, органических и минеральных удобрений, средств защиты растений, стимуляторов роста и других препаратов».

Кроме того, считаем необходимым рассмотреть и классификации ограничений прав на земельные участки по иным критериям.

Одним из важнейших критериев классификации ограничений прав на землю представляется деление их на виды в зависимости от правовой формы. Так, ограничения прав на земельные участки могут быть выражены в определенных *условиях* поведения землепользователя, *приостановлениях* его деятельности и *запрещениях* совершать определенные действия на земельном участке. Например, в соответствии с Законом Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» любая деятельность, угрожающая сохранности памятника природы, запрещается. В данном контексте вопроса стоит остановиться на проблеме соотношения ограничений и запретов.

Запрет ограничивает интересы и круг действий лица в отношении своего земельного участка, а ограничения одновременно с сужением правомочий собственника предоставляют возможность осуществлять некоторые правомочия третьим лицам. О том, что ограничения права нельзя сводить к запрету, указывает и Т.Б. Станкевич, обосновывая тем, что, например, запрет использовать земельные участки не по целевому назначению вызывает ограничения при осуществлении собственником правомочия пользования земельным участком [221, с.15]. Приостановления являются своего рода временными запретами на осуществление прав и обязанностей, указывающие на запрещение землепользования в конкретной области осуществления прав. В рамках классификации по данному критерию Н.В. Черкасская выделяет «лимиты для обеспечения здоровья граждан и окружающей природной среды от негативного хи-

мического и физического воздействия» [265, с.8]. Однако, на наш взгляд, такой вид излишний, поскольку лимиты относятся к условиям осуществления землепользования.

В юридической литературе предлагается разделить ограничения прав на землю в зависимости от срока действия либо продолжительности на *постоянные (бессрочные)* и *временные* (установленные на определенный срок). Временные ограничения в отличие от постоянных действуют до отпадения оснований, которые потребовали их введения, после чего права на земельный участок восстанавливаются в прежнем объеме. Е.Н. Колотинская к постоянным ограничениям правомочий относит предусмотренные законодательством обязанности по соблюдению требования рационального использования и охраны земель и сохранения экологической обстановки в процессе их использования, выполнению особых условий использования особо охраняемых природных территорий, охранных зон, не нарушать своими действиями прав и законных интересов других собственников, пользователей, арендаторов земель; к временным ограничениям – строгое целевое использование земельного участка. Между тем представленное суждение дискуссионно. Во-первых, возникает вопрос об отнесении обязанностей к ограничениям прав в целом (ограничить права – не значит обременить обязанностями, это уже другое понятие – обременение прав на участок), во-вторых, о самом праве на существование данной классификации: полагается, что все ограничения постоянные в силу того, что не устанавливается срок их действия. Поэтому классификацию по критерию продолжительности действия ограничений, полагаем, не следует считать абсолютной, поскольку трудно найти ту грань и четкие критерии разграничения вышеуказанных видов.

Сопутствующей с вышеуказанной классификацией видится деление ограничений прав на земельные участки в зависимости от оснований (способов) их установления и прекращения. К первой и наиболее многочисленной группе можно отнести *ограничения, непосредственно устанавливаемые и отменяемые индивидуально-правовым актом уполномоченного государственного органа* (им выступает местный исполнительный и распорядительный орган). К другой разновидности следует отнести *ограничения прав, содержание которых применительно к сложившейся ситуации, введение*

в действие и их отмена осуществляются постановлением суда. В последнем случае устанавливается арест.

В зависимости от необходимости и условий установления в совокупности ограничения прав на землю можно разделить на *обязательные или безусловные*, подлежащие исполнению в силу указания в решении органов государственного управления (например, в целях недопущения вредного влияния промышленных объектов на здоровье и жизнь населения и окружающую среду), которые устанавливаются на всех земельных участках на основании положений законодательства и *условные*, вводимые лишь при наличии определенных условий по решению местных исполнительных и распорядительных органов (например, в случае проведения санитарно-эпидемиологических мероприятий). Последние могут быть установлены либо не установлены. Кроме того, поскольку в КоЗ перечень территорий, на которых могут быть установлены ограничения, приведен не исчерпывающий, то, значит, местные органы управления могут устанавливать иные ограничения с учетом требований законодательства, правил землепользования, застройки территорий, разработки и реализации местных программ использования и охраны земель». Позиция Н.Н. Аверьяновой, предусматривающая деление ограничений прав на землю на обязательные и необязательные [4, с.95] представляется нелогичной и несостоятельной в принципе, поскольку термин «необязательные» понимается как рекомендательные, т.е. землепользователь может задуматься о надобности соблюдать установленные требования, тем более, если мер ответственности за их несоблюдение не предусмотрено.

В зависимости от объема ограничиваемых правомочий можно выделить: ограничения права владения, пользования и распоряжения земельным участком. При этом поскольку владение и пользование неразрывны, то и ограничения права владения может быть временно установлено совместно с ограничением права пользования. Такой позиции придерживается В.П. Камышанский, рассматривая только две группы ограничений права собственности – ограничения права пользования и ограничения права распоряжения имуществом [79, с.208]. Такое же мнение высказано В.И. Курдиновским: «существующие у нас ограничения права собственности могут быть разделены на две группы: ограничения во владении и пользовании ве-

щью и ограничения в праве распоряжения» [121]. *Ограничения права пользования земельными участками* составляют наиболее многочисленную разновидность классификации по данному критерию и определяют особенный режим пользования земельным участком как ценным природным объектом. Такие ограничения можно подразделить на две группы в зависимости от субъектов, права и интересы которых обеспечиваются: ограничения права пользования земельным участком в интересах всего общества и ограничения в индивидуальных интересах землепользователей, которые осуществляют государственные значимые интересы.

К первой разновидности можно отнести ограничения, устанавливаемые с целью охраны окружающей среды и экологической безопасности, обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения, соблюдения требований рационального землепользования и охраны земли, санитарных и других правил, которые должны учитывать и выполнять все землепользователи. Во втором случае преследуются интересы других землепользователей либо иных субъектов (например, для осуществления хозяйственной деятельности, для эксплуатации транспортных и иных коммуникаций), являющиеся необходимыми для их установления. Такое указание фиксируется при принятии решения о предоставлении земельного участка органом, осуществляющим государственное регулирование и управление, либо дополнительным решением при возникшей необходимости. До настоящего времени в законодательстве не определено, какие ограничения устанавливаются в интересах общества, а какие – в интересах отдельных физических и юридических лиц, поэтому данная классификация направлена автором на устранение названной проблемы.

В отличие от публичного сервитута, при котором преследуются интересы неопределенного круга лиц, проживающих или находящихся на определенной территории в использовании земельного участка для удовлетворения необходимых целей, при установлении ограничений прав на земельный участок обеспечиваются публичные интересы в охране природных объектов, окружающей среды в целом, обеспечения безопасности жизни и здоровья населения и в организации рационального использования земель в условиях ограниченности земельных ресурсов. В последнем случае ограничивается свобода поведения всех лиц, находящихся на данном земельном

участке или осуществляющих на нем какую-либо деятельность. По нашему мнению, правовое регулирование публичного сервитута наряду с ограничениями прав на земельные участки также, целесообразно и должно иметь место, поскольку установление сервитута позволит беспрепятственно осуществлять свои права определенным субъектам, имеющим необходимость в использовании земельного участка. Таким образом, в рассмотренных понятиях, несмотря на смысловую схожесть, имеются существенные отличия. Данное обстоятельство дает основание утверждать, что необходимо более основательно подойти к нормам о сервитутах.

В отличие от ограничений прав установление публичного сервитута в случае существенных затруднений в использовании земельного участка землепользователем может повлечь за собой предоставление соразмерной платы по его требованию.

Таким образом, закрепив на законодательном уровне случаи установления публичного сервитута, могут быть предоставлены права заинтересованным лицам в пользовании земельным участком, а соответственно учтены интересы государства, местного населения без изъятия земельных участков.

К ограничениям права распоряжения можно отнести арест как запрет распоряжения земельным участком, а при необходимости – и как ограничения права пользования, устанавливаемый решением суда в соответствии с процессуальным законодательством. Но стоит помнить, что хотя арест и предусмотрен как ограничение (обременение) в рамках законодательства о государственной регистрации недвижимого имущества, прав не него и сделок с ним, но его установление преследует особую цель – обеспечение исковых требований. Несмотря на это, в некоторой степени арест следует считать разновидностью ограничений прав на земельные участки, но ограничения по сроку отчуждения земельных участков или предоставления земель, предусмотренные законодательством, в данную группу включать не целесообразно, поскольку в целом по своему содержанию они не связаны с условиями пользования участком.

На наш взгляд, несколько неоправданным является деление ограничений прав на землю, предложенное Е.В. Ухловой, на общие и специальные по целевому критерию, поскольку «обеспечение рационального использования и охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды, средства производства в сельском и

лесном хозяйстве» [237] нельзя принимать как специальную цель ограничений. Это общее требование, которое должно соблюдаться при пользовании землей. Скорее, наоборот, ограничения, преследующие данную цель, следует считать ограничениями не специальными, а общими или ограничениями публичного характера, устанавливаемыми в интересах всего общества для сохранения земельного фонда государства и иных целей.

Характер действий при вводимом ограничении прав в отношении земельного участка не раскрывает содержание ограничений, а является следствием установленных ограничений землепользования и не более того.

В зависимости от возможности компенсации при установлении ограничений прав на земельные участки можно выделить *подлежащие компенсации* (связанные с возмещением правомерного вреда – при проведении изыскательских и иных работ, указанных в ст. 46 КоЗ, на земельном участке) и *безвозмездные*. Законодательством закреплено, что убытки, причиняемые ограничением (обременением) прав на земельные участки, подлежат возмещению землепользователям, понесшим эти убытки [91]. Но не всегда установление ограничений предполагает собой компенсацию землепользователю, а при совокупности следующих условий: в отношении тех субъектов, чья деятельность на земельном участке затруднена либо невозможна (приостановлена или вовсе запрещена), в силу чего такие землепользователи несут убытки и если ограничение установлено не в общественно значимых интересах и в целях, не связанных с обеспечением государственных нужд. Так, ограничения прав на земельные участки, расположенные на территориях заказников, памятников природы, на территориях, подлежащих специальной охране, предполагаются безвозмездными. Несомненно, должен быть решен вопрос о гарантиях землепользователям при установлении таких ограничений, которые должны быть закреплены в законодательстве.

Разработка классификации ограничений прав на земельные участки позволяет автору прийти к выводу о необходимости внесения соответствующих изменений в земельное законодательство. В-первых, изменить название ст. 18 КоЗ Республики Беларусь «Ограничения (обременения) прав на земельные участки» на «Ограниче-

ния прав на земельные участки», поскольку видов обременений данная норма не предусматривает, во-вторых, закрепить перечень не территорий, на которых могут быть установлены ограничения (обременения) прав на землю, а конкретных видов ограничений землепользования по целевому признаку. Данной классификация необходима (должно быть ясно для защиты каких интересов они устанавливаются) и закрепление видов ограничений по данному критерию в законодательстве будет достаточно, поскольку государственный орган руководствуется, прежде всего, целями установления ограничений. По нашему мнению, перечень ограничений прав на землю должен быть четким и ясным, не создающим широкого спектра для ущемления прав участников земельных отношений, поэтому предлагаемая правовая регламентация классификации ограничений прав на земельные участки будет являться гарантией обеспечения интересов всех субъектов от необоснованного их установления. В-третьих, норму о том, что «законодательными актами могут устанавливаться и иные ограничения (обременения) прав на земельные участки», исключить в целях защиты прав землепользователей от установления необоснованных ограничений и расширительного применения этой нормы.

Классификации по иным критериям имеют научный интерес, и, несомненно, расширяют представление об ограничениях прав в отношении земельных участков. Полное представление об ограничениях прав на земельные участки создаст уверенность в действиях землепользователей, а наличие четко регламентированной структурированной системы ограничений прав на земельные участки в законодательстве значительно упростит работу правоприменителей, сталкивающихся с данными вопросами в настоящее время.

К условиям как форме ограничений прав на земельные участки относятся определенные в соответствии с законодательством об охране и использовании земель и содержащиеся в решении государственного органа требования, без выполнения которых невозможно использование земельного участка. Правовой запрет как форма ограничений однозначно не допускает совершения активных действий по использованию земельного участка, в то время как при установлении ограничений с одной стороны разрешается землепользование, а с другой стороны сужается свобода действий. Ограничение прав на земельный участок не есть запрет, поскольку он

лишь ограничивает действия землепользователя, в то же время установленное ограничение вместе с тем одновременно может предоставить возможность пользования земельным участком третьим лицам. Если запреты по своему содержанию указывают на юридическую невозможность определенного поведения, которое фактически возможно, то правовые ограничения представляют собой не только юридически, но и фактически невозможный вариант поведения. Ограничения рассчитаны на удержание отношений в определенных условиях, а не на вытеснение полностью, что присуще запретам [25, с.14]. Конкретные действия, совершение которых запрещено на земельных участках в связи с установлением охранных зон и соответственно ограничений прав, предусмотрены законодательством. Собственность на природные объекты и ресурсы включает не только владение, пользование и распоряжение, но и обязательства перед обществом [16, с.331]. Наиболее используемыми в практике являются установление запретов и ограничений хозяйственной и иной деятельности в водоохраных зонах и прибрежных полосах, в связи с чем устанавливается специальный режим хозяйственной деятельности, с указанием конкретных действий, которые в пределах границ водоохраных зон запрещаются, ограничений в использовании земель в охранных зонах линий электропередач напряжением до 1000 вольт, ограничений в использовании земель в охранных зонах линий электропередач напряжением свыше 1000 вольт. Закрепление строго определенных условий поведения субъекта при ограничении прав на земельный участок связано с установлением определенных требований для землепользователя, которые он должен соблюдать. Суть приостановления деятельности землепользователя заключается во временном прекращении существующих у него правомочий.

С момента приобретения земельного участка землепользователь имеет права, предусмотренные ст. 69 КоЗ, которые сохраняются за ним при установлении ограничений прав. Никакими дополнительными правами он не наделяется, а, наоборот, его круг правомочий по осуществлению землепользования сужается в связи с установленными ограничениями. Ограничения возлагают на землепользователя обязанность допускать определенные действия третьих лиц либо обязанность воздерживаться от определенных действий на

указанной части земельного участка. При установлении ограничений прав на земельные участки в связи с необходимостью проведения работ на нем другими лицами прав на земельный участок у последних не возникает. В свою очередь землепользователи или иные лица, не включенные в круг землепользователей (субъекты, осуществляющие хозяйственную либо промышленную деятельность, проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы, работы в сфере обслуживания транспорта), в связи с деятельностью которых установлены ограничения, в случаях предусмотренных законодательством, наделяются правом ограниченного использования таких земельных участков. Так, в соответствии со ст. 46 КоЗ юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие изыскательские работы, строительство линейных сооружений, размещение геодезических пунктов, могут проводить эти работы без изъятия земельных участков у землепользователей [91]. Проведение таких работ требует согласования в соответствии с нормами законодательства [175]. Эти виды пользования необходимо рассматривать как ограничения прав, а не как обременения и не самостоятельные виды прав на землю.

Ограничения права пользования земельными участками устанавливаются решением уполномоченного государственного органа при наличии соответствующих оснований исходя из целей их введения, а ограничения распоряжения – постановлением суда. В соответствии со ст. ст. 27–30 КоЗ областные исполнительные комитеты, Минский городской, городские исполнительные комитеты, районные исполнительные комитеты, сельские, 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.

В настоящее время законодательство не предусматривает четкого перечня оснований установления ограничений, что является существенным пробелом в правовой регламентации данных отношений. Ограничения возникают, переходят и прекращаются с момента государственной регистрации соответственно их возникновения, перехода, прекращения, основания и порядок регистрации предусмотрены законодательством о регистрации недвижимого имущества.

Определив совокупность материальных и процессуальных норм, на основании которых осуществляется установление ограничений, выявим порядок их установления. В настоящее время законодательством закреплены положения об установлении ограничений и обременений одновременно с принятием решения о предоставлении земельного участка (п. 31 Указа Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков» от 27 декабря 2007 г. № 667) [175]. В соответствии со ст.ст. 27–30 КоЗ принятие решений об установлении и прекращении ограничений и обременений находится в компетенции исполнительных комитетов. Однако, каким образом принимаются такие решения и в каких случаях, нигде в законодательстве не указано. Кроме того, недостатком данных норм является одновременное установление и обременений, что является недопустимым в силу их правовой природы. В равной мере с ограничениями распространять свои полномочия исполнительные комитеты на установление обременений не вправе, так как у них нет права принудить лиц к совершению действий или воздержанию от них. В связи с этим, полагаем, необходимо в КоЗ и вышеуказанном Указе Президента от 27.12.2007 № 667 сохранить за исполнительными комитетами полномочия по принятию решений об установлении ограничений прав на земельные участки. Кроме того, необходимо устранить положение о признании утратившим силу решения о предоставлении земельного участка государственным органом, осуществляющим государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель в случае невыполнения требований о государственной регистрации обременений, закрепленное в ст. 68 КоЗ, поскольку обременения не могут быть установлены данными органами.

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. В соответствии со ст.ст. 20, 21 КоЗ ограничения прав на земельный участок возникают

с момента государственной регистрации их возникновения, их создание удостоверяется свидетельством (удостоверением) о государственной регистрации, выдаваемым организацией по государственной регистрации, в котором указываются сведения о наличии указанных ограничений в соответствии с данными кадастровой карты в отношении соответствующей территории и сведения, содержащиеся в представленном схематическом плане земельного участка. К свидетельству о регистрации прилагается земельно-кадастровый план земельного участка с указанием границ, кодов и площадей земель с ограничениями в использовании и изготавливается их перечень. Таким образом, порядок установления ограничений при предоставлении земельных участков совпадает с порядком предоставления земельного участка. Однако, инициатором предоставления участка является заинтересованное лицо, а инициатором установления ограничений – исполнительные и распорядительные органы.

Необходимо обратить внимание на важный аспект проблемы, связанный с тем, что других способов установления ограничений прав на земельные участки, кроме названного, нигде в законодательных актах не имеется. Однако, ограничения могут устанавливаться и при использовании уже имеющегося участка, тогда предусмотренный порядок неприменим. Стоит отметить, что в данном случае уместно вести речь об установлении только ограничений прав на земельные участки, а не ограничений (обременений). Но это значит, что и в процессе установления границ уже имеющегося земельного участка, и в иных случаях, в связи с которыми могут быть установлены ограничения (при осуществления изыскательских и иных работ, предусмотренных ст. 46 КоЗ) без предоставления земельного участка имеются отличия по сравнению с порядком, предусмотренным законодательством. В то же время в земельном законодательстве не имеется такого указания, и в целом порядок установления ограничений прав на земельные участки не определен. При этом в рассматриваемых правовых нормах имеются недостатки в законодательном оформлении, устранение которых способствовало бы совершенствованию правоприменительной деятельности.

В настоящее время ни в КоЗ, ни в законодательных актах, закрепляющих порядок изъятия и предоставления земель нет оснований установления ограничений и обременений прав на земельные участки, что является существенным пробелом в регулировании данных правоотношений. В тоже время в обобщенном виде пред-

ставлены основания их прекращения (ст. 65 КоЗ). С учетом того обстоятельства, что ограничения и обременения прав на земельные участки являются самостоятельными категориями, основания их возникновения и прекращения не могут совпадать.

Так, основаниями установления ограничений прав являются юридические факты, на основании которых принимаются решения об их установлении. К обстоятельствам, с которыми связывается установление ограничений прав на земельные участки, 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 [245].

Полагаем, в связи с отсутствием порядка установления ограничений прав на земельные участки в КоЗ в ст. 45–1 целесообразно отразить как основания установления ограничений, так и отсылочную норму, определяющую порядок установления ограничений в иных случаях.

В ч. 1 ст. 65 КоЗ «Прекращение ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельного сервитута» указаны основания прекращения ограничений прав на земельные участки, а в части второй – земельного сервитута. В связи с различием правовой природы ограничений и обременений, полагаем, название данной статьи следует изменить на «Прекращение ограничений и обременений прав на земельные участки». Кроме того, поскольку законодательством не названы основания прекращения ограничений, а вышеуказанная норма говорит о прекращении ограничений в случае отпадения оснований для сохранения, значит, следует руководствоваться основаниями их установления, но в законодательстве они не названы, что в очередной раз подтверждает необходимость

их закрепления. Ведь такое указание, как «отсутствие оснований для их сохранения» является нечеткой формулировкой для решения вопроса об их прекращении, что предоставляет свободу усмотрения государственным органам. Грамотный подход отмечен Т.А. Коваленко: «устранение юридических дефектов земельно-правового регулирования возможно путем принятия новой земельно-правовой нормы, внесения изменений в действующую земельно-правовую норму, отмены дефектной земельно-правовой нормы, проведения систематизации земельного законодательства» [89].

Представляющим интерес в рамках рассматриваемого вопроса является следующий аспект. В качестве субъектов, принимающих решения о прекращении ограничений прав на земельные участки, выступают государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, а также суды. Вместе с тем в качестве основных принципов земельных отношений закреплён принцип защиты прав землепользователей, в связи с чем можно прийти к выводу, что землепользователи также должны иметь возможность ходатайствовать перед государственными органами о прекращении ограничений прав на земельные участки в случае, если нет оснований для их сохранения.

Убеждены, что для предотвращения «конфликта интересов» тех или иных землепользователей в условиях ограниченности земель считаем целесообразным упорядочить перечень ограничений прав на земельные участки как средство обеспечения охраны земельных ресурсов и в целом окружающей среды, и определить особенности порядка их установления в случаях: одновременного их установления с предоставлением земельного участка; когда участок был предоставлен ранее, а ограничения устанавливаются впоследствии; при занятии чужих участков без их изъятия

Таким образом, основания и порядок установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки имеют свои отличительные особенности, которые необходимо уточнить в законодательстве об использовании и охране земель.

В ст. 46 КоЗ предусмотрен особый порядок использования чужого земельного участка без его изъятия у землепользователя для:

– изыскательских работ, под которыми понимаются работы, осуществляемые на местности в целях сбора информации о поверхности

земли и (или) недрах для проектирования объектов, разработки месторождений полезных ископаемых и в иных подобных целях),

- строительства подземных линейных сооружений,
- проведения работ по благоустройству территорий населенных пунктов,
- размещения геодезических пунктов.

Такое пользование возможно на землях любых категорий. В перечисленных случаях осуществляется использование земельных участков на условиях временного занятия, а размещение геодезических пунктов подразумевает постоянное занятие земельного участка.

Субъектом права пользования земельным участком в указанных целях являются юридические лица, индивидуальные предприниматели, осуществляющие изыскательские работы, строительство (реконструкцию, капитальный ремонт) подземных линейных сооружений, работы по благоустройству территорий населенных пунктов, размещение геодезических пунктов.

Использование земельных участков на условиях постоянного либо временного занятия, в отличие от земельного сервитута, направлено на удовлетворение публичных потребностей и имеет административно-правовую природу. Основания возникновения данного права различаются в зависимости от цели:

1) проведение изыскательских работ – на основании разрешения исполнительного комитета. Указанное разрешение выдается Минским городским, городскими (городов областного подчинения), районными, сельскими, поселковыми исполнительными комитетами на срок не более одного года по согласованию с землепользователями, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь. В настоящее время специальный порядок выдачи такого разрешения законодательством не урегулирован;

2) строительство подземных линейных сооружений – на основании земельно-кадастровой документации, акта выбора места размещения земельного участка в соответствии с утвержденной проектной документацией и решения местного исполнительного комитета о разрешении их строительства. Использование земельных участков в названных целях возможно без изъятия у землепользователей на срок до полутора лет, за исключением земельных участков из земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного,

историко-культурного назначения, земель лесного фонда, не предусмотренных по условиям их эксплуатации для лесовыращивания;

3) проведение работ по благоустройству, воссозданию элементов благоустройства и размещению малых архитектурных форм на землях общего пользования населенных пунктов, осуществляемых без изменения вида и (или) категории земель – на основании утвержденной проектной документации и решения местного исполнительного комитета о разрешении их проведения;

4) размещение геодезических пунктов – в соответствии с утвержденными Государственным комитетом по имуществу техническими проектами или сметами на производство геодезических работ государственного назначения, составленными с учетом норм плотности размещения геодезических пунктов на территории Республики Беларусь, а также техническими проектами или сметами на производство геодезических работ специального назначения, согласованными с Государственным комитетом по имуществу, и с уведомлением о размещении геодезических пунктов на земельных участках или в капитальных строениях (зданиях, сооружениях) их собственников либо уполномоченных ими лиц.

Возникновение, прекращение ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов, подлежат государственной регистрации в соответствии Законом «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним».

Поскольку, как отмечалось выше, использование чужих земельных участков в публичных либо частных интересах рассматривается в законодательстве как ограничения (обременения) прав на эти земельные участки, возникает проблема обеспечения прав пользователей таких земельных участков. Законодательством предусматриваются определенные *гарантии*:

– землепользователи имеют право на возмещение убытков, причиненных временным занятием земельных участков, ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельного сервитута (ст.ст. 46, 75 КоЗ). Однако возмещение таких убытков на практике является проблемой, поскольку законодательство детально регулирует лишь отношения, связанные с возмещением правомерных убытков, причиненных изъятием земель-

ных участков и сносом расположенных на них объектов недвижимости [271];

–юридические лица, индивидуальные предприниматели, проводящие изыскательские работы на земельных участках, обязаны за свой счет приводить эти земельные участки в состояние, пригодное для использования по целевому назначению. Приведение земельных участков в пригодное для использования по целевому назначению состояние производится в ходе работ, при невозможности этого – не позднее чем в месячный срок после завершения работ, включая период промерзания почвы.

В КоЗ и ином законодательстве не оговорен порядок выдачи разрешений на проведение изыскательских работ, строительства линейных сооружений, размещения геодезических пунктов, в связи с осуществлением которых ограничиваются права землепользователей и отсутствует норма о налагаемых ограничениях. При этом проводится разработка, согласование и утверждение земельно-кадастровой документации; акта выбора места размещения земельного участка – в случае строительства (реконструкции, капитального ремонта) подземных линейных сооружений, осуществляемого в границах охранных зон этих сооружений; утверждение технических проектов или смет на производство геодезических работ. На наш взгляд, дополнение ст. 46 КоЗ является необходимым для полного регулирования данного вопроса.

Кроме того, 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. Но такие ограничения могут оказаться не зарегистрированными, поскольку сам землепользователь не имеет заинтересованности в ущемлении своих правомочий. Однако целью их являются государственные интересы, поэтому целесообразно установить контроль за своевременной регистрацией ограничений прав, установленных не в связи с предоставлением участка, закрепив такое положение в КоЗ. В случае несоблюдения данных требований возложить на землепользователей применение мер ответственности. Четкий контроль за использова-

нием и охраной земель необходим в связи с тем, чтобы сохранить как земельные, так и иные природные ресурсы, обеспечить иные цели ограничений прав на земельные участки, и не допустить необоснованных нарушений прав и интересов землепользователей и иных заинтересованных субъектов.

2.4.2. ОБРЕМЕНЕНИЯ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Под обременением прав на земельный участок следует понимать земельный сервитут или обязательство, принятые землепользователем добровольно либо по постановлению суда в целях обеспечения законных интересов заинтересованных субъектов, выражающиеся в предоставлении им дополнительных прав и возложении обязанностей на землепользователя [259]. Сущность ограничений и обременений прав на земельные участки заключается в том, что они стесняют субъектов в совершении определенных действий на земельном участке, сводят разнообразие в их поведении до определенного предельного состояния. Если ограничения прав приводят к балансу существующее в обществе множество интересов, устанавливая пределы публичного и частного вторжения в область прав субъектов земельных отношений, то обременения прав направлены на обеспечение законных интересов лиц, заинтересованных в установлении обременений, то есть устанавливаются для достижения их частных целей. Следовательно, предполагают достижение *частных* целей определенных субъектов, однако цели различаются в зависимости от правовых форм обременений. Так, согласно ст. 1 КоЗ цели установления земельного сервитута не совпадают с целями иных договорных обязательств, предусмотренных законодательными актами.

По правовым формам обременения исходя из содержания, которое они в себя включают, обременения прав на земельные участки можно представить в виде *земельного сервитута, ипотеки, ренты*. Более полная сущность данных видов автором раскрывается в главе, посвященной содержанию обременений.

Сопутствующей с вышеназванной представляется классификация в зависимости от волеизъявления субъектов, использующих земельные участки. Так, возможны обременения прав на земельные участки *добровольные* и *обязательные*. Добровольными они явля-

ются постольку, поскольку субъект – собственник или иной обладатель права – без принуждения соглашается с условиями обременения правомочий на принадлежащий ему земельный участок (залог, рента, земельный сервитут). Принудительным обременением может выступать обременение, налагаемое в случае установления его решением суда.

Российский цивилист В.А. Микрюков предлагает разделять такие обременения на обременения активного и пассивного типа. Первые складываются на основе обязывающих норм, интересы управомоченных лиц удовлетворяются только в результате совершения положительных действий обязанным лицом (собственником). При обременениях пассивного типа собственник земельного участка должен воздерживаться от некоего поведения и не препятствовать управомоченным лицам в осуществлении прав [148, с.132]. Однако, на наш взгляд, если очевидно, что установление сервитута или заключение договора, которым устанавливаются обременения, можно отнести к обременениям второй группы, то какие обременения предполагается включать в первую группу непонятно. В качестве обязывающих норм в праве выступают обязанности. Изучив различные точки зрения по данному вопросу следует признать, что до сих пор общего представления среди ученых не выработано: данное явление рассматривается и как правовое ограничение и как правовой запрет и одновременно как стимулирующий фактор. Но общие обязанности землепользователей не могут стимулировать поведение субъектов, они связаны лишь с принудительной силой, обязанности не относятся и обременениям прав.

В зависимости от оснований (способов) установления и прекращения обременения прав на земельные участки можно разделить на *устанавливаемые в договорном порядке, в том числе посредством заключения соглашения о земельном сервитуте, а также обременения, возникновение и прекращение которых связывается с постановлением суда.*

По объекту обременения различаются в зависимости от того, распространяются они на *весь участок* (обременяется весь земельный участок) или на *его часть* (обременению подлежит часть земельного участка). Земельный участок может быть обременен частично лишь при установлении земельного сервитута. Если обремене-

нения устанавливаются в форме обязательств, то весь участок является объектом обременения.

Вышеуказанное построение системы обременений показывает, что ограничения в отличие от обременений отличаются весьма большим разнообразием, нормативно-правовая база ограничений и обременений не систематизирована, разрозненна и объемна, смешана с иными категориями в правовой науке. Кроме того, данные классификации в очередной раз доказывают некорректность закрепленного понятия «ограничение (обременение) прав на земельный участок», неуместность объединения терминов в одной связке законодателем [245].

До настоящего времени ни в земельно-правовой науке, ни в законодательстве об охране и использовании земель не раскрыто содержание обременений прав на земельные участки. Поскольку законодательством введен термин «обременения», то необходимо понимать четкое содержание обременений прав в отношении земельного участка. Если при обременении присутствует право другого лица на земельный участок, вследствие чего правообладатель не вправе в полной мере осуществлять принадлежащее право, он ограничен в пользовании принадлежащим ему земельным участком. Но обременения в отличие от ограничений прав на землю, хотя и объединены законодателем, ущемляют права землепользователей, имеют в своем содержании иные правовые формы. Прежде всего, это связано с обеспечением частных (индивидуальных) интересов субъектов, заинтересованных в их установлении. Обременения носят активный характер. В содержание обременений включаются дополнительные обязанности, в некоторых случаях связанные с наличием прав на него у третьих лиц [259]. Возникающие новые права стесняют права первоначального правообладателя не в их осуществлении, поскольку право как таковое как поведенческая модель не может стеснять фактическое поведение как данность, но в их содержании, точнее говоря – в юридическом содержании [215, с.104]. Содержание обременений в отличие от ограничений устанавливается не решениями государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель либо постановлением суда, а по взаимному согласию сторон в результате заключения соглашения или договора.

Сторонами договора, содержащего обременения прав на земельный участок, выступают с одной стороны землепользователь, и, с другой стороны, субъект, в интересах которого устанавливаются обременения. В результате такого установленного обременения, когда возникает право в интересах конкретного лица, существующее (исходное) право пользования земельным участком становится суженным, ущемленным в своем содержании. При отпадении (прекращении) такого внешнего воздействия обремененное ранее право возрождается в полном объеме всех своих правомочий, предоставляемых управомоченному субъекту – правообладателю [215, с.105]. В случае установления обременения возникают либо дополнительные права на земельный участок у других заинтересованных субъектов либо возникают дополнительные обязанности, стесняющие правомочия землепользователя например, предоставить земельный сервитут и др. Налагаемые при обременении обязанности – круг определенных действий, возложенных на землепользователя как активного, так и пассивного характера, необходимых для выполнения. В одном случае обязанное лицо должно осуществлять действия в целях реализации права управомоченного лица, а в другом – воздержаться от совершения действий. Соответственно, результатом обременения права не может выступать запрет или условие осуществления деятельности, это скорее сужение его содержания. Более того, обременение само по себе в своем содержании – не результат предоставленного права, поскольку реализация прав не приводит к его ограничению, обременение, на наш взгляд, приводит к ограничению самой возможности реализации предоставленного права на земельный участок.

Классическим случаем обременения и в то же время единственным предусмотренным законодательством, считается земельный сервитут. Обременение земельного участка сервитутом не лишает землепользователя права владения, пользования и распоряжения этим участком [91]. Российские юристы, исследующие публичный и частный сервитуты, делают акцент не на запретах, а «на правах всех в отношении имущества собственника – праве проезда, прохода, проплыва и т.п., поскольку именно они устанавливаются законом, а запреты за ними следуют» [106, с. 137; 137, с.106]. Исходя из природы сервитута землепользователь служащего участка сохраня-

ет свои правомочия, но ограниченно: в тех пределах, какие не затронуты сервитутом. При установлении сервитута как формы обременения права возникают дополнительные права у лица, установившего сервитут на земельный участок, а у землепользователя, предоставившего такое право, возникают дополнительные корреспондирующие обязанности не препятствовать в пользовании участком.

В специальной литературе право аренды, залога, ренты также называют формами обременения права [6, с.69]. Поскольку до настоящего времени вопрос об определении круга обременений земельных участков учеными не разрешен, необходимо определить их разновидности. Само по себе обременение – это не вещное и не обязательственное право, но предусмотренная возможность наличия дополнительных прав третьих лиц на земельный участок и соответственно возникающих при этом дополнительных обязанностей, которые устанавливаются добровольно в договорном порядке либо по решению суда. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 22 июля 2002 г. № 133-З «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 [159]. Здесь видится ряд недоразумений. Представляется нелогичное их отнесение к ограничениям и обременениям прав одновременно. Если принять во внимание, что все перечисленные формы есть обременения в силу того, что отдельная часть понятия «ограничение (обременение) прав» несет в себе смысловую нагрузку обременения, то каждая из них подлежит отдельному изучению и анализу.

Так, если исходить из критерия наличия прав третьих лиц на земельный участок, то, по нашему мнению, относительно земельных участков к обременениям можно отнести ипотеку: 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. Ипотека возлагает на залогодателя дополнительные обязанности, а также влияет на осуществление функций управления землями [238, с.44].

Аренда, как и безвозмездное пользование, предусматривает использование земельного участка на самостоятельном правовом титуле и не может рассматриваться как форма обременения. По мнению В.И. Сенчищева, аренда и иные обязательственные правоотношения в отличие от сервитута как способа обременения не имеют ничего общего с обременением. В обоснование такой позиции автор приводит аргумент, что лишь сервитут служит осуществлению права собственника господствующего, но не служащего участка [215, с.107].

При доверительном управлении у доверительного управляющего прав на земельный участок не возникает, возникают лишь правомочия, связанные с осуществлением управления за вознаграждение в интересах указанного им лица. Соответственно, данная форма, как и аренда, и безвозмездное пользование не подлежит включению в разновидности обременений земель, поэтому в отношении земельного участка следует признать более узкий, чем предусмотрено законодательством о регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним, перечень разновидностей обременений прав.

Вместе с тем, полагаем, в содержание обременений прав на земельные участки необходимо включить ренту. В соответствии со ст. 557 ГК 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. Однако в КоЗ отношения, связанные с обременением рентой не урегулированы, имеется лишь отсылочная норма в ГК (ст. 572) [48], поэтому целесообразно в целях обеспечения полноты закрепления правовых форм обременений, применяемых по отношению к правам на земельные участки, устранить пробел, вызванный отсутствием правового регулирования такой разновидности обременений, как рента и дополнить ст. 51 КоЗ специальной нормой, регулирующей условия отчуждения земельных участков по договору ренты.

Мы убеждены, что целесообразно выделять в науке земельного права и законодательстве два самостоятельных понятия: «ограничение прав на земельный участок» и «обременение прав на земельный участок». Объединение этих терминов в КоЗ в одном понятии «ограничение (обременение) прав на земельный участок» затрудня-

ет уяснение правовой сущности данного явления и применение на практике соответствующих норм.

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 определенных работ (земельный сервитут);
- установление способов обеспечения исполнения обязательств, определенных заключенным основным договором (ипотека);
- возникновение дополнительных обязанностей, неразрывно связанных с владением земельным участком (рента) [245].

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 ст. 19 КоЗ, а установление иных форм регламентируется общими правилами гражданского законодательства и их закрепление в виде самостоятельной правовой нормы в земельном законодательстве представляется целесообразным, например, в рамках ст. 51 КоЗ.

Как было установлено ранее, обременения прав на земельные участки устанавливаются на основании положений нормативных правовых актов посредством заключения соглашения о сервитуте (земельный сервитут) или договора (ипотека, рента). Невыполнение требований, содержащих в себе обременения в отношении земельного участка, в том или ином случае, может повлечь за собой определенные меры ответственности, предусмотренные соглашением или договором либо прекращение отношений между сторонами.

Специфика обременений заключается в том, что они неразрывно связаны с конкретным земельным участком, а потому субъектами, иницилирующими 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).

Порядок прекращения обременений прав на земельные участки отчасти указан в ст. 65 КоЗ, так как закреплены лишь основания прекращения земельного сервитута. Но следует обратить внимание на то обстоятельство, что согласно ст. 1 КоЗ обременения устанавливаются также и путем заключения договоров (ипотеки, ренты) в соответствии с гражданским законодательством, а прекращение либо истечение срока договора как основание прекращения обременений не предусмотрено нормой ст. 65 КоЗ, что является пробелом законодательства. Для надлежащей правовой регламентации и полного решения данного вопроса, полагаем дополнить данную статью положением о том, что обременения, возникающие на основании договора, прекращаются в связи с его расторжением либо истечением срока действия.

Таким образом, основания и порядок установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки имеют свои отличительные особенности, в то время как критерии определения пределов являются для них общими.

2.5. ИЗЪЯТИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Проблемы прав пользователей земельных участков во многих случаях связаны с вопросом изъятия земельных участков для государственных нужд, а также с компенсацией, именно соразмерной компенсацией при таком изъятии. Принудительное изъятие не носит характер проявления воли землепользователя. Данное изъятие происходит для удовлетворения государственных нужд и совершается в исключительных случаях, установленных в законодательстве. Под изъятием земельного участка понимаются установленные законодательством об охране и использовании земель юридические действия и техническая процедура прекращения прав на земельный участок по основаниям, определенным Президентом Республики Беларусь, земельным законодательством.

В настоящее время нормативными актами, регулирующими отношения в данной области, выступают КоЗ, а также Указ Президента Республики Беларусь № 667 от 27 декабря 2007 г. «Об изъятии и

предоставлении земельных участков», Указ Президента Республики Беларусь № 58 от 2 февраля 2009 г. «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд», которым утверждено Положение о порядке реализации имущественных прав граждан и организаций при изъятии у них земельных участков.

Рассматриваемая процедура закреплена в законодательстве, но не исключает дискуссионных вопросов. Так, в первоочередном порядке необходимо выяснить, что понимается под государственными нуждами. В соответствии с КоЗ государственные нужды – потребности, связанные с обеспечением национальной безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурного наследия, размещения и обслуживания объектов социальной, производственной, транспортной, инженерной и оборонной инфраструктуры, разработки месторождений полезных ископаемых, реализации международных договоров Республики Беларусь, государственной схемы комплексной территориальной организации Республики Беларусь, схем комплексной территориальной организации областей, градостроительных проектов, генеральных планов городов и иных населенных пунктов, градостроительных проектов детального планирования, утвержденных в соответствии с законодательством, а также с размещением объектов недвижимого имущества, строительство которых предусмотрено решениями Президента Республики Беларусь, Совета Министров Республики Беларусь либо государственными программами, утвержденными Президентом Республики Беларусь или Советом Министров Республики Беларусь. В качестве примера государственных нужд можно назвать развитие населенных пунктов, реализация программ социально-экономического развития областей и городов, строительство объектов энергетики, связи, природоохранных объектов и т.д.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 58 от 2 февраля 2009 г. «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд» (далее – Указ № 58) земельный участок может быть предоставлен уполномоченным местным исполнительным комитетом для государственных нужд только после его изъятия у прежнего землепользователя, землевладельца, собственника или арендатора [168].

Установлено, что необоснованное изъятие земельных участков для государственных нужд не допускается. Кроме того, граждане освобождаются от уплаты государственной пошлины при рассмотрении судами и органами прокуратуры вопросов, связанных с защитой прав собственности либо иных вещных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд и сносе объектов недвижимого имущества.

Изымая земельный участок у землепользователя, землевладельца, собственника или арендатора этого участка для государственных нужд, государство исходит из того, что новые нужды являются более важными, чем те, для которых этот участок был предоставлен ранее. При изъятии земельного участка для государственных нужд согласия землевладельца или землепользователя не требуется, однако им предоставляются гарантии, установленные законодательством.

Предоставление земельного участка, находящегося во владении, пользовании или частной собственности другому лицу производится только после его изъятия в установленном порядке. В этом случае эти два действия (предоставление и изъятие) осуществляются в одном процессе и регулируется Указом № 667.

Право частной собственности на земельный участок, изымаемый для государственных нужд, прекращается по решению местного исполнительного комитета при отсутствии письменных возражений собственника земельного участка на его изъятие, а при наличии таких возражений – по решению суда.

В пункте 31 Указа Президента Республики Беларусь № 667 содержится перечень сведений, которые должны быть указаны в решении об изъятии и предоставлении земельного участка. Дополнительно оговаривается, что в решении об изъятии земельного участка для государственных нужд должно быть указано, что этот участок изымается для государственных нужд с указанием оснований (одного или нескольких), с приложением копий документов (либо выписок из них), подтверждающих эти основания.

Изъятие и предоставление земельных участков включает следующие стадии:

- предварительное согласование места размещения объекта (если не предусмотрено иное);
- разработка проекта отвода земельного участка;

- принятие решения о предоставлении земельного участка;
- установление на местности границ земельного участка и выдача правоустанавливающих документов.

При несогласии землепользователя с решением об изъятии у него земельного участка это решение может быть обжаловано им в вышестоящий исполнительный комитет и (или) в суд. Обжалование решения об изъятии земельного участка приостанавливает его исполнение (ст.ст. 66 и 71 КоЗ).

При необходимости изъятия земельного участка для государственных нужд, на котором расположены объекты недвижимого имущества граждан или организаций, местный исполнительный комитет принимает решение о предстоящем изъятии земельного участка для государственных нужд и сносе расположенных на нем объектов недвижимого имущества (далее – решение о предстоящем изъятии земельного участка) [175].

Решение о предстоящем изъятии земельного участка принимается в течение пяти рабочих дней после утверждения (согласования) акта выбора места размещения земельного участка, если в соответствии с законодательством проводится предварительное согласование места его размещения.

В решении о предстоящем изъятии земельного участка должны быть указаны: основания такого изъятия; объекты недвижимого имущества, подлежащие сносу; собственники данных объектов; варианты реализации прав собственников объектов недвижимого имущества; поручение о проведении оценки объектов недвижимого имущества; лица, уполномоченные местным исполнительным комитетом на обеспечение реализации прав граждан и организаций, а также на подписание при необходимости протокола разногласий; права и обязанности лица, которому предоставляется земельный участок (при необходимости); иные вопросы, связанные с предстоящим изъятием земельного участка и сносом расположенных на нем объектов недвижимого имущества.

Срок между принятием такого решения и решения об изъятии и предоставлении земельного участка не может быть менее трех месяцев и более двух лет.

Местный исполнительный комитет при подготовке решения о предстоящем изъятии земельного участка оценивает возможность реализации прав собственников жилых домов (долей в праве соб-

ственности на многоквартирный или блокированный жилой дом). При этом местным исполнительным комитетом определяются место возможного размещения земельного участка для возведения на нем жилого дома, строений, сооружений и насаждений при нем, равноценных сносимым, условия переноса и восстановления соответствующих объектов недвижимого имущества, варианты предоставления в собственность жилого дома, строений, сооружений и насаждений при нем взамен сносимых. В решении о предстоящем изъятии земельного участка должны содержаться конкретные предложения о реализации соответствующих прав или причины невозможности их предоставления собственнику объектов недвижимого имущества.

Решение о предстоящем изъятии земельного участка может быть обжаловано заинтересованными лицами в судебном порядке в двухмесячный срок со дня его вынесения [175]. Возможность судебного обжалования решений об изъятии земельных участков для государственных нужд означает, что окончательное решение о наличии государственных нужд принимается судом, разрешающим дело по существу.

Местный исполнительный комитет обязан принять меры по реализации прав в срок, определенный в решении о предстоящем изъятии земельного участка, который не может превышать двух лет со дня его принятия.

Местный исполнительный комитет в течение трех рабочих дней после принятия решения о предстоящем изъятии земельного участка направляет гражданину или организации, являющимся собственниками подлежащих сносу объектов недвижимого имущества, заказным письмом по месту жительства гражданина или месту нахождения организации копию названного решения (выписку из него) с указанием оснований такого изъятия. Одновременно местный исполнительный комитет уведомляет государственные нотариальные конторы, нотариальные бюро, соответствующую территориальную организацию по государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним по месту нахождения земельного участка о предстоящем изъятии земельного участка и сносе расположенных на нем объектов недвижимого имущества и об ограничении прав собственника по распоряжению им. При этом собственник вправе в соответствии с законодательством осуще-

ствить государственную регистрацию ранее незарегистрированных объектов недвижимого имущества, находящихся на изымаемом земельном участке.

В случае, если гражданин, являющийся собственником сносимого объекта недвижимого имущества, не уполномочивший никого из дееспособных лиц решить вопрос о судьбе этого имущества, неизвестен или неизвестно его место жительства (для организации – место нахождения), местный исполнительный комитет принимает меры по его розыску в соответствии с законодательством через органы внутренних дел.

После получения копии решения (выписки из решения) о предстоящем изъятии земельного участка собственник сносимого объекта недвижимого имущества не вправе без согласия местного исполнительного комитета, принявшего решение о предстоящем изъятии земельного участка, производить продажу, мену, дарение, передавать в ренту или залог подлежащий сносу объект недвижимого имущества.

Расходы на проведение мероприятий, повышающих стоимость земельного участка или расположенных на нем объектов недвижимого имущества, понесенные их собственником после получения копии решения (выписки из решения) о предстоящем изъятии земельного участка без согласия местного исполнительного комитета, принявшего данное решение, возмещению не подлежат.

Действующее законодательство детально регламентирует процедуру принятия местными исполнительными комитетами решений о предстоящем изъятии земельного участка для государственных нужд применительно к тем субъектам, у которых производится снос принадлежащих им на праве собственности объектов недвижимого имущества (жилых домов, квартир в блокированных или многоквартирных жилых домах, строений, сооружений и насаждений при них). При этом существует некоторая правовая неопределенность при изъятии для государственных нужд земельных участков, на которых объекты недвижимости отсутствуют. В связи с этим по мнению специалистов представляется целесообразным установить в законодательстве об охране и использовании земель единый порядок принятия решения об изъятии земельного участка для государственных нужд, а также срок, в течение кото-

рого землепользователь должен быть уведомлен о предстоящем изъятии земельного участка [291].

Изъятие земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, лесных земель лесного фонда для государственных нужд, не связанных с целевым назначением этих земель, осуществляется по решению областных, Минского городского исполнительных комитетов при соблюдении условий, предусмотренных ст. 38 КоЗ:

– при невозможности размещения этих объектов на земельных участках несельскохозяйственного назначения, или непригодных для ведения сельского хозяйства, или на сельскохозяйственных землях худшего качества, а также на землях, не покрытых лесом либо занятых малоценной древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями), в случае предоставления земельного участка из земель лесного фонда.

– при изъятии и предоставлении земельных участков из сельскохозяйственных земель сельскохозяйственного назначения, лесных земель лесного фонда (лесов первой группы) и о переводе таких земель в другие категории могут приниматься областными исполнительными комитетами только при условии согласования с Президентом Республики Беларусь места размещения таких земельных участков, если иное не установлено. Указом Президента Республики Беларусь № 667 установлен исчерпывающий перечень случаев, когда такое решение может приниматься областными исполнительными комитетами без согласования с Президентом Республики Беларусь.

– для добычи полезных ископаемых производится только после осуществления рекультивации земель на ранее отведенных земельных участках, в которых миновала надобность, и приведения их в надлежащее состояние для целей, определенных решением государственного органа, предоставившего эти земельные участки.

Имеются определенные особенности в изъятии земель для государственных нужд в населенных пунктах, где изъятие любых земельных участков должно быть подчинено планировке территории населенных пунктов, установленным режимам их градостроительного развития. Как правило, в городах земельные участки изымаются в связи с размещением на них новых объектов, значимых как для

всей республики, так и для данного города. Данный критерий целесообразно положить в основу содержания государственных нужд применительно к землям городов. В качестве основания для прекращения прав на земли городов можно указать размещение объектов, имеющих значение для Республики Беларусь, региона либо отвечающих интересам только данного города в соответствии с генеральным планом либо проектами детальной планировки. Поэтому практически любой земельный участок, предоставленный или переданный в установленном порядке в любом виде права на землю (постоянное или временное пользование, пожизненное наследуемое владение, частная собственность, аренда), может быть изъят для государственных нужд.

Оценка подлежащих сносу объектов недвижимого имущества с определением их рыночной стоимости, равной стоимости аналогичных объектов, не подлежащих сносу, а также оценка предоставляемых объектов недвижимого имущества осуществляются по рыночной стоимости (п.п 3 п.3 Положения об оценке стоимости объектов гражданских прав в Республике Беларусь, утвержденного Указом Президента Республики Беларусь от 13 октября 2006 г. № 615 «Об оценочной деятельности в Республике Беларусь»). Данные оценки выполняются за счет средств местного исполнительного комитета либо лица, которому по решению этого местного исполнительного комитета предоставляется земельный участок.

В случае выбора гражданином, являющимся собственником сносимого объекта недвижимого имущества, права на получение денежной компенсации, это право может быть реализовано с согласия совершеннолетних членов его семьи, зарегистрированных по месту жительства в подлежащем сносу жилом доме (квартире), и органов опеки и попечительства, если в подлежащем сносу жилом доме (квартире) зарегистрированы несовершеннолетние члены семьи собственника.

Выселение в судебном порядке гражданина, являющегося собственником сносимого объекта недвижимого имущества, и членов его семьи из жилого дома (квартиры), расположенного на земельном участке, подлежащем изъятию, а также снос жилого дома (квартиры), строений, сооружений и насаждений при нем могут быть осуществлены только после государственной регистрации права собственности гражданина на объект недвижимого имуще-

ства, предоставленный ему вместо подлежащего сносу, либо получения этим гражданином денежной компенсации за сносимые объекты недвижимого имущества.

Если гражданин, являющийся собственником сносимого объекта недвижимого имущества, не уполномочивший никого из дееспособных лиц решить вопрос о судьбе его имущества, не будет найден, вопрос о реализации одного из прав, предусмотренных Указом № 58 решается в суде на основании соответствующего искового заявления местного исполнительного комитета исходя из волеизъявления совершеннолетних членов семьи собственника, а также интересов несовершеннолетних членов его семьи (с согласия органов опеки и попечительства), зарегистрированных по месту жительства в подлежащем сносу жилом доме (квартире).

При выборе организацией или гражданином, являвшимися собственниками сносимого объекта недвижимого имущества, права на получение денежной компенсации это право может быть реализовано при предоставлении ими гражданам, зарегистрированным по месту жительства в подлежащем сносу жилом доме (квартире), жилого дома или квартиры типовых потребительских качеств на тех же условиях, на которых они занимали подлежащий сносу жилой дом (квартиру).

Подлежащие сносу объекты недвижимости (их части) не могут использоваться прежним собственником или иными лицами со дня реализации их прав, в том числе реализации этих прав по решению суда в соответствии. Реализация названных прав, подтвержденная документально в установленном законодательством порядке, влечет прекращение права собственности и иных вещных прав на сносимый объект недвижимого имущества.

Местный исполнительный комитет либо по его решению лицо, которому предоставляется земельный участок, со дня реализации прав, определенных Указом № 58, несут права и обязанности, связанные с содержанием и охраной данного имущества.

Государственная регистрация прекращения существования сносимого объекта недвижимого имущества производится после его сноса.

Стоит отметить, что в настоящее время принята попытка корректировки законодательства об изъятии и предоставлении земель. Отмечается, что «передача земли должна приносить государству экономическую выгоду. При этом нужно исключить излишние адми-

нистративные барьеры и чрезмерную бюрократию. Важно, чтобы это способствовало упрощению процедуры предоставления земельных участков и изменения их целевого назначения. Учитывая обращения граждан, связанные с изъятием земельных участков для государственных нужд, принимаемые меры должны послужить разрешению возникающих ситуаций», как отмечает Глава государства [219]. Остро стоит вопрос о вовлечении в хозяйственный оборот земельных участков, занятых инвесторами, не исполняющими свои обязательства. На совещании по вопросам совершенствования законодательства об изъятии и предоставлении земельных участков председателем Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь предложено совершенствовать законодательство, не изменяя концептуально существующие подходы к изъятию и предоставлению земельных участков, процедуры и механизмы защиты прав землепользователей, а также усилить ответственность за принимаемые решения по земельным вопросам [219].

Глава 3. ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

3.1. ЮРИДИЧЕСКИЕ СПОСОБЫ ЗАЩИТЫ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ

В современных условиях защита прав человека и гражданина приобретает первостепенный характер в деятельности государства. Проблема механизма защиты прав землепользователей требует нового концептуального осмысления, что обусловливается особенностями развития земельного законодательства на современном этапе. Очевидна необходимость по-новому увидеть проблему защиты прав и интересов землепользователей, поскольку сегодня главным приоритетом государства вступает обеспечение оптимального объема прав и обязанностей землепользователей при условии ограниченности земельных ресурсов в целях их сохранения и гарантирования безопасной жизнедеятельности общества в целом.

Конституция Республики Беларусь (ч. 1 ст. 2) закрепила принцип признания человека, его прав, свобод и гарантий их реализации высшей ценностью и целью общества и государства. Реализация такого принципа обязывает государство создавать систему защиты прав и свобод, а также на законодательном уровне устанавливать процедуры такой защиты.

Согласно ст. 59 Конституции Республики Беларусь «государственные органы, должностные лица и иные лица, которым доверено исполнение государственных функций, обязаны в пределах своей компетенции принимать необходимые меры для осуществления и защиты прав и свобод личности» [98]. Безусловно, для обеспечения прав землепользователей недостаточно только их констатации, поэтому, для закрепления прав и обеспечения интересов землепользователей, необходимо выработать надежный механизм их реальной защиты со стороны государства и со стороны общества. Полагаем, механизм такой защиты должен включать юридические гарантии, закрепленные в земельном законодательстве.

В земельно-правовой науке теме обеспечения прав землепользователей, осуществления имущественных прав на землю в ключе различных аспектов в целом посвящаются некоторые работы. Спе-

циальные научные исследования становления механизма защиты прав через призму познания их правовой природы в настоящее время отсутствуют. Между тем, всего этого явно недостаточно для понимания оптимальной системы защиты и охраны земельных прав. Более того, в российской науке эти вопросы рассматривались с учетом особенностей российской правовой системы, а исследования касались лишь ограничений прав субъектов.

В белорусской земельно-правовой науке не выработано доктринальных положений, касающихся защиты прав землепользователей, общего понятия «защита земельных прав», соотношения с понятием «охрана прав». Можно принять за основу понимание охраны прав как совокупности мер, обеспечивающих нормальный ход реализации прав. В это понятие включаются меры не только правового, но организационного и иного характера, направленные на создание и поддержание необходимых условий для осуществления субъективных прав. Среди этих мер выделяются собственно правовые меры охраны, включающие в себя как меры, обеспечивающие развитие правоотношений, такие установление обязанностей и т. п., так и меры, обеспечивающие восстановление нарушенных или оспоренных прав и интересов. Например, в науке гражданского права выделяется еще понятие охраны прав в узком смысле слова, то есть только те меры, которые направлены на восстановление или признание гражданских прав и защиту интересов при их нарушении и оспаривании. Эту охрану прав в узком смысле и именуют защитой гражданских прав [49, с. 540].

Недостаточность четких положений о защите прав субъектов на земельные участки ведет к невозможности реализации прав, гарантированных Конституцией Республики Беларусь, что в свою очередь, делает невозможным успешное функционирование рынка земли.

Защиту прав землепользователей следует понимать как предусмотренную законом систему мер, направленных на обеспечение реализации прав субъектов, использующих земельные участки, земли, и заинтересованных в использовании земли, а также на восстановление их нарушенных прав и пресечение действий, нарушающих их права и законные интересы.

Традиционно различают юрисдикционную и неюрисдикционную формы защиты прав.

Юрисдикционная форма – это защита прав в судебном порядке (общий порядок) и в административном порядке (рассмотрение земельных споров исполнительными и распорядительными органами). Неюрисдикционная форма – это защита самостоятельными действиями управомоченного лица, самозащита прав.

Полагаем, нормы, охватывающие положения о защите земельных прав следует объединить в самостоятельный институт земельного права в объективном смысле. В данном случае в качестве субинститутов выступают санкции и ответственность.

Тенденции развития защиты земельных прав заключаются в четком уяснении и последовательном разграничении публично-правовых и частноправовых начал применительно к земельному праву. Необходимо, во-первых, усилить контроль за соблюдением и обеспечением законных интересов всех субъектов, определить меры ответственности в случае допущенных нарушений.

Ученые-правоведы выделяют такие системы защиты прав как: 1) судебная система защиты; 2) государственные институты несудебной защиты; 3) неправительственные правозащитные организации [5, с. 192].

При этом помимо деятельности государственных органов, правозащитный механизм включает в себя действия самих граждан по реализации предоставленных им прав и свобод. В частности, С.С. Алексеев утверждает, что защита права – это государственно-принудительная деятельность, направленная на восстановление нарушенного права, обеспечение исполнения юридической обязанности [9, с. 123]. Более поздние представители придерживаются позиции, согласно которой защитную деятельность следует рассматривать как совокупность действий (деятельности) компетентных органов, должностных лиц и самих граждан [218, с. 105]. Такая противоположность в подходах объясняется снижением роли государства в постсоветское время.

В рамках рассматриваемого вопроса необходимо точно определить, что понимать под формами защиты, способами защиты и гарантиями защиты прав землепользователей.

Особое значение в механизме защиты прав и интересов имеют гарантии защиты прав землепользователей. По мнению В.И. Семенкова, **юридическая гарантия** призвана обеспечить реализацию правового предписания (или субъективного права),

т.е. прежде всего юридический эффект, а не экономический или какой-либо другой [214].

В качестве основных гарантий прав на землю выделяют гарантии в сфере защиты земельных прав; гарантии в сфере возмещения убытков землепользователям; гарантии при разрешении земельных споров; иные гарантии [267, с. 16].

Вопрос о гарантиях в специальной литературе рассматривался применительно к правам на землю, в то же время проблема обеспечения гарантий землепользователей, с одной стороны, и государственных органов по соблюдению установленных ограничений не исследована в науке земельного права и недостаточно урегулирована в законодательстве, хотя в нашей стране в современных условиях развития рыночных отношений является весьма значимой. Многие из правообладателей в жестких рыночных условиях, осуществляя интенсивное использование земли, ориентируются на скорейшее получение прибыли. Другие, остро нуждающиеся в извлечении полезных свойств земли для личного потребления, в случаях установления ограничений прав на принадлежащий им земельный участок, теряют возможность использовать его по назначению. В свою очередь, государственные органы, приняв решение об их установлении, должны иметь полную уверенность в неукоснительном соблюдении ограничений обладателем земельного участка постольку, поскольку организация рационального землепользования как природной основы жизнедеятельности народа – задача всего общества.

В специальной литературе понятие гарантий рассматривалось в основном применительно к праву собственности на землю. Такие гарантии определяются как совокупность правовых мероприятий, направленных на рациональное использование и охрану земли, обеспечение свободной реализации права собственности на землю всеми субъектами, указанными в Конституции и законах государства [33, с. 26]. Вместе с тем учитывая то обстоятельство, что право собственности и отдельные его элементы (правомочия пользования, распоряжения) подвергаются установленным в законодательстве ограничениям, необходимо выявить гарантии, которые должны сопутствовать осуществлению землепользования наряду с осуществлением прав субъектов земельных отношений.

Надлежащее обеспечение интересов субъектов возможно только при включении в законодательство юридических гарантий, под которыми понимаются совокупность средств, а также организационно-правовая деятельность по их применению, направленные на обеспечение законности, на беспрепятственное осуществление, защиту прав и свобод. Юридические средства представляют собой правовые явления, выражающиеся в инструментах (установления) и деяниях (технологиях), при помощи которых удовлетворяются интересы субъектов права, обеспечивается достижение социально-полезных целей. Анализ земельного законодательства показывает достаточное наличие таких инструментов, взаимодействующих между собой. К ним относятся: средства выявления (обнаружения) правонарушений; средства предупреждения правонарушений (установление ограничений прав на земельные участки, запрет совершения сделок с земельными участками в случае принятия решения исполнительными и распорядительными органами об изъятии земельного участка); средства пресечения правонарушений (например, предписания о необходимости занятия (освоения) земельный участок, государственной регистрации земельного участка, прекращения самовольного строительства и возврата земельного участка по принадлежности и т.д.); меры защиты и восстановления нарушенных прав, устранения последствий правонарушений (в частности, при изъятии земельных участков для государственных нужд, возмещение убытков при изъятии земельных участков для государственных нужд); меры юридической ответственности (согласно ст. 96 КоЗ лица, нарушившие законодательство об охране и использовании земель, несут ответственность, установленную законодательством).

Гарантии прав землепользователей представляют собой правовые средства, выраженные в нормативных предписаниях, реализация которых обеспечивает юридическую возможность для них иметь субъективное право, реализовать его, а при нарушении этого права — получить надлежащую защиту. В отличие от правовых гарантий меры защиты гарантируют реализацию субъективного права в случаях, когда оно нарушено либо существует угроза его нарушения [21, с.8-10]. Здесь есть проблема соотношения гарантий как их понимают в юридической литературе и гарантий закрепленных КоЗ, они установлены только при 1) изъятии участков для государствен-

ных нужд (ст. 73); 2) при изменении административно-территориальных границ (ст. 74); 3) разрушения строения от стихийного бедствия (ст. 57).

Гарантией от незаконного вмешательства в права землепользователей следует считать *меры защиты прав* землепользователей, к которым следует отнести ряд норм Конституции Республики Беларусь (ст. 13, 44, 46, 60), конкретизирующиеся в законодательстве об охране и использовании земель (нормы, закрепляющие права землепользователей при изъятии земельных участков для государственных нужд; нормы, закрепляющие основания и порядок предоставления земельных участков и т.д.).

До настоящего времени в науке земельного права не сложилось понятия «формы защиты земельных прав», «способы защиты земельных прав».

Под способами защиты прав понимаются закрепленные законом материально-правовые меры принудительного характера, посредством которых производится восстановление (признание) нарушенных (оспариваемых) прав и воздействие на нарушителя.

Статьей 11 ГК установлены способы защиты гражданских прав:

- 1) признания права;
- 2) восстановления положения, существовавшего до нарушения права;
- 3) пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения;
- 4) признания оспоримой сделки недействительной и применения последствий ее недействительности, установления факта ничтожности сделки и применения последствий ее недействительности;
- 5) признания недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;
- 6) самозащиты права;
- 7) присуждения к исполнению обязанности в натуре;
- 8) возмещения убытков;
- 9) взыскания неустойки;
- 10) компенсации морального вреда;
- 11) прекращения или изменения правоотношения;
- 12) неприменения судом противоречащего законодательству акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления;
- 13) иными способами, предусмотренными законодательством [48].

Признание права применяется в тех случаях, когда у лица возникает необходимость в подтверждение того, что оспариваемое право на земельный участок принадлежит именно ему. Например, на практике нередки случаи, когда несколько лиц считают себя собственниками одного и того же земельного участка.

Следует иметь в виду, что согласно ст. 44 КоЗ граждане Республики Беларусь, у которых отсутствует документ о предоставлении земельного участка либо документ, удостоверяющий право на земельный участок, или которые используют земельный участок, граница и (или) размер которого не совпадают с границей и (или) размером, указанными в документе о предоставлении земельного участка либо документе, удостоверяющем право на земельный участок, но которые добросовестно, открыто и непрерывно владеют земельным участком как своим собственным в течение 15 лет и более, имеют право приобрести этот земельный участок в частную собственность или получить его в пожизненное наследуемое владение, аренду в сложившейся границе и (или) размере, не превышающем размера, установленного ст. 36 КоЗ.

При восстановлении положения, существовавшего до нарушения права и пресечения действий, нарушающих право или создающих угрозу его нарушения защита права возможна путем предъявления виндикационного иска (иск невладельца собственника или иного законного владельца к владеющему несобственнику о принудительном истребовании вещи (ст. 282 ГК)). В земельных отношениях вместо виндикационного иска применяется механизм возврата земельного участка из чужого незаконного владения (ст. 72 КоЗ), то есть виндикация не охватывает возврат участков законному владельцу. Восстановить нарушенное право можно также предъявлением негаторного иска (иск владеющего собственника (иного титульного владельца) к третьему лицу об устранении всяких нарушений его права, хотя бы эти нарушения и не были соединены с лишением владения (ст. 285 ГК)). Негаторный иск используется в случаях, когда землепользователю создаются какие-либо препятствия в его праве пользования и распоряжения земельным участком.

Следует сказать и о признании оспоримой сделки недействительной и применении последствий ее недействительности, уста-

новлении факта ничтожности сделки и применении последствий ее недействительности.

Так, в соответствии со ст. 48 и 49 КоЗ недействительными являются:

- договоры купли-продажи, мены, дарения, ренты, аренды, ипотеки земельных участков, находящихся в пожизненном наследуемом владении, постоянном или временном пользовании либо аренде (за исключением договоров субаренды земельных участков);

- сделки по предоставлению арендованных земельных участков в субаренду, передаче арендаторами своих прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков другим лицам, сделки по предоставлению права аренды земельных участков в залог и внесению права аренды земельных участков в качестве вклада в уставный фонд хозяйственных товариществ и обществ, если за право заключения договора аренды земельного участка, находящегося в государственной собственности, плата не взималась или указанные сделки в отношении земельных участков, находящихся в частной собственности, совершены без согласия собственника земельного участка;

- сделки с земельными участками и правами на земельные участки, на которые отсутствуют документы, удостоверяющие права на эти земельные участки;

- сделки, совершенные с несоблюдением установленной законодательством формы или требования о государственной регистрации сделок с земельными участками.

Следует упомянуть и о признании недействительным акта государственного органа или органа местного управления и самоуправления.

Согласно ст. 12 ГК ненормативный акт государственного органа или органа местного управления и самоуправления, а также акт законодательства, не соответствующий иному законодательному акту и нарушающий гражданские права и охраняемые законодательными актами интересы гражданина и (или) юридического лица, признается судом недействительным по требованию лица, чьи права нарушены, а в случаях, предусмотренных законодательством, — по требованию иных лиц. В случае признания судом акта недействительным, нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными ст. 11 ГК.

Гарантией имущественных прав землепользователей является **право на возмещение убытков**. Землепользователь вправе требо-

вать возмещения неправомерного вреда лицами, виновными в его причинении, в том числе государственными органами и органами местного управления и самоуправления, а также правомерного вреда в случаях, предусмотренных земельным законодательством. Определение размеров таких убытков, осуществляется организациями по перечню и в порядке, утвержденным Постановлением Совета Министров от 26 марта 2008 г. № 462 [180].

Согласно ст. 933 ГК вред, причиненный правомерными действиями, подлежит возмещению в случаях, предусмотренных законодательством. Статья 75 КоЗ предусматривает, что землепользователям возмещаются правомерные убытки, причиняемые: изъятием земельных участков, временным занятием земельных участков, сносом расположенных на них объектов недвижимого имущества, ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельных сервитутов. Необходимо учитывать, что регулируются законодательством лишь отношения, связанные с защитой имущественных прав землепользователей при изъятии у них земельных участков и сносе расположенных на них объектов недвижимости, в частности Указами Президента Республики Беларусь от 2 февраля 2009 г. № 58 «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд», от 5 мая 2009 г. № 231 «О дополнительных мерах по защите имущественных прав при изъятии в г. Минске земельных участков для государственных нужд».

В качестве меры, обеспечивающей защиту прав землепользователя изымаемого земельного участка, можно рассматривать возможность участия в процессе определения размера возмещаемых ему убытков. Так, согласно п. 8 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков на стадии предварительного согласования места размещения земельного участка, изымаемого и предоставляемого для государственных нужд, землепользователю предлагается предоставить сведения, необходимые для определения размера убытков, причиняемых изъятием земельного участка и сносом расположенных на них объектов недвижимости. Однако непредставление землепользователем таких сведений в указанный срок или представление по истечении этого срока не приостанавливает оформление землеустроительной документации, т.е. не влияет на дальнейшее определение размера убытков. Вместе с тем земле-

пользователь может обжаловать решения государственных органов в вышестоящие государственные органы и (или) в суд, а также обратиться в суд за разрешением спора, связанного с возмещением убытков. Таким образом, повлиять на результат землепользователь может только после определения размера убытков и порядка их возмещения.

Законодательством не предусматривается проводить расчеты возмещаемых убытков независимыми специалистами, что однако может выступать эффективной мерой устранения противоречий без обращения в суд в случае несогласия землепользователя с размером определенных убытков [271].

На наш взгляд, в случае изъятия земельного участка должны быть четко установлены сроки возмещения убытков землепользователю. Несомненно, это будет способствовать обеспечению гарантий компенсационного характера гражданам и юридическим лицам.

КоЗ закрепляет ряд *гарантий прав землепользователей, связанных с сохранением или получением нового земельного участка*. Ст. 74 КоЗ закрепляет, что изменение границ административно-территориальных и территориальных единиц не влечет за собой прекращения прав, изменения вида вещных прав на земельные участки, ранее предоставленные землепользователям, и не является основанием для изменения размеров земельных участков, на которые выданы документы, удостоверяющие право на земельные участки. При изъятии земельных участков для государственных нужд землепользователям могут быть предоставлены равноценные земельные участки взамен изымаемых. Однако ст. 73 КоЗ возможность такого предоставления ставит в зависимость не только от волеизъявления землепользователя, но и от местных условий и особенностей (в том числе обусловленных градостроительными проектами, генеральными планами городов и иных населенных пунктов, градостроительными проектами детального планирования, схемами землеустройства районов, утвержденными в соответствии с законодательством) [96]. Земельный участок взамен изымаемого предоставляется в административном порядке (без проведения аукциона) и без взимания платы (при предоставлении земельных участков в частную собственность и аренду). В случае, если равноценный земельный участок взамен изымаемого не предоставляется, земле-

пользователям возмещаются убытки в соответствии со ст. 75 КоЗ, а также осуществляется выкуп земельных участков, находящихся в частной собственности. При этом выкуп производится по кадастровой стоимости на дату выкупа, а если земельный участок был приобретен по результатам аукциона, собственнику возмещается стоимость приобретенного по результатам аукциона земельного участка с учетом инфляции, но не ниже его кадастровой стоимости на дату выкупа. Порядок выкупа земельного участка определен положением, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 2008 г. № 462. Ст. 57 КоЗ предусматривает, что при разрушении капитального строения (здания, сооружения), незавершенного законсервированного капитального строения в результате пожара, стихийных бедствий или иного вредного воздействия право на земельный участок сохраняется, если гражданин в течение одного года, а индивидуальный предприниматель, юридическое лицо в течение шести месяцев после такого разрушения в установленном порядке приступят к восстановлению разрушенных строений либо возведению нового. По обоснованному заявлению землепользователя этот срок может быть продлен, но не более чем на один год.

3.1.1. ГАРАНТИИ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ УСТАНОВЛЕНИИ ОГРАНИЧЕНИЙ ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ И ИЗЪЯТИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Актуальность установления гарантий прав землепользователей на современном этапе обуславливается рядом нерешенных проблем, к которым относятся проблема ограничений прав на земельные участки и изъятие земель для государственных нужд. В связи с тем, что гарантии прав землепользователей при установлении ограничений прав на земельные участки и изъятии земельных участков для государственных нужд направлены на защиту прав землепользователей, их можно включить в число гарантий прав в отношении не только права собственности, но и всех правовых форм использования земель. С другой стороны при установлении ограничений и обременений должны быть предусмотрены гарантии, обеспечивающие интересы других субъектов (государства, лиц, в интересах

которых установлены эти ограничения). Таким образом, **гарантии при установлении ограничений и обременений прав на землю** можно определить как правовые меры (средства и способы), способствующие защите интересов общества, государства и землепользователей, права которых на землю ограничены или обременены вследствие вынесенного решения, постановления суда или заключенного договора.

Изучение международных актов, посвященных правам человека и гражданина [97; 144], конституционных положений различных государств [100-103] дает основание полагать, что нет ясной и четкой трактовки предельности ограничений ни основных прав и свобод человека, ни прав в отношении принадлежащего им имущества, в том числе особого вида недвижимости – земельных участков.

Гражданским кодексом Республики Беларусь закреплено положение о том, что собственник вправе по своему усмотрению совершать в отношении принадлежащего ему имущества любые действия, не противоречащие законодательству, общественной пользе и безопасности, не наносящие вреда окружающей среде, историко-культурным ценностям и не ущемляющие прав и законных интересов других лиц. В отношении природных ресурсов, в том числе земли, гражданским законодательством сделан акцент на следующее: «владение, пользование и распоряжение землей осуществляется их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает права и защищаемые законом интересы других лиц» [48]. Формулировки действующих правовых норм содержат лишь общие ориентиры в установлении ограничений прав собственников, включая и субъектов земельных правоотношений. В тоже время представляется, что соблюдение пределов ограничений и обременений прав на землю – весьма значимый аспект в рамках его содержания. Однако, пределы осуществления гражданских прав не всегда можно отнести к земельно-правовым отношениям. В частности, пределы установления ограничений прав на землю не могут зависеть ни от временных границ, ни от способа осуществления права. По мнению Г. А. Мисник, в экологических отношениях данный вид пределов реализуется в виде определения целей и разрешенных способов использования природного объекта [151, с.34].

Пределы ограничений прав и свобод человека и гражданина определяются критериями правомерности их установления. При этом надо четко уяснить, закреплены ли пределы устанавливаемых ограничений прав на земельные участки.

Исследуя ограничения прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения, Кульчиков Д. Е. утверждает, что на территории России, Беларуси и Казахстана действуют такие пределы (границы) ограничений имущественных прав на земли, как : 1) конституционные, межотраслевые, отраслевые; 2) частные и публичные интересы; 3) пределы пользования земельными участками независимо от правового титула пользования ими; 4) пределы осуществления права собственности и иных вещных прав на земельные участки; 5) пределы, предусмотренные законодателем, и пределы, возникшие по воле участников гражданских правоотношений; 6) пределы, связанные с обременением земельного участка [118]. При этом, исследователь доказывает, что таковыми ограничительными факторами (пределами) являются принципы гражданского и земельного законодательства, запреты, преимущественные права, дополнительные обязанности, санкции, нормы об оборотоспособности земельных участков, правилах совершения сделок с земельными участками, нормирование и достижение целевого назначения; гармоничное сочетание интересов общества и законных интересов физических и юридических лиц; добросовестность. Стоит заметить, что сложно весь «перечисленный набор» назвать именно пределами ограничений земельных участков. Бесспорно, начиная от принципов все эти факторы прослеживаются в законодательстве об использовании и охране земель, но критерии установления пределов ограничений прав на земельные участки должны быть выработаны как средство защиты прав землепользователей от необоснованных ущемлений их прав.

На наш взгляд, основным критерием пределов ограничений и обременений прав на земельные участки должно быть соответствие установленным законом целям ограничения и соразмерность вводимого ограничения либо обременения в отношении земельного участка необходимости достижения преследуемой цели. Если превышает соразмерность ограничений, следует видеть «выход» за допустимые правовые рамки. Ограничения должны быть соразмерны демократической природе соответствующего права, его консти-

туционному содержанию, в том числе и обусловленные спецификой статуса некоторых категорий лиц [26]. Соразмерность ограничений и обременений прав на земельные участки определяется такими факторами, как соблюдение разумности при их установлении с учетом экономической обоснованности, отсутствие несоизмеримых обязательств у землепользователя, а в случае их наличия (при обременениях) – отсутствие финансовых потерь и затрат, соблюдение баланса общественно значимых интересов и потребностей землепользователей, возможность имущественной компенсации.

Кроме того, определяя пределы ограничений и обременений, следует руководствоваться и другими немаловажными критериями: соблюдением принципа законности, обоснованности их установления с учетом законодательно закрепленных оснований, запретом злоупотребления введением ограничений и обременений в отношении земельного участка, в случае установления обременений – также и правомерностью воли лиц, их устанавливающих. Обоснованность установления ограничений и обременений выражается посредством закрепления их целей и оснований установления и вместе с тем запретом недопущения действий, осуществляемых исключительно с намерением причинить вред другому лицу (запрет злоупотребления права на их введение). В то же время введение в действие новых актов, изменяющих условия хозяйствования на земле, должно происходить с таким расчетом, чтобы не привести к утрате природоохранных и социальных интересов, экономическим потерям землепользователей. Таким образом, при установлении ограничений и обременений прав на земельные участки в первую очередь 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. Ведь права землепользователей могут быть ущемлены настолько, что они утратят интерес к своему участку. Чтобы этого не случилось, необходимо обеспечить оптимальное сочетание интересов землепользователей и государственных интересов (при установлении ограничений) либо иных субъектов, в интересах которых устанавливаются обременения.

Таким образом, полагаем, критерии пределов ограничений и обременений земельных прав (цели их введения; соразмерность

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

Такие гарантии важны как для субъектов, использующих земельный участок, так и субъектов, установивших такие ограничения. Гарантии необходимы для обеспечения реального действия ограничений прав на землю, позволят сделать их осуществление правомерным и эффективным. Эффективность правовых ограничений есть соотношение между результатом их использования и той целью, с которой они принимались. О действенности правовых ограничений можно говорить тогда, когда их реализация дает ожидаемые результаты и способствует достижению поставленной цели [192, с.19]. Полагаем, данный вопрос необходимо рассматривать не только в контексте защиты прав лиц, чьи права в осуществлении прав на землю ограничиваются, но и выйти на уровень решения государственных проблем – определить гарантии обеспечения выполнения решения об установлении ограничений прав на земельные участки. На основании данных обстоятельств, автор приходит к заключению, что гарантии в отношении обладателей земельных участков, права которых ограничены, необходимо разделить на две группы: меры защиты и меры обеспечения установленных ограничений или обременений прав на земельные участки. Более того, меры обеспечения в виде ответственности могут быть возложены не только на правообладателей земельных участков, но и на государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель с целью обеспечения последними надлежащего контроля за принятым решением либо постановлением суда.

Что касается мер защиты землепользователей, права которых ограничены, то одной из основных гарантий защиты от неправомерно установленных ограничений является соблюдение критериев их предельности, без учета которых установление ограничений и обременений нельзя признать обоснованным. Гарантиями от неза-

конного вмешательства в права землепользователей следует считать и предложенные автором основания установления ограничений и обременений. Кроме того, формы участия общественности в решении вопросов, связанных с их установлением и прекращением, также направлены на обеспечение прав землепользователей.

Однако, в законодательстве прямо не закреплены положения, направленные на защиту прав землепользователей при установлении ограничений и обременений прав на земельные участки. На наш взгляд, таковыми следует считать законодательную регламентацию оснований установления ограничений и обременений, критерии пределов при их установлении, возмещение правомерных убытков, включая реальный ущерб (понесенные затраты) и упущенную выгоду пользователем земельного участка. В качестве критериев пределов ограничений и обременений выступают цели их введения; соразмерность установления ограничений и обременений и их соответствие интересам третьих лиц, общества, государства и целям установления; принцип обоснованности их установления, направленный на предотвращение злоупотребления при введении ограничений и обременений. Кроме того, полагаем, формы участия общественности в решении вопросов, связанных с их установлением и прекращением, также направлены на обеспечение прав землепользователей.

Вместе с тем в настоящее время в этой части существует и ряд проблемных вопросов, касающихся защиты прав землепользователей при установлении ограничений и обременений, требующих рассмотрения и разрешения. Во-первых, отсутствие в законодательстве четких согласованных норм, закрепляющих вышеуказанные гарантии. Полагаем, ст. 73 КоЗ «Гарантии, предоставляемые землепользователям при изъятии у них земельных участков для государственных нужд» следует дополнить нормой о гарантиях при установлении ограничений прав на земельные участки, изложив в названии данной статьи в другой редакции.

Представляется, что, в случае, если ограничения устанавливаются в интересах охраны окружающей среды или сохранения памятников истории и культуры, для общественной пользы, охраны жизни и здоровья, безопасности населения, т.е. в общегосударственных интересах, а конкретные субъекты, в интересах которых введены ограничения, отсутствуют, возмещение убытков должно быть осу-

ществлено за счет средств республиканского или местного бюджетов. Соответственно, каждое обращение с ходатайством компенсировать убытки в связи с установлением ограничений прав на земельный участок подлежит рассмотрению индивидуально и зависит от причиненного вреда в каждом конкретном случае путем определения его размера.

Следует указать и на такое обстоятельство, что порядок возмещения убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки, отличается от порядка возмещения убытков, связанных с обременением такого участка. В последнем случае размеры справедливых компенсаций и порядок их выплат должны предусматриваться в договорном порядке; нормы о возмещении убытков в отношении обременений следует исключить.

По мнению В.В. Саскевич, гарантией защиты прав землепользователей необходимо считать обстоятельство, связанное с тем, что ограничения (обременения) прав на земельные участки возникают и прекращаются только по основаниям, предусмотренным нормативными правовыми актами [212]. Полагаем, системное четкое закрепление оснований и порядка их установления и прекращения на законодательном уровне создаст надежную гарантию защиты прав субъектов, чьи права ограничиваются или обременяются.

Определив совокупность материальных и процессуальных норм, на основании которых осуществляется установление ограничений, выявим порядок их установления. В настоящее время законодательством закреплены положения об установлении ограничений и обременений одновременно с принятием решения о предоставлении земельного участка (п. 31 Указа Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков» от 27 декабря 2007 г. № 667) [175]. В соответствии со ст.ст. 27–30 КоЗ принятие решений об установлении и прекращении ограничений и обременений находится в компетенции исполнительных комитетов. Однако, каким образом принимаются такие решения и в каких случаях, нигде в законодательстве не указано. Кроме того, недостатком данных норм является одновременное установление и обременений, что является недопустимым в силу их правовой природы. В равной мере с ограничениями распространять свои полномочия исполнительные комитеты на установление обременений не вправе, так как у них нет права принудить лиц к совершению действий или воздер-

жанию от них. В связи с этим, полагаем, необходимо в КоЗ и вышеуказанном Указе Президента от 27.12.2007 г. № 667 сохранить за исполнительными комитетами полномочия по принятию решений об установлении ограничений прав на земельные участки. Кроме того, необходимо устранить положение о признании утратившим силу решения о предоставлении земельного участка государственным органом, осуществляющим государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель в случае невыполнении требований о государственной регистрации обременений, закрепленное в ст. 68 КоЗ, поскольку обременения не могут быть установлены данными органами.

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. В соответствии со ст.ст. 20, 21 КоЗ ограничения прав на земельный участок возникают с момента государственной регистрации их возникновения, их создание удостоверяется свидетельством (удостоверением) о государственной регистрации, выдаваемым организацией по государственной регистрации, в котором указываются сведения о наличии указанных ограничений в соответствии с данными кадастровой карты в отношении соответствующей территории и сведения, содержащиеся в представленном схематическом плане земельного участка. К свидетельству о регистрации прилагается земельно-кадастровый план земельного участка с указанием границ, кодов и площадей земель с ограничениями в использовании и изготавливается их перечень. Таким образом, порядок установления ограничений при предоставлении земельных участков совпадает с порядком предоставления земельного участка. Однако, инициатором предоставления участка является заинтересованное лицо, а инициатором установления ограничений – исполнительные и распорядительные органы.

Необходимо обратить внимание на важный аспект проблемы, связанный с тем, что других способов установления ограничений

прав на земельные участки, кроме названного, нигде в законодательных актах не имеется. Однако, ограничения могут устанавливаться и при использовании уже имеющегося участка, тогда предусмотренный порядок неприменим. Стоит отметить, что в данном случае уместно вести речь об установлении только ограничений прав на земельные участки, а не ограничений (обременений). Но это значит, что и в процессе установления границ уже имеющегося земельного участка, и в иных случаях, в связи с которыми могут быть установлены ограничения (при осуществлении изыскательских и иных работ, предусмотренных ст. 46 КоЗ) без предоставления земельного участка имеются отличия по сравнению с порядком, предусмотренным законодательством. В то же время в земельном законодательстве не имеется такого указания, и в целом порядок установления ограничений прав на земельные участки не определен. При этом в рассматриваемых правовых нормах имеются недостатки в законодательном оформлении, устранение которых способствовало бы совершенствованию правоприменительной деятельности.

Так, законодательством не оговорен порядок выдачи разрешений на проведение изыскательских работ, строительства линейных сооружений, размещения геодезических пунктов, в связи с осуществлением которых ограничиваются права землепользователей и отсутствует норма о налагаемых ограничениях. При этом проводится разработка, согласование и утверждение земельно-кадастровой документации; акта выбора места размещения земельного участка – в случае строительства (реконструкции, капитального ремонта) подземных линейных сооружений, осуществляемого в границах охранных зон этих сооружений; утверждение технических проектов или смет на производство геодезических работ. На наш взгляд, дополнение ст. 46 КоЗ является необходимым для полного регулирования данного вопроса.

Кроме того, 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. Но такие ограничения могут оказаться не зарегистрированными, поскольку сам землепользо-

ватель не имеет заинтересованности в ущемлениях своих правомочий. Однако целью их являются государственные интересы, поэтому целесообразно установить контроль за своевременной регистрацией ограничений прав, установленных не в связи с предоставлением 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 в связи с тем, чтобы сохранить как земельные, так и иные природные ресурсы, а также обеспечить иные цели ограничений прав на земельные участки.

Основания установления ограничений прав на земельные участки должны иметь четкое закрепление в законодательстве, что, несомненно, положительно сказалось бы на правоприменительной практике. На наш взгляд, необходимо дополнить КоЗ специальной нормой (ст.45–1), в которой их закрепить по аналогии с установлением земельного сервитута.

Кроме того, поскольку законодательством не названы основания прекращения ограничений, а вышеуказанная норма говорит о прекращении ограничений в случае отпадения оснований для сохранения, значит, следует руководствоваться основаниями их установления, но в законодательстве они не названы, что в очередной раз подтверждает необходимость их закрепления. Ведь такое указание, как «отсутствие оснований для их сохранения» является нечеткой формулировкой для решения вопроса об их прекращении, что предоставляет свободу усмотрения государственным органам.

Представляющим интерес в рамках рассматриваемого вопроса является следующий аспект. В качестве субъектов, принимающих решения о прекращении ограничений прав на земельные участки, выступают государственные органы, осуществляющие государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, а также суды. Вместе с тем в качестве основных принципов земельных отношений закреплен принцип защиты прав землепользователей, в связи с чем можно прийти к выводу, что землепользователи также должны иметь возможность ходатайствовать перед государственными органами о прекращении ограничений прав на земельные участки в случае, если нет оснований для их сохранения.

Кроме того, гарантирующей мерой следует признать и закрепление *сроков и условий ограниченного использования* чужих земельных участков (например, для проведения изыскательских работ, для строительства подземных линейных сооружений, размещения геодезических пунктов) (ст. 46 КоЗ). Землепользователям, на участках которых проводятся изыскательские работы, строительство линейных сооружений предусматриваются гарантии не только по возмещению убытков, но и по приведению этих земельных участков в состояние, пригодное для использования за счет юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, проводящих эти работы в установленные сроки. Вместе с тем при проведении таких работ убытки возмещаются в случае занятия земельного участка или его части для размещения строений, оборудования, техники, ограничивающих полностью или частично использование этих земельных участков. Следует констатировать, что использование земельных участков в предусмотренных целях осуществляется безвозмездно, но в тоже время в отношении землепользователей, будучи ограниченными в правах, отменены льготы по уплате земельного налога (п. 1.30 п. 1 ст. 194 Налогового кодекса Республики Беларусь (Особенная часть) [154]. Рассматривая ограничения и обременения прав на земельные участки как элемент правового режима земель, связанный с ущемлением прав землепользователей, представляется необоснованным отказ от законодательного закрепления данной льготы. Это не соответствует принципу, закрепленному в ст. 5 КоЗ и нормам ст. 71 КоЗ, направленным на защиту прав землепользователей. Полагаем, в данном случае (для получения льготы) должно быть вынесено решение исполнительным комитетом, разрешающее использование чужого земельного участка для вышеуказанных целей и закрепляющее ограничения в использовании земельного участка, при этом сведения об установленных ограничениях должны быть направлены в инспекции Министерства по налогам и сборам. Однако, на наш взгляд, необходимо сохранить лишь льготы в связи с ограничением прав пользования земельным участком, а обременения не включать, поскольку при некоторых формах обременений (например, земельный сервитут) предусматривается соразмерная плата.

Одной из гарантий землепользователей при установлении ограничений, полагаем, следует признать право требования их отмены

наряду с закрепленным в КоЗ, а также в Постановлении Пленума Верховного Суда Республики Беларусь «О практике рассмотрения судами земельных споров» правом требования прекращения земельного сервитута [91; 170]. Установление земельного сервитута не лишает лица, в пользовании или владении которого находится обремененный сервитутом земельный участок, права в дальнейшем требовать прекращения сервитута, если земельный участок не может использоваться в соответствии с его целевым назначением, а также заявлять требования об изменении условий сервитута или размера его оплаты.

Вместе с тем в случае предоставления субъекту участка с ограничениями в использовании, на наш взгляд, необходимо такие ограничения оговаривать изначально в открытом перечне свободных (незанятых) земельных участков, и на этом основании уточнить п. 4 Указа Президента Республики Беларусь «Об изъятии и предоставлении земельных участков» от 27 декабря 2007 г. № 667, закрепив обязанность местных исполнительных комитетов формировать перечни свободных (незанятых) земельных участков с указанием ограничений в использовании. В специальной литературе имеется мнение о разработке единого (унифицированного) Классификатора экологических требований и ограничений землепользования, необходимого, в том числе для доведения их до конкретных землепользователей при предоставлении земельного участка [191]. Такая точка зрения представляется целесообразной, однако все виды ограничений землепользования, по нашему мнению, должны также быть систематизированы. Весьма целесообразным шагом в данном направлении можно считать положения Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Беларуси на период до 2030 года, в которой акцентируется внимание на совершенствование правовой базы для устойчивого использования земельных ресурсов, в частности издание Указа Президента Республики Беларусь «О едином классификаторе экологических требований и ограничений землепользования» [155].

Одним из средств защиты прав землепользователей является возмещение убытков. Возмещение убытков, причиненных землепользователям, обладает тройственной правовой природой. Это способ защиты нарушенного права, вид гарантии для субъектов земельных отношений (в частности, при изъятии земельного

участка для государственных нужд) и мера гражданско-правовой ответственности.

Согласно ст. 14 ГК лицо, право которого нарушено, может требовать полного возмещения причиненных ему убытков, если законодательством или соответствующим законодательству договором не предусмотрено иное. Причем землепользователь имеет право на возмещение как неправомерного вреда лицами, виновными в его причинении, в том числе государственными органами и органами местного управления, так и правомерного вреда в случаях, предусмотренных законодательством об охране и использовании земель. В соответствии со ст. 75 КоЗ убытки, причиняемые изъятием или временным занятием земельных участков, сносом расположенных на них объектов недвижимого имущества, ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельных сервитутов, подлежат возмещению землепользователям, понесшим эти убытки.

Кроме того, в ст. 75 КоЗ предусматривается, что убытки, причиняемые ограничением (обременением) прав на земельные участки, подлежат возмещению землепользователям, понесшим эти убытки. Возмещение таких убытков производится лицами, деятельность которых влечет за собой ограничения (обременения) прав на земельные участки. В соответствии с Положением о порядке определения размера убытков, причиненных землепользователям изъятием у них земельных участков и сносом расположенных на них объектов недвижимости, в состав убытков включены убытки, связанные с ограничением прав землепользователей в результате влияния, вызванного деятельностью граждан, индивидуальных предпринимателей и юридических лиц [180]. Но вместе с тем в перечень оснований возмещения вреда землепользователям такие убытки не включены. Во-вторых, убытки, причиняемые ограничением прав на земельные участки не в связи с деятельностью вышеуказанных субъектов, ни КоЗ, ни вышеуказанным Положением не включены в состав убытков (например, в случае проведения изыскательских, строительно-монтажных работ по инициативе государственных органов, при проведении иных мероприятий, при которых ограничиваются права землепользователя). Такое положение дел свидетельствует о недостаточной разработке нормативной правовой базы, регулирующей

вопрос возмещения убытков, связанных с установлением ограничений прав на землю и необходимости ее совершенствования.

Другим проблемным аспектом является вопрос, связанный с кругом субъектов, имеющих право на возмещение убытков при установлении ограничений. В связи с этим необходимо выявить, какие компенсации положены при установлении ограничений прав на землю и меры защиты их прав в зависимости от установленных ограничений.

На земельном участке могут находиться строения или сооружения, посевы и насаждения, право пользования которыми может быть полностью или частично затруднено. Затраты, вложенные землепользователем, могут не принести никакого дохода, в связи с этим, полагаем, что компенсации в связи с установлениями ограничений прав на землю могут иметь место только в отношении тех субъектов, чья деятельность на земельном участке затруднена либо невозможна (приостанавливается или вовсе запрещена), в силу чего такие землепользователи либо собственники участка несут убытки. Соответственно, лицо, которое несет убытки и потери в связи с ограничением его права собственности или невозможностью землепользования, самостоятельно обращается в государственный орган с ходатайством компенсировать ему понесенные затраты или упущенную выгоду либо к конкретным субъектам, в интересах которых установлены ограничения. Когда ограничения устанавливаются в интересах охраны окружающей среды или сохранения памятников истории и культуры, для общественной пользы, охраны жизни и здоровья, безопасности населения, т.е. в общегосударственных интересах, представляется, что возмещение убытков должно быть осуществлено за счет средств республиканского или местного бюджетов. Таким образом, можно сделать вывод, что каждое обращение с ходатайством компенсировать убытки в связи с установлением ограничений прав на земельный участок подлежит рассмотрению индивидуально в зависимости от причиненного вреда конкретно в каждом случае путем определения его размера.

Размер убытков, как правило, призван компенсировать ограничения в пользовании земельным участком. Размер убытков, причиняемых ограничением прав землепользователей, ведущих сельское, лесное хозяйство, определяются по заявлениям землепользователей,

направленным районным (городским) исполнительным комитетом, к которым прилагаются расчеты сумм причиняемых убытков.

Стоит указать и такое обстоятельство, что порядок возмещения убытков, причиненных ограничением прав на земельные участки, различается с порядком возмещения убытков, связанных с обременением такого участка. В последнем случае размеры справедливых компенсаций и порядок их выплат должны предусматриваться в договорном порядке. Обязанности, включенные в перечень условий, обременяющих собственника, землепользователя либо владельца, зачастую являются общеправовыми, предусмотренными законодательством и не влекущими реального ущерба или упущенной выгоды при пользовании земельным участком.

Таким образом, на наш взгляд, логичным было бы в КоЗ закрепить основания установления ограничений прав на земельные участки, возможность возмещения правомерных убытков, включая реальный ущерб (понесенные затраты) и упущенную выгоду пользователем земельного участка, и способы их возмещения при установлении ограничений прав на земельные участки, возможность замены земельного участка в случае невозможности осуществления на нем хозяйственной деятельности и некоторые другие меры. Кроме того, ст. 73 КоЗ «Гарантии, предоставляемые землепользователям при изъятии у них земельных участков для государственных нужд» следует дополнить нормой о гарантиях при установлении ограничений прав на земельные участки.

Кроме того, гарантирующей мерой следует признать и закрепление сроков и условий ограниченного использования чужих земельных участков (например, для проведения изыскательских работ, для строительства подземных линейных сооружений, размещения геодезических пунктов) (ст. 46 КоЗ). Следует констатировать, что использование земельных участков в предусмотренных целях осуществляется безвозмездно в тоже время землепользователи, будучи ограниченными в правах, не имеют льгот по уплате земельного налога (ст.194 Налогового кодекса Республики Беларусь). Представляется необоснованным отказ от законодательного закрепления данной льготы, что не соответствует принципу, закрепленному в ст. 5 КоЗ и нормам ст. 71 КоЗ, направленным на защиту прав землепользователей. В данном случае (для получения льготы) должно быть вынесено решение исполнительным комитетом, разрешающее

использование чужого земельного участка для вышеуказанных целей и закрепляющее ограничения в использовании земельного участка. На наш взгляд, необходимо сохранить лишь льготы в связи с ограничением прав пользования земельным участком, поскольку при некоторых формах обременений (сервитут) предусматривается соразмерная плата.

Во всех случаях при изъятии земельных участков субъектам, у которых они изымаются, должны быть возмещены в полном объеме убытки, а при изъятии продуктивных земель для использования не по целевому назначению – потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства (ст. 73, 75, 76 КоЗ).

Гарантии, предоставляемые землепользователям при изъятии земельных участков, — это правовые меры, направленные на обеспечение прав землепользователей при принудительном отобрании земельных участков для государственных нужд.

В соответствии с ч. 1 ст. 73 КоЗ при изъятии земельных участков для государственных нужд землепользователям возмещаются убытки, а также осуществляется выкуп земельных участков, находящихся в частной собственности.

Согласно Положению о порядке определения размера убытков, причиненных землепользователям изъятием у них земельных участков и сносом расположенных на них объектов недвижимости, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 2008 г. № 462 при определении ориентировочного и фактического размера убытков, учитываются:

- стоимость расположенных на них жилых домов, капитальных строений (зданий, сооружений), не законченных строительством объектов; плодово-ягодных, лесных, защитных и иных многолетних насаждений, различных видов не древесной лесной продукции; удаляемых объектов растительного мира (деревьев, кустарников, газонов, цветников); урожая сельскохозяйственных культур;

- убытки, причиняемые ограничением (обременением) прав на земельные участки, в том числе установлением земельных сервитутов;

- упущенная выгода (только при изъятии сельскохозяйственных земель у сельскохозяйственных организаций и крестьянских (фермерских) хозяйств);

- плата за право заключения договора аренды земельного участка.

Следует отметить, что ранее (до 1 января 2009г.) этим Положением предусматривалось возмещение также затрат на улучшение качества земли. Улучшение качества земли может проводиться не только путем осуществления осушительных, оросительных и противоэрозионных мероприятий, но также посредством проведения культур технической мелиорации (расчистки земельного участка от древесно-кустарниковой растительности, мха и кочек, корчевки пней; уборки валунов и камней; первичной обработки почвы; проведения агромелиоративных работ и др.). Указанные работы не только улучшают качество земли, но в конечном итоге повышают ее ценность. Однозначно, что землепользователь в рассматриваемой ситуации также должен иметь право на возмещение произведенных им затрат, повысивших стоимость земли.

Как правило, определение и возмещение прямых убытков (реального ущерба) не вызывает трудностей в правоприменительной практике, но при определении неполученного дохода (упущенной выгоды) имеются определенные сложности и спорные моменты, поскольку размер упущенной выгоды сложно документально подтвердить, чаще всего он основан лишь на предположениях.

Размер убытков определяется исходя из рыночной стоимости объектов, но не меньше, чем затраты, необходимые для строительства равноценных объектов недвижимости.

Размер убытков, причиняемых удалением насаждений, расположенных при сносимых садовых домиках и дачах, принадлежащих гражданам, а также на незастроенных земельных участках граждан, также определяется по их рыночной стоимости.

Кроме возмещения убытков землепользователям могут быть *предоставлены равноценные земельные участки* (ч. 1 ст. 73 КоЗ). Согласно ст. 1 КоЗ равноценный земельный участок – это земельный участок, кадастровая стоимость которого равна кадастровой стоимости изымаемого земельного участка. Данное определение не местооположение земельного участка, природные характеристики и коммуникации, расположенные в границах земельных участков.

В соответствии с ч. 2 ст. 73 КоЗ выкуп земельного участка для государственных нужд производится по его кадастровой стоимости на дату выкупа, за исключением выкупа земельного участка, приобретенного в собственность по результатам аукциона. В этом случае собственнику возмещается стоимость приобретенного по ре-

зультатам аукциона земельного участка с учетом инфляции, но не ниже его кадастровой стоимости на дату выкупа.

Выкуп земельного участка не производится в случае, если по волеизъявлению собственника взамен изымаемого земельного участка ему предоставляется в собственность равноценный земельный участок, а также у собственника, которому земельный участок был предоставлен без внесения платы.

Споры, связанные с выкупом земельного участка по решению местного исполнительного комитета, разрешаются судом.

Изъятие же земельных участков у граждан в связи со сносом принадлежащих им на праве собственности объектов недвижимого имущества (жилых домов, квартир в блокированных или многоквартирных жилых домах, строений, сооружений) и насаждений при них детально урегулирована Указом Президента Республики Беларусь от 02.02.2009 г. № 58 «О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд» и Положением о порядке реализации имущественных прав граждан и организаций при изъятии у них земельных участков, утвержденном данным Указом.

Местный исполнительный комитет либо по его решению лицо, которому предоставляется земельный участок, обязаны до принятия решения об изъятии земельного участка предложить и обеспечить по выбору собственника жилого дома или квартиры в блокированном жилом доме (далее – объект недвижимости) реализацию одного из его прав:

– на получение в собственность квартиры типовых потребительских качеств, а также в случае, если рыночная стоимость предоставляемой квартиры меньше рыночной стоимости подлежащих сносу объекта недвижимости, строений, сооружений и насаждений при них, – денежной компенсации в размере данной разницы.

– денежной компенсации за сносимые объект недвижимости, строения, сооружения и насаждения при них в размере их рыночной стоимости, но не менее размера затрат, необходимых для строительства равноценных объекта недвижимости, строений, сооружений. Следует учесть, что выбор собственником денежной компенсации может вызвать ряд проблем. В частности, применяемые методы оценки стоимости объектов недвижимости допускают установление такого размера компенсации, который является недо-

статочным для приобретения объекта недвижимости взамен сносимого (изымаемого). Кроме того, гарантированная законодательством возможность получения компенсации в течение двух лет с даты выбора собственником данного варианта и необходимость конвертации полученной суммы в иностранную валюту для приобретения объекта недвижимости в условиях инфляции существенно уменьшают размер итоговой суммы, получаемой собственником. Также на этапе принятия решения о предстоящем изъятии земельного участка определяется только ориентировочный размер денежной компенсации, а окончательная сумма определяется уже после выбора собственником данного вида компенсации.

– другого земельного участка взамен изымаемого, а также строительство и (или) получение в собственность жилого дома, строений, сооружений и насаждений при нем, равноценных по благоустройству и общей площади сносимым (при наличии объективной возможности);

– другого земельного участка взамен изымаемого, а также перенос и восстановление сносимых жилого дома, строений, сооружений и насаждений при нем (при наличии объективной возможности).

Объективная возможность должна подтверждаться генеральными планами городов и иных населенных пунктов, градостроительными проектами детального планирования, утвержденными в соответствии с законодательством.

Исходя из норм пункта 1 ГК и аналогии норм Указа № 58 юридические лица (организации), которым предоставляются изымаемые земельные участки, по согласованию с землепользователями вместо возмещения убытков, причиняемых сносом расположенных на изымаемых земельных участках объектов недвижимости, могут осуществлять своими силами и средствами их перенос на новое место либо строительство новых объектов недвижимости для землепользователей.

В случае, если при строительстве новых объектов недвижимости предусматривается их расширение или модернизация, дополнительные затраты на это возмещаются землепользователем, для которого ведется строительство.

Условия должны быть согласованы в договоре, заключаемом между лицом, которому предоставляется изымаемый земельный

участок, и землепользователем, из земель которого осуществляется изъятие земельного участка.

Собственником может быть реализовано по выбору только одно из вышеперечисленных прав на компенсацию.

Местный исполнительный комитет первоначально принимает решение о предстоящем изъятии земельного участка для государственных нужд. Срок между принятием такого решения и решения об изъятии и предоставлении земельного участка не может быть менее трех месяцев и более двух лет. По истечении указанного срока решение о предстоящем изъятии земельного участка считается утратившим силу.

Целесообразным было бы установить срок для отказа исполнительными и распорядительными органами в предоставлении земельного участка, если же оно принимает такое решение. Это тоже упростит процедуру и сделает ее более четкой и понятной для землепользователей.

Решение о предстоящем изъятии земельного участка может быть обжаловано заинтересованными лицами в судебном порядке в двухмесячный срок со дня его вынесения.

3.1.2. ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ТРАНСПОРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» юридические лица и граждане при проектировании, производстве, эксплуатации, ремонте и техническом обслуживании мобильных источников обязаны разрабатывать и осуществлять меры по снижению токсичности, дымности отработанных газов, очистке или обезвреживанию выбросов и сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду, переходу на менее токсичные виды топлива и иные меры, направленные на предотвращение и снижение вредного воздействия на окружающую среду. Производство и (или) эксплуатация мобильных источников, у которых содержание загрязняющих веществ в выбросах и уровни иных вредных физических воздействий на окружающую среду превышают установленные нормативы, запрещаются.

В частности, автомобилизация требует развития сети автомобильных дорог, под строительство которых приходится отводить значительное количество часто плодородных земель. Дорожное строительство нарушает экологическое равновесие в природе вследствие изменения существующего ландшафта, усиления водной и ветровой эрозии, развития геодинамических процессов, загрязнения окружающей среды эксплуатационными материалами, неблагоприятного воздействия на растительный и животный мир. Закон Республики Беларусь «Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках» устанавливает требования к автомобильным транспортным средствам и коммуникациям автомобильного транспорта, включая требования в области охраны окружающей среды [172]. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 2 декабря 1994 года № 3434-ХП «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» при осуществлении дорожной деятельности юридические и физические лица обязаны соблюдать законодательство об охране окружающей среды, а также выполнять предусмотренные им природоохранные мероприятия. Дорожная деятельность, связанная с развитием (возведением, реконструкцией) автомобильных дорог, осуществляется по проектной документации, имеющей положительные заключения государственных экспертиз [173].

Согласно Закону Республики Беларусь от 6 января 1999 г. № 237-З «О железнодорожном транспорте» организации железнодорожного транспорта общего пользования обязаны использовать предоставленные им земельные участки в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления с соблюдением требований законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды и земельного законодательства Республики Беларусь [162].

Особенности правового регулирования использования земель этой категории связаны с установлением зон с особыми условиями землепользования – смежных с несельскохозяйственными объектами территорий, на которых установлены различного рода ограничения прав землепользователей. Земли, на которых устанавливаются данные ограничения, не предоставляются организациям, эксплуатирующим специальные несельскохозяйственные объекты и не изымаются у владельцев смежных земельных участков. К ним можно отнести *охранные зоны на железнодорожном транспорте*, пред-

ставляющие собой территории с особыми условиями землепользования, прилегающие к железнодорожным путям, железнодорожным станциям и другим объектам организаций железнодорожного транспорта общего пользования, необходимые для обеспечения их безопасной эксплуатации, а также безопасности населения.

Приоритеты безопасности граждан и государства, защиты окружающей среды являются одним из принципов деятельности в области магистрального трубопроводного транспорта. Согласно ст. 18 Закона Республики Беларусь от 9 января 2002 г., № 87-З «О магистральном трубопроводном транспорте» при ликвидации магистрального трубопровода или его объектов производятся демонтаж оборудования, снос или перепрофилирование производственных зданий и сооружений, а также проводятся мероприятия по восстановлению окружающей среды, в том числе мероприятия по рекультивации земель. При невозможности восстановления окружающей среды в первоначальном состоянии проводятся компенсационные мероприятия по возмещению причиненного вреда окружающей среде и гражданам вследствие изменения состояния окружающей среды в период создания и эксплуатации магистральных трубопроводов [164].

В процессе осуществления контроля за соблюдением экологических требований при эксплуатации транспорта выявляется ряд проблем: отсутствие соответствующей квалификации должностных лиц, ответственных за охрану окружающей среды; не проводится инструктаж по охране окружающей среды с персоналом; отсутствие первичной учетной природоохранной документации; не организованы места временного хранения отходов и разделение отходов по классам и видам; не проводится производственный контроль в области охраны окружающей среды; не ведется первичная учетная документация по охране атмосферного воздуха, водоснабжению и водоотведению, обращению с отходами; отсутствует контроль содержания загрязняющих веществ от мобильных источников выбросов при допуске механических транспортных средств к участию в дорожном движении.

Решение экологических проблем автотранспорта требует значительных финансовых средств, изыскать которые затруднительно, поэтому необходимо обеспечить функционирование экономических механизмов, стимулирующих приобретение и эксплуатацию эколо-

гически чистых транспортных средств, мобилизацию средств на их производство.

Экологический ущерб от загрязнения природы превышает триллионы рублей в год, а фактическое возмещение его физическими лицами осуществляется пока неудовлетворительно [152, с. 52]. Полагаем, следует уделить внимание на законодательном уровне роли гражданско-правовой ответственности и ее неотвратимости за причинение вреда окружающей среде.

Таким образом, динамичное ухудшение экологической обстановки в условиях перехода к рыночным отношениям и сокращения общего промышленного производства связано именно с эксплуатацией транспорта, имеющего в пользовании устаревший и крайне изношенный подвижной состав отечественного или зарубежного происхождения. Транспортный комплекс по целому ряду важнейших экологических параметров не соответствует нормам международных перевозочных процессов и требует безотлагательной модернизации. Полностью ликвидировать негативные явления воздействия транспорта на окружающую среду в принципе невозможно. Наиболее эффективное решение вопросов оценки и снижения негативной нагрузки транспортных средств на окружающую среду видится в создании четких экологических требований для транспортных средств разного типа и разработке комплексной нормативно-правовой базы для охраны земель, лесов, водоемов, находящихся в непосредственной близости, например, с предприятиями транспорта, автомобильными дорогами и местами скопления автомобилей. Совершенствование правового обеспечения безопасности возможно не только за счет установления повышенной ответственности при допущении нарушений, закреплении санкций в законодательстве, но и при развитии мер экономического стимулирования природоохранной деятельности при эксплуатации транспорта.

Современное развитие общественных отношений свидетельствует о том, что транспортная система Республики Беларусь в целом постепенно приспособляется к хозяйственным условиям жизни, однако многие вопросы ее эффективной работы и дальнейшего развития требуют еще своего расширения [238]. Однако стоит помнить о том, что полностью ликвидировать негативные явления процесса воздействия транспорта на окружающую среду и земельный фонд невозможно в принципе. Какие правовые меры стоит реализо-

вать? Необходимо исходить из стратегии таковой, что необходимо выявить значение допустимой степени воздействия на окружающую среду на предельном уровне, и лишь в этом случае данное воздействие может считаться относительно безвредным.

Проблемой стратегической значимости нынешнего дня является сохранение земель, ее плодородных свойств, сохранение почв, а также неуклонное обеспечение прав и реализация юридических гарантий лиц, использующих земельные участки.

В условиях массовой автомобилизации, роста транспортных перевозок грузов в транзитном сообщении, улучшения качества сервисного обслуживания к объектам придорожного сервиса сегодня предъявляются повышенные требования по качеству обслуживания. При этом, для соблюдения вышеуказанных требований на первый план выдвигается постулат о том, что дорожное хозяйство – одна из важнейших отраслей экономики Беларуси, поскольку развитие торговых, туристических и других связей напрямую зависит от состояния и надлежащей работы автодорог и придорожного сервиса [51]. Придорожный сервис имеет решающее значение для развития сети автомобильных дорог, поскольку он может оказывать огромное воздействие как на восприятие пользователей автодорог, так и на развитие населенных пунктов, расположенных вдоль автодорог. Но не всегда при развитии объектов придорожного сервиса учитывается природоохранная составляющая, а также защита прав и интересов землепользователей. Проблемы современного этапа развития придорожного сервиса и использования автомобильных дорог в условиях ограниченности земельных ресурсов и необходимости их охраны вызывают потребность осуществления теоретических изысканий соответствующей направленности.

В Республике Беларусь насчитывается примерно 500 объектов придорожного сервиса, ведется реконструкция и строительство примерно 1000 объектов. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь от 2 декабря 1994 года № 3434-ХП «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» под объектами придорожного сервиса понимаются капитальные строения (здания, сооружения), расположенные на придорожной полосе республиканских автомобильных дорог и предназначенные для обслуживания участников дорожного движения в пути следования (мотели, гостиницы, кем-

пинги, станции технического обслуживания, объекты торговли и общественного питания, мойки) [173].

Успешному развитию данного направления способствует сформированная, и, по оценке специалистов Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь [183], взвешенная нормативная правовая база. К основным нормативным документам, регулирующим вопросы организации придорожного сервиса и строительства объектов сервиса в Беларуси, относятся:

1. Закон Республики Беларусь от 2 декабря 1994 г. № 3434-ХІІ «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности».

2. Положение о порядке размещения, архитектурного оформления и оборудования объектов придорожного сервиса на автомобильных дорогах общего пользования, утвержденное Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 10 сентября 2008 г. № 1326 «О некоторых вопросах размещения объектов придорожного сервиса».

3. Указ Президента Республики Беларусь от 15 мая 2008 г. № 270 «О мерах по развитию придорожного сервиса».

4. Государственная программа по развитию и созданию автомобильных дорог в Республике Беларусь на 2015-2019 годы, утвержденная Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 31 декабря 2014 г. № 1296.

5. Генеральная схема развития придорожного сервиса на республиканских автомобильных дорогах до 2020 года, утвержденная Постановлением Министерства транспорта и коммуникаций Беларуси № 13 от 24 марта 2016 г.

6. Концепция развития придорожного сервиса на республиканских автомобильных дорогах до 2020 года, утвержденная 26 мая 2016 г. приказом Министра транспорта и коммуникаций.

В специальной литературе высказывается мнение, что созданная нормативно-правовая база, регулирующая вопросы придорожного сервиса в полной мере соответствует современным требованиям рынка услуг и способствует количественному и качественному развитию придорожного сервиса в республике [86]. Однако, полагаем, она является недостаточно развитой без учета влияния эксплуатации транспорта, транспортной инфраструктуры на состояние окружающей среды и конкретно земельных ресурсов.

Серьезным недостатком правового регулирования рассматриваемой деятельности считается то обстоятельство, что вопросы выделения земельных участков для объектов придорожного сервиса связаны с работой районных властей в регионах, специалисты которых не всегда обладают актуальной информацией по вопросам развития придорожного сервиса [51]. Решение данной проблемы видится в правовом закреплении координации действий специалистов землеустроительных служб, организаций Государственного комитета по имуществу и территориальных инспекций Министерства транспорта и коммуникаций, в связи с чем предлагается внести дополнения в 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».

Актуальной проблемой при развитии транспортной инфраструктуры является недопущение загрязнения земель. Одной из главных задач видится разработка организационных мероприятий и нормативной правовой базы по предупреждению загрязнения автотранспортными средствами земель и почв. На сегодняшний день вопросы уменьшения отрицательных последствий автомобилизации на окружающую среду решаются еще слабо. Остается много проблем, которые требуют научно обоснованных и взвешенных с правовой точки зрения подходов к их устранению. Автомобили все более становятся активными источниками загрязнения как атмосферного воздуха, воды, так и почвы. Причиняется значительный ущерб от автомобильных масел, автокосметических средств. Автомобиль оставляет в почве тяжелые металлы и другие вредные вещества. С целью охраны земель от негативного воздействия выхлопными газами автомобилей должны предусматриваться в законодательстве мероприятия по восстановлению и улучшению нарушенных земель. И поскольку серьезной деградации в результате воздействия выхлопных газов подвергается почвенный покров, уничтожается ее верхний плодородный слой, изменяется состав, а почвы закономерно рассматриваются в качестве составной части земли, полагаем, в Республике Беларусь следует принять Закон «Об охране земель (почв)», который бы способствовал усилению природоохранного аспекта землепользования и правовому регулированию устойчивого использования земельных ре-

сурсов. В частности, в нем следует закрепить экологические требования при эксплуатации транспорта, урегулировать вопросы применения мер ответственности при причинении ущерба землям сельскохозяйственного назначения.

Как уже отмечалось ранее, вопрос правового регулирования и охраны почв совершенно не получил исследования в земельно-правовой науке и закрепления в законодательстве. Понятийная база естественных и юридических наук не может совпадать. Требуется законодательное разъяснение, что представляет собой почва. Юридического понятия не имеется, однако, в частности, Л.А. Мельник предлагает следующее определение: «почва – поверхностный слой земли, являющийся природным образованием (компонентом природной среды), обладающий естественными или приобретенными в результате хозяйственной или иной деятельности плодородием, природно-качественными характеристиками и выполняющий экологическую, санитарно-гигиеническую и хозяйственную функции» [146]. Для сохранения земельных ресурсов, обеспечения заинтересованных субъектов правом на доступ к земельным участкам и реализации их прав при использовании земель, необходимо принимать меры по охране почв, а юридические обязанности и меры ответственности можно установить лишь при грамотном правовом закреплении объекта охраны.

В действующем КоЗ (ст. 89) сформулирован перечень *обязанностей землепользователей по охране земель*:

– благоустраивать и эффективно использовать землю, земельные участки;

– сохранять плодородие почв и иные полезные свойства земель;

– защищать земли от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами, химическими и радиоактивными веществами, иных вредных воздействий;

– предотвращать зарастание сельскохозяйственных земель древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) и сорняками;

– сохранять торфяно-болотные почвы при использовании сельскохозяйственных земель, предотвращать процессы минерализации торфяников;

– проводить консервацию деградированных земель, если невозможно восстановить их исходное состояние;

– восстанавливать деградированные, в том числе рекультивировать нарушенные земли;

– снимать, сохранять и использовать плодородный слой земель при проведении работ, связанных с добычей полезных ископаемых и строительством.

Неосуществление перечисленных мероприятий является основанием для принудительного изъятия земельного участка у землепользователей в соответствии со ст.ст. 60, 62-64 КоЗ [91].

Рекультивация земель представляет собой приведение нарушенных земель в состояние, пригодное для последующего целевого использования, оговоренного условиями предоставления. Проводить рекультивацию земель обязаны лица, которые осуществляют строительство (промышленное, жилищное, транспортное, энергетическое и др.), разрабатывают месторождения полезных ископаемых открытым или подземным способом, выполняют геологоразведочные, поисковые, геодезические и другие изыскательские работы, связанные с нарушением почвенного покрова.

К мерам охраны земель также можно отнести *мелиорацию* земель, под которой в соответствии с Законом Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. «О мелиорации земель» понимается деятельность, направленная на коренное улучшение земель с целью обеспечения создания и поддержания оптимальных водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв для сельскохозяйственных растений, лесов и иных насаждений, путем проведения мелиоративных мероприятий. При этом проводятся мелиоративные мероприятия, а именно строительство, эксплуатация (обслуживание) мелиоративных систем и отдельно расположенных гидротехнических сооружений, создание защитных насаждений, проведение гидротехнических, культуртехнических, агролесомелиоративных, противоэрозионных и иных мероприятий, обеспечивающих создание и поддержание оптимальных для сельскохозяйственных растений, лесов и иных насаждений водного, воздушного, теплового и питательного режимов почв, осуществляемых в соответствии с проектной документацией по мелиорации земель [165].

Таким образом, система рационального использования земель должна носить природоохранный, ресурсосберегающий характер и предусматривать сохранение почв. Рациональное использование земель выражается в требовании эффективной, целевой эксплуата-

ции земли землевладельцами, землепользователями в сочетании с охраной земли как основы жизни и деятельности человека собственниками земли.

С нашей точки зрения, вредный эффект загрязнений земель следует снижать за счет установления не только охранных, но и санитарно-защитных зон. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 140-З «Об основах транспортной деятельности» (ст. 17) участки земли, на которых осуществляется транспортная деятельность, по решению соответствующих республиканских органов государственного управления могут быть отнесены к зонам повышенной опасности с установлением особого режима производства работ и услуг и пребывания в них [177]. Использование земель транспорта может быть ограничено или даже запрещено на отдельных земельных участках, относящихся к землям транспорта, в связи с установлением на них особого режима использования. Согласно ст. 20 вышеназванного Закона производители транспортных работ и услуг обязаны использовать территории транспортной деятельности и охранные зоны в соответствии с целевым назначением и условиями их предоставления, осуществлять природоохранные и другие меры, исключающие ухудшение экологической обстановки на этих территориях, т.е. в независимости от того, предоставлен ли им земельный участок на таких территориях, они обязаны соблюдать данные требования. Охранные зоны предусмотрены в целях обеспечения безопасных условий осуществления транспортной деятельности, надежной эксплуатации транспортных коммуникаций и других объектов транспортной деятельности в районах, подверженных опасным природным воздействиям. В свою очередь санитарно-защитные зоны имеют направленность на сохранение земельных ресурсов, а именно *зоны санитарной охраны* создаются с целью санитарно-эпидемиологической защищенности населения, а также охраны среды обитания, *защитные зоны* устанавливаются вокруг производственных объектов и иных источников вредных веществ с целью обеспечения безопасности населения, снижения вредного воздействия химических веществ на природные объекты, охраны окружающей среды и природные компоненты. Именно в связи с их установлением вводятся ограничения прав на земельные участки и специальный режим их использования, правовое регулирование которых крайне ограничено в

настоящее время, также как и права землепользователей на возмещение убытков, вопросы налогообложения и иные гарантии их прав. Учитывая необходимость охраны земель от негативного воздействия, следует закрепить в Законе Республики Беларусь «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» норму о том, что вокруг объектов придорожного сервиса устанавливаются санитарно-защитные зоны, на которых вводится специальный режим использования земельных участков. В КоЗ такие зоны также не выделены, что является пробелом в регулировании ограничений в использовании земельных участков. Соответственно, в КоЗ необходимо четко урегулировать и классифицировать ограничения в использовании земельных участков путем внесения изменений в ст. 18, указав какие конкретно ограничения могут быть установлены, в частности, с целью *надлежащей эксплуатации 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* могут быть установлены: в зонах особого (специального) режима использования: в охранных зонах вокруг стационарных пунктов гидрометеорологических наблюдений; в придорожных полосах (контролируемых зонах) автомобильных дорог, а также в охранных зонах железных дорог и иных транспортных коммуникаций; в охранных зонах линий связи и радиодиффузии, в охранных зонах электропередачи, в охранных зонах магистральных трубопроводов, в охранных зонах сетей и сооружений водоснабжения, в охранных зонах сетей и сооружений канализации, в охранных зонах сетей и сооружений теплоснабжения, в охранных зонах сетей и сооружений газоснабжения и на иных территориях; в пределах территорий перспективного развития населенных пунктов; в охранных зонах геодезических пунктов; охранных зонах стационарных военных объектов и объектов оборонного сектора экономики Республики Беларусь.

Сопутствующим с данной проблемой является вопрос отсутствия эффективного механизма возмещения причиненного вреда землям, поэтому необходимо обратить внимание на усиление контроля за соблюдением правовых норм об охране земель, норм о соблюдении ограничений в использовании земель придорожных полос (контролируемых) зонах автомобильных дорог, и санитарно-защитных зон. Такие меры необходимо проводить в рамках

мероприятий государственного контроля за использованием и охраной земель.

Связь охраны земель и установления ограничений по использованию земельных участков, хотя и косвенная, усматривается в предусмотренной ст. 89 КоЗ, согласно которой юридические лица и индивидуальные предприниматели, хозяйственная и иная деятельность которых непосредственно связана с использованием земель или вредным воздействием на них, осуществляют мероприятия по охране земель в соответствии с утвержденными ими планами, согласованными с территориальными органами Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь [91]. Таким образом, можно признать, что существуют взаимные обязанности: у землепользователей – соблюдать установленные ограничения, у лиц, в интересах которых они установлены – принимать меры по устранению вредного воздействия их деятельности на земельные участки, в том числе соседние.

Проанализировав уровень воздействия транспортного комплекса на использование земельных ресурсов и окружающую среду в целом, приходим к выводу о том, что при размещении объектов придорожного сервиса происходит изъятие значительного количества площадей земельных угодий из традиционного пользования, отторжение территорий для расширения полос движения, организации стоянок. Такой, безусловно, неблагоприятный фактор требует разрешения на законодательном уровне путем замены имеющегося в КоЗ принципа эффективного использования земель принципом рационального (устойчивого) использования земель, который в большей степени соответствует природоохранному, ресурсосберегающему, инновационному типу развития экономики и задачам охраны окружающей среды [287]. Для реализации этого принципа более развернуто закрепить правовой механизм охраны земель в главе 10 КоЗ.

Земля — это богатство страны, «оно не нам принадлежит и даже не нашим детям. Оно принадлежит будущим поколениям». Законодательство должно быть направлено на решение задач, которые обеспечивали бы сохранность земельных ресурсов как национального достояния государства [219].

С точки зрения природоохранных интересов большое значение имеет применение мер юридической ответственности за причи-

ненные посягательства на земельные ресурсы (за уменьшение почвенного покрова, за порчу земель). С целью минимизации и недопущения совершения нарушений природоохранного характера в рассматриваемой сфере отношений, полагаем, необходимо разработать правовые нормы, регламентирующие порядок деятельности физических и юридических лиц в сфере обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности, в частности, при строительстве и эксплуатации объектов придорожного сервиса, что с одной стороны, придаст гарантии их правам, закрепленным в ст. 69 КоЗ, с другой стороны, обеспечит более полное регулирование охраны земель и обеспечения экологической безопасности. По мнению М. В. Васильевой решение проблемы сокращения автомобильных выбросов рано или поздно следует решать методами экономического стимулирования к повышению экологичности автомобиля, поскольку прямое ограничение (запрет на приобретение, использование) невозможно, и иных эффективных методов, кроме удорожания пользования автомобилем, не изобретено [28]. Такого рода новации в нормативных правовых актах возможны посредством внесения дополнений не только в транспортное, но и в природоохранное, и природоресурсное законодательство.

Основной проблемой неполного регулирования данной деятельности выступает отсутствие продуманной концепции, включающей все аспекты развития придорожного сервиса в совокупности с развитием транспортной отрасли в целом с учетом влияния его на окружающую среду, обеспечение прав и законных интересов землепользователей. Так, в западноевропейских странах объекты придорожного сервиса отличаются не только комфортностью, но и соблюдением экологических требований, т.е. за нарушения норм, загрязнение окружающей среды следуют меры ответственности [86]. Стоит обратить внимание, что принятая в Республике Беларусь 25 мая 2016 г. Концепция развития придорожного сервиса на республиканских автомобильных дорогах до 2020 года разработана с целью качественного уровня сервисного обслуживания пользователей республиканских автодорог и развития транзитного потенциала, при этом цели развития придорожного сервиса согласно данной Концепции не предусматривают сохранение природоресурсного потенциала страны и обеспечение экологической безопасности.

Важно иметь такую законодательную базу, которая способствовала бы дальнейшему развитию придорожного сервиса, полностью бы соответствовала мировым стандартам.

В Национальной стратегии социально-экономического развития Беларуси на период до 2030 года указано, что среди локальных и региональных экологических угроз основными могут стать: опасность возникновения техногенных аварий, деградация почв и природных комплексов вследствие нарушения экологического равновесия и водного баланса. Согласно названного документа необходимы действенные механизмы экологизации национальной экономики, способствующие улучшению охраны окружающей среды и рациональному природопользованию, минимизации возможного вреда, наносимого окружающей среде экономической деятельностью [155]. В частности, Государственная программа по развитию и содержанию автомобильных дорог Республики Беларусь на 2015-2019 годы содержит раздел, посвященный охране окружающей среды и рациональному использованию природных ресурсов, в котором предусмотрены мероприятия, направленные на сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия. Однако в ней не имеется указания о сохранении земель, недопущении их нерационального использования, что не стыкуется с принципами земельных отношений, закрепленными в ст. 5 КоЗ. В соответствии с вышеизложенным, полагаем, в более широком масштабе регулирования данных вопросов следует разработать Концепцию развития обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности транспортной деятельности, в которой предусмотреть основные направления сохранения природных ресурсов, особенно земель, а также мероприятия по восстановлению и улучшению нарушенных земель. Бесспорно, следует принять во внимание Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 года, участником которого являются как Российская Федерация, Республика Казахстан, так и Республика Беларусь, согласно XXI раздела которого задачами скоординированной транспортной политики является снижение вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье человека, формирование благоприятного инвестиционного климата, и развивать национальное законодательство в соответствии с указанными положениями.

Таким образом, в проблеме воздействия объектов придорожного сервиса на земельные ресурсы республики можно выделить два

взаимосвязанных аспекта: потребление земельных ресурсов и загрязнение земель, почв, что в целом затрагивает реализацию прав субъектов земельных отношений. Соответственно, необходимость надлежащего правового регулирования обеспечения прав землепользователей при размещении объектов придорожного сервиса и также охраны земельных ресурсов, окружающей среды в целом не вызывает сомнений.

Существует несколько путей решения затронутых в проведенном исследовании проблем. В первую очередь необходимо усовершенствовать нормативную правовую базу в области снижения вредного воздействия транспорта на окружающую среду и здоровье населения, разработать и внедрить правовые нормы и нормативные правовые акты, которые позволят создать условия для эффективной и координированной работы местных исполнительных и распорядительных органов и организаций Государственного комитета по имуществу при выделении земельных участков для строительства объектов придорожного сервиса; будут направлены на повышение контроля за использованием и охраной земель, где размещены объекты придорожного сервиса и в том числе обеспечат подготовленность инфраструктуры эксплуатации автомобилей соответствующим экологическим требованиям. Кроме того, учитывая взаимодействие Республики Беларусь с другими государствами в части заключения международных соглашений, необходимо разрабатывать и реализовывать меры, направленные на интеграцию в европейскую транспортную систему, включая гармонизацию законодательства, стратегий и программ в области уменьшения вредного воздействия автомобилей на окружающую среду, поскольку транспорт, являясь очень важным звеном в системе мирового хозяйства, оказывает резко отрицательное воздействие на качество окружающей среды.

В целях совершенствования законодательного закрепления регулирования охраны земель и обеспечения прав заинтересованных в использовании земельных предлагается устранить существенные пробелы в рамках существующей системы земельного законодательства: уточнить принципы земельных отношений, закрепленные в ст. 5 КоЗ путем закрепления принципа рационального (устойчивого) использования земель; в КоЗ необходимо четко урегулировать и классифицировать ограничения в использовании земельных участ-

ков путем внесения изменений в ст. 18; принять в Республике Беларусь Закон «О почвах», в котором закрепить требования по недопущению загрязнения почв в процессе осуществления транспортной деятельности; разработать правовые нормы, регламентирующие порядок деятельности физических и юридических лиц в сфере обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности. Кроме того, следует дополнить Концепцию развития придорожного сервиса на республиканских автомобильных дорогах до 2020 года целью сохранения плодородных земель, недопущение их загрязнения и обеспечение экологической безопасности, и разработать Концепцию развития обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности транспортной деятельности.

3.2. РАЗРЕШЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ СПОРОВ

Разрешение земельных споров является одним из способов реализации и вместе с тем защиты прав и законных интересов землепользователей.

В механизме реализации прав следует различать обеспечение прав и свобод и собственно их реализацию. Обеспечение прав и свобод включает систему общих условий и юридических средств, которые обеспечивают их правомерную реализацию. Реализация прав и свобод – это деятельность субъектов, направленная на практическое использование предусмотренных правовыми нормами возможностей, в результате чего субъект получает разнообразные блага для удовлетворения интересов и потребностей, как личных, так и общественных.

Для земельно-правовой науки особый интерес представляют способы реализации прав на землю, одним из которых выступает разрешение земельного спора. Заинтересованный в реализации предписанных прав субъект самостоятельно принимает решение о том, когда, как, каким конкретно способом из нормативно предусмотренных реализовать свое право и нужна ли реализация в целом.

Спором в общем понимании этого слова является взаимное притязание двух или нескольких сторон на один и тот же объект, разрешаемое путем отстаивания своей точки зрения (обсуждения и доказывания) в судебном процессе.

В КоЗ содержится понятие земельного спора, под которым понимается это неразрешенный конфликт между субъектами земельных отношений. В определении не указывается содержание и характер отношений, по поводу которых могут возникать споры [286]. Отличительной особенностью земельного спора является его непосредственная связь с субъективными правами на землю при возникновении, изменении и прекращении этих прав, а также при их фактическом осуществлении.

Предметом земельного спора может являться любая конфликтная ситуация, связанная с земельным участком, его границами, размерами и тому подобное. Земельно-правовые споры специфичны тем, что объектом их всегда является земля, которая фигурирует в качестве такового прямо или косвенно. Как правило, это споры по поводу предоставления, изъятия, порядка пользования землей, а также возмещения затрат, возникающих в связи с земельными отношениями.

Сторонами в спорах, помимо собственников земли, других пользователей, могут быть юридические и физические лица, нарушившие их законные интересы, а также органы власти и управления, принявшие решение по земельным вопросам, вызвавшим несогласие со стороны истца. Споры могут быть как между пользователями земель, так между ними и органами государственного регулирования земельных отношений.

Правовое регулирование земельных споров осуществляется как нормами КоЗ, так и Постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, 22 декабря 2011 г. № 9 в редакции от 26 сентября 2013 г. «О практике рассмотрения судами земельных споров».

В зависимости от объекта земельные споры можно подразделить на:

– земельные споры, непосредственно связанные с использованием земельного участка (например, споры между собственниками по поводу пользования земельным участком);

– имущественные споры, связанные с земельными отношениями (например, споры о возмещении вреда, причиненного изъятием земельного участка для государственных нужд).

Основными причинами возникновения земельных споров являются:

– недостатки в действующем законодательстве;

– несвоевременное доведение до сведения содержания вновь принятых нормативных актов до субъектов земельных отношений;

- недостатки в работе должностных лиц государственного аппарата (бюрократизм и волокита, недостаточная квалификация);
- недобросовестное поведение отдельных субъектов земельных правоотношений.

Профилактика земельных споров заключается в устранении вышеперечисленных причин и условий, порождающих эти споры.

В зависимости от содержания выделяют споры, связанные с распределением и перераспределением земельных участков, которые могут возникнуть между землепользователями и государственными органами, осуществляющими функции предоставления и изъятия земельных. В специальной литературе к ним относят следующие виды таких споров:

1) связанные с предоставлением земельных участков, находящихся в государственной собственности. В соответствии с земельным законодательством земельные участки, находящиеся в государственной собственности, могут предоставляться:

- в административном порядке (в частную собственность, аренду, если в соответствии с законодательством допускается предоставление земельного участка без проведения аукциона; в пожизненное наследуемое владение, постоянное и временное пользование – во всех случаях);

- по результатам аукционов – в частную собственность и аренду (ст. 34 КоЗ);

- в особом порядке – иностранным государствам, международным организациям в собственность или аренду.

Если предоставляемый земельный участок находится на каком-либо праве у другого лица, то предоставление земельного участка возможно только после его изъятия в установленном порядке (п. 8 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков). В этом случае изъятие и предоставление земельного участка осуществляются в одном процессе, а требование о разрешении спора может быть заявлено лицом, у которого изымается земельный участок.

Возможно также возникновение споров на разных стадиях предоставления земельных участков (например, об утверждении акта выбора места размещения земельного участка и согласования условий пользования земельными участками, об обжаловании решения о признании акта выбора места размещения земельного участка

утратившим силу при предварительном согласовании места размещения участка; по поводу установления границ предоставляемого земельного участка и др.).

2) связанные с прекращением прав на земельные участки, по основаниям, установленным земельным законодательством, в том числе в связи с изъятием земельных участков.

Основания прекращения прав на земельные участки установлены в КоЗ (ст. 60, 62-64 КоЗ). Права на землю могут прекращаться по добровольному волеизъявлению землепользователя (например, при отчуждении собственником земельного участка исполнительным комитетам или при добровольной передаче земельных участков в государственную собственность; в случае добровольного отказа от земельного участка других землепользователей), а также по другим основаниям, в том числе при изъятии земельных участков для государственных нужд и изъятии земельного участка у землепользователей за нарушение законодательства об охране и использовании земель, в частности: при неуплате земельного налога по истечении двух налоговых периодов; при использовании земельного участка не по целевому назначению; при неиспользовании в течение одного года земельного участка, предоставленного для ведения сельского хозяйства, и двух лет – для несельскохозяйственных целей;

3) связанные с переходом прав на земельные участки при:

– наследовании земельных участков, находящихся в пожизненном наследуемом владении (ст. 53 КоЗ), например, в случае отказа исполкома в предоставлении наследуемого земельного участка в собственность или аренду, а также отказа в продлении срока для государственной регистрации перехода права пожизненного наследуемого владения земельным участком;

– переходе прав на расположенные на них капитальные строения (здания, сооружения), незавершенные законсервированные капитальные строения или долей в праве на данные объекты (ст. 55 КоЗ), реорганизации юридического лица (ст. 56 КоЗ), если при этом изменяются целевое назначение земельного участка, его размер и границы, вид вещного права на земельный участок и требуется принятие решения о прекращении права прежнего землепользователя на этот участок и предоставлении другому лицу.

4) связанные с изменением целевого назначения земельных участков, предоставленных в установленном порядке гражданину,

индивидуальному предпринимателю, юридическому лицу, в том числе резиденту свободной экономической зоны, в случаях, не запрещенных законодательными актами.

Споры, связанные с изменением целевого назначения земельных участков, могут возникать:

– при оспаривании заинтересованным лицом отказа в изменении целевого назначения земельного участка (при принятии решения об отказе в изменении целевого назначения земельного участка местный исполнительный комитет, администрация свободной экономической зоны в течение 3 рабочих дней после принятия такого решения сообщает об этом заинтересованному лицу с указанием основной отказа, соответствующих законодательству);

– при признании местным исполнительным комитетом, администрацией свободной экономической зоны решения об изменении целевого назначения утратившим силу в случае невыполнения заинтересованным лицом требования о государственной регистрации изменения земельного участка на основании изменения его целевого назначения [286].

Кроме того, возникают споры, связанные с использованием земельных участков на различных правовых титулах по поводу владения, пользования и распоряжения землепользователями принадлежащих им участков.

Споры, связанные с владением и использованием земельных участков, могут быть разделены на две категории. Во-первых, непосредственно касающиеся земельного участка, как объекта земельных правоотношений, например:

– о признании прав на земельный участок, в том числе о приобретении права на земельный участок, владение которым осуществляется в течении длительного времени или о праве на земельный участок в связи с продажей его с торгов;

– об установлении границ земельных участков, которые определяют территориальные пределы земельного участка и являются обязательным юридическим признаком земельного участка (ст. 1 КоЗ). Споры об установлении (восстановлении, закреплении) границ земельных участков могут возникать при предоставлении земельных участков (установление границ земельного участка в соответствии с Указом № 667 является одним из этапов изъятия и

предоставления земельного участка) или в процессе пользования между землепользователями.

- о признании недействительной государственной регистрации создания, изменения, прекращения существования земельного участка, возникновения, перехода, прекращения прав на земельные участки в тех случаях, когда в соответствии со ст. 20 КоЗ такая регистрация является обязательной;

- о разделе земельных участков, в тех случаях, когда земельный участок является делимым и его раздел не приведет к нарушению градостроительных регламентов, природоохранных требований, противопожарных, санитарных, строительных и иных норм и правил, или раздел не запрещен законодательством (ст. 10 КоЗ); о слиянии земельных участков, а также об определении порядка пользования земельным участком (п. 8 Постановления Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 22.12.2011 № 9 «О практике рассмотрения судами земельных споров» [170]);

- о земельном сервитуте (эти споры могут быть связаны с установлением, прекращением земельного сервитута; определении платы за пользование земельным участком, обремененном сервитутом, и т.д.). Участниками этого вида споров выступают землепользователи разных, в том числе соседних земельных участков, независимо от того, на каком праве принадлежит им земельный участок (ст. 19, 45 КоЗ), один из которых требует установления земельного сервитута, а другой – предоставляет земельный сервитут;

- об устранении препятствий в пользовании земельным участком, не связанных с лишением владения;

- об установлении и отмене ограничений прав на земельные участки, предусмотренных законодательством (ст. 18. КоЗ) и другие споры.

Во-вторых, при использовании земельных участков могут возникать имущественные споры, связанные с земельными отношениями, например:

- о выкупе земельного участка, находящегося в частной собственности, при изъятии для государственных нужд;

- о взыскании затрат на осуществление возврата самовольно занятого участка;

- о возмещении убытков землепользователям при изъятии земельных участков для государственных нужд;

– о возмещении убытков, причиненных землепользователями в результате нарушения ими законодательства об охране и использовании земель (ст. 67 КоЗ);

– о выплате компенсации при наследовании земельного участка (ст. 52 КоЗ)

– о выплате денежной компенсации собственнику сносимого строения при определении порядка пользования земельными участками и др.

При совершении сделок с земельными участками могут возникать споры о признании этих сделок недействительными по основаниям, предусмотренным гражданским и земельным законодательством. Перечень сделок, которые могут совершать землепользователи, и условия их недействительности установлены земельным законодательством (с. 47, 48 КоЗ).

Споры, связанные с охраной земель. Обязанность осуществлять мероприятия по охране земель предусмотрена в отношении землепользователей, которым предоставлены земельные участки. Споры могут возникнуть между землепользователями и теми субъектами, которые оказывают вредное воздействие на земельные участки, хотя и не являются непосредственными землепользователями.

Законодательство об охране и использовании земель предусматривает возможность защиты земельных прав землепользователей в административном или судебном порядке. Так, согласно ст. 92 КоЗ земельные споры, связанные с правом частной собственности на земельные участки, с наследованием земельных участков, споры между лицами, имеющими капитальные строения (здания, сооружения) в общей собственности, и споры, связанные с возмещением убытков, разрешаются только в судебном порядке. Остальные земельные споры, разрешаются областным, Минским городским, городским (города областного подчинения), районным, сельским, поселковым исполнительным комитетом в соответствии с его компетенцией и (или) в судебном порядке. Законодательством предусмотрены права и обязанности сторон, участвующих в рассмотрении дела. КоЗ предусматривает возможность обжаловать решение по земельному спору в вышестоящий исполнительный комитет либо в суд в течение одного месяца с момента получения копии решения по земельному спору.

Различные земельные споры могут быть рассмотрены в суде, в том числе жалобы на решения об отказе в предоставлении земельного участка и иные. Судебный порядок разрешения земельных споров в настоящее время рассматривается в качестве универсального способа защиты земельных прав землепользователей. В случае, когда земельный спор не относится к исключительной судебной подведомственности, обратиться за его решением в суд или в органы государственного управления заявитель может по своему усмотрению. Только в судебном порядке рассматриваются споры об установлении земельного сервитута, с изменением и расторжением договора аренды земельного участка, с оценкой земель, земельных участков. Они могут рассматриваться в порядке искового производства в соответствии с Постановлением Пленума Верховного Суда Республики Беларусь от 22.12.2011 № 9 «О практике рассмотрения судами земельных споров» или в соответствии с правилами рассмотрения дел, вытекающих из административно-правовых отношений.

В общих судах Республики Беларусь наблюдается тенденция к увеличению количества рассмотрения земельных споров, которые, по мнению специалистов, являются наиболее сложной категорией дел. Анализ правоприменительной практики показывает, что несудебный (административный) порядок разрешения земельных споров также востребован в значительной степени ввиду его большей оперативности и бесплатности.

Разрешение судами земельных споров способствует защите прав и законных интересов собственников земли землевладельцев, землепользователей, в том числе арендаторов. За последние годы число гражданских дел по искам, вытекающим из земельных правоотношений, увеличилось, они значительно усложнились. Наметились два направления, связанные с разрешением земельных споров: расширился круг гражданских дел, рассмотрение которых отнесено к подведомственности судов. Земельное законодательство, реформированное за последние годы, наряду с административным, предусматривало и значительно расширило судебный порядок разрешения земельных споров.

В связи с включением земельных участков в гражданский оборот, формированием новых институтов (залога, аренды, купли-продажи земельных участков) усложнилось содержание земельных

споров, расширился круг их участников и объектов. Это споры, связанные с подтверждением (установлением) прав на земельный участок и защитой этих прав, взысканием ущерба, причиненного собственнику, владельцу и пользователю земли. В них тесно переплетаются гражданские, трудовые, семейные, наследственные и иные правоотношения. И не случайно, поэтому земельные споры являются достаточно сложными, требующими квалифицированного рассмотрения.

Определенный интерес рассмотрения споров представляет опыт зарубежных стран, в частности во многих странах созданы органы специальной компетенции для урегулирования конфликтов. Например, в Англии и Норвегии действуют специальные суды по земельным вопросам, в Германии – специальные суды по сельскохозяйственным землям. В Швейцарии есть специальные суды по вопросам аренды недвижимости (земли), в Турции – специальные суды по кадастровым спорам, в Финляндии – 4 суда по земельным спорам в отношении землеотводов. Учитывая специфику и земельных отношений и ряд проблемных вопросов при реализации прав субъектов на земельные участки полагаем возможным в перспективе использовать опыт указанных государств по разрешению земельных споров.

Таким образом, законодательством об охране и использовании земель предусмотрены возможности для защиты прав землепользователей. Разрешение земельных споров является одним из способов реализации прав и законных интересов собственников земли, землеладельцев, землепользователей.

3.3. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ И ОХРАНЕ ЗЕМЕЛЬ

Земельное правонарушение понимается как виновное противоправное деяние (действие или бездействие), посягающее на земельный порядок и нарушающее нормы земельного законодательства. Юридические лица за земельные правонарушения привлекаются к гражданско-правовой, административной и земельно-правовой ответственности, физические лица – к уголов-

ной, административной, гражданско-правовой и земельно-правовой ответственности.

Как правовой институт ответственность за правонарушения в области использования и охраны земель (земельные правонарушения) включает совокупность юридических норм, устанавливающих неблагоприятные последствия и порядок их возложения на правонарушителя [247].

Под юридической ответственностью за нарушение земельного правопорядка в области градостроительства, следует понимать определенные земельным, градостроительным, административным, гражданским, уголовным законодательством меры и способы неблагоприятного воздействия (имущественного и иного) на субъектов указанного правопорядка, нарушающих предписания земельного, градостроительного, экологического и иного законодательства, не исполняющих договорных обязательств, нарушающих земельные и другие права иных лиц.

Юридическая ответственность выражается в обязанности лица, совершившего правонарушение, претерпеть санкцию (меру ответственности), т.е. неблагоприятные последствия, установленные законом или договором.

Юридическая ответственность наступает за нарушения земельного законодательства, и ей присущи такие признаки, как охранительная функция государства, предназначенная для устранения нарушений, применяемая за виновное нарушение земельного законодательства, своевременно, дифференцированно, за конкретное нарушение закона, которое доказано с соблюдением установленной процедуры.

Специфика земельной ответственности выражается в том, что нарушения, за которые она применяется, всегда связаны с землей, эти связи многообразны, но всем им присуща непосредственность (производность от земли).

Особенностью ответственности в области использования и охраны земель является то, что привлечение виновного к уголовной или административной ответственности не освобождает от обязанности устранить земельное правонарушение и возместить причиненный вред.

Юридическая ответственность основывается на следующих принципах:

- 1) неотвратимость ответственности;
- 2) индивидуализация ответственности с учетом степени общественной опасности и вины правонарушителя;
- 3) принцип полного возмещения вреда.

Для привлечения к юридической ответственности за нарушения земельного законодательства необходимо, чтобы нарушение содержало состав правонарушения.

Дифференциация юридической ответственности за нарушения земельного законодательства на виды обусловлена системой права, степенью общественной опасности, кругом лиц, имеющих право применять наказания, спецификой дел о земельных правонарушениях.

Административная ответственность наступает за противоправные нарушения земельного законодательства, которые по характеру и степени общественной опасности не могут быть отнесены к преступлениям.

Перечень земельных правонарушений, за которые наступает административная, ответственность, содержится в Кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях (далее – КоАП). Административное законодательство предусматривает ответственность за все виды земельных правонарушений.

Административная ответственность применяется к землевладельцам, землепользователям и собственникам земли за правонарушения, связанные с ненадлежащим использованием земельных участков и невыполнением требований по охране земель.

Должностные лица юридических лиц и государственных органов привлекаются к административной ответственности за произошедшие по их вине нарушения предприятиями, учреждениями и организациями земельных предписаний, касающихся использования и охраны земель, а также порядка управления землями.

Составы административных правонарушений содержатся в главе 15 КоАП (нарушение порядка использования земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению (ст. 15.6. КоАП); нарушение порядка использования земли и требований по ее охране (ст. 15.10 КоАП); порча земель (ст. 15.11. КоАП) и др. Ряд составов правонарушений связаны с нарушением порядка управления, в том числе в области использования и охраны земель, в том числе самовольное занятие земельного участка (ст. 23.41 КоАП); нарушение

порядка предоставления и изъятия земельных участков (ст. 23.80 КоАП) и иные) [93].

Специально уполномоченные органы, которые имеют право рассматривать дела об административных земельных правонарушениях, указаны в Процессуально-исполнительном кодексе Республики Беларусь об административных правонарушениях. Протоколы об административном земельном правонарушении составляются должностными лицами соответствующих органов, на которые возложено осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

Для привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения действует единый порядок наложения административных взысканий. Административные взыскания за земельные правонарушения налагаются специально уполномоченными органами, осуществляющими контроль за использованием и охраной земель, районными, городскими судами, административными комиссиями, а в некоторых случаях и иными органами, предусмотренными КоАП.

Уголовная ответственность наступает за правонарушения, имеющие большую общественную опасность и отнесенные к преступлениям.

Уголовный кодекс Республики Беларусь предусматривает ответственность за следующие деяния:

а) деяния, посягающие на отношения по рациональному использованию и охране земель. Уголовный кодекс предусматривает ответственность за порчу земель (ст. 269 УК Республики Беларусь. Объектом порчи земель являются земельные отношения по рациональному использованию и охране земель. С объективной стороны порча земель включает следующие деяния: уничтожение плодородного слоя почвы; невыполнение правил рекультивации земель; загрязнение земель химическими или радиоактивными веществами, отходами производства и потребления, сточными водами, бактериально-паразитическими вредными организмами; иное незаконное повреждение земель; *а также квалифицированные составы*: порча земель, совершенная в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации; порча земель, повлекшая причинение ущерба в особо крупном размере.

б) ст. 386 УК предусматривает уголовную ответственность за самовольное занятие земельного участка, которое отнесено к преступлениям против порядка управления. Фактически это преступное деяние имеет двойной объект: во-первых, отношения по управлению землями в той части, которая связана с предоставлением земель во владение и пользование или передачей их в собственность, во-вторых, отношения собственности на землю.

Уголовная ответственность за вышеперечисленные деяния, как правило, наступает при условии административной преюдиции, кроме квалифицированных составов порчи земель.

Уголовная ответственность относится к числу карательных видов. Уголовное законодательство идет по пути ужесточения ответственности за нерациональное использование и нарушение требований охраны земель.

Уголовная ответственность за земельные правонарушения может сочетаться с применением гражданско-правовых и земельно-правовых мер воздействия.

Гражданско-правовая ответственность состоит в применении мер имущественного характера за земельные правонарушения. Условиями наступления такой ответственности являются:

- противоправное поведение;
- виновность;
- наличие имущественного вреда;
- причинная связь между нарушением и последствиями.

Возможность применения гражданско-правовых способов воздействия к нарушителям земельного законодательства вытекает из факта признания земли недвижимым имуществом и объектом гражданских прав.

Субъекты земельного правонарушения – юридические лица независимо от форм собственности и физические лица – обязаны возместить вред, причиненный ими в результате нарушения земельного законодательства. Вред возмещается в полном объеме в соответствии с общими правилами гражданского законодательства (ст. 933 ГК).

Причиняемый вред можно представить как приведение земель в состояние, непригодное для использования по основному целевому назначению незаконное удержание земельного участка.

Под понятием ущерба в земельном праве можно понимать утрату каких-либо ценностей (плодородного слоя почвы); дополнительные расходы, стоимость работ по устранению тех или иных неблагоприятных последствий, неполученные доходы из-за тех или иных действий (например, из-за несвоевременного возврата земельного участка). Ущерб, как основание имущественной ответственности, должен быть документально доказан.

При определении размера ущерба используются данные обследования земель, выполненные лабораториями аналитического контроля территориальных органов Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды, гидрометеослужбой, контрольно-токсикологическими лабораториями Министерства сельского хозяйства и продовольствия, а также лабораториями других министерств и ведомств, имеющими право на выполнение таких работ.

Экономический ущерб от загрязнения земель химическими веществами, деградации и нарушения земель измеряется совокупными затратами на восстановление загрязненных земель и приведение этих земель в прежнее состояние. Такие затраты определяются исходя из конкретных видов работ по восстановлению загрязненных земель, их объемов и действующих расценок. При невозможности определить экономический ущерб по существующим методикам убытки, причиненные нарушением законодательства об охране земель, возмещаются в общегражданском порядке.

Особенность имущественной ответственности за нарушение земель, порчу плодородного слоя состоит в отсутствии степени износа земель, чем и отличает дела этой категории от дел о взыскании ущерба, причиненного обычному имуществу.

Противоправность причинения ущерба выражается в поведении виновного лица, которое противоречит нормам действующего законодательства. Например, использование земельного участка способами, приводящими к порче плодородного слоя (действию), и невыполнении мероприятий по охране земель (бездействию).

Причинная связь как условие применения гражданско-правовой ответственности предполагает непосредственное наступление вредных последствий от конкретных действий.

К имущественной ответственности привлекается лишь виновное лицо, действиями которого причинен ущерб [247].

Профессор Б.В. Ерофеев относит также дисциплинарную ответственность к самостоятельному виду ответственности за нарушения земельного законодательства, которая может применяться только к тем работникам, в чьи трудовые функции входит соблюдение земельно-правовых норм и приводит в качестве нарушителей механизатора, осуществляющего вспашку эрозионно-опасными способами, водителя машины, сбросившего вывозимый со стройки мусор на сенокос и захлавивший его [60, с. 353]. Дисциплинарные наказания применяются только за те нарушения, которые произошли в период рабочего времени. Особенностью данного вида ответственности выступает двойной объект правонарушения – правила внутреннего распорядка организации и правила использования земель.

В качестве земельно-правовых мер воздействия действующее земельное законодательство Республики Беларусь предусматривает: возврат самовольно занятых земельных участков (ст. 72 КоЗ) и принудительное прекращение земельных прав за нарушение правил использования и охраны земель (ст. ст.60, 67 КоЗ). Наличие специальных мер обусловлено тем, что земля обладает специфическими чертами, которые не позволяют обеспечить ее правовой режим общими видами юридической ответственности. Кроме того, будучи частью природы, земля взаимосвязана с другими природными объектами, а потому земельно-правовая ответственность тесно переплетается с видами ответственности, направленными на охрану этих объектов. Такие меры могут применяться самостоятельно или как дополнительный вид ответственности к гражданско-правовой, административной или уголовной и выступают крайней мерой наказания виновных, а соответственно эффективным видом ответственности за нарушение земельного законодательства, поскольку ее меры непосредственно воздействуют на субъекта неправомерных действий в отношении земельного участка. Они направлены на восстановление земельного правопорядка путем определения судьбы земельного участка, по отношению к которому были совершены противоправные деяния. Они не касаются личности или имущества правонарушителя, однако, если причинен вред земельному участку, он должен быть возмещен в порядке, предусмотренном гражданским законодательством.

В качестве земельно-правовых мер воздействия действующее земельное законодательство предусматривает:

- 1) возврат самовольно занятых земельных участков (ст. 72 КоЗ).
- 2) принудительное изъятие земельных участков за нарушение правил использования и охраны земель (ч.2 ст.60 КоЗ).

Возврат самовольно занятых земельных участков по характеру сходен с истребованием имущества из чужого незаконного владения (ст. 282, 286 ГК), но для него установлен альтернативный порядок применения по требованию заинтересованного лица – по решению соответствующего исполнительного и распорядительного органа или суда.

Самовольным занятием земельного участка является использование земельного участка без документа, удостоверяющего право на него, за исключением случаев, установленных КоЗ.

Возврат самовольно занятого земельного участка производится на основании решения Минского городского, городского (города областного подчинения), районного, сельского, поселкового исполнительного комитета, принятого в соответствии с его компетенцией и по представлению соответствующего территориального органа Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь в срок, указанный в решении, либо по постановлению суда.

Возврат самовольно занятого земельного участка состоит в том, что самовольно занятые земельные участки возвращаются по их принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования. Эта санкция обеспечивает восстановление земельных прав законных владельцев участков.

Приведение земельного участка в пригодное для использования состояние, включая снос возведенных на нем строений, производится за счет лица, самовольно занявшего земельный участок. Материальные затраты по приведению самовольно занятого земельного участка в пригодное состояние возлагаются на самовольного пользователя.

Особенности применения мер воздействия к лицам, допустившим самовольное строительство, в том числе на самовольно занятом земельном участке, определяется гражданским законодательством. В соответствии со ст. 223 ГК самовольным строительством признается деятельность лица по созданию или изменению недвижимого имущества путем строительства, реконструкции (пристройки, надстройки, перестройки) капитального строения (здания, сооружения), если она осуществлена:

- 1) на самовольно занятом земельном участке;
- 2) на земельном участке, используемом не по целевому назначению либо предоставленном государственным органом, с нарушением установленного порядка;
- 3) без получения необходимых разрешительной документации на строительство, реконструкцию, либо с существенными нарушениями градостроительных и строительных норм и правил, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь.

При самовольном строительстве, которое сопровождается самовольным занятием земельного участка, местным исполнительным и распорядительным органом принимается, если иное не установлено Президентом Республики Беларусь, решение о возврате самовольно занятого земельного участка, сносе самовольной постройки и приведении земельного участка в пригодное для использования по целевому назначению состояние в порядке, предусмотренном законодательством об охране и использовании земель.

Стоит отметить важный нюанс: если земельный участок был самовольно занят, то здесь нет лишения права на земельный участок, то есть такой земельный участок не подлежит изъятию в силу того, что не было предоставления этого участка в предусмотренном законом порядке.

Принудительное изъятие земельных участков производится в отношении собственников земельных участков за неправомерные деяния, которые рассматриваются земельным законодательством в качестве оснований прекращения прав на землю. Участки, находящиеся в частной собственности граждан Республики Беларусь и юридических лиц, изымаются в принудительном порядке по решению суда (ст. 60 КоЗ)..

Земельные участки, находящиеся в пожизненном наследуемом владении и пользовании, изымаются по решению соответствующих исполнительных и распорядительных органов, которые предоставляли эти участки (ст. 67 КоЗ).

Землепользователь, не согласный с таким решением, вправе обжаловать его в судебном порядке (ст. 66, 71 КоЗ). Судебный порядок прекращения применяется только при расторжении договора аренды в случае, если право расторжения договора аренды земельного участка в одностороннем порядке не предусмотрено данным договором.

Принудительное изъятие земельного участка у лиц, допустивших земельные правонарушения, производится в особом порядке. Процедура изъятия предусматривает, что решение об изъятии земельного участка за нарушение земельного законодательства принимается на основании материалов, свидетельствующих о том, что после получения письменного предупреждения от уполномоченного лица владелец земельного участка (собственник, землевладелец, землепользователь) не принял мер к устранению в установленный срок допущенных нарушений.

Владельцам земельных участков, изымаемых за нарушение правил использования земли, не предоставляются гарантии, действующие при изъятии земельных участков для государственных нужд.

Возмещение убытков, причиненных нарушением правил использования земли, производится в гражданско-правовом порядке.

Необходимо обратить внимание, что в теории земельного права не был объектом специальных исследований вопрос об ответственности за несоблюдение землепользователями установленных ограничений и обременений в осуществлении предоставленных или имеющихся правомочий на земельный участок. Ограничения (обременения) прав на земельные участки являются «стимулирующим фактором формирования экологически обоснованного поведения и связаны с применением мер ответственности к природопользователям в случае злоупотребления ими своим правом» [221]. Именно закрепление определенных мер ответственности под угрозой наказания способствовало бы неукоснительному соблюдению требований по обеспечению выполнения ограничений прав на земельные участки. Заслуживающей внимания является точка зрения Т.И. Макаровой, которая отмечает, что определяющая функция государства состоит в роли жесткого контролера за соблюдением норм законодательства при эксплуатации природных ресурсов, независимо от формы собственности на них [129].

КоЗ, восприняв нормы об экологическом контроле, закрепляет положения о государственном контроле за использованием и охраной земель. Такой контроль осуществляется в целях соблюдения установленного порядка пользования землями, земельными участками, а также иных правил и норм, предусмотренных законодательством об охране и использовании земель. Но в Кодексе нет норм, устанавливающих ответственность за нарушения земельного зако-

нодательства, имеется лишь отсылка к другим источникам. В соответствии с Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель должностные лица за совершенные землепользователями правонарушения в области охраны и использования земель в пределах своей компетенции вправе принимать меры по привлечению нарушителей к административной ответственности. Содержащиеся в специальных нормативных правовых актах положения о мерах ответственности сформулированы неконкретно, в связи с чем могут быть истолкованы неоднозначно. Как верно отмечает С.А. Балащенко, анализ законодательства свидетельствует о том, что «некоторые действующие нормы не способствуют эффективности управления» [18].

Проанализировав главу 15 КоАП «Административные правонарушения против экологической безопасности, окружающей среды и порядка природопользования» [93], надо отметить, что санкций за несоблюдение требований по использованию земель в связи с установленными ограничениями не предусматривается. Соответственно, нет гарантий в соблюдении исполнения решения об ограничениях прав на землю, а землепользователи не несут никакой ответственности. Настоящая система административной ответственности за земельные правонарушения в принципе не отвечает реалиям правовой действительности, ориентирована на ранее сформированные отношения в сфере природопользования. Стоит вспомнить, что КоАП вступил в силу 1 марта 2007 г., а КоЗ 1 января 2009 г., что говорит о неучтенных положениях новейшего законодательства при формировании системы ответственности за земельные правонарушения в рамках административно-правовых норм. Нельзя согласиться и с положением о том, что неисполнение требований в связи с установленными ограничениями прав на земельные участки есть невыполнение иных требований по охране земель (ч. 2 ст. 15.10 КоАП), поскольку не всегда такие ограничения преследуют цель охраны земель. В круг данных вопросов включается и охрана других природных объектов, а также иные цели, указанные автором в разработанной классификации. На наш взгляд, такое положение дел нуждается в корректировке, с учетом изменений земельного законодательства нормы об ответственности в данной сфере отношений должны складываться по-новому. На наш взгляд, целесообразным

было бы дополнить ст. 15.10 КоАП частью третьей следующего содержания «Неисполнение требований по соблюдению условий пользования земельным участком, в том числе ограничений прав, установленных решением государственного органа, осуществляющим государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель».

Эффективность административной ответственности во многом зависит от активной работы соответствующих государственных органов, активности общественности по выявлению административных проступков, своевременному, правильному реагированию на них [17].

Вместе с тем, вследствие несоблюдения требований об установлении ограничений или обременений прав на земельный участок наблюдаются процессы деградации земель различных видов, нерационального использования земель при том, что проблема повышения эффективности использования земли актуальна. В этом случае можно говорить и об ответственности в виде возмещения вреда, причиненного земельным ресурсам. Лицо обязано возместить вред в натуре согласно общим правилам гражданского законодательства (ст. 951 ГК) посредством восстановления прежнего состояния земельного участка до нарушения предписания об установлении ограничения. Контроль за природопользованием, восстановление природных ресурсов являются основным направлением деятельности государственных органов различных уровней по реализации внутригосударственной экологической политики в сфере природопользования [122]. Кроме того, в случае выявления невыполнения решения об установленных ограничениях могут быть применены и такие меры ответственности, как приостановление или прекращение деятельности на территории земельного участка, в отношении которого права землепользователя ограничены. В конечном итоге, меры ответственности, устанавливаемые в случае несоблюдения ограничений и обременений в осуществлении правомочий землепользователем, способствовали бы исполнению решения местного исполнительного и распорядительного органа.

Значение ответственности, направленной прежде всего на возмещение вреда в том, что ее реализация послужит особым фактором не только для обеспечения возмещения вреда, но и для роста социально-экономического развития. Если не увеличить вложение в ре-

шение проблем рационального использования и охраны земель, то убыток от них обойдется намного дороже в будущем.

На наш взгляд, минимизировать совершение земельных правонарушений возможно путем устранения причин, порождающих их (обстоятельств, из-за которых они возникают), и условий, им способствующих (обстоятельств, оказывающих благотворное воздействие на развитие правонарушений). На практике причины и условия часто взаимосвязаны. Г.В. Мальцев в своем труде «Развитие права: к единению с разумом и наукой» писал: «Люди к сожалению мало что делают, чтобы загладить вред, причиненный природе». И, как правильно замечает М.М. Бринчук, «все, в том числе возможности природы имеет свой предел»⁴. Юридическая ответственность должна иметь серьезное обоснование в земельно-правовой науке, поскольку представляет собой важнейшую меру реализации и защиты прав землепользователей от правонарушений, защиты интересов субъектов земельных отношений, в конечном итоге форму реагирования государства на нарушение установленного земельного правопорядка.

В качестве профилактики земельных правонарушений следует назвать такие меры, как обеспечение всех заинтересованных субъектов информацией о земельных участках, как предоставляемых, так и изымаемых, применение законодательства и мероприятий, носящих «упреждающий» нарушения характер, в частности, с разъяснением гражданам необходимости обращения к тем или иным правовым нормам, стимулирование мероприятий, устраняющих нарушения, применение принципа гласности и учета общественного мнения при принятии решений об изъятии и предоставлении земельных участков, а также установлении ограничений прав на земельные участки, выявление причин и условий земельных правонарушений.

Соблюдение правовых норм, устанавливающих порядок пользования земельными участками, требований по охране земель, недопущение правонарушений, законопослушное поведение – залог успешной земельной политики государства и обеспечения прав субъектов земельных отношений.

⁴ Подробнее о концепции эколого-правовой ответственности в исследовании: Бринчук, М.М. Эколого-правовая ответственность – самостоятельный вид юридической ответственности / М.М. Бринчук // Государство и право – 2009. – № 4. – С. 39-48

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ законодательства и исследование проблем в области правового регулирования реализации прав землепользователей позволяет сделать теоретические и практические выводы по совершенствованию доктрины земельного права и правовых норм в области использования и охраны земель.

Определены основные направления земельной политики, затрагивающие институты земельного права. Цели государственной земельной политики включают в себя повышение эффективности использования земель, охрану земель как основного компонента окружающей среды и главного средства производства в сельском хозяйстве. Наиболее концептуальным является обеспечение гарантий прав землепользователей и защита их прав и интересов, а также иных лиц, заинтересованных в использовании земельных участков. Государственная земельная политика должна быть направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных условий для развития земельных отношений. В настоящее время для всех земельных отношений характерно взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частно-правовых норм. Именно данный подход должен быть основой современной земельно-правовой науки и земельного законодательства любого государства. Основная задача законодательства в области использования и охраны земель – обеспечить баланс интересов всех субъектов в использовании земли путем совокупности взаимосвязанных правовых механизмов воздействия на различные виды общественных земельных отношений. Установлена необходимость разработки Концепции государственной политики в области использования и охраны земель.

Наличие проблем в сфере использования и охраны земель оказывает ограничительное воздействие на экономику. Устойчивое развитие общества возможно только при условии регулирования землепользования. Публично-частное партнерство фактически может выступать направлением реализации правового механизма возникновения и реализации прав землепользователей и охраны земельных ресурсов при условии закрепления соответствующих положений

ний о взаимодействии государственных органов и землепользователей на законодательном уровне.

В целях установления организационно полного механизма реализации прав землепользователей следует уточнить перечень объектов земельных отношений. В настоящее время установленное КоЗ положение об ограничениях (обременениях) прав на земельные участки как самостоятельном объекте земельных отношений закладывает неверное понимание предмета регулирования земельного права: отношения, подлежащие регулированию в связи с установлением или прекращением ограничений и обременений прав на землю, следует рассматривать в контексте отношений, связанных с возникновением, переходом и прекращением прав на земельные участки, поскольку нет, и не может быть ни ограничений, ни обременений без предоставленного субъекту права на земельный участок. В связи с этим ограничения (обременения) подлежат исключению из перечня объектов земельных отношений, они указываются в решении об изъятии и предоставлении земельных участков, а поэтому, не могут существовать отдельно от прав на землю. Земельные сервитуты выступают одной из правовых форм обременений прав, можно прийти к выводу об исключении их из числа объектов, в силу того, что сервитуты, являясь и правом и обременением одновременно, охватываются последним понятием. Соответственно, не целесообразно их закрепление в КоЗ в качестве объектов земельных отношений вместе с ограничениями (обременениями) прав на земельные участки. На наш взгляд, ограничения и обременения прав целесообразно исключить из перечня объектов земельных отношений и закрепить воедино с правами на земельные участки, поскольку ограничения или обременения в отрыве от прав сами по себе установлены быть не могут. Новый подход к установлению надлежащего места ограничений и обременений прав на земельные участки, несомненно, развивает и совершенствует теоретические основы земельного права, позволяет установить подлинное место ограничений и обременений прав на землю в системе земельных отношений, способствует надлежащему пониманию их правовой природы.

Проблема недостаточного механизма реализации прав землепользователей сложилась также потому, что нет четкости, каким образом достигнуть баланс обеспечения прав землепользователей и

иных субъектов (общества, государства). В земельно-правовой науке целесообразно определить значение терминов «права», «интересы», «потребности», «нужды». *Право землепользователя* – это установленная законом мера, в пределах которой лицо свободно может совершать определенные действия. Признание и защита субъективных прав является одной из основных задач современного права. *Частные интересы* в сфере землепользования – это интересы, распространяющие свое действие на отдельных (частных) лиц, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные личные отношения граждан по использованию земельных участков. *Общественно значимые интересы* есть признанные государством и обеспеченные правом интересы социальной общности, удовлетворение которых служит условием и гарантией ее существования и развития. *Государственные интересы* отождествляются в КоЗ с государственными нуждами. Нужды в чем-либо объективно необходимым есть потребности. Однако интерес и потребности – категории близкие, но не тождественные. Безусловно, интерес формируется на базе потребностей, вытекает из них, является формой их выражения. При этом государственные нужды нельзя идентифицировать с государственными интересами, поскольку каждая из категорий несет в себе различную смысловую нагрузку.

Баланс интересов участников земельных отношений следует понимать как определенное состояние правоотношений, в которых права и обязанности сторон соразмерны и имеют равные возможности для реализации своих законных интересов по использованию земель. Если между субъектами земельных отношений достигнут баланс, можно признать, что их права не нарушаются, они под защитой правовых норм, регулирующие те или иные ситуации. Обеспечение такого баланса возможно путем применения таких средств, как установление четких правовых норм, регулирующих охрану земель; государственный контроль за использованием земель, земельных участков; определение условий пользования земельными участками путем заключения договора; ограничение хозяйственной деятельности в интересах других землепользователей, а также необходимости использования объектов и охраны природных компонентов и окружающей среды в целом. Одним из важнейших инструментов решения проблемы достижения баланса интересов всех субъектов земельных отношений являются вынужденные ограниче-

ния прав на земельные участки, которые должны получить должное правовое регулирование в земельном законодательстве. Кроме того, осознана необходимость развития экономических рычагов, основанных на материальной заинтересованности, на косвенном управлении землями и экономикой в целом.

Не вызывает сомнений, что непрерывный процесс реализации и защиты прав землепользователей зиждется на установленных в законодательстве принципах земельных отношений. Принципы, закрепленные в ст. 5 КоЗ, в настоящее время требуют достаточно серьезного совершенствования. В основе земельного права должен на первое место выходить принцип обеспечения сочетания публичных и частных интересов. Все частные интересы (получение прибыли от использования земли, защита от незаконного использования, свободное использование и т.д.) должны сочетаться так, чтобы не противоречить интересам других заинтересованных субъектов, а также способствовать сохранению природных ресурсов, обеспечению экологической безопасности, эксплуатации промышленных объектов и другим целям, в которых заинтересовано общество и государство. Так, принцип, связанный с государственной регистрацией земельных участков, прав на них и сделок с ними необходимо дополнить и регистрацией ограничений прав на земельные участки, поскольку указание на их обязательную регистрацию имеется в законодательстве (ст. 20 КоЗ, ст. 3 Закона Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним»), и такое упущение представляется необоснованным. Принцип «установления ограничений и обременений прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов», закрепленный в представленном виде следует исключить из ст. 5 КоЗ, поскольку он не соответствует сущности и понятию ограничений и обременений прав. Данное требование не является всеобщим (универсальным) положением в земельных отношениях. Ограничения устанавливаются в целях сбалансированного удовлетворения интересов государства, общества и отдельных землепользователей, индивидуально в каждом случае предоставления земельного участка, а не в обязательном порядке как, например, происходит при осуществлении «государственной регистрации земельных участков, прав на них и сделок с ними», «единого порядка изъятия и предоставления земель», «использования земельных участков по целево-

му назначению» и т.д. Следует вернуть ранее закрепленный принцип рационального (устойчивого) использования земель, который направлен на усиление природоохранного аспекта землепользования и соответствует экосистемному подходу к охране и использованию природных ресурсов, поскольку существующий принцип эффективного использования земель (ст. 5 КоЗ) не только не заменяет его, но и не подпадает по признакам принципа устойчивого развития. Принцип эффективного использования земель должен быть сохранен как принцип, лежащий в основе экономически разумного использования земель, а принцип рационального (устойчивого) использования возвращен как природоохранный принцип. Закрепление принципов в новом уточненном виде позволит в наибольшей степени достигнуть обеспечения интересов всех землепользователей, и в целом их правовой статус будет отвечать не только Конституции Республики Беларусь, но и международным требованиям. Их четкая структура будет являться фундаментом для установления новых правовых норм, которые усовершенствуют правовое регулирование защиты прав землепользователей и будут способствовать устойчивому развитию отношений в данной сфере.

Определенные проблемы реализации прав землепользователи испытывают в связи с отсутствием четкого механизма их обеспечения в законодательстве. Мы приходим к выводу, что закрепленный в ст. 5 КоЗ принцип гласности и учета общественного мнения при принятии решений об установлении ограничений прав на земельные участки, а также норма ст. 22 КоЗ об участии граждан в рассмотрении данного вопроса не получили развития, а соответственно, являются скорее декларативными. Кроме того, не представлено понимания рассматриваемого принципа и возможности осуществления данного права (участия граждан) в земельно-правовой науке. Полагаем, общественное мнение при принятии решений, касающихся установления и прекращения ограничений прав на земельные участки, может выражаться посредством осуществления гарантированных законодательством прав, таких как право на создание общественных объединений, на обращение в органы государственного управления для получения полной, достоверной и своевременной информации в отношении земельных участков, право принимать участие в подготовке и рассмотрении вопросов, связанных с использованием и охраной земель, в том числе с предоставлением и

изъятием земель, установлением ограничений прав на них, обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности; право оказывать содействие государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды, осуществлять общественный контроль за использованием и охраной земель, обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам, связанным с установлением или прекращением ограничений прав на земельные участки, и получения своевременного ответа. Формами проявления данного принципа могут быть собрания граждан по поводу установления или прекращения ограничений прав в отношении земельных участков, референдумы, обращения в органы государственного управления для обсуждения или обжалования принятого решения об установлении ограничений или их отмене. Мнение общественности, как представляется, может быть учтено в различных случаях, как при планировании установления ограничений, непосредственно предоставлении земельного участка и одновременном установлении ограничений прав на него, так при последующем их установлении, когда участок был предоставлен. В целях полной реализации принципа гласности и учета общественного мнения необходимо конкретизировать ст. 22 КоЗ положением о возможности участия не только граждан, но и общественных объединений в рассмотрении затрагивающих их права и защищаемые законом интересы вопросов, что будет соответствовать принципу, изложенному в ст. 5 КоЗ и дополнить формами их участия. Данный подход не только обеспечит возможность решения проблем минимизации экологически вредных последствий хозяйственной деятельности на стадии превентивных мероприятий, то есть на стадии принятия экологически значимых решений, но и предоставит гарантии защиты прав субъектов земельных правоотношений. Вместе с тем принцип, связанный с учетом общественного мнения является необходимым и существенным элементом на любом этапе установления ограничений прав на земельные участки.

Гарантированное законодательством право пользования земельными участками призвано обеспечить основы жизнедеятельности человека и направлено на создание условий для достойной жизни и свободного развития личности. Неотъемлемыми составляющими надлежащего использования земельных участков является

такой порядок землепользования, при котором сохраняются качественные характеристики земельных ресурсов и соблюдаются права и законные интересы других лиц. Права на землю обеспечивают реализацию потребностей участников земельных отношений (юридических лиц, граждан, индивидуальных предпринимателей, государства) в использовании земли. Исследовав правовые формы использования земель, приходим к выводу, законодательство нуждается в закреплении правовых норм, регулирующих права на земельные участки в соответствии с конструкцией правовых явлений. Полагаем, что ч. 2 ст. 3 КоЗ целесообразно изложить следующим образом: «В Республике Беларусь на земельные участки могут быть предоставлены следующие права:

- государственная и частная собственность, а также на право собственности иностранных государств, международных организаций;
- пожизненное наследуемое владение;
- постоянное пользование (пользование без заранее установленного срока);
- временное пользование;
- концессия;
- аренда (субаренда);
- сервитут».

Исходя из сущности сервитута, который понимается как право ограниченного пользования чужим земельным участком и как правовая форма обременений прав землепользователей, следует учитывать его двойственную правовую природу. В настоящий момент проблемы правового регулирования установления публичных сервитутов нуждаются в дальнейшей теоретической разработке, направленной на возможность адаптации к современным условиям и, возможно, последующему закреплению в законодательстве об использовании и охране земель Республики Беларусь.

С помощью норм земельного права следует урегулировать соседские отношения, установить способы реализации прав соседей, владеющих земельными участками и гарантии их обеспечения, поскольку в настоящее время данные вопросы в законодательстве недостаточно полно регламентированы. Кроме того, необходимо определить правовые механизмы осуществления прав граждан и юридических лиц при предоставлении земельных участков для строительства объектов недвижимости, предоставление земельных

участков потенциальным инвесторам для реализации градостроительных проектов, повышения эффективности производства и в целом совершенствовать взаимосвязь градостроительной и земельной политики.

Ограничения (обременения) прав на земельные участки непосредственно влияют на характер и содержание правомочий землепользователей. Анализ понятия и сущности ограничений и обременений прав на земельные участки позволил сделать вывод о существенных различиях их правовой природы. При наличии ряда общих признаков ограничений и обременений прав на земельные участки (ведут к сужению прав землепользователей в результате ущемления условий пользования земельным участком; устанавливаются в интересах других субъектов земельных отношений; выступают дополнительным (факультативным) фактором в земельных отношениях при закреплении правового режима земель; подлежат обязательной государственной регистрации) они обладают существенными различиями по правовой природе, целям и формам их установления, механизму реализации, что обуславливает закрепление их в законодательстве как самостоятельных понятий. Для ограничений прав на земельные участки, имеющих административно-правовую природу, отличительными признаками является то, что они: 1) устанавливаются в общественно значимых целях, предусмотренных ст. 1 КоЗ; 2) возникают на основании решения государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, принятого в соответствии с законодательством либо постановления суда (арест земельного участка) независимо от волеизъявления землепользователя; 3) складываются в определенных формах (условия, запрещения, приостановление деятельности). 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 обременени-

ями, основанными на обязательствах или с обязательственными правами. В связи с этим целесообразно выделять в науке земельного права и законодательстве два самостоятельных понятия: «ограничение прав на земельный участок» и «обременение прав на земельный участок». Объединение этих терминов в КоЗ в одном понятии «ограничение (обременение) прав на земельный участок» затрудняет уяснение правовой сущности данного явления и применение на практике соответствующих норм. 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 – это земельный сервитут или обязательство, принятые землепользователем добровольно либо по постановлению суда в целях обеспечения законных интересов заинтересованных субъектов, выражающиеся в предоставлении им дополнительных прав и возложении обязанностей на землепользователя. Данные определения должны использоваться самостоятельно в земельно-правовой науке и нормативных правовых актах, регулирующих ограничения и обременения прав на земельные участки.

С целью предотвращения «конфликта интересов» землепользователей в условиях ограниченности земель считаем целесообразным упорядочить перечень ограничений прав на земельные участки в ст. 18 КоЗ и определить особенности порядка их установления в случаях: одновременного их установления с предоставлением земельного участка; когда участок был предоставлен ранее, а ограничения устанавливаются впоследствии; при занятии чужих участков без их изъятия. Устранение недостатков правового регулирования механизма установления и прекращения ограничений и обременений прав на земельные участки в части разграничения оснований и порядка их установления и прекращения, внесение изменений и до-

полнений в КоЗ позволит беспрепятственно реализовывать права участникам земельных отношений и избежать недоразумений при вынесении решений исполнительными и распорядительными органами, сужающими правовой статус субъектов.

Для обеспечения четкого и неукоснительного соблюдения прав землепользователей важным является разработка эффективного механизма их защиты в процессе осуществления землепользования в соответствии с конституционно-правовыми нормами. Признание и защита прав землепользователей является одной из основных задач современной науки земельного права. Новый подход в обеспечении защиты прав землепользователей должен иметь следующую направленность: главным приоритетом государства должно стать обеспечение не максимального, а оптимального объема прав и свобод землепользователей в целях гарантирования сохранения земельных ресурсов, природного потенциала в целом и безопасной жизнедеятельности общества. Гарантии прав землепользователей представляют собой правовые средства, выраженные в нормативных предписаниях, реализация которых обеспечивает юридическую возможность для них иметь субъективное право, реализовать его, а при нарушении этого права — получить надлежащую защиту. Системное и четкое закрепление оснований и порядка установления и прекращения ограничений прав на земельные участки на законодательном уровне создаст надежную гарантию защиты прав субъектов, чьи права ограничиваются. Гарантии при установлении ограничений и обременений прав на землю можно определить как правовые меры (средства и способы), способствующие защите интересов общества, государства и землепользователей, права которых на землю ограничены или обременены вследствие вынесенного решения, постановления суда или заключенного договора. Признание в земельно-правовой науке критериев пределов ограничений и обременений прав на земельные участки как научно обоснованных показателей установления (цели их введения; соразмерность установления ограничений и обременений и их соответствие интересам третьих лиц, общества, государства и целям установления; принцип обоснованности их установления, направленный на предотвращение злоупотребления при введении ограничений и обременений) позволит не допустить неоправданного их введения. Представляется необходимым закрепление в законодательстве гарантий защиты

прав землепользователей: при установлении ограничений и обременений прав на земельные участки, при изъятии земельных участков, при использовании земель для нужд транспортного комплекса и развития объектов транспортной инфраструктуры. Предложена классификация таких гарантий на *меры защиты* в виде установления перечня их оснований, критериев пределов, возмещения правомерных убытков, форм участия общественности при принятии решений об их установлении, своевременного информирования заинтересованных лиц об ограничениях в использовании земель, предоставления права землепользователям требования прекращения установленных ограничений и *меры обеспечения установленных ограничений* в виде осуществления контроля за их соблюдением и ответственности (санкций) за невыполнение. Совершенствование законодательства в данной сфере способствовало бы как надлежащей защите интересов участников земельных отношений, так и неуклонному соблюдению установленных ограничений и обременений прав на земельные участки в силу заключенного договора, соглашения либо решения государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель, и в целом интересам государства и общества. В связи с этим необходимо закрепить в КоЗ гарантии прав землепользователей при установлении ограничений и обременений прав на земельные участки.

Для реализации и защиты прав землепользователей при использовании участков для сферы транспортного комплекса предлагается усовершенствовать нормативную правовую базу, регулиующую воздействие транспортного комплекса на окружающую среду и здоровье населения путем закрепления норм, направленных на снижение вредного влияния на природные компоненты, особенно землю, включая почвы. Кроме того, предлагается разработать и внедрить правовые нормы и нормативные правовые акты, которые позволят создать условия для эффективной и координированной работы местных исполнительных и распорядительных органов и организаций Государственного комитета по имуществу при выделении земельных участков для строительства объектов придорожного сервиса, а также будут направлены на повышение контроля за использованием и охраной земель, где размещены объекты придорожного сервиса и в том числе обеспечат подготовленность инфра-

структуры эксплуатации автомобилей соответствующим экологическим требованиям. Учитывая взаимодействие Республики Беларусь с другими государствами в части заключения международных соглашений, необходимо разрабатывать и реализовывать меры, направленные на интеграцию в европейскую транспортную систему, включая гармонизацию законодательства, стратегий и программ в области уменьшения вредного воздействия автомобилей на окружающую среду, поскольку транспорт, являясь очень важным звеном в системе мирового хозяйства, оказывает резко отрицательное воздействие на качество окружающей среды. В целях совершенствования законодательного закрепления регулирования охраны земель и обеспечения прав заинтересованных в использовании земельных предлагается устранить существенные пробелы в рамках существующей системы земельного законодательства: принять в Республике Беларусь Закон «Об охране земель (почв)», в котором законодательно закрепить юридическое понятие «почва», регламентировать механизм охраны земель, установить требования по недопущению загрязнения почв в процессе осуществления транспортной деятельности; разработать правовые нормы, регламентирующие порядок деятельности физических и юридических лиц в сфере обеспечения экологической безопасности при осуществлении транспортной деятельности. В связи с вышеизложенным, полагаем, следует дополнить Концепцию развития придорожного сервиса на республиканских автомобильных дорогах до 2020 года такими целями, как сохранение плодородных земель, недопущение их загрязнения и обеспечение экологической безопасности, а также в перспективе разработать Концепцию развития обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности транспортной деятельности.

Важнейшей проблемой, обеспечивающей реализацию прав землепользователей, выступает соблюдение рационального использования и охраны. Приоритет охраны земли основывается на ее невосполнимости, часто невозможности ее восстановления при нерациональном использовании. В целях обеспечения эффективной охраны земель необходимо совершенствовать законодательство в данной сфере отношений, оптимизировать юридические и экономические средства обеспечения исполнения землепользователями обязанностей по охране земель, обеспечить надлежащий контроль за

исполнением норм об охране земель, поскольку на землях, непригодных к использованию, невозможно реализовать принадлежащие землепользователям правомочия. Это будет способствовать улучшению правового механизма использования земельных участков гражданами, юридическими лицами, что повысит эффективность использования земельных участков, укрепит законность и правопорядок в данной сфере. Ухудшение качества земель также детерминируют правонарушения, совершаемые землепользователями, что подтверждает тот факт, что закрепленные в законодательстве меры по охране земель не проводятся либо неэффективны. Приведенные обстоятельства и некоторые другие, связанные с пользование земельными участками, нередко вызывают земельные споры. Механизм разрешения споров, установленный в законодательстве направлен на обеспечение и защиту прав землепользователей.

Таким образом, решение проблем реализации земельных прав связано с рядом вопросов обеспечения государственной земельной политики (сохранение экологического состояния земель, постоянная их охрана, охрана почв; прозрачный механизм предоставления и изъятия земельных участков, четкая регламентация изменений прав на земельные участки; формирование максимально открытой процедуры равного доступа граждан к земельным участкам, получение своевременной информации о земельных участках, земельных правонарушениях всеми субъектами земельных отношений; реализация адекватной транспортной и градостроительной политики; обеспечение рационального использования земель, земельных участков), с другими сопутствующими видами деятельности в области жилищного строительства, градостроительства, архитектурной деятельностью, обеспечением функционирования транспорта, и в целом требует создания необходимого научно обоснованного механизма осуществления правомочий землепользователей и надлежащего правового закрепления гарантий их прав. Успешное решение вышеуказанных проблем требует фундаментализации земельно-правовой науки. Мировые тенденции развития земельно-правовой науки определяют, что должны быть пересмотрены фундаментальные положения и теории, разработаны новые концепции и уточнены правовые нормы, направленные на реализацию прав землепользователей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Абрамова, А.А. Эффективность механизма правового регулирования: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А.А. Абрамова; Красноярск. – 2006. – 28 с.
2. Авдийский, В.И. О соотношении экономики и права и тенденциях конституционно-правового регулирования экономических отношений / В.И. Авдийский, С.Г. Павликов // Государство и право. – 2014. – № 11 – С. 35–42.
3. Аверьянова, Н.Н. Государственное регулирование земельных отношений / Н.Н. Аверьянова: уч. пособие. – Москва : Проспект, 2016. – 136 с.
4. Аверьянова, Н.Н. Ограничения имущественных прав на землю / Н.Н. Аверьянова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 91–96.
5. Азаров, Защита прав человека. Международные и российские механизмы / А. Азаров, В. Ройтер, К. Хюфнер. – М.: Моск. школа прав человека, 2000. – 392 с.
6. Аккуратов, И.Ю. К вопросу об ограничениях и обременениях права собственности / И.Ю. Аккуратов, Н.М. Коршунов, А.А. Хореев // Государство и право. – 2000. – № 10. – С. 68–72.
7. Аксененок, Г. А. Земельные правоотношения в СССР / Г.А. Аксененок ; Акад. наук СССР, Ин-т права. – М. : Госюриздат, 1958. – 424 с.
8. Алексеев, С.С. Право: азбука – теория – философия: опыт комплексного исследования / С.С. Алексеев. – М. : Статут, 1999. – 712 с.
9. Алексеев, С.С. Общая теория права / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – Т. 1. – 280 с.
10. Алексеев, С.С. Общие дозволения и запреты в советском праве / С.С. Алексеев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 286 с.
11. Андреев, С.В. Земельный порядок в области градостроительства (с использованием законодательства города Москвы): автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / С.В. Андреев ; Моск. гос. ун-т путей сообщения. – Москва, 2007. – 28 с.
12. Андреев, Ю.Н. Ограничения в гражданском праве России / Ю.Н. Андреев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2011. – 398 с.

13. Архипов, А.М. Ограничение права природопользования граждан по российскому законодательству / А.М. Архипов // Теория и практика ограничения прав человека по российскому законодательству и международному праву : сб. науч. тр. : в 2 т. / Нижегород. юрид. ин-т ; редкол.: В.М. Баранов [и др.]. – Н. Новгород, 1998. – Т. 2. – 210 с.

14. Бакиновская, О.А. Теоретико-практические проблемы реализации принципов земельного права на современном этапе развития земельного законодательства : [по состоянию на 30.09.2010 г.] / О.А. Бакиновская, Ю.А. Амельчя // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

15. Балашенко, С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / С.А. Балашенко. – Минск, 2001. – 237 л.

16. Балашенко, С.А. К вопросу о собственности на природные объекты и природные ресурсы в Республике Беларусь / С.А. Балашенко // Эффективность осуществления и защиты права как гарантия создания правового государства : материалы междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2–3 дек. 2004 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: И.Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 327–333.

17. Балашенко, С.А. Особенности административной и уголовной ответственности за экологические правонарушения / С.А. Балашенко // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь : практ. пособие / С.А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2003. – С. 99–132.

18. 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.

19. Бобылев, А.И. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов. Экологическое право: особенная часть / А.И. Бобылев, Д.М. Демичев, Н.А. Шингель. – Минск: Белорус. гос. ун-т, 1992. – 198 с.

20. Бохонко, В.И. Земельные ресурсы и адаптивно-организационные формы их использования / В.И. Бохонько. – Мн.: Изд. Центр Белорусс. гос.ун-та, 2003. – 181 с.
21. Братко, А.Г. Запреты в советском праве / Г.А. Братко ; под ред. Н.И. Матузова. – Саратов : Изд-во Саратов. ун-та, 1979. – 92 с.
22. Бринчук, М.М. Частная собственность и природа / М.М. Бринчук // Экол. право. – 2012. – № 3. – С. 2–5.
23. Бринчук, М.М. Экологическое право / М.М. Бринчук: учебник. – 2 изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2004. – 670 с.
- 24.24. Бринчук, М.М. Экосистемный подход в праве / М.М. Бринчук // Экологическое право. – 2008. – № 1. – С. 6–14.
25. Бусуйок, Д.В. Обмеженне прав на землю за законодавством України / Д.В. Бусуйок. – Київ : Юрид. думка, 2006. – 143 с.
26. Василевич, Г.А. Конституционно-правовые основы суверенитета Республики Беларусь : учеб.-метод. пособие / Г.А. Василевич, А.В. Шавцова. – Минск : Веды, 2002. – 174 с.
27. Василевич, Г.А. Правовые ограничения экономической свободы / Г.А. Василевич // Проблемы теории и практики формирования белорусской экономической модели : к 120-летию со дня рождения В.В. Куйбышева : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 30 мая 2008 г. / НАН Беларуси, Ин-т экономики ; науч.-ред. совет: М.В. Мясникович [и др.]. – Минск, 2008. – С. 66–70.
28. Васильева, М.И. Концептуальные вопросы совершенствования экологической политики и законодательства об охране окружающей среды / М.И. Васильева // Экологическое право. – 2007. – № 2. – С. 8–19.
29. Васильева, М.И. О методах, средствах и способах правового регулирования экологических отношений / М.И. Васильева // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 56– 67.
30. Васильева, М.И. Публичные интересы в экологическом праве / М.И. Васильева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 2003. – 424 с.
31. Вахаев, М.Х. Регулирование земельных отношений в условиях рынка / М.Х. Вахаев. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2006. – 364 с.
32. Вещные права на землю в избранных фрагментах из Дигест Юстиниана = *Iura in re soli fragmentis ex Digestis Ivstinianii excerptis* : [пер. с лат.] / Моск. гос. ун-т ; отв. ред. Л.Л. Кофанов. – М. : Статут : Пепеляев, Гольцблат и партнеры, 2006. – 723 с.

33. Вивчаренко, О.А. Гаранціє права власності на землю в Україні : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.А. Вивчаренко ; Ін-т державі і права, 2005. – 26 с.

34. Воздушный кодекс Республики Беларусь : Кодекс Респ. Беларусь, 16 мая 2006 г., № 117-3 : принят Палатой представителей 3 апр. 2006 г. : одобр. Советом Респ. 24 апр. 2006 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 10.07.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

35. Волков, Г.А. Принципы земельного права как важнейший элемент эколого-правового механизма (в развитие идей В.В. Петрова) / Г.А. Волков // Экологическое право. – 2009. – № 2/3. – С. 40–47.

36. Волков, Г.А. Проблемы совершенствования правового регулирования публичных сервитутов для обеспечения строительства и функционирования линейных сооружений / Г.А. Волков, А.К. Голиченков, Д.В. Хаустов // Экол. право. – 2006. – № 2. – С. 16–25.

37. Воронович, Т.В. Конституционно-правовые аспекты обеспечения реализации и защиты прав человека и гражданина / Т.В. Воронович // Правовое регулирование осуществления и защиты прав физических и юридических лиц: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвященной 90-летию профессора В.Ф. Чигира, г. Минск, 4-5 ноября / редкол.: И.Н. Колядко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С. 18-21.

38. Всеобщая декларация прав человека : принята и провозглашена резолюцией 217 А (III) Генер. Ассамблеи Орг. Объед. Наций от 10 дек. 1948 г. // Права человека : междунар.-правовые док. и практика их применения : в 4 т. / сост. Е.В. Кузнецова. – Минск, 2009. – Т. 1. – С. 78–81.

39. Габучева, С.А. Публичные ограничения имущественных прав на землю / С.А. Габучева // Юрист. – М., 2006. – № 2. – С. 56–58.

40. Галимуллина, С.К. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве / С.К. Галимуллина // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук-практ конф. (Київ 30-31 жовтня 20009 р.) зб. наук.пр. / за заг. ред. В.М. Єрмоленка та ін. – К.: ІРІДУМ, 2009. – С. 142-150.

41. Галятин, М.Ю. США: правовое регулирование использования земли / М.Ю. Галятин; АН СССР; Инс-т гос-ва и права. М., – М, 1991. – 251 с.

42. Гамбаров, Ю.С. Добровольная и безвозмездная деятельность в чужом интересе вне договорного отношения и не по предписанию закона / Ю.С. Гамбаров. – М. : Тип. А.И. Мамонтова и К°, 1879–1880. – Вып. 1 : Общественный интерес в гражданском праве. – 1879. – XVII, [3], 196 с.

43. Гвоздев, Д.В. Интересы в праве: теоретические проблемы определения сущности и критериев классификации / Д.В. Гвоздев, Л.Н. Рябцев // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т правовых исслед.; [редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) и др.]. – Минск, 2013. – Вып. 8 – С. 144–153.

44. Голиченков, А.К. Экологический контроль: теория, практика правового регулирования / А.К. Голиченков. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1992. – 160 с.

45. Гонгало, Б.М. Идеи частного права: должное и сущее / Б.М. Гонгало // Цивилистические записки: межвуз. сб. науч. тр. – М.: Ин-т частного права, 2004. – Вып. 3. – 302 с.

46. Гончарова, Н.В. Механизм защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации: дисс. ... на соиск. канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н.В. Гончарова ; Нижний Новгород, 2002. – 321 с.

47. Гопия, Г.О. Ограничения имущественных прав с целью обеспечения экологической безопасности: гражданско-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Г.О. Гопия ; Кубан. гос. ун-т. – Краснодар, 2011. – 24 с.

48. Гражданский кодекс Республики Беларусь: Кодекс Респ. Беларусь, 7 дек. 1998 г., № 218-3 (с изм. и доп.) // Эталон-Беларусь [Электронный ресурс] / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

49. Гражданское право: учебник: в 3 т. Т.1 / под ред. А.П. Сергеева. – М.: ТК Велби, 2008. – 540 с.

50. Даньков, А.А. Баланс частного и публичных интересов и его значение в правоприменительной деятельности / А.А. Даньков // Проблемы местного самоуправления. – 2005. – № 4 (16). – С. 45-54.

51. Дворниченко, В.В. Придорожный сервис: правовое регулирование, проблемы и перспективы / В.В. Дворниченко // Транспортный комплекс Республики Беларусь; под общ. ред. Т.В. Луцевич. – Минск Транспортный вестник, 2016. – 166 с.

52. 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.

53. Добрачев, Д.В. Проблемы судебной практики в сфере оборота земли / Д.В. Добрачев. – М. : Волтерс Клувер, 2005. – 131 с.

54. Дробязко, С.Г. Общая теория права : учеб. пособие для студентов / С.Г. Дробязко, В.С. Козлов. – 5-е изд. – Минск : Амалфея, 2011. – 499 с.

55. Дробязко, С.Г. Юридическая природа Статута Великого княжества Литовского 1529 года / С.Г. Дробязко // Статут Вялікага Княства Літоўскага 1529 года – падмурак развіцця беларускай дзяржаўнасці і канстытуцыйналізму (да 480-годдзя прыняцця) : зб. навук. арт. / Беларус. дзярж. ун-т ; [рэд. Н.В. Баярава]. – Мінск, 2009. – С. 15–17.

56. Дубовик, О.Л. Экологическое право : учебник / О.Л. Дубовик ; Рос. акад. наук, Ин-т государства и права. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Проспект : Велби, 2006. – 687 с.

57. Дунаев, Р.А. Ограничения экономических прав граждан в Российской Федерации : учеб. пособие / Р.А. Дунаев ; под ред. Н.М. Коршунова. – М. : Кн. мир, 2005. – 91 с.

58. Евсегнеев, В.А. Особенности применения норм земельного и гражданского законодательства при регулировании земельных отношений / В.А. Евсегнеев // Государство и право. – 2007. – № 6. – С. 109–113.

59. Елисеев, В.С. Конфликт интересов в механизме государственно-частного партнерства в недропользовании / В.С. Елисеев // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тезисы докладов Международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — С. 192–195.

60. Ерофеев, Б.В. Земельное право / Б.В. Ерофеев : учебник для высших юрид.учеб. заведений. – М, МЦУПЛ, 1999. – 560 с.

61. Ерофеев, Б.В. Земельное право России: учеб. / Б.В. Ерофеев. – М.: Юрайт-Издат, 2004. – 656 с.

62. Ерофеев, Б.В. Предмет и система советского земельного права : лекция для студентов / Б.В. Ерофеев ; отв. ред. П.П. Пятницкий. – М.: Всесоюз. юрид. заоч. ин-т, 1956. – 38 с.

63. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. В 3 Т.: ок. 160 000 слов / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т.1: А – Л. – 1160 с.

64. Ефремова Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. В 3 Т.: ок. 160 000 слов / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т.2: М – П. – 1160 с.

65. Ефремова, Т.Ф. Современный толковый словарь русского языка. В 3 Т.: ок. 160 000 слов / Т.Ф. Ефремова. – М.: АСТ: Астрель, 2006. – Т. 3: Р-Я. – 973 с.

66. Забелышенский, А.А. Экологические вопросы советского земельного права : текст лекций / А.А. Забелышенский. – Свердловск: Свердл. юрид. ин-т, 1985. – 57 с.

67. Защита прав на землю: комментарий, судебная практика, официальные разъяснения, образцы исковых заявлений / Л.В. Тихомирова, М.Ю. Тихомиров. – 2-е изд. – перераб. и доп. – Москва, 2015. – 160 с.

68. Защита прав на природные ресурсы : науч.-практ. пособие / С.А. Боголюбов [и др.] ; под ред. С.А. Боголюбова. – М. : Юрайт, 2009. – 437 с.

69. Земельный кодекс Российской Федерации : Кодекс Рос. Федерации, 25 окт. 2001 г., № 136-ФЗ : принят Гос. Думой 28 сент. 2001 г. : одобр. Советом Федерации 10 окт. 2001 г. : в ред. Федер. закона Рос. Федерации от 25.06.2012 г. // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр». – М., 2016.

70. Земельный участок: собственность, аренда и иные права в Российской Федерации и иностранных государствах / А.В. Белоконов [и др.] ; под ред. В.В. Залесского. – М. : М.Ю. Тихомиров, 2005. – 343 с.

71. Землякова, Г.Л. Правовое обеспечение публичных интересов при регулировании земельных отношений / Г.Л. Землякова,

Н.Н. Мельникова, О.А. Самончик, В.Б. Устюкова // Государство и право. – 2011. – № 9. – С. 45–57.

72. Игнатович, В.В. Земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения: проблемы правового закрепления / В.В. Игнатович // Промышленно-торговое право. – 2006. – № 1. – С. 136-137.

73. Игнатович, В.В. Ограничения прав на земельные участки / В.В. Игнатович // Право и демократия : сб. науч. тр. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Н. Бибило (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2006. – № 6. – С. 62–72.

74. Игнатович, В.В. Правовые основания использования земель транспорта / В.В. Игнатович // Земля Беларуси. – 2005. – № 1. – С. 9–12.

75. Илюхин, И.С. Защита прав граждан при изъятии земельных участков для государственных и муниципальных нужд: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / И.С. Илюхин; Моск. академия экономики и права. – Москва, 2011. – 24 с.

76. Казанцев, В. Возрождение сервитутного права в России / В. Казанцев, Н. Коршунов // Рос. юстиция. – 1997. – № 5. – С.22–25.

77. Калинин, А.В. Земельный сервитут в российском законодательстве : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.В. Калинин ; Рос. гос. соц. ун-т. – М., 2007. – 26 с.

78. Камышанский, В. П. Право собственности: пределы и ограничения / Law of property: scope and limitations / В.П. Камышанский. – М. : Юнити : Закон и право, 2000. – 301 с.

79. Камышанский, В.П. Пределы и ограничения права собственности / В.П. Камышанский: монография. – Волгоград : Волгогр.акад. МВД России, 2000. – 241 с.

80. Каракаш, И.И. Право собственности на землю и право землепользования в Украине / И.И. Каракаш. – Киев : Истина, 2004. – 216 с.

81. Карпович, Н.А. Теоретические проблемы реализации экологической функции государства : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Н.А. Карпович ; НЦЗПИ. – Минск, 2011. – 28 с.

82. Карпович, Н.А. Экологическая функция белорусского государства / Н.А. Карпович // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3. Гісторыя. Філасофія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 2. – С. 106–110.

83. Касимов, Т. С. Соблюдение баланса интересов и частных землевладельцев в праве США : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Т. С. Касимов; Башкирск. гос. ун-т. – Уфа, 1999. – 26 с.

84. Керимов, Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права) / Д.А. Керимов. – М. : Аванта, 2000. – 560 с.

85. Киричек, Е.В. Организационно-правовой механизм обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина в условиях взаимодействия полиции и институтов гражданского общества в Российской Федерации / Е.В. Киричек: дисс... д-ра юрид. наук: Москва, 2015. – 220 л.

86. Кирпиченкова, Н. Придорожный сервис в единстве с ландшафтом и ради имиджа страны / Н. Кирпиченкова // Вестник Белнефтехима. – 2009. – № 6 (41). – С. 32–36.

87. Клейменова, Е.С. Соотношение частных и публичных интересов при ограничении и прекращении прав на земли сельскохозяйственного назначения в общественных интересах / Е.С. Клейменова // Юридический мир. – 2010. – № 11. – С. 30-33.

88. Коваленко, Т.А. Правовая природа юридических дефектов в земельном праве Украины / Т.А. Коваленко // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С. 43–45.

89. Коваленко, Т.А. Проблемы законодательного обеспечения реализации принципа законности в регулировании земельных отношений в регулировании земельных отношений в Украине: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.06 / Т.А. Коваленко; Киевск. нац. ун-т им. Т Шевченко. – Киев, 2014. – 34 с.

90. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 11 дек. 1990 г., № 455-ХП : принят Верхов. Советом Респ. Беларусь: в ред. Закона Респ. Беларусь от 31.12.1997 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юр-Спектр», Нац. Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

91. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-3 : принят Палатой представителей 17 июня 2008 г. : одобр. Советом Респ. 28 июня 2008 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 07.01.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь.

Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

92. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 4 янв. 1999 г., № 226-3 : принят Палатой представителей 25 нояб. 1998 г. : одобр. Советом Респ. 19 дек. 1998 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 20.10.2006 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

93. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях : Кодекс Респ. Беларусь, 21 апр. 2003 г., № 194-3 : принят Палатой представителей 17 дек. 2002 г. : одобр. Советом Респ. 2 апр. 2002 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

94. Козлова, В. Н. Понятие публичных и частных интересов и их соотношение / В.Н. Козлова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 7. – С. 17–21.

95. Козловских, Е.А. Механизм реализации юридической ответственности в сфере правоприменительной деятельности органов внутренних дел (теоретический и прикладной аспекты : дисс. ... на соиск. канд. юрид. наук / Е.А. Козловских. – СПб ; 2006. – 212 с.

96. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле : норматив. правовые акты сверены с Эталон. банком дан. правовой информ. Респ. Беларусь по состоянию на 15 июня 2009 г. / С.А. Балашенко [и др.] ; под общ. ред. С.А. Балашенко, Н.А. Шингель. – Минск : Дикта, 2009. – 719 с.

97. Конвенция о защите прав человека и основных свобод (ETS № 5) : с изм. и доп. от 11 мая 1994 г., Рим, 4 нояб. 1950 г. : конвенция вступила в силу 3 сент. 1953 г. // Права человека : междунар.-правовые док. и практика их применения : в 4 т. / сост. Е.В. Кузнецова. – Минск, 2009. – Т. 1. – С. 108–119.

98. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996 г. и 17 октября 2004 г.). – Минск : Амалфея, 2011. – 48 с.

99. Конституция Российской Федерации : [принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. : с изм. и доп., внесен. федер. конституц.

законами от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ]. – М. : Рид Групп, 2010. – 46 с.

100. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т.1 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М. : Норма, 2001. – 824 с.

101. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т.2 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М. : Норма, 2001. – 792 с.

102. Конституции государств Европы. В 3-х томах. Т.3 / Под общ. ред. Окунькова Л.А. – М. : Норма, 2001. – 838 с.

103. Конституции зарубежных государств: учеб.пособие. – М.: Изд-во БЕК, 1999. – 584 с.

104. Концепция Национальной безопасности Республики Беларусь : утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 9 нояб. 2010 г., № 575 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

105. Конюх, Е.А. Обеспечение жилищных и земельных прав собственника жилого помещения при изъятии земельного участка для государственных или муниципальных нужд / Е.А. Конюх // Журн. рос. права. -2006. – № 1. – С. 30-44.

106. Копылов, А.В. Вещные права на землю / А.В. Копылов. – М. : Статут, 2000. – 254 с.

107. Корнеев, А.А. Государственная экологическая политика и вопросы ограничений прав на землю / А.А. Корнеев // Экологическое право. – 2016.– № 4. – С. 18-23.

108. Костяшкін, І.О. Право загального землекористування громадян / І.О. Костяшкін. – Хмельницький : Хмельниц. ун-т упр. та права, 2010. – 149 с.

109. Крамкова, Т.В. Гражданско-правовой режим земельного участка : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т.В. Крамкова ; Рос. акад. гос. службы при Президенте Рос. Федерации. – М., 2003. – 26 с.

110. Краснова, М.В. Системность в теории экологического права: вопросы методологии науки. / М.В. Краснова // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова (Минск, 11 декабря 2015 г.) / Национальный центр

законодательства и правовых исследований ; редкол : С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, 2015. – С. 253-256.

111. Крассов О.И. Земельный участок – основа понятийного аппарата земельного права / О.И. Крассов. // Экологическое право. – 2011.– № 4. – С. 4-12.

112. Крассов, О.И. Земельное право : учеб. для вузов / О.И. Крассов. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрист, 2004. – 670 с.

113. Крассов, О.И. Право собственности на землю в странах Европы / О.И. Крассов : монография. – М. Норма: ИНФРА. – М, 2016. – 400 с.

114. Крассов, О.И. Право частной собственности на землю / О.И. Крассов. – М. : Юристъ, 2000. – 379 с.

115. Красюкова, А.С. Осуществление права собственности на земельные участки поселений: пределы и ограничения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / А.С. Красюкова ; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2006. – 26 с.

116. Кузнецов, И.Н. История государства и права Беларуси / И.Н. Кузнецов. – Минск : Дикта, 1999. – 271 с.

117. Куликова, И.П. Право собственности: вопросы соотношения неприкосновенности и ограничений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / И.П. Куликова ; Рязан. гос. пед. ун-т. – Саратов, 2003. – 22 с.

118. Кульчиков, Д.Е. Ограничение прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения в России, Беларуси и Казахстане: цивилистический сравнительно-правовой анализ: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Д.Е. Кульчиков ; Юго– Западный гос. ун-т. – Курск, 2006. – 26 с.

119. Кулягина, Н.Г. Земельные ресурсы в структуре отношений собственности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 08.00.01 / Н.Г. Кулягина ; Казан. гос. ун-т. – Казань, 1999. – 21 с.

120. Курдиновский, В.И. К учению о легальных ограничениях права собственности на недвижимость в России / В.И. Курдиновский. – Одесса : Экон. тип., 1899. – [2], 2, 387, VI с.

121. Курдиновский, В.И. Об ограничениях права собственности на недвижимые имущества по закону (по русскому праву) / В.И. Курдиновский. – Одесса : Тип. Акционер. Юж.-рус. о-ва печ. дела, 1904. – VIII, 389 с.

122. Лаевская, Е.В. Научно-практический комментарий к Закону Республики Беларусь от 26 ноября 1992 года «Об охране окружающей среды» в редакции Закона от 17 июля 2002 года / Е.В. Лаевская, В.Е. Лизгаро, Т.И. Макарова. – Минск : Тонпик, 2005. – 271 с.

123. Лизгаро, В.Е. Гражданская ответственность за нарушение законодательства об особо охраняемых природных территориях / В.Е. Лизгаро // Обзор экологического законодательства Республики Беларусь : практ. пособие / С.А. Балашенко [и др.]. – Минск, 2003. – С. 133–153.

124. Лизгаро, В.Е. Правовой режим особо охраняемых природных территорий и объектов Республики Беларусь : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / В.Е. Лизгаро ; НАН Беларуси, Ин-т философии и права. – Минск, 1999. – 20 с.

125. Лизгаро, В.Е. Правовой режим природоохранных территорий в контексте устойчивого развития / В.Е. Лизгаро // Правовое обеспечение устойчивого развития Республики Беларусь : сб. науч. тр. Междунар. науч.-практ. конф., Гомель, 9–10 апр. 2010 г. / Гомел. гос. ун-т ; [под общ. ред. И.И. Эсмантович]. – Гомель, 2010. – С. 227–230.

126. Лизгаро, В.Е. Проблемы совершенствования законодательства об особо охраняемых природных территориях и объектах Республики Беларусь / В.Е. Лизгаро // Теоретические проблемы правового регулирования хозяйственной деятельности в условиях рыночных отношений : тез. докл. Респ. науч.-практ. конф., Минск, 17–18 апр. 1998 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: В.Ф. Чигир (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 1998. – С. 192–195.

127. Лукич, Р. Методология права / Р. Лукич; М.: Прогресс, 1981. – 303 с.

128. Макарова, Т.И. Некоторые вопросы методологии экологического права // Актуальные вопросы совершенствования правовой системы на современном этапе : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 11 – 12 окт. 2012 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.) [и др.]. – Минск, 2012. – С. 52–54.

129. Макарова, Т.И. Право частной собственности на природные ресурсы: некоторые теоретические и прикладные проблемы / Т.И. Макарова // Юрид. журн. – 2007. – № 1. – С. 57–61.

130. Макарова, Т.И. Правовое обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений / Т.И. Макарова. – Минск : Тонпик, 2003. – 44 с.

131. Макарова, Т.И. Принципы экологического права: к вопросу о разработке современных теоретико-правовых подходов / Т.И. Макарова // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2011. – № 3. – С. 137–141.

132. Макарова, Т.И. Сервитут: эколого-правовое содержание института / Т.И. Макарова // Весн. Беларус. дзярж. ун-та. Сер. 3, Гісторыя. Філасофія. Псіхалогія. Паліталогія. Сацыялогія. Эканоміка. Права. – 2005. – № 3. – С. 108–112.

133. Макарова, Т.И. Теоретические и правовые проблемы закрепления принципа 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.

134. Макарова, Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.06 / Т.И. Макарова. – Минск, 2008. – 275 л.

135. Макарова Т.И. Экологизация земельного законодательства: состояние и проблемы совершенствования / Т.И. Макарова, О.А. Хотько // Современное право. – 2014. – № 7. – С. 123–131.

136. Макарова, Т.И. Эколого-правовой статус граждан Республики Беларусь / Т.И. Макарова. – Минск : Беларус. гос. ун-т, 2004. – 231 с.

137. Малеина, М.Н. Публичные сервитуты / М.Н. Малеина // Законодательство. – 2004. – № 4. – С. 8–16.

138. Мальшева, Н., Соотношение природоресурсного права и права окружающей среды: новый взгляд на старую проблему / Н. Мальшева, В. Непыйвода // Государство и право. – 2007. – № 9. – С. 31–40.

139. Малько, А.В. Законные интересы как правовая категория / А.В. Малько, В.В. Субочев. – СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид.центрПресс», 2004. – 359 с.

140. Малько, А.В. Основы теории законных интересов / А.В. Малько // Журн.росс.права. – 1999. – № 5/6. – С. 65–72.

141. Малько, А.В. Стимулы и ограничения в праве / А.В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристь, 2003. – 248 с.

142. Манукян, А.А. Ограничения права собственности нормами публичного и частного права / А.А. Манукян // Право и экономика. – 1997. – № 17. – С. 32–34.

143. Маттеи, У. Основные положения права собственности / У. Маттеи, Е.А. Суханов. – М. : Юрист, 1999. – 383 с.

144. Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах : принят и открыт для подписания и присоединения резолюцией 2200 А (XXI) Генер. Ассамблеи Орг. Объед. Наций от 16 дек. 1966 г. : вступил в силу 3 янв. 1976 г. // Права человека : междунар.-правовые док. и практика их применения : в 4 т. / сост. Е.В. Кузнецова. – Минск, 2009. – Т. 1. – С. 99–105.

145. Мелконян, А.З. Место категории «национальные интересы» в системе аналогичных правовых категорий / А.З. Мелконян // Право и политика. – 2016. – № 5 (192). – С. 685–689.

146. Мельник, Л.А. Правовая охрана почв / Л.А. Мельник: автореф. дисс... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Рос. Акад.наук, инс-т гос. и права, М. – 2000. – 25 с.

147. Мельников, Н.Н. Искусственный земельный участок как объект правового регулирования гражданского и земельного права: вопросы теории / Н.Н. Мельников // Современное право. – 2014. – № 7. – С.99-102.

148. 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.

149. Минаева, А.А. Земельный участок как объект земельных отношений : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.А. Минаева ; Моск. гос. ун-т. – Рязань, 2001. – 26 с.

150. Мироненко, І.В. Зміст та межі здійснення права приватної власності на землю в Україні : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.06 / І.В. Мироненко ; НАН України, Ін-т держави і права. – Київ, 2008. – 20 с.

151. Мисник, Г.А. Публичные и частные интересы в экологическом праве / Г.А. Мисник, Н.Н. Мисник // Государство и право. – 2006. – № 2. – С. 29–37.

152. Морозова В.С. Экологическая безопасность транспортных средств: учебное пособие / В.С. Морозова, В.Л. Поляцко. – Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2011. – 54 с.

153. Музыченко, П.П. Рецепция римского права в Статутах ВКЛ / П.П. Музыченко // Статут Вялікага княства Літоўскага 1529 года – падмурак развіцця беларускай дзяржаўнасці і канстытуцыяналізму (да 480-годдзя прыняцця) : зб. навук. арт. / Беларус. дзярж. ун-т ; [рэд. Н.В. Баярава]. – Мінск, 2009. – С. 71–76.

154. Налоговый кодекс Республики Беларусь (особенная часть) : Кодекс Респ. Беларусь, 29 дек. 2009 г., № 71-3 : принят Палатой представителей 11 дек. 2011 г. : одобр. Советом Респ. 18 дек. 2009 г. : в ред. Закона Респ. Беларусь от 26.10.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

155. Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2030 г. : одобрена на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь от 10 февраля 2015 г. // Экономический бюллетень НИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь. – 2015. – №4. – С.2–99.

156. Ниязова, А.Н. Ограничения в реализации права собственности на землю в частных и публичных интересах / А.Н. Ниязова // Вестник Пермского университета. Юридические науки. – 2016. – Вып. 1 (31). – С. 68–73.

157. Новицкий, И.Б. Основы римского гражданского права / И.Б. Новицкий. – 3-е изд. – М. : Юрид. лит., 1972. – 296 с.

158. Нормативные акты о земле : сборник / введ. Н.И. Краснова, Н.А. Сыродоева. – М. : Юрид. лит., 1978. – 632 с.

159. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним : Закон Респ. Беларусь, 22 июля 2002 г., № 133-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 30.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

160. О государственно-частном партнерстве: Закон Респ. Беларусь, 30.12.2015 г. № 345-3 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

161. Ожегов, С.М. Словарь русского языка: ок. 53 000 слов / С.М. Ожегов. Под общ.ред. Л.И. Скворцова. – 24-е изд., испр. – М: ООО «Изд-во Оникс», ООО «Изд-во Мир и образование». – 2008. – 1200 с.

162. О железнодорожном транспорте: Закон Респ. Беларусь, 6 янв. 1999 г., № 237-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

163. О Концепции совершенствования законодательства Республики Беларусь : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 апр. 2002 г., № 205 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2002. – № 46. – 1/3636.

164. О магистральном трубопроводном транспорте : Закон Респ. Беларусь, 9 янв. 2002 г., № 87-3 : в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.07.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

165. О мелиорации земель: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 423-3 : с изм. и доп. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

166. О мерах по развитию придорожного сервиса: Указ Президента Республики Беларусь от 15 мая 2008 г. № 270 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

167. О модельном законе «Об охране почв»: Постановление Совета Межпарламентской Ассамблеи государств – участников Содружества Независимых Государств, 31 окт. 2007 г., № 29-16 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

168. О некоторых мерах по защите имущественных прав при изъятии земельных участков для государственных нужд: Указ Президента Республики Беларусь от 02.02.2009 № 58 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

169. О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС : Закон Респ. Беларусь, 26 мая 2012 г., № 385-З : с изм. и доп. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

170. О практике рассмотрения земельных споров: Постановление Пленума Верховного Суда Республики Беларусь, 22.12.2011 № 9 (ред. от 26.09.2013) // КонсультантПлюс: Беларусь [Электрон. ресурс] /ООО «ЮрСпектр», Нац. Центр правовой информации Республики Беларусь.– Минск, 2016.

171. О совершенствовании контрольной (надзорной) деятельности в Республике Беларусь: Указ Президента Респ. Беларусь от 16 окт. 2009 г., № 510 (с изм. и доп.) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

172. Об автомобильном транспорте и автомобильных перевозках: Закон Респ. Беларусь, 14 авг. 2014 г., № 278-З : с изм. и доп. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

173. Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности: Закон Респ. Беларусь, 2 дек. 1994 г., № 3434-ХІІ : в ред. Закона Респ. Беларусь от 14.07.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

174. Об архитектурной, строительной и градостроительной деятельности : Закон Респ. Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-З : в ред. Закона Респ. Беларусь от 13.07.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

175. Об изъятии и предоставлении земельных участков : Указ Президента Респ. Беларусь, 27 дек. 2007 г., № 667 : в ред. Указа Президента Респ. Беларусь от 04.07.2012 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

176. Об объектах, находящихся только в собственности государства : Закон Респ. Беларусь, 5 мая 1998 г., № 156-3 : в ред. Закона Респ. от 31.12.2009 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

177. Об основах транспортной деятельности : Закон Респ. Беларусь, 3 нояб. 1992 г., № 1902-ХП : в ред. Закона Респ. Беларусь от 22.12.2011 г. // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

178. Об охране окружающей среды : Закон Респ. Беларусь, 26 нояб. 1992 г., № 1982-ХП в ред. Закона Респ. Беларусь, 17 июля 2002 г., № 126-3 (с изм и доп.) // Консультант Плюс : Беларусь. Технология Проф [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

179. Об охране почв: Проект Федерального закона № 83224-3 // Консультант Плюс : Версия Проф. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – М., 2016.

180. Об утверждении Положения о порядке определения размера убытков, причиненных землепользователям изъятием у них земельных участков и сносом расположенных на них объектов недвижимости : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 26 марта 2008 г., № 462 // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

181. Ограничения (обременения) прав на использование земельных участков : справ. пособие / В.Ф. Спиридонов [и др.] ; под ред. В.В. Спиридонова. – М. : Интердизайн, 2000. – 239 с.

182. Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик : Закон СССР, 13 дек. 1968 г., № 3401-VII // Ведомости Верхов. Совета СССР. – 1968. – № 51. – Ст. 485.

183. Официальный сайт Министерства транспорта и коммуникаций Республики Беларусь // [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: <http://www.mintrans.gov.by/ru/activity-roadmanagement-pridorojnyu-gu/>. – Дата доступа: 20.06.2016.

184. Павел Юстиниан. Пять книг сентенций к сыну = *Sententiarum ad filium libri V* / Юстиниан Павел. Фрагменты Домиция Ульпиана = *Domitii Ulpiani fragmenta* / отв. ред. и сост. Л.Л. Ко-

фанов ; пер. с лат. Е.М. Штаерман. – М. : Зерцало, 1998. – 285 с. – (Памятники римского права).

185. Памятники римского права : Законы XII табл. Институции Гая. Дигесты Юстиниана : учеб. пособие. – М. : Зерцало, 1997. – 607 с.

186. Пашова, М.С. Сочетание публичных и частных интересов в регулировании использования и охраны земель / М.С. Пашова, Д.Б. Пашов // Юрист. – 2012. – № 19. – С. 35– 38.

187. Петров, В.В. Экологическое право России : учеб. для вузов / В.В.Петров. – М. : БЕК, 1995. – 557 с.

188. Поздняков, Э.А. Философия политики / Э.А. Поздняков. – М., 2011. – 396 с.

189. Покровский, И.А. Проблема прочности права. Вопрос о субъективном гражданском праве и злоупотреблении правом / И.А. Покровский. – М. : Статут : Консультант Плюс, Классика российской цивилистики, 2006. – 539 с.

190. Полящук Н.А. Соотношение права и экономики на современном этапе / Н.А. Полящук // Правовое обеспечение инновационного развития общества и государства : материалы Междунар. науч. конф. студентов, магистрантов и аспирантов, Минск, 29–30 окт. 2010 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Шумак (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2011. – С. 49–50.

191. Помелов, А. Государственный контроль за использованием и охраной земель в Беларуси: проблемы и решения / А. Помелов // Земля Беларуси. – 2012. – № 2. – С. 35–39.

192. Поротикова, О.А. Гражданско-правовое регулирование соседских отношений / О.А. Поротикова // Законодательство. – 2004. – № 4. – С. 79–86.

193. Права человека : учеб. для вузов / Т.А. Васильева [и др.] ; отв. ред. Е.А. Лукашева. – М. : Норма : Инфра-М, 1999. – 573 с.

194. Права человека : учеб.пособие / С.А. Балашенко [и др.] ; научн. ред.; С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало. – Минск : Юнипак, 2015. – 200 с.

195. Правовое государство и права человека / под общ. ред. А.И. Бастрыкина. – М.; СПб.: РПА Минюста России, 2012. – 220 с.

196. 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.

197. Правовое регулирование споров в сфере природопользования и охраны окружающей среды : пособие / Н.А. Шингель и др. ; под ред. У Хельманна, С.А. Балашенко, Н.А. Шингель. – Минск, Изд. Центр БГУ, 2016. – 183 с.

198. Приходько, И.М. Ограничения в российском праве: проблемы теории и практики : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / И.М. Приходько ; Сарат. акад. права. – Саратов, 2002. – 26 с.

199. Приходько, И.М. Правовые ограничения в российском законодательстве: пути оптимизации / И.М. Приходько // Правовая политика и правовая жизнь. – 2001. – № 3. – С. 203–211.

200. Прокопович, Г.А. Взаимодействие и взаимное влияние публично-правовых и частноправовых норм в земельном и аграрном праве / Г.А. Прокопович // Аграрн. и земельн. право. – 2013. – № 2. – С. 11–14.

201. Радько, Т.Н. Теория государства и права / Т.Н. Радько : учеб. – М.: Проспект, 2012. – 352 с.

202. Рассолов, М.М. Проблемы теории государства и права / М.М. Рассолов: учеб. пособие. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право. – 2007. – 431 с.

203. Рыженков, А.Я. Принципы современного земельного права: система и тенденции ее реформирования / А.Я. Рыженков // Росс. юстиция. – 2014. – № 7. – С. 6–9.

204. Рябцев, Л.Н. Некоторые конституционные аспекты механизма административно-правового обеспечения прав человека / Л.Н. Рябцев // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова (Минск, 11 декабря 2015 г.) / Национальный центр законодательства и правовых исследований ; редкол. : С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, 2015. – С. 20–22.

205. Рябцев, Л.Н. Права человека и механизм их административно-правового обеспечения / Л.Н. Рябцев // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Ред.кол. В.И. Семенков [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2007. – Вып.2. – С. 191–196.

206. Савенко, Г.В. Защита прав собственников земельных участков: теория и практика / Г.В. Савенко, А.А. Ялбуганов; Под ред. А.А. Ялбуганова. – М. : Ред. «Российская газета», 2015. – 176 с.

207. Садоводческие товарищества : науч.-практ. комментарий к Положению о садоводческом товариществе, утв. Указом Президента Респ. Беларусь от 28 янв. 2008 г. № 50 «О мерах по упорядочению деятельности садоводческих товариществ» / И.П. Кузьмич [и др.] и др. – Минск : Нац.центр правовой информ. Респ. Беларусь, 2014. – 304 с.

208. Самончик, О.А. Ограничения права землепользования сельскохозяйственных предприятий / О.А. Самончик ; Акад. наук СССР, Ин-т государства и права. – М. : Наука, 1989. – 95 с.

209. Самусенко, Л.А. Доли в правах на земельные участки как объекты земельных отношений / Л.А. Самусенко // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С.107–108.

210. Сапун, В.А. Теория правовых средств и механизм реализации права: дис. ... на соиск. канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.А. Сапун. – Нижний Новгород, 2002. – 321 с.

211. Саскевич, В.В. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / В.В. Саскевич; Нац. центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь. – Минск, 2008. – 23 с.

212. Саскевич, В.В. Юридические гарантии прав землепользователей / В.В.Саскевич // Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права: міжнар. наук. практ. конф. (Київ, 30–31 жовтня 2009 р.): зб. наук. пр. / за заг. ред. В.М.Єрмоленка та ін. – Киев: ІРДІУМ, 2009. – С. 199–202.

213. Саурин, А.А. Право собственности в Российской Федерации: конституционно-правовые пределы реализации и ограничения. – М.: Статут, 2014. – 351 с.

214. Семенков, В.И. Организационно-правовые гарантии института охраны труда / В.И. Семенков, Е.И. Астапов // Вестн. молодеж. науч. о-ва. – 2002. – № 2. – С. 66–74.

215. Сенчищев, В.И. О понятии обременения права / В.И. Сенчищев // Вестн. Высш. Арбитр. Суда Рос. Федерации. – 2003. – № 3. – С. 94–112.

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

217. Сидорова, Е.Л. Защита прав и интересов физических и юридических лиц при изъятии земельных участков для государственных или муниципальных нужд: автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е.Л. Сидорова; Гос. ун-т по землеустройству. – Москва, 2010. – 23 с.

218. Снежко, О.А. Конституционно-правовая защита прав граждан / О.А. Снежко // Известия высших учебных заведений. Общественные науки. – 2007. – № 1. – С. 104–113.

219. Соповешчанне па пытаннях савершенствавання заканадапельства аб ізъяттні і прадстаўленні зямельных участках // Рэжым даступа: http://president.gov.by/ru/news_ru/view/soveschanie-povoprosam-sovershenstvovaniya-zakonodatelstva-ob-izjattii-i-predostavlenii-zemelnykh-uchastkov-15413/. – Дата даступа: 17.01.2017.

220. Станкевіч, Н.Г. О пробелах в земельном праве / Н.Г. Станкевіч // Экол. право. – 2008. – № 1. – С. 14–16.

221. Станкевіч, Т.Б. Ограничения права собственности на земельные участки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Т.Б. Станкевіч ; Кубан. гос. аграр. ун-т. – Краснодар, 2003. – 26 с.

222. Статут Вялікага княства Літоўскага 1588 : Тэксты. Даведнік. Каментарыі / Беларус. сав. энцыкл. ; рэдкал.: І.П. Шамякін (гал. рэд.) [і інш.]. – Мінск : Беларус. сав. энцыкл., 1989. – 570 с.

223. Статут Вялікага княства Літоўскага 1566 года / [Т.І. Доўнар, У.М. Сатолін, Я.А. Юхо ; рэдкал.: Т.І. Доўнар і інш.]. – Мінск : Тэсей, 2003. – 250 с.

224. Сухова, Е.А. Проблемы реализации принципа приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды перед ее использованием в качестве недвижимого имущества / Е.А. Сухова // Современное право. – 2014. – № 7. – С. 4–8.

225. Сырых, В.М. Логические основания общей теории права: В 2 т. – Т.1. – 2-е изд. Юридический дом Юстицинформ, 2001. – 528 с.

226. Тарасов, Н.Н. Методологические проблемы юридической науки / Н.Н. Тарасов. – Екатеринбург : Изд-во гуманитар. ун-та, 2001. – 265 с.

227. Тиковенко, А.Г. Конституционные права и свободы – главный критерий качества законодательства / А.Г. Тиковенко // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь, Ин-т право-

вых исслед.; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – Вып. 5. – С. 81–89.

228. Тиковенко, А.Г. Принципы правовой системы Республики Беларусь: попытка осмысления их роли / А.Г. Тиковенко // Право.by. – 2015. – № 2. – С. 24-30.

229. 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. Бибило (гл. ред.) [и др.]. – 2006. – Спец. вып. – С. 154-163.

230. Тихиня, В.Г. Право на судебную защиту в исковом производстве / В.Г. Тихиня. – Минск : Право и экономика, 2012. – 152 с.

231. Тихомиров, Ю.А. Публичное право / Ю.А. Тихомиров. – М., 1995. – 496 с.

232. Тихомиров, М. Права на землю в Российской Федерации / М. Тихомиров. – М. : [б. и.], 2008. – 64 с. – (Приложение к ежемесячному юридическому журналу «Хозяйство и право» ; № 5-2008).

233. Толковый словарь земельного права = Explanatory land law dictionary : ок. 500 терминов / [О.И. Крассов и др.]. – СПб. : Юрид. центр пресс, 2004. – 306 с.

234. Турицын, А.В. Ограничение и прекращение права собственности на земельные участки сельскохозяйственного назначения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / А.В. Турицын ; Сев.-Осет. гос. ун-т. – Владикавказ, 2010. – 22 с.

235. Удодова, М.А. Категории «механизм» и «правовой механизм» и системное изучение юридической действительности / М.А. Удодова // Право и государство: теория и практика. – 2016. – № 6 (138). – С. 20-25.

236. Усова, Е.И. К вопросу совершенствования транспортной политики Республики Беларусь / Е.И. Усова // Правовое обеспечение устойчивого развития: сб. научн. трудов под общ.ред. И.И. Эсмантович. – Гомель : ГГУ им. Ф. Скорины, 2010. – 254 с. – С. 46-51.

237. Ухлова, Е.В. Экологические ограничения прав граждан на землю в Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Е.В. Ухлова ; Морд. гос. ун-т. – М., 2011. – 26 с.

238. Филимонихина, Л. Особенности рассмотрения земельных споров / Л. Филимонихина // Суд. вестн. – 2012. – № 2. – С. 37–41.

239. Фогельсон, Ю.Б. Конструкции «интерес» и «риск» в Гражданском кодексе / Ю.Б. Фогельсон // Хозяйство и право. – 2003. – № 6. – С. 20–29.

240. Хлыстун, В.Н. Земельные отношения и механизм их регулирования / В.Н. Хлыстун. – М. : Знание, 1991. – 46 с.

241. Хоменко, О.Н. Правовое регулирование экономического обеспечения рационального использования земель : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / О.Н.Хоменко ; Нац. центр законодательства и правовых исслед. Респ. Беларусь. – Минск, 2009. – 24 с.

242. Хотько, А.В. Экономический, экологический и социально-нравственный аспекты в понимании ценности земли / А.В. Хотько // Экологическое право. – 2012. – № 6. – С. 14-17.

243. Хотько, О.А. Баланс интересов как основа регулирования правовых отношений в области использования и охраны земель / О.А. Хотько // Сучасні тенденції та перспективи розвитку аграрного, земельного і екологічного прав : матеріали Всеукр. науково-практичної конф., присвяченої вона 90-річчю від народження доктора юридичних наук, професора, академіка В.З. Янчука, 22-23 травня 2015 р., м. Київ. 2015. – С. 251–254.

244. Хотько О.А. Взаимодействие норм экологического и земельного права при установлении ограничений землепользования / О.А. Хотько // Правовое регулирование использования природных ресурсов: комплексный подход: тезисы докладов Международной научно-практической конференции (Москва, 11 апреля 2014 г.) / сост. С.А. Боголюбов, Е.А. Галиновская, А.П. Ушакова. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ : ИНФРА-М, 2014. — С. 211—218.

245. Хотько, О.А. Вопросы законодательного регулирования ограничений и обременений прав на земельные участки в Республике Беларусь / О.А. Хотько // Вес. Нац. акад. навук. Сер. гуманітар. навук. – 2013. – № 1. – С. 20–28.

246. Хотько, О.А. Гарантии эффективного взаимодействия частных и публичных интересов субъектов: обеспечение на законодательном уровне / О.А. Хотько // Информационные технологии в социально-экономических системах : сборник материалов науч.-тех. конф. – Минск, 22 апр. 2016 г. – редкол.: В.В. Цепкало [и др.]. – Минск, РИВШ, 2016. – С. 238–240.

247. Хотько, О.А. Земельное право : учеб.-метод. комплекс для студентов специальности 1-24 01 02 «Правоведение» / О.А. Хотько. – Новополоцк : Полоц. гос. ун-т, 2010. – 350 с.

248. Хотько, О.А. Инновационное развитие экономики как фактор, влияющий на природоресурсные отношения / О.А. Хотько // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С.119–121.

249. Хотько, О.А. К вопросу об изменении прав на земельный участок / О.А. Хотько // Наука – образованию, производству, экономике: Материалы 13-й Международной научно-технической конференции. В 4 томах. Том 4. – Минск: БНТУ, 2015. – С.147.

250. Хотько, О.А. Концептуальные подходы совершенствования земельно-правовой науки Республики Беларусь / О.А. Хотько // Актуальні питання державотворення в Україні: матеріали Міжнар. науково-практичної конф. (20 травня 2016 р.) / Редкол.: д.ю.н. І.С. Гриценко (голова), к.ю.н. І.С. Сахарук (відп.ред.) та ін. – В 3-х томах. – Том 2. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2016. – С. 233–235.

251. Хотько, О.А. Объекты земельных отношений: новеллы законодательства, сущность, виды / О.А. Хотько // Инновационные проблемы и перспективы развития правоприменительной деятельности : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Гродно, 27–28 марта 2009 г. / Гродн. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Зорин (отв. ред.) [и др.]. – Гродно, 2009. – С. 299–301.

252. Хотько, О.А. Ограничения и обременения прав на земельные участки как элемент устойчивого использования земельных ресурсов / О.А. Хотько // Юрист (РФ). – 2012. – № 19. – С. 23–28.

253. Хотько, О.А. О соотношении ограничений (обременений) прав на земельные участки с другими объектами земельных отношений / О.А. Хотько // Юстиция Беларуси. – 2012. – № 9. – С. 57–60.

254. Хотько, О.А. О юридической природе и признаках ограничений и обременений прав на земельные участки / О.А. Хотько // Аграрн. и земельн. право. – 2013. – № 2. – С. 70–75.

255. Хотько, О.А. Перспективы развития законодательства о публичном сервитуте в Республике Беларусь / О.А. Хотько // Правотворчество и правоприменение в условиях инновационного развития общества: материалы Междунар. науч.-практ. конф., г. Гродно, 27–28 февр. 2014. – С. 131–136.

256. Хотько, О.А. Права, интересы, потребности субъектов земельных отношений: конституционное обеспечение и правовые проблемы соотношения понятий / О.А. Хотько // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сб. ст. междунар.науч.-практ. конф., Новополоцк, 28-29 окт. 2016.: в 3 т. / Полоц. гос.ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр; редкол.: И.В. Вегера (отв.ред.) и др. – Новополоцк: ПГУ, 2016. – Т.3. – С. 295-303.

257. Хотько, О.А. Правовые аспекты обеспечения экологической безопасности при функционировании транспортного комплекса / О.А. Хотько // Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : зб. наук. ст. за матеріалами IV Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 19 травня 2016 р.) / Мін-во освіти і науки України ; Житомир. нац. агроєкол. ун-т. – Житомир: ЖНАЕУ, 2016. – С. 298– 301.

258. Хотько, О.А. Правовое обеспечение экологической безопасности при осуществлении землепользования / О.А. Хотько // Актуальні проблеми становлення і розвитку права екологічної безпеки в Україні : матеріали наук.-практ. круглого столу, 28 бер. 2014 р., м. Київ / редкол. М.В. Краснова [та інш.]; Київск. нац. ун-т им. Т. Шевченка, Чернівці; Кондратьев А.В., 2014.– С. 123–127.

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

260. Хотько, О.А. Правовые механизмы защиты прав субъектов хозяйствования в процессе землепользования / О.А. Хотько // Конституция Республики Беларусь – Основной Закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия): материалы Междунар. науч.-практ. конф., 11–12 марта 2014 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2014. – С. 339-341.

261. Хотько, О.А. Проблемы правового регулирования воздействия транспортной деятельности на окружающую среду и ее компоненты / О.А. Хотько // Модернизация хозяйственного механизма сквозь призму экономических, социологических, правовых и инженерных подходов: сб. материалов междунар. VIII науч.-практ. конф. (Минск, 30 ноября, 2016 г.) редкол.: С.Ю. Солодовников [и др.]. – Минск, БНТУ, 2016. – С. 200-201.

262. Хотько, О.А. Теоретико-методологические аспекты совершенствования законодательного обеспечения интересов в регулировании земельных отношений / О.А. Хотько // Теоретико-методологические и конституционные основы устойчивого развития национальной правовой системы в условиях глобальных и региональных процессов в контексте защиты прав человека и построения правового государства» сб. материалов Международной научно-практической конференции / Юридический факультет БГУ ; сост. С.А. Балашенко, С.А. Калинин, О. Ю. Ширинский. – Минск ; Юридический факультет БГУ, 2015. – Деп. в Белорусском государственном университете 07.12.2015 г., № 005707122015. – С. 676–679.

263. Хотько, О.А. Теоретические проблемы содержания понятия «общественно значимые интересы» в земельно-правовых отношениях / О.А. Хотько // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова (Минск, 11 декабря 2015 г.) / Национальный центр законодательства и правовых исследований ; редкол : С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, 2015. – С. 279–281.

264. Хотько, О.А. Эффективность законодательного обеспечения правовых интересов участников земельных отношений / О.А. Хотько // Промышленно-торговое право. – 2016. – № 3. – С. 93-96.

265. Черкаська, Н.В. Обмеження прав на земельні ділянки : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.06 / Н.В. Черкаська ; Нац. юрид. акад. України. – Харків, 2008. – 19 с.

266. Шарнина, Л. А. Частные и публичные интересы в конституционном праве / Л.А. Шарнина // Конституционное и муниципальное право. – 2005. – № 4. – С. 18–23.

267. Шаршун, Е. Гарантии, предоставляемые землепользователям при изъятии у них земельных участков для государственных нужд : [по состоянию на 18.10.2011 г.] / Е. Шаршун // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. – Минск, 2016.

268. Шаршун, Е. Правовые формы использования земель: сравнительный анализ норм КоЗ и проекта его новой редакции / Е. Шаршун // Б-чка журн. «Юрист». Право и бизнес. – 2008. – № 4. – С. 24–35.

269. Шаршун, Е. Система и основы защиты прав землепользователей / Е. Шаршун // Обзор судебной практики. – 2010. – №5 – С. 5-16.

270. Шахрай, И.С. Концессия как правовая форма природопользования / И.С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / редкол.: В.И. Семенков (гл.ред.) [и др.]; Национальный центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2011. – Вып. 6. – С. 383-390.

271. Шахрай, И.С. Защита прав землепользователей / И.С. Шахрай // Конституция Республики Беларусь – Основной Закон белорусского государства и общества (к 20-летию принятия): материалы Междунар науч.-практ. конф., 11–12 марта 2014 г. / редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2014. – С. 341-342.

272. Шахрай, И.С. Правовое регулирование рационального (устойчивого) использования природных ресурсов / И.С. Шахрай // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Ред.кол. В.И. Семенков [и др.]. Национальный центр законодательства и правовых исследований. Респ. Беларусь. – Минск: Право и экономика, 2012. – Вып.7. – С. 424-430.

273. Шахрай, И.С. Пользование чужими земельными участками: правовые проблемы / И.С. Шахрай // Консультант Плюс : Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. – Минск, 2016.

274. Шахрай, И. Правовое регулирование распределения и перераспределения земельных участков в контексте устойчивого развития / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. – 2015. – № 4. – С. 45-49.

275. Шахрай, И. Правовой режим земельных участков, предоставленных гражданам для строительства и (или) обслуживания жилого дома: некоторые проблемы / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. – 2016. – № 6. – С. 55-60.

276. Шахрай, И.С. Система прав граждан на земельные участки: особенности и перспективы развития / И.С. Шахрай // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сб. ст. междунар.науч.-практ. конф., Новополоцк, 28-29 окт. 2016.: в 3 т. / Полоц. гос.ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр; редкол.: И.В. Вегера (отв.ред.) и др.– Новополоцк: ПГУ, 2016. – Т.3. – С. 316-324.

277. Шахрай, И.С. Часть земельного участка как объект земельных отношений / И.С. Шахрай // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова (Минск, 11 декабря 2015 г.) / Национальный центр законодательства и правовых исследований ; редкол. : С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, 2015. – С. 279–281.

278. Шершеневич, Г.Ф. Учебник русского гражданского права / Г.Ф. Шершеневич. – СПб. : [б. и.], 1914. – 556 с.

279. Шингель, Н.А. Актуальные вопросы реализации права на доступ к природным ресурсам / Н.А. Шингель // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах: сб. ст. междунар.науч.-практ. Конф., новополоцк, 28-29 окт. 2016.: в 3 т. / Полоц. гос.ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр; редкол.: И.В. Вегера (отв.ред.) и др.– Новополоцк: ПГУ, 2016. – Т.3. – С. 324-330.

280. Шингель, Н.А. Граждане как субъекты прав на земельные участки в Республике Беларусь / Н.А. Шингель // Суд. весн. – 2012. – № 1. – С. 64–67.

281. Шингель, Н.А. О взаимодействии конституционно-правовых и земельно-правовых норм / Н.А. Шингель // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона) : материалы респ. науч. конф., Минск, 3 марта 2004 г. / Белорус. гос. ун-т ; редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2004. – С. 182–184.

282. Шингель, Н. О совершенствовании законодательства, регулирующего охрану земель / Н. Шингель, О. Хотько // Земля Беларуси : научно-производственный журнал. – 2014. – № 4. – С.20-24.

283. Шингель, Н.А. О совершенствовании юридической структуры земель как объекта правового регулирования / Н.А.Шингель // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / Ред.кол. В.И. Семенков [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2007. – Вып.2. – С. 411– 420.

284. Шингель, Н.А. Отчуждение земельных участков: проблемы правового регулирования / Н.А. Шингель // Эффективность осуществления и защиты права как гарантия создания правового государства : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2–3 дек. 2004 г. /

Белорус. гос. ун-т ; редкол.: И.Н. Колядко (отв. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 355–358.

285. Шингель, Н.А. Права на землю иностранных субъектов в Республике Беларусь. // Право и демократия: Сб. науч. тр. Вып. 15. / Гл. ред. В.Н. Бибило. – Мн.: БГУ, 2004. – С. 195–208.

286. Шингель, Н.А. Правовое регулирование земельных споров / Н.А. Шингель // Обзор судебной практики. – 2008.– № 3. – С. 4–21.

287. Шингель, Н.А. Правовая охрана земель как элемент содержания прав на земельные участки / Н.А. Шингель // Теоретические и прикладные аспекты современной юридической науки: сб. материалов междунар. науч.-практ. конф., посвященной памяти проф. В.И. Семенкова (Минск, 11 декабря 2015 г.) / Национальный центр законодательства и правовых исследований ; редкол. : С.М. Сивец [и др.]. – Минск: Институт радиологии, 2015. – С. 279–281.

288. Шингель, Н.А. Правовая охрана окружающей среды городов: автореф. дис. ... канд. наук : 12.00.06 / Н.А. Шингель ; НАН Беларуси, Ин-т философии и права. – Минск, 1999. – 20 с.

289. Шингель, Н.А. Правовой режим земель в Республике Беларусь : курс лекций / Н.А. Шингель. – Минск : Гос. ин-т упр. и соц. технологий, 2006. – 135 с.

290. Шингель, Н.А. Правовые основы устойчивого природопользования / Н.А. Шингель // Информационно-правовая поддержка охраны окружающей среды и устойчивого развития: по материалам круглых столов / редкол.: С.А. Балашенко (гл.ред.) [и др.]. – Минск, 2014. – С.143–144.

291. Шингель, Н.А. Природоресурсное право: краткий курс / Н.А. Шингель, И.С. Шахрай. – Минск : Амалфея, 2016. – 270 с.

292. Шингель, Н.А. Проблемы становления земельного законодательства Республики Беларусь / Н.А. Шингель // Проблемы развития юридической науки и совершенствования правоприменительной практики : сб. науч. тр. / Беларус. гос. ун-т ; редкол.: С.А. Балашенко (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2005. – С. 225–232.

293. 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 жовтня 2009 р.) зб. нав. пр.конф. / за заг. ред. В.М. Ермоленка та ін.– К. ІРІДУМ, 2009. – С. 229–232.

294. Шундииков, К.В. Правовые механизмы / К.В. Шундииков // Государство и право. – 2006. – № 12. – С 12-21.

295. Щуплецова, Ю.И. Вещные права на природные ресурсы: публичные и частные интересы / Ю.И. Щуплецова ; Ин-т законодательства и сравн. правоведения при Правительстве Рос. Федерации. – М. : Юриспруденция, 2007. – 155 с.

296. Яковлев В.Ф. Гражданский кодекс Российской Федерации: развитие общих положений гражданского права / В.Ф. Яковлев // Кодификация российского частного права / под ред. Д.А. Медведева. – М.: Статут, 2008. – 164 с.

297. Экологическое право : учебник / С.А.Балашенко, Т.И.Макарова, В.Е.Лизгаро. – Минск : Вышэйшая школа, 2016. – 383 с.

298. Яценко, Т.С. Защита публичных интересов в гражданском праве / Т.С. Яценко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 4. – С. 18–25.

299. Bonfante, P. Corso di diritto romano : in 2 vol. / P. Bonfante. – Milano : Ristampa Corretta Della, 1966–1968. – Vol. 1 : La proprieta. – 1966. – 552 p.

300. Eörsi, G. Comparative civil (private law): law types, law groups, the roads of legal development / G. Eörsi. – Bugarest : Akad. Kiadó, 1979. – 651p.

Научное издание

ХОТЬКО Ольга Александровна

**ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ
ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ**

Подписано в печать 23.06.2017. Формат 60×84 ¹/₁₆. Бумага офсетная. Ризография.
Усл. печ. л. 15,05. Уч.-изд. л. 11,77. Тираж 100. Заказ 480.

Издатель и полиграфическое исполнение: Белорусский национальный технический университет.
Свидетельство о государственной регистрации издателя, изготовителя, распространителя
печатных изданий № 1/173 от 12.02.2014. Пр. Независимости, 65. 220013, г. Минск.