

трон.ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

3. Альтернативные способы разрешения споров – важная составляющая развития гражданского общества в Беларуси. Интервью с Председателем Высшего Хозяйственного Суда В.С. Каменковым / Вестник Высшего Хозяйственного Суда Республики Беларусь. – 2011 – № 7. – С. 10-19.

4. Бельская, И. А. Медиация в действии: суть, содержание, перспективы : коммент. к Закону Респ. Беларусь от 12.07.2013 № 58-3 / И. А. Бельская // Юрист. – 2013. – № 9. – С. 11–14.

5. Коваленко, Е. И. Правовые аспекты медиации как внесудебной (альтернативной) процедуры разрешения споров / Е. Коваленко // Юстыцыя Беларусі. – 2013. – № 4. – С. 49–53.

6. Гражданский процессуальный кодекс Республики Беларусь от 11 января 1999 г. № 238-3 с изм. и доп. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2014 г. № 175-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон.ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

7. Хозяйственный процессуальный кодекс Республики Беларусь от 15 декабря 1998 г. № 219-3 с изм. и доп. Закон Республики Беларусь от 1 июля 2014 г. № 174-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон.ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2016.

8. Воронович, Т.В. О применении медиации и примирительной процедуры в хозяйственном судопроизводстве / Т.В. Воронович // Вестн. Высш. Хоз. Суда Респ. Беларусь. – 2013. – № 4. – С. 109–124.

9. О третейских судах : Закон Респ. Беларусь от 18 июля 2011 г. № 301-3 с изм. и доп. Закон Республики Беларусь от 1 января 2015 г. № 232-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электрон.ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2015.

УДК 349.412.44 (476) (043.3)

**ПРАВА, ИНТЕРЕСЫ И ПОТРЕБНОСТИ СУБЪЕКТОВ
ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ:
КОНСТИТУЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ И ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ
СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ**

О.А. Хотько,

доцент кафедры «Экономика и право» Белорусского национального технического университета, кандидат юридических наук, доцент

Республика Беларусь призвана обеспечивать права и свободы граждан, закрепленные в Основном законе государства. В системе конституционных прав и свобод значимое место отводится правам социально-экономическим и экологическим, в основе последних – право каждого на благоприятную окружающую среду, которое предполагает возможность проживания в здоровой, отвечающей международным и государственным стандартам среде.

Регулирование земельных отношений основывается на необходимости обеспечения конституционных прав и свобод человека, в частности, прав в ис-

пользовании земель и земельных участков. Государственное регулирование земельных отношений рассматривается как система мер, направленных на реализацию земельной политики.

Права субъектов, использующих земельные участки, получили свое отражение в ст. 69 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ). Землепользователям гарантируется возможность реализовать права, предусмотренные ст. 69 КоЗ и иным земельным законодательством. Согласно ст. 71 КоЗ нарушенные права землепользователей подлежат восстановлению в соответствии с КоЗ и иным законодательством [1]. При этом не стоит забывать, что вч. 1 ст. 23 Конституции Республики Беларусь установлено положение о пределах реализации прав: «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» [2]. Никакая другая необходимость установления ограничений прав и свобод граждан любыми иными интересами либо на подзаконном уровне неприемлема. Более того, само закрепление прав граждан в Конституции страны является их специальной гарантией [3, с.27], а, соответственно, введение того или иного ограничения права не должно противоречить конституционным постулатам, поскольку существует гарантия обеспечения предоставленного права.

Изучая влияние конституционных норм на развитие земельного права, Н.А. Шингель приходит к выводу, что это взаимодействие осуществляется несколькими способами: непосредственно, например, ст. 13 Конституции Республики Беларусь устанавливает конституционные основы регулирования отношений собственности на землю, и косвенно, путем влияния на содержание земельного законодательства [4]. Главное, по мнению А.Г. Тиковенко, в целях развития и защиты конституционных принципов в процессе законотворчества не допустить «поворота к худшему при регулировании статуса человека и гражданина» [5]. Однако же государственное регулирование сфер общественной жизни присутствует всегда и затрагивает в том числе все виды земельных отношений в разной степени и различных формах, учитывая сложный характер таких отношений, которые во всех своих разновидностях реализуются как совокупность публичных и частных элементов.

Таким образом, можно констатировать, что 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 предоставление земельного участка, пользование земельным участком, совершение сделок с земельными участками и другие правомочия наталкиваются на отказ, обусловленный необходимостью не только выполнением обязанностей, зафиксированных в конституционных положениях, земельно-правовых нормах, но и издержками ради интересов других лиц или общества, а, возможно, и государства.

В условиях социально ориентированной рыночной экономики собственник руководствуется не только исключительно собственными интересами. Власть и свобода собственника осуществляются в определенных границах (в интересах общества, третьих лиц)[6, с.69]. В юридической науке 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 закреплен.

Что понимается под интересом? Возможно ли его отождествлять с правомочиями? 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.)[7]. Ожегов определяет интерес как внимание. Возбуждаемое чем-нибудь значительным, привлекательным [8]. 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[9]. Носитель правового интереса является субъектом права (в широком смысле). Носителями правовых интересов в отношениях по использованию земли и земельных участков могут выступать различные субъекты – как государство. Так 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»[10], 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 [11]. 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[12]. Безусловно, интерес формируется на базе потребностей, вытекает из них, является формой их выражения.

Можем ли мы считать обозначенные в КоЗ государственные нужды государственными интересами? Объективно, нет. Это значит, что остается так и не ясно, что понимать 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 интересами, есть, в принципе, интересы государственные»[13]. 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» [14].

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 обозначается. Очевидно, это общественно значимые интересы, 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. Защита такого рода интересов есть защита прав группы населения, их общих интересов, имеющих поддержку государства и правовую защиту, 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.

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[9]. 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 [15]. 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». Безусловно, именно государство – блюститель публичных интересов, которое обеспечивает использование земли по целевому назначению, соблюдение правовых экологических требований по обеспечению рационального использования и охраны земель[16].

Частные интересы – совокупность прав, распространяющих свое действие на частных лиц, граждан, регулирующих имущественные и связанные с ними неимущественные личные отношения граждан. Так, субъективные интересы – интересы отдельных лиц, реализуемые субъектами непосредственно при помощи государства, принято именовать частными интересами. Признание и защита

субъективных прав землепользователей является одной из основных задач современного земельного права. Однако наряду с потребностями и интересами конкретных субъектов существуют и публичные интересы, государственные интересы и потребности. Указанные интересы по многим позициям противоречат друг другу. Основная проблема заключается в определении того, чьи интересы приоритетны: конкретного землепользователя или общества или государства в целом. Но в этой дискуссии нельзя забывать о том, что земля представляет собой единственное место обитания всех человеческих поколений [17, с. 35].

В юридической науке высказана позиция Б.М. Гонгало о том, что «оптимального сочетания (баланса) частных и публичных интересов <...> нет и вряд ли будет» [18]. В тоже время более справедливой представляется подход цивилиста В.Ф. Яковлева о том, что «сейчас нам нужна концепция, учитывающая частноправовые и публично-правовые аспекты при регулировании отношений, связанных с недвижимостью» [19, с. 102].

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, установления баланса, разрешения и предотвращения конфликтов. Ущемление одних интересов в пользу других чревато 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. Как представляется, закрепить в законодательстве об охране и использовании земель некое правило действия 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.

Одним из способов оптимального баланса интересов 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 страны, 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.

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»[20].

Как нам думается, закрепление в законодательстве таких четких критериев более целесообразно, поскольку не создает конфликтных ситуаций и споров. Весьма перспективным шагом в данном направлении можно считать положения Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Беларуси на период до 2030 года, в которой акцентируется внимание на совершенствовании 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»[21]. Пожалуй, основным принципом, который должен быть отправной точкой для создания названных нормативных правовых актов должен стать принцип экологизации землепользования. При этом такой принцип до настоящего времени не получил закрепления в земельном законодательстве. Экологический интерес при осуществлении землепользования должен соблюдаться как приоритетный, поскольку он определяется направленностью на сохранение благоприятной окружающей среды, в том числе земли, а также обеспечение рационального использования и равного доступа к земле как природному ресурсу. Хозяйственная деятельность должна быть ориентирована не на повышение потребления природо-ресурсного потенциала, а на его рационализацию. Направления экологизации отрасли земельного законодательства находятся в стадии формирования в земельно-правовой науке, исследования проводятся с целью закрепления данных положений в законодательстве [22]. Достижение необходимого результата – осознание приоритета экологического интереса над экономическим – невозможно без надлежащей правовой регламентации.

Краткий анализ белорусского земельного законодательства и научных взглядов в сфере обеспечения разнообразных прав, интересов и потребностей субъектов земельных отношений позволяет сформулировать некоторые выводы, и один из наиболее важных – следующий: необходима разработка Концепции государственной политики в области использования и охраны земель. Государственная земельная политика не является составной частью политики экологической, так как земля, являясь важнейшим природным ресурсом, выполняет и экономические функции. Цели государственной земельной политики включают повышение эффективного и рационального использования земель, охрана земель как основного компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве.

Второй вывод касается проблемы развития уяснения и закрепления таких категорий, как права, законные интересы, потребности. Если права имеют четкую регламентацию в земельном законодательстве, то употребляемые термины «интересы», «потребности» также должны получить разъяснение.

Третий вывод важен с точки зрения эффективного урегулирования интересов во избежание их столкновений и недопущения конфликтов. В ч. 1 ст. 59 Конституции Республики Беларусь установлена обязанность государства при-

нимать 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. Свидетельством этого может служить разделяемое нами суждение авторов - специалистов в области прав человека: баланс должен быть основан на приоритетности прав личности, презюмируется защита прав и свобод конкретного человека при учете интересов общества [23, с. 95-96]. 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.

Список использованных источников:

1. Кодекс Республики Беларусь о земле : Кодекс Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З : 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.
2. 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.
3. Сівец, С.М. Забеспячэнне правоў грамадзян як асноўны вектар рэалізацыі сацыяльнай палітыкі Рэспублікі Беларусь / С.М. Сівец // Вес. Нац. акад. навук. Сер. гуманітар.наук. – 2011. – № 4. – С.24–28.
4. 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.
5. 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 правовых исслед.; редкол.: В.И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. – Минск, 2010. – Вып. 5. – С. 81–89.
6. 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.

7. 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.
8. 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.
9. 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. Семенков (гл. ред.) и др.]. – Минск, 2013. – Вып. 8 – С. 144–153.
10. ЕфремоваТ.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.
11. 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. 28-32.
12. Малько, А.В. Законные интересы как правовая категория / А.В. Малько, В.В. Субочев. –СПб.: Изд-во Р. Асланова «Юрид.центрПресс», 2004. – 359 с.
13. Поздняков, Э.А. Философия политики / Э.А. Поздняков. – М., 2011. – 396 с.
14. Мелконян, А.З. Место категории «национальные интересы» в системе аналогичных правовых категорий / А.З. Мелконян // Право и политика. – 2016. – № 5 (192). – С. 685– 689.
15. 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.
16. Бринчук, М.М. Частная собственность и природа / М.М. Бринчук //Государство и право. – 2011.– № 9. – С. 45–57.
17. 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.
18. 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.
19. 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.
20. Конституции зарубежных государств: учеб.пособие. М.: Изд-во БЕК, 1999.– 584 с.
21. 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.
22. Макарова Т.И. Экологизация земельного законодательства: состояние и проблемы совершенствования / Т.И. Макарова, О.А. Хотько // Современное право (РФ). – 2015. – № 7.– С. 123–131.
23. Права человека : учеб.пособие / С.А. Балашенко и др. ;научн. ред.; С.А. Балашенко, Е.А. Дейкало. – Минск : Юнипак, 2015. – 200 с.