

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ЗАКРЕПЛЕНИИ ПРИНЦИПОВ, СВЯЗАННЫХ С УСТАНОВЛЕНИЕМ ОГРАНИЧЕНИЙ (ОБРЕМЕНЕНИЙ) ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ

Хотько О.А.

В качестве основных начал, в соответствии с которыми складываются земельные отношения, впервые в Кодексе Республики Беларусь о земле 2008г. провозглашены принцип установления ограничений (обременений) прав на земельные участки, в том числе земельных сервитутов и принцип гласности и учета общественного мнения при установлении ограничений (обременений) прав на земельные участки. В рамках настоящего исследования представляется необходимым определить содержание данных принципов, их значение и механизм обеспечения в современных условиях развития земельных отношений в Республике Беларусь.

Актуальность рассмотрения данного вопроса обусловлена тем, что в настоящее время в белорусской науке вопрос правового регулирования ограничений (обременений) прав на землю разработан в недостаточной степени. Позиция автора о сущности принципа установления ограничений (обременений) прав на земельные участки обоснована с учетом подходов, выработанных в трудах ведущих отечественных и зарубежных специалистов этой области: Н.И. Аверьяновой, И.Ю. Аккуратова, С.А. Балашенко, А.И. Бобылева, Д.В. Бусуйок, Н.С. Губской, Д.М. Демичева, В.П. Камышанского, А.Н. Лужиной, Т.И. Макаровой, И.В. Мироненко, В.А. Микрюкова, В.В. Саскевич, Н.А. Карпович, Т.Б. Станкевич, Н.В. Черкасской, Н.А. Шингель и др.

Всеобщей декларацией прав человека, принятой и провозглашенной резолюцией 217А (III) Генеральной Ассамблеи ООН от 10 декабря 1948г., закреплено несколько исключительных целей, ради которых каждый человек должен подвергаться ограничениям при осуществлении своих прав и свобод: обеспечение должного признания и уважения прав и свобод других лиц, удовлетворение справедливых требований морали, общественный порядок, общее благосостояние в демократическом обществе [1].

В Конституции Республики Беларусь в ч.1 ст.23 определены пределы вмешательства государства в регламентацию отношений, связанных с ограничением прав и свобод личности: ограничение прав и свобод личности допускается только в случаях, предусмотренных законом, в интересах национальной безопасности, общественного порядка, защиты нравственности, здоровья населения, прав и свобод других лиц [2]. Никакая другая мотивация необходимости ограничений прав и свобод граждан любыми иными интересами либо на подзаконном уровне неприемлема. Также следует помнить о том, что «нельзя признать отвечающим принципу верховенства права ограничения прав и свобод как носящее приоритетный характер, мотивируя это необходимостью защиты других прав» [3, с.64]. Более того, как справедливо замечает С.М. Сивец, само закрепление прав граждан в Конституции страны является их специальной гарантией [4, с.27], а, соот-

ответственно, введение того или иного ограничения прав 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. Во-первых, имеется непосредственное закрепление в Конституции Республики Беларусь земельно-правовых норм, которые определяют некоторые базовые положения земельного строя нашего государства. Например, ст. 13 Конституции Республики Беларусь устанавливает конституционные основы регулирования отношений собственности на землю. Во-вторых, можно рассматривать конституционные нормы как механизм, косвенно влияющий на содержание земельного законодательства [5]. 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» [6].

Впервые законодательное понятие ограничений (обременений) прав было дано законом «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», и только на данном этапе - в связи с принятием закона - осознана необходимость нормативного их закрепления в природоресурсном законодательстве для учета публичных и частных целей использования объектов. На наш взгляд, положения данного закона в совокупности с нормами, изложенными в законе «Об охране окружающей среды», Концепции государственной политики Республики Беларусь в области охраны окружающей среды, Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 г. и ряде иных документов, создали правовую основу для регулирования данных отношений.

Введение ограничений (обременений) в осуществлении землепользователями или иных видов хозяйственной деятельности связано целым рядом обстоятельств. Во-первых, с необходимостью обеспечения охраны окружающей среды и экологической безопасности, общественной пользы и безопасности, защиты прав и защищаемых интересов других лиц. Очевидно, что установление ограничений (обременений) прав на землю затрагивает экономические интересы землепользователей, а также влияет на экологические условия использования земельных участков. Во-вторых, целесообразность закрепления принципа установления ограничений (обременений) прав на земельные участки предопределена выработкой поиска нового способа, позволяющего согласовать публичные и частные цели использования земель. В-третьих, при установлении государственными органами ограничений прав на землю претворяется в жизнь важнейшее требование – рациональное использование земель. В свою очередь данный принцип земельных отношений имеет существенное и приоритетное значение в современном земельном законодательстве, как и в ранее действующем, о чем отмечается в специальной литературе об использовании и охране земель [7, с.79]. Повышение эффективного использования и охраны земельных ресурсов как неотъемлемого условия устойчивого социально-экономического развития является

основной задачей государственной земельной политики страны. В-четвертых, 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» [8,с.235], а потому их введение в систему основных начал земельных отношений весьма оправданно. По мнению 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 [9, с.36]. Действительно, установление в необходимых случаях ограничений прав влечет за собой насыщение законодательства большим количеством охранных норм, что не может не сказаться положительным образом в условиях интенсивно развивающихся отношениях по использованию земель.

Кроме того, нельзя не отметить, что новая система принципов земельных отношений сформулирована и закреплена в земельном законодательстве с учетом интересов всех субъектов земельных отношений и отражает руководящие идеи, базирующиеся также на общих положениях экологического законодательства. Так, принцип гласности и учета общественного мнения при установлении ограничений (обременений) прав на земельные участки, впервые закрепленный в Кодексе Республики Беларусь о земле 2008г., направлен на обеспечение прав общественности в решении вопросов, связанных с установлением и прекращением ограничений (обременений) прав на земельные участки. Правом участия в рассмотрении вопросов в области использования и охраны земель наделены не только граждане-землепользователи, непосредственно чьи права ограничиваются (обременяются), но и другие граждане, общественные объединения и организации, права и защищаемые законом интересы которых затрагиваются в связи с принятием государственными органами решений в отношении чужих земельных участков.

Перечень прав и обязанностей граждан, касающихся участия в управлении землями как компонентом природной среды, закреплён в законе «Об охране окружающей среды» (ст.12, 15), Кодексе Республики Беларусь о земле (ст.22). Совершенствование белорусского законодательства обусловлено признанием Конвенции о доступе к информации, участии общественности в процессе принятия решений и доступе к правосудию по вопросам, касающимся окружающей среды (Орхусской), которая наделяет граждан правами в области охраны окружающей среды и налагает на государства обязательства по обеспечению этих прав. Сформированные в международном праве подходы на внутригосударственном уровне воспринимаются как основа для разработки национального законодательства и как руководство к действию в определенном направлении [10, с.159]. Значимыми трудами, внесшими огромный вклад в развитие научных положений, касающихся участия общественности в принятии экологически значимых решений, являются работы Т.И. Макаровой [11], Н.С. Губской [12]. Учеными установлены конституционные основы закрепления данного права в законодатель-

стве об охране окружающей среды, критерии обеспечения данного права, рассмотрены формы участия общественности в принятии экологически значимых решений.

Российский юрист М.И. Васильева отмечает, что граждане, их группы, объединения имеют право публично выражать свое мнение по вопросам намечаемой экологической деятельности, затрагивающей их личные или общие (общественные) интересы, и право на учет этого мнения в принимаемом решении [13, с. 325]. В тоже время более обоснованной, на наш взгляд, является мнение Н.С. Губской о том, что учет общественного мнения должен осуществляться не только на этапе планирования хозяйственной деятельности, но и в процессе ее осуществления, прекращения, когда для обеспечения действенности общественного участия можно воспользоваться иными возможностями, например, провести референдум или обратиться в суд с иском о приостановлении или прекращении хозяйственной и иной деятельности, оказывающей вредное воздействие на окружающую среду либо создающей опасность причинения такого вреда [14, с. 396].

Вместе с тем конкретного толкования по вопросу осуществления данного права в контексте рассматриваемого принципа в земельно-правовой науке не представлено. На наш взгляд, общественное мнение при принятии решений, касающихся установления и прекращения ограничений (обременений) прав на земельные участки может выражаться посредством осуществления гарантированных законодательством прав. К ним относятся: право на создание общественных объединений, на обращение в органы государственного управления для получения полной, достоверной и своевременной информации, право принимать участие в подготовке и 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 (обременений) прав на земельные участки, и получения своевременного ответа. Формами проявления данного принципа могут быть собрания граждан по поводу установления или прекращения ограничений (обременений) прав в отношении земельных участков, референдум, обращение в органы государственного управления для обжалования принятого решения об установлении ограничений (обременений) или их отмене, подача искового заявления в суд.

Таким образом, закрепленные в качестве руководящих начал в системе земельных отношений принципы установления ограничений (обременений) прав на земельные участки, гласности и учета общественного мнения при принятии решений об их установлении следует рассматривать в качестве одного из важнейших направлений в осуществлении государственной политики в области использования и охраны земель.

Литература:

1. Всеобщая декларация прав человека (официальный текст)/ Права человека: международно-правовые документы и практика их применения. В 4 т. Т.1/ сост. Е.В. Кузнецова.- Минск: Амалфея, 2009.- 815с.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изменениями и дополнениями от 24 ноября 1996 г. и 17 ноября 2004 г.) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 1. 1/0; 2004. № 188. 1/6032.
3. Подгруша, В.В. Некоторые вопросы использования в практике Конституционного Суда Республики Беларусь принципа верховенства права /В.В. Подгруша // Вестник Конституционного Суда Республики Беларусь .- 2011.- № 3 .- с. 62-76
4. Сівец, С.М. Забеспячэнне правоу грамадзян як асноўны вектар рэалізацыі сацыяльнай палітыкі Рэспублікі Беларусь / С.М. Сівец // Весці Нацыянальнай акадэміі навук.- Серыя гуманітарных навук.- 2011.- № 4.- с.24-28
5. Шингель, Н.А. О взаимодействии конституционно-правовых и земельно-правовых норм // Конституция Республики Беларусь – основа преобразований государства и общества (к 10-летию Основного Закона): Материалы респ. науч. конф.- Минск, 3 марта 2004 г. /Редкол.: Г.А. Василевич (отв. ред.) и др. – Мн.: БГУ, 2004. – С. 182-184.
6. 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 исследований, Ин-т правовых исследований; редкол.: В.И. Семенов (гл.ред.) [и др.].-Минск: Право и эк-ка, 2010.- Вып 5.- с. 81-89
7. Бобылев, А.И. Правовой режим использования и охраны природных объектов и природных ресурсов / А.И. Бобылев, Д.М. Демичев, Н.А. Шингель.- Мн., 1992.- 198 с.
8. Иконицкая, И.А. Право природопользования в СССР / И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов, Г.А. Аксененок, Г.С. Башмаков; редкол. И.А. Иконицкая [и др.].- М.: Наука, 1990.- 195с.
9. Макарова Т.И. Теоретические проблемы правового положения физических лиц в экологических отношениях: автореферат дисс. ... д-ра юридических наук: 12.00.06 Т.И. Макарова; Нац.центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. - Минск, 2008. – 47 с.
10. 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 – 2006.-Спец.вып. – с. 154-162
11. Макарова, Т.И. правовое обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений / Т.И. Макарова. - Минск: Тонпик, 2003.- 44с.
12. Губская, Н.С. Правовое обеспечение участия общественности в принятии экологически значимых решений: дис.... канд.юрид.наук: : 12.00.06 /

- Н.С. Губская. - Нац.центр законодательства и правовых исследований Респ. Беларусь. - Минск, 2009. – 127 с.
13. Васильева М.И. Публичные интересы в экологическом праве/ М.И. Васильева.- М.: Изд-во МГУ, 2003. - 424с.
14. Губская, Н.С. Участие общественности в принятии экологически значимых решений как элемент механической защиты и обеспечения экологических прав граждан // Н.С. Губская // Право в современном белорусском обществе: сб.науч. тр. / Нац. Центр законодательства и правовых исследований, Ин-т правовых исследований; редкол.: В.И. Семенов (гл.ред.) [и др.].-Минск: Право и эк-ка, 2009.- Вып 4.- с. 393-408

ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЫБОХОЗЯЙСТВЕННОГО ВОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

Шингель Н.А.

Понятие и содержание рыбохозяйственной деятельности, в рамках которой осуществляется рыбохозяйственное водопользование, определено в законодательстве о животном мире. В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь от 8 декабря 2005 № 580(далее – Указ № 508)[1] рыбохозяйственная деятельность - вид экономической деятельности, включающей **рыбоводство** (разведение и выращивание рыбы в искусственных водоемах) и **ведение рыболовного хозяйства**.

Основным видом природопользования при рыбохозяйственной деятельности является водопользование, поскольку водоемы как места обитания и разведения водных биоресурсов являются неотъемлемой частью технологического процесса рыбохозяйственной деятельности.

Ст. 20 Водного кодекса Республики Беларусь (далее – ВК) [2], в которой закрепляются цели водопользования, предусматривает предоставление водных объектов в пользование для рыбохозяйственных потребностей, при этом общего интегрированного регулирования всего рыбохозяйственного водопользования не проводится, что является проблемой законодательства в этой области общественных отношений. Наиболее полно урегулировано использование водных объектов при ведении рыболовного хозяйства, а при рыбоводстве, являющемся неотъемлемой составной частью рыбохозяйственной деятельности в экономическом смысле, природоресурсные отношения, в том числе водопользование, регулируются фрагментарно, а специальное законодательство, системно регулирующее данный вид деятельности, которое могло бы выступать нормативной правовой основой рыбоводства, отсутствует.

Дальнейшее совершенствование законодательства о рыбохозяйственном водопользовании, по нашему мнению, должно идти с учетом положений, содержащихся в модельном законодательстве СНГ, в частности, в таких актах как модельный Рыбохозяйственный кодекс для государств - участников СНГ [3], мо-