

УДК 349.4(476)

**ИНСТИТУТ ОГРАНИЧЕНИЙ (ОБРЕМЕНЕНИЙ) ПРАВ НА ЗЕМЕЛЬНЫЕ УЧАСТКИ  
В ЗЕМЕЛЬНОМ ПРАВЕ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****О. А. ХОТЬКО***(Полоцкий государственный университет)*

*Необходимость в детальном исследовании проблем пределов и ограничений прав на земельные участки предопределена потребностями гражданского оборота в обеспечении оптимального соотношения интересов собственника земельных участков, его соседей, иных лиц и общества в целом. В связи с введением законодателем нового объекта земельных отношений исследована неизученная отечественной правовой наукой данная сфера земельного права, предпринята попытка рассмотреть проблемы, связанные с установлением ограничений (обременений) прав на земельные участки. С целью выявления достоверной теоретико-правовой сущности ограничений (обременений) прав на земельные участки проведено системное исследование соотношения понятий «ограничение» и «обременение». Представлен анализ исторической хроники возникновения и развития данного института, даются общие примерные классификации земельных ограничений, сделаны теоретические выводы и внесены предложения по преобразованию (изменению и дополнению) действующего земельного законодательства Республики Беларусь.*

**Введение.** Актуальность исследования данной тематики обусловлена недостатком научных разработок по вопросу ограничений прав на земельные участки в отечественной земельно-правовой науке.

В теории не проведен сравнительный анализ характерных черт ограничений и обременений, не сформирован системный подход к пониманию сущности ограничения и обременения прав. Нет научно обоснованной системы критериев для различения и адресного правового регулирования ограничений и обременений. Вопрос об определении круга обременений исключительных и обязательственных прав учеными до настоящего времени поставлен не был. Попытки выработать единый теоретический подход к определению содержания ограничений и обременений права собственности практически не предпринимались.

Специальные научные исследования различных ущемлений исключительных и обязательственных прав через призму познания их правовой природы в настоящее время отсутствуют. Отдельные вопросы ограничений исключительных прав рассматривались В.А. Дозорцевым. Данный вопрос уделил исследовал В.П. Камышанский [1]. В белорусской юридической науке отсутствуют комплексные теоретико-правовые исследования института ограничений (обременений) прав на земельные участки; до сих пор практически не предпринималось попыток комплексно исследовать данный вопрос – изучить действующее законодательство и предполагаемые нововведения, обратиться к доктрине и проанализировать практику. Научная новизна работы состоит в проведении на основе новейшего законодательства и правовой доктрины комплексного исследования теоретических и практических аспектов правового регулирования ограничений права пользования земельными участками, зарубежного опыта.

Примечательно, что указанные обстоятельства в полной мере предопределяют актуальность исследования ограничений и обременений не только права собственности, но и иных вещных прав в силу их близости праву собственности по юридическим характеристикам.

**Основная часть.** В Конституции Республики Беларусь указано, что 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].

В юридической литературе необходимость введения ограничений прав индивида обосновано связывается с лично-собирательным характером общества, в котором свобода одного лица может вступить в конфликт со свободой других лиц, а также с интересами общества в целом и в этих случаях подлежит ограничению [3]. Действующие положения земельно-правовой науки трудно понять, если не знать питающих ее концепций, на базе которых выросла наука.

Ограничения осуществления правомочий собственниками земли существовали с древнейших времен. Уже в Древнем Риме возникли так называемые «легальные» сервитуты, которые представляли собой ограничения свободы собственника, предусмотренные законом XII таблиц [4].

Тенденция ограничения права собственности на землю наметилась с XIX века. Так, во Франции Гражданским кодексом Наполеона 1804 года применительно к праву собственности на землю в качестве особого объекта были выделены недра земли. У собственника земли законодательно изымалось право на недра. Вместе с тем практически все государства стремились накладывать земельно-планировочные ограничения без выплаты затрагиваемым собственникам какой-либо компенсации за ту упущенную выгоду

ду, которая могла бы у них появляться. Например, в России первый масштабный закон об ограничении использования (лесных) земель был принят в целях охраны природы.

В земельно-правовой науке мы не имеем однозначного ответа на такие вопросы, как, что собственно мы понимаем под ограничением и обременением прав на земельные участки, верно ли данные категории объединены законодателем. Во-вторых, насколько обоснованны введенные ограничения правомочий собственника и соразмерны правам и законным интересам иных лиц и общества в целом.

С одной стороны, закон зачастую вполне определенно характеризует определенные правовые ситуации как обременения права, а иные – как ограничения. С другой стороны, законодатель, используя эти два термина, различий между ними практически не видит. Нередко органы власти в издаваемых актах употребляют понятия ограничения и обременения как синонимы. Единства терминологии и четкого нормативного инструментария в области регулирования различных ущемлений гражданских прав не содержится и в международно-правовых документах, законодательстве зарубежных стран. Все это порождает коллизии в правотворчестве, трудности в применении права. Наконец, закономерен вопрос: зачем нужны два термина, обозначающих одно и то же? Очевидно, трудности в изучении существенных свойств ограничений и обременений прав земельных собственников обусловлены не столько непоследовательными законодательскими решениями, сколько непониманием правовой природы и сущности нового явления.

В юридической литературе нет единого мнения относительно того, что мы понимаем под ограничениями прав в целом. Одни считают, что ограничение права собственности заключается в изъятии некоторых правомочий из его содержания [5]. Другие утверждают, что правомочие, подлежащее ограничению, не исключается из содержания права собственности [6]. Собственник может осуществлять ограниченное субъективное право лишь настолько, насколько это возможно при ограничении.

Представляется, что первым шагом на пути четкого понимания проблемы и характеристики сложившегося положения дел может стать выяснение сущности ограничений прав на землю.

Исходя из дефиниции, представленной в статье 1 нового Кодекса Республики Беларусь о земле, ограничение (обременение) прав на земельный участок представляет собой наличие установленных законом или уполномоченными органами в предусмотренном законом порядке условий, запрещений в отношении осуществления отдельных видов хозяйственной или иной деятельности, других прав на земельный участок в целях общественной пользы и безопасности, охраны окружающей среды и историко-культурных ценностей, защиты прав и защищаемых законом интересов других лиц [7].

Установление ограничений прав на землю не означает, что правообладатель полностью или в части лишается своих правомочий по владению, пользованию или распоряжению земельным участком. В связи с этим важно отметить, что ограничение прав на землю, во-первых, необходимо отличать от случаев, когда в силу положений закона само право в своем содержании является ограниченным. Примером могут служить права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком, пожизненного наследуемого владения земельным участком, безвозмездного срочного пользования земельным участком, ограниченного пользования чужим земельным участком (сервитут), обладатели которых лишены полностью или в части одного или нескольких правомочий.

Именно вмешательство в сферу действия уполномоченного лица с целью установить пределы, стеснения реализации им прав владения, пользования или распоряжения земельным участком следует рассматривать как основной критерий выделения ограничений (обременений) в качестве самостоятельного правового явления.

Однако стоит сказать, что указанное выше определение ограничений (обременений) не учитывает их сложную правовую природу. Самый первый вопрос, который неизбежно возникает после прочтения указанной дефиниции, состоит в том, почему законодатель ограничил сферу действия обременения только лишь вещным правом, притом что ограничение осуществления мыслимо в отношении абсолютно всякого субъективного гражданского права. Действительно, если обременение права состоит только в ограничении его осуществления, что может выразиться, например, в запрете осуществлять те или иные действия в отношении вещи (запрете пользоваться вещью определенным образом), налагаемым по определению суда в порядке принятия мер обеспечения, то не обнаруживается никаких препятствий для того, чтобы не распространить действие тех же правил и в отношении прав не вещного, а обязательственного характера.

Более того, нельзя говорить о полной идентичности понятий, обозначаемых этими терминами. Вероятно, по юридическому значению, форме и последствиям установления их можно приравнивать друг к другу. Но из этого не следует, что можно делать вывод о тождественности их социальной и юридической природы. Обременения могут устанавливаться либо законом, либо уполномоченными органами в порядке, предусмотренном законом, либо самим собственником в совершаемых сделках. Ограничение, напротив, относится только к существующему субъективному праву на объект. Оно не приводит к установлению нового права, хотя, конечно, «обременяет» существенное право. Но это обременение находится как

бы внутри, в пределах вещного права. Ограничение может устанавливаться как по отношению к основному праву на объект, так и по отношению к дополнительному праву (обременению) [8].

Необходимо обратить внимание, что установление ограничений (обременений) прав на землю законодателем установлено как принцип земельных отношений. Кроме того, в новом Кодексе о земле 2008 года указано, что ограничения (обременения) прав на земельный участок возникают, переходят, прекращаются с момента государственной регистрации, сохраняются при переходе права на данный земельный участок другому лицу, прекращаются по решению государственного органа, осуществляющего государственное регулирование и управление в области охраны и использования земель либо по постановлению суда.

Ограничения правомочий собственника по самостоятельному хозяйствованию на земле могут быть связаны с целевым назначением принадлежащего ему на праве собственности земельного участка, а также реализацией прав на земельную недвижимость соседних землевладельцев, землепользователей и собственников земли, установлением публичных или частных сервитутов и некоторыми другими моментами. Наиболее типичны ситуации в практике, когда ограничения в использовании земельных участков устанавливаются в связи с проведенной на принадлежащем собственнику земельного участка линией электропередач либо проходящей вблизи земельного участка водоохраной зоны водных объектов вне прибрежных полос.

При принятии решений о предоставлении (передаче) земельных участков в них указывают ограничения в использовании земельных участков в случае расположения их в водоохраных зонах или прибрежных полосах [9]. Среди недавно принятых нормативных актов следует назвать Постановление Госкомитета по имуществу «Об утверждении Инструкции о порядке государственной регистрации возникновения, перехода, прекращения ограничений (обременений) прав на земельные участки в связи с регистрацией образования, изменения и упразднения территорий специального режима использования».

В кодексе о земле названы только допустимые ограничения в использовании земельных участков. Конкретные ограничения по отношению к тем или иным земельным участкам должны устанавливаться актами исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления. Эти акты могут быть обжалованы лицом, чьи права ограничены в судебном порядке. Тогда ограничение прав на землю устанавливается решением суда. В любом случае требуется государственная регистрация ограничений прав на землю.

Общим же для всех земельных ограничений является то, что они ограничивают возможность правообладателя свободно пользоваться, владеть или распоряжаться земельным участком, иногда непосредственно обременяя его, а также то, что они сохраняются при переходе земельного участка к другому лицу.

Что касается видов ограничений права собственности на земельные участки, то это могут быть ограничения права владения, пользования и распоряжения земельными участками. Ограничения права собственности могут касаться каждой из составных частей этого права: владение, пользование и распоряжение. Ограничения использования земельных участков предполагают стеснение правообладателя в совершении действий, связанных с использованием земельного участка, а именно:

- с возведением жилых, производственных, культурно-бытовых и иных зданий, строений, сооружений;
- с использованием полезных ископаемых, находящихся на земельном участке;
- с использованием пресных подземных вод и закрытых водоемов, находящихся на земельном участке;
- с проведением мелиоративных и других работ на земельном участке.

Разумеется, не стоит забывать о важном: собственники земельных участков, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в связи с ограничением их прав несут определенные убытки, связанные, в частности, с невозможностью осуществления в полном объеме хозяйственной деятельности. Такие убытки подлежат возмещению в полном объеме, включая упущенную выгоду, соответствующими бюджетами или лицами, в пользу которых ограничиваются права на земельные участки, а также лицами, деятельность которых вызвала необходимость установления защитных, охранных, санитарных зон и влечет ограничение прав собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов. Таким образом, ограничение прав по использованию земельного участка представляет собой неотъемлемый элемент правового режима земель. Установление ограничений прав лиц на земельные участки - форма закрепления в законодательстве пределов осуществления субъективных прав лиц на земельные участки. Цели ограничения прав лиц на землю заключаются преимущественно в обеспечении доступа на чужие земельные участки для обслуживания соответствующих объектов, рационального и эффективного использования земель, охраны окружающей природной среды, охраны здоровья населения, охраны памятников истории и культуры, обороны и безопасности страны.

**Заключение.** Во всем мире формируются определенные требования к собственникам (пользователям) земельных участков. Обладатели прав на земельные участки должны быть не только пользовате-

лями, но и хранителями земли. Соответственно вещные права на землю сопровождаются наложением связанных с ними обстоятельств и ограничений, которые правообладатели должны выполнять.

Естественно, терминологический разнобой, встречающийся в доктрине права, – очевидная проблема, и пока она не устранена, так же как и прочие формальные и сущностные противоречия. Характеризуя ограничения с учетом приведенного исследования, можно отметить:

- во-первых, они логичны только на основании закона;
- во-вторых, в целях, предусмотренных законом;
- в-третьих, на безвозмездной основе, и чаще всего в принудительном порядке.

Ограничения не порождают самостоятельных прав, а представляют собой меру должного поведения обязанного субъекта – обладателя определенных прав – в интересах общества в целом, в отдельных случаях, предусмотренных действующим федеральным законодательством в пользу отдельных субъектов гражданских правоотношений договорной свободой.

На основе теоретических выводов можно сделать следующие предложения по совершенствованию законодательства:

- ввести в гражданский оборот новое законодательное определение ограничений и обременений, выразившееся в новой редакции ст. 1 Закона «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним», ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о земле;

- ввести в Кодекс Республики Беларусь о земле соответствующие нормы, которые были бы отдельно посвящены и ограничениям прав землевладельцев, землепользователей, собственников земли, и обременениям прав так, чтобы была внесена ясность в разграничение данных категорий и правильное их применение.

Представляется, что выделение самостоятельных правовых категорий ограничений и обременений позволит, во-первых, сделать более эффективным систему законодательного регулирования общественных отношений в сфере рынка недвижимости, во-вторых, определить принципы, в соответствии с которыми тот или иной объект гражданского права можно отнести к ограничениям и обременениям, и наконец упорядочить государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Камышанский, В.П. Конституционные ограничения права собственности / В.П. Камышанский // Юрист. – 2004. – № 5.
2. Конституция Республики Беларусь 1994 года (с изм. и доп.): Принята на респ. референдуме 24.11.1996 г. – Минск: Беларусь, 2000. – 93 с.
3. Троицкая, А.А. Пределы и ограничения основных прав личности: проблемы соотношения понятий / А.А. Троицкая // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2007. – № 3. – С. 99 – 114.
4. Хотько, О.А. Исторические предпосылки возникновения ограничений права собственности / О.А. Хотько // Проблемы и перспективы развития современных правовых систем: сб. ст. и тез. 4 междунар. науч.-практ. конф. студентов, аспирантов и соискателей Новгородск. гос. ун-та им. Я. Мудрого. – Новгород: НГУ им. Я. Мудрого, 2008. – С. 362 – 363.
5. Лужина, А.Н. Ограничения и обременения прав на недвижимое имущество / А.Н. Лужина // Российский судья. – 2006. – № 8. – С. 37 – 39.
6. Савельев, А.А. О некоторых вопросах законодательного закрепления ограничений права собственности / А.А. Савельев // Юрист. – 2006. – № 8. – С. 58 – 59.
7. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 2008. – № 187.
8. Аверьянова, Н.Н. Ограничения имущественных прав на землю / Н.Н. Аверьянова // Правовая политика и правовая жизнь. – 2006. – № 4. – С. 91 – 96.
9. Об утверждении Положения о порядке установления размеров и границ водоохранных зон и прибрежных полос водных объектов и режиме ведения в них хозяйственной и иной деятельности и признании утратившими силу некоторых постановлений Совета Министров Респ. Беларусь 2006 г., № 377.

Поступила 29.09.2008