
ЭКОЛОГИЧЕСКОЕ ПРАВО, ПРИРОДОРЕСУРСНОЕ ПРАВО И АГРАРНОЕ ПРАВО

ENVIRONMENTAL LAW, NATURAL RESOURCES LAW AND AGRARIAN LAW

УДК 349.41

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ОТНОШЕНИЙ ПО ПРЕДОСТАВЛЕНИЮ И ИСПОЛЬЗОВАНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Г. В. КРАСУЦКИЙ¹⁾

¹⁾Белорусский государственный университет, пр. Независимости, 4, 220030, г. Минск, Беларусь

Аннотация. Рассмотрены проблемы правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства. Затронуты вопросы определения целевого назначения таких земельных участков, прав на них, механизмов их предоставления, правомочий землепользователей, гарантий и способов защиты прав субъектов соответствующих земельных отношений. Автором сформулированы теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения эффективного и рационального использования земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов.

Ключевые слова: жилищное строительство; земельный участок; целевое назначение земельных участков; застройка земельных участков; правомочия землепользователей; защита прав землепользователей.

Образец цитирования:

Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;1:76–86.
EDN: EUCXOZ

For citation:

Krasutski HV. Some problems of legal regulation of relations on the provision and use of land plots for housing construction. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;1:76–86. Russian.
EDN: EUCXOZ

Автор:

Георгий Вячеславович Красуцкий – соискатель кафедры экологического и аграрного права юридического факультета. Научный руководитель – кандидат юридических наук, доцент И. С. Шахрай.

Author:

Heorhi V. Krasutski, competitor at the department of environmental and agrarian law, faculty of law.
george-2013@tut.by
<https://orcid.org/0000-0003-4724-833X>

SOME PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF RELATIONS ON THE PROVISION AND USE OF LAND PLOTS FOR HOUSING CONSTRUCTION

H. V. KRASUTSKI^a

^aBelarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus

Abstract. The author of the article examines the problems of legal regulation of relations on the provision and use of land for housing construction. Among other things, the issues of the purpose of such land plots, property rights to them, mechanisms of provision, powers of land users, guarantees and ways to protect the rights of subjects of land relations were touched upon. The author has made proposals to improve legislation in order to ensure the effective and rational use of land for the construction and maintenance of residential buildings.

Keywords: housing construction; land plot; purpose of land plots; development of land plots; the rights of land users; protection of the rights of land users.

Введение

Ввиду особой ценности земли в обществе существует запрос на установление социально обоснованных правил по распоряжению этим природным ресурсом и его использованию. Одной из сфер применения таких правил является жилищное строительство, важность которого отражена в положениях Программы социально-экономического развития Республики Беларусь на 2021–2025 годы и государственной программы «Строительство жилья» на 2021–2025 годы. Среди направлений этих программных документов заявлено повышение уровня обеспеченности населения доступным и комфортным жильем, создание безопасной и экологически устойчивой среды проживания.

В аспекте указанных направлений интерес представляют порядок, условия и ограничения использования земельных участков, предоставленных для осуществления жилищного строительства. Согласно п. 2 ст. 13 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) цели использования земельных участков определяют вид прав на них, поэтому от целевого назначения зависят порядок их изъятия и предостав-

ления, круг субъектов, их полномочия, гарантии и способы защиты прав и т. д.

Отметим, что в отечественной науке не проводилось системное исследование правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов, вследствие чего ряд законодательных положений и научных понятий имеют фрагментарное доктринальное обоснование, которое требует современного переосмысления, в том числе с учетом результатов состоявшихся с начала 1990-х гг. нескольких этапов земельно-правовых преобразований [1].

Целью настоящего исследования является изучение указанной проблематики с точки зрения системности и комплексности правового регулирования, соблюдения в нем баланса интересов личности, общества и государства, необходимого для достижения социальной справедливости и устойчивого развития Республики Беларусь. При этом основной задачей выступает выявление концептуальных проблем и отдельных недостатков в нормах законодательства, которые препятствуют реализации этих целей.

Основная часть

Правовое понятие «целевое назначение земельного участка» начало формироваться в советский период, когда нашло отражение в земельном законодательстве. В то же время в научной литературе данное понятие одним из первых стал обосновывать Г. А. Аксененок [2, с. 160]. С течением времени научное представление об этом понятии формировалось под влиянием различных факторов, в связи с чем в литературе высказываются разные точки зрения на его сущность. Например, одни ученые пишут, что от целевого назначения земельного участка «зависит правовой режим этого участка» [3, с. 125], другие ученые считают, что «целевое назначение означает определенную доминирующую цель использования

земельного участка» [4, с. 26]. Приведенные подходы позволяют утверждать, что целевое назначение земельных участков лежит в основе правового регулирования отношений по их охране и использованию.

Следует отметить, что целевое назначение земельных участков в составе категории земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов может рассматриваться как базис для решения различных задач и удовлетворения нужд проживающего на этих землях населения [5; 6, с. 166; 7, с. 50]. Такой вывод можно сделать, опираясь на определение понятия «населенный пункт» (место постоянного жительства граждан, имеющее необходимые для обеспечения их жизнедеятельности

жилые и иные здания и сооружения), сформулированного в абзаце 6 ч. 1 ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. № 154-З «Об административно-территориальном устройстве Республики Беларусь». Для формирования полноценного представления о целевом назначении земельных участков обратимся к такому ключевому понятию, как жилой дом. Его характерным признаком является прочная связь с землей, вопреки наличию которой земельные участки и размещенные на них капитальные строения законодатель рассматривает как самостоятельные объекты с единой судьбой (ст. 5 КоЗ). При этом обеспечение такого единства возможно при согласованности земельного и градостроительного законодательства, на отсутствие которой ученые обращают внимание [8, с. 220; 9].

Анализ научной литературы показал различие взглядов на то, что первично – землеустройство или градостроительное планирование. Например, исследователи отмечают, что главная цель планировки состоит в рациональном и комплексном размещении объектов на земле, а цель землеустройства заключается в установлении, уточнении, упорядочении внешних границ землепользований и организации рационального использования самой земли как основного средства производства [10, с. 116]. По нашему мнению, поскольку жилищное строительство невозможно без использования земли, вопросы ее охраны, определения границ и порядка землепользования имеют первостепенное значение. В то же время при разрешении этих вопросов необходимо учитывать градостроительные аспекты, ведь в данном случае речь идет о строительстве объектов, к возведению и эксплуатации которых предъявляются определенные требования. В связи с изложенным представляет интерес подход Н. А. Шингеля, которая предлагает рассматривать земли как «природно-ресурсовую основу территорий населенных пунктов, что позволит разграничивать земли населенных пунктов не только по земельно-правовому критерию – целевому назначению, а и по градостроительным признакам – значению в развитии территорий населенного пункта» [11, с. 148].

Из определений понятия «зонирование территорий» (ст. 1 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности», п. 1.23 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (вступает в силу 23 июля 2024 г.)) следует, что законодатель положил в основу установления территориальных зон градостроительные регламенты и при этом указал, что такие зоны определяются по преимущественному функциональному использованию. В то же время функциональное использование обусловлено целевым назначением земельных участков, а значит, зонирование территорий фактически детализирует правила их охраны и использования.

Еще один аспект использования земли заключается в том, что она является компонентом природной среды, поэтому воздействие на нее требует соблюдения природоохранных требований. Особое значение это обстоятельство приобретает в связи с реализацией Национального плана действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь на 2021–2025 годы, согласно которому актуальным остается изучение и внедрение передовых практик и стандартов в части зеленого строительства и городского планирования в целях достижения минимального воздействия на окружающую среду.

Таким образом, следует вести речь о синхронизации правового регулирования градостроительного планирования, землеустройства и экологизации законодательства.

Как отмечено выше, права на земельные участки зависят от целей их использования, поэтому важно установить сбалансированную систему прав, на которых земельные участки могут предоставляться для строительства жилья. Несмотря на то что закрепленные в КоЗ правовые формы прошли проверку временем, в объективе внимания ученых остаются вопросы об их содержании и применимости к рассматриваемой цели.

Общепризнанным является мнение о предпочтительности права частной собственности перед другими правами, что обусловлено конституционными гарантиями его защиты и широкими правомочиями землепользователей. Вместе с тем в правовом регулировании этого института сохраняются противоречия и пробелы.

Так, предложенная в ст. 14 КоЗ формулировка подчеркивает первичный характер государственной собственности, что концептуально препятствует полноценной реализации конституционного положения о равных условиях для развития всех форм собственности. На эту проблему обращают внимание и отечественные ученые [12, с. 410–411]. В то же время встречаются противоположные точки зрения о причислении государства к субъектам земельных отношений [13, с. 37; 14, с. 206–209; 15, с. 76]. В ст. 15 КоЗ определены случаи, когда земельные участки могут находиться только в государственной собственности, т. е. государство де-факто выступает субъектом земельных отношений, что юридически обеспечивается нормами гражданского (п. 2 ст. 213 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК)), но не земельного законодательства. В связи с этим целесообразно закрепить в КоЗ статус государства как субъекта права собственности.

Еще одним актуальным вопросом остается регулирование отношений, которые возникают по поводу земельных участков для жилищного строительства, осложненных иностранным элементом. Несмотря на существенное расширение прав иностранных граждан, в новой редакции КоЗ они по-прежнему являются значительно ограниченными. Например,

иностранные граждане и лица без гражданства (далее – иностранцы), согласно ст. 14 КоЗ, могут иметь в собственности земельные участки, как правило, только в случае приобретения прав на размещенные на них капитальные строения (здания, сооружения), что не вписывается в общую концепцию изменений, предусматривающих возможность этих субъектов иметь в собственности землю. Более того, за рамками правового регулирования остаются другие потенциальные ситуации.

В частности, государство, дав собственникам право на возмездное отчуждение иностранцам земельных участков с размещенными на них объектами недвижимого имущества, установило ограничения для распоряжения землей без таких объектов, тогда как возведение незавершенного жилого дома и его консервация не представляют собой сложности.

Необоснованными являются перечисленные ограничения для иностранцев, состоящих в браке с гражданами Республики Беларусь, поскольку КоЗ допускает раздел совместно нажитого имущества супругов, при котором с соблюдением определенных условий возможно отчуждение доли в праве собственности на земельный участок в пользу иностранцев.

Таким образом, для устранения пробелов в регулировании отношений с участием указанных субъектов предлагаем расширить их права, исключив из условий для нахождения в частной собственности иностранцев земельных участков с целевым назначением для строительства и обслуживания жилых домов необходимость размещать на таких участках объекты недвижимости.

Кроме того, следует обратить внимание на одну существенную новеллу КоЗ, в применении которой возникает ряд вопросов. Так, в п. 4 ст. 70 КоЗ закреплены права лица требовать отчуждения ему доли в праве собственности на земельный участок, но КоЗ не устанавливает порядок внесудебного отчуждения доли, в том числе с учетом возможности разрешения имущественных вопросов между супругами путем заключения брачного договора, а также порядок определения ее стоимости при возникновении спора, в том числе если право на земельный участок приобретено безвозмездно.

Также общепризнанно, что отчуждение собственником своего имущества считается добровольным, а поэтому при недостижении супругами (бывшими супругами) соглашения об отчуждении доли в праве собственности считаем правильным вести речь о возникновении спора по поводу передачи такой доли с выплатой компенсации. При определении

размера этой компенсации находим справедливым учитывать возмездность или безвозмездность приобретения права на участок, для чего нужно исходить из рыночной стоимости земельного участка, определенной в установленном законодательством об оценочной деятельности порядке, либо из его кадастровой стоимости соответственно.

С учетом вышеизложенного в целях единообразного применения п. 4 ст. 70 КоЗ предлагаем указать в нем, что отчуждение доли в праве собственности на земельный участок производится в порядке, предусмотренном законодательством о браке и семье или гражданским законодательством, а спор о ее стоимости и (или) отчуждении подлежит разрешению судом с применением в зависимости от оснований приобретения кадастровой или рыночной стоимости земельного участка.

Далее остановимся на таких формах использования земли, как право пожизненного наследуемого владения и постоянного пользования, поскольку их применение актуально для целей жилищного строительства.

Особенностью права пожизненного наследуемого владения применительно к цели жилищного строительства является его социальная предопределенность: данное право сохраняется на земельные участки, предоставленные в соответствии с ранее действовавшим законодательством; цели, для которых могут предоставляться земельные участки на указанном праве, социально значимы; земельные участки предоставляются при одновременном наличии гражданства Республики Беларусь и нахождении на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий; земельные участки предоставляются без взимания платы. В научной литературе отмечено, что «целесообразность сохранения права пожизненного наследуемого владения обусловлена социальными факторами» [16, с. 39]. Однако развитие земельных отношений требует совершенствования этой правовой формы.

Так, в силу социальной природы указанного права и «земельной амнистии», предусмотренной Законом Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов», считаем обоснованным закрепить в КоЗ норму, согласно которой после завершения срока проведения «земельной амнистии», установленного ст. 3 названного закона, земельные участки не должны предоставляться в пожизненное наследуемое владение при самовольном строительстве (такая мера будет выступать эффективной мерой в борьбе с самовольным строительством)¹.

¹В соответствии с п. 4 ст. 223 ГК решение суда о признании права собственности на самовольную постройку является основанием для принятия местным исполнительным и распорядительным органом решений о продолжении строительства или о введении самовольной постройки в эксплуатацию и ее государственной регистрации в установленном порядке, а также о предоставлении (изменении целевого назначения) земельного участка в порядке, предусмотренном законодательством об охране и использовании земель. Согласно п. 2.2 ст. 16 КоЗ земельные участки могут предоставляться в пожизненное наследуемое владение гражданам Республики Беларусь для строительства и обслуживания принадлежащих им на праве собственности или ином законном основании жилого дома, зарегистрированной организацией по государственной регистрации квартиры в блокированном жилом доме.

Кроме того, нами обращалось внимание на отсутствие конкретного механизма приобретения прав на земельный участок, в случае если кандидату в правообладатели принадлежит доля в праве на перешедшие по наследству жилой дом, квартиру в блокированном жилом доме, расположенные на таком земельном участке, что является предпосылкой для возникновения споров о правах на земельные участки. Решением данной проблемы может стать закрепление в КоЗ положения о том, что в таких случаях у кандидата в правообладатели появляется или к нему переходит доля в праве на земельный участок, пропорциональная доле в праве на расположенное на нем капитальное строение (здание, сооружение) [17].

Относительно права постоянного пользования необходимо отметить, что с учетом безвозмездного характера его следует рассматривать как форму государственной поддержки (на это обращает внимание Д. М. Демичев [14, с. 242–243]). В литературе встречаются мнения об отказе от этой правовой формы либо о сокращении ее применения, однако полагаем, что в целях содействия жилищному строительству и обеспечения интересов государства на данном этапе актуальным является сохранение этого вида права, но при условии закрепления социально значимых оснований его применения. В свете активного внедрения в практику строительства возведения индивидуального жилья путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком к числу таких оснований следует отнести возможность предоставления земельных участков юридическим лицам, осуществляющим данную застройку. При этом вопрос о последующем переходе прав на земельный участок от упомянутых юридических лиц должен решаться с применением существующих механизмов исходя из того, будет образована организация собственников или нет.

Как отмечено ранее, цели использования земельных участков определяют виды прав на них, а значит, влияют на порядок их предоставления, от которого зависит доступ к такому природному ресурсу, как земля. Несмотря на постоянное совершенствование этого порядка, он не лишен недостатков.

В соответствии со ст. 29–32 КоЗ вопросы, связанные с изъятием и предоставлением земельных участков, отнесены в основном к компетенции местных исполнительных и распорядительных органов, тогда как учеными высказывается мнение о необходимости расширять права местных представительных органов в этой сфере [18, с. 176–177]. Кроме того, развитие института народовластия в Республике Беларусь путем закрепления конституционного статуса Всебелорусского народного собрания актуализирует повышение роли общественности при распределении земли, о значении которой говорится в научной литературе [19, с. 180; 20, с. 80].

Отметим, что основа участия Советов депутатов в распоряжении землей заложена в законе (напри-

мер, п. 1.6, 1.27 ст. 17 Закона Республики Беларусь от 4 января 2010 г. № 108-З «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь»), но их полномочия не конкретизированы в КоЗ. Вместе с тем поскольку Советы депутатов являются представительными органами власти, считаем обоснованным наличие у них таких полномочий в некоторых социально значимых случаях (например, при предоставлении юридическим лицам земельных участков для строительства и обслуживания многоквартирных и блокированных жилых домов путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком, если при этом планируется строительство на землях, занятых объектами, имеющими природоохранное, оздоровительное, рекреационное, историко-культурное, социальное значение, либо при строительстве на большом количестве участков, для которого требуется их изъятие). В таких случаях необходимо обязательно выяснить и учесть мнение граждан и иных заинтересованных субъектов, проживающих (размещенных) на соответствующей территории. При этом отказ от учета их мнения должен быть мотивирован в решении Совета депутатов, что позволит дать ситуации объективную оценку в случае его обжалования.

Формирование земельного участка для целей его предоставления включает в себя установление границы. Изучение судебной практики показало, что именно допущенные при этом нарушения влекут признание установления границ недействительным. Подробно данная проблематика исследована нами ранее, для совершенствования порядка установления границ земельных участков предложено закрепить в КоЗ понятие «фактическая граница земельного участка» [21].

Примечательно то, что по общему правилу земельные участки предоставляются по результатам проведения аукционов, а исключения из него указаны в ст. 42 КоЗ, также исключения могут быть установлены Президентом Республики Беларусь. Согласно п. 2 ст. 42 КоЗ областными исполнительными комитетами предоставлены полномочия по определению населенных пунктов и иных территорий, на которых земельные участки, в том числе для конкретных целей, предоставляются без проведения аукциона. Подобные решения принимаются с учетом интересов государства, местных условий и экономической эффективности, однако эти критерии в законодательстве не раскрываются, равно как и не устанавливается их приоритет друг перед другом. В целях исключения разной правоприменительной практики предлагаем конкретизировать п. 2 ст. 42 КоЗ и указать, что областные исполнительные комитеты должны исходить из национальных интересов Республики Беларусь (данное понятие раскрывается в Концепции национальной безопасности Республики Беларусь и подразумевает учет интересов всех

лиц и достижение экономической выгоды). Полагая, что закрепление такой связи повысит уровень ответственности исполнительных комитетов при принятии решений.

В вопросе исследования механизмов предоставления земельных участков отметим, что в ряде случаев препятствием для их приобретения выступает большой размер платы, в том числе за право аренды. В целях обеспечения доступности землепользования и жилищного строительства в КоЗ установлена возможность предоставления рассрочки внесения платы, использование которой, как показывает практика, не всегда удовлетворяет интересы государства и землепользователей.

Проблемы правового регулирования рассрочки внесения платы за земельные участки освещены в научной литературе [22], такие же вопросы характерны для рассрочки внесения платы за право аренды земельных участков. Например, закрепление запрета на отчуждение и (или) последующий залог земельного участка, приобретенного с рассрочкой внесения платы (ее части), является недостаточным до полного исполнения плательщиком обязанности по внесению платы (ст. 38 КоЗ), так как не существует механизма реализации этой меры и контроля за ее действием.

Кроме того, в законодательстве не закреплены критерии, которыми местные исполнительные комитеты должны руководствоваться при предоставлении рассрочки. Для обеспечения объективности принимаемых решений предлагаем закрепить в КоЗ обязанность государственного органа учитывать семейное и (или) имущественное положение кандидатов в правообладатели земельных участков.

Следующей составляющей использования земельных участков для рассматриваемой цели является содержание правомочий землепользователей в области застройки. Отметим базисную, на наш взгляд, позицию ученых о том, что использование земельного участка по целевому назначению выступает одновременно правом и обязанностью субъекта прав на него [10, с. 305–308; 23, с. 39, 59; 24, с. 320–321]. Полагаем, что это утверждение лежит в основе конкретных прав и обязанностей, из которых выделим те, что имеют практическую значимость в сфере строительства жилья.

Анализ ст. 84 КоЗ позволяет сделать вывод о том, что правовое регулирование распорядительных правомочий землепользователей имеет несогласованность с нормами других отраслей законодательства. Например, в п. 2 ст. 84 КоЗ установлено право собственников совершать только перечисленные в нем сделки с земельными участками (куплю-продажу, мену, дарение, ренту, аренду, ипотеку), в то время как ГК позволяет заключать и не предусмотренные законодательством сделки, не противоречащие ему (ч. 2 п. 1 ст. 7 ГК). Кроме того, в КоЗ не закреплено

право собственников определять земельный участок в качестве предмета брачного договора, что не согласуется с нормами брачно-семейного законодательства.

В части обязанностей землепользователей в области застройки отметим наличие в научной литературе мнений о том, что работы по подготовке к строительству следует относить к занятию земельного участка [25, с. 10], на недостатки в законодательном определении которого обращено внимание ученых [26, с. 57–58]. На наш взгляд, ввиду установления для граждан срока завершения строительства жилых домов наличие ответственности за несовершение действий по занятию земельных участков, предоставленных для этой цели, является нецелесообразным.

В п. 1 Указа Президента Республики Беларусь от 7 февраля 2006 г. № 87 «О некоторых мерах по сокращению не завершенных строительством незаконсервированных жилых домов, дач» (далее – Указ № 87) закреплена обязанность гражданина завершить строительство жилого дома в течение трех лет с даты государственной регистрации права на земельный участок. При этом в Указе № 87 предусмотрены механизмы содействия своевременному завершению строительства (возможность продления срока и его приостановление при осуществлении консервации не завершенных строительством жилых домов). Принимая во внимание социальную значимость отмеченных вопросов, предлагаем актуализировать некоторые нормы Указа № 87, чтобы обеспечить реализацию землепользователями их обязанности.

Так, поскольку в период консервации не допускаются строительство жилого дома и благоустройство земельного участка, представляется обоснованным закрепить следующие альтернативные механизмы: сократить срок консервации до двух лет и увеличить возможный срок продления строительства до трех лет либо сохранить максимальный срок консервации в три года с возможностью неоднократного продления срока строительства в пределах двух лет, что позволит индивидуально подходить к различным ситуациям, но в то же время обеспечит реализацию целей Указа № 87. Выбор предложенных механизмов должен оставаться за землепользователями, которые будут его делать при своем первом обращении по данным вопросам.

Кроме того, следует конкретизировать и расширить перечень уважительных причин для продления срока строительства. В качестве таковых могут выступать установление I или II группы инвалидности, отсутствие лица в Республике Беларусь в связи с трудовой деятельностью, прохождением службы или лечения, прохождением срочной военной службы, потеря кормильца в семье, сокращение совокупного семейного дохода более чем на 50 % на протяжении последних шести месяцев по сравнению с аналогичным

периодом до государственной регистрации возникновения (перехода) права на земельный участок, другие объективные обстоятельства (совокупность обстоятельств), не зависящие от гражданина, которые он не может преодолеть за счет имеющихся возможностей и которые препятствуют ему в строительстве жилого дома.

Следует также уточнить в Указе № 87, что под завершением строительства жилого дома надо понимать возведение в соответствии законодательством фундамента, стен и крыши дома, независимо от его ввода в эксплуатацию. На наш взгляд, такая мера будет способствовать осуществлению строительства с соблюдением законодательства под угрозой прекращения действия права на земельный участок. В то же время в перспективе следует вести речь о том, что завершение строительства должно заканчиваться вводом жилого дома в эксплуатацию, для чего необходимы стимулирующие меры.

Говоря о полномочиях землепользователей в области застройки, отметим, что они предопределены обязанностью соблюдать не только земельное, но и иное законодательство [27, с. 88]. Однако проблема состоит в том, что не всегда обеспечена гармонизация законодательства, это обстоятельство приводит к приоритетному применению отдельных норм.

Так, в ст. 85 КоЗ закреплена обязанность использовать земельные участки и расположенные на них строения в соответствии с их целевым назначением и условиями отвода, но прямо не указано, что использование земли под застройку следует осуществлять с соблюдением законодательства. Такое положение снижает уровень ответственности землепользователей и не исключает возможные коллизии в применении норм различных отраслей законодательства. В связи с этим предлагаем закрепить в КоЗ обязанность использовать перечисленные объекты таким образом, чтобы не наносить вред окружающей среде, в соответствии с их назначением, условиями отвода земельных участков и соблюдением законодательства об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, экологического за-

конодательства, санитарно-гигиенических, противопожарных и иных норм и правил.

Заслуживает внимания также вопрос о порядке реализации полномочий землепользователей. В силу ст. 21 Закона Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. № 300-З «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности» застройка земельных участков осуществляется на основании разрешительной документации, состав которой зависит от того, планируется ли строительство на предоставленном земельном участке либо на земельном участке, который будет предоставлен в будущем (в том числе в зависимости от порядка предоставления). С учетом обоснованных выше направлений совершенствования КоЗ в части определения целевого назначения земельных участков и обязанностей землепользователей предлагаем иной подход: предоставление земельного участка для строительства и обслуживания жилого дома должно подразумевать возможность его застройки с соблюдением требований законодательства без получения дополнительного разрешения государственного органа [28, с. 493]. На наш взгляд, реализация такого подхода позволит сократить общие сроки строительства и связанные с ним издержки, а также будет способствовать де бюрократизации строительной деятельности.

Обратим внимание на тот факт, что некоторые действия в этом направлении совершены с принятием Указа Президента Республики Беларусь от 13 июня 2022 г. № 202 «Об упрощенном порядке возведения и реконструкции объектов строительства» и Указа Президента Республики Беларусь от 25 июля 2022 г. № 253 «Об упрощенном порядке приемки в эксплуатацию объектов строительства». В частности, предусмотрена либерализация отношений по застройке земельных участков объектами в виде многоквартирных жилых домов и нежилых капитальных построек пятого класса сложности. Представляется, что с учетом правоприменительной практики такой подход в качестве общего правила может быть применен в отношении всех многоквартирных и блокированных жилых домов.

Заключение

Исследование правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства показало наличие пробелов и правовой неопределенности, позволило выработать доктринальную основу для дальнейшего совершенствования законодательства и правоприменения. По результатам исследования можно сделать некоторые выводы.

Основой для справедливого распределения, эффективного и рационального использования земельных участков для жилищного строительства является закрепление в КоЗ следующей формули-

ровки: «Целевое назначение земельного участка, предоставленного для строительства и обслуживания жилого дома, установленные решением об изъятии и предоставлении земельного участка порядок, условия и ограничения его использования для целей, связанных со строительством, обслуживанием и эксплуатацией жилых домов, их составных элементов и принадлежностей, которые определены в соответствии с законодательством об охране окружающей среды, об охране и использовании земель, об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности».

Недостатки правового регулирования правового режима рассматриваемых земель во многом обусловлены не совсем последовательным применением доктринальных основ земельного права, в связи с чем требуется системное совершенствование за-

конодательства в части закрепления правовых форм использования земельных участков для жилищного строительства и механизмов их предоставления.

В таблице предлагаются следующие изменения в КоЗ для отдельных прав на земельные участки.

Предлагаемые изменения в КоЗ для отдельных прав на земельные участки
Proposed amendments to the Land Code of the Republic of Belarus for certain land rights

Право собственности	Право пожизненного наследуемого владения	Право постоянного пользования
<ul style="list-style-type: none"> • закрепить статус государства как собственника земли; • установить возможность нахождения земельных участков для строительства и обслуживания жилых домов в собственности иностранных граждан, лиц без гражданства в случае приобретения этих участков в период брака с гражданином Республики Беларусь; • закрепить право супруга (бывшего супруга) требовать от другого супруга (бывшего супруга) отчуждения ему доли в праве собственности на земельный участок, соответствующей перешедшей ему доле в праве собственности на расположенные на земельном участке объекты недвижимого имущества, в порядке, предусмотренном законодательством о браке и семье или гражданским законодательством; • разрешать споры в судебном порядке при недостижении соглашения об отчуждении доли в праве собственности на земельный участок и (или) о ее стоимости. 	<ul style="list-style-type: none"> • установить запрет на предоставление земельных участков в пожизненное наследуемое владение в случаях самовольного строительства; • откорректировать существующие нормы и указать в КоЗ, что в том случае, когда кандидату в правообладатели земельного участка принадлежит доля в праве на расположенные на нем капитальные строения (здания, сооружения), у него возникает или к нему переходит доля в праве пожизненного наследуемого владения на земельный участок, пропорциональная доле в праве на расположенное на нем капитальное строение (здание, сооружение). 	<ul style="list-style-type: none"> • закрепить социально ориентированные основания предоставления земельных участков на этом праве юридическим лицам, в том числе для строительства и обслуживания многоквартирных и блокированных жилых домов путем комплексной застройки земельных участков одним застройщиком с последующим переходом прав на такие участки либо к организациям собственников, либо к собственникам жилых домов с одновременным изменением вида права.

Предлагаются следующие изменения в КоЗ в целях совершенствования порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства:

1) закрепить полномочия областных Советов депутатов по предоставлению земельных участков в отдельных социально значимых случаях с одновременным закреплением обязательного участия в этих процессах общественности, отклонение мнения которой должно быть мотивировано решением Совета депутатов;

2) закрепить дефиницию «фактическая граница земельного участка – граница, существующая открыто на местности не менее 15 лет непрерывно, добросовестно закрепленная лицом с использованием природных объектов и (или) объектов искусственного происхождения, позволяющих достоверно определить ее положение на местности, расположение которой обеспечивает размещение в ее пределах всех принадлежащих этому лицу объектов недвижимости (при их наличии)»;

3) уточнить критерии определения областными исполнительными комитетами населенных пунктов и иных территорий, на которых земельные участки предоставляются для строительства и обслуживания жилых домов без проведения аукциона, и отнести

к таким критериям национальные интересы Республики Беларусь (дефиниция этого понятия представлена в законодательных актах);

4) определить, что при рассмотрении заявления о предоставлении рассрочки внесения платы за земельные участки должны учитываться семейное и имущественное положение лица, которому предоставляется земельный участок, а также установить неисчерпывающий перечень сведений, подлежащих учету при принятии решений;

5) предусмотреть, что в случае предоставления рассрочки внесения платы одновременно с государственной регистрацией права частной собственности (договора аренды земельного участка и возникновения основанного на нем права аренды) производится государственная регистрация возникновения ограничения (обременения) права (ипотека).

Для формирования целостного правового регулирования отношений по предоставлению и использованию земельных участков для жилищного строительства, которое невозможно без конкретизации правомочий и закрепления гарантий, а также эффективных механизмов защиты прав субъектов земельных отношений, необходимо расширить права землепользователей путем указания в КоЗ права

собственников земельных участков совершать предусмотренные законодательством и не противоречащие ему сделки с земельными участками и (или) долями в праве на них.

Кроме того, следует закрепить в Указе № 87 нижеперечисленные дополнительные механизмы содействия гражданам в своевременном завершении строительства жилых домов, обеспечивающие соблюдение баланса интересов личности, общества и государства:

- предоставить возможность неоднократного продления установленного срока строительства в пределах двух лет либо возможность его однократного продления до трех лет с сокращением возможного срока консервации до двух лет исходя из материального положения гражданина и других уважительных причин, не исчерпывающий, но широкий перечень которых следует предусмотреть нормативно;

- исключить ответственность граждан за несовершение действий по занятию земельных участков, предоставленных для строительства и обслуживания жилых домов;

- установить определение «завершение строительства жилого дома – возведение с соблюдением требований законодательства фундамента, стен и крыши этого дома, дачи, независимо от ввода таких домов, дач в эксплуатацию»;

- закрепить в КоЗ норму, согласно которой землепользователи обязаны использовать земельные участки, а также расположенные на них строения таким образом, чтобы не наносить вред окружающей среде, в соответствии с назначением, условиями отвода земельных участков, соблюдая законодательство об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, экологическое законодательство, санитарно-гигиенические, противопожарные и иные нормы и правила.

Библиографические ссылки

1. Шахрай ИС, Шингель НА. Тенденции развития земельного законодательства Республики Беларусь: новый этап. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2023;1:51–58.
2. Аксененок ГА. *Земельные правоотношения в СССР.* Москва: Госюриздат; 1958. 424 с.
3. Степанко МФ, Чувичко ВИ. *Право землепользования граждан.* Минск: Ураджай; 1984. 125 с.
4. Анисимов АП, редактор. *Земельное право России.* Москва: Высшее образование; Юрайт; 2009. 403 с.
5. Хорунжая ТВ. Земли жилой застройки населенных пунктов: целевое назначение и разрешенное использование. *Землеустройство, кадастр и мониторинг земель.* 2008;11:72–76.
6. Боголюбов СА. *Земельное право.* Москва: Юрайт; 2017. 416 с.
7. Балашенко СА, редактор. *Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле.* Минск: Дикта; 2009. 719 с.
8. Хорев БС, редактор. *Размещение населения в СССР: региональный аспект динамики и политики народонаселения.* Москва: Мысль; 1986. 220 с.
9. Бандорин ЛЕ. Разрешенное использование земельных участков: проблемы понимания сущности определения. *Имущественные отношения в Российской Федерации.* 2015;12:46–53.
10. Фомина ЛП, редактор. *Правовой режим земель в СССР.* Москва: Наука; 1984. 325 с.
11. Шингель НА. Земли населенных пунктов как объект правового регулирования. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Выпуск 16.* Минск: БГУ; 2005. с. 141–152.
12. Шингель НА. Перспективы развития земельного законодательства Республики Беларусь в условиях европейской интеграции. В: Балашенко СА, редактор. *Национальная государственность и европейские интеграционные процессы. Том 2, Проблемы унификации законодательства в Содружестве Независимых Государств и Европейском союзе.* Минск: Издательский центр БГУ; 2008. с. 409–411.
13. Хотько ОА. *Проблемы реализации прав землепользователей.* Минск: Белорусский национальный технический университет; 2017. 258 с.
14. Демичев ДМ. *Земельное право.* Минск: Адукацыя і выхаванне; 2012. 487 с.
15. Петров ВВ, редактор. *Земельное право России.* Москва: Зерцало; 1998. 301 с.
16. Шахрай ИС. Права граждан на земельные участки в Республике Беларусь. *Евразийский юридический журнал.* 2013;12:38–42.
17. Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы реализации права пожизненного наследуемого владения земельными участками. В: Пухов АА, редактор. *Осенние чтения «Молодежь и право». Материалы I Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов; 19 ноября 2020 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2021. с. 469–471.
18. Шингель НА. Правовые проблемы государственного регулирования земельных отношений. В: Бибило ВН, редактор. *Право и демократия. Выпуск 20.* Минск: БГУ; 2009. с. 169–181.
19. Боголюбов СА. *Земельное право.* Москва: Высшее образование; 2008. 413 с.
20. Оглоблина ОМ, Тихомирова ЛВ, Тихомиров МЮ. *Земельные участки: основания и порядок приобретения.* Москва: Тихомиров М. Ю.; 2007. 156 с.
21. Красуцкий ГВ. «Фактическая граница» земельного участка: понятие и правовое значение. В: Пухов АА, редактор. *Государство и право в условиях глобализации. Материалы Международной научной конференции студентов, магистрантов и аспирантов; 1–2 ноября 2019 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2020. с. 425–426.
22. Красуцкий ГВ. О совершенствовании правового регулирования предоставления рассрочки внесения платы за земельные участки, предоставляемые в частную собственность. В: Макарова ТМ, редактор. *Традиции и перспективы развития науки экологического, природоресурсного и аграрного права. Сборник статей по материалам круглого стола, приуроченного к юбилею кафедры экологического и аграрного права; 20 мая 2021 г.; Минск, Беларусь.* Минск: БГУ; 2021. с. 124–127.

23. Шингель НА. *Земельное право*. Минск: Литаратура і мастацтва; 2009. 116 с.
24. Шахрай ИС. Система прав граждан на земельные участки: особенности и перспективы развития. В: Верера ИВ, редактор. *Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализации в национальных правовых системах. Сборник статей Международной научно-практической конференции; 28–29 октября 2016 г.; Новополоцк, Беларусь. Том 3*. Новополоцк: Полоцкий государственный университет имени Евфросинии Полоцкой; 2016. с. 316–324.
25. Брауде ИЛ. *Договоры по капитальному строительству в СССР*. Москва: Госюриздат; 1952. 256 с.
26. Шахрай ИС. Правовой режим земельных участков, предоставленных гражданам для строительства и (или) обслуживания жилого дома: некоторые проблемы. *Юстиция Беларуси*. 2016;4:55–60.
27. Станкевич НГ. *Земельное право Республики Беларусь*. Минск: Амалфея; 2000. 479 с.
28. Красуцкий ГВ. Некоторые проблемы определения целевого назначения земельных участков для жилищного строительства. В: Гурский ВЛ, редактор. *Стратегия развития экономики Беларуси: вызовы, инструменты реализации и перспективы. Том 2*. Минск: Право и экономика; 2020. с. 488–493.

References

1. Shakhray IS, Shingel NA. Trends in the development of land legislation of the Republic of Belarus: a new stage. *Journal of the Belarusian State University. Law*. 2023;1:51–58. Russian.
2. Aksenonok GA. *Zemel'nye pravootnosheniya v SSSR* [Land relations in the USSR]. Moscow: Gosyurizdat; 1958. 424 p. Russian.
3. Stepanko MF, Chuvichko VI. *Pravo zemlepol'zovaniya grazhdan* [The right of land use of citizens]. Minsk: Uradzhai; 1984. 125 p. Russian.
4. Anisimov AP, editor. *Zemel'noe pravo Rossii* [Russian land law]. Moscow: Vysshee obrazovanie; Yurait; 2009. 403 p. Russian.
5. Khorunzhaya TV. [Residential land in settlements: intended use and permitted use]. *Zemleustroistvo, kadastr i monitoring zemel'*. 2008;11:72–76. Russian.
6. Bogolyubov SA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Yurait; 2017. 416 p. Russian.
7. Balashenko SA, editor. *Kommentarii k Kodeksu Respubliki Belarus' o zemle* [Commentary on the Land Code of the Republic of Belarus]. Minsk: Dikta; 2009. 719 p. Russian.
8. Khorev BS, editor. *Razmeshchenie naseleniya v SSSR: regional'nyi aspekt dinamiki i politiki narodonaseleniya* [Population distribution in the USSR: a regional aspect of population dynamics and policy]. Moscow: Mysl'; 1986. 220 p. Russian.
9. Bandorin LE. [Permitted use of land plots: problems of understanding the essence of the definition]. *Imushchestvennye otnosheniya v Rossijskoi Federatsii*. 2015;12:46–53. Russian.
10. Fomina LP, editor. *Pravovoi rezhim zemel' v SSSR* [The legal regime of lands in the USSR]. Moscow: Nauka; 1984. 325 p. Russian.
11. Shingel NA. [Lands of settlements as an object of legal regulation]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Vypusk 16* [Law and democracy. Issue 16]. Minsk: Belarusian State University; 2005. p. 141–152. Russian.
12. Shingel NA. [Prospects for the development of the land legislation of the Republic of Belarus in the context of European integration]. In: Balashenko SA, editor. *Natsional'naya gosudarstvennost' i evropeiskie integratsionnye protsessy. Tom 2, Problemy unifikatsii zakonodatel'stva v Sodruzhestve Nezavisimykh Gosudarstv i Evropeiskom soyuze* [National statehood and European integration processes. Volume 2, Problems of unification of legislation in the Commonwealth of Independent States and the European Union]. Minsk: Izdatel'skii tsentr BGU; 2008. p. 409–411. Russian.
13. Khot'ko OA. *Problemy realizatsii prav zemlepol'zovatelei* [Problems of realisation of the rights of land users]. Minsk: Belarusian National Technical University; 2017. 258 p. Russian.
14. Demichev DM. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Minsk: Adukatsyja i vykhavanne; 2012. 487 p. Russian.
15. Petrov VV, editor. *Zemel'noe pravo Rossii* [Russian land law]. Moscow: Zertsalo; 1998. 301 p. Russian.
16. Shakhray IS. [Citizens' rights to land plots in the Republic of Belarus]. *Evrasiiskii yuridicheskii zhurnal*. 2013;12:38–42. Russian.
17. Krasutski HV. [Some problems of realization of the right of lifelong inherited ownership of land plots]. In: Pukhov AA, editor. *Osenne chteniya «Molodezh' i pravo». Materialy I Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii studentov, magistrantov i aspirantov; 19 noyabrya 2020 g.; Minsk, Belarus* [Autumn readings «The youth and the law». Proceedings of the 1st International scientific conference of students, master degree students and postgraduate students; 2020 November 19; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 469–471. Russian.
18. Shingel NA. [Legal problems of state regulation of land relations]. In: Bibilo VN, editor. *Pravo i demokratiya. Vypusk 20* [Law and democracy. Issue 20]. Minsk: Belarusian State University; 2009. p. 169–181. Russian.
19. Bogolyubov SA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Vysshee obrazovanie; 2008. 413 p. Russian.
20. Ogloblina OM, Tikhomirova LV, Tikhomirov MYu. *Zemel'nye uchastki: osnovaniya i poryadok priobreteniya* [Land plots: grounds and procedure for acquisition]. Moscow: Tikhomirov M. Yu.; 2007. 156 p. Russian.
21. Krasutski HV. [«The actual boundary» of the land plot: the concept and legal meaning]. In: Pukhov AA, editor. *Gosudarstvo i pravo v usloviyakh globalizatsii. Materialy Mezhdunarodnoi nauchnoi konferentsii studentov, magistrantov i aspirantov; 1–2 noyabrya 2019 g.; Minsk, Belarus'* [State and law in the context of globalisation. Materials of the International scientific conference of students, master degree students and postgraduate students; 2019 November 1–2; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2020. p. 425–426. Russian.
22. Krasutski HV. [On improving the legal regulation of the provision of installment payments for land plots provided for private ownership]. In: Makarova TM, editor. *Traditsii i perspektivy razvitiya nauki ekologicheskogo, prirodoupravleniya i agrarnogo prava. Sbornik statei po materialam kruglogo stola, priurochennogo k yubileyu kafedry ekologicheskogo i agrarnogo prava; 20 maya 2021 g., Minsk, Belarus'* [Traditions and prospects of the science of the ecological and agricultural law development. Round table proceedings dedicated to the anniversary of the department of environmental and agrarian law; 2021 May 20; Minsk, Belarus]. Minsk: Belarusian State University; 2021. p. 124–127. Russian.
23. Shingel NA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Минск: Литаратура і мастацтва; 2009. 116 p. Russian.

24. Shakhray IS. [The system of citizens' rights to land plots: features and prospects of development]. In: Vegeera IV, editor. *Konstitutsionnye prava i svobody: problemy interpretatsii i realizatsii v natsional'nykh pravovykh sistemakh. Cbornik statei Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28–29 oktyabrya 2016 g.; Novopolotsk, Belarus'. Tom 3* [Constitutional rights and freedoms: problems of interpretation and realisation in national legal systems. Proceedings of International scientific and practical conference; 2016 October 28–29; Novopolotsk, Belarus. Volume 3]. Navapolack: Eyphrosyne Polotskaya State University of Polotsk; 2016. p. 316–324. Russian.

25. Braude IL. *Dogovory po kapital'nomu stroitel'stvu v SSSR* [Capital construction contracts in the USSR]. Moscow: Gosyurizdat; 1952. 256 p. Russian.

26. Shakhray IS. [The legal regime of land plots provided to citizens for the construction and (or) maintenance of an apartment building: some problems]. *Yustitsiya Belarusi*. 2016;4:55–60. Russian.

27. Stankevich NG. *Zemel'noe pravo Respubliki Belarus'* [Land law of the Republic of Belarus]. Minsk: Amalfeya; 2000. 479 p. Russian.

28. Krasutski HV. [Some problems of determining the purpose of land plots for housing construction]. In: Gurskii VL, editor. *Strategiya razvitiya ekonomiki Belarusi: vyzovy, instrumenty realizatsii i perspektivy. Tom 2* [The strategy of economics of the Republic of Belarus development: challenges, instruments of realisation and prospects. Volume 2]. Minsk: Pravo i ekonomika; 2020. p. 488–493. Russian.

Статья поступила в редколлегию 04.03.2024.
Received by editorial board 04.03.2024.