Экологическое право, природоресурсное право и аграрное право

Environmental law, natural resources law and agrarian law

УДК 349.41(476)(043.3)

ГАРАНТИИ ПРАВ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАТЕЛЕЙ ПРИ ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЗЕМЕЛЬНЫХ УЧАСТКОВ ДЛЯ ИНДИВИДУАЛЬНОГО ЖИЛИЩНОГО СТРОИТЕЛЬСТВА

Г. В. КРАСУЦКИЙ[1)]

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

Аннотация. Рассмотрены проблемы обеспечения гарантий прав землепользователей при использовании земельных участков для индивидуального жилищного строительства в аспекте действия принципа социальной справедливости и цифровизации различных сфер деятельности. Сформулированы теоретические выводы и предложения по совершенствованию законодательства в целях обеспечения доступности, эффективности и рациональности землепользования для индивидуального жилищного строительства.

Ключевые слова: земельное право; индивидуальное жилищное строительство; гарантии и защита прав граждан при использовании земельных участков.

Образец цитирования:
Красуцкий ГВ. Гарантии прав землепользователей при использовании земельных участков для индивидуального жилищного строительства. *Журнал Белорусского государственного университета. Право.* 2024;3:72–82.
EDN: TKGSWS

For citation:
Krasutski HV. Guarantees of the rights of land users of land plots for individual housing construction. *Journal of the Belarusian State University. Law.* 2024;3:72–82. Russian.
EDN: TKGSWS

Автор:
Георгий Вячеславович Красуцкий – соискатель кафедры экологического и аграрного права юридического факультета. Научный руководитель – доктор 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

GUARANTEES OF THE RIGHTS OF LAND USERS OF LAND PLOTS FOR INDIVIDUAL HOUSING CONSTRUCTION

H. V. KRASUTSKI[a]

[a]*Belarusian State University, 4 Niezaliezhnasci Avenue, Minsk 220030, Belarus*

Abstract. The author of the article examines the problems in the field of guarantees of the rights of land users when using land plots for individual housing construction in the aspect of the principle of social justice and digitalisation of various fields of activity. Theoretical conclusions and proposals for improving legislation in order to ensure accessibility, efficiency and rationality of land use for individual housing construction are formulated.

Keywords: land law; individual housing construction; guarantees and protection of citizens' rights in the use of land plots.

Введение

Одной из приоритетных задач государственной политики Республики Беларусь является обеспечение граждан жильем, включая содействие индивидуальному жилищному строительству. Названная социально значимая задача подразумевает организацию землепользования для указанной цели и одновременно законодательное закрепление гарантий прав граждан, обеспечение баланса публичных и частных интересов при использовании земельных участков, в том числе при их предоставлении.

В рамках данной темы объектами исследовательского интереса выступают понятие «индивидуальное жилищное строительство» и гарантии прав всех субъектов земельных отношений, использующих земельные участки для этой цели. Такие гарантии, по нашему мнению, должны последовательно реализовываться на всех этапах существования правоотношений по использованию земельных участков в рассматриваемых целях, начиная с предоставления земельных участков и их использования и заканчивая прекращением прав на них.

Теоретическую основу вопросов гарантий прав землепользователей в области земельных отношений представляют собой труды отечественных и зарубежных ученых. В частности, белорусские исследователи названные гарантии сводят к нормам законодательства, в которых закреплены положения, обеспечивающие возможность иметь определенное право, осуществлять, защищать и восстанавливать его [1, с. 199; 2, с. 83, 84; 3, с. 152, 153]. В то же время в целях эффективного применения гарантий их следует сформулировать в отношении конкретных вопросов. Данное обстоятельство в отсутствие комплексного исследования обозначенной проблематики обусловило выбор темы настоящей статьи.

Целью исследования выступает разработка научно аргументированного понятия «индивидуальное жилищное строительство», а также формулировка гарантий прав землепользователей при использовании земельных участков для индивидуального жилищного строительства. Чтобы достичь поставленной цели, решаются задачи по выявлению концептуальных недостатков правового регулирования рассматриваемых правоотношений и обоснованию путей их устранения.

Основная часть

Обращаясь к понятию «индивидуальное жилищное строительство», отметим, что, несмотря на использование этого термина в юридической литературе и нормативных правовых актах, в законодательстве отсутствует его научно аргументированное определение, которое могло бы быть использовано в правовом регулировании земельных, жилищных, градостроительных и других взаимосвязанных общественных отношений. Ранее нами были изучены вопросы о понятии «жилищное строительство», определяющем сущность целевого назначения соответствующих земельных участков, а также предложены их доктринально обоснованные определения, предусматривающие, что такая деятельность должна осуществляться с соблюдением согласованного экологического, земельного и градостроительного законодательства [4, с. 150; 5, с. 82].

Анализ действующего законодательства Республики Беларусь (например, п. 1.60 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, п. 3, 19, 34 ст. 1 Жилищного кодекса Республики Беларусь) позволяет утверждать, что к объектам индивидуального жилищного строительства относятся одноквартирные жилые дома, блокированные жилые дома и квартиры в них. К слову, при их строительстве, обслуживании и содержании обеспечивается достижение не только общих целей, характерных для категории земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, но и удовлетворение

частных потребностей и требований граждан в области застройки, что подчеркивает индивидуальный характер строительства. В то же время рассматриваемый вид жилищного строительства подразумевает использование земли, поэтому вопросы ее охраны, определения границ и порядка землепользования имеют существенное значение.

Соответственно, под индивидуальным жилищным строительством как особым видом землепользования предлагаем понимать деятельность на земельных участках в пределах населенных пунктов, осуществляемую в интересах землепользователей с соблюдением законодательства об охране окружающей среды, охране и использовании земель, архитектурной, градостроительной и строительной деятельности по строительству одноквартирных жилых домов, блокированных жилых домов, квартир в блокированных жилых домах, а также деятельность по их обслуживанию и содержанию.

Полагаем, что предложенная дефиниция позволяет определить юридическую сущность понятия целевого назначения земельных участков, предназначенных для вышеназванного вида жилищного строительства, которое подразумевает порядок, условия и ограничения использования земельных участков для строительства, обслуживания и содержания упомянутых объектов недвижимости (определены в соответствии с законодательством об охране окружающей среды, охране и использовании земель, архитектурной, градостроительной и строительной деятельности).

Исходя из того, что индивидуальное жилищное строительство охватывает совокупность различных отношений, возникающих на разных этапах «жизненного цикла» объектов недвижимости, на каждом из которых человек имеет конкретные интересы, правовое регулирование этих отношений подразумевает законодательное закрепление для граждан как субъектов земельных отношений гарантий наличия определенных прав и их реализации. Ввиду широкого круга этих прав остановимся на отдельных наиболее актуальных гарантиях их реализации и защиты, к которым следует отнести обеспечение прав субъектов отношений на предоставление в разумные сроки земельных участков для заявленной цели уполномоченными субъектами, в том числе представительными органами, на основании понятных правил; своевременное получение достоверной и полной информации о земельных участках, о ходе инициированной процедуры их предоставления; закрепление справедливых, эффективных, конкурентных и доступных механизмов предоставления земельных участков, обеспечивающих учет общественного мнения в необходимых случаях; использование своего и при определенных условиях ограниченное использование чужого земельного участка с одновременной защитой от возможных посягательств, в том числе не связанных с лишением владения земельным участком, включая справедливое разрешение земельных споров, а также от произвольного прекращения прав, включая изъятие недвижимости для государственных нужд, и др.

Так, основополагающее значение в области землепользования для индивидуального жилищного строительства имеет само по себе право граждан на предоставление им земельных участков для указанной цели, однако как таковое оно в законодательстве не закреплено. Кроме того, в ряде случаев лица, не являющиеся по смыслу п. 1.23 ст. 1 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) землепользователями, также имеют права, которые подлежат защите (например, кандидат в правообладатели земельного участка; лицо, государственная регистрация прав которого на земельный участок признана недействительной, и т. д.). Однако закрепленные в КоЗ принципы земельных отношений, нормы о правомочиях, защите прав и другие нормы на этих лиц не распространяются, что ограничивает их в возможностях охраны своих законных интересов. В целях устранения обозначенных пробелов считаем обоснованным внести в ст. 5 КоЗ изменения, обеспечивающие распространение принципов земельных отношений на всех их субъектов.

Важное значение для возникновения права землепользования имеет объем доступной для граждан информации о земельных участках, а также оперативность процедуры их предоставления. При этом оба указанных аспекта следует рассматривать в контексте активного развития информационных технологий, которые, как отмечает О. И. Чуприс, «должны служить развитию права и правовых отношений» [6, с. 5]. Вместе с тем в области распространения информации о земельных участках и в процедуре их предоставления потенциал цифровизации реализован не полностью.

Так, анализ гл. 4 КоЗ и норм Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков[1] позволяет выделить среди недостатков внедрения информационных технологий в названные области отсутствие у кандидата в правообладатели законодательно обеспеченной возможности получить достоверную и полную информацию о ходе начатой по его заявлению процедуры предоставления земельного участка (ввиду отсутствия у исполнителей такой обязанности). Соответственно, информацию гражданин может получить только в устной форме. Основанием для предоставления информации является письменное обращение, срок рассмотрения

[1]О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 янв. 2023 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2024.

которого специальным законодательством не регламентирован, а согласно ст. 17 Закона Республики Беларусь от 18 июля 2011 г. № 300-З «Об обращениях граждан и юридических лиц», имеющего иную сферу правового регулирования, он может достигать одного месяца.

Кроме того, имеет значение объем доступной для граждан информации о земельных участках, которые могут быть использованы для индивидуального жилищного строительства. В частности, до обращения за предоставлением земельного участка для заявителя представляет интерес информация об истории объекта, спорах в отношении него, ограничениях (обременениях) прав на него, действующих градостроительных регламентах и иных требованиях, поэтому такие сведения должны быть общедоступными. Важность обозначенного вопроса обусловливает внимание белорусских ученых к проблематике информационного обеспечения в сфере природопользования [7, с. 189–206], одним из направлений которого является информирование всех заинтересованных лиц о свободных (незанятых) земельных участках (ст. 44 КоЗ). Несмотря на значимость этого направления, в его правовом регулировании сохраняется ряд недостатков.

В п. 6 Положения о порядке формирования перечней свободных (незанятых) земельных участков и перечней земельных участков для реализации инвестиционных проектов[2] указано, какую информацию необходимо включить в данные перечни. В силу п. 13 этого же положения такая информация должна быть полной, достоверной, открытой, доступной. Однако, по нашему мнению, приведенный в законодательстве объем публикуемой информации не обеспечивает достижения указанных целей.

Например, информация из перечней не позволяет кандидату в правообладатели самостоятельно определить местоположение тех земельных участков, которые не имеют кадастрового номера; узнать информацию об истории земельного участка, его подлежащих государственной регистрации изменениях, спорах в отношении него, перспективных градостроительных планах населенного пункта, в границах которого он расположен, допустимых параметрах застройки, особенностях использования земельного участка (например, для выяснения сведений о прохождении на местности коммуникаций). Изложенное указывает на необходимость совершенствовать порядок распространения информации о земельных участках путем отражения в соответствующих информационных системах более широкого перечня общедоступных сведений о них.

Среди гарантий, обеспечивающих доступность земельных участков для осуществления индивидуального жилищного строительства, следует выделить необходимость определения в законодательстве компетентных субъектов, включая представительные органы, которые могли бы принимать законные и обоснованные решения в данной области, а также необходимость закрепления простых и понятных правил предоставления земельных участков, направленных на ускорение этого процесса. В частности, речь идет о том, что еще на этапе направления местным исполкомом поручения организации по землеустройству она вправе прекратить подготовку материалов предварительного согласования, создание проекта отвода земельного участка, работы по установлению границы земельного участка в случаях невозможности соблюдения требований законодательства об охране и использовании земель, законодательства в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности, а также градостроительных регламентов, природоохранных требований, санитарных, строительных и иных норм и правил при предоставлении и использовании земельного участка для заявленных целей (абзац 3 ч. 1, ч. 2 п. 13 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков).

На наш взгляд, такое законодательное положение является необоснованным, так как принятие решений об изъятии и предоставлении земельных участков относится к исключительной компетенции, как правило, местных исполкомов. В связи с вышесказанным считаем правильным говорить о том, что в перечисленных случаях организация по землеустройству вправе приостановить работы по договору подряда до получения согласия на их продолжение от государственного органа, направившего поручение их выполнить, а также от кандидата в правообладатели земельного участка. Полагаем, что только при неполучении такого согласия договор подряда может быть расторгнут. В случае же его получения в итоговых материалах должна содержаться информация о выявленных нарушениях, которые будут оценены уполномоченным государственным органом при принятии решения об изъятии и предоставлении земельного участка либо решения об отказе в его предоставлении.

Обращаясь к вопросу об оперативности процесса отвода земельных участков и применения в нем информационных технологий, констатируем, что по действующему законодательству время для создания земельных участков и их предоставления не является ограниченным и составляет более 30 рабочих дней, а на практике может достигать нескольких месяцев, что обусловлено необходимостью подачи заявлений в письменном виде и личного присутствия граждан в некоторых случаях, а также движением документов и материалов между государственными

[2]О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 янв. 2023 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2024.

органами, организациями, требованием об их различных согласованиях. Вместе с тем обозначенная продолжительность рассматриваемой процедуры негативно влияет на общий срок и стоимость строительства индивидуальных жилых домов и инфраструктуры населенных пунктов, а при возмездном предоставлении государством земельных участков – на оперативность поступления денежных средств в бюджет.

Также отметим, что в ч. 3 п. 37 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков установлено, что земельно-кадастровый план с нанесенной границей земельного участка дополнительно согласовывается организацией по землеустройству с рядом должностных лиц (руководителем (его заместителем) территориального органа Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, руководителем территориального органа (подразделения) по чрезвычайным ситуациям, руководителем государственного органа (учреждения), осуществляющего государственный санитарный надзор), что в итоге влияет на срок предоставления земельных участков. В связи с этим фактом заслуживает внимания мнение ученых, которые отмечают, что «необходимо участие в выборе земельного участка компетентных государственных органов или органов местного самоуправления, которые располагают достоверными и полными сведениями о правовом положении земельного участка, а также о его положительных и отрицательных свойствах в качестве места для размещения именно данного объекта строительства» [8, с. 78]. Соглашаясь с такой точкой зрения, отметим, что требование о вышеуказанных согласованиях является обоснованным, но недостаточным для гарантирования беспрепятственного землепользования.

Чтобы обеспечить использование земельного участка без установления в дальнейшем в отношении него ограничений (обременений) прав в связи с прохождением каких-либо коммуникаций либо чтобы своевременно информировать кандидата в правообладатели земельного участка о таких ограничениях (обременениях) прав, правильно было бы согласовывать земельно-кадастровый план с энерго- и водоснабжающими организациями, в ведении которых находятся эти коммуникации. В то же время согласования должны ограничиваться конкретными разумными сроками, а движение документов и материалов между ними должно осуществляться в электронном виде.

Кроме того, порядок изъятия и предоставления земельного участка характеризуется дублированием некоторых полномочий. Например, согласно ч. 5 п. 33 Положения о порядке изъятия и предоставления земельных участков организация по землеустройству согласовывает земельно-кадастровый план с территориальным подразделением архитектуры и градостроительства и структурным подразделением землеустройства. Далее из п. 34 этого же положения следует, что после установления границы земельного участка материалы об изъятии и предоставлении земельного участка, проект решения местного исполкома об изъятии и предоставлении земельного участка в течение двух рабочих дней со дня их оформления передаются на бумажном носителе организацией по землеустройству обратно в соответствующее структурное подразделение землеустройства, которое в течение пяти рабочих дней рассматривает их, при необходимости уточняет проект решения местного исполкома и вносит его исполкому с такими материалами для принятия решения.

Полагаем, что оптимальным является совмещение согласования земельно-кадастрового плана структурным подразделением землеустройства и рассмотрения им материалов об изъятии и предоставлении земельного участка в одну процедуру, что позволит сократить общий срок образования земельного участка.

Так, формирование существующих автоматизированных информационных систем, действующих в области земельных отношений, должно осуществляться таким образом, чтобы они обеспечивали полноту, достоверность, открытость и доступность информации о земельных участках, что имеет практическое значение для принятия управленческих решений и является важным с точки зрения целесообразности инициирования землепользования. При этом для оперативности предоставления земельных участков предлагается более широкое применение информационных технологий в данном процессе.

Исследования в области гарантий прав граждан на стадии предоставления им земельных участков позволили выявить некоторые требующие совершенствования законодательные положения, относящиеся к механизмам возникновения землепользования, которые в КоЗ не систематизированы. В частности, к числу недостатков конкурса по выбору землепользователя дополнительного участка следует отнести определение оснований для его проведения и критериев, по которым выбирается его победитель.

Так, в п. 7 и 10 Положения о порядке проведения конкурса по выбору землепользователя дополнительного земельного участка[3] указано, что критерии выбора могут определяться организатором конкурса по своему усмотрению, что вызывает вопросы, поскольку при таком подходе не исключены случаи

[3]О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 янв. 2023 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2024.

их установления для конкретного лица, а значит, имеются коррупционные риски.

Кроме того, в случае соответствия критериям двух и более участников конкурса выигравшим конкурс признается участник, подавший заявление раньше других (ч. 2 п. 19 вышеназванного положения). В такой ситуации возникает вопрос о целесообразности организации и проведения конкурса, так как оценка соответствия критериям и установление лица, подавшего заявление раньше других участников конкурса, могут быть осуществлены местным исполкомом без образования комиссии.

Исходя из обоснованности закрепления проведения конкурса в качестве механизма предоставления земельных участков, считаем правильным вести речь о расширении критериев, по которым должен определяться его победитель. При этом такие критерии должны максимально учитывать обстоятельства, связанные с личностью кандидата в правообладатели дополнительным земельным участком и членов его семьи (например, имущественное, семейное положение, жилищные условия, в том числе нуждаемость в улучшении жилищных условий, обоснование планируемого строительства, подтвержденное наличие денежных и иных ресурсов для его осуществления и т. д.).

Важным элементом землепользования для целей индивидуального жилищного строительства является наличие у землепользователей гарантий их прав при использовании земельных участков для указанной цели. Исходим из того, что названные нами субъекты неоправданно ограничены в способах защиты своих прав, основанных на принципах земельных отношений, так как в КоЗ недостаточно отражены диспозитивные начала, позволяющие более гибко регулировать отношения между землепользователями, в том числе смежными.

Так, некоторые исследователи пишут о том, что лицо, право на земельный участок которого было нарушено, само осуществляет выбор способа защиты права, предусмотренного законом, в соответствии с характером и видом нарушенного права, но если в законодательстве установлен определенный способ защиты, то применяется только он [9, с. 212]. Примером такой ситуации служит негаторный иск (ст. 285 и 286 Гражданского кодекса Республики Беларусь (далее – ГК)). В цивилистической науке отмечается, что содержанием негаторного требования выступают пресечение действий ответчика, которые создали для собственника помехи в осуществлении его прав, и запрещение их совершения в будущем [10, с. 834; 11 с. 152].

Как показывает практика, конфликтные ситуации между субъектами земельных отношений по поводу препятствий в пользовании земельными участками весьма распространены. При этом указанные нарушения могут проявляться в самых различных формах: возведении капитального строения (сооружения), забора, высаживании насаждений и т. д. В ряде случаев предметом судебных споров выступают требования, основанные на несоответствиях нормам законодательства при расположении капитальных строений (сооружений), насаждений, ограждений, субъективных представлениях землепользователей об их правах, нарушениях фиксированных границ, допущенных в пределах установленной законодательством точности геодезических измерений. Вместе с тем в КоЗ нет специальной нормы, обеспечивающей защиту прав землепользователей от нарушений, не связанных с лишением владения земельными участками, в связи с чем при разрешении земельных споров применяются нормы ГК, основанного на иных принципах.

Ввиду изложенного в целях расширения возможностей землепользователей по оперативному разрешению земельных споров, возникающих при использовании земельных участков для индивидуального жилищного строительства, предлагаем применять установленный законодательством несудебный механизм восстановления фиксированных границ земельных участков, предусмотренный Инструкцией о порядке проведения работ по установлению (восстановлению), изменению границ земельных участков[4], который дает возможность урегулировать разногласия по вопросам их местоположения.

Кроме того, для сокращения предъявления требований, обусловленных исключительно личными представлениями отдельных лиц о своих правах, КоЗ следует дополнить нормой, согласно которой субъект земельных отношений вправе требовать восстановления положения, существовавшего до нарушения права, пресечения действий, нарушающих право или создающих реальную угрозу его нарушения. При этом считаем обоснованным вести речь о защите прав не только землепользователей, но и других лиц, которые фактически правомерно осуществляют землепользование (например, собственники квартир в блокированном жилом доме, размещенном на земельном участке, который предоставлен юридическому лицу, произведшему строительство этого жилого дома).

Актуальным в области индивидуального жилищного строительства остается вопрос о правах на капитальные строения, возведенные на чужом земельном участке. В частности, споры о правах на такие объекты возникают в случаях, когда после осуществления разрешенного собственником строительства застройщик

[4]Об утверждении инструкции о порядке проведения работ по установлению (восстановлению), изменению границ земельных участков [Электронный ресурс] : постановление Государств. ком. по имуществу, 23 дек. 2022 г., № 44 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2024.

лишается доступа к созданному для себя имуществу и возможности оформления своих прав (например, после истечения срока аренды земельного участка, на котором арендатор возвел капитальное строение). Судебной практике известны случаи передачи гражданами земельных участков другим лицам для строительства на них жилых домов с последующим признанием за ними права собственности на строительные материалы, из которых созданы объекты недвижимости[5], что свидетельствует о существовании общественного запроса на урегулирование этих отношений. Отметим, что в науке нет единого мнения о субъекте права собственности на постройки, возведенные на чужом земельном участке, а в КоЗ нет специальной нормы, которая регулировала бы эти отношения.

Ввиду изложенного приходим к выводу о том, что в перспективе в КоЗ необходимо закрепить особые основания пользования собственником недвижимости земельным участком и такую форму использования земельных участков, как право застройки. Данные меры явились бы гарантией прав граждан при правомерном строительстве на чужом земельном участке, когда оно допустимо в силу законодательства или договора.

Среди гарантий прав землепользователей в области индивидуального жилищного строительства важное место занимают те из них, которые обеспечивают защиту от произвольного прекращения прав, в том числе путем изъятия земельных участков для государственных нужд. При таком изъятии земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, имеет место воздействие на права землепользователей в области земельных и жилищных отношений, поэтому существенное значение имеют вопросы, связанные с определением объекта изъятия, способами обеспечения прав указанных лиц, в том числе посредством справедливой и полной компенсации.

Согласно ст. 88 КоЗ при изъятии земельных участков для государственных нужд предусмотрены следующие гарантии прав землепользователей: возмещение убытков; выкуп земельных участков, находящихся в частной собственности, по их кадастровой стоимости на дату выкупа; возмещение собственнику стоимости приобретенного по результатам аукциона земельного участка с учетом инфляции в размере, не превышающем его кадастровую стоимость на дату выкупа. В качестве дополнительной гарантии, помимо возмещения убытков, предполагается предоставление землепользователям равноценных земельных участков взамен изымаемых[6], что зависит от местных условий и особенностей, волеизъявления указанных лиц. Приведенные положения являются важной гарантией прав землепользователей при осуществлении индивидуального жилищного строительства, но они не охватывают некоторые иные распространенные ситуации. Например, буквальное толкование ст. 88 КоЗ не позволяет изымать для государственных нужд часть земельного участка, в то время как не всегда имеется необходимость в изъятии его целиком. Данное обстоятельство может повлечь дополнительные затраты государства и негативные последствия для землепользователей.

В отношении такой ситуации можно обозначить еще одну проблему, которая вытекает из возможности использования чужого земельного участка без его изъятия для строительства подземных линейных сооружений, осуществляемого в срок до 1,5 года (п. 4 ст. 58 КоЗ), в том числе для государственных нужд. Несмотря на то что в этом случае производится возмещение убытков землепользователя, КоЗ никак не учитывает то обстоятельство, что само по себе выполнение на земельном участке, принадлежащем конкретному лицу, строительных работ на протяжении срока до 1,5 года может создать для него серьезные неудобства и препятствия в осуществлении его правомочий (например, в виде невозможности строительства и реконструкции жилого дома и т. д.). Кроме того, так как линейные сооружения требуют технического обслуживания и при необходимости ремонта, возникает вопрос о порядке проведения таких работ, поскольку п. 4 ст. 58 КоЗ предусматривает только одну возможную цель использования земельного участка – строительство подземных линейных сооружений.

Таким образом, для полноценного обеспечения прав землепользователей, в том числе осуществляющих индивидуальное жилищное строительство, представляется целесообразным закрепить в ст. 88 КоЗ возможность изъятия для государственных нужд части земельного участка.

Проблемный вопрос заключается и в том, что кадастровая оценка не во всех случаях отражает действительную (рыночную) стоимость изымаемого земельного участка, которая формируется на основании спроса и предложения на рынке земли, а также зависит от наличия на ней размещенных объектов недвижимости. Помимо этого, при оценке равнозначности земельных участков не учитываются иные заслуживающие внимания обстоятельства, связанные с конкретным землепользователем (например, семейное, имущественное положение, состояние здоровья, место работы, место учебы несовершеннолетних детей и др.), на что обращает внимание И. С. Шахрай[7].

[5]Гражданское дело № 115ГИП20830/А/П/Н/А/НП/ВСНП-СК // Арх. Суда Минского р-на за 2020 г.

[6]Согласно п. 1.46 ст. 1 КоЗ под равноценным законодатель понимает земельный участок, предоставляемый землепользователю взамен изымаемого, кадастровая стоимость которого равна кадастровой стоимости изымаемого земельного участка.

[7]*Шахрай И. С.* Способы защиты прав землепользователей [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2023.

В КоЗ закреплен формальный подход к определению равноценности земельных участков, который не в полной мере отвечает требованиям справедливости, поскольку не позволяет правоприменителю учитывать совокупность факторов, имеющих существенное значение для землепользователя. В ряде случаев изъятие земельных участков для государственных нужд осуществляется в условиях сложившейся застройки, а значит, даже при полной имущественной компенсации не исключено, что интерес к этим участкам у землепользователей сохраняется. В то же время механизм возврата земельного участка (его части) в КоЗ отсутствует. По нашему мнению, наличие такой дополнительной гарантии при соблюдении определенных условий в большей степени способствовало бы защите интересов землепользователей, позволяя регулировать их более гибко.

Заключение

Проведенное исследование позволяет сформулировать ряд выводов.

1. Выявление юридически значимых характеристик объектов «длящихся земельных правоотношений» [12, с. 666–667] по использованию земельных участков для строительства и обслуживания одноквартирных, блокированных жилых домов, квартир в блокированных жилых домах может быть обеспечено посредством научного обоснования и законодательного закрепления понятия «индивидуальное жилищное строительство», что повлечет следующие положительные изменения:

• отграничение названных целей использования земельных участков от их использования для строительства и обслуживания иных объектов, предназначенных для постоянного проживания граждан (многоквартирных жилых домов), и конкретизацию субъектного состава и содержания правоотношений, связанных с использованием земельных участков для индивидуального жилищного строительства;

• соблюдение баланса публичных и частных интересов на основе согласованного регулирования правоотношений различными отраслями законодательства;

• формулирование законодательного определения понятия целевого назначения земельных участков, предоставленных для строительства, обслуживания и содержания жилых домов, блокированных жилых домов, квартир в блокированных жилых домах.

Под индивидуальным жилищным строительством как особым видом землепользования предлагается понимать деятельность на земельных участках в пределах населенных пунктов, осуществляемую в интересах землепользователей с соблюдением законодательства об охране окружающей среды, охране и использовании земель, архитектурной, градостроительной и строительной деятельности по строительству одноквартирных, блокированных жилых домов, квартир в блокированных жилых домах, их обслуживанию и содержанию.

Требуется совершенствование и закрепление новых гарантий прав субъектов правоотношений по использованию земельных участков для индивидуального жилищного строительства на всех этапах существования таких правоотношений, начиная с предоставления земельного участка, в рамках которого важно обеспечить полное определение условий использования земельных участков для названной цели, и заканчивая его изъятием или иным прекращением права. Условием создания целостной и эффективной системы гарантий служит учет следующих ключевых характерных черт рассматриваемого вида землепользования:

• внутреннего единства целевого назначения земельных участков и назначения расположенных на них капитальных строений, обеспечиваемого путем экологизации законодательства, согласования правового регулирования градостроительного планирования и землеустройства;

• длящегося характера соответствующих земельных правоотношений и стадий, на которой применимы те или иные гарантии;

• специфики объекта правоотношений (земельных участков, их частей, предназначенных и (или) используемых для индивидуального жилищного строительства);

• особенностей субъектного состава землепользователей, в который могут входить граждане независимо от гражданства и юридические лица (последние, как правило, осуществляют индивидуальное жилищное строительство в качестве вида предпринимательской деятельности, в связи с чем выступают землепользователями лишь до перехода прав на соответствующие земельные участки гражданам, а значит, правовой статус юридических лиц в таких правоотношениях не отражает специфику содержания последних);

• механизмов возникновения прав на земельные участки у конкретных лиц, а также законодательного обеспечения распространения гарантий на таких субъектов правоотношений по использованию земельных участков для индивидуального жилищного строительства, как землепользователи, включая смежных землепользователей, лица, правомерно использующие земельные участки, кандидаты в правообладатели земельными участками;

• необходимости обеспечения интересов смежных землепользователей при использовании земельных участков для рассматриваемой цели, в том числе путем закрепления в КоЗ института прав землепользователей смежных земельных участков).

3. На этапе предоставления земельных участков предлагаются следующие изменения, гарантирующие

принятие решений исключительно уполномоченными субъектами, доступность и полноту информации о земельных участках, закрепление справедливых и понятных механизмов их предоставления в разумные сроки:

• расширение полномочий представительных органов по предоставлению земельных участков, предназначенных для индивидуального жилищного строительства, и участие общественности в этом процессе;

• закрепление в Положении о порядке изъятия и предоставления земельных участков нормы о том, что организация по землеустройству вправе приостановить работы по договору подряда до получения согласия на их продолжение от государственного органа, выдавшего поручение на их выполнение, а также от лица, заинтересованного в предоставлении земельного участка (договор подряда может быть расторгнут только в случае неполучения согласия)[8]; альтернативной возможности подачи заявлений в электронном виде в рамках всех предусмотренных законодательством процедур предоставления земельных участков (о предоставлении земельного участка в административном порядке, участии в аукционе, конкурсе, публичных торгах); общего порядка и срока направления государственными органами и организациями в процессе выполнения землеустроительных работ, отвода всех документов и материалов в порядке информационного взаимодействия в электронном виде в срок, не превышающий двух рабочих дней; нормы о праве ограниченного доступа кандидата в правообладатели земельным участком к системе информационного взаимодействия для получения информации о ходе процедуры изъятия и предоставления земельного участка, в отношении которого им подано заявление о предоставлении, и земельных участков, подлежащих включению в перечень свободных (незанятых) земельных участков;

• закрепление в Положении о порядке формирования перечней свободных (незанятых) земельных участков и перечней земельных участков для реализации инвестиционных проектов[9] нормы о том, что публичная кадастровая карта, земельно-информационная система Республики Беларусь или государственная информационная система «Единый реестр имущества» должны содержать общедоступные сведения в отношении земельных участков, включенных в перечни свободных (незанятых) земельных участков (с учетом требований законодательства о защите персональных данных), о месте нахождения (адресе), общей (ориентировочной) площади, кадастровом номере (при наличии), целевом назначении и назначении в соответствии с единой классификацией назначения объектов недвижимого имущества, ограничении (обременении) прав в использовании, в том числе об установлении земельного сервитута и его границах, возможном виде права, а также информацию об обеспеченности земельного участка инженерной и транспортной инфраструктурой, сведения об истории объекта, в том числе о государственной регистрации изменений, спорах в отношении него (с указанием предмета спора, даты возникновения и разрешения, наименования государственного органа, который рассмотрел или рассматривает земельный спор, результата рассмотрения), перспективных градостроительных планах в отношении населенного пункта, в котором расположен земельный участок (путем указания решений уполномоченных государственных органов), действующих на соответствующей территории градостроительных регламентах, нормах в области охраны окружающей среды;

• внесение в Положение о порядке проведения конкурса по выбору землепользователя дополнительного земельного участка[10] изменений, касающихся расширения критериев для граждан – участников конкурса, по которым выбирается его победитель, и отнесения к их числу вида права, целевого назначения, площади используемого земельного участка, состава семьи кандидата в правообладатели, сведений о личности каждого члена его семьи (многодетность, наличие инвалидности или иных тяжелых заболеваний), жилищных условий (наличие в собственности недвижимого имущества, состоянии на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий, сведений о месте регистрации и месте фактического проживания), обоснования планируемого строительства капитальных строений (зданий, сооружений) и подтвержденного наличия денежных и иных ресурсов для его осуществления, количества сельскохозяйственных животных, находящихся в личных подсобных хозяйствах, иных критериев, определенных организатором конкурса, относящихся исключительно к обоснованию увеличения землепользования, а также изменений , касающихся установления положения о том, что участником, выигравшим конкурс, признается тот, кто соответствует большему числу критериев, по которым выбирается победитель конкурса, а в случае соответствия одинаковому числу критериев двух и более участников конкурса

[8]В случае получения согласия в итоговых материалах должна содержаться информация о выявленных нарушениях требований законодательства, а также градостроительных регламентов, природоохранных требований, санитарных, строительных и иных норм и правил при предоставлении и (или) использовании земельного участка для заявленных целей, которая должна оцениваться при принятии решения об изъятии и предоставлении земельного участка или об отказе в его предоставлении.

[9]О мерах по реализации Закона Республики Беларусь от 18 июля 2022 г. № 195-З «Об изменении кодексов» [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 13 янв. 2023 г., № 32 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр». Минск, 2024.

[10]Там же.

победителя определяет комиссия с обязательным указанием в протоколе результатов проведения конкурса причин принятого решения.

4. На этапе использования земельных участков для индивидуального жилищного строительства в целях сбалансированного обеспечения прав субъектов земельных отношений предлагаем принять следующие меры:

• закрепить в КоЗ норму о защите прав от нарушений, не связанных с лишением владения, которая должна содержать положения о том, что защита прав субъектов земельных отношений от указанных нарушений реализуется путем восстановления положения, существовавшего до нарушения права, пресечения действий, нарушающих право или создающих реальную угрозу его нарушения, о том, что разногласия между землепользователями по вопросам местоположения фиксированных границ земельных участков подлежат разрешению путем восстановления границ в порядке, установленном законодательством, а также положений о том, что несоответствие границы и (или) размера земельного участка правоустанавливающим (правоудостоверяющим) документам и случаи, предусмотренные ст. 56 КоЗ, не являются нарушением, если такое расхождение не превышает регламентированной законодательством точности геодезических измерений. При этом указанные разногласия подлежат разрешению путем принятия местным исполкомом решения об изменении границ земельных участков по фактическому пользованию независимо от вида прав на земельный участок;

• закрепить в КоЗ такие формы использования земельных участков, как право пользования земельным участком собственником недвижимости и право застройки, которые необходимы для регулирования отношений по использованию чужих земельных участков для строительства.

5. В целях обеспечения права граждан на справедливую и полную компенсацию, а также всестороннего учета их интересов при изъятии используемых для индивидуального жилищного строительства земельных участков предлагаем предпринять следующие шаги:

• изменить закрепленное в КоЗ определение понятия «равноценный земельный участок», под которым следует понимать земельный участок с равной кадастровой стоимостью, предоставляемый землепользователю взамен изымаемого земельного участка, расположение, конфигурация, особенности местности которого наиболее соответствуют аналогичным характеристикам изымаемого земельного участка (если об этом условии заявил землепользователь);

• закрепить в КоЗ возможность изъятия для государственных нужд части земельного участка и возврата изъятого объекта, если изменившиеся обстоятельства позволили обеспечить государственные нужды иным образом, и необходимость в изъятии имущества отпала; если указанные обстоятельства наступили в пределах пяти лет со дня принятия решения об изъятии земельного участка (его части) для государственных нужд; если лицо, у которого изъят земельный участок (его часть), находившийся в частной собственности, выплатило стоимость этого имущества в размере полученной при изъятии суммы с учетом ее индексации на день оплаты; если землепользователь выразил согласие на возврат имущества, полученного взамен изымаемого, без компенсации за произведенные в нем улучшения; если землепользователь возвратил полученную им сумму убытков с учетом ее индексации на день оплаты.

Библиографические ссылки

1. Саскевич ВВ. Юридические гарантии прав землепользователей. В: Єрмоленка ВМ, редактор. *Сучасні проблеми аграрного і природоресурсного права. Материалы Міжнародної науково-практичної конференції; 30–31 жовтня 2009 р.; Київ, Україна*. Київ: ІРІДІУМ; 2009. с. 199–202.

2. Шингель НА. *Земельное право*. Минск: Літаратура і мастацтва; 2009. 116 с.

3. Хотько ОА. *Проблемы реализации прав землепользователей*. Минск: Белорусский национальный технический университет; 2017. 258 с.

4. Красуцкий ГВ. Правовое понятие и содержание целевого назначения земельных участков для жилищного строительства. *Вестник Полоцкого государственного университета. Серия D, Экономические и юридические науки*. 2020; 14:148–151.

5. 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.

6. Чуприс ОИ. Приветственное слово. В: Мательский АФ, редактор. *Информационные технологии и право: правовая информатизация – 2021. Сборник материалов VII Международной научно-практической конференции; 28 октября 2021 г.; Минск, Беларусь*. Минск: НЦПИ; 2021. с. 3–6.

7. Шахрай ИС. *Проблемы реализации субъективного права природопользования*. Минск: БГУ; 2022. 291 с.

8. Оглоблина ОМ, Тихомирова ЛВ, Тихомиров МЮ. *Земельные участки: основания и порядок приобретения*. Москва: Тихомиров М. Ю.; 2007. 156 с.

9. Болтанова ЕС. *Земельное право*. Москва: Издательский центр РИОР; 2015. 442 с.

10. Каравай АВ, Лаевская ЕВ, Мороз ОВ, Романенко ВА, Романович АН, Салей ЕА и др. *Гражданское право. Том 1*. Чигир ВФ, редактор. Минск: Амалфея; 2008. 864 с.

11. Чигир ВФ, редактор. *Научно-практический комментарий к Гражданскому кодексу Белорусской ССР*. Минск: Беларусь; 1991. 528 с.

12. Шахрай ИС, Шингель НА. Проблемы правового регулирования длящихся земельных отношений в условиях обновления земельного законодательства. В: Карпович НА, редактор. *Право в современном белорусском обществе. Сборник научных трудов. Выпуск 18*. Минск: Колорград; 2023. с. 666–677.

References

1. Saskevich VV. [Legal guarantees of land users' rights]. In: Ermolenka VM, editor. *Suchasni problemy agrarnogo i pryrodoresursnogo prava. Materyaly Mizhnarodnoi naukovo-praktychnoi konferencii; 30–31 zhovtnja 2009 r.; Kyi'v, Ukraina* [Modern problems of agrarian and natural resuorses law. Proceedings of International scientific and practical conference; 2009 October 30–31; Kyiv, Ukraine]. Kyiv: IRIDIUM; 2009. p. 199–202. Ukrainian.

2. Shingel NA. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Minsk: Litaratura i mastactva; 2009. 116 p. Russian.

3. 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.

4. Krasutskii GV. The legal concept and content of the intended purpose of land plots for housing construction. *Vestnik Polockogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya D, Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki*. 2020;14:148–151. Russian.

5. 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.

6. Chupris OI. [Welcome speech]. In: Matel'skii AF, editor. *Informatsionnye tekhnologii i pravo: pravovaya informatizatsiya – 2021. Sbornik materialov VII Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii; 28 oktyabrya 2021 g.; Minsk, Belarus'* [Informational technologies and law: legal informatisation – 2021. Proceedings of 7th International scientific and practical conference; 2021 October 28; Minsk, Belarus]. Minsk: National Centre of Legislation and Legal Information of the Republic of Belarus; 2021. p. 3–6. Russian.

7. Shakhray IS. *Problemy realizatsii sub'ktivnogo prava prirodopol'zovaniya* [Problems of realisation of the subjective right of environmental management]. Minsk: Belarusian State University; 2022. 291 p. Russian.

8. 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.

9. Boltanova ES. *Zemel'noe pravo* [Land law]. Moscow: Izdatel'skii centr RIOR; 2015. 442 p. Russian.

10. Karavai AV, Laevskaya EV, Moroz OV, Romanenko VA, Romanovich AN, Saley EA, et al. *Grazhdanskoe pravo. Tom 1* [Civil law. Volume 1]. Chigir VF, editor. Minsk: Amalfeya; 2008. 864 p. Russian.

11. Chigir VF, editor. *Nauchno-prakticheskii kommentarii k Grazhdanskomu kodeksu Belorusskoi SSR* [Scientific and practical commentary on the Civil Code of the Belarusian SSR]. Minsk: Belarus'; 1991. 528 p. Russian.

12. Shakhray IS, Shingel NA. [Problems of legal regulation of ongoing land relations in the context of updating land legislation]. In: Karpovich NA, editor. *Pravo v sovremennom belorusskom obshchestve. Sbornik nauchnych trudov. Vypusk 18* [Law in modern Belarusian society. Collection of scientific papers. Issue 18]. Minsk: Kolorgrad; 2023. p. 666–677. Russian.

Статья поступила в редколлегию 13.10.2024.
Received by editorial board 13.10.2024.