

УДК 349.41

## О ПЕРСПЕКТИВАХ РАЗВИТИЯ ПРАВОВЫХ ФОРМ ВТОРИЧНОГО ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ

**И. С. Шахрай**

доцент кафедры экологического и аграрного права,  
кандидат юридических наук, доцент,  
Белорусский государственный университет  
e-mail: [shakhrai@bsu.by](mailto:shakhrai@bsu.by)

***Аннотация.** Исследовано значение, проблемы правового регулирования и перспективы развития вторичного землепользования в Республике Беларусь. Выявлены факторы, сдерживающие практическую реализацию распорядительных правомочий, связанных с передачей земельных участков собственниками в аренду и арендаторами в субаренду. На этой основе высказаны предложения по совершенствованию законодательства.*

***Ключевые слова:** вторичное землепользование; аренда; субаренда; распорядительные правомочия.*

***Annotation.** The significance, problems of legal regulation and prospects for the development of secondary land usage in the Republic of Belarus are investigated. The factors constraining the practical implementation of the transfer of land for rent and sublease are identified. On this basis, proposals for improving legislation have been made.*

***Keywords:** secondary land usage; rent; sublease; administrative powers.*

Сложившаяся в современный период в Республике Беларусь система прав на земельные участки характеризуется многообразием форм землепользования, при этом значительный удельный вес по-прежнему имеют права, основанные на государственной собственности. При наличии обширного перечня земель, не подлежащих предоставлению в частную собственность, и преобладании государственной собственности на землю именно распределение и перераспределение земельных участков государством (в административном либо аукционном порядке) остается основным способом удовлетворения потребностей в земле граждан и юридических лиц. Вместе с тем количество свободных земель на востребованных территориях неизбежно сокращается. В таких условиях заслуживают отдельного внимания проблемы развития правовых форм вторичного землепользования (предоставляемого не государством, а первичным пользователем), которое может стать перспективным способом удовлетворения возрастающих потребностей в земле не только государством, но и частными субъектами, а также эффективной мерой сокращения количества неиспользуемых земель, а значит, и мерой их охраны.

Следует отметить, что в советский период и вплоть до вступления в силу Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее — КоЗ) [1]

предусматривалось предоставление земельных участков во временное пользование гражданам для огородничества, сенокосения и выпаса скота, под служебные наделы колхозами, совхозами и другими землепользователями из земель, находящихся в их пользовании [2, ст. 69–72; 3, ст. 55, 56; 4, ст. 83, 84]. Данная форма землепользования была весьма востребованной сельскими жителями, и при этом уменьшалось количество неиспользуемых земель в структуре земельного фонда сельскохозяйственных организаций. В то же время существовала проблема должного правового оформления права на землю, поскольку закреплялось общее правило о невозможности предоставления другому субъекту земельного участка без его изъятия у первоначального пользователя, а удостоверения на право временного пользования могли выдавать лишь исполнительные комитеты (ранее — местные Советы депутатов) [5, с. 406; 6, с. 121].

Действующее земельное законодательство Республики Беларусь термин «вторичное пользование» не использует, но позволяет рассматривать в качестве такового аренду земельных участков, находящихся в частной собственности (ст. 17 КоЗ), и субаренду (ст. 47 КоЗ). Кроме того, вариантом предоставления иным лицам доступа к земельному участку является установление земельного сервитута (ст. 19, 45 КоЗ). Таким образом, распорядительными полномочиями, позволяющими передавать земельные участки во вторичное пользование, обладают лишь собственники и арендаторы, а субъекты иных прав на землю — лишь в части предоставления ограниченного доступа на земельный участок (земельного сервитута). Вместе с тем в структуре прав на землю в настоящее время преобладают право постоянного пользования (для юридических лиц) и пожизненного наследуемого владения (для граждан) [7, с. 8], однако субъекты таких прав практически лишены распорядительных полномочий. При этом в научной доктрине справедливо отмечается, что отсутствие у природопользователей (в данном случае — землепользователей) возможности предоставить другим лицам доступ к природным ресурсам обусловлено особенностями оборота таких ресурсов, но не всегда оправдано [8, с. 328].

Так, земельное законодательство Республики Беларусь рассматривает использование земли одновременно как право и обязанность землепользователя, неисполнение которой является правонарушением и может повлечь прекращение права на землю. Ряд положений КоЗ (ч. 2 ст. 60, ч. 1 ст. 62, ч. 1 ст. 63, ч. 1 ст. 64) устанавливает возможность изъятия земельного участка в случае его неиспользования в течение установленного срока (для граждан этот срок составляет один год, для юридических лиц — шесть месяцев со дня государственной регистрации создания земельного участка, а в дальнейшем в зависимости от цели предоставления — один год для ведения сельского хозяйства, и два года — для несельскохозяйственных целей). В целом это весьма действен-

ная мера, направленная на обеспечение охраны и рационального использования земель, особенно предоставленных в целях строительства. Вместе с тем далеко не всегда изъятие является оптимальным решением: так, для граждан невозможность использования земельного участка может быть обусловлена рядом факторов, носящих временный характер (болезнь, направление на работу в другую местность, финансовые причины и тому подобные); изъятие земель, предназначенных для выращивания сельскохозяйственной продукции, не решает проблему поддержания качества земель, поскольку в данном случае основная задача заключается в вовлечении неиспользуемых земель в аграрный оборот (примечательно, что, по данным государственного земельного кадастра Республики Беларусь, с 2016 по 2018 год количество неиспользуемых земель, находящихся у сельскохозяйственных организаций, увеличилось со 150,6 до 163,5 тыс. га, у крестьянских (фермерских) хозяйств — с 2,2 до 2,9 тыс. га, у граждан — с 1 до 1,6 тыс. га [9, с. 7; 7, с. 7]).

С учетом сказанного представляется, что значительный потенциал по сокращению количества неиспользуемых земель имеет наделение субъектов всех прав на землю правомочиями по передаче земельных участков иным лицам во вторичное пользование. В научной литературе советского периода подчеркивалось значение института вторичного землепользования как меры, направленной на рациональное использование земель, и предлагались различные варианты предоставления земли во вторичное пользование: первичным пользователем либо с согласия последнего — уполномоченным государственным органом [10, с. 6], в договорном порядке с последующей регистрацией соответствующего договора [11, с. 307–309]. Представляется, что в настоящее время передача земли во вторичное пользование должно носить исключительно договорной характер, причем на основании как возмездных, так и безвозмездных договоров. Подобный подход реализован, например, в Земельном кодексе Республики Казахстан от 20 июня 2003 г. [12], согласно ст. 38 которого договор о вторичном землепользовании заключается в форме договора аренды или договора о временном безвозмездном пользовании.

При этом насущной проблемой является формирование действенного механизма реализации рассматриваемого распорядительного правомочия землепользователя, поскольку даже закрепленные действующим законодательством варианты вторичного пользования (аренда и субаренда) не получили практического развития, в связи с чем требуют изучения причины такой ситуации.

В первую очередь, нуждается в решении вопрос о возможности предоставления в аренду либо субаренду (а в перспективе — и в иных формах вторичного землепользования) части земельного участка. Исходя из ст. 3 КоЗ, объектом земельных отношений могут быть лишь юридически обособленные зе-

мельные участки, но не их части. Вместе с тем при неиспользовании в течение определенного времени части земельного участка оптимальным вариантом являлась бы передача этой части во вторичное пользование (аренду, субаренду), что противоречит законодательству, поскольку совершение упомянутых сделок возможно либо со всем участком целиком, либо после его раздела. Таким образом, землепользователь сталкивается с необходимостью раздела земельного участка, что весьма затратно как финансово, так и по времени, а кроме того, раздел может быть запрещен законодательством (например, если земельный участок является неделимым; предоставлен для строительства и (или) обслуживания многоквартирных, блокированных жилых домов, за исключением случаев, связанных с разделом этих домов). В результате в подобных ситуациях стороны нередко договариваются в устной форме (в большей степени это касается граждан), разрешая другому лицу использовать часть земельного участка, нарушая при этом и требование к форме сделок с землей, либо просто не пользуются частью участка, что негативно сказывается на ее состоянии.

Вопрос о признании части земельного участка объектом земельных отношений актуален и с позиций сложившихся правовых норм, и в целях их дальнейшего совершенствования. По нашему мнению, вполне обоснованно относить часть земельного участка к объектам отдельных земельных правоотношений (например, связанных с принудительным изъятием, передачей земли во вторичное пользование), что следует отразить в ст. 3 КоЗ, предусмотрев при этом способы индивидуализации и учета частей земельных участков [13, с. 53–54].

Сдерживающим фактором развития оборота земельных участков, находящихся в государственной собственности и предоставленных в аренду, является также необходимость внесения платы за право заключения договоров аренды. Согласно ст. 31-1 КоЗ ряд субъектов освобождается от указанной платы, однако освобождение не распространяется на случаи, когда арендаторы намерены передать земельный участок в субаренду или распорядиться правом аренды земельного участка иным образом (согласно ст. 70 КоЗ до реализации указанных распорядительных правомочий арендатор, освобождаемый от платы за право заключения договора аренды земельного участка, обязан такую плату внести). Представляется, что данная норма не способствует обороту земель и не обеспечивает их рациональное использование, поскольку для арендатора, который по каким-то причинам временно не имеет возможности использовать земельный участок, его передача иному субъекту может быть экономически необоснованной. По нашему мнению, целесообразно более детально урегулировать вопросы внесения платы за право заключения договора аренды земельных участков, закрепив льготы в случаях предоставления таких участков в субарен-

ду или передачи прав и обязанностей по договорам аренды земельных участков другим лицам.

Следует отметить, что недостаточное развитие вторичного пользования даже в закрепленных действующим законодательством правовых формах, обусловлено не только рассмотренными выше проблемами правового регулирования, но и отсутствием заинтересованности у самих собственников и арендаторов в передаче временно неиспользуемых земельных участков в аренду и субаренду соответственно. Стимулировать такую заинтересованность, на наш взгляд, могут экономические меры, в том числе повышение ставок земельного налога и арендной платы за неиспользуемые земельные участки. Необходимо также обратить внимание на то, что, по общему правилу, договоры аренды и субаренды подлежат государственной регистрации [14, п. 2.7 ст. 8] (исключение устанавливается в ст. 20 КоЗ применительно к предоставлению земельных участков в аренду государством на срок до одного года; в этом случае даже не требуется заключение договора аренды земельного участка в письменной форме). Не умаляя значение государственной регистрации для обеспечения законности в сфере земельных отношений, полагаем, что необходимость осуществления такой регистрации и внесения платы за нее также не способствует распространению таких договоров.

Таким образом, право вторичного землепользования не утратило своей актуальности и требует развития в законодательстве. При этом целесообразно наделение рассмотренными распорядительными полномочиями не только собственников и арендаторов, но и субъектов иных прав на землю, а также решение ряда проблем, сдерживающих оборот права аренды в настоящее время.

1. Кодекс Республики Беларусь о земле [Электронный ресурс]: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г. Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)

2. Земельный кодекс БССР : Кодекс БССР, 24 дек. 1970 г. // СЗ БССР. 1971. № 1. Ст. 4. [Вернуться к статье](#)

3. Кодекс Республики Беларусь о земле : 11 дек. 1990 г., № 455-ХІІ // Ведомости Вярхоўнага Савета Беларускай ССР. 1991. № 2. Ст. 11. [Вернуться к статье](#)

4. Кодекс Республики Беларусь о земле : 4 янв. 1999 г., № 226-3 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 1999. № 2-3. 2/1. [Вернуться к статье](#)

5. Шахрай И. С., Шаршун Е. В. Земли, используемые в сельском хозяйстве: проблемы определения и правовые титулы // Право в современном белорусском обществе : сб. науч. тр. / НАН Беларуси, Ин-т государства и права ; редкол.: В. И. Семенов (гл. ред.) [и др.]. Минск : Право и экономика, 2007. Вып. 2. С. 397–410. [Вернуться к статье](#)

6. Теоретико-правовые аспекты развития аграрного законодательства Республики Беларусь в области растениеводства и животноводства [Электронный ресурс] :

монография / И. П. Кузьмич [и др.]. Минск : БГУ, 2017. 1 электрон. оптич. диск.  
[Вернуться к статье](#)

7. Реестр земельных ресурсов Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2018 года) [Электронный ресурс] // Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. Минск, 2018. URL: <http://gki.gov.by/uploads/files/RZR-2018-1.doc> (дата обращения: 11.02.2019). [Вернуться к статье](#)

8. Шингель Н. А. Актуальные вопросы реализации права на доступ к природным ресурсам // Конституционные права и свободы: проблемы интерпретации и реализация в национальных правовых системах : сб. ст. междунар. науч.-практ. конф., Новополоцк, 28–29 окт. 2016 г. : в 3 т. / Полоц. гос. ун-т, Регион. учеб.-науч.-практ. юрид. центр ; редкол.: И. В. Вегера (отв. ред.) [и др.]. Новополоцк, 2016. Т. 3. С. 324–330. [Вернуться к статье](#)

9. Реестр земельных ресурсов Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2016 года) [Электронный ресурс] // Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. URL: <http://gki.gov.by/uploads/files/sbornik-2016.doc> (дата обращения: 11.02.2019). [Вернуться к статье](#)

10. Вовк Ю. А. Право вторичного пользования землями колхозов : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Московский юрид. ин-т. Харьков, 1985. 16 с.  
[Вернуться к статье](#)

11. Краснов Н. И. Правовые вопросы рационального использования земель специального назначения // XXII съезд КПСС и проблемы колхозного и земельного права : сб. статей / отв. ред. М. И. Козырь. М. : Гос. изд-во юрид. литературы, 1962. С. 307-309. [Вернуться к статье](#)

12. Земельный кодекс Республики Казахстан [Электронный ресурс] : 20 июня 2003 г., № 442-II (с изм. и доп.) // Параграф-WWW — информационно-правовая система. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=1040583#pos=152;-2828](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=1040583#pos=152;-2828) (дата обращения: 11.02.2019). [Вернуться к статье](#)

13. Шахрай И. Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений // Юстиция Беларуси. 2015. № 11. С. 50–54. [Вернуться к статье](#)

14. О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь, 22 июля 2002 г., № 133-З (с изм. и доп.). Доступ из справ.-правовой системы «Эталон». [Вернуться к статье](#)