

Н.А. ШИНГЕЛЬ

ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ
Научное издание

МИНСК
Государственный институт управления и социальных технологий БГУ
2005

Рецензенты:

Кандидат юридических наук, доцент В.Е. Лизгаро.

Кандидат юридических наук, И.С. Шахрай

Печатается по решению
Редакционно-издательского Совета
Государственного института управления
и социальных технологий БГУ

Шингель Н.А.

Правовой режим земель в Республике Беларусь. Научное издание. –
Мн.: ГИУСТ БГУ, 2005.

Научное издание рассматривает научно-прикладные проблемы, связанные с правовым регулированием использования и охраны отдельных категорий земель Республики Беларусь.

Предназначено для студентов юридических вузов, научных и педагогических работников, занимающихся проблемами земельного права.

Введение.....	5
Глава 1. Общая характеристика правового режима земель.	7
1.1. Земля как объект правового регулирования.....	7
1.2. Юридическая структура земель Республики Беларусь.....	12
1.3. Понятие и элементы правового режима земель.....	16
Глава 2. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.....	19
2.1. Понятие и признаки земель сельскохозяйственного назначения.....	19
2.2. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.....	24
2.3. Порядок использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.....	28
Глава 3. Правовой режим земель населенных пунктов.....	33
3.1. Понятие и признаки земель населенных пунктов.....	33
3.2. Особенности государственного управления землями населенных пунктов.....	41
3.3. Порядок использования и охраны земель населенных пунктов.....	45
3.4. Правовой режим земель пригородных и зеленых зон.....	53
Глава 4. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.....	56
4.1. Понятие и признаки земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.....	56
4.2. Особенности государственного управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.....	60
4.3. Порядок использования и охраны земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.....	63
Глава 5. Правовой режим земель экологического назначения.....	69
5.1. Понятие и признаки земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.....	69
5.2. Особенности государственного управления землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и	

историко-культурного назначения.....	74
5.3. Порядок использования и охраны земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.....	77
Глава 6. Правовой режим земель лесного фонда.....	80
6.1. Понятие и признаки земель лесного фонда.....	80
6.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда.....	83
6.3. Порядок использования и охраны земель лесного фонда....	88
Глава 7. Правовой режим земель водного фонда.....	91
7.1. Понятие и признаки земель водного фонда.....	91
7.2. Особенности государственного управления землями водного фонда.....	93
7.3. Порядок использования и охраны земель водного фонда...	95
Глава 8. Правовой режим земель запаса.....	97
Глава 9. Правовой режим земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.....	100
9.1. Понятие и признаки земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.....	100
9.2. Особенности государственного управления землями, подвергшимися радиоактивному загрязнению.....	104
9.3. Порядок использования и охраны земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.....	106
Список литературы.....	110

Введение.

Земельная реформа, проводимая в Республике Беларусь с 1991 года, была обусловлена необходимостью отказа от существующих ранее исключительно административных методов регулирования земельных отношений, замены их более эффективными способами управления землепользованием. Эта реформа изменила содержание всех земельных отношений, в том числе связанных с использованием и охраной отдельных категорий земель Республики Беларусь. В условиях реформирования земельных отношений и создания земельного рынка произошло расширение прав собственников земли и землепользователей, появились новые виды использования земли, в целом сложился экономический механизм в области использования и охраны земель. Земельное законодательство, которое закрепляет эти процессы, существенно изменилось. За время проведения земельной реформы принимались земельно-правовые законы, на основе которых сложилось обширное и динамично развивающееся земельное законодательство.

Особенно усложнилось содержание тех институтов земельного права, которые регулируют правовой режим отдельных категорий земель. В основном эти институты развиваются как комплексные правовые образования, включающие нормы различных отраслей, касающиеся тех или иных земель. За время проведения земельной реформы появился значительный объем нового законодательного материала, который применяется для регулирования использования земель различных категорий.

Прежде всего, использование этих земель органически связано с другими объектами естественного и искусственного происхождения, расположенными на земельных участках. Естественно-природное и хозяйственное единство этих объектов недостаточно учитывается при разработке нормативных правовых актов, которые регулируют отдельные виды использования земель. Во многих случаях правовой режим земель и расположенных на ней компонентов окружающей среды и объектов недвижимости не совпадает. Возникает проблема взаимодействия земельного права и других отраслей, регулирующих имущественные, экологические, градостроительные, хозяйственные отношения по поводу земли в целях гармонизации правового регулирования отдельных видов землепользования.

Правовой режим отдельных категорий и видов земель оказался урегулирован недостаточно. Многие категории и понятия, определяющие правовой режим земель, были позаимствованы из дореформенного законодательства без учета изменений, которые произошли в земельных отношениях. При этом в юридической

литературе имеется недостаточно исследований, которые касаются особенностей правового режима земель отдельных категорий. Анализ нормативной правовой базы, а также юридической и экономической литературы показывает, что проведение земельной реформы связывалось, прежде всего, с совершенствованием земельных отношений в сфере сельскохозяйственного использования земель. Относительно других категорий земель не было выработано четкого механизма совершенствования их правового режима. Поэтому, требуется научное осмысление тех проблем, которые возникают в связи с усложнением земельных отношений на современном этапе.

Имеется также большое количество практических проблем, возникающих в связи с недостаточной проработанностью вопросов, связанных с использованием отдельных категорий земель. В значительной степени эти проблемы вызваны либо с отсутствием систематизации соответствующих правовых норм, либо с недостатком таких норм.

Изложение материала в данном научном издании основано на утвержденных учебно-методических документах по изучению курса «Земельное право». Оно отражает основные научные проблемы, которые существуют в правовом регулировании использования отдельных категорий земель. Работа подготовлена на основе анализа действующего земельного и иного законодательства, регулирующего соответствующие виды земельных отношений, что имеет прикладное значение.

Издание может быть использовано в научной и преподавательской деятельности, а также при самостоятельной работе студентов, изучающих проблемы земельного права.

Глава 1. Общая характеристика правового режима земель.

1.1. Земля как объект правового регулирования.

1.2. Юридическая структура земель Республики Беларусь.

1.3. Понятие и элементы правового режима земель.

1.1. Земля как объект правового регулирования.

Земля как объект правового регулирования является предметом объективного мира, существующим независимо от воли и сознания людей. Отношения, складывающиеся по поводу земли, очень разнообразны. Земля в этих отношениях рассматривается в нескольких значениях.

Во-первых, следует рассматривать землю как естественно-природное образование, составную часть окружающей среды. В этом значении земля является объектом земельных отношений, которые регулируются нормами экологического и земельного права. Земельные отношения выступают составной частью природоресурсных отношений, складывающихся в связи с использованием и охраной земли и других природных объектов, имеющих естественное происхождение и неразрывно связанных с естественными экологическими процессами.

Экологическое законодательство выделяет землю как самостоятельный **компонент окружающей среды**, который подлежит правовому регулированию. Закон Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в качестве одного из объектов отношений в области охраны окружающей среды называет землю (включая почвы).¹ Особенности земли как природного объекта и природного ресурса определяют специфику земельных отношений как самостоятельного вида общественных отношений.

Законодательство Республики Беларусь не дает определения юридического термина «земля», который по содержанию не совпадает с естественнонаучным понятием этого объекта. В юридической литературе существует точка зрения, согласно которой под термином «земля» следует понимать земную поверхность на глубину ее почвенного слоя.² Профессор В.В. Петров определяет землю как поверхность, охватывающую плодородный слой почвы.³ Такое понимание земли как объекта экологических и земельных отношений представляется несколько суженным. Как компонент окружающей

¹ Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь, 26 ноября 1992 г. № 1982-ХП (в ред. Закона Республики Беларусь, 17 июля 2002 г. № 126-3) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85. 2/875.

² Балашенко С.А., Демичев Д.М. Экологическое право: Учеб. Пособие. – Мн.: Ураджай, 1999. – С. 44.

³ Петров В.В. Экологическое право России. Учебник для вузов. – М.: Изд-во БЕК, 1995. – С. 106.

среды земля выполняет экологические, экономические и социальные функции, с учетом которых осуществляется правовое регулирование. Плодородие или наличие почвы не является единственным свойством земли, имеющим значение для правового регулирования. Земля выступает в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве, пространственного базиса для размещения антропогенных объектов, территориального ресурса для различных видов человеческой деятельности, местом обитания человеческого рода.

В специальной литературе отмечается, что земля как часть окружающей среды характеризуется пространством, рельефом, климатом, почвами, растительностью, недрами, водами, является местом расселения, средством производства, пространственным базисом. Главной характеристикой земли служит пространство, территория, на которой человечество существует, развивается и которую оно осваивает в своих целях.¹

Поэтому следует рассматривать землю как сложный природный компонент, представляющий собой поверхностный земной слой, обладающий плодородием и другими полезными свойствами, подлежащий правовому регулированию в экологических, экономических и социальных целях. Это самостоятельный компонент окружающей среды, который может отграничиваться от других природных компонентов по естественным и правовым признакам.

Во-вторых, земля является **объектом имущественных отношений**, которые складываются в гражданском обороте, а часто и вне гражданского оборота в связи с использованием земель. Последняя сфера использования земли как имущественного объекта постоянно сокращается, поскольку основные права на землю вошли в число гражданских имущественных прав и их оборот опосредуется нормами гражданского законодательства.

В связи с постоянством местоположения земли как объекта экономической деятельности человека ей придается статус **недвижимого имущества**. Правовая характеристика земли как недвижимого имущества дается в гражданском законодательстве. В соответствии со ст. 130 Гражданского Кодекса Республики Беларусь (далее – ГК) к недвижимым вещам относятся земельные участки, участки недр, обособленные водные объекты и все, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно.² Включение земли в состав

¹ Сизов А.П. Мониторинг городских земель с элементами их охраны. – М., 2000. – С. 18.

² Гражданский Кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 7 декабря 1998 г. (с изм. и дополнениями). //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – hk98gr001.

недвижимости и гражданский оборот ведет к формированию земельного рынка.

Среди иных недвижимых объектов имущественных отношений, вовлеченных в гражданский оборот, земля характеризуется определенными, свойственными только ей признаками. Как особый вид недвижимого имущества (вещь) она имеет следующие юридические свойства:

◆ Земля относится к категории **индивидуально-определенных вещей**, обладающих присущими только им признаками (ст. 138 ГК). Эти признаки позволяют индивидуализировать каждый земельный участок или его часть как самостоятельный объект прав на землю. Общее понятие земельного участка как объекта правоотношений дается в земельном законодательстве. Требования к земельным участкам как недвижимому имуществу установлены Законом Республики Беларусь «О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним» от 22 июля 2002 г.¹

К данным, позволяющим идентифицировать земельный участок как объект недвижимости, законодательство относит:

- Кадастровый номер – не повторяющийся на территории Республики Беларусь номер земельного участка, сохраняемый за ним в течение всего периода существования участка.
- Назначение – цель использования участка в соответствии с решением уполномоченного государственного органа.
- Описание границ. Граница – линия и проходящая по этой линии вертикальная плоскость, разделяющая участки (ст.18 Кодекса о земле). Граница устанавливается на местности и закрепляется межевыми знаками установленного образца. Работы по установлению границ завершают процесс отвода земельного участка и позволяют определить точные геометрические размеры и положение границ с закреплением поворотных точек и определением координат.
- Местонахождение – адрес земельного участка, который отражает его пространственное расположение на территории административно-территориальной единицы.
- Площадь - точный размер земельного участка.

◆ Земельный участок может быть **делимым или неделимым** (ст. 133 ГК). Этот признак определяется с учетом целевого назначения земельного участка (ст. 17 Кодекса о земле) и соблюдения санитарных, экологических и других норм и правил.

¹ О государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним: Закон Республики Беларусь, 22 июля 2002 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 87. 2/882.

◆ Земельные участки подпадают под режим **индивидуальной или общей собственности**, предусмотренной гражданским законодательством. Это положение заимствовано земельным законодательством. Согласно ст. 2 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – Кодекс о земле)¹, земля может принадлежать на праве общей (долевой или совместной) собственности нескольким собственникам независимо от форм собственности.

◆ К земле как недвижимому имуществу допустимо применять такие категории как **главная вещь и принадлежность** (ст.134 ГК). Этот признак трактуется неоднозначно в силу неоднородности целей и форм использования земли и других объектов, связанных с ней.

Так, другие природные объекты, отнесенные к недвижимому имуществу, не могут рассматриваться как принадлежность земельного участка, поскольку согласно экологическому законодательству являются самостоятельными объектами правового регулирования.

Строения и сооружения на земельном участке составляют с ним неразрывное единство, однако также не следуют автоматически судьбе земельного участка, на котором они расположены. Собственник земельного участка может распоряжаться участком и находящимися на нем строениями как самостоятельными имущественными объектами. Если же земельный участок находится во владении или пользовании, он следует судьбе строения и сооружения.

В-третьих, земля может рассматриваться как элемент определенной территории или пространства, на котором осуществляется человеческая деятельность. В этом качестве земля выступает неотъемлемой частью природно-антропогенных территориальных образований различного рода. К ним можно отнести территории градостроительного развития², особо охраняемые природные территории и природные территории со специальным режимом охраны³, территории экологического бедствия⁴

¹ Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Республики Беларусь, 4 января 1999 г. Изм. и доп.: Закон Республики Беларусь, 8 мая 2002 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2-3; 2002. № 55.

² Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 5 июля 2004 г. № 300-3. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 109. 2/1049.

³ Об особо охраняемых природных территориях: Закон республики Беларусь, 20 октября 1994 г. N 3335-ХП (в редакции Закона Республики Беларусь, 23 мая 2000 г. N 396-3). //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. N 52. 2/171.

⁴ О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Республики Беларусь, 12 ноября 1991 г. № 1227-ХП (с изм. и доп.). //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». - v19101227.

и другие экологически неблагополучные территории, планетное пространство¹.

Так, земля является составной частью среды обитания, формируемой в результате градостроительной деятельности, осуществляемой с учетом историко-культурных, природных, экологических и иных особенностей территорий. В соответствии со ст. 1 Закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» территория в градостроительной деятельности определяется как ограниченное пространство, обладающее одним или несколькими элементами среды обитания. Эта среда обитания представляет собой сформировавшееся и целенаправленно изменяемое в результате архитектурной, градостроительной, строительной и иной деятельности пространство жизнедеятельности человека, элементом которого является земля как природный объект.

Закон Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» определяет эти территории как участки земли с уникальными, эталонными или иными ценными природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, историко-культурное, эстетическое и иное значение, изъятые полностью или частично из хозяйственного оборота, в отношении которых установлен особый режим охраны и использования. В данном случае объектом правовой охраны выступает весь природный комплекс особо охраняемых территорий, элементом которого является земля.

К территориям экологического бедствия относятся территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. В соответствии с Законом Республики Беларусь «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС» от 12 ноября 1991 г. территория радиоактивного загрязнения представляет собой часть территории Республики Беларусь, на которой в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС возникло долговременное загрязнение окружающей среды радиоактивными веществами с определенной плотностью загрязнения почв. В составе этих территорий выделяются как самостоятельный компонент радиационно опасные земли.

Пространственный и территориальный аспект правового положения земель отражен в законодательстве недостаточно. Неразрывная связь земли с другими компонентами территории влияет на содержание правоотношений, ведет к появлению комплексных объектов регулирования. Так, например, была предложена концепция

¹ О геодезической и картографической деятельности: Закон Республики Беларусь, 10 мая 1999 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 37. 2/29

«права собственности на пространство» в области использования городских территорий.¹ В специальной литературе предлагались также подходы по учету пространственных характеристик при определении объекта прав на землю. Земельный участок при этом предлагалось характеризовать как трехмерное объемное понятие, включающее наземные, подземные и надземные территории.²

Действующее законодательство пока не дает оснований применять этот подход, однако в перспективе возможно появление норм, регулирующих земельно-территориальные объекты в комплексе.

Территориальный аспект правового положения земли взаимосвязан с регулированием отношений в области земельной недвижимости. Как отмечается, земля – единственный товар, который не может перемещаться в пространстве. Это ведет к привязке земельного рынка к конкретной территории, что отражается на ценах земельных участков, активности рынка и иных процессах, связанных с обустройством территории.³ В имущественных отношениях, которые возникают в связи с оборотом земельной недвижимости, земельные участки обычно выступают как составная часть имущественного комплекса.

1.2. Юридическая структура земель Республики Беларусь.

Земельное законодательство проводит правовую классификацию земель Республики Беларусь по наиболее устойчивому признаку – целевому назначению земель. Законодательно эта классификация закреплена в ст. 3 Кодекса Республики Беларусь о земле. В соответствии с этой нормой все земли Республики Беларусь в зависимости от их целевого назначения подразделяются на семь категорий, правовой режим которых и будет рассмотрен в последующих главах.

В данном случае речь идет о правовой классификации земель как объекта правового регулирования. Для правовой систематизации целевое назначение земель, несомненно, главный признак. Однако, в целях обеспечения рационального использования и охраны земель необходимо учитывать и другие объективные характеристики и показатели свойств земли. В приведенной классификации не учитывается положение земли как объекта природы и природного ресурса. Такие категории как «природный объект», «природный ресурс» неоднозначно трактуются в юридической литературе и законодательстве, что делает их понимание достаточно спорным.

¹ Согомонян П.М., Мушегян Г.Н. Городское землепользование в рыночной экономике. - Ереван, 1999. – С. 18.

² Сизов А.П. Указ. Соч., С. 26.

³ Согомонян П.М., Мушегян Г.Н. Указ. Соч.– С. 59, 60.

Представляется целесообразным по отношению к земле применять традиционное понятие природного ресурса, которым является часть природного объекта, которая выступает источником удовлетворения материальных потребностей и интересов человека ¹.

Поэтому следует разграничивать понятия **земля** и **земельные ресурсы**, хотя и существуют трудности в правовом закреплении и тем более толковании этих понятий, так как они неотделимы друг от друга.

В некоторой степени самостоятельное значение земельных ресурсов находит отражение в Законе Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. «Об охране окружающей среды», в котором выделяются такие элементы как земля и почва. Однако, этого недостаточно для характеристики земельных ресурсов.

Земельные ресурсы рассматриваются как более узкое понятие, чем земля. Под ними подразумеваются земли, которые используются или могут быть использованы в различных отраслях народного хозяйства.² Иногда употребляется термин «земельные угодья». Это земли, систематически используемые или пригодные к использованию для конкретных хозяйственных целей и отличающиеся по природно-историческим признакам.³

Очевидно, что в такой трактовке земля как природный объект и природный ресурс не имеет четких различий. Земельное законодательство также не дифференцирует эти понятия, употребляя единые названия «земли», «земельные участки». Земельные угодья используются в основном для характеристики земель сельскохозяйственного назначения. Так, например, Н.Г. Станкевич определяет земельные угодья как экономическую хозяйственную форму использования земли как средства производства в сельском хозяйстве.⁴ Основным признаком, по которому выделяются угодья, есть наличие плодородия, которое характеризует определенное состояние почвы. Таким образом, это понятие не охватывает всех полезных свойств земли, составляющих земельные ресурсы.

В различных земельных правоотношениях могут использоваться разнообразные полезные свойства земли. На такой позиции построено российское земельное законодательство. В соответствии с Земельным Кодексом Российской Федерации от 25 октября 2001 г. объектом земельных отношений является земля как природный объект и

¹ Балашенко С.А., Демичев Д.М. Указ. Соч., С. 40.

² Сизов А.П. Указ. Соч., С. 18.

³ Там же, С. 19.

⁴ Станкевич Н.Г. Земельное право: учебное пособие. – Мн.: Книжный дом, 2003. – С. 336.

природный ресурс.¹ Такое указание отражает природноресурсовую природу земельных отношений.

Как правило, правомочия по использованию земли включают комплексное использование земельных ресурсов. В некоторых случаях законодательство уже сейчас выделяет земельные ресурсы как самостоятельный объект правоотношений. Так происходит при установлении требований по охране земель. Например, ст. 136 Кодекса о земле включает в содержание охраны земель восстановление и повышение плодородия почв, а также других полезных свойств земли. При использовании земельных участков землевладельцы, землепользователи и собственники земли имеют право эксплуатировать полезные свойства земли (ст. 64 Кодекса о земле).

До недавнего времени целевое назначение земель, в соответствии с которым осуществляется деление земель на категории, считалось основным в определении правового режима земель.

Рассмотрение земель как составной части территорий различного назначения привело к появлению новых форм регулирования земельных отношений, влияющих на состав земель. Среди них можно выделить территориальное зонирование. Выделяется несколько видов такого зонирования – сельскохозяйственное, экологическое, урбанистическое. Как отмечается в литературе,² не сложилось единого мнения о правовой природе и содержании территориального зонирования.

Градостроительное зонирование определяет параметры и виды использования земельных участков и иных объектов недвижимости в определенной территориальной зоне.

В градостроительном законодательстве предусмотрено территориальное зонирование в зависимости от характера градостроительного использования земельных участков. В соответствии со ст. 48 Закона Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г. градостроительное зонирование проводится для определения параметров градостроительного использования и застройки территорий, установления единого порядка градостроительного освоения земельных участков.

Градостроительное зонирование является методом планирования и регулирования землепользования, применяемым с учетом социальных, экономических и политических условий для обеспечения жизнедеятельности общества во многих важных сферах. В том числе зонирование может применяться для гармонизации частных и

¹ Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный Закон, 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ //Собрание законодательства Российской Федерации. 2001. № 44. Ст.4147.

² Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2004. – С. 144-151.

общественных интересов.¹ Таким образом, задачи градостроительного зонирования шире, чем упорядочение землепользования. Градостроительное зонирование применяется в основном для регулирования использования земель населенных пунктов, однако в последующем следует ожидать расширения сферы его применения.

Экологическое зонирование направлено на сохранение и поддержание экологического равновесия, качества окружающей среды и естественных природных условий, касается особо охраняемых территорий и их земель, а также территории экологического бедствия.

Установление экологических зон в пределах охраняемых и экологически неблагоприятных территорий влияет на осуществление прав и обязанностей пользователей земельных участков, расположенных на этих территориях. Права и обязанности субъектов земельных отношений могут варьироваться применительно к каждой экологической зоне. На землепользователей возлагаются дополнительные обязанности по предотвращению вредного воздействия на окружающую среду, по поддержанию и сохранению качества земли с учетом природного объекта и зоны.

Выделяют также территориально-экономическое зонирование - дифференциация территорий на оценочные зоны в соответствии с комплексной экономической оценкой. Это зоны, ограниченные естественными и искусственными преградами и имеющие определенную качественную, экономическую и социально-экономическую ценность и относительную однотипность.²

Данный вид зонирования применяется при формировании экономического механизма использования земель. Так, при передаче земли в частную собственность граждан Республики Беларусь производится отнесение районов республики к природно-климатическим зонам для определения нормативной цены на земельные участки.³ Оценочное зонирование территории проводится так же в процессе оценки, переоценки земель населенных пунктов, земель сельскохозяйственного назначения и других категорий в целях кадастровой оценки.⁴ Оценочной зоной признается часть земель, однородных по их целевому назначению, виду функционального

¹ Согомоян П.М., Мушегян Г.Н. Указ. Соч., С. 110, 118, 120.

² Сизов А.П. Указ. Соч., С. 42.

³ О нормативных ценах на земельные участки, передаваемые в частную собственность граждан Республики Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 26 марта 2003 г. № 404 (с изм., внесенными постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 16 марта 2004 г. № 297) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 38. 5/12203; 2004. № 43. 1/13964.

⁴ Об утверждении Положения о порядке проведения оценки, переоценки земель, земельных участков: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 17 декабря 2002 г. № 1764 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 1. 5/11683.

использования, близких по значению стоимости земельных участков. По результатам оценочного зонирования составляется карта (схема) оценочных зон и устанавливается стоимость единицы площади в границах этих зон.

Следует разграничивать понятия «территориальные зоны» и «зоны ограничений» со специальным режимом, которые устанавливаются вокруг многих объектов. Как отмечает Н.Л. Лисина, последние зоны состоят в целенаправленном ограничении прав собственников, землевладельцев и землепользователей земельных участков.¹ Ограничения затрагивают интересы других пользователей, но не меняют принадлежность земельного участка, на котором введены ограничения, к той или иной категории.

1.3. Понятие и элементы правового режима земель.

Понятие «правовой режим земель» было выработано в науке земельного права как универсальная категория, применяемая для правовой характеристики различных категорий земель.² В земельном законодательстве Республики Беларусь этот термин не употребляется. Однако, система земельного права и в значительной степени законодательства строится в соответствии с научными представлениями о правовом режиме земель.

Понятие «правовой режим земель» содержит обобщающую правовую характеристику земли как объекта права и содержит указание на круг важнейших правовых отношений, складывающихся по поводу земли.³

В основе установления правового режима земель лежит разграничение земельных отношений по использованию и охране земель на определенные виды в соответствии с содержанием этих правоотношений. Правовой режим земель закрепляет в правовой форме основы земельного строя с учетом различий в характере и целях использования земель Республики Беларусь. Таким образом, правовой режим земли представляет собой установленный нормами права порядок возможного или должного поведения по отношению к земле как объекту правового регулирования.

В юридической литературе указывалось на то, что понятие правового режима применяется в отношении всего единого земельного фонда и отдельных категорий или видов земель. Это означает, что

¹ Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 166.

² Общая теория советского земельного права. /отв. ред. Г.А. Аксененко, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов. - М: Наука, 1983. – С. 345; Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве. //Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2003. № 6. С. 98.

³ Общая теория советского земельного права, С. 346.

существует общий для всех земель правовой режим и особенные правовые режимы отдельных категорий земель.¹

Понятие правового режима земель позволяет раскрыть содержание земельно-правовых норм, закрепляющих права и обязанности по отношению к земле.

Например, И.О. Краснова определяет правовой режим земель как совокупность правовых требований, определяющих порядок землепользования и охраны земель.²

При установлении правового режима определяется единообразный подход к правовому регулированию различных составных частей всех земель Республики Беларусь. Формирование правовых режимов различных категорий земель происходит в результате накопления в законодательстве правовых норм, определяющих права и обязанности пользователей земли при осуществлении различных видов деятельности.

Правовой режим отдельных категорий земель основан на закреплении различий между этими землями. Он включает элементы, составляющие общее понятие правового режима земель, и закрепленные в общей части земельного права. Эти элементы раскрываются через специфичные для каждой категории земель особенности их использования и охраны.

Элементы правового режима включают установление форм права собственности на земли данной категории, определение правовых форм использования данных земель, механизм управления землями, особенности охраны земель и применения мер ответственности по отношению к каждой категории.

Правовые нормы, закрепляющие эти элементы правового режима, должны содержаться в земельном законодательстве, как специализированной отрасли, и лишь при необходимости дополняться нормами других отраслей. Поэтому представляется неправильным мнение, что в Кодексе о земле должны устанавливаться лишь общие нормы, регулирующие земельные отношения применительно ко всему земельному фонду и отдельным категориям земель, а специализированные нормы по различным категориям земель будут устанавливаться в актах других отраслей (водном, лесном и другом).³

Такой подход разрушает структуру земельного законодательства, а, главное, не обеспечивает цель комплексного регулирования земельных отношений.

¹ Общая теория советского земельного права, С. 347.

² Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – 2-е издание, перераб. и доп. – М.: Юрист, 2003. – С. 190.

³ Помелов А. О категориях земель. //Земля Беларуси. 2003. № 4. С.9.

Представления о правовом режиме земель как системе правовых норм формировались постепенно. По мере развития законодательства это понятие может развиваться.

Так, О.И. Крассов в понятие «правовой режим земель» предлагает включать такой элемент как разрешенное использование земельного участка.¹ Разрешенное использование земельного участка отражает градостроительные требования к использованию земельного участка и может применяться к землям всех категорий, так как они подлежат градостроительному планированию в составе соответствующих территорий.

Земельное законодательство Республики Беларусь не содержит указаний об учете разрешенного использования земельного участка при использовании и охране земель. Для уточнения и детализации этого понятия необходимо обратиться к градостроительному законодательству.

Включение разрешенного использования в содержание правового режима земель остается достаточно спорным. Во-первых, требуется установить его соотношение с другими элементами правового режима. Во-вторых, принцип разрешенного использования затрагивает в основном земли населенных пунктов, хотя и употребляется по отношению к другим категориям.²

Характеристики правового режима определяются правовыми признаками той или иной категории земель. Особая роль юридически значимых признаков земли в конструировании правового режима земли отмечалась еще в начальный период формирования земельного права.³

Среди других элементов правового режима, которые не нашли должной оценки, можно назвать ограничения прав на землю. Разнообразные формы таких ограничений, предусмотренные земельным законодательством (земельные сервитуты, ограничения прав смежных землепользователей и другие), можно рассматривать как неотъемлемую часть содержания прав на землю. Наличие ограничений сказывается и на правовой характеристике земель, которые при этом иногда определяются как земли ограниченного пользования.⁴ Введение в практику земельных отношений гражданско-правовых способов регулирования неизбежно ведет к усложнению механизмов установления и обеспечения таких ограничений.

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М.:Юрист, 2002. – С. 43.

² Крассов О.И. Понятие и содержание правового режима земель. //Экологическое право. 2003. № 1. С. 21, 22.

³ Евтихийев И.И. Земельное право. М.; Пг., 1923. – С. 102.

⁴ Самончик О.А. Ограничение права землепользования сельскохозяйственных предприятий. – М.: Наука, 1989. – С. 6-11.

Таким образом, понятие «правовой режим» употребляется для характеристики объекта правового регулирования, с которым связаны определенные права и обязанности. Категории земель не закреплены в законодательстве как объекты земельных правоотношений, но подвергаются правовому воздействию. Следовательно, по отношению к каждой категории земель устанавливается определенный вариант должного и возможного поведения, выраженный в правовом режиме.

Глава 2. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения.

2.1. Понятие и признаки земель сельскохозяйственного назначения.

2.2. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.

2.3. Порядок использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

2.1. Понятие и признаки земель сельскохозяйственного назначения.

Выделение самостоятельной категории земель сельскохозяйственного назначения связано со сферой сельскохозяйственного производства. К землям сельскохозяйственного назначения относятся все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей (ст. 95 Кодекса о земле).

Как отмечалось в литературе, это понятие земель сельскохозяйственного назначения было позаимствовано из дореформенного законодательства и содержит ряд неясностей.¹

Признаки, которыми характеризуются земли сельскохозяйственного назначения, определяются через такие понятия как земли, «предоставленные для нужд сельского хозяйства», «предназначенные для сельскохозяйственных целей», «пригодные для сельскохозяйственных целей». Необходимо разграничивать эти понятия.

Земельное законодательство не дает четких критериев разграничения этих элементов, определяющих правовой режим данной категории земель.

Земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, уже находятся во владении и пользовании субъектов сельскохозяйственной деятельности. Таким образом, первый признак связан с наличием определенных прав на уже отведенные для этих целей земельные участки.

¹ Помелов А. О категориях земель. //Земля Беларуси. 2003. № 4. С. 4.

Не существует ограничений по предоставлению земель для сельскохозяйственных целей. Законодательство допускает постоянное и временное пользование землями сельскохозяйственного назначения. Допускается предоставление для сельскохозяйственных целей земель из других категорий, правовое положение которых будет иметь определенную специфику.

В земельно-правовой науке существует точка зрения, что на земли, предоставленные во временное пользование из земель других категорий должен распространяться правовой режим земель сельскохозяйственного назначения с особенностями, которые вызваны временным землепользованием.¹ Тем самым подчеркивается правовое единство этих земель независимо от срока пользования и принадлежности к той или иной части земельного фонда.

Действительно, использование сельскохозяйственных земель должно подчиняться единым правилам, независимо от того, из какой категории земель предоставлены эти земли. Вместе с тем, приоритет сельскохозяйственного землепользования не должен безусловно распространяться на все категории земель. Представляется, что земли, предоставленные во временное пользование для сельскохозяйственных нужд из других категорий земель, будут иметь двойственный правовой режим *с преимущественным назначением основной категории земель*.

Признак предназначения земель для сельскохозяйственных нужд связывается с территориальным планированием их использования. Предназначение земель для сельскохозяйственного назначения предшествует предоставлению и воздействует на их правовой режим еще до предоставления.² Эти земли могут выделяться в соответствии с землеустроительными проектами, разрабатываемыми для административно-территориальных единиц. Отсутствует ясность, какие именно земли должны относиться к предназначенным для сельскохозяйственных нужд, поскольку земельное законодательство весьма недостаточно регулирует планирование использования земель. Следует согласиться, что такими землями могут быть земли, отнесенные в установленном порядке для сельскохозяйственного использования в будущем.³ Порядок отнесения земель к данной категории необходимо более четко урегулировать на законодательном уровне.

Земли, **пригодные для сельскохозяйственных целей**, являются более широким понятием, чем предназначенные для сельского хозяйства.

¹ Правовой режим земель в СССР. – М.: Изд-во «Наука», 1984. – С. 10.

² Там же, С. 10, 11.

³ Помелов А. Указ. Соч. С. 4.

Кодекс о земле выделяет земли, пригодные для сельскохозяйственных целей, устанавливая для них приоритет сельскохозяйственного использования. Пригодность земель для сельскохозяйственных нужд определяется в соответствии с их кадастровой оценкой. Однако, не все земли, пригодные для сельскохозяйственных нужд, предназначаются для этих целей.

Пригодные земли могут находиться в составе любой категории земель и по мере необходимости предоставляться для сельскохозяйственных нужд в установленном порядке.

Принадлежность данных земель к землям сельскохозяйственного назначения вызывает споры. Так, в юридической литературе отмечается, что земли, пригодные для сельского хозяйства, находящиеся в составе земель лесного фонда и земель населенных пунктов, подчиняются режиму этих категорий.¹

Часть таких земель может попадать в специальный фонд земельного запаса, предусмотренный ст. 129 Кодекса о земле. Он не рассматривается как составная часть земель сельскохозяйственного назначения, но используется для предоставления земельных участков в первую очередь для сельскохозяйственных целей.

Кроме того, выделять земли, пригодные для сельскохозяйственных целей, целесообразно не только по отношению к будущему землепользованию, но и по отношению к уже используемым для данных целей землям. Законодательство допускает проведение мероприятий по вовлечению в сельскохозяйственный оборот непригодных для этого земель.

Особенности ведения сельскохозяйственного производства влияют на установление определенной структуры земель этой категории и позволяют конкретизировать их общее целевое назначение.

В дореформенной земельно-правовой науке было разработано деление этих земель по юридически закрепленным способам использования на два вида. К первому виду отнесены земельные площади, которые в соответствии с природными свойствами, расположением и хозяйственными потребностями используются для посевов сельскохозяйственных культур и служат средством производства. Эти земельные площади учитываются как сельскохозяйственные угодья.² Деление земель на сельскохозяйственные угодья используется и в настоящее время.³ Однако, правовой режим различных сельскохозяйственных угодий закреплен недостаточно.

¹ Станкевич Н.Г. Указ. Соч., С. 336.

² Правовой режим земель в СССР., С. 12.

³ Станкевич Н.Г. Указ. Соч., С. 337.

Современное земельное законодательство постепенно отказывается от понятия «угодья», по крайней мере, для характеристики отдельных видов сельскохозяйственных земель. Это понятие сложно для правового определения и установления правового режима.

Вместо этого для определения состава и структуры сельскохозяйственных земель используются данные кадастровой оценки сельскохозяйственных земель и результаты их группировки по благоприятности использования в сельскохозяйственном производстве.¹ Критерий кадастровой ценности земель постепенно начинает преобладать и в законодательной классификации сельскохозяйственных угодий. Так, в земельном законодательстве по этому признаку выделяется несколько видов земель:

высокопродуктивные земли (орошаемые и осушенные земли; пахотные земли; земли, занятые под постоянные культуры, улучшенные луговые (сенокосные и пастбищные) земли; иные) для которых установлен особый правовой режим в отношении изменения площадей этих земель²;

сельскохозяйственные земли, расположенные на дерновых и дерново-карбонатных почвах, не подлежащие изъятию для несельскохозяйственного использования (ст. 40 Кодекса о земле);

сельскохозяйственные земли с кадастровой оценкой свыше 40 баллов, для которых установлен особый порядок изъятия (ст. 41 Кодекса о земле).

В настоящее время экономическая оценка сельскохозяйственных земель основана на поучастковой кадастровой оценке.³

При кадастровой поучастковой оценке, предназначенной как для внутривладельческой, так и для межхозяйственной и межрегиональной (район, область) сравнения качества земель, наряду с бонитировкой почв учитываются агроклиматические условия сельхозпроизводства, технологические свойства и местоположение земельных участков, местоположение сельхозпредприятий по отношению к пунктам реализации продукции и приобретения ресурсов

¹Инструкция о порядке разработки проектов внутривладельческой землеустройства сельскохозяйственных организаций: утв. постановлением Государственного Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь, 5 июля 2001 г. № 9 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 80. 8/6470.

² Об утверждении положения о порядке изменения площадей высокопродуктивных земель: Указ Президента Республики Беларусь, 30 июня 2000 г. № 369. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 64. 1/1409.

³Об утверждении Методических указаний по кадастровой оценке земель сельхозпредприятий: приказ Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь, 10 марта 1997 г. № 13. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон» - w60004271.

и местоположение в республиканской системе социальной инфраструктуры.

Результаты кадастровой оценки земель являются устойчивыми во времени показателями, характеризующими сравнительное качество (сортность) земель как средства сельскохозяйственного производства, и предназначаются для дифференциации ставок земельного налога, первичного обслуживания рынка земли, решения хозяйственных задач по рациональному использованию сельскохозяйственных земель. Кадастровая оценка земель производится в двух аспектах - в целом по угодью и по отдельным сельскохозяйственным культурам.

Вторая разновидность земель сельскохозяйственного назначения – земли, которые являются территориальным базисом для сельскохозяйственного производства.¹ Эта часть земель используется для размещения объектов инфраструктуры, необходимой для обслуживания сельскохозяйственного производства.

Постепенно правовой режим земель второго вида приближается к несельскохозяйственному режиму, что больше соответствует их назначению. Порядок размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения, установленный Советом Министров Республики Беларусь², предусматривает, что при выборе земельного участка для размещения объекта необходимо располагать этот объект, прежде всего, на землях, непригодных для использования в сельском хозяйстве, либо на сельскохозяйственных землях худшего качества. Включение земельных участков для внутрихозяйственного строительства в состав собственно земель сельскохозяйственного назначения вызывает определенные возражения. На эти земли не должен распространяться особый режим правового регулирования, установленный для данной категории, либо он может действовать с ограничениями. Более целесообразно было бы предоставлять эти земли в виде отдельного земельного участка несельскохозяйственного назначения.

Существует некоторая неполнота в определении состава земель сельскохозяйственного назначения. Не все земли, которые сейчас используются для сельскохозяйственных нужд, включаются в эту категорию. Не входят в нее земли садоводческих товариществ, которые

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 12, 13.

² Положение о порядке размещения объектов внутрихозяйственного строительства на землях сельскохозяйственного назначения: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь № 260, 29 февраля 2000 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 26. 5/2704.

используются для коллективного садоводства¹, земли для личного подсобного хозяйства.

Закон Республики Беларусь «О личных подсобных хозяйствах граждан»² определяет личное подсобное хозяйство граждан как форму хозяйственно-трудовой деятельности граждан по производству сельскохозяйственной продукции, основанной на использовании предоставленных для этой цели земельных участков.

Земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются гражданам, проживающим в сельских населенных пунктах и поселках городского типа. По этому признаку земли для личного подсобного хозяйства включаются в состав земель населенных пунктов, что не препятствует, однако, их использованию в сельскохозяйственных целях. Вопрос о правах на эти земельные участки решается в соответствии с их принадлежностью к землям населенных пунктов, что противоречит их фактическому использованию.

Содержание коллективного садоводства, для которого предоставляется земельный участок, в законодательстве Республики Беларусь определено недостаточно четко. Из наименования данного вида землепользования и анализа норм Типового устава вытекает, что его можно отнести к сельскохозяйственному землепользованию, хотя права членов садоводческого товарищества не ограничиваются только сельскохозяйственной деятельностью.

2.2. Особенности государственного управления землями сельскохозяйственного назначения.

Земли сельскохозяйственного назначения имеют приоритетное значение для экономического развития. Поэтому для них установлен особый порядок распределения и перераспределения, направленный на ограничение необоснованных изъятий этих земель из сельскохозяйственного оборота и сохранение их продуктивных свойств.

Приоритет сельскохозяйственного землепользования предусматривает первоочередное наделение землей сельскохозяйственных производителей. Предоставление земельных участков сельскохозяйственным предприятиям и организациям для ведения товарного сельского хозяйства, исследовательских, учебных целей, несельскохозяйственным предприятиям и организациям для ведения подсобного сельского хозяйства, гражданам для ведения

¹ Типовой устав садоводческого товарищества: утв. постановлением Совета Министров БССР и Белсовпрофа, 30 января 1989 г. № 55(с изм.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с28900055.

² О личных подсобных хозяйствах граждан: Закон Республики Беларусь, 11 ноября 2002 г. № 149-З.//Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 128. 2/898.

крестьянского хозяйства осуществляют районные исполнительные и распорядительные органы. Земли сельскохозяйственного назначения в пределах населенных пунктов предоставляются сельскими (поселковыми), городскими (городов областного подчинения и г. Минска) исполнительными и распорядительными органами.

Полномочия исполнительных и распорядительных органов по предоставлению земельных участков для сельскохозяйственных целей включают определенные правила **нормирования размеров** земельных участков. Оно производится в соответствии с Кодексом о земле и имеет свои особенности. Предельные размеры земельных участков, предоставляемых для сельскохозяйственного использования, установлены только для служебного землепользования и крестьянского землепользования (ст.71, 84 Кодекса о земле).

Конкретные размеры предоставляемых земельных участков во всех случаях определяются исполнительными и распорядительными органами исходя из специализации и производственного профиля предприятия и организации, целей использования земли, местных условий и особенностей. Это позволяет местным органам гибко подходить к распределению земель сельскохозяйственного назначения, что обеспечивает их оптимальное использование.

Предоставление земельного участка для сельскохозяйственных целей осуществляется в упрощенном порядке, без оформления материалов предварительного согласования места его размещения.¹ Исключение составляет особый порядок согласования места размещения объектов внутрихозяйственного строительства.

В этих условиях особое значение имеет институт землеустройства, задачей которого является создание организационно-территориальных условий рационального использования земли в сельскохозяйственных предприятиях, что объясняется сложностью структуры земельного массива сельскохозяйственных предприятий.²

В процессе землеустройства землеустроительными организациями разрабатываются проекты внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций, которые утверждаются районными исполнительными и распорядительными органами.³

¹ Положение о порядке изъятия и предоставления земельных участков: утв. Указом Президента Респ. Беларусь, 6 августа 2002 г. № 422; Изм.: Указ Президента Республики Беларусь, 8 сентября 2004 г. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – р30200422.

² Правовой режим земель в СССР. С. 32.

³ Инструкция о порядке разработки проектов внутрихозяйственного землеустройства сельскохозяйственных организаций: утв. постановлением Госкомзема Республики Беларусь № 9, 5 июля 2001 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 80 8/6470.

Объектом проектирования являются все сельскохозяйственные земли, предоставленные в пользование и аренду юридическим лицам для ведения сельского хозяйства, а также несельскохозяйственные земли в границах их землепользований, которые могут быть включены в сельскохозяйственный оборот или использованы для создания или совершенствования инфраструктуры сельскохозяйственного производства.

Основной задачей проекта являются повышение экономической, экологической и социальной эффективности использования и охраны сельскохозяйственных земель путем разработки, обоснования и осуществления комплекса мероприятий, обеспечивающих наиболее оптимальное использование каждого земельного участка с учетом его индивидуальных характеристик, повышение рентабельности производства сельскохозяйственной продукции.

В процессе землеустройства проводится также поучастковая кадастровая оценка земель сельскохозяйственного назначения, которая учитывается при разработке проектов внутрихозяйственного землеустройства. На основе этой оценки в сельскохозяйственных предприятиях проводятся мероприятия по оптимизации землепользования, совершенствованию специализации сельскохозяйственного производства.¹

Изъятие сельскохозяйственных земель для несельскохозяйственного использования допускается лишь в исключительных случаях, а изъятие сельскохозяйственных земель с кадастровой оценкой выше 40 баллов, земель опытных полей научно-исследовательских учреждений и учебных заведений для несельскохозяйственных нужд может производиться лишь в особом порядке – по решению Президента Республики Беларусь или по его поручению Советом Министров Республики Беларусь (ст. 41 Кодекса о земле).

Таким образом, компетенция исполнительных и распорядительных органов по изъятию и предоставлению земель сельскохозяйственного назначения определяется ограничениями, которые существуют при изъятии данных земель. Эти ограничения касаются лишь случаев изъятия земель сельскохозяйственного назначения для государственных и общественных нужд с изменением целевого назначения этих земель.

Ведомственное управление использованием и охраной этой категории земель осуществляет Министерство сельского хозяйства и

¹ О мерах по эффективному использованию земель сельскохозяйственного назначения: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 20 января 2000 г. N 79. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 11. 5/2471.

продовольствия Республики Беларусь и его органы на местах.¹ Министерство сельского хозяйства и продовольствия обеспечивает рациональное использование земель, предоставленных в пользование юридических лиц, находящихся в его ведении, организует подготовку схем развития и размещения отраслей сельского хозяйства, переработки и хранения сельскохозяйственной продукции для указанных юридических лиц.

Сложная структура земель сельскохозяйственных организаций требует организации внутрихозяйственного управления этими землями, которое связано с закреплением земельных участков за производственными подразделениями. Закрепление осуществляется на основе решения органа управления.²

Сельскохозяйственные предприятия, распределяя земельные участки в непосредственное пользование производственных подразделений, тем самым определяют порядок использования земли. В результате закрепления земельных участков за производственными единицами конкретизируется правовое положение отдельных частей земельного массива. Формы такого закрепления определяются организационно-правовой формой данного предприятия и особенностями взаимоотношений со структурными подразделениями.

Содержание внутрихозяйственного управления землями недостаточно четко закреплено в законодательстве. Требуется решения вопроса о юридическом значении и содержании актов внутрихозяйственного управления землями, принимаемыми сельскохозяйственными предприятиями, которые закрепляют землю за своими производственными подразделениями.

Кроме того, внутрихозяйственные подразделения не являются самостоятельными субъектами права землепользования.³ Они находятся с предприятием во внутрихозяйственных отношениях. Землепользование внутрихозяйственных подразделений обладает определенной степенью самостоятельности в рамках предприятия в целом. Однако, эта самостоятельность ограничена целями, для которых земля предоставлена предприятию в целом.

Правомочие сельскохозяйственных организаций по закреплению участков за внутрихозяйственными подразделениями следует отличать от распорядительного правомочия по предоставлению земель во вторичное пользование. Для сельскохозяйственных организаций право

¹ Об утверждении Положения о Министерстве сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 31 октября 2001 г. № 1590 (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с20101590.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 56.

³ Там же, С. 69.

распоряжения своими землями может выражаться в предоставлении их во вторичное пользование гражданам для огородничества, сенокосения и выпаса скота (ст. 83 Кодекса о земле). Правовая природа решений о предоставлении земель во вторичное пользование и порядок предоставления законодательством детально не определен. В нынешних условиях правомочия по предоставлению земли во вторичное пользование следует рассматривать как элемент распоряжения землями, который может быть включен в содержание права сельскохозяйственного землепользования.

2.3. Порядок использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Совокупность правовых норм, которые устанавливают права и обязанности различных субъектов по использованию и охране земель сельскохозяйственного назначения, составляют право сельскохозяйственного землепользования. В юридической литературе его связывают с характером использования земли как средства производства в сельском хозяйстве.¹

В связи с расширением организационно-правовых форм ведения сельскохозяйственной деятельности расширяется содержание этого права. Оно не может ограничиваться отраслевым признаком – только сельским хозяйством. Существует определенный круг субъектов, использующих земли сельскохозяйственного назначения как средство производства, но не связанные организационно с сельским хозяйством.

Субъектами прав на земельные участки сельскохозяйственного назначения могут быть граждане и организации, отвечающие определенным требованиям для пользователей этой категории земель. Поэтому право сельскохозяйственного землепользования можно предложить разграничивать по субъектному составу на следующие виды:

- землепользование сельскохозяйственных организаций;
- сельскохозяйственное землепользование несельскохозяйственных организаций;
- сельскохозяйственное землепользование граждан.

Право землепользования сельскохозяйственных организаций можно рассматривать как самостоятельную разновидность права сельскохозяйственного землепользования. Это право является основным при использовании земель сельскохозяйственного назначения, поскольку именно сельскохозяйственные организации обеспечивают хозяйственную эксплуатацию сельскохозяйственных

¹ Станкевич Н.Г. Указ. Соч., С. 340; Право землепользования в СССР и его виды. – М.: Юрид. лит-ра, 1964. - С. 299.

земель. Для всех других субъектов сельскохозяйственного землепользования использование сельскохозяйственных земель имеет в значительной степени вспомогательное значение.

Для таких организаций, как отмечает И.О. Краснова, важно обладать определенным сельскохозяйственным профилем¹. Она же выделяет извлечение прибыли как признак, влияющий на правовой режим земли организаций.² Последний признак, хотя и существенный, по нашему мнению, не является определяющим для сельскохозяйственных организаций, среди которых могут быть и некоммерческие организации.

Указанные выше признаки характеризуют правовой статус сельскохозяйственных организаций, которые получают земельные участки для уставных целей. Законодательство устанавливает довольно широкий перечень субъектов землепользования, которых можно отнести к категории сельскохозяйственных организаций, однако критерии включения организаций в категорию сельскохозяйственных недостаточно ясны. На использование земель влияют такие признаки сельскохозяйственных организаций как цель деятельности (коммерческие и некоммерческие организации), а так же сфера деятельности (производственные и непроизводственные организации).

По организационно-правовому положению можно выделить несколько самостоятельных видов сельскохозяйственных организаций, которые могут быть субъектами сельскохозяйственного землепользования.

Во-первых, к ним нужно отнести коммерческие организации различных организационно-правовых форм (унитарные предприятия, кооперативы, хозяйственные общества и товарищества и другие). Ст. 96 Кодекса о земле несколько неопределенно называет эти организации «субъектами, осуществляющими сельскохозяйственную деятельность». Из этого можно сделать вывод, что речь идет о коммерческих производственных организациях, занятых производством сельскохозяйственной продукции.

Данным юридическим лицам земля предоставляется для ведения товарного сельского хозяйства, в соответствии с производственным профилем их деятельности.

Во-вторых, в качестве субъектов сельскохозяйственного землепользования можно рассматривать организации непроизводственного профиля – научно-исследовательские учреждения, учебные заведения. Эти организации могут получить землю для нескольких разнородных целей. Прежде всего, им предоставляется земля для уставных целей (научно-исследовательских и учебных) и в

¹ Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. С. 193.

² Там же, С. 198.

этом случае их можно рассматривать как сельскохозяйственные организации, входящие в состав АПК.

Кроме того, они могут получить землю для ведения сельского хозяйства. Этот вид землепользования не отнесен законодательством к товарному сельскому хозяйству и поэтому может быть приравнен к подсобному сельскому хозяйству несельскохозяйственных организаций.

Таким образом, выделение в земельно-правовой науке права землепользования сельскохозяйственных предприятий¹ не совсем адекватно отражает этот вид сельскохозяйственного землепользования. Этот вопрос связан с унификацией права землепользования всех сельскохозяйственных организаций в процессе формирования АПК. Унификация должна затронуть права и обязанности этих организаций по отношению к земле, особенно в ходе реформирования АПК и развития новых форм кооперации сельскохозяйственных организаций.

Для **несельскохозяйственных предприятий и организаций** использование земель сельскохозяйственного назначения не связано с выполнением уставных задач. Поэтому им земельные участки предоставляются для подсобного сельского хозяйства. Следует отметить, что подсобное сельское хозяйство недостаточно урегулировано земельным и аграрным законодательством, хотя имеются отдельные нормативные правовые акты, посвященные этому вопросу.²

Сельскохозяйственное землепользование граждан еще более неоднородно. Оно включает использование земли для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства, огородничества, сенокошения и выпаса скота, служебного землепользования.

Цели предоставления сельскохозяйственных земель гражданам предусматривают как товарное сельское хозяйство (крестьянское хозяйство), так и подсобную сельскохозяйственную деятельность. Объединение этих видов сельскохозяйственного использования земли производится по субъекту, что не совсем оправдано.

Предоставление земельных участков гражданам для ведения крестьянского хозяйства (ст. 78 Кодекса о земле) противоречит статусу крестьянского (фермерского) хозяйства как самостоятельной формы коммерческих организаций, закрепленной в ст. 46 ГК. По характеру использования земли его целесообразно относить к землепользованию сельскохозяйственных организаций, отразив в земельном

¹ Станкевич Н.Г. Указ. Соч., С. 340, 351.

² См. Примерное положение о подсобном сельском хозяйстве, являющемся структурным подразделением учреждения социальной защиты: приказ Министерства социальной защиты Республики Беларусь, 29 декабря 1995 г. № 56. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон» - w69901660; Положение о подсобном хозяйстве соединения (части) пограничных войск: приказ Председателя Госкомитета пограничных войск Республики Беларусь, 31 декабря 2004 г. № 582 //

законодательстве особенности внутривладельческого использования земли как семейного объединения.

Другие виды сельскохозяйственного землепользования граждан носят ограниченный, вспомогательный характер. Для них законодательство устанавливает дополнительные условия, при которых они могут получить землю для сельскохозяйственных нужд. Например, таким условием является наличие в собственности определенного количества скота, для содержания которого предоставляются сенокосы и пастбища, трудовые отношения в определенных организациях, отсутствие в частной собственности или пожизненном наследуемом владении участка для выращивания сельскохозяйственной продукции.

Отличительной чертой сельскохозяйственного землепользования является ограничение *правовых форм использования* земель данной категории.

В соответствии со ст. 13 Конституции Республики Беларусь и ст. 38 Кодекса о земле земли сельскохозяйственного назначения находятся только в собственности государства.

Ограничено также право пожизненного наследуемого владения этими землями. Земельные участки на этом праве могут предоставляться только гражданам Республики Беларусь для ведения крестьянского (фермерского) хозяйства. Сохранение этого права за крестьянскими хозяйствами в будущем не предполагается, так как оно не соответствует статусу крестьянского хозяйства.

Вопрос о правах на землю юридических лиц четко не решен. Сельскохозяйственным предприятиям и организациям для ведения товарного сельского хозяйства земельные участки предоставляются в постоянное пользование, а дополнительно – и в аренду (ст. 99 Кодекса о земле). Другие юридические лица также могут получить земельные участки в постоянное пользование или аренду, однако специально это право не оговаривается.

Граждане Республики Беларусь, кроме лиц, ведущих крестьянское хозяйство, имеют право пользования соответствующим земельным участком для сельскохозяйственных нужд. Особенность сельскохозяйственного землепользования граждан (огородничество, сенокосение, выпас скота, служебное землепользование) в том, что оно может существовать также в виде вторичного землепользования.

Требуют более четкого определения земельные права сельскохозяйственных организаций при их реорганизации и ликвидации. При реорганизации сельскохозяйственных организаций вопрос о земле связан с созданием на базе ранее действовавших новых субъектов землепользования. Сейчас этот вопрос решен только применительно к сельскохозяйственным предприятиям, создаваемым на

базе подразделений более крупных предприятий, (ст. 100 Кодекса о земле) и крестьянским хозяйствам (ст. 80 Кодекса о земле).

В первом случае земли, закрепленные за производственными подразделениями, изымаются из состава земель более крупных предприятий и предоставляются вновь создаваемому предприятию.

Во втором случае землю получают граждане, создающие крестьянское хозяйство (ст. 78 Кодекса о земле). Создание крестьянского хозяйства не меняет статус самого сельскохозяйственного предприятия, из состава которого гражданам выделяется земля, но неизбежно затрагивает права на землю других работников сельскохозяйственных предприятий.

Правовое регулирование использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения связано с обеспечением оптимального использования и охраны земель в процессе сельскохозяйственной деятельности и максимально возможным предотвращением уменьшения их площади.

Правовое регулирование использования земель сельскохозяйственного назначения ориентировано, прежде всего, на рациональное использование земли, которое включает в себя и экологический аспект.¹ Поэтому правовая регламентация использования данных земель является очень сложной в силу многообразия видов сельскохозяйственной деятельности.

Порядок использования земли различными субъектами зависит от цели, для которой предоставляется земельный участок. В рамках установления прав и обязанностей сельскохозяйственных землепользователей для каждого вида пользования устанавливаются определенные требования целевого использования земли. Правовое положение субъектов сельскохозяйственной деятельности определяет общность их прав и обязанностей, которая выражается в равном с экономической точки зрения отношении к земле.

Рациональное использование предоставленных для сельскохозяйственных нужд земель – общее требование для всех сельскохозяйственных землепользователей.

Еще в дореформенной земельно-правовой литературе отмечалось, что проблема рационального использования земли решалась на основе «количественного» подхода. Она предусматривала в основном соблюдение целевого использования земель и использования всех отведенных земель. «Качественная» сторона проблемы регулировалась недостаточно.²

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 21.

² Жариков Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М.: Юрид. лит-ра, 1969. – С. 19.

В определенной степени эта ситуация сохранилась до сих пор. В законодательстве не выработано однозначных показателей рационального использования земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии со ст. 49 Кодекса о земле нерациональное использование выражается для сельскохозяйственных земель в уровне урожайности ниже нормативного (по кадастровой оценке). Положение, утвержденное Советом Министров Республики Беларусь 15 июля 1991 г., детализирует это понятие.¹ Данный акт к нерационально используемым землям относит сельскохозяйственные угодья всех категорий земель, на которых фактический уровень урожайности (продуктивности кормовых угодий) в среднем за пятилетний период ниже нормативного показателя, определенного по кадастровой оценке.

Эти формулировки показывают, что рациональное использование постепенно связывается с экономической оценкой земли, однако, содержащаяся в законодательстве нормы применимы главным образом при прекращении права сельскохозяйственного землепользования.

Глава 3. Правовой режим земель населенных пунктов.

3.1. Понятие и признаки земель населенных пунктов.

3.2. Особенности государственного управления землями населенных пунктов.

3.3. Порядок использования и охраны земель населенных пунктов.

3.4. Правовой режим земель пригородных и зеленых зон.

3.1. Понятие и признаки земель населенных пунктов.

В земельном законодательстве к землям населенных пунктов относятся земельные участки, предоставленные для развития сельских населенных пунктов, городов и поселков городского типа, других населенных пунктов в пределах установленных для них границ (ст. 101 Кодекса о земле).

Следовательно, эта категория земель предназначена для размещения и развития населенных пунктов, существующих на территории Республики Беларусь. Ключевым понятием, с которым связывается существование этой самостоятельной категории земель, является населенный пункт.

Юридическое определение понятия населенных пунктов и их классификация дается в административном законодательстве. Закон Республики Беларусь от 5 мая 1998 г. «Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов

¹ Положение о порядке систематического выявления неиспользуемых и нерационально используемых земель и формирования специального фонда земельного запаса местных Советов народных депутатов: утв. постановлением Совета Министров БССР, 15 июля 1991 г. № 277. //Собр. постановлений Правительства БССР. 1991. № 21. Ст. 251.

административно-территориального устройства Республики Беларусь»¹ определяет населенный пункт как компактно заселенную часть территории Республики Беларусь, место постоянного жительства граждан, имеющую необходимые для обеспечения жизнедеятельности граждан жилые и иные здания и сооружения, собственное наименование и установленные в соответствующем порядке территориальные пределы.

В законодательстве других стран для обозначения земель этой категории применяется понятие «земли поселений». Так, Земельный кодекс Российской Федерации к землям поселений относит земли, используемые и предназначенные для застройки и развития городских и сельских поселений и отделенные их чертой от земель других категорий.

В белорусском законодательстве термин «поселения» применительно к местам массового проживания населения не употребляется. Представляется, что оба этих понятия могут рассматриваться как равнозначные, различия между ними не имеют правового характера. Однако, термин «поселение» больше отражает градостроительную сущность населенных пунктов, которые занимают определенное место в системе расселения.

Двойственное назначение населенных пунктов как центров административно-территориального устройства и центров территориального расселения недостаточно учитывается при классификации населенных пунктов. Так, административное законодательство устанавливает классификацию населенных пунктов в соответствии с их административным статусом. Градостроительная классификация населенных пунктов в соответствии с их ролью в территориальном расселении не закреплена.

Обязательный признак населенного пункта – наличие собственной земельной территории, которая используется для нужд поселений. Для определения правового режима необходимо учитывать общее целевое назначение земель этой категории, которое выражает главную цель использования этих земель.

В советской юридической литературе указывалось на то, что земли населенных пунктов используются как производственно-операционный базис, то есть как место для проживания населения, производственной и иной деятельности людей, удовлетворения их культурно-бытовых и иных нужд.² Такой подход предполагает использование земель

¹ Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 5 мая 1998 г. № 154-З. //Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 19. Арт. 214.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 114.

населенных пунктов для размещения объектов жизнедеятельности населения, производственной и социальной инфраструктуры как своего рода фундамента.

Это было связано с тем, что долгое время земли населенных пунктов не составляли единого правового образования. Часть земель сельских населенных пунктов входила в состав земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому эту категорию составляли в основном земли населенных пунктов, не отнесенных к сельским. При этом недостаточно учитывается природно-ресурсовое назначение земель этой категории.

Как отмечает Н.Л. Лисина, земли поселений являются, прежде всего, местом обитания населения государства. Рассматриваемый признак земель поселений основан на учете земли как основы жизни и деятельности человека.¹ Поэтому земли населенных пунктов в современной юридической литературе рассматриваются с эколого-экономических позиций, то есть в качестве пространственного (территориального ресурса).

Выполняя функцию пространственно-операционного базиса, земли населенных пунктов выступают как природный ресурс, используемый в градостроительной деятельности. Земли населенных пунктов – составная часть территорий населенных пунктов, которые можно рассматривать как природно-антропогенное образование. Именно в таком качестве, а не только как административная территория, земли населенных пунктов следует рассматривать в земельных отношениях.

Таким образом, общее целевое назначение этих земель заключается в том, что они являются территориальным ресурсом для градостроительной деятельности, в процессе которой осуществляется территориальное расселение. Размещение и развитие поселений всех видов и рангов на территории Республики Беларусь, в том числе потребности в земельной территории для населенных пунктов, определяются долгосрочными градостроительными проектами общего планирования. К таким проектам Закон Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности относит:

государственную схему комплексной территориальной организации Республики Беларусь;

схемы комплексной территориальной организации областей и иных административно-территориальных и территориальных единиц;

генеральные планы городов и иных населенных пунктов.

¹ Лисина Н.Л. Указ. соч., – С. 30, 31.

Классификация земель населенных пунктов проводится с учетом двух обстоятельств: административного статуса населенного пункта и функционального назначения земель.

В целом структура этой категории определяется в соответствии с административным статусом населенных пунктов, то есть в зависимости от их положения в системе административно-территориального устройства.

К числу населенных пунктов относятся города, поселки городского типа и сельские населенные пункты. Населенные пункты, в которых находятся местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, являются центрами соответствующих административно-территориальных единиц.

Административный статус населенных пунктов определяет особенности управления этими землями, что является элементом их правового режима.

По административному статусу в соответствии с классификацией населенных пунктов, которая дается в Законе Республики Беларусь от 5 мая 1998 года, земли этой категории включают (ст.101 Кодекса о земле):

земли городов;

земли поселков городского типа;

земли сельских населенных пунктов.

Земельное законодательство, устанавливающее правовой режим земель населенных пунктов, придерживается данной классификации. Однако, различия между землями различных видов населенных пунктов не являются существенными, и закреплены недостаточно четко. Это связано с тем, что все земли данной категории, независимо от статуса населенного пункта, выполняют одинаковые функции.

В юридической литературе ставится вопрос о нецелесообразности сохранения самостоятельных правовых режимов применительно к городским и сельским поселениям, что будет означать расчленение большой категории земель поселений, имеющей общие значимые признаки.¹ Этот вопрос может быть урегулирован в процессе совершенствования земельного законодательства.

Внутри черты поселений устанавливается состав земель по функциональному назначению с учетом того, что эти земли имеют многоцелевое назначение. В юридической литературе указывалось на комплексную цель использования этих земель - обслуживание разносторонних нужд населенных пунктов, каждый из которых представляет собой своеобразный социальный организм. Единство использования этих земель заключается в том, что оно должно сочетаться друг с другом, подчиняясь интересам населенного пункта.²

¹ Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 53.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 115.

Многофункциональность земель населенных пунктов заключается в том, что они обеспечивают процесс расселения людей, используются для размещения производственных и социальных объектов, выполняют экологические функции в обеспечении устойчивости состояния окружающей среды.

Функциональные особенности этих земель отражаются в архитектурно-градостроительных классификациях, которые выделяют территории и зоны различного функционального назначения в пределах территорий.¹

Внутренняя классификация земель населенных пунктов всех видов дается в ст. 102 Кодекса о земле и включает:

- Земли застройки;
- Земли общего пользования;
- Земли сельскохозяйственного назначения;
- Земли, занятые лесами;
- Земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения.

Эта классификация позволяет сделать два вывода. Во-первых, некоторые виды земель населенных пунктов имеют двойственный правовой режим, относясь к нескольким категориям земель. Это земли сельскохозяйственного назначения, земли, занятые лесами, земли промышленности, транспорта, связи и иного назначения. Во-вторых, внутренняя классификация земель населенных пунктов не полностью совпадает с делением земель на категории, так как учитывает градостроительные потребности.

Закон Республики Беларусь «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь» от 5 июля 2004 г. выделяет следующие территориальные зоны по преимущественному функциональному использованию территорий населенных пунктов: жилые зоны, общественно-деловые зоны, производственные зоны, зоны транспортной и инженерной инфраструктуры, рекреационные зоны, сельскохозяйственные зоны, зоны специального назначения, иные территориальные зоны. Из указанного перечня видно, что градостроительная классификация территориальных зон населенных пунктов не совпадает с функциональным делением земель на виды. Так, законодатель не выделяет территории общего пользования, которые могут входить в каждую из этих зон.

Таким образом, виды территориальных зон следует отличать от видов земель, образующих данную категорию. В каждой зоне могут быть участки, относящиеся к разным видам земель.

Правильно отмечалось в юридической литературе, что содержание правового режима видов земель населенных пунктов и

¹ Сизов А.П. Указ. соч., – С. 21.

территориальных зон различно и не совпадает, так как имеет различные задачи.

Подразделение земель населенных пунктов на виды имеет задачу определить специальный правовой режим земель этой категории, то есть порядок использования земли как природного объекта, объекта собственности и хозяйствования, исходя из их основного целевого назначения. Зонирование территории поселения осуществляется при градостроительной деятельности и устанавливает разрешенное использование земельных участков и иных объектов недвижимости.¹

Применительно к данной категории указывается на необходимость увязки критериев и порядка выделения различных земель, определения их целевого назначения и критериев и порядка выделения функциональных зон.² Вместе с тем, нельзя подменять классификацию земель, входящих в территорию населенного пункта, градостроительной классификацией на функциональные зоны.

К землям населенных пунктов относятся земли, находящиеся в черте населенного пункта, то есть в пределах их административно-территориальных или территориальных границ. Черта эта представляет собой внешнюю границу поселений, которая отделяет земли этой категории от других категорий.

Границами земель населенных пунктов являются:

- 1) Городская и поселковая черта, которая устанавливается на основе генерального плана и может иметь административное значение;
- 2) Граница сельских населенных пунктов, которая устанавливается в процессе землеустройства и имеет только территориальное значение.

Проблема определения оптимальных размеров земель населенных пунктов решается при разработке и утверждении градостроительных проектов развития населенных пунктов.

В земельном законодательстве отсутствует единообразие в определении понятия и назначения черты населенного пункта. В связи с этим надо обратить внимание на то, что, несмотря на неравнозначное положение земель городских и сельских поселений, существует единый порядок установления и закрепления границ этих населенных пунктов.

Порядок установления черты населенного пункта определяется не земельным, а градостроительным и административным законодательством. Населенные пункты имеют границы, которые устанавливаются на основе градостроительных проектов общего или детального планирования, и утверждаются теми органами, которые принимают эти градостроительные проекты.

¹ Лисина Н.Л. Указ. соч., С. 62, 63.

² Помелов А., Указ. соч., С. 5.

К землям городов, кроме земель в пределах городской черты, могут относиться земли населенных пунктов, граничащие с землями городов, переданные в их состав (ст.105 Кодекса о земле).

В связи с этим необходимо разграничивать земли, находящиеся в границах населенных пунктов, и земли, находящиеся в ведении городских (районных) исполнительных и распорядительных органов, осуществляющих управление этими землями. На это различие и неопределенность границ населенных пунктов указывает А. Помелов.¹ Это различие влияет на принадлежность земель к определенной категории или виду, а также на порядок управления этими землями.

Населенные пункты и их земли учитываются и регистрируются в едином Реестре административно-территориальных и территориальных единиц, который является составной частью земельного кадастра и ведется Национальным кадастровым агентством и его органами на местах.²

Основанием для учета и регистрации городских и сельских населенных пунктов в едином Реестре административно-территориальных и территориальных единиц являются следующие документы:

административный акт, определяющий правовые последствия образования, изменения, упразднения, наименования, подчиненности, категории и местоположения населенных пунктов, их границ;

карта (план) населенного пункта с отображением его полного наименования, а также границ, согласованных со смежными административно-территориальными или территориальными единицами;

акт установления границ населенного пункта с приложением их описания и каталога координат поворотных точек.

Регистрация проводится путем внесения или аннулирования записи в регистрационную книгу административно-территориальных и территориальных единиц и дежурные кадастровые карты административно-территориального деления.

Следует отметить, что в данном случае производится учет земель населенных пунктов именно как составной части территориальных образований. Отграничение на местности земель, отнесенных к категории населенных пунктов, производится в процессе землеустройства.

¹ Помелов А. Указ. Соч., С. 9.

² Порядок учета и регистрации административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 5 августа 1998 г. № 1238. //Собр. декретов, указов президента и постановлений Правительства Республики Беларусь. 1998. № 22. Ст. 597.

Состав земель населенных пунктов как самостоятельной категории определен в Кодексе о земле несколько противоречиво. В соответствии со ст. 3 Кодекса о земле эта категория названа следующим образом – земли населенных пунктов (городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов), садоводческих товариществ и дачного строительства.

Земли садоводческих товариществ и дачного строительства, которые приравниваются к землям населенных пунктов, имеют принципиально иной правовой статус вследствие иного целевого назначения этих земель и нахождения их в основном вне пределов населенных пунктов.

В юридической литературе указывалось на неопределенность правового режима этих земель¹. Отличие правового режима земель коллективного садоводства и дачного строительства от земель населенных пунктов определяется их использованием преимущественно для сельскохозяйственных нужд. Называть территории садоводческих и дачных кооперативов временными поселениями можно лишь условно, так как законодательство Республики Беларусь такого типа поселений не выделяет.

Единственная возможность существования таких земель на территории населенных пунктов предусмотрена ст. 113 Кодекса о земле и касается садоводческих товариществ, расположенных в пределах городской черты. Возможность предоставления земель для дачного строительства на территории населенных пунктов законодательство не предусматривает.

Иначе обстоит дело в законодательстве Российской Федерации. В основном земли садоводческих товариществ и дачных объединений рассматриваются по их прямому назначению, то есть как сельскохозяйственные земли (ст.81 Земельного кодекса Российской Федерации). Земельный кодекс Российской Федерации 2001 г. выделяет в пределах границ поселений зоны сельскохозяйственного использования, что дает право и гражданам иметь земельные участки для дачного строительства, коллективного и индивидуального садоводства в пределах территорий населенных пунктов.

Однако, как указывается в литературе, такое использование возможно лишь при определенных условиях и с существенными ограничениями.²

¹ Краснов Н.И., Башмаков Г.С., Самончик О.А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве Российской Федерации. //Государство и право. 1997. № 2. С. 79.

² Земельное право: Учебник /Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 313, 314.

Такой подход был бы более последователен и для законодательства Республики Беларусь, однако он в настоящее время не может быть принят, из-за того, что земли сельскохозяйственного назначения не могут передаваться в частную собственность (ст. 38 Кодекса о земле). Поэтому нужно более подробно определить условия, при которых земли садоводческих товариществ и дачного строительства могут находиться на территории населенных пунктов.

3.2. Особенности государственного управления землями населенных пунктов.

Система органов управления землями населенных пунктов строится в соответствии с административно-территориальным устройством и административным статусом населенного пункта.

Общее управление этими землями осуществляют сельские (поселковые), районные исполнительные и распорядительные органы, а также исполнительные и распорядительные органы городов областного подчинения и города Минска. Город Минск, обладающий особым статусом как столица Республики Беларусь¹, в области управления землями не имеет существенных особенностей. Так, в соответствии со ст. 9 этого закона Минский городской исполнительный комитет наделен полномочиями по передаче в собственность, предоставлению в пожизненное наследуемое владение, пользование, аренду и изъятию земельных участков для размещения объектов, необходимых для деятельности юридических и физических лиц, функционирования государственных органов, иностранных представительств и международных организаций. Это положение соответствует в целом компетенции данного органа, закрепленной в Кодексе о земле.

Функциональное управление территориями населенных пунктов осуществляют органы архитектуры и градостроительства.²

Органы архитектуры и строительства, которые обеспечивают разработку и реализацию градостроительных проектов, определяющих использование земель населенных пунктов, не имеют непосредственных полномочий по управлению землями. Свои функции по отношению к земле они реализуют посредством координации своей деятельности в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности с деятельностью соответствующих исполнительных и распорядительных органов, непосредственно ведающих землями населенных пунктов.

¹ О статусе столицы Республики Беларусь – города Минска: Закон Республики Беларусь, 12 июля 2000 г. (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – h10000410.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 138.

Эта координация осуществляется на республиканском и местном уровне. На республиканском уровне регулирование градостроительного развития населенных пунктов выполняют Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь и Министерство архитектуры и строительства Республики Беларусь. Местные исполнительные и распорядительные органы обладают самостоятельной компетенцией в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Кроме того, эти органы руководят деятельностью территориальных органов архитектуры и градостроительства, которые являются их структурными подразделениями.

Своеобразие государственного управления землями населенных пунктов проявляется, прежде всего, в организации земель этой территории. В земельно-правовой литературе основной формой организации земельной территории населенных пунктов считается планировка. Планировка является формой перспективного и текущего территориального планирования и состоит в рациональном и комплексном размещении объектов на землях населенных пунктов. Все другие функции управления этими землями подчинены планировке и направлены на ее реализацию.¹ Осуществление планировки земель производится во взаимодействии с землеустроительными органами, которые обеспечивают устройство земельной территории населенных пунктов.

В настоящее время планировку рассматривают более широко: как градостроительное планирование, территориальное зонирование и регулирование застройки, посредством которого определяется порядок использования и охраны земельных участков в пределах черты поселения, права и обязанности субъектов прав на землю.²

Соглашаясь в целом с этим мнением, необходимо определить соотношение планировки и управления землями. Градостроительное планирование и зонирование является одной из функций государственного регулирования в области архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (ст. 12 Закона). Оно не может подменять собой другие функции управления землями, которые осуществляются органами общего и специального управления.

Процесс планировки предшествует предоставлению земель во владение, пользование или частную собственность в пределах населенных пунктов. Все решения по распределению и перераспределению земель населенных пунктов должны соответствовать планировочным решениям.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 116,117.

² Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 53.

Земли населенных пунктов могут использоваться только в соответствии с утвержденными в установленном порядке градостроительными проектами, которые имеют обязательный характер.

Градостроительные проекты разрабатываются государственными органами архитектуры и строительства и до утверждения проходят обязательную государственную экспертизу градостроительных проектов¹, а также государственную экологическую экспертизу в порядке, предусмотренном экологическим законодательством.² Утверждаются исполнительными и распорядительными органами общей компетенции, в соответствии с их полномочиями по регулированию архитектурной, градостроительной и строительной деятельности.

Так, генеральные планы г. Минска и областных центров утверждаются Президентом Республики Беларусь. Генеральные планы городов областного подчинения, кроме областных центров, утверждаются Советом Министров Республики Беларусь. Местные исполнительные и распорядительные органы утверждают генеральные планы городов районного подчинения и градостроительные проекты детального планирования.

Сведения об утвержденных градостроительных проектах содержатся в Регистре градостроительных и инвестиционных проектов, который ведется в составе Государственного градостроительного кадастра.³

Земельные участки предоставляются органами, в ведении которых находятся земли населенных пунктов, в соответствии с функциональным зонированием территории населенного пункта, которое устанавливается градостроительными проектами. Данные о видах территориальных зон и их градостроительных регламентах включаются в утверждаемую часть градостроительного проекта общего планирования и подлежат регистрации в градостроительном кадастре.

¹Положение о порядке проведения государственной экспертизы и утверждения градостроительных проектов: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 4 июня 1996 г. № 362 (с изм. и доп.). //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – m29600362.

²О государственной экологической экспертизе: Закон Республики Беларусь, 18 июня 1983 г. (в редакции Закона Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. № 419-3). //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2000. № 70. 2/194.

³Положение о государственных регистрах и реестрах, функционирующих в рамках Государственного градостроительного кадастра: утв. приказом Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь, 30 ноября 1998 г. № 398 (с изм.: постановление Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь. 5 марта 2004 г. № 3) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – w69802846.

Например, в соответствии с генеральным планом г. Минска утверждена Концепция реконструкции, развития и функционального использования объектов недвижимого имущества и территории исторического центра г. Минска, в которой установлено функциональное зонирование территории.¹

Земельные участки в населенных пунктах могут предоставляться юридическим и физическим лицам в пожизненное наследуемое владение, постоянное или временное пользование, в том числе на условиях аренды. В случаях, предусмотренных законодательством, земельные участки могут передаваться в частную собственность.

Размеры земельных участков и цели предоставления зависят от вида населенного пункта и его градостроительного положения в системе расселения. Так, в сельских населенных пунктах имеется возможность предоставлять участки для индивидуального землепользования граждан в большем размере, чем в городских поселениях, однако, другие виды землепользования развиты меньше.

Участки предоставляются в порядке, установленном законодательством, в зависимости от цели использования. При проведении предварительного согласования места размещения объектов, обязательным является градостроительный проект детального планирования. Для одной и той же территории может быть действителен только один градостроительный проект детального планирования.

Градостроительное регулирование использования территорий населенных пунктов всегда сопровождается землеустроительными мероприятиями, в процессе которых выделяются земли этой категории в целом и отдельные участки как объекты земельных правоотношений.

Отграничение земель населенных пунктов от земель других категорий происходит в процессе установления границ административно-территориальных и территориальных единиц, к числу которых относятся и поселения.² Земельные участки для различных целей в населенных пунктах предоставляются в порядке отвода.

¹ О развитии исторического центра г. Минска: Указ Президента Республики Беларусь, 14 июля 2004 г. № 330. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 110. 1/5676.

² Инструкция по установлению границ административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь: утв. постановлением Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь, 15 ноября 2000 г. № 13. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 3. 8/4494.

В процессе землеустройства осуществляется также инвентаризация и экономическая оценка земель населенных пунктов.¹ Экономическая оценка земель населенных пунктов проводится для определения их кадастровой стоимости с использованием сведений, содержащихся в государственном земельном, градостроительном и других кадастрах, утвержденной градостроительной документации, государственной системе мониторинга земельного рынка.²

Экономическая оценка земель населенных пунктов используется для формирования земельного рынка и перераспределения земельных участков на конкурсной основе.

Земли садоводческих товариществ и дачного строительства, которые приравниваются к землям населенных пунктов, не подпадают под общий режим управления землями населенных пунктов. В соответствии со ст. 72, 73 Кодекса о земле земельные участки для ведения коллективного садоводства и для дачного строительства предоставляются районными исполнительными и распорядительными органами, на территории которого находятся данные кооперативы. Садоводческие товарищества, расположенные в городах, могут получить в пользование земельные участки по решению городского (городов областного подчинения и г. Минска) исполнительного и распорядительного органа. Сельские исполнительные и распорядительные органы такими полномочиями не наделены.

3.3. Порядок использования и охраны земель населенных пунктов.

Из многоцелевого назначения земель населенных пунктов вытекает *многообразие правовых форм* использования этих земель, которые зависят от целевого назначения земельных участков. Для этой категории земель характерно большое разнообразие видов использования земель, среди которых существуют виды, свойственные только землям населенных пунктов, и виды, которые могут осуществляться на землях других категорий.

Право собственности на земли населенных пунктов возникает по общим правилам. Законодательство не устанавливает каких-либо ограничений и запретов по передаче земель в частную собственность в зависимости от типа населенного пункта, уровня его социально-экономического развития и других признаков.

¹ О проведении оценки земель населенных пунктов: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 26 сентября 2002 г. № 1322. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 111. 5/11194.

² Инструкция по кадастровой оценке земель населенных пунктов Республики Беларусь: утв. постановлением Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь, 30 мая 2003 г. № 5. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 77. 8/9724.

Земельные участки могут предоставляться любым юридическим и физическим лицам для любых целей в пожизненное наследуемое владение, постоянное и временное пользование, частную собственность. Формы использования земель и субъекты определяются по общим правилам. Существуют специальные ограничения по передаче земель в частную собственность в населенных пунктах (ст. 38 Кодекса о земле). В основном это земли, предназначенные для общих нужд всего населения, а также земли, для которых установлены градостроительные ограничения.

Не передаются в частную собственность следующие земли:

а) общего пользования, в том числе сенокосные, пастбищные и другие угодья, используемые для общих нужд;

б) земельные участки, передаваемые гражданам в частную собственность, если градостроительными проектами предусмотрено иное целевое использование этих участков;

в) земли населенных пунктов на площадях залегания разведанных и в установленном порядке утвержденных месторождений полезных ископаемых.

Специальных ограничений по предоставлению земельных участков в пожизненное наследуемое владение и пользование, как правило, не имеется. Однако, использование отдельных видов земель населенных пунктов в различных поселениях имеет свои особенности.

Законодательство выделяет в составе земель населенных пунктов **земли сельскохозяйственного назначения** как самостоятельный вид. По своей принадлежности эти земли могут быть включены в общую категорию земель сельскохозяйственного назначения, так как, во-первых, соответствуют признакам, указанным для земель данной категории, во-вторых, законодательство не ограничивает территориальное местоположение сельскохозяйственных земель. Поэтому данный вид земель имеет двойственное положение.

Нахождение этих земель в пределах черты населенных пунктов налагает на их использование определенные ограничения, связанные с потребностями развития населенных пунктов.

Во-первых, использование земель сельскохозяйственного назначения подчиняется требованиям градостроительного зонирования населенных пунктов. В градостроительном законодательстве предусмотрено выделение на территории населенных пунктов сельскохозяйственных зон. Эти зоны представляют собой территории с преобладанием земель и объектов сельскохозяйственного назначения, предназначенные для ведения сельского хозяйства, выпаса скота и сенокосения до принятия решения об изменении вида использования этих территорий в соответствии с генеральным планом и иной

градостроительной документацией (ст.50 Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности).

Во-вторых, по действующему законодательству земли сельскохозяйственного назначения имеют особый правовой режим, независимо от того, где они находятся. Этот режим сохраняется после изъятия земель. Земельное законодательство не устанавливает особенностей изъятия земель сельскохозяйственного назначения в населенных пунктах, что может создавать противоречия между приоритетом сельскохозяйственного землепользования и градостроительным требованиям использования земель населенных пунктов. Целесообразно было бы предусмотреть порядок изменения правового режима земель сельскохозяйственного назначения при необходимости изъятия этих земель для других нужд населенного пункта.

В литературе обосновывалась точка зрения о нецелесообразности объединения сельскохозяйственных угодий, расположенных в пределах населенных пунктов, с землями сельскохозяйственного назначения, и установлении четких критериев разграничения земель сельскохозяйственного использования в составе земель поселений и земель сельскохозяйственного назначения как самостоятельной категории.¹ Это мнение представляется обоснованным.

В-третьих, использование земель сельскохозяйственного назначения зависит от вида населенного пункта. Существуют законодательные ограничения по целям использования этих земель. В соответствии со ст. 112 Кодекса о земле к землям сельскохозяйственного назначения в городах относятся земли, предоставленные или предоставляемые колхозам, совхозам, другим юридическим лицам для ведения товарного сельского хозяйства, а также гражданам для огородничества, выпаса скота и сенокосения. В сельских населенных пунктах эти земли могут использоваться для огородничества и других целей, предусмотренных градостроительной документацией (ст.104 Кодекса о земле). Правовой режим этих земель требует уточнения.

Земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения в населенных пунктах имеют правовой режим, соответствующий аналогичной категории земель, к которой они могут относиться по вторичным признакам. Эти земли могут предоставляться юридическим и физическим лицам, для выполнения возложенных на них задач (ст. 115 Кодекса о земле), то есть размещения объектов специального назначения.

¹ Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 66, 67.

Особенности использования этих земель определяются их отношением к различным функциональным зонам на территории населенного пункта. Земельные участки из земель данного вида могут располагаться не только в производственной зоне, зоне транспортной, инженерной инфраструктуры, зоне специального назначения, но и при определенных условиях в жилой зоне (ст. 50 Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). В связи с этим возникает вопрос о соотношении земель данного вида, предоставляемых для строительства и эксплуатации промышленных и иных объектов, и земель застройки, на которых предусмотрено строительство промышленных строений и сооружений. Как отмечала Н.Л. Лисина, для определения статуса таких земель главное значение имеет наличие санитарно-защитной зоны и экологическая безопасность размещенного на земельном участке объекта.¹

Действительно, в соответствии со ст. 50 Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности на территории жилой зоны могут размещаться промышленные объекты, для которых не требуется установление санитарно-защитных зон и деятельность которых не оказывает вредного воздействия на окружающую среду. Представляется, что характеристика самого объекта не является решающим признаком для вида земель. Предоставление участков для специальных несельскохозяйственных нужд свидетельствует о принадлежности этого участка к землям промышленности, транспорта, связи и иного назначения.

В составе земель поселений выделяются **земли, занятые лесами**, которые обслуживают правовой режим лесов и по своему назначению включаются в состав земель лесного фонда. Земельные участки населенных пунктов, занятые лесами, представляют собой территорию в пределах черты населенного пункта, покрытую лесом, а также не покрытую лесом, но предназначенные для ведения лесного хозяйства.

Лесное законодательство² устанавливает особенности ведения лесного хозяйства для городских лесов, которые относятся к санитарно-гигиеническим и оздоровительным лесам первой группы (ст. 16 Лесного кодекса Республики Беларусь, далее – Лесной кодекс). В эту же категорию включены леса других населенных пунктов. Однако земли, на которых они расположены, не выделяются в самостоятельный вид.

¹ Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 71.

² Лесной кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 14 июля 2000 г. № 420-З (с изм. и доп.: Закон Республики Беларусь от 27 февраля 2004 г. № 271-З; Закон Республики Беларусь от 4 августа 2004 г. № 310-З //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь, 2004 г. № 39. 2/1020; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004 г. № 123. 2/1059.

Городские леса и занятые ими земли используются преимущественно для отдыха граждан, проведения культурно-оздоровительных и спортивных мероприятий. Экологическое назначение этих территорий влияет на порядок ведения лесного хозяйства. Ведение лесного хозяйства в этих лесах осуществляется в соответствии с проектами лесоустройства, специально разрабатываемыми лесоустроительной организацией. Решением местных исполнительных и распорядительных органов городские, курортные леса и лесопарковые части зеленых зон могут закрепляться за лесохозяйственными и другими организациями, в том числе садоводческими товариществами, для поддержания в них надлежащего санитарного состояния (ст. 64 Лесного кодекса). Эти организации будут субъектами землепользования данного вида земель. Возможность закреплять земли, занятые городскими лесами, в индивидуальное пользование отличает их от земель общего пользования, на которых также могут располагаться городские насаждения.

В соответствии с градостроительным законодательством земельные участки, занятые лесами в населенных пунктах, относятся к рекреационным зонам, поскольку иных охраняемых территорий градостроительное законодательство не выделяет. Существует некоторая неупорядоченность использования данного вида земель, связанная с тем, что их использование не ограничено только рекреационными целями.

Среди земель населенных пунктов выделяют особый вид земель, названный **землями общего пользования**. Они состоят из земельных участков, используемых в качестве путей сообщения, для удовлетворения культурно-бытовых потребностей населения, кладбищ и других земельных участков, предназначенных для коммунально-бытовых нужд (ст. 111 Кодекса о земле).

Земли общего пользования могут включаться в состав любой территориальной зоны населенного пункта. При этом они сохраняют некоторые неизменные черты в правовом режиме. Так, земельные участки данного вида используются исключительно в интересах населения или для обслуживания специфических нужд поселения, отмечает Лисина Н.Л.¹ Это земли и объекты, которые должны пребывать в общественном пользовании.

В отношении этих земель может осуществляться право общего пользования землей, которое регламентировано ст. 263 ГК. В соответствии с этой нормой граждане имеют право свободно, без каких либо разрешений находиться на не закрытых для общего доступа

¹ Лисина Н.Л. Указ. Соч., С. 87.

земельных участках, находящихся в собственности Республики Беларусь.

При этом нельзя отождествлять право общего пользования землями, которое может осуществляться и на землях других категорий, и пользование землями общего пользования в населенных пунктах, которое может рассматриваться как одна из разновидностей такого права. Для данного вида земель населенных пунктов могут устанавливаться изъятия, не свойственные праву общего пользования землей.

Если участки предоставлены для размещения объектов общественного назначения, для которых необходимо предоставление земельного участка, он отводится в установленном порядке. Права на землю и размер участка будет определяться по общим правилам земельного законодательства.

Например, отвод земельных участков для размещения мест погребения, на которых могут размещаться, в том числе, общественные кладбища, осуществляется в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, в соответствии с градостроительными проектами. Размер земельного участка для размещения места погребения определяется исходя из градостроительных норм и с учетом количества жителей данного населенного пункта.¹

Факт отвода участка не может рассматриваться как препятствие для отнесения земель к землям общего пользования, но будет влиять на содержание прав и обязанностей по их использованию.

Правовой режим земель общего пользования законодательством регламентирован недостаточно, особенно в части того, какие земли и на каких условиях относятся к этому виду. Поэтому существуют проблемы разграничения земель общего пользования с другими землями, особенно предназначенными для застройки.

Земли застройки состоят из земель застроенных и подлежащих застройке жилыми, культурно-бытовыми, промышленными, административными и иными строениями и сооружениями (ст. 110 Кодекса о земле). Эти земли могут предоставляться юридическим и физическим лицам для строительства соответствующих объектов, или находиться в ведении исполнительных и распорядительных органов до решения об их застройке.

Существуют общие требования по использованию земельных участков, предназначенных под застройку, установленные земельным и градостроительным законодательством.

¹ О погребении и похоронном деле: Закон Республики Беларусь, 12 ноября 2001 г. № 55-З. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 107. 2/804.

Во-первых, предварительное согласование места размещения объекта строительства, которое проводят исполнительные и распорядительные органы.¹

Во-вторых, нормирование размеров земельных участков.

В-третьих, наличие разрешительной документации на строительство.

В-четвертых, возможность конкурсного распределения земельных участков.

Градостроительное положение земель застройки увязано с существованием, в первую очередь, таких территориальных зон как жилые зоны и общественно-деловые зоны.

Существенными особенностями обладает содержание прав на землю в населенных пунктах. Это связано с необходимостью обеспечения в населенных пунктах охраны окружающей среды, а также комплексного развития территории.

На землевладельцев, землепользователей в городах и поселках возлагаются дополнительные обязанности по благоустройству и озеленению, предусмотренные правилами, которые утверждаются местными исполнительными и распорядительными органами (ст.109 Кодекса о земле).

Так, предприятия, учреждения, организации, граждане и другие землевладельцы и землепользователи, имеющие во владении или пользовании земельные участки, обязаны за счет собственных средств проводить необходимые работы по их благоустройству и озеленению. Благоустройство и содержание земельного участка и прилегающей к нему территории включают в себя:

устройство тротуаров и подъездов, их ремонт и содержание;

содержание открытых водоотводов;

содержание собственной закрытой ливневой канализации предприятий и организаций до места подключения в общегородской коллектор;

устройство и содержание малых архитектурных форм (скамеек, фонтанов, цветников и т.п.);

устройство турникетов (по требованию органов ГАИ), их содержание;

озеленение (устройство газонов, цветников, их ремонт и содержание, посадка деревьев, их содержание и снос аварийных);

¹ Положение о порядке возведения жилых, производственных, культурно-бытовых и иных строений и сооружений землепользователями, землевладельцами, собственниками и арендаторами земельных участков: утв. постановлением Госкомитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь № 8, 14 июня 2001 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 68. 8/6292

содержание встроенно-пристроенных общественных туалетов;
устройство ограждений (по согласованию с органами архитектуры)
и их содержание;
содержание фасадов зданий и сооружений в соответствии с их
проектным решением;
ежедневную санитарную уборку и очистку территории;
уборку снега и льда с проезжей части и тротуаров в зимнее время
года.¹

Особенности обращения с объектами растительного мира на землях населенных пунктов устанавливаются местными исполнительными и распорядительными органами по согласованию с Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерством жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь и Министерством архитектуры и строительства Республики Беларусь. Общие требования в этой области установлены законодательством о растительном мире.²

Предприятия, организации и учреждения, имеющие на своих территориях зеленые насаждения, обязаны:

обеспечивать полную сохранность существующих зеленых насаждений от повреждений и уничтожений;

обеспечивать за свой счет проведение своевременного квалифицированного ухода и работ по реконструкции (капремонту) зеленых насаждений согласно действующим нормативным документам, привлекая к выполнению этих работ специализированные предприятия по озеленению;

не допускать загрязнения территорий, на которых произрастают зеленые насаждения, бытовыми и промышленными отходами, строительным мусором, стоками и другими вредными для растений веществами;

иметь паспорта на каждый зеленый объект и вносить ежегодно, по состоянию на 1 января, в паспорт все текущие изменения, происшедшие в зеленых насаждениях (прирост и ликвидация зеленых насаждений, посадка и убыль деревьев, кустарников и др.);

новые посадки деревьев и кустарников, реконструкцию зеленых насаждений, изменение планировки участков зеленых насаждений производить по согласованию с органами архитектуры.

¹ Об улучшении благоустройства и содержания территорий городов и городских поселков Республики Беларусь: приказ Министерства жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь, 11 сентября 1997 г. N 118. //Бюллетень нормативно-правовой информации. 1997. № 23.

² О растительном мире: Закон Республики Беларусь, 14 июня 2003 г. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 73. 2/954.

Предприятиям и организациям, домоуправлениям и гражданам запрещается самовольная вырубка, снос и обрезка деревьев и кустарников, уничтожение цветников и газонов.¹

3.4. Правовой режим земель пригородных и зеленых зон.

Пригородной зоной признается местность, непосредственно окружающая территорию города. В соответствии со ст. 117 Кодекса о земле к землям пригородной зоны относятся земли за пределами городской черты, служащие резервом для расширения территории города, местом размещения и строительства необходимых сооружений, связанных с благоустройством и нормальным функционированием городского хозяйства. Регулирование использования территорий пригородных зон осуществляется земельным, градостроительным законодательством, законодательством об охране окружающей среды.

Пригородная зона рассматривается как своеобразное продолжение города за пределами его юридических границ, которая не включается в состав земель населенных пунктов. Пригородные зоны выполняют функцию территориального резерва городов, которые в случае необходимости могут расширить свою территорию за счет присоединения части либо всей пригородной зоны.² В литературе отмечается, что между городом и пригородной зоной существует целесообразное разделение функций, которое способствует созданию оптимальных условий существования и развития города.³ При включении земельных участков, находящихся в пригородной зоне, в черту города, их правовой режим меняется в связи с переводом этих земель в другую категорию. Однако, право землевладения, землепользования и частной собственности на эти участки сохраняется до изменения градостроительного назначения этих земель.

Пригородная зона отражает постоянно возрастающее влияние развивающихся городов на прилегающую местность, которая при этом не включается в состав земель городов. Расширение территории города за счет его пригородной зоны производится в процессе градостроительной деятельности.

Градостроительное законодательство предусматривает разработку на местном уровне проектов границ пригородных зон, которые относятся к градостроительным проектам специального планирования (ст.43 Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). Соотношение генерального плана города и

¹ Правила по сохранности, сносу и пересадке зеленых насаждений в городах и населенных пунктах Республики Беларусь: утв. приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 29 декабря 1998 г. № 400. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – w60106132.

² Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. С. 203.

³ Правовой режим земель в СССР. С. 121.

градостроительного проекта развития пригородной зоны как основного и вспомогательного документа указывает на то, что в градостроительном отношении эти территории составляют определенное единство.¹ Утвержденный в установленном порядке генеральный план является основой для разработки детальных планов, комплексных схем развития городского пассажирского транспорта, сети городских улиц и дорог, специализированных схем развития систем инженерного оборудования, комплексных схем мероприятий по охране окружающей среды, схем и планов землеустройства, проекта перспективной черты города, иных отраслевых схем и проектов.

Существующее в этой области законодательство в значительной степени нуждается в переработке. Пригородные зоны – не единственные территории для дальнейшего развития города. В градостроительном законодательстве выделяются также территории перспективного развития городов, которые относятся к территориям, на которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Соотношение этих территорий с пригородными зонами не определено, а в земельном законодательстве земли территорий перспективного развития городов вообще не предусмотрены.

Управление землями, входящими в территорию города и пригородной зоны осуществляют соответствующие исполнительные и распорядительные органы, а координацию и регулирование взаимоотношений между ними по вопросам территориального развития города осуществляют областные исполнительные и распорядительные органы.

Расположение пригородных зон за пределами границ городов позволяет отнести эти земли к различным категориям, что усложняет их правовой режим.

Зеленая зона отличается от пригородной зоны, прежде всего, более узким целевым назначением. Разграничение понятия земель пригородной зоны и земель зеленой зоны в советской юридической литературе проводилось по составу: первые из них могут охватывать все категории земель, тогда как вторые представлены главным образом землями лесного фонда.²

Это не совсем верно в настоящее время. Действительно, значительная часть зеленой зоны может быть занята лесными насаждениями, однако, функции зеленой зоны значительно шире.

¹ Примерные правила застройки городов и пригородных зон: утверждены приказом Министерства архитектуры и строительства Республики Беларусь, 28 августа 1996 г. № 292. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – w60105998.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 122.

Необходимо рассматривать зеленую зону как разновидность природной территории с определенным режимом охраны, которая выполняет защитные, санитарно-гигиенические и оздоровительные задачи, является местом отдыха населения. Экологическое законодательство (ст. 43 Закона «Об охране окружающей среды») рассматривает создание зеленых зон вокруг населенных пунктов как одно из обязательных требований в области охраны окружающей среды при размещении, проектировании, строительстве и реконструкции населенных пунктов. Размеры зеленых зон определяются при разработке схем и проектов районной планировки административно-территориальных единиц, генеральных планов, проектов детальной планировки и застройки, проектов благоустройства населенных пунктов и иных проектов с учетом численности граждан и природно-климатических условий.

Вместе с тем, экологическое законодательство не определило четко положение зеленых зон в составе охраняемых территорий. В соответствии со ст. 63 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» в числе природных территорий, подлежащих специальной охране, выделяют и участки, которые могут входить в зеленую зону. К ним можно отнести: зоны отдыха, санитарно-гигиенические и оздоровительные леса, в том числе леса зеленых зон вокруг городов, иных населенных пунктов, леса лесопарковых частей зеленых зон. В тоже время, на землях зеленых зон могут располагаться и иные объекты оздоровительного и рекреационного назначения, которые не относятся только к землям лесного фонда. Это могут быть природные ландшафты с нелесной растительностью, водные пространства, загородные парки с соответствующей инфраструктурой, являющиеся базой для организации мест массового отдыха, исторические объекты садово-паркового искусства, имеющие в своем составе памятники ландшафтной архитектуры.¹ Эти земли могут быть отнесены к различным категориям земель, в зависимости от их режима охраны.

Кроме того, земли зеленой зоны по их назначению не предполагается включать в состав земель городов. Значит, земельные участки, которые были предоставлены ранее из этих земель юридическим и физическим лицам, не подлежат обязательному изъятию. Для этих лиц вводятся определенные ограничения, связанные с экологическим назначением зеленых зон. Однако, правовой режим этих зон и их земель требует более детального закрепления.

¹ Инструкция по классификации и учету городских зеленых насаждений: утв. приказом Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 19 декабря 1998 г. № 400. // Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – w60106132.

Глава 4. Правовой режим земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

4.1. Понятие и признаки земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

4.2. Особенности управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

4.3. Порядок использования и охраны земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

4.1. Понятие и признаки земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и другого назначения.

Кодекс Республики Беларусь о земле к землям промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения относит земли, предоставленные юридическим и физическим лицам для осуществления возложенных на них задач (ст. 119).

Законодательство содержит довольно расплывчатые признаки, которыми характеризуется данная категория земель. Из названия категории усматривается, что она предназначена для несельскохозяйственных целей. Перечислить все нужды, для которых предоставляются указанные земли, невозможно, поэтому назначение этих земель имеет некоторую неопределенность.

Определение несельскохозяйственных целей, для которых предоставляются эти земли, нужно понимать ограничительно, так как имеются и другие категории земель, имеющие несельскохозяйственную направленность. Данная категория рассматривает несельскохозяйственные земли в узком значении, связывая их с выполняемыми юридическими и физическими лицами задачами. Можно предположить, что в понятие «задачи» входят уставные цели деятельности юридических лиц. В отношении граждан специальные нужды можно связывать с осуществлением их предпринимательской деятельности.

Однако, даже такая трактовка не определяет ясно назначение этих земель. Поэтому представляется неправильной точка зрения, что эти земли используются или предназначены для:

- обеспечения деятельности организаций;
- эксплуатации объектов несельскохозяйственного назначения;
- осуществления иных специальных задач.¹

Юридические лица могут удовлетворять свои потребности в земле для выполнения уставных целей за счет различных категорий земель. Необходимо четко определить те уставные цели, которые требуют предоставления земельного участка именно из земель данной категории.

¹ Земельное право: Учебник /Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 320.

Более последовательна позиция О.И. Крассова, который определяет общую цель этой категории – создание объектов недвижимости и их эксплуатация.¹ Но и в таком понимании остается расширительное толкование назначения земель указанной категории.

Понятие земель специального несельскохозяйственного назначения, которое употреблялось в советском законодательстве для обозначения этой категории, более определенно указывало на ее назначение, связанное с осуществлением специальных задач. Закон раскрывает содержание специальных задач примерным перечнем, который указывает на другие подобные нужды.² Но при этом не указывается на критерий, по которому определяются эти нужды – экономический, социальный и другой.

Как отмечалось в юридической литературе, общее целевое назначение этих земель выражается в *создании условий для*³ размещения и эксплуатации на этих землях различных объектов несельскохозяйственного назначения.

Эти земли служат пространственным базисом для размещения несельскохозяйственных объектов, принадлежащих юридическим и физическим лицам, которые предназначены и используются для специальных видов деятельности, осуществляемых данными юридическими лицами.

В юридической литературе отмечалась характерная для этой категории земель нестабильность в определении ее состава, в основе которой лежат прогрессивные процессы развития новых видов хозяйственной и иной деятельности.⁴ Нестабильность исключает возможность простого перечисления земель, составляющих эту категорию.

Действительно, законодательство не устанавливает исчерпывающего перечня тех надобностей, для которых предназначена данная категория земель. В силу этого к ней будут относиться и те земельные участки, целевое назначение которых не указано в перечне задач, но сходно с указанными целями. Структура этой категории неоднородна и не может оставаться неизменной. Поэтому необходимо точно определить принцип, по которому будет формироваться данная категория земель.

В настоящее время эту категорию образуют земли, используемые в основном в различных отраслях экономики для размещения

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2002. – С. 635.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 181, 182.

³ Там же, С. 187.

⁴ Боголепов Р.Д. Земельный кодекс РСФСР и проблемы правового режима земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения. //Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1992. № 2. С. 45.

соответствующих объектов. Их состав фактически определяет структуру экономики и видов хозяйственной деятельности.¹

Исключение среди названных в Кодексе о земле составляют земли для нужд обороны. Включение их в данную категорию показывает, что не только экономические цели деятельности могут учитываться при формировании этой категории. Обособленные виды деятельности, для осуществления которых выделяются отдельные виды земель данной категории, определяются специальным законодательством. Земельное законодательство только следует уже сложившейся структуре хозяйственной и иной деятельности.

Так, Закон Республики Беларусь «Об основах транспортной деятельности» от 5 мая 1998 г.² выделяет территории транспортной деятельности (земельные и водные участки, зоны воздушного пространства), в пределах которых производители транспортных работ и услуг осуществляют транспортную деятельность.

Закон Республики Беларусь от 5 октября 1994 г. «О связи» называет земли связи, которые используются субъектами хозяйствования, осуществляющими свою деятельность в области связи.³

Из Закона Республики Беларусь «Об обороне»⁴ видно, что для размещения и содержания стационарных военных объектов и объектов оборонного сектора экономики выделяются специальные земли.

Аналогичным образом решается вопрос о других видах земель. Правовое положение этих земель определяется многочисленными нормативными правовыми актами различных отраслей законодательства, в которых, однако, правовой режим земель не конкретизируется. Необходимо, чтобы земельное законодательство более четко определяло отнесение тех или иных земель к определенному виду данной категории.

Таким образом, устойчивым квалификационным признаком этих земель служат специальные задачи, для которых они предназначены. В российском земельном законодательстве также закреплен такой признак, как расположение этих земель за пределами населенных пунктов.

Территориальное расположение этих земель в законодательстве Республики Беларусь определено достаточно четко. Включение

¹ Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – С. 214.

² Об основах транспортной деятельности: Закон Республики Беларусь, 5 мая 1998 г. № 140-З. //Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1998. № 20. Арт. 221.

³ О связи: Закон Республики Беларусь, 5 октября 1994 г. N 3273-XII. //Ведамасці Вярхоўнага Савета Рэспублікі Беларусь. 1994. № 29. Арт. 505.

⁴ Об обороне: Закон Республики Беларусь, 3 ноября 1992 г. № 1902-XII (В редакции Закона от 17 июля 2002 г. № 129-З) Изм. и доп. Закон 17 июля 2002 г. № 129-З. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 84. 2/878; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 84. 2/878.

аналогичного вида земель в состав земель населенных пунктов показывает, что они могут располагаться как в границах, так и за пределами населенных пунктов. При нахождении этих земель в пределах населенных пунктов их правовой режим будет подчинен градостроительным требованиям развития населенного пункта. Земли промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного населения в населенных пунктах могут располагаться в производственных зонах, зонах транспортной, инженерной инфраструктуры. Производственные зоны предназначены для размещения промышленных предприятий, транспортной, инженерной инфраструктуры, коммунальных и складских объектов, обеспечивающих функционирование этих предприятий. Зоны транспортной, инженерной инфраструктуры предназначены для размещения и функционирования сооружений и коммуникаций транспорта, связи, инженерного оборудования.

Кроме того, специальные объекты несельскохозяйственного назначения могут размещаться на землях водного фонда и лесного фонда. Так, например, водное законодательство специально выделяет отдельные виды водопользования (для промышленных целей и нужд гидроэнергетики, для нужд водного и воздушного транспорта), связанные с эксплуатацией специальных несельскохозяйственных объектов.

Такой подход представляется более рациональным. Добиться полного отграничения этих земель от земель всех других категорий практически невозможно, так как невозможно полностью избежать влияния несельскохозяйственных объектов на смежные земли. Перевод части этих земель в другие категории не устранил их фактического несельскохозяйственного использования.

В эту категорию земель включаются земельные участки, уже предоставленные для размещения несельскохозяйственных объектов. Земельное законодательство не выделяет в этой категории земель такой разновидности как земли, предназначенные для несельскохозяйственных нужд. Возможность какого-либо резервирования земель несельскохозяйственного назначения для использования их в последующем для этих целей допускается в случаях, предусмотренных законодательством. Так, например, Закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности» выделяет резервную зону - земельный участок, зарезервированный для перспективного строительства или реконструкции автомобильной дороги. Решение об установлении резервных зон с определением их границ принимается Советом Министров Республики Беларусь. Вопрос о включении этих земель в категорию земель промышленности, транспорта и иного назначения должен решаться в установленном порядке.

4.2. Особенности управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения.

Разнообразие целей, для которых используются земли промышленности, транспорта, связи, энергетики и иного назначения, определяет множественность органов управления этими землями.

Отмеченная в юридической литературе значительная роль ведомственного управления этими землями сохраняется в определенной степени, но содержание этого управления изменилось. Земли, закрепленные за различными несельскохозяйственными предприятиями и организациями, используются ими самостоятельно. Министерства и ведомства, регулирующие отдельные виды деятельности, осуществляют руководство этими юридическими лицами. Но земли, отведенные для специальных нужд, не находятся в ведении этих органов. Земельные участки предоставляются не министерствам и ведомствам, а юридическим лицам.

Ведомственное управление, о котором шла речь выше, можно рассматривать в нескольких аспектах.

Во-первых, по отношению к предприятиям и организациям, находящимся в ведении соответствующих республиканских органов управления, которые действуют в соответствии с утвержденной структурой органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных правительству.¹ В этом случае Министерства, государственные комитеты, государственные концерны, осуществляющие специальное управление различными отраслями, как правило, не имеют специальных функций по отношению к землям, закрепленным за подведомственными предприятиями. Положения об этих органах, как правило, не содержат таких норм.² Наиболее существенную роль отраслевые органы управления выполняют при планировании использования этих земель, которое осуществляется совместно с территориальными органами управления. В

¹ О некоторых мерах по оптимизации системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Совету Министров Республики Беларусь, структуры и численности работников государственных органов, других государственных организаций: Указ Президента Республики Беларусь, 12 февраля 2004 г. № 66 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 26. 1/5309.

² См.: Положение о Министерстве связи и информатизации Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 17 марта 2004 г. № 302; Положение о Министерстве промышленности Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 31 октября 2001 г. № 1584; Положение о Министерстве транспорта и коммуникаций Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 31 октября 2001 г. № 1588; Положение о Министерстве энергетики Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 31 октября 2001 г. № 1595.

процессе разработки прогнозов и планов развития соответствующих отраслей, организации работ по проектированию, строительству, техническому перевооружению, эксплуатации промышленных, транспортных, энергетических, оборонных и других объектов определяются потребности этих отраслей в земле.

Во-вторых, ведомственное управление может осуществляться по отношению к другим субъектам земельных отношений, чьи участки вошли в зоны с особыми условиями землепользования, которые устанавливаются вокруг несельскохозяйственных объектов. В этой области ведомственное управление в основном связано с контрольной и надзорной деятельностью соответствующих органов.

Таким образом, ведомственное управление землями несельскохозяйственного назначения утратило свое монопольное положение, трансформировавшись в отраслевое управление землями в рамках, установленных для обеспечения надлежащей деятельности подведомственных организаций.

Законодательство о предоставлении земель для специальных несельскохозяйственных целей исходит из принципа предоставления участков в минимально необходимых размерах. Из данного принципа вытекает требование размещения наибольшего количества объектов на наименьшем по размеру земельном участке. Пределы уменьшения земельного участка ограничены условиями, необходимыми для нормального осуществления соответствующей деятельности.¹

В соответствии со ст. 119 Кодекса о земле размеры участков определяются в соответствии с утвержденными государственными нормами и градостроительными проектами. Таким образом, нормирование размеров земельных участков производится на основе типовых норм отвода земли или проектной документации. Типовые нормы отвода утверждаются для объектов, которые имеют типовые технические характеристики. Так, например, может определяться полоса отвода железной или автомобильной дороги, предоставляемая в установленном порядке организациям железнодорожного транспорта общего пользования или владельцам автомобильной дороги.²

При отсутствии типовых норм отвода основанием для определения размера земельного участка служит утвержденная в установленном порядке проектная документация на строительство объекта.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 189.

² О железнодорожном транспорте: Закон Республики Беларусь, 6 января 1999 г. № 237-3 (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – h19900237; Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности: Закон Республики Беларусь, 22 июля 2003 г. № 228-3 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 83. 2/975.

Предоставление участков для осуществления специальных уставных задач нельзя рассматривать как возможность использовать эти участки для любых уставных целей. Земельный участок предназначается только для размещения определенного объекта. При необходимости юридические лица для своих целей могут получить в пользование земли и других категорий.

Предоставление земельного участка для несельскохозяйственных нужд предусматривает выполнение следующих требований:

Обязательное предварительное согласование места размещения объекта;

Экологическая оценка строящегося объекта на всех стадиях предоставления участка;

Отвод земельных участков по частям, с учетом очередности их освоения по мере строительства объекта.

Предоставление земельных участков для несельскохозяйственных нужд производится с учетом ограничений по изъятию земель других категорий для несельскохозяйственного использования. Так, в соответствии со ст. 29 Кодекса о земле для строительства промышленных предприятий, объектов жилищно-коммунального хозяйства, железных и автомобильных дорог, линий электропередачи, связи, магистральных трубопроводов, а также для иных несельскохозяйственных нужд предоставляются земли несельскохозяйственного назначения или непригодные для сельского хозяйства либо сельскохозяйственные земли худшего качества. Предоставление для указанных целей земельных участков из земель лесного фонда производится преимущественно за счет не покрытых лесом площадей или площадей, занятых кустарниками и малоценными насаждениями. Существуют ограничения по размещению таких объектов на землях природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Наличие в этой категории различных видов несельскохозяйственных земель облегчает их перевод из одного вида в другой. Как отмечается в литературе, при этом нет необходимости проведения процедуры по переводу в другую категорию.¹ Однако, существуют особые препятствия по изъятию этих земель для государственных нужд (как в рамках данной категории, так и при переводе в другие). Они связаны с размещением на этих землях объектов недвижимости, отчуждение которых в связи с изъятием земельного участка, на котором они находятся, ограничивается. В соответствии с гражданским законодательством (ст. 240 ГК) необходимость изъятия земельного участка не означает безусловной

¹ Земельное право: Учебник /Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 319.

необходимости изъятия недвижимого имущества, находящегося на этом земельном участке.

В отдельных случаях законодательство допускает использование земельных участков для несельскохозяйственных нужд без изъятия земель. Например, не производится изъятие при проведении изыскательских работ, которые могут охватывать значительные территории в течение небольшого срока. Установленные земельным законодательством ограничения по использованию сельскохозяйственных и других особо ценных земель для несельскохозяйственных целей в данном случае не применяются. Юридические лица Республики Беларусь, предприниматели без образования юридического лица могут проводить эти работы на всех землях на основании разрешения на проведение изыскательских работ, которое выдается районным, городским исполнительным и распорядительным органом (ст. 32 Кодекса о земле). Правовой режим земель, используемых для изыскательских работ, определен недостаточно. В значительной степени он устарел в части предоставления разрешения на использование земельных участков.

4.3. Порядок использования и охраны земель промышленности, транспорта, связи, энергетики и другого назначения.

Субъектами прав на данные земли являются юридические лица различных форм собственности. С их специальной правоспособностью связана возможность получения земельного участка. Юридические лица могут действовать в различных организационно-правовых формах, установленных гражданским законодательством. Включение в число субъектов пользования землей данной категории граждан допустимо, но лишь в связи с осуществлением ими предпринимательской деятельности. Соответствующее уточнение должно быть внесено в земельное законодательство, поскольку в настоящее время существуют значительные пробелы в части регулирования прав на землю предпринимателей без образования юридического лица. Основные виды землепользования данных лиц связаны именно с использованием земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения.

Данная категория земель характеризуется многообразием субъектов, использующих эти земли, однако земельное законодательство нечетко определяет круг субъектов данного вида землепользования. Вопрос о субъектах несельскохозяйственного землепользования решается в соответствии со специальным законодательством, в котором определяются права и обязанности тех лиц, которые вправе получить земельные участки несельскохозяйственного назначения.

Правовые формы использования земель этой категории достаточно разнообразны, хотя и содержат определенные ограничения. Так, право пожизненного наследуемого владения землей не может быть применимо к данной категории земель, так как не связывается с выполнением специальных задач. Право частной собственности на землю ограничено, но лишь для определенных видов земель. Право землепользования может осуществляться в разнообразных формах, которые зависят от целей и характера использования земельных участков, правоспособности землепользователя и других обстоятельств. Юридическим лицам для размещения несельскохозяйственных объектов могут предоставляться земельные участки на следующих условиях:

а) постоянного пользования – для уставных целей, которые носят постоянный, длительный характер;

б) временного пользования – для строительства линейных сооружений и других объектов, не требующих длительного занятия постоянного земельного участка;

в) аренды, в том числе на условиях концессионного договора, который предусмотрен Инвестиционным кодексом Республики Беларусь.¹ Договор аренды земельных участков, которые находятся в собственности государства, может заключаться по результатам аукционов. Законодательством могут устанавливаться случаи, когда такие аукционы являются основным способом предоставления земельных участков.²

г) временного занятия земельных участков – для осуществления геологосъемочных, поисковых, геодезических и других изыскательских работ.

Вопрос о выборе форм использования земель, в том числе о предоставлении земельного участка в постоянное или временное пользование, решается на основании специального законодательства. В земельном законодательстве вопрос этот специально не регулируется, кроме использования земельных участков для изыскательских работ (ст. 32 Кодекса о земле), для которого предписывается определенная правовая форма использования земли – временное занятие земельного участка. Этот вид землепользования имеет сходство с земельными сервитутами, которые также могут быть применимы в отношениях несельскохозяйственного землепользования.

¹ Инвестиционный кодекс Республики Беларусь: Кодекс Республики Беларусь, 22 июня 2001 г. № 37-3 (изм. – Закон Республики Беларусь, 5 августа 2004 г. № 313-3. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 62. 2/780; 2004. № 126. 2/1062.

² О некоторых вопросах развития сети автозаправочных станций: Указ Президента Республики Беларусь, 12 января 2005 г. № 11.

Особенности правового регулирования использования и охраны земель этой категории связан с тем, что правовой режим данных и смежных земельных участков подчинен режиму эксплуатации несельскохозяйственных объектов. Данное обстоятельство определяет установление зон с особыми условиями использования земель. Зоны с особыми условиями землепользования – это смежные с несельскохозяйственными объектами территории, на которых установлены различного рода ограничения прав землевладельцев, землепользователей и собственников земельных участков. Земли, на которых устанавливаются данные ограничения, не предоставляются организациям, эксплуатирующим специальные несельскохозяйственные объекты и не изымаются у владельцев смежных земельных участков.

Специальные охранные зоны вокруг несельскохозяйственных объектов разнообразны по назначению. К ним можно отнести:

- охранные зоны на железнодорожном транспорте;
- охранные зоны воздушных линий электропередач;
- охранные зоны объектов газораспределительной системы¹;
- придорожные полосы (контролируемые зоны) автомобильных дорог общего пользования;
- приаэродромные территории², включающие прилегающую к аэродрому зону контроля и учета объектов и препятствий, а также зону экологической безопасности;
- санитарно-защитные зоны вокруг объектов, оказывающих вредное воздействие на окружающую среду;
- пограничная зона и пограничная полоса³, устанавливаемая в целях обеспечения на Государственной границе Республики Беларусь надлежащего порядка;
- охранные зоны геодезических пунктов;⁴
- охранные зоны гидрометеорологических объектов государственной сети наблюдений за состоянием окружающей среды⁵ и другие.

¹ О газоснабжении: Закон Республики Беларусь, 4 января 2003 г. № 176-З //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 8. 2/925.

² Воздушный кодекс: Кодекс Республики Беларусь, 11 января 1999 г. № 240-З; изм. – Закон Республики Беларусь, 4 января 2003 г. № 183-З //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – hk9900240.

³ О Государственной границе Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь в ред. от 6 января 1999 г. № 234 –З //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 4. 2/9.

⁴ Положение об охране геодезических пунктов на территории Республики Беларусь: утв. постановлением Кабинета Министров Республики Беларусь, 11 января 1996 г. № 25; с изм. и доп. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – m29600025.

⁵ О гидрометеорологической деятельности: Закон Республики Беларусь, 10 мая 1999 г. № 256-З //Национальный реестр правовых актов. 1999. № 37. 2/31.

Перечень этих зон, порядок определения их размера, правовой режим, ограничения по использованию земель в этих зонах устанавливаются специальным законодательством.

Так, например, придорожные полосы (контролируемые зоны), предназначенные для обеспечения сохранности автомобильных дорог общего пользования и создания необходимых условий для их содержания, ремонта и развития (строительства, реконструкции), включают в себя земельные участки шириной до 100 метров в обе стороны от оси автомобильной дороги, в населенных пунктах - земельные участки до границы существующей застройки. Строительство зданий и сооружений, прокладка коммуникаций, разработка карьеров и иная деятельность в пределах придорожных полос (контролируемых зон) осуществляются в соответствии с законодательством Республики Беларусь по согласованию с владельцами автомобильных дорог.

Охранные зоны на железнодорожном транспорте устанавливаются в целях обеспечения безопасности населения и безопасной эксплуатации железнодорожных путей, железнодорожных станций, подъездных путей и других сооружений железнодорожного транспорта, расположенных на землях, подверженных оползням, обвалам, размывам и иным опасным воздействиям природного характера, в соответствии с законодательством Республики Беларусь.

Содержание несельскохозяйственного землепользования на данных землях имеет свои особенности. Основная обязанность несельскохозяйственных организаций заключается в целевом использовании земельного участка, то есть размещении предусмотренных проектной документацией объектов и их надлежащей эксплуатации. При эксплуатации таких объектов обязательно выполнение требований по охране окружающей среды, предусмотренных Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды» и специальным законодательством. По отношению к земле установлены специальные обязанности. Так, собственники земли, землевладельцы, землепользователи, осуществляющие все виды строительства, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых, выполняющие изыскательские работы, связанные с нарушением почвенного покрова, обязаны проводить рекультивацию земель в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.¹ Рекультивация земельных участков предполагает приведение

¹ Положение о рекультивации земель, нарушенных при разработке месторождений полезных ископаемых и торфа, проведении геологоразведочных, строительных и других работ: утв. приказом Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь, 25 апреля 1997 г. № 22 //Бюллетень нормативно-правовой информации. 1997. № 15.

их в состоянии, пригодное для последующего целевого использования, оговоренного условиями предоставления.

Землепользователи, землевладельцы и собственники земельных участков, разрабатывающие месторождения полезных ископаемых и торфа, а также проводящие другие работы, оказывающие отрицательное воздействие на земли, расположенные за пределами предоставленных им земельных участков, обязаны предусматривать и осуществлять мероприятия по предотвращению указанного отрицательного воздействия (ст. 67 Кодекса о земле). При невозможности полностью устранить отрицательные последствия своей деятельности, владельцы несельскохозяйственных объектов возмещают правомерные и неправомерные убытки, причиненные другим землевладельцам, землепользователям и собственникам земли.

Несельскохозяйственные организации, вокруг объектов которых установлены зоны с особыми условиями землепользования, наделяются некоторыми правами по отношению к этим территориям. Так, они осуществляют контроль за выполнением режима специальных зон (самостоятельно или совместно с другими уполномоченными на то органами), имеют право устанавливать ограничения по использованию этих территорий, если они не установлены законодательством, обеспечивают ремонт и эксплуатацию специальных объектов, расположенных в охранных и других зонах.

В связи с установлением ограничений вокруг объектов несельскохозяйственного назначения, а также необходимостью изъятия для этих целей земель других категорий, на субъектов несельскохозяйственного землепользования возлагаются дополнительные обязанности. Они заключаются, в основном, в возмещении убытков землевладельцам, землепользователям, собственникам земли, а также потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного назначения.

Последний вид возмещения имеет специфическую правовую природу и направлен на устранение экологических потерь, вызванных уменьшением количества продуктивных земель. В соответствии со ст. 134 Кодекса о земле потери сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства, вызванные изъятием сельскохозяйственных земель, земель лесного фонда для использования их в целях, несвязанных с ведением сельского и лесного хозяйства, ограничением прав землепользователей, землевладельцев, собственников земельных участков, или ухудшением качества земель в результате влияния, вызванного деятельностью юридических и физических лиц, возмещаются специально уполномоченному государственному органу по земельным ресурсам и землеустройству.

Порядок определения и размеры подлежащих возмещению потерь устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь.¹

Право несельскохозяйственных организаций предоставлять неиспользуемые ими участки во временное пользование другим лицам ограничено техническими условиями использования этих земель. Несельскохозяйственные землепользователи несут ответственность за безопасное использование соответствующих объектов. Допускается предоставление этих земель во вторичное землепользование для сельскохозяйственных целей, а также размещение на этих землях объектов, принадлежащих другим лицам по согласованию с несельскохозяйственным землепользователем.

Субъектами такого вторичного землепользования могут быть граждане и юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством. Граждане могут быть субъектами права пользования по отношению к землям несельскохозяйственного назначения в случаях получения участка во вторичное пользование для огородничества, сенокосения и выпаса скота, для служебного землепользования (ст. 83, 84 Кодекса о земле). Данные виды использования земли отнесены к сельскохозяйственному землепользованию, что указывает на некоторое противоречие в правовом режиме этих земель. Для несельскохозяйственных целей, как отмечалось ранее, земли сельскохозяйственного назначения, как правило, не должны предоставляться. Поэтому временное сельскохозяйственное землепользование граждан на этих землях заведомо будет осуществляться в худших условиях, связанных с использованием земель более низкой кадастровой ценности. Кроме того, экологические условия на этих землях могут не соответствовать требованиям экологической безопасности. Поэтому представляется необходимым ограничить возможности по предоставлению земель для данных целей.

В то же время права несельскохозяйственных организаций по предоставлению земельных участков другим юридическим лицам и гражданам для несельскохозяйственного использования не противоречат правовому режиму этих земель. Однако, слабое развитие отношений частной собственности не позволяет несельскохозяйственным организациям в полной мере пользоваться этими правами. Необходимо дальнейшее расширение этого института именно применительно к данной категории земель.

¹ О возмещении потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства: постановление Совета Министров Республики Беларусь, 8 сентября 1999 г. № 1397 (с изм.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с29901397.

Гл. 5 Правовой режим земель экологического назначения.

5.1. Понятие и признаки земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

5.2. Особенности управление землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

5.3. Порядок использования и охраны земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

5.1. Понятие и признаки земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Законодательство не дает общего понятия земель этой категории. В нее включаются четыре самостоятельных и достаточно разнородных вида земель. Это обстоятельство не позволяет точно определить критерии отнесения земель к этой категории и их общее целевое назначение.

Целевое назначение земель, входящих в эту категорию, указывает только на то, что в основе лежат экологические признаки. Основанием для объединения земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в одну категорию можно считать их экологическую значимость. Все эти земли являются материальной основой существования различных территорий экологического назначения и представляют собой составную часть природного комплекса соответствующей территории.

Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения можно определить как земли особо охраняемых природных территорий и территорий, подлежащих специальной охране, в целях сохранения их экологических свойств. Специально необходимо подчеркнуть, что данную категорию нельзя ограничивать только землями особо охраняемых природных территорий. Экологическое законодательство (ст. 62, 63 Закона Республики Беларусь «Об охране окружающей среды») определяет виды особо охраняемых природных территорий, а также устанавливает неисчерпывающий перечень территорий, подлежащих специальной охране.

В указанную категорию попадают не все земли, находящиеся в пределах территорий, подлежащих специальной охране. Некоторые из них могут находиться в составе других категорий земель (населенных пунктов, водного фонда и лесного фонда), для которых также может устанавливаться специальный режим охраны и использования. Такой подход затрудняет разграничение земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения с другими категориями земель.

При определении состава земель этой категории необходимо учитывать следующие обстоятельства.

Во-первых, Кодекс о земле дает исчерпывающий перечень видов земель, относящихся к землям экологического назначения. Расширительному толкованию этот перечень не подлежит. Не могут включаться в эту категорию другие виды земель, даже если они отнесены к территориям со специальным режимом охраны. В данную категорию включены только земли тех охраняемых территорий, для которых экологическое назначение является преобладающим.

Во-вторых, при выделении видов земель, отнесенных к землям природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения, за основу берется функциональное назначение охраняемых территорий (специальная экологическая цель образования этих территорий), а не особенности использования земельных участков.

В-третьих, общее целевое назначение земель данной категории определено для каждого из четырех видов земель. В рамках каждого вида это целевое назначение может варьироваться в зависимости от вида охраняемой территории и назначения земель.

Так, к землям *природоохранного назначения* (ст. 121 Кодекса о земле) законодательство относит:

1. Земли природно-заповедных территорий и объектов (заповедников, национальных парков, заказников, памятников природы), основной целью объявления которых является сохранение биологического и ландшафтного разнообразия. В соответствии с Законом Республики Беларусь «Об особо охраняемых территориях» эти территории представляют собой участки земли (включая атмосферный воздух над ними и недра) с уникальными, эталонными или иными ценными природными комплексами и объектами, имеющими особое экологическое, научное, историко-культурное, эстетическое и иное значение, изъятые полностью или частично из хозяйственного оборота, в отношении которых установлен особый режим использования и охраны.

Земли природно-заповедных территорий могут существовать как в пределах специально отведенных территорий (заповедники, национальные парки), так и располагаться на землях других землевладельцев, землепользователей (заказники, памятники природы). В этом случае складывается двойственный правовой режим этих земель, которые по своему первоначальному назначению могут принадлежать к другой категории.

2. Земли дендрологических парков и ботанических садов, в задачи которых входит создание специальных коллекций растений в целях сохранения разнообразия и обогащения растительного мира. Данные территории не включаются в состав особо охраняемых природных

территорий, хотя их цели предусматривают сохранение растительного биоразнообразия, что соответствует задачам особо охраняемых природных территорий. Законодательство Республики Беларусь специально не устанавливает правовой режим дендрологических парков и ботанических садов. Этот пробел может быть устранен либо включением этих территорий в состав особо охраняемых, либо принятием специального нормативного акта.

3. Водоохранные полосы (зоны) рек и водоемов, которые устанавливаются для предотвращения загрязнения, засорения и истощения водных объектов, сохранения среды обитания животного и растительного мира на землях, прилегающих к руслам водотоков или акваториям водоемов (ст. 75 Водного кодекса). Данная разновидность земель по своему положению, очевидно, должна включаться в состав земель водного фонда, но с приоритетным природоохранным назначением.

К землям *оздоровительного назначения* относятся земельные участки, обладающие природными лечебными факторами, благоприятными для организации профилактики и лечения заболеваний, на которых создаются курорты (ст. 122 Кодекса о земле).

Курорты создаются в целях рационального использования и обеспечения сохранения их природных лечебных ресурсов и оздоровительных свойств. Законодательство о курортах, в соответствии с которым производится использование земель данного вида,¹ значительно устарело и не соответствует современному состоянию экологического законодательства.

Специальная лечебно-оздоровительная цель – основной признак отнесения земель к числу курортных.

Земли оздоровительного назначения имеют неоднородную структуру, которая определяется функциональным зонированием территории самого курорта и территории в пределах округа санитарной охраны курорта. Так, курорт включает в себя курортную зону, жилую зону и хозяйственную зону, которые по степени экологических ограничений значительно отличаются. В пределах этих зон могут быть земли различных категорий, правовой режим которых, однако, подчинен интересам оздоровления населения.

К землям *рекреационного назначения* законодательство относит земли, предназначенные или используемые для организованного массового отдыха и туризма населения (ст. 123 Кодекса о земле). Понятие и состав данного вида земель не имеют однозначной трактовки. В законодательстве Республики Беларусь отсутствуют понятия «рекреация», «рекреационная деятельность», с которыми

¹ Положение о курортах: утверждено постановлением Совета Министров СССР, 5 сентября 1973 г. № 654 // СП СССР. 1973. № 20. Ст. 112.

можно было бы связать выделение этих земель. Также не предусмотрено создание рекреационных территорий, в пределах которых могут располагаться такие земли. Поэтому земельное законодательство увязывает существование земель рекреационного назначения только с целями организации массового отдыха и туризма населения, что не в полной мере отражает действительное назначение этих земель. Кроме того, содержание массового отдыха и туризма как видов деятельности, связанных с землепользованием, довольно многогранно, и вызывает много спорных вопросов.¹

Так, организованный массовый отдых может осуществляться не только на территориях, имеющих экологическое назначение, но и на других землях, которые могут быть организованы соответствующим образом. Данный вид деятельности граждан, хотя и имеет в значительной степени природоресурсную направленность, не тождественен рекреационной деятельности. Туризм определяется законодательством² как временный выезд (путешествие) граждан Республики Беларусь, иностранных граждан и лиц без гражданства в оздоровительных, познавательных, профессионально-деловых, спортивных, религиозных и иных целях, не противоречащих законодательству, в страну (место) временного пребывания без занятия оплачиваемой деятельностью в ней (нем). В качестве самостоятельного вида выделяется экологический туризм – путешествия, совершаемые с целью экологического воспитания и образования, который может осуществляться на любых природных территориях и не ограничен использованием только земель рекреационного назначения.

Таким образом, четких критериев выделения земель рекреационного назначения в законодательстве не дается, поскольку не определены базовые понятия для данного вида землепользования, связанные с осуществлением рекреационной деятельности. По мнению автора, она может вестись на различных территориях экологического назначения. Однако, необходимо предусмотреть возможность создания специализированных рекреационных территорий, в пределах которых будут располагаться земли рекреационного назначения. Неупорядоченность правовых характеристик данного вида земель экологического назначения вызывает трудности в определении их состава, и, как следствие, в отграничении их от других земель, на которых может осуществляться массовый отдых и туризм.

¹ Самусенко Л. Правовое понятие и состав земель рекреационного назначения. //Земля Беларуси. 2004. № 4. С.12-14.

² О туризме: Закон Республики Беларусь, 25 ноября 1999 г. № 326-З; изм. – Закон Республики Беларусь, 15 декабря 2003 г. № 257-З //Ведамасці Нацыянальнага сходу Рэспублікі Беларусь. 1999. № 34-35. Арт. 517; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 141. 2/1006.

К землям *историко-культурного назначения* относятся земли, на которых располагаются недвижимые материальные историко-культурные ценности, перемещение которых в пространстве связано с осуществлением ряда инженерных мероприятий и ведет к частичной или полной утрате ими отличительных ценных достоинств.¹ Виды этих ценностей названы в ст. 124 Кодекса о земле (земли историко-культурных заповедников, мемориальных парков, мест погребений и кладбищ, археологических памятников, а также археологический культурный слой в исторических центрах населенных пунктов), но их правовой режим в специальном законодательстве определяется недостаточно. Более того, данная норма содержит некоторую неточность при выделении земель историко-культурных заповедников, которые по действующему законодательству имеют статус музеев-заповедников.²

В целях обеспечения охраны среды материальных недвижимых ценностей вокруг них устанавливаются следующие зоны: охранный, регулируемой застройки, охраны природных окрестностей, охраны культурного слоя. В состав этих зон могут попасть земли любой категории, если на них осуществляется деятельность, совместимая с режимом охраны историко-культурной ценности.

При определении состава этой категории земель законодательство выделяет два вида земель, которые формируют правовой режим этой категории.

Во-первых, земельные участки, на которых непосредственно находятся охраняемые территории и объекты (входящие в состав территорий), находящиеся в пользовании соответствующих юридических и физических лиц.

Во-вторых, охранные зоны, которые могут устанавливаться вокруг некоторых охраняемых территорий и объектов (особо охраняемые природные территории, историко-культурные объекты). Охранные зоны по общему правилу не включаются в состав специальной земельной территории, на которой располагаются охраняемые объекты и комплексы, но содержат экологические ограничения. Для этой категории отсутствуют общие правила установления и назначения охранных зон, так как в некоторых случаях законодательство вообще не предусматривает создания охранных зон.

¹ Об охране историко-культурного наследия: Закон Республики Беларусь, 13 ноября 1992 г. № 1940-ХІІ (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – v19201940.

² См. О музеях и музейном фонде Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 5 сентября 1996 г. № 575-ХІІІ //Ведомости Верховного Совета Республики Беларусь. 1996. № 28. Ст. 512.

Кроме того, следует выделить земли, которые были зарезервированы для организации новых охраняемых территорий в установленном порядке. Резервирование территорий, которые планируется объявить особо охраняемыми природными территориями, предусмотрено Законом Республики Беларусь «Об особо охраняемых природных территориях» как средство предотвращения нарушения или уничтожения природных комплексов и объектов в результате хозяйственной деятельности. Земли в границах зарезервированных территорий не изымаются у землевладельцев, землепользователей и собственников земельных участков, а используются по целевому назначению с соблюдением режима охраны и использования этих территорий, установленного решением об их резервировании. В данном случае нельзя приравнивать эти земли к зонам с особыми условиями землепользования, которые устанавливаются вокруг уже существующих объектов. Для них должны быть установлены особые правила использования и охраны.

Земельное законодательство не определяет особенности использования зарезервированных территорий, которые до момента объявления особо охраняемых территорий не могут быть отнесены к землям природоохранного назначения. Фактически эти земли уже с момента их резервирования получают особый статус. Целесообразно также определить механизм резервирования для других видов земель, входящих в эту категорию. К таким землям можно отнести земли рекреационного назначения, которые названы как «предназначенные для данной цели».

5.2. Особенности государственного управления землями природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Управление использованием и охраной этих земель тесно увязано с управлением организацией и функционированием соответствующих территорий экологического назначения. Поэтому в управлении использованием и охраной земель этой категории важные функции выполняют уполномоченные государственные органы, чья деятельность связана с организацией и функционированием территорий и объектов экологического назначения. К ним относятся Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, Министерство здравоохранения Республики Беларусь, Министерство культуры Республики Беларусь, Министерство спорта и туризма Республики Беларусь. Эти органы взаимодействуют при выполнении своих задач с территориальными органами управления и органами по земельным ресурсам, геодезии и картографии, которые обеспечивают непосредственное управление землями данной категории.

Градостроительное законодательство относит территории историко-культурного назначения, особо охраняемые природные территории и зоны их охраны, курортные и рекреационные зоны к территориям, на которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности (ст. 20 Закона об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности). Для них разрабатываются градостроительные проекты специального и детального планирования. Территории экологического назначения выделяются как территориальные единицы, имеющие свои границы на местности. Эти границы устанавливаются в процессе проведения землеустройства и закрепляются специальными знаками. Землеустроительные организации, которые проводят устройство этих земель, разрабатывают на каждую охраняемую территорию паспорт, в который включаются меры охраны и необходимые графические материалы.

Изъятие и предоставление земель для организации территорий экологического назначения осуществляется в соответствии с земельным законодательством на основании специальных документов, которые определяют размещение охраняемых территорий. Размер необходимых земель определяется при подготовке материалов об объявлении охраняемой территории.

Так, особо охраняемые природные территории республиканского значения образуются в соответствии со Схемой рационального размещения особо охраняемых природных территорий, которая утверждается Правительством Республики Беларусь по представлению Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.¹

Схема рационального размещения особо охраняемых природных территорий республиканского значения учитывается при разработке проектов и схем землеустройства, лесоустройства и мелиорации земель, градостроительных проектов, то есть при планировании использования и охраны земель. Кроме того, на основании Схемы осуществляется резервирование территорий для создания новых особо охраняемых природных территорий решениями областных исполнительных и распорядительных органов по представлениям Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды.

Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы утверждают границы, площадь и состав земель особо охраняемых природных территорий соответственно республиканского и местного значения.

¹ См.: Об утверждении Схемы рационального размещения особо охраняемых природных территорий Республики Беларусь: постановление Кабинета Министров Республики Беларусь, 13 марта 1995 г. № 132 //Собрание указов Президента и постановлений Кабинета Министров Республики Беларусь. 1995. № 8. Ст. 176.

Представление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды об объявлении или преобразовании особо охраняемой территории согласовывается с землевладельцами, землепользователями, на земельных участках которых объявляется особо охраняемая территория, районными или городскими исполнительными и распорядительными органами (включая их землеустроительные и архитектурные службы) по месту расположения земельных участков, другими заинтересованными органами.¹

Туристские зоны создаются по предложениям органов государственного управления, юридических лиц, индивидуальных предпринимателей, вносимым в Министерство спорта и туризма, с приложением научного и технико-экономического обоснования и картографических материалов проекта границ туристской зоны.²

Решение о создании туристской зоны принимается Советом Министров Республики Беларусь по согласованию с Президентом Республики Беларусь на основании заключений Министерства спорта и туризма Республики Беларусь, Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, местных исполнительных и распорядительных органов о целесообразности и эффективности ее создания.

Решение вопросов, связанных с сохранением материальных недвижимых историко-культурных ценностей, их среды и условий существования входит в компетенцию Министерства культуры Республики Беларусь, которое включает историко-культурные ценности в Государственный список историко-культурных ценностей Республики Беларусь, утверждает проекты зон охраны, режимы использования, которые разрабатываются в индивидуальном порядке для каждой историко-культурной ценности.

Министерство здравоохранения Республики Беларусь разрабатывает общие принципы организации и развития санаторно-курортной помощи, определяет специализацию и руководит деятельностью санаторно-курортных учреждений.

Для предоставления и изъятия земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения установлен особый режим. В пределах охраняемых территорий земельные участки, как правило, могут находиться во владении,

¹ Об утверждении Правил подготовки представлений об объявлении, преобразовании и прекращении функционирования особо охраняемых природных территорий: постановление Министерства природных ресурсов и охраны окружающей среды Республики Беларусь, 10 мая 2001 г. № 7. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 53. 8/6135.

² Положение о порядке создания туристских зон: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 18 июня 2004 г. № 730 //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2004. № 103. 5/14411.

пользовании различных субъектов, составляя единое территориальное образование.

Изъятие земель этой категории крайне ограничено. Изъятие земельных участков заповедников, национальных, дендрологических и мемориальных парков, ботанических садов и памятников природы для строительства объектов, не связанных с их целевым назначением, не допускается (ст. 40 Кодекса о земле). Изъятие земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения допускается лишь в случаях особой необходимости. Данные правила требуют определенного уточнения. Ограничения в изъятии могут применяться лишь для земель, непосредственно используемых для экологических целей. Земельные участки других землевладельцев, землепользователей, находящиеся в пределах территорий экологического назначения, могут изыматься в обычном порядке, предусмотренном земельным законодательством.

5.3. Порядок использования и охраны земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения.

Правовые формы использования земель этой категории ограничены по формам собственности. Земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения в частную собственность не передаются. Однако, вопрос о формах собственности на эти земли сохраняет некоторую неясность, если принять во внимание состав этой категории земель, а также наличие охранных зон. Запрет на передачу земельных участков в частную собственность может касаться только уже функционирующих охраняемых территорий. При включении земельных участков, уже находящихся в частной собственности, в состав территорий экологического назначения без изъятия их у юридических и физических лиц, вопрос о прекращении права собственности на эти земли может быть решен только в общем порядке. Кроме того, нецелесообразно запрещать приобретение земельного участка в частную собственность, если охраняемый объект находится в частной собственности, чтобы не создавать противоречий в правовом режиме. Так, например недвижимые материальные историко-культурные ценности могут находиться в собственности любой формы (ст. 68 Закона Республики Беларусь «Об охране историко-культурного наследия»). Собственник материальной ценности берет на себя обязанности по сохранению ценности, подписав составленное Министерством культуры Республики Беларусь охранное обязательство, которое ограничивает свободное распоряжение этим объектом. Указанный закон предоставляет собственнику недвижимой ценности преимущества по приобретению

земли, на которой расположена эта ценность, в собственность. Представляется, что такой подход в большей степени обеспечивает сохранность охраняемых объектов, чем абсолютный запрет на передачу этих земель в частную собственность.

Еще менее обоснованно выглядит невозможность приобретения в собственность земельных участков из земель оздоровительного и рекреационного назначения, которые не являются однородными территориальными образованиями.

Использование земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения должно осуществляться в соответствии с их целевым назначением. Порядок использования определяется специальным законодательством, которое недостаточно регулирует эти правила. Земельное законодательство устанавливает общее требование, применимое к использованию этих земель: на них запрещается любая деятельность, которая противоречит целевому назначению охраняемой территории. Перечень этих видов деятельности определяется органами, которые принимают решение об организации охраняемой территории на основании специального законодательства.

В качестве субъектов землепользования на землях экологического назначения можно выделить две категории лиц:

Во-первых, специализированные землепользователи, которые осуществляют природоохранную, оздоровительную, рекреационную деятельность, владеют объектами историко-культурного назначения. В зависимости от статуса и целей деятельности за ними могут закрепляться вся или большая часть охраняемой территории, либо им предоставляются земельные участки в пределах охраняемых территорий. Данные лица всегда имеют преимущественное право на получение земельного участка для данных целей в силу своей специальной правоспособности, хотя такое право не требует специального закрепления в законодательстве.

Так, например, земли заповедников, национальных парков, а в необходимых случаях – и заказников, памятников природы, предоставляются в пользование государственному природоохранному учреждению, осуществляющему управление особо охраняемой природной территорией или объектом. Объявление заказников и памятников природы на землях других землепользователей без изъятия у них этих земельных участков возможно только при условии соблюдения ими режима охраны и использования этих объектов.

На территории курорта земельные участки предоставляются прежде всего санаторно-курортным и оздоровительным учреждениям для организации профилактики и лечения заболеваний исходя из вместимости курорта. Отвод земельных участков для строительства

санаторно-курортных и оздоровительных объектов производится в установленном порядке на основании имеющихся градостроительных проектов.

Туристской деятельностью, для которой могут предоставляться земельные участки в пределах туристских зон, могут заниматься туроператоры и турагенты, а также общественные туристские объединения, детско-юношеские туристские учреждения, учебные заведения и предприятия по организации путешествий.

Во-вторых, земельные участки этой категории земель могут находиться во владении и пользовании других юридических и физических лиц на условиях и в размерах, предусмотренных земельным законодательством, при условии соблюдения охранного режима. Правовой режим таких участков зависит от того, вошли они в охранную зону территории экологического назначения, или располагаются непосредственно на данной территории.

Разграничение собственно охраняемой территории и ее охранной зоны определено недостаточно, тем более, что не для всех территорий предусмотрено установление охранных зон. Так, земельные участки землевладельцев, землепользователей и собственников, расположенные в границах заповедника, но не образующие его территорию, объявляются охранной зоной. При организации национального парка охранной зоной объявляются земли населенных пунктов, транспорта, связи, обороны и иные земли, расположенные в границах национального парка, специальное назначение которых не отвечает природоохранным целям. В этом случае закономерен вопрос о самой возможности отнесения этих земель к природоохранным.

Земельные участки на территории курорта могут использоваться юридическими и физическими лицами с учетом ограничений, которые установлены в пределах округов санитарной охраны курорта. Строительство на курортах новых предприятий и объектов, не связанных непосредственно с удовлетворением нужд лиц, прибывающих на курорт для лечения и отдыха, и местного населения, а также нужд санаторно-курортного и жилищного строительства, как правило, не допускается.

Земельные участки в пределах охранных зон материальных недвижимых ценностей не изымаются у землевладельцев, землепользователей и собственников земли. Все виды работ в этих зонах могут проводиться только в пределах требований режимов содержания таких зон (ст.51 Закона «Об охране историко-культурного наследия»). Законодательство практически не устанавливает конкретные нормы, характеризующие правовой режим отдельных зон охраны недвижимых материальных историко-культурных ценностей.

Гл. 6. Правовой режим земель лесного фонда.

6.1. Понятие и признаки земель лесного фонда.

6.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда.

6.3. Порядок использования и охраны земель лесного фонда.

6.1. Понятие и признаки земель лесного фонда.

Общее понятие земель лесного фонда содержится в Кодексе о земле. В соответствии со ст. 125 к землям лесного фонда относятся земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предоставленные для нужд лесного хозяйства.

Общим для этой категории является их неразрывная связь с ведением лесного хозяйства.¹ Этот признак указывает на целевое назначение этих земель, которые служат средством производства и территориальным базисом для лесного хозяйства.

Данная категория имеет единую отраслевую принадлежность – обеспечение потребностей лесного хозяйства, для нужд которого они предоставлены. Поэтому можно говорить об организационном и хозяйственном единстве этих земель.

Состав земель лесного фонда определяется в лесном и земельном законодательстве с различных позиций. Эти различия определяются потребностями правового регулирования земельных и лесных отношений. Поэтому внутренняя структура земель лесного фонда неоднородна.

Согласно Кодексу о земле земли лесного фонда по составу включают два вида земель:

земли, на которых произрастает лес;

земли, не занятые лесом, но необходимые для лесохозяйственных нужд, предоставленные лесному хозяйству.

Лесное законодательство определяет состав земель лесного фонда по их лесохозяйственному назначению, то есть роли в лесном хозяйстве.

В соответствии со ст.6 Лесного кодекса Республики Беларусь в состав земель лесного фонда входят лесные и нелесные земли.

К лесным землям относятся земли, покрытые лесом, а также не покрытые лесом, но предназначенные для его восстановления (вырубки, гари, погибшие древостои, редины, пустыри, прогалины, площади, занятые питомниками, несомкнувшимися лесными культурами, и др.), предоставленные для нужд лесного хозяйства.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 260.

К нелесным землям относятся земли, не покрытые лесом (земли, используемые для сельскохозяйственных целей, занятые просеками, дорогами, противопожарными разрывами, мелиоративной сетью, и другие земли), а также иные земли, расположенные в границах лесного фонда (земли, занятые болотами, водоемами, и другие неудобные для выращивания леса земли), предоставленные для нужд лесного хозяйства.

Неразрывная связь земли с лесным фондом вызывала и вызывает определенные противоречия в определении правового режима этих земель. Остается спорным вопрос, вызвавший широкую дискуссию в юридической литературе, о соотношении понятий лесного фонда и земель этого фонда. Сущность этого вопроса заключается в том, следует ли земли лесного фонда рассматривать как составную часть лесного фонда, или лес и землю нужно считать самостоятельными юридическими категориями.¹

Анализ лесного законодательства показывает, что необходимо вернуться к этому вопросу. Лесной кодекс достаточно широко трактует понятие лесного фонда, включая в него леса и покрытые ими земли, а также лесные земли, не покрытые лесом, и нелесные земли (ст. 4 ЛК). Земли лесного фонда рассматриваются как вторичное образование, находящееся в подчиненном положении по сравнению с лесом. Более того, в новом Лесном кодексе сделана попытка установить определенный приоритет норм лесного законодательства в регулировании земельных отношений в пределах лесного фонда. Статья 2 данного кодекса устанавливает, что отношения в области использования и охраны земель лесного фонда регулируются земельным законодательством Республики Беларусь, если иное не предусмотрено законодательными актами Республики Беларусь, регулирующими отношения в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов.

Отраслевой характер использования земель лесного фонда не позволяет согласиться с таким подходом. Часть земель лесного фонда вообще не предназначена для произрастания или разведения леса и биологически составляет самостоятельный объект использования.

Поэтому более правильной представляется позиция, согласно которой в состав лесного фонда не следует включать земли этой категории.² Это в большей степени соответствует принципу разграничения земельных, водных, лесных и иных отношений, закрепленному в законодательстве об охране окружающей среды.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 260, 261.

² Крассов О.И. правовой режим земель государственного лесного фонда. – М.: «Наука», 1985. – С. 10.

Правильно отмечает Крассов О.И., что леса и земля представляют собой природные объекты, правовое регулирование пользования которыми имеет различный характер. Объединение земли и лесов в единое понятие лесного фонда создает неправильное представление о действительных размерах лесов, площадь которых отождествляется с площадью земель этого фонда.¹

Целесообразно рассматривать совокупность норм, регулирующих правовой режим земель лесного фонда как комплексный правовой институт, складывающийся из норм земельного, лесного и других отраслей законодательства. В этой области общественных отношений невозможно ограничиться какой-то одной отраслью законодательства. Поэтому необходимо правильно определить соотношение этих отраслей в регулировании земельных отношений.

Включение в Лесной кодекс норм, касающихся земельных отношений по поводу земель лесного фонда, не меняет земельно-правового характера этих норм. Они не могут входить в противоречие с теми положениями земельного права, которые закреплены в специальном земельном законодательстве. Включение этих норм в лесное законодательство можно объяснить неразработанностью данного института в земельном праве и недостаточным правовым регулированием в рамках земельного законодательства.

Существенные стороны правового режима земель лесного фонда оказались урегулированы неполно или не урегулированы в связи с недостатком соответствующих норм в земельном законодательстве.

В частности, соотношение земель лесного фонда с другими категориями земель не определено достаточно ясно. Эта проблема имеет два аспекта. Во-первых, нахождение земель лесного фонда в составе других категорий, на которую обращал внимание О.И. Крассов.² Трудности в разграничении земель лесного фонда с землями других категорий, на которых произрастает лес, связаны с тем, что приоритет права лесохозяйственного землепользования, которое возникает при использовании земель данной категории, в земельном законодательстве отражен недостаточно. По аналогии с землями сельскохозяйственного назначения, приоритет лесохозяйственного землепользования можно сформулировать следующим образом: земли, покрытые лесом, должны использоваться прежде всего для нужд лесного хозяйства.

В связи с этим нужно упомянуть вторую проблему: наличие в составе этой категории участков, имеющих признаки других категорий. Например, нелесные площади включают отдельные участки нелесохозяйственного назначения. В юридической литературе

¹ Там же, с. 16; Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – С. 764.

² Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. – С. 41-43, 56.

указывалось на их некоторое неосновательное расширение.¹ В том числе в составе земель лесного фонда имеются земли тех категорий, для которых устанавливается особый режим использования и охраны: сельскохозяйственные угодья, земли природоохранного и другого экологического назначения. В этих случаях приоритет лесохозяйственного использования этих земель может вступить в противоречие с целевым назначением указанных земель.

Поэтому можно сделать вывод о необходимости совершенствования правового режима данной категории земель.

6.2. Особенности государственного управления землями лесного фонда.

Особенности государственного управления использованием и охраной этой категории земель обусловлена естественно-биологической взаимосвязью двух элементов экологической системы – земель и лесов, их функционированием как самостоятельных правовых категорий.

Указанное выше организационно-хозяйственное единство земель лесного фонда и лесов проявляется в организации управления этими землями. Оно осуществляется в границах лесного фонда, которые определяются путем отграничения земель лесного фонда от земель иных категорий в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Республики Беларусь (ст. 4 ЛК).

Взаимосвязь земель и лесной растительности проявляется в наличии некоторых единых органов управления использованием и охраной земель и лесов и их взаимодействии при осуществлении различных функций управления в этих областях. Это взаимодействие складывается на уровне общего управления (Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы), специального управления землями (органы по земельным ресурсам) и ведомственного управления (органы лесного хозяйства).

Предусмотрено совместное участие этих органов в осуществлении таких функций как планирование использования земель лесного фонда, распределение и перераспределение, территориальное устройство этих земель, контроль за их использованием и охраной.

Полномочия органов общей компетенции по управлению землями в определенной степени подчинены задачам ведения лесного хозяйства. Это особенно проявляется в выполнении действий по предоставлению и изъятию земель лесного фонда.

Земли лесного фонда предоставляются и изымаются в порядке, установленном земельным законодательством. Лесной кодекс не

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 263.

регулирует специально этот порядок, затрагивая только вопрос о переводе земель лесного фонда в другие категории для использования не по целевому назначению. Предоставление земель лесного фонда и внутрихозяйственное устройство этих земель осуществляется в процессе лесоустройства, порядок которого определяется Советом Министров Республики Беларусь.¹

В юридической литературе такое положение объяснялось тем, что при организации ведения лесного хозяйства организация земельной территории занимает подчиненное место.² Это не совсем правильно, так как лес и земля – различные юридические категории. Поэтому определение лесохозяйственного назначения земельных территорий проводится в процессе лесоустройства, а предоставление соответствующих земельных участков – в порядке, установленном земельным законодательством. Отвод земельных участков юридическим лицам для нужд лесного хозяйства (кроме размещения объектов) осуществляется без материалов предварительного согласования его места размещения.

Организация земельной территории на землях лесного фонда включает межхозяйственное и внутрихозяйственное землеустройство. Когда эта функция затрагивает непосредственно нужды лесного хозяйства, организация земельной территории охватывается понятием «лесоустройство». В литературе указывается на терминологические различия этих понятий, которые не влияют на содержание этой деятельности.³

Внутрихозяйственное лесоустройство проводится с целью определения границ участков лесного фонда, переданных юридическим лицам для ведения лесного хозяйства, внутрихозяйственной организации территорий лесного фонда этих юридических лиц. Объектом данного вида лесоустройства, которое проводится государственной лесоустроительной организацией Министерства лесного хозяйства, является лесной фонд в границах территории, переданной в установленном порядке юридическому лицу для ведения лесного хозяйства.

Компетенция исполнительных и распорядительных органов, предоставляющих земельные участки для лесохозяйственных нужд, не совпадает с полномочиями по распределению лесного фонда. Решения о передаче участков лесного фонда юридическим лицам для ведения

¹ Порядок проведения лесоустройства лесного фонда: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 12 июля 2001 г. № 1030 (с изм.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с20101030.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 267.

³ Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. – С. 86.

лесного хозяйства и об их изъятии принимает Совет Министров Республики Беларусь.

При проведении лесоустройства разрабатываются проекты организации и ведения лесного хозяйства, включая составление планово-картографической документации. Эти проекты являются главным документом, в котором закрепляются основные положения организации и ведения лесного хозяйства, определяется порядок использования земель лесного фонда.¹

Перевод земель лесного фонда в другие категории земель для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится в порядке изъятия для государственных и общественных нужд. Такое изъятие ограничивается земельным и лесным законодательством. Запрещается изъятие земель, занятых лесами, в пределах особо охраняемых природных территорий (ст. 40 Кодекса о земле). Изъятие земель лесов с особым режимом лесопользования для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, производится по решению Президента Республики Беларусь или по его поручению – Совета Министров Республики Беларусь. Предоставление земель этой категории для нелесохозяйственных нужд допускается, но преимущественно за счет непокрытых лесом площадей или площадей, занятых кустарниками и малоценными насаждениями (ст. 29 Кодекса о земле).

Потери лесохозяйственного производства, вызванные изъятием или временным занятием земельных участков, относящихся к землям лесного фонда для использования их в целях, не связанных с ведением лесного хозяйства, ограничением прав юридических лиц, ведущих лесное хозяйство, уничтожением или ухудшением качественного состояния лесного фонда в результате вредного воздействия, вызванного деятельностью юридических и физических лиц, возмещаются в установленном порядке.²

Размеры потерь лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению, определяются по специальным нормативам, учитывающим защитные, водоохранные и другие природоохранные функции лесов.

Юридические и физические лица, которым отводятся земли лесного фонда для нужд, не связанных с ведением лесного хозяйства, а

¹ Инструкция по проведению лесоустройства государственного лесного фонда: утв. постановлением Комитета лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь, 23 сентября 2002 г. № 12. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 131. 8/8772.

² Порядок определения потерь лесохозяйственного производства, подлежащих возмещению: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 8 сентября 1999 г. № 1397. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с29901397.

также юридические и физические лица, вокруг объектов которых устанавливаются охранные, санитарные и защитные зоны с исключением земель лесного фонда из оборота или переводом их в менее ценные земли, до отвода им земельного участка в натуре (на местности) перечисляют средства, предназначенные на возмещение потерь лесохозяйственного производства, в доход республиканского бюджета. Средства, предназначенные на возмещение потерь лесохозяйственного производства, используются для проведения мероприятий по улучшению качества земель лесного фонда, в том числе:

освоение переувлажненных, малопродуктивных и закустаренных сельскохозяйственных земель, а также земель, передаваемых для облесения, песков и других неиспользуемых земель, улучшение их качества, строительство лесохозяйственных дорог;

повышение продуктивности земель лесного фонда;

Потери лесохозяйственного производства не возмещаются при изъятии земель лесного фонда только в случаях, предусмотренных законодательством.

Лесной кодекс разграничивает полномочия по изъятию и предоставлению земель лесного фонда между Президентом Республики Беларусь, Правительством Республики Беларусь и местными Советами, исполнительными и распорядительными органами в зависимости от группы лесов (ст. ст. 11, 13, 27 Лесного кодекса).

Имеется определенное несовпадение между земельным и лесным законодательством по определению земель данной категории, для которых установлен особый режим изъятия. Лесное законодательство несколько расширительно подходит к установлению ограничений по переводу земель лесного фонда в другие категории. В соответствии со ст. 27 Лесного кодекса изъятие и предоставление (передача) земельных участков, относящихся к землям лесного фонда, занимаемых лесами первой группы, для целей, не связанных с ведением лесного хозяйства, осуществляются по решению Президента Республики Беларусь.

Эти положения не соответствуют в полной мере земельному законодательству. Включение таких норм в лесное законодательство представляется излишним, поскольку выходит за пределы предмета правового регулирования данной отрасли.

В то же время земельное законодательство недостаточно учитывает деление лесов на группы и категории защитности, в соответствии с которыми устанавливается порядок ведения лесного хозяйства, и которое влияет на порядок изъятия земель для государственных нужд.

Следует отличать перевод земель лесного фонда в другие категории от перевода этих земель из одного вида в другой внутри категории, без

изменения целевого назначения, которое осуществляется без участия органов управления землями.

Перевод лесных земель в нелесные земли для использования их в целях, связанных с ведением лесного хозяйства и пользованием лесным фондом, производится областными территориальными органами Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь в соответствии с утвержденной в установленном порядке специальной проектной документацией (ст. 28 Лесного кодекса).

Перевод нелесных земель, включая пахотные, сенокосные, пастбищные и другие нелесные земли, по миновании в них надобности в лесные земли в целях лесоразведения в границах лесного фонда осуществляется юридическими лицами, ведущими лесное хозяйство, по согласованию с районными исполнительными и распорядительными органами. Определение площадей, предназначенных для восстановления лесов и лесоразведения, обоснование перевода не покрытых лесом земель в покрытые лесом земли, нелесных земель в лесные земли производится в процессе лесоустройства. Целями лесоразведения являются создание лесов на нелесных землях, сокращение площади непродуктивных земель лесного фонда. Лесоразведение осуществляется на основании землеустроительной документации и лесоустроительных проектов, разрабатываемых и утверждаемых в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь.

Таким образом, существует проблема координации деятельности органов по земельным ресурсам и органов лесного хозяйства по управлению землями лесного фонда.

В юридической литературе управленческая деятельность органов лесного хозяйства в отношении земель лесного фонда рассматривается как ведомственное (отраслевое) управление.¹ Органами отраслевого управления являются Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь и его территориальные органы.² Так, Министерство лесного хозяйства Республики Беларусь, в соответствии с Положением о нем, **обеспечивает рациональное использование и охрану земель лесного фонда.**

Эта задача выполняется в процессе деятельности организаций, ведущих лесное хозяйство. Управленческая деятельность этих организаций ограничивается внутривладельческим управлением землями.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 271; Крассов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. – С. 17.

² Положение о Министерстве лесного хозяйства Республики Беларусь: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 16 марта 2004 г. № 298. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон». – с20400298.

Следует учитывать, что участки лесного фонда могут находиться в пользовании организаций, находящихся в ведении других министерств. Поэтому по отношению к землям лесного фонда можно различать отраслевое управление и ведомственное. Отраслевое управление осуществляется в отношении всех земель лесного фонда, независимо от того, в чьем ведении они находятся. Ведомственное управление могут осуществлять министерства, ведомства, в ведении которых находятся лесохозяйственные организации.

6.3. Порядок использования и охраны земель лесного фонда.

Порядок использования земель лесного фонда недостаточно урегулирован земельным законодательством. Предлагавшее в юридической литературе принятие специального нормативного акта в этой области не было реализовано. Порядок использования земель лесного фонда в основном связывался с тем, к какой группе относятся леса, расположенные на соответствующем участке земель данной категории. При отнесении лесов к той или иной группе одновременно определяются границы земель, занятых лесами каждой группы. По этому критерию право землепользования отражает подчиненный характер по отношению к праву лесопользования. Такой подход отражает природноресурсовые особенности этих отношений, но не может быть использован для характеристики правового режима земель лесного фонда.

Не менее важно разграничить право пользования землями этой категории с точки зрения форм использования земель.

Земли лесного фонда находятся только в государственной собственности. Единая цель их использования не предусматривает возможности предоставления этих земель в пожизненное наследуемое владение гражданам Республики Беларусь. Поэтому единственной формой использования этих земель может быть право землепользования.

Земельное законодательство не определяет субъектов и целей использования земель лесного фонда. Можно выделить несколько категорий землепользователей, которые могут получить земельные участки из состава данной категории земель.

Во-первых, основными землепользователями следует признать юридических лиц, ведущих лесное хозяйство (лесхозы), которым в установленном порядке предоставляются земельные участки именно для данной цели. Перечень субъектов лесохозяйственного землепользования дается в ст.21 Лесного кодекса. К ним относятся:

- лесхозы Министерства лесного хозяйства Республики Беларусь;

- лесхозы и лесничества Министерства обороны Республики Беларусь;
- экспериментальные лесные базы Национальной академии наук Республики Беларусь;
- учебно-опытные лесхозы Министерства образования Республики Беларусь;
- государственные природоохранные учреждения, осуществляющие управление заповедниками и национальными парками;
- лесхозы Управления делами Президента Республики Беларусь;
- организации городских исполнительных и распорядительных органов, ведущие лесопарковое хозяйство.

Лесохозяйственные организации являются субъектами особого вида землепользования – лесохозяйственного. Право лесхозов на землю должно удостоверяться правоустанавливающими документами (Государственный акт на право постоянного пользования землей). Эти документы отражают сведения о земельной территории лесхоза, полученные в результате лесоустроительных работ.

Земельное законодательство не выделяет данный вид землепользования, что является достаточно серьезным пробелом. В некоторой степени этот пробел восполняется лесным законодательством, в котором содержатся нормы, определяющие права и обязанности лесхозов в отношении закрепленных за ними земель.

Так, в соответствии со ст. 23 Лесного кодекса юридические лица, ведущие лесное хозяйство, обязаны обеспечивать использование по целевому назначению земель лесного фонда, проводить работы по повышению плодородия почв, предотвращению водной и ветровой эрозии почв, заболачивания, засоления и других негативных процессов.

Специальные требования существуют для использования земель при лесовосстановлении и лесоразведении. На вырубках, гарях и иных лесных землях, не покрытых лесом, на которых по природным условиям возможно создание лесных культур, лесовосстановление должно осуществляться в трехлетний срок с момента возникновения данных земель лесного фонда (ст. 69 ЛК).

Эти обязанности вытекают из того, что одним из основных требований, предъявляемых к ведению лесного хозяйства, является обеспечение рационального использования земель лесного фонда (ст. 20 ЛК). Это требование должно обеспечиваться в процессе деятельности всех пользователей землями лесного фонда, но контроль за его выполнением возлагается на лесохозяйственные организации.

Управленческая деятельность организаций, ведущих лесное хозяйство, по отношению к земле в литературе определяется как

внутрихозяйственное управление землями.¹ Содержание этого внутрихозяйственного управления в законодательстве определено недостаточно. Особенность данной деятельности заключается в том, что она проводится не только в отношении структурных подразделений, но и других самостоятельных лесопользователей.

Во-вторых, земли лесного фонда могут находиться в пользовании юридических и физических лиц, осуществляющих различные виды лесопользования. Данные лица используют земли лесного фонда одновременно с лесными ресурсами, поэтому условия землепользования зависят от целей, для которых они получили участки лесного фонда. Сложная характеристика земельных отношений лесопользователей связана с совмещением нескольких видов природопользования.

Лесопользователи используют земли лесного фонда на основании разрешительных документов на лесопользование (лесорубочный билет, ордер, лесной билет), без какого-либо дополнительного разрешения. Это связано с тем, что лесопользование не может осуществляться без использования земли, которая имеет вторичное значение.

Вопрос об основаниях возникновения прав на землю у лесопользователей остается спорным. Можно считать, что у лесопользователей право лесопользования и право землепользования возникает одновременно. Для возникновения этого права не требуется обязательное изъятие земельных участков у юридических лиц, ведущих лесное хозяйство. Изъятие допускается в отношении участков лесного фонда. В таких условиях вторичного землепользования не возникает, так как лесхозы не имеют права предоставлять земельные участки лесопользователям.

Обязанности лесопользователей в отношении земель лесного фонда определены недостаточно. Это связано с тем, что цель пользования этими землями не установлена, требование целевого использования предъявляется только к предоставленным этим лицам участки лесного фонда. Лесопользователи обязаны приводить земельные участки, относящиеся к землям лесного фонда, после завершения на них работ в состояние, пригодное для лесовосстановления или иного целевого использования, и осуществлять сдачу участков лесного фонда юридическим лицам, ведущим лесное хозяйство, по истечении срока лесопользования (ст. 47 ЛК).

В-третьих, субъектами являются лица, осуществляющие самостоятельные виды землепользования, не связанные с ведением лесного хозяйства. Эти виды землепользования ограничены сельскохозяйственными целями.

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 270.

Так, земли лесного фонда предоставляются районным исполнительным и распорядительным органом, в ведении которого находятся земли лесного фонда:

юридическим лицам и гражданам во временное пользование для сельскохозяйственных целей по согласованию с органом лесного хозяйства (ст.126 Кодекса о земле);

гражданам под служебные земельные наделы (ст.84 Кодекса о земле).

Лесохозяйственные организации могут предоставлять земельные участки только своим работникам под служебные наделы и гражданам для сенокосения, выпаса скота и огородничества (ст.83, 84 Кодекса о земле).

Таким образом, можно прийти к выводу, что несельскохозяйственное землепользование на землях лесного фонда допускается только в рамках ведения лесного хозяйства. Во всех других случаях требуется изъятие земельных участков в установленном порядке.

Глава 7. Правовой режим земель водного фонда.

7.1. Понятие и признаки земель водного фонда.

7.2. Особенности государственного управления землями водного фонда.

7.3. Порядок использования и охраны земель водного фонда.

7.1. Понятие и признаки земель водного фонда.

К землям водного фонда земельное законодательство относит земли, занятые водными объектами, водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделенные под полосы отвода по берегам водных объектов, каналов и коллекторов (ст.127 Кодекса о земле).

Эти земли выделяются в самостоятельную категорию земель по их природоресурсовому назначению. Земли водного фонда обладают определенным единством, так как служат цели использования и охраны вод как самостоятельного компонента природной среды. Они составляют своеобразную «принадлежность» водных объектов.

Однако, у этих земель отсутствует единство хозяйственного назначения, что не позволяет характеризовать их как преимущественно сельскохозяйственные или несельскохозяйственные земли. Допускается использование земель водного фонда для самых различных целей, в связи с чем эти цели не могут быть положены в основу выделения данной категории.

Необходимо соотносить земли водного фонда с территориями, занятыми водным фондом как совокупностью всех вод (водных

объектов) на территории Республики Беларусь. Земельное законодательство увязывает эти земли с водными объектами, что представляется не совсем правильным. Согласно ст. 1 Водного кодекса Республики Беларусь от 15 июля 1998 г. (далее – Водный кодекс)¹ водным объектом является сосредоточение природных вод на поверхности суши либо в горных породах, имеющее характерные формы распространения и черты режима. Водные объекты, включенные в водный фонд Республики Беларусь, могут быть отнесены к поверхностным водам и подземным водам. Очевидно, что только земли, связанные с поверхностными водными объектами имеют непосредственное отношение к водам и подлежат выделению в самостоятельную категорию. Для использования подземных вод могут предоставляться земли из других категорий, в соответствии с целями водопользования.

В составе земель этой категории выделяют два вида:

Во-первых, земли, покрытые водой (водопокрытые). К водопокрытым принадлежат только земельные площади, которые покрыты водой относительно устойчиво, то есть вечно или большую часть года. К ним можно отнести земельные площади под водными объектами (реками, озерами, водохранилищами, болотами, ручьями и другими). Эти земли неразрывно связаны с соответствующими водными объектами и могут рассматриваться как самостоятельный объект землепользования лишь условно.

Не принадлежат к этой категории те места скопления или хранения воды, которые не относятся к водному фонду.²

Во-вторых, в этой категории выделяются прилегающие к водоемам земли, предназначенные для обслуживания водохозяйственных сооружений и обеспечивающие нормальную эксплуатацию и охрану водных объектов. Эти земли определяются как **полосы отвода** по берегам водных объектов, каналов и коллекторов. Понятие полос отвода применительно к водоемам недостаточно ясно определено законодательством. Оно связывается с использованием специальных водохозяйственных сооружений. Не определена четко принадлежность к данной категории земель водоохранных территорий, которые прилегают к руслам водотоков или акваториям водоемов, и более органично связаны с водными объектами. Земли водоохранных зон и прибрежных полос включены в состав земель природоохранного назначения (ст. 121 Кодекса о земле), что указывает на их двойственный правовой режим.

¹ Водный кодекс Республики Беларусь: Закон Республики Беларусь, 15 июля 1998 г. //Ведомости Национального собрания Республики Беларусь. 1998. № 33. Ст. 473.

² Правовой режим земель в СССР. – С. 274.

Таким образом, состав земель этой категории характеризуется некоторой неопределенностью.

Поскольку порядок использования и охраны земель водного фонда определяется водным и земельным законодательством, необходимо установить соотношение этих отраслей законодательства в регулировании данного вида земельных отношений.

Водные объекты и земельные участки, находящиеся в пределах земель водного фонда, имеют некоторую общность правовых признаков, поскольку являются недвижимым имуществом и самостоятельными природными объектами. В то же время, обособленный водный объект не обязательно является составной частью земельного участка, как это определяется иногда в юридической литературе.¹ Водный объект может располагаться в пределах нескольких участков или использоваться без выделения обособленного земельного участка.

В отличие от лесного законодательства Водный кодекс также не рассматривает в качестве составной части водного объекта земельные участки, покрытые ими или примыкающие к водоемам. Естественно-природная связь между водами и землей лишь косвенно влияет на юридическую судьбу земель водного фонда. Поэтому Водный кодекс содержит лишь незначительное число норм, касающихся земельных отношений, которые существуют достаточно автономно и не входят в противоречие с нормами земельного законодательства.

7.2. Особенности государственного управления землями водного фонда.

Государственное управление землями водного фонда в значительной степени определяется принципом комплексного использования вод, который лежит в основе регулирования водных отношений. Поэтому земли данной категории, используемые для различных целей (сельскохозяйственных, промышленных, транспортных, природоохранных, оздоровительных и других), могут находиться в ведении различных исполнительных и распорядительных органов. Эти органы совместно со специально уполномоченными органами по земельным ресурсам, геодезии и картографии предоставляют и изымают земли водного фонда в установленном порядке, а также выполняют другие функции по управлению этими землями.

Порядок предоставления земель водного фонда зависит от целей, для которых отводится земельный участок, а также условий использования земли. Каких-либо специальных ограничений по

¹ Земельное право: Учебник. /Под ред. Боголюбова С.А. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 377.

предоставлению и изъятию земель из этой категории не установлено. Однако, следует отметить некоторые особенности, характеризующие порядок распределения этих земель.

Во-первых, предоставление земельного участка из этой категории земель не требует обязательного наличия разрешительных документов на водопользование. Если на отведенном участке находится водный объект, он может предоставляться в пользование в соответствии с водным законодательством или использоваться без специального разрешения на условиях общего водопользования.

Во-вторых, не имеется единых отраслевых органов управления землями водного фонда, которые бы обеспечивали согласование размещения объектов различного назначения на этих землях. Размещение и проекты строительства предприятий и других объектов, влияющих на состояние вод, согласовываются с местными Советами депутатов, исполнительными и распорядительными органами, органами государственного управления по природным ресурсам и охране окружающей среды, органами санитарного надзора и другими уполномоченными на то органами государственного управления (ст. 16 Водного кодекса).

В-третьих, земли водного фонда могут использоваться в разрешительном порядке или на условиях общего пользования, то есть без предоставления земельного участка в индивидуальное пользование юридических и физических лиц. Общее землепользование на землях водного фонда может осуществляться в процессе общего водопользования, а также при специальном водопользовании – если это предусмотрено законодательством.

В-четвертых, земли водного фонда в части их предоставления и изъятия характеризуются многообразием правовых режимов. Так, при изъятии этих земель для государственных и общественных нужд должно учитываться не только их целевое назначение, но и принадлежность этих земель к территориям с особым правовым режимом (сельскохозяйственным, экологического назначения, лесного фонда). Ограничения по изъятию земель в пределах этих территорий будут распространяться и на земли водного фонда.

Ведомственное управление землями водного фонда касается лишь регулирования использования земель специально для целей определенной отрасли и распространяется на деятельность хозяйственных подразделений данной отрасли. Так, например, Министерство транспорта и коммуникаций Республики Беларусь осуществляет ведомственное управление землями, которые используются для нужд водного транспорта. Министерство жилищно-коммунального хозяйства Республики Беларусь является органом ведомственного управления в области использования земель для

организации питьевого водоснабжения. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь в лице Департамента по мелиорации и водному хозяйству выступает органом ведомственного управления в области мелиорации земель, использования водохозяйственных объектов сельскохозяйственного назначения, поверхностных рыбохозяйственных водных объектов.

7.3. Порядок использования и охраны земель водного фонда.

Правовая регламентация целей и условий использования земель водного фонда определяется земельным законодательством в весьма недостаточном объеме, что указывает на неразвитость данного института земельного права.

Правовые формы использования данных земель ограничены лишь по отношению к праву собственности на землю. В частную собственность земли водного фонда не передаются.

В силу многоцелевого характера использования водных объектов допустимо предоставление земельных участков юридическим и физическим лицам в пожизненное наследуемое владение, постоянное или временное пользование для различных целей.

В юридической литературе использование земель водного фонда в основном связывается с водопользованием. Такая точка зрения, хотя и отражает объективно существующее положение, не охватывает всей сферы землепользования на данных землях. Законодательство не устанавливает каких либо преимуществ для водопользователей при использовании земель водного фонда. Это связано с тем, что правовой режим этих земель отражает особенности правового режима самих вод, для которого характерен принцип комплексного использования. Поэтому большинство водопокрытых земель и береговых полос не закреплено за землепользователями, а предоставлено в общее совместное пользование заинтересованных лиц.¹

С точки зрения характера и содержания отношений по использованию данных земель следует различать два вида землепользования. Во-первых, использование земельных участков для целей водопользования. Его осуществляют юридические и физические лица, получившие в установленном порядке разрешение на специальное водопользование или обособленный водный объект в пользование, если им необходим обособленный участок. Данный вид пользования зависит от целей и условий водопользования, для которого земля предоставляется. Однако, возникновение прав на землю не обусловлено наличием права водопользования. Законодательство не выделяет водохозяйственное землепользование в качестве самостоятельного вида,

¹ Правовой режим земель в СССР. – С. 274.

хотя оно и имеет определенные особенности. Содержание права водопользования не предусматривает обязательного использования земли в пределах водного объекта. На это определенным образом указывает водное законодательство, которое не закрепляет каких-либо конкретных прав и обязанностей водопользователей по отношению к земле (ст. ст. 31, 32 Водного кодекса). Вместе с тем, косвенно права и обязанности водопользователей по отношению к земле связаны с правом возводить в установленном порядке водохозяйственные сооружения и устройства, а также с обязанностью соблюдать режим содержания водоохраных территорий.

Особенностью водохозяйственного землепользования может быть назван его срочный характер. Данное обстоятельство вызвано тем, что водные объекты предоставляются только во временное пользование (ст. 29 Водного кодекса), поэтому на таких же условиях должны использоваться сопряженные с ними земли, что, однако, не закреплено законодательством. В настоящее время сроки водопользования и землепользования на землях водного фонда могут не совпадать. Земельные участки для водохозяйственных нужд могут предоставляться в постоянное пользование, например, для строительства водохозяйственных систем и гидротехнических сооружений, для деятельности предприятий водного транспорта.

В некоторых случаях для осуществления водопользования может понадобиться доступ на чужой земельный участок. Так, при обособленном водопользовании, которое может возникнуть по отношению к водному объекту, расположенному на землях других землевладельцев, землепользователей и собственников земли, с ними необходимо согласовывать такое пользование.¹ Формы использования земли в этом случае не определены, что может поставить водопользователя в неопределенное положение.

Во-вторых, возможно использование земельных участков юридическими и физическими лицам, которые не являются водопользователями, для сельскохозяйственных и несельскохозяйственных нужд. У этих лиц также может возникнуть право водопользования, но лишь в отношении находящихся на земельном участке водных объектов, которое будет иметь вторичное значение по отношению к земле. Такое положение обусловлено тем, что водное законодательство Республики Беларусь не включает в понятие водного объекта земли, на которых он находится, и прилегающие к водному объекту территории.

¹ Положение о порядке предоставления водных объектов (их частей) в обособленное водопользование: утв. постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 7 мая 1999 г. № 669. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 39.

Целевое назначение земельных участков, которые предоставляются из земель водного фонда, законодательством не ограничивается. Ограничения в хозяйственном использовании земель водного фонда связаны с обеспечением охраны водных объектов. Они предусмотрены Водным кодексом и другими актами водного законодательства для следующих случаев:

Размещение, проектирование, строительство, реконструкция и ввод в эксплуатацию объектов, влияющих на состояние вод;

Использование земель водоохраных зон и прибрежных полос рек и водоемов;

Использование земель зон санитарной охраны водных объектов, используемых для хозяйственно-питьевого водоснабжения.

Требования по охране водных объектов и земель водного фонда устанавливаются специальным законодательством и должны выполняться как водопользователями, так и другими лицами, использующими земли водного фонда.

Глава 8. Правовой режим земель запаса.

Землями запаса в соответствии с земельным законодательством являются все земли, не предоставленные в пользование, пожизненное наследуемое владение и не переданные в частную собственность (ст. 128 Кодекса о земле).

Таким образом, существование этой самостоятельной категории земель связано, в первую очередь, с отсутствием субъективных прав юридических и физических лиц на земельные участки. Это земли, которые по тем или иным причинам оказались вне сферы хозяйственного использования. Вместе с тем, такая характеристика земель запаса недостаточно отражает сущность их правового режима.

Принципиальное отличие от всех других категорий заключается в том, что земли запаса – это земли, целевое назначение которых еще не определено.¹

В этом смысле земли запаса не могут иметь общего целевого назначения, в соответствии с которым земельные участки будут включаться в эту категорию. Как часть земельного фонда земли запаса обладают определенными природными и хозяйственными свойствами, в соответствии с которыми впоследствии будет устанавливаться их целевое назначение.

Критерии, по которым земельные участки переводятся в земли запаса, закреплены недостаточно четко. Так, ст. 128 Кодекса о земле определяет, что в состав земель запаса могут включаться неиспользуемые и изымаемые в установленном порядке у

¹ Крассов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – С. 782.

землевладельцев, землепользователей и собственников земельные участки. Определения «неиспользуемые» и «изымаемые в установленном порядке» нужно понимать как самостоятельные критерии для перевода земель в земли запаса.

Неиспользуемые земли – это земли, не вовлеченные в хозяйственное использование из-за их непригодности, неосвоенные земли, земли, утратившие свои полезные свойства по различным причинам (например, в результате деградации, порчи, загрязнения). Эти земли, как правило, требуют проведения специальных мероприятий по их улучшению или освоению.

Законодательство не устанавливает полноценного механизма признания земель неиспользуемыми, кроме отнесения их к землям запаса. Только ст. 136 Кодекса о земле упоминает о таком способе охраны земель, как консервация деградированных сельскохозяйственных земель, если иным способом невозможно восстановить плодородие почв. Однако, на правовом уровне порядок консервации земель не закрепляется.

Выявление неиспользуемых земель осуществляется в порядке государственного контроля за использованием и охраной земель, при разработке схем и проектов землеустройства, ведении государственного земельного кадастра и мониторинга земель и осуществлении других функций по управлению землями. Законодательство не содержит исчерпывающего перечня оснований отнесения земель к неиспользуемым. Таковыми могут быть как земли, которые по объективным причинам выбыли из хозяйственного использования, так и земли, заброшенные законными владельцами.

В связи с этим автору представляется, что земли, предоставленные ранее в установленном порядке различным субъектам, но не используемые ими сверх установленных сроков (1 год – для сельскохозяйственного производства, 2 года – для несельскохозяйственных целей), могут считаться неиспользуемыми лишь с оговоркой. Законодательство считает такое поведение неправомерным и предусматривает в этом случае изъятие земельного участка.

В тоже время не все земли, выбывшие на законных основаниях из хозяйственного оборота, могут быть отнесены к неиспользуемым для перевода в земли запаса. Например, земли отчуждения, которые в связи с радиоактивным загрязнением были изъяты у землевладельцев, землепользователей, собственников земельных участков, исключаются их хозяйственного использования, но приобретают особый правовой режим. В составе земель населенных пунктов выделяются незастроенные земли, которые могут быть свободны определенное время, оставаясь в этой категории.

Таким образом, неиспользуемые земли включаются в земли запаса, только если они не отнесены к какой-либо другой категории земель.

Земельные участки, **изъятые** у прежних землевладельцев, землепользователей и частных собственников земли, будут относиться к землям запаса, если они не перераспределены в установленном порядке. Основания изъятия земельных участков установлены Кодексом о земле (ст. 49, 53) и ведут к прекращению прав на землю. Не все обстоятельства, указанные как основания прекращения, являются изъятием в юридическом смысле. Так, например, добровольный отказ от земельного участка или добровольное отчуждение земельного участка в собственность государства, истечение срока пользования, может привести к переводу этих земель в запас, если эти участки не переходят другим лицам. В тоже время, изъятие земель для государственных и общественных нужд (ст.39 Кодекса о земле) даже не предполагает их отнесения к землям запаса.

Поэтому указание в ст. 128 Кодекса о земле на изъятие земель для включения в земли запаса не совсем точно отражает механизм перехода земель в эту категорию.

Кроме того, существует проблема разграничения земель, не находящихся во владении, пользовании, частной собственности юридических и физических лиц, и земель общего пользования.¹ Земли общего пользования всегда принадлежат к какой-либо определенной категории (кроме земель запаса), хотя и не закрепляются в индивидуальное пользование. Земли общего пользования могут быть в составе какого-либо землепользования (например, садоводческое товарищество, дачный кооператив), или находиться в общественном пользовании. Существенный недостаток земельного законодательства состоит в том, что оно вообще не регулирует общее землепользование как самостоятельное право на землю, а также не закрепляет особенности правового режима земель общего пользования.

В земли запаса могут переводиться земли любой категории, но для каждой из них могут существовать определенные особенности. Так, например, земли в пределах населенных пунктов в принципе не могут считаться землями запаса, однако при изменении границ населенных пунктов часть земель может попасть в эту категорию. Земли сельскохозяйственного назначения даже при переводе в земли запаса могут сохранять свою принадлежность к этой категории по признаку пригодности для сельскохозяйственной деятельности.

Земли запаса не являются бесхозными или ничейными. Не являясь объектом собственности, землевладения или землепользования юридических и физических лиц, они состоят в государственной

¹ Помелов А. О категориях земель. //Земля Беларуси. 2003. № 4. С. 8.

собственности. На них распространяется государственное управление землями. Земли запаса находятся в ведении районных исполнительных и распорядительных органов (ст. 25 Кодекса о земле).

Учет земель запаса осуществляется в процессе ведения государственного земельного кадастра (ст. 143 Кодекса о земле).

Распределение земель запаса заключается в предоставлении их для различных целей с учетом пригодности. Законодательство не закрепляет ограничений по предоставлению земель запаса. Они могут предоставляться любым субъектам для любых целей в пожизненное наследуемое владение, частную собственность или постоянное пользование. В этих случаях требуется перевод земель запаса в соответствующую категорию.

Существует неясность относительно возможности временного использования земель запаса. Тем более, что законодательство не устанавливает срок пребывания земель в составе земель запаса.

Глава 9. Правовой режим земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

9.1. Понятие и признаки земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

9.2. Особенности управления землями, подвергшимися радиоактивному загрязнению.

9.3. Порядок использования и охраны земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

9.1. Понятие и признаки земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Земельное законодательство Республики Беларусь не выделяет земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, в самостоятельную категорию земель. Их можно рассматривать как особый вид земель со специальным правовым режимом.

Кодекс о земле не раскрывает понятие земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению. Эти земли являются составной частью территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, и используются в соответствии со специальным законодательством об этих территориях.

Республика Беларусь подверглась значительному радиоактивному загрязнению в результате Чернобыльской катастрофы. Законом Республики Беларусь «О правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на ЧАЭС» от 12 ноября 1991 г. Беларусь объявлена зоной национального экологического бедствия. Оно определяется как последствие глобальной ядерной аварии, приведшей к неблагоприятным изменениям экологической

обстановки и условий обитания человека вследствие выброса в окружающую среду и на территорию, составляющую более 10 % от общей территории республики значительного количества радионуклидов, что создает возможность возникновения острых или хронических поражений людей, животных и растений, а также приносит материальный ущерб, превышающий годовой национальный доход.

Эта формулировка показывает, что территории, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, как зоны экологического бедствия являются разновидностью экологически неблагоприятных территорий. Критерии, характеризующие зоны экологического бедствия, определены Законом Республики Беларусь «Об охране окружающей среды». В соответствии со ст. 67 этого закона к таким зонам относятся отдельные участки территории Республики Беларусь, на которых в результате хозяйственной и иной деятельности произошли необратимые изменения окружающей среды, угрожающие безопасности жизни и здоровья граждан и влекущие нарушение природного равновесия, разрушение естественных экологических систем, деградацию компонентов природной среды.

Экологически неблагоприятные территории являются природно-антропогенными комплексами, в состав которых входят земли как один из компонентов природной среды. Экологическое законодательство не рассматривает земли, находящиеся в пределах экологически неблагоприятных территорий, в виде особого объекта правового регулирования. Поэтому правовой режим таких земель должен соответствовать правовому режиму этих территорий.

Радиоактивное загрязнение территории Республики Беларусь, которое привело к возникновению зоны экологического бедствия, лишь один из видов антропогенного воздействия на окружающую среду. Такие же зоны могут возникнуть при вредоносном воздействии других видов человеческой деятельности, что потребует установления аналогичных правовых требований по использованию и охране территорий и входящих в их состав земель.

Поэтому, выделяя специально земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, земельное законодательство не в полной мере отражает специфику данного объекта и суживает пределы правового регулирования, что не совсем соответствует экологическому законодательству.

На современном этапе регулирования земельных отношений не существует практики особого правового регулирования земель, входящих в состав всех экологически неблагоприятных территорий. Однако, вместо понятия земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, целесообразно использовать понятие земель экологически

неблагополучных территорий. В их составе возможно выделение земель зон экологического бедствия.

Специальное законодательство о территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению, подходит к определению радиоактивно загрязненных земель иначе, чем земельное законодательство. В соответствии с Законом Республики Беларусь от 12 ноября 1991 г. все земли в пределах территорий радиоактивного загрязнения, на которых не обеспечивается производство продукции, соответствующей допустимым уровням радиационного загрязнения, признаются **радиационно-опасными землями**. Данные земли, в зависимости от плотности загрязнения почв и степени воздействия радиации на человека, исключаются из хозяйственного пользования либо на них вводятся ограничения хозяйственной деятельности.

Таким образом, в основе классификации радиационно-опасных земель лежат экологические критерии, а не целевое назначение этих земель, которое используется в земельных отношениях. Поэтому земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, могут относиться к различным категориям.

Состав этих земель определяется противоречиво, так как не дается соотношение понятий «земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению» и «радиационно опасные земли». Можно выделить две разновидности:

Земли, расположенные на радиоактивно загрязненных территориях, которые могут использоваться без существенных ограничений;

Радиационно опасные земли, которые выделяются по специальным критериям.

К **землям отчуждения** относятся радиационно опасные земли, которые в установленном порядке исключаются из хозяйственного использования ввиду непригодности их использования по основному целевому назначению, и могут быть изъяты в установленном порядке у собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей (ст.6 Закона).

Законодательство не предусматривает обязательного изъятия этих земель. Изъятие может осуществляться в порядке, установленном земельным законодательством для изъятия земельных участков для государственных и общественных нужд. Такое основание, по нашему мнению, не совсем точно соответствует целям изъятия. Как видно из Закона о правовом режиме территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на ЧАЭС, эти земли изымаются в связи с невозможностью их хозяйственного использования. Передача изъятых земель другим лицам, кроме некоторых специализированных организаций, невозможна. Следовательно, целесообразно вести речь о

консервации таких земель до восстановления их хозяйственного назначения.

Однако, земельное законодательство не предусматривает механизм консервации загрязненных земель.

Обязательное изъятие предусмотрено лишь в отношении земель сельскохозяйственного назначения. В соответствии со ст.131 Кодекса о земле земельные участки, на которых не обеспечивается производство экологически чистой продукции, **ПОДЛЕЖАТ ИСКЛЮЧЕНИЮ** из сельскохозяйственного оборота. Производство сельскохозяйственной продукции на этих землях запрещается.

При изъятии земельных участков, подвергшихся радиоактивному загрязнению, должен решаться вопрос о переводе их в другую категорию.

К землям ограниченного хозяйственного использования относятся радиационно опасные земли, не включенные в разряд земель отчуждения (ст.7 Закона). Вопрос об изменении целевого назначения этих земель не возникает.

Специальный порядок отнесения земель к радиационно опасным не отменяет необходимости установления их целевого назначения.¹ В зависимости от дальнейшего использования радиационно опасных земель их целевое назначение может быть изменено, либо сохраняется.

Отнесение земель к категории радиационно опасных и перевод их в разряд земель отчуждения либо ограниченного хозяйственного пользования осуществляется Советом Министров Республики Беларусь по представлению республиканского органа государственного управления по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС на основании предложений областных исполнительных и распорядительных органов и данных о плотности загрязнения почв радионуклидами, радиометрических исследований получаемой на них продукции и об эффективных дозах облучения. Границы радиационно опасных земель устанавливаются и изменяются Советом Министров Республики Беларусь в установленном порядке.

В соответствии с Законом Республики Беларусь от 5 июля 2004 г. зоны ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций и экологического бедствия относятся к территориям, на которых осуществляется особое государственное регулирование архитектурной, градостроительной и строительной деятельности. Особое государственное регулирование предусматривает введение специальных

¹ Порядок перевода земель в категорию радиационно опасных с исключением из их хозяйственного использования, а так же исключения земель из категории радиационно опасных с переводом их в хозяйственное использование. Утв. постановлением Совета Министров Респ. Беларусь 22 октября 1992 г. № 641 / в ред. постановления Совета Министров Респ. Беларусь 2 декабря 1999 г. № 1883.

правил использования территорий. Таким образом, земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению, являются составной частью территориальных образований с особым режимом градостроительной деятельности.

9.2. Особенности управления землями, подвергшимися радиоактивному загрязнению.

Включение земель в состав территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению, не влечет изменения обычной системы управления этими землями.

Управление этими землями осуществляют исполнительные и распорядительные органы, в соответствии с компетенцией, установленной земельным законодательством, а также специально уполномоченные органы по земельным ресурсам, геодезии и картографии.

Следует разграничивать специальное управление территориями радиоактивного загрязнения и землями, расположенными на этих территориях. В соответствии со ст. 10 Закона Республики Беларусь от 12 ноября 1991 г. специальное управление территориями радиоактивного загрязнения возлагается на республиканский орган по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.¹

Эти функции выполняет Комитет по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь (Комчернобыль), который является республиканским органом государственного управления и подчиняется Совету Министров Республики Беларусь. В части управления землями на Комчернобыль возлагаются следующие полномочия:

подготовка предложений по отнесению земель к категории радиационно-опасных и исключению земель из категории радиационно-опасных;

контроль за изъятием загрязненных земель у собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей;

управление специально отграниченной территорией, охватывающей зону эвакуации и граничащие с ней отселенные территории, включенные в состав Полесского государственного радиационно-экологического заповедника.

¹ Положение о Комитете по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь, утвержденным постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 31 октября 2001 г. № 1578 (с изм. и доп., внесенными постановлением Совета Министров Республики Беларусь, 17 декабря 2003 г. № 1645) //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. № 104. 5/9308; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 142. 5/13544.

Управление территорией зоны эвакуации (отчуждения) осуществляется специальным органом управления, который создается Советом Министров Республики Беларусь по представлению областного исполнительного и распорядительного органа и республиканского органа по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.¹

Специальным органом управления, осуществляющим управление территориями зоны эвакуации (отчуждения), зоны первоочередного отселения и зоны последующего отселения, с которых отселено население, является Администрация зон отчуждения и отселения, находящаяся в подчинении Комитета по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь.

Администрация осуществляет организационные и контрольные функции по обеспечению требований соблюдения правового режима территорий, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате катастрофы на Чернобыльской АЭС. К таким функциям, касающимся управления землями, относится координация деятельности местных исполнительных и распорядительных органов по обеспечению особого правового режима, а также контроль за установлением в натуре границ земель, переведенных из разряда земель отчуждения в хозяйственное пользование.

Таким образом, деятельность органов, которые осуществляют специальное управление загрязненными территориями, лишь частично охватывает управление землями и лишь в той мере, в какой это необходимо для функционирования этих территорий. Во взаимодействии с исполнительными и распорядительными органами, органами по земельным ресурсам Комчэрнобыль и его специальные органы выполняют координирующую роль.

Специальное управление землями, расположенными на территориях радиоактивного загрязнения, осуществляют органы по земельным ресурсам в соответствии со своей компетенцией.

Особенности осуществления функций, возлагаемых на исполнительные и распорядительные органы, а также на органы по земельным ресурсам, зависят от режима радиоактивно загрязненных земель. Эти органы наделяются дополнительными полномочиями.

Так, областные и районные исполнительные и распорядительные органы принимают участие в подготовке материалов по отнесению

¹ Положение об Администрации зон отчуждения и отселения Комитета по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь: утверждено приказом Комитета по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь, 06.05.2002 № 59. //Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 94. 8/8347.

земель к радиационно опасным и исключения их из радиационно опасных, предоставляют земельные участки специализированным предприятиям и организациям.

Кадастровый учет радиационно опасных земель по зонам, составление планово-картографических материалов, ведение земельного кадастра обеспечивается органами по земельным ресурсам, геодезии и картографии.

Радиоактивно загрязненные территории являются обязательными объектами землеустройства как зоны особого государственного регулирования. Специальные землеустроительные мероприятия проводятся при отграничении на местности радиационно опасных земель и земельных участков, предоставленных специализированным предприятиям и организациям.

9.3. Порядок использования и охраны земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению.

Порядок использования земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, земельным законодательством регулируется недостаточно. Нормы экологического законодательства, в частности, специального законодательства о радиоактивно загрязненных территориях, не могут восполнить этот пробел, так как земельные отношения не являются непосредственным предметом их регулирования.

По формам использования эти земли не имеют существенных ограничений. Специальные ограничения закреплены только для частной собственности на землю. В соответствии со ст. 38 Кодекса о земле не подлежат передаче в частную собственность земельные участки на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС (зоны эвакуации (отчуждения) и первоочередного отселения). Эта норма не в полной мере соответствует законодательству о радиоактивно загрязненных территориях. Так, Закон Республики Беларусь от 12 ноября 1991 г. устанавливает, что земля, другие природные ресурсы, находящиеся на территории зоны эвакуации (отчуждения), зоны первоочередного отселения и зоны последующего отселения, с которых отселено население, являются собственностью Республики Беларусь.

Другие права на землю в пределах данных территорий специально не ограничиваются.

Земельные участки на территориях радиоактивного загрязнения могут находиться в пожизненном наследуемом владении, пользовании или частной собственности юридических и физических лиц в соответствии с целями, установленными земельным законодательством. Возможность иметь земельный участок на определенном правовом

титуле зависит от степени ограничений, установленных для той или иной зоны радиоактивного загрязнения, а также условий использования самой земли, которые определяются при переводе земель в радиационно опасные и исключения земель из радиационно опасных.

Однако, содержание всех прав на землю в пределах радиоактивно загрязненных территорий предполагает выполнение определенных специальных требований, которые вытекают из режима этих территорий.

На собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, имеющих земельные участки на территориях радиоактивного загрязнения, возлагаются дополнительные обязанности по снижению радиоактивного загрязнения. Они должны проводить в соответствии с рекомендациями комплекс специальных агрохимических, агротехнических, агромелиоративных, лесохозяйственных и других мероприятий, направленных на снижение поступления радионуклидов в производимую продукцию.

Вопрос о прекращении прав на земельные участки в связи с установлением особого правового режима земель решен неоднозначно.

При невозможности использования земельных участков по целевому назначению они изымаются в установленном порядке. Существуют особые случаи изъятия земельных участков у собственников, землевладельцев, землепользователей на радиоактивно загрязненных территориях. Они касаются следующих земель:

1. Земель отчуждения, которые могут изыматься из-за невозможности их хозяйственного использования по целевому назначению. Районный исполнительный и распорядительный орган в месячный срок после принятия решения об отнесении земель к категории радиационно опасных осуществляет дальнейшие действия по отграничению этих земель в натуре и передаче их для использования в соответствии с принятым решением. Это основание изъятия распространяется, главным образом, на земли сельскохозяйственного назначения, поскольку при принятии решения об отнесении земель к радиационно опасным составляются заключения о сельскохозяйственном использовании этих земель.

2. Земельных участков, изъятых в связи с отселением населения с загрязненных территорий. В этом случае устанавливаются специальные гарантии возмещения имущественного вреда, вызванного тем, что изъятые участки не могут передаваться другим юридическим и физическим лицам.

Кроме того, Законом Республики Беларусь от 22 февраля 1991 г. «О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС» таким лицам предоставляются некоторые льготы по первоочередному или внеочередному предоставлению земельных

участков для индивидуального жилищного строительства.¹ Эти меры рассматриваются как социальные льготы, и не соответствуют в полном объеме тем гарантиям земельных прав, которые предоставляются лицам, у которых земельные участки изымаются для государственных и общественных нужд.

Таким образом, изъятие земельных участков в связи с их включением в состав земель отчуждения, а так же изъятие участков в связи с отселением населения, являются специальными основаниями прекращения прав на землю.

Использование изъятых земельных участков допускается только специализированными предприятиями и организациями, для целей, установленных законодательством.

По решению Правительства Республики Беларусь в зонах отчуждения (эвакуации) и отселения создан Полесский государственный радиационно-экологический заповедник.² Заповедник является природоохранным научно-исследовательским учреждением республиканского значения с особым режимом землепользования. В административном отношении Заповедник находится в ведении Комитета по проблемам последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС при Совете Министров Республики Беларусь.

Существует определенное противоречие между задачами этого учреждения и режимом предоставленных ему земель. Земли Заповедника, в соответствии с Положением о нем, относятся к землям природоохранного назначения. Об этом свидетельствуют лишь формальные признаки. Данный вид природоохранных заповедников в экологическом законодательстве не выделяется. Статус земель природоохранного назначения не соответствует правовому режиму территорий радиоактивного загрязнения, которые в экологическом значении относятся к совершенно другим территориальным образованиям – территориям экологического бедствия.

Полесский радиационно-экологический заповедник является постоянным землепользователем, имеет специально отграниченную территорию. На его землях разрешается проведение работ по обеспечению радиационной безопасности территории, выполнению природоохранных мероприятий, научно-исследовательских и опытно-экспериментальных работ, а также ограниченная хозяйственная деятельность на специально отведенных участках для удовлетворения

¹ О социальной защите граждан, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС: Закон Республики Беларусь, 22 февраля 1991 г. № 634-ХІІ (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон» - v19100634.

² Положение о Полесском государственном радиационно-экологическом заповеднике: утверждено Приказом Министра по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС 5 августа 1995 г. N 39. //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон» - w69901383.

нужд заповедника. Земельные участки для обеспечения хозяйственных нужд Заповедника могут выделяться на его территории по согласованию с Комчернобылем после их выведения в установленном порядке из категории радиационно опасных в соответствии с действующими нормативами.

Таким образом, земли данного учреждения образованы из двух видов: земли для выполнения специальных задач и земли для хозяйственных нужд заповедника.

Передача земель заповеднику производится Гомельским облисполкомом¹ в порядке предоставления, с установлением землеустроительной службой на местности границ его территории. Заповедник освобождается от возмещения потерь землепользователям, вызванных изъятием земель при его организации и в период деятельности при изменении границ.

Передача во временное пользование другим лицам земель Заповедника возможна только с разрешения его администрации по согласованию с Министерством по чрезвычайным ситуациям и защите населения от последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС.

В отдельных случаях на землях, с которых отселено население, могут размещаться специализированные предприятия для осуществления мер, направленных на улучшение санитарного состояния и снижение радиационной опасности территорий зон первоочередного отселения и последующего отселения.

Земли, подвергшиеся радиоактивному загрязнению с режимом ограниченного хозяйственного использования, могут использоваться юридическими и физическими лицами для целей, установленных земельным законодательством. В целях устойчивого развития этих территорий на них могут размещаться объекты промышленного, сельскохозяйственного, коммунально-бытового, жилищного и другого назначения с отводом необходимого земельного участка. Юридическим лицам, реализующим инвестиционные проекты, прошедшие эколого-экономическую оценку и получившим земельные участки, в зонах с правом на отселение и последующего отселения, объявленных территориями специального экономического регулирования, предоставляются специальные льготы.²

¹ Об управлении территорией зоны эвакуации (отчуждения): постановление Совета Министров Республики Беларусь, 7 апреля 1992 г. N 190 (с изм. и доп.) //Эталонный банк данных правовой информации Республики Беларусь «Эталон» - с29200190.

² О мерах по социально-экономической реабилитации районов, пострадавших от катастрофы на Чернобыльской АЭС: Декрет Президента РБ, 25 апреля 2001 г. № 10; с изм. и дополнениями: Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2002 г. № 14.

Рекомендуемая литература.

1. Адиханов Ф.Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения. - Томск, 1989.
2. Анисимов А.П. Некоторые проблемы совершенствования законодательства о правовом режиме земель поселений. //Журнал российского права. 2004. № 4. С. 67-70.
3. Бакунина Т.С. Правовые проблемы рационального использования и охраны сельскохозяйственных земель. //Государство и право. 1998. № 4-5.
4. Балашенко С.А., Демичев Д.М. Экологическое право: Учеб. Пособие. – Мн.: Ураджай, 1999. – 398 с.
5. Балезин В.П. Правовой режим земель населенных пунктов. - М.: Юрид. лит., 1980. - 93 с.
6. Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. – М.: МГУ, 1972. – 224 с.
7. Быстров Г.Е. Залог сельскохозяйственных земель в российском праве XX века. //Государство и право. 1999. № 5. С. 12-26.
8. Быстров Г.Е. О государственном регулировании оборота земель сельскохозяйственного назначения. //Право и политика. 2002. № 8. С.37-51.
9. Боголепов Р.Д. Земельный кодекс РСФСР и проблемы правового режима земель промышленности, транспорта, связи и иного назначения. //Вестник Московского университета. Сер. 11. Право. 1992. № 2. С. 45.
10. Герасин С.И. Правовая база реформирования земельных отношений в сельском хозяйстве. //Государство и право. 1998. № 12.
11. Дмитриев А.В. Правовое регулирование городского землепользования в современных условиях: Учебное пособие /Моск. Гос. ун-т геодезии и картографии. – М., 2002. – 224 с.
12. Евтихийев И.И. Земельное право. М.; Пг., 1923.
13. Жариков Ю.Г. Градостроительство и земля. //Советское государство и право. 1984. № 4. С. 43-50.
14. Жариков Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования. М.: Юрид. лит-ра, 1969.
15. Забелышенский А.А. Правовая охрана земель как составной части природного комплекса. Свердловск, 1979.
16. Зарьков В.М. Почва как объект правовой охраны. //Совгосправо. 1981. № 5. С. 128-132.
17. Земельное право: Учебник /Под ред. С.А. Боголюбова. – М.: ООО «ТК Велби», 2003. – С. 313, 314.

- 18.Краснов Н.И. Правовой режим земель специального назначения. – М., 1961.
- 19.Краснов Н.И., Башмаков Г.С., Самончик О.А. Правовые проблемы рационального использования земли в сельском хозяйстве Российской Федерации. //Государство и право. 1997. № 2.
- 20.Краснова И.О. Земельное право. Элементарный курс. – 2-е издание, перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – 270 с.
- 21.Краснова И.О. Конфликт землепользования при частном строительстве. //Законодательство. 1999. №2.
- 22.Краснов О.И. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2002. – 782 с.
- 23.Краснов О.И. Комментарий к Градостроительному кодексу Российской Федерации. – М.: Юристъ, 2001. – 718 с.
- 24.Краснов О.И. Особенности правового регулирования использования земель поселений в градостроительном законодательстве. //Законодательство и экономика. 2001. Вып.5. С.31-49.
- 25.Краснов О.И. Правовое регулирование застройки и зонирования территорий поселений //Законодательство и экономика. 2001. №2, 3, 6.
- 26.Краснов О.И. Правовой режим земель государственного лесного фонда. - М. «Наука», 1985. - 223 с.
- 27.Краюшкина Е.Г. Правовое регулирование отношений по восстановлению земель, нарушенных в процессе недропользования. //Государство и право. 1998. № 12. С. 109-111.
- 28.Лисина Н.Л. Правовой режим земель поселений: Учеб.-практ. пособие. – М.: Дело, 2004. – 296 с.
- 29.Минаева А.А. Понятие «правовой режим земель» и его значение в земельном праве. //Вестник Московского университета. Серия 11, Право. 2003. № 6. С. 98-108.
- 30.Общая теория советского земельного права. /отв. ред. Г.А. Аксененок, И.А. Иконицкая, Н.И. Краснов. - М: Наука, 1983. - 357 с.
- 31.Помелов А. О категориях земель. //Земля Беларуси. 2003. № 4. С. 4-11.
- 32.Право землепользования в СССР и его виды. – М.: Юрид. лит-ра, 1964.
- 33.Правовой режим земель в СССР /отв. ред. Г.А. Аксененок и др. - М.: Наука, 1984. – 326 с.
- 34.Руководящие принципы планирования устойчивого развития населенных пунктов и управления ими /подгот. С.Ценкова, А.Шмитц, А. Уоллес-Байбас и др. - Нью-Йорк, Женева: ООН, ЕЭК, 1996. - 94 с.

35. Самончик О.А. Ограничения права землепользования сельскохозяйственных предприятий. - М.: Наука, 1989. - 95 с.
36. Самусенко Л. Правовое понятие и состав земель рекреационного назначения. //Земля Беларуси. 2004. № 4. С.12-14.
37. Сиваков Д.О. О правовом регулировании водно-земельных отношений. //Журнал российского права. 2002. №1. С.74-79.
38. Сизов А.П. Мониторинг городских земель с элементами их охраны. – М., 2000.
39. Согомоян П.М., Мушегян Г.Н. Городское землепользование в рыночной экономике. - Ереван, 1999. - 145 с.
40. Станкевич Н.Г. Земельное право: учебное пособие. – Мн.: Книжный дом, 2003. – 544 с.
41. Сторожев Н.В. Правовой режим мелиорированных земель. – Мн.: Наука и техника, 1986.
42. Филиппович Н.В. Регулирование земельных отношений в городах Беларуси. //Белорусский экономический журнал. 2001. № 3. С. 126-133.
43. Черноморец А.Е. Правовой режим земельной доли. //Государство и право. 1999. № 12. С. 38-46.
44. Чмыхало Е.Ю. Правовая охрана сельскохозяйственных угодий. //Журнал российского права. 2000. № 8.