

ЗЕМЛИ ПРОМЫШЛЕННОСТИ, ТРАНСПОРТА, СВЯЗИ, ЭНЕРГЕТИКИ: ОСОБЕННОСТИ УПРАВЛЕНИЯ

Рассматриваются основные особенности управления землями специального несельскохозяйственного назначения, система и полномочия органов, а также участие в нем граждан.

The article deals with the main features of the non-agricultural land management, the system and the competence of the management bodies, the participation of citizens in the non-agricultural land management.

Управление землями промышленности, транспорта, связи, энергетики - часть управления природопользованием и охраной окружающей среды. В литературе управление в самом широком смысле определяется как «система или механизм организации жизнедеятельности общества посредством осуществления и функционирования ветвей властей и создаваемых ими государственных органов»¹. Объектом управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики выступают общественные отношения по организации рационального использования таких земель, их охране, деятельности в сфере землепользования. Особенности управления во многом обусловлены своеобразием правового режима земель промышленности, транспорта, связи, энергетики.

Управление упомянутыми землями осуществляется в виде государственного и внутрихозяйственного управления. Основной формой государственного управления является правоприменительная деятельность, в ходе чего реализуются нормы как природоресурсного законодательства и законодательства об охране окружающей среды, так и законодательства, регулирующего хозяйственную деятельность.

В соответствии со ст. 5 Кодекса Республики Беларусь о земле государственное управление в области использования и охраны земель **осуществляют** Президент Республики Беларусь, Совет Министров Республики Беларусь, местные исполнительные и распорядительные органы, а также специально уполномоченный на то орган - Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь (Комзем)². Оно может быть подразделено на *общее государственное управление, специальное управление и ведомственное (отраслевое) управление* названными землями³.

Общее и специальное управление землями промышленности, транспорта, связи, энергетики осуществляют соответственно органы общей и специальной компетенции, чей состав не отличается от состава органов, осуществляющих общее и специальное управление другими категориями земель (сельскохозяйственных, лесного фонда и т. д.). Особенности специального управления рассматриваемыми видами земель обусловлены их целевым назначением (они, прежде всего, являются пространством для размещения различных производственных объектов), которое задает направление всем видам деятельности, составляющим содержание специального управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики (функциям управления).

Ведомственное управление названными землями также имеет свои особенности: его осуществляют министерства и ведомства в отношении земель соответствующего целевого назначения, в связи с широким спектром целей использования земель промышленности, транспорта, связи, энергетики ведомственное управление осуществляют разные государственные органы Республики Беларусь (Министерство промышленности, Министерство связи, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство энергетики и другие). В рамках данного вида управления осуществляется так называемое внутренне или внутрихозяйственное управление, включающее определение внутренней структуры, целевого назначения отдельных частей земельного участка и другие функции.

Внутрихозяйственное управление осуществляется конкретными собственниками или пользователями земли и заключается в организации ее рационального использования и охраны названными субъектами в порядке и на условиях, установленных законодательством. В частности, в ходе осуществления внутрихозяйственного управления пользователи земель промышленности, транспорта, связи, энергетики на основании ст. 83 и 84 Кодекса о земле могут предос-

тавлять из земель, находящихся в их пользовании, гражданам Республики Беларусь, не имеющим в пожизненном наследуемом владении или в частной собственности земельных участков для ведения личного подсобного хозяйства, строительства и обслуживания жилого дома, для ведения коллективного садоводства и дачного строительства, а также гражданам, имеющим их в меньших размерах, чем установлено для этих целей Кодексом о земле, во временное пользование земельные участки для огородничества, сенокосения и выпаса скота. Отдельным категориям работников транспорта, лесной промышленности, связи, других отраслей народного хозяйства юридическими лицами из находящихся в их пользовании земель могут предоставляться в пользование служебные земельные наделы в установленных законодательством размерах.

Остановимся на особенностях управления одним из рассматриваемых видов земель, например землями транспорта. Анализ действующего законодательства привел к выводу о том, что один и тот же субъект может осуществлять как государственное (ведомственное) управление землями транспорта, так и внутрихозяйственное управление ими. Так, Белорусская железная дорога является подчиненным Совету Министров объединением, входящим в систему республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных Правительству Республики Беларусь, которое по статусу приравнивается к республиканским органам государственного управления. В соответствии со ст. 4 Закона «О железнодорожном транспорте»⁵ в компетенцию Белорусской железной дороги входит руководство деятельностью предприятий и организаций железнодорожного транспорта общего пользования. Указанные нормы дают основание полагать, что Белорусская железная дорога осуществляет ведомственное управление землями. С другой стороны, данное объединение, в состав которого входят предприятия и организации, занятые основной, вспомогательной и иной деятельностью на железнодорожном транспорте общего пользования, - такой же землепользователь, как и другие юридические лица. Исходя из этого, представляется, что осуществляемое Белорусской железной дорогой управление землями железнодорожного транспорта общего пользования, находящимися у нее в пользовании, является внутрихозяйственным.

Одна из основных функций управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики - распределение и перераспределение земель, в результате чего происходит возникновение, изменение и прекращение права собственности на землю и права землепользования. Участки, относящиеся к землям промышленности, транспорта, связи, энергетики, предоставляются юридическим и физическим лицам в постоянное и временное пользование, в том числе на условиях аренды. В частную собственность могут передаваться только земли промышленности и энергетики, поскольку в соответствии со ст. 38 Кодекса о земле не подлежат передаче в частную собственность земли транспорта и связи. Названные земли могут передаваться в собственность юридических лиц Республики Беларусь при приватизации объектов государственной собственности, при осуществлении инвестиционных проектов.

Не менее важной функцией управления землями промышленности, транспорта, связи, энергетики, чем их распределение и перераспределение, является контроль за их использованием и охраной, который согласно Закону «Об охране окружающей среды»⁶ выступает составной частью контроля в области охраны окружающей среды и может быть государственным, ведомственным, производственным и общественным. В соответствии с Кодексом о земле задачи государственного контроля за использованием и охраной земель (в том числе земель промышленности, транспорта, связи, энергетики) состоят в обеспечении соблюдения всеми землепользователями, землевладельцами и собственниками земельных участков, в том числе арендаторами, государственными и общественными органами, требований земельного законодательства Республики Беларусь.

Кодекс о земле в ст. 140 устанавливает, что государственный контроль за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики осуществляется Комземом и местными исполнительными и распорядительными органами. Порядок осуществления государственного контроля за ис-

пользованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики определен в утвержденном Советом Министров Республики Беларусь Положении о государственном контроле за использованием и охраной земель 1993 г. (с изменениями и дополнениями)». В соответствии с **задачами государственного контроля** за использованием и охраной земель землеустроительные органы в отношении земель промышленности, транспорта, связи, энергетики:

- **осуществляют контроль** за соблюдением землепользователями и собственниками земельных участков требований земельного законодательства и использованием ими земельных участков в соответствии с теми целями, для которых они предоставлены; своевременным и качественным проведением землепользователями и собственниками земельных участков мероприятий по защите почв от водной и ветровой эрозии, подтопления, заболачивания, засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения сточными водами, отходами производства, химическими и радиоактивными веществами, другими отходами и иной порчи земель; снятием, сохранением и использованием плодородного слоя почвы хозяйствующими субъектами при проведении работ, связанных с нарушением земель, а также за своевременной и качественной рекультивацией и приведением в состояние, пригодное для использования в сельском, лесном или рыбном хозяйстве, земельных участков, отведенных во временное пользование для добычи полезных ископаемых и торфа, строительства и других целей; размещением, строительством и вводом в эксплуатацию объектов с соблюдением требований по исключению их вредного воздействия на состояние земель; своевременным возвратом земель, предоставленных во временное пользование и т. д.;

- **организуют проверки** качества работ по созданию защитных лесонасаждений, строительству противоэрозионных гидротехнических сооружений и культуртехнических работ, выполняемых организациями.

Вместе с тем Министерство природных ресурсов и охраны окружающей среды (Минприроды), его территориальные органы и местные Советы также имеют некоторые полномочия по контролю за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики. В частности, согласно ст. 6 Кодекса о земле местные Советы вправе отменять решения местных исполнительных и распорядительных органов об изъятии и предоставлении земельных участков в пользование, аренду, о передаче их в собственность как не соответствующие законодательству. В соответствии с Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2003 г. № 963^з государственный контроль в области охраны окружающей среды осуществляется должностными лицами Минприроды и его территориальных органов посредством обследования состояния земель, осуществления контроля за организацией и проведением ведомственного и производственного контроля в области охраны окружающей среды и т. д.

Применительно к функции контроля за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики важно отметить, что 17 марта 2004 г. Минприроды принято постановление № 4 «Об утверждении инструкции об организации производственного контроля в области охраны окружающей среды и инструкции о порядке разработки, согласования и утверждения инструкции по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды». В соответствии с названной Инструкцией производственный контроль в области охраны окружающей среды (далее - производственный контроль) включает в себя контроль за использованием и охраной земель, в том числе земель промышленности, транспорта, связи, энергетики. Производственный контроль должны проводить юридические лица и индивидуальные предприниматели (осуществляющие хозяйственную и иную деятельность, оказывающую вредное воздействие на окружающую среду) самостоятельно, а при необходимости - с привлечением организаций, имеющих право проводить измерения в области охраны окружающей среды. Производственный контроль осуществляют природопользователи за счет собственных средств и иных источников финансирования, не запрещенных законодательством Республики Беларусь. Они также обязаны разработать, согласовать и утвердить инструкцию по осуществлению производственного контроля в области охраны окружающей среды.

Особенностью контроля за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики является то, что его виды - ведомственный и производственный контроль - зачастую совпадают и осуществляются органами государственного управления и государственными организациями. Такое положение обусловлено несколькими причинами. Во-первых, значительную часть землепользователей составляют организации государственной формы собственности. Во-вторых, указанные организации, а также некоторые организации частной формы собственности подведомственны органам государственного управления и государственным организациям. В-третьих, земли транспорта и связи могут находиться только в государственной собственности. Кроме того, контроль за организацией и проведением производственного контроля в области охраны окружающей среды, порядок разработки, согласования и утверждения инструкции по его осуществлению берет на себя орган государственного управления - Минприроды.

Важным является вопрос об участии граждан в управлении землями промышленности, транспорта, связи, энергетики. Закон «Об охране окружающей среды» закрепляет широкий перечень прав граждан в области охраны окружающей среды, в том числе касающихся управления названными землями: граждане имеют право создавать в соответствии с законодательством Республики Беларусь общественные объединения, осуществляющие свою деятельность в области охраны окружающей среды; обращаться в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь, в органы государственного управления, иные организации и к должностным лицам для получения полной, достоверной и своевременной информации о состоянии окружающей среды и мерах по ее охране; принимать участие в подготовке и обсуждении материалов по оценке воздействия на окружающую среду планируемой хозяйственной и иной деятельности; вносить предложения о проведении общественной экологической экспертизы и участвовать в ее проведении в порядке, установленном законодательством Республики Беларусь; оказывать содействие государственным органам в решении вопросов охраны окружающей среды; осуществлять общественный контроль в области охраны окружающей среды; обращаться в государственные органы с жалобами, заявлениями и предложениями по вопросам охраны окружающей среды, вредного воздействия на нее и получать своевременные и обоснованные ответы. Более узко права граждан в области контроля за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики перечислены в ст. 7 Кодекса о земле: граждане, общественные объединения и органы территориального общественного самоуправления имеют право участвовать в рассмотрении вопросов, затрагивающих их интересы, связанных с изъятием и предоставлением земельных участков, через местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы, органы территориального общественного самоуправления, местные референдумы, собрания и другие формы прямого участия в государственных и общественных делах. Закон «Об охране окружающей среды» также закрепляет и перечень прав общественных объединений, осуществляющих деятельность в области охраны окружающей среды (ст. 15).

Таким образом, законодательство предоставляет гражданам и общественным объединениям возможность участвовать в управлении землями промышленности, транспорта, связи, энергетики. Оно проявляется в основном в форме контроля с целью охраны окружающей среды, в частности, названных земель, а также обеспечения прав граждан: земли промышленности, транспорта, связи, энергетики в силу своего целевого назначения весьма подвержены загрязнению, а проводимая на них деятельность связана с достаточно сильным вредным воздействием на окружающую среду. В соответствии с Законом «Об охране окружающей среды» общественный контроль за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики проводится общественными инспекторами охраны природы, общественными объединениями, осуществляющими свою деятельность в области охраны окружающей среды, а также гражданами в целях реализации права каждого гражданина на благоприятную окружающую среду и предотвращения нарушения законодательства Республики Беларусь об охране окружающей среды (ст. 95 названного Закона).

Подводя итог, отметим, что управление землями промышленности, транспорта, связи, энергетики осуществляется в виде государственного и внутрихозяйственного управления. Контроль за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики является одной из важнейших функций управления названными землями и входит в состав контроля в области охраны окружающей среды. Он может быть государственным, ведомственным, производственным и общественным. Особенностью является то, что ведомственный и производственный контроль за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики в основном проводят органы государственного управления и государственные организации. Такой подход обусловлен не только государственной собственностью на подавляющую часть названных земель, но также вытекает из экологического характера контроля за использованием и охраной земель промышленности, транспорта, связи, энергетики. Действующее законодательство предоставляет гражданам и общественным объединениям возможность участвовать в управлении названными землями в основном в форме контроля за использованием и охраной земель.

¹ Балащенко С.А. Государственное управление в области охраны окружающей среды. Мн., 2000. С. 63.

² См.: Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Республики Беларусь от 4 янв. 1999 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 2-3, 2/1; 2002. № 55, 2/848.

³ Станкевич Н.Г. Земельное право Республики Беларусь: Учеб. пособие. Мн., 2000. С. 216.

⁴ См.: О совершенствовании системы республиканских органов государственного управления и иных государственных организаций, подчиненных правительству Республики Беларусь: Указ Президента Республики Беларусь от 24 сентября 2001 г. № 516 с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2001. №92, 1/3078; 2001. №97, 1/3117; 2001. № 112, 1/3270; 2002. № 4, 1/3364; 2002. № 65, 1/3731; 2003. № 17, 1/4378; 2003. № 52, 1/4586; 2004. № 2, 1/5212; 2004. № 2, 1/5219; 2004. № 26, 1/5309; 2004. № 52, 1/5420; 2004. № 91, 1/5581; 2004. № 90, 1/5582; 2004. № 137, 1/5800; 2004. № 142, 1/5827.

⁵ См.: О железнодорожном транспорте: Закон Республики Беларусь от 06 января 1999 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 1999. № 4, 2/12; 2002. № 59, 2/849; 2004. № 120, 2/1054.

⁶ См.: Об охране окружающей среды: Закон Республики Беларусь от 26 ноября 1992 г. в редакции Закона Республики Беларусь от 17 июля 2002 г. с изм. и доп. // Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 85, 2/875; 2004. № 174, 2/1068.

⁷ Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием и охраной земель: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 26 марта 1993 г. № 182 с изм. и доп. // Собрание постановлений Правительства Республики Беларусь. 1993. № 9, ст. 158; 1994. № 7. ст. 89; Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2002. № 32, 5/10103.

⁸ О некоторых вопросах государственного контроля в области охраны окружающей среды, осуществляемого Министерством природных ресурсов и охраны окружающей среды и его территориальными органами: Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 июля 2003 г. № 963// Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. 2003. № 82, № 5/12801.

Поступила в редакцию 17.11.04.

Вероника Васильевна Игнатюк - преподаватель кафедры экологического и аграрного права.