**Состав земель Республики Беларусь: правовые проблемы**

*Шахрай И.С., доцент кафедры экологического и аграрного права юридического факультета Белорусского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент*

Актуальность проблем определения состава земель Республики Беларусь обусловлена значением земли как компонента природной среды и недвижимого имущества, публичным значением земельных ресурсов, возрастающей антропогенной нагрузкой, усложнением правового режима земель. Отнесение земель к категориям, видам и иным структурным частям направлено на установление условий дальнейшего использования и охраны земель, земельных участков.

Современное белорусское законодательство сохранило характерное для советского земельного права деление земельного фонда на категории и критерий их разграничения – основное целевое назначение. Анализ понятия и состава категорий земель, нашедших закрепление в ст. 6 Кодекса Республики Беларусь о земле[[1]](#footnote-1), показывает, что большинство из них определено через перечисление целей, для которых могут быть предоставлены земельные участки из соответствующих категорий, что вытекает из понятия основного целевого назначения, лежащего в основе такой классификации земель. Исключение составляют земли запаса (вполне обоснованно, поскольку они включают земли, находящиеся в ведении исполкома и не предоставленные землепользователям), а также земли населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, к которым отнесены земли, земельные участки, расположенные в границах соответствующих территорий, за исключением земель, отнесенных к иным категориям в этих границах. Таким образом, в границах земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов могут находиться земли, отнесенные к иным категориям. Тем самым, как отмечается в научной литературе, разрушается целостное правовое регулирование данной категории земель, поскольку она формируется по остаточному признаку: в ее состав включаются не все земли в соответствующих границах, а только не отнесенные к другим категориям[[2]](#footnote-2). Из общего подхода выбиваются также земли природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения, поскольку состав земель определен не для всей категории в целом, а применительно к каждой ее части.

Необходимо отметить, что внутренняя неоднородность структуры характерна для всех категорий, что обусловлено многообразием целей, для которых могут использоваться относящиеся к ним земли[[3]](#footnote-3). Особенно это касается составных категорий, включающих земли с близким, но все же различающимся целевым назначением (например, земли населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов; промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения; природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения). В связи с этим, заслуживает поддержки вывод, что сложность внутренней структуры какой-либо категории обусловливает необходимость более детального закрепления целей, порядка и условий использования данных земель[[4]](#footnote-4).

Кроме того, в некоторых случаях земли, земельные участки одного целевого назначения находятся в составе категории земель с иным основным целевым назначением. Так, например, несмотря на то, что действующий КоЗ не содержит упоминания о землях сельскохозяйственного использования в составе земель населенных пунктов, садоводческих товариществ, дачных кооперативов, участки с таким целевым назначения имеются в границах названной категории. Это подтверждается закрепленной в КоЗ возможностью предоставления земельных участков в границах населенных пунктов для ведения личного подсобного хозяйства, огородничества, сенокошения и выпаса сельскохозяйственных животных (причем очевидно, что указанные земельные участки не могут включаться состав иных категорий, поскольку близкое целевое назначение предусмотрено лишь для земель сельскохозяйственного назначения, применительно к которым установлен исчерпывающий перечень субъектов и правовых форм землепользования); выделением сельскохозяйственной функциональной зоны в соответствии с законодательством об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности; данными государственного земельного кадастра (например, на 1 января 2015 г. в г. Минске сельскохозяйственным организациям предоставлено 1,4 тыс. га сельскохозяйственных земель, из них 1,1 тыс. га пахотных, гражданам – 1,1 тыс. га сельскохозяйственных земель, из них 0,7 тыс. га пахотных[[5]](#footnote-5)).

Еще в советский период в литературе высказывалось предложение использовать для земель, имеющих двойственное положение (находящихся в составе категории земельных участков с целевым назначением, характерным для земель другой категории), понятие «смешанный правовой режим земель»[[6]](#footnote-6). Данное мнение поддерживается и современными исследователями[[7]](#footnote-7), однако такой подход не нашел развития в законодательстве Республики Беларусь. В результате возникает дублирование земель, земельных участков в составе разных категорий при ведении кадастрового учета, сложности определения их правового режима, а также приоритетной цели использования таких земель. В специальной литературе предлагается закрепить на законодательном уровне возможность включения земель, земельных участков одновременно в несколько категорий с установлением приоритетной[[8]](#footnote-8), что представляется достаточно перспективным способом уточнения правового режима соответствующих земель с учетом сложившейся структуры земельного фонда Республики Беларусь. По нашему мнению, важнейшим направлением решения обозначенной проблемы является все же детализация в земельном законодательстве структурных частей, выделяемых внутри категорий земель, условий и возможных целей их использования. Примером такого регулирования является закрепленная в Кодексе Республики Беларусь о земле 1999 г.[[9]](#footnote-9) классификация земель населенных пунктов на виды, не всегда удачная в терминологическом плане, однако позволявшая достаточно четко определить структуру данной категории земель.

Классификации по иным признакам являются дополнительными и позволяют детализировать правовой режим земель, земельных участков. Так, КоЗ предусматривает деление земель на виды по природно-историческим признакам, состоянию и характеру использования, то есть на основе критериев, допускающих весьма широкую трактовку.

Неисчерпывающий перечень видов земель содержится в ст. 7 КоЗ, изучение которого позволяет отметить отсутствие единого подхода к такому делению. Согласно упомянутой статье земли Республики Беларусь подразделяются на виды независимо от деления на категории. При этом в соответствующем перечне мы находим лесные земли (которые исходя из этой же нормы и ст. 6 КоЗ являются составной частью лишь одной категории – земель лесного фонда). Также выделено четыре вида земель (пахотные, залежные, луговые земли, земли под постоянными культурами), объединенных понятием сельскохозяйственные земли (согласно ст. 1 КоЗ – это земли, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции). В свою очередь категория земель сельскохозяйственного назначения включает согласно ст. 6 КоЗ такую структурную часть как сельскохозяйственные земли. И хотя в научной литературе делается вывод о том, что сельскохозяйственные земли могут находиться в составе как категории земель сельскохозяйственного назначения, так и иных категорий[[10]](#footnote-10), это не следует однозначно из приведенных положений земельного законодательства. Таким образом, по нашему мнению, виды земель могут выделяться как в рамках одной категории, так и независимо от категорий земель, что недостаточно четко отражено в ст. 7 КоЗ, в связи с чем данная норма нуждается в уточнении.

Законодательство Республики Беларусь об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности предусматривает зонирование территорий, под которым понимается выделение при градостроительном планировании территориальных зон определенного функционального назначения с установлением регламентов градостроительного развития и использования территорий[[11]](#footnote-11). При этом разбивка на территориальные зоны различных видов осуществляется в соответствии с целями градостроительного планирования развития территорий и населенных пунктов; зонирование позволяет дифференцировать градостроительные требования к застройке и благоустройству территорий.

Помимо этого, земельное и налоговое законодательство предусматривает оценочное зонирование – для обеспечения экономического учета, кадастровой оценки земель, взимания платежей. Согласно ст. 1 КоЗ кадастровая стоимость земель представляет собой расчетный показатель стоимости единицы площади земель в оценочной зоне, выделенной на землях, равноценных по стоимости. Критерием вычленения оценочной зоны, таким образом, являются близкие значения кадастровой стоимости земель. В то же время налоговое законодательство выделяет виды оценочных зон по функциональному использованию земельных участков, которое определяется их целевым назначением, что отличается от аналогичного термина, содержащегося в КоЗ. Данное понятие используется в налоговом законодательстве лишь в целях дифференциации ставок земельного налога. Представляется, что несмотря на различие целей такого зонирования, понятийный аппарат земельного и налогового законодательства нуждается в согласовании.

Таким образом, белорусское законодательство не отождествляет зонирование с целями определения режима использования и охраны земель, в связи с чем сохранение деления земель на категории земель остается по-прежнему актуальным. Однако, как отмечалось выше, возможные цели, условия использования земель каждой из них должны быть сформулированы в законодательстве максимально четко и подробно.

Согласно ст. 1 КоЗ основное целевое назначение (которое, как следует из этой же статьи, присуще каждой из категорий земель и является критерием их разграничения), представляет собой установленные земельным законодательством порядок, условия и ограничения использования земель, земельного участка для конкретных целей. Данное понятие не отождествляется исключительно с целями землепользования, а является более широким, охватывая порядок, условия и ограничения такого пользования, то есть является определяющим для дифференциации правового режима земель. В то же время, основное целевое назначение отдельных категорий обусловлено различными природными характеристиками земель, в том числе, плодородием, а также их экономическим, социальным значением, что также находит отражение в земельном законодательстве Республики Беларусь.

Из приведенного определения следует, что основное целевое назначение устанавливается законодательством, но при этом может быть и у земель, и у земельных участков, что вызывает сомнения. Важно отметить, что земли и земельные участки являются объектами земельных отношений; земельный участок индивидуализируется путем закрепления юридической и фактической границы, а также целевого назначения, определяемого в установленном порядке для каждого участка[[12]](#footnote-12). Вывод о том, что целевое назначение земельного участка должно соответствовать основному целевому назначению категории, к которой он относится, лишь косвенно вытекает из положений земельного законодательства; между тем данное требование является важнейшим условием устойчивого землепользования, что обусловливает необходимость его легального закрепления.

Немаловажной проблемой, связанной с определением структуры земель, является четкое понимание основного целевого назначения каждой из категорий, что не всегда обеспечивается на законодательном уровне. Например, критерием отнесения к землям водного фонда земельных участков, прилегающих к водным объектам, является предоставление их для ведения водного хозяйства, в том числе для размещения водохозяйственных сооружений и устройств. Однако законодательство не определяет содержание ведения водного хозяйства, а также перечень субъектов, имеющих право осуществлять эту деятельность. Следует отметить, что терминология КоЗ и Водного кодекса Республики Беларусь[[13]](#footnote-13) в части определения тех сооружений, которые могут находиться на землях водного фонда (водных объектах), различается. Так, в ст. 45 ВК говорится о водохозяйственных системах и отдельно расположенных гидротехнических сооружениях и устройствах, а в ст. 1 ВК раскрываются понятия гидротехнические сооружения и устройства, водозаборные сооружения, водохозяйственная система. Такие несоответствия, а также неясность содержания деятельности по ведению водного хозяйства затрудняет определение состава земель данной категории.

Помимо этого, в соответствии с ВК на территории, прилегающей к поверхностным водным объектам, устанавливаются водоохранные зоны и прибрежные полосы, в границах которых режим устанавливается более строгий режим осуществления хозяйственной и иной деятельности. Законодательство не определяет, относятся ли указанные зоны (полосы) к землям водного фонда. Хотя сопоставление норм земельного и водного законодательства свидетельствует об их возможном (но не обязательном) территориальном совпадении, законодательство все же должно устанавливать это более четко.

Достаточно сложно разграничить также земли оздоровительного и рекреационного назначения (входящие в состав категории земель природоохранного, оздоровительного, рекреационного, историко-культурного назначения), поскольку цели, через которые в ст. 6 КоЗ определяются указанные земли, близки по содержанию и зачастую пересекаются. Отсутствие четких норм, определяющих понятия, через которые раскрывается состав земель оздоровительного и рекреационного назначения (лечебные и оздоровительные цели, цели организованного массового отдыха и туризма), соотношение указанных земель с выделяемыми в законодательстве курортными зонами, зонами отдыха и туризма, рекреационными зонами обусловливает необходимость дальнейшего развития законодательства Республики Беларусь в направлении устранения отмеченных коллизий.

Подводя итог сказанному, отметим, что в настоящее время деление земель на категории и виды сохраняет свою актуальность. Совершенствование юридической структуры земель Республики Беларусь должно осуществляться путем уточнения основного целевого назначения каждой категории земель; детализации перечня видов, иных структурных частей, выделяемых внутри категорий земель, а также возможного целевого назначения таких частей; закрепления четких требований о соответствии целевого назначения земельных участков основному целевому назначению категорий.

1. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 23 июля 2008 г., № 425-З (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс: Беларусь 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016. Далее – КоЗ. [↑](#footnote-ref-1)
2. Комментарий к Кодексу Республики Беларусь о земле / С.А. Балашенко и др.; под общей редакцией С.А. Балашенко, Н.А. Шингель. – Минск : Дикта, 2009. – С. 50. [↑](#footnote-ref-2)
3. Шингель, Н.А. О совершенствовании юридической структуры земель как объекта правового регулирования / Н.А.Шингель // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / НАН Беларуси. Ин-т государства и права; ред.кол. В.И. Семенков [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2007. – Вып.2. – С. 413-414. [↑](#footnote-ref-3)
4. Там же. [↑](#footnote-ref-4)
5. Реестр земельных ресурсов Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2015 года) [Электрон. ресурс] // Государственный комитет по имуществу Республики Беларусь. – Режим доступа: http://www.gki.gov.by/activity\_branches/land/reestr/. – Дата доступа: 23.01.2016. [↑](#footnote-ref-5)
6. Турубинер, А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А.М. Турубинер ; Под ред.: Казанцев Н.Д. – М.: Изд-во Моск. ун-та, 1958. – С. 103-105, 129-130. [↑](#footnote-ref-6)
7. Никитина, Е.Н.Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. на соиск. учен. степ. к.ю.н.: Спец. 12.00.06 / Е.Н. Никитина ; Московская гос. юридическая академия. – Москва: 2001. – С. 7. [↑](#footnote-ref-7)
8. Помелов, А. О категориях земель /А. Пoмелoв // Земля Беларуси. – 2003. – № 4. – С. 4-11; Помелов, А. Об отнесении земель к определенным видам и переводе их из одних видов в другие /А. Пoмелoв // Земля Беларуси. – 2005. – № 4. – С. 10. [↑](#footnote-ref-8)
9. Кодекс Республики Беларусь о земле: Закон Респ. Беларусь, 4 янв.1999 г., № 226-З // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. – 1999. – № 2-3. – 2/1. [↑](#footnote-ref-9)
10. Шахрай, И.С., Шаршун, Е.В. Земли, используемые в сельском хозяйстве: проблемы определения и правовые титулы / И.С. Шахрай, Е.В. Шаршун // Право в современном белорусском обществе: сб. науч. тр. / НАН Беларуси, Ин-т государства и права; редкол.: В.И. Семенков (гл. ред.) [и др.]. – Минск: Право и экономика, 2007. – Вып. 2. – С. 397-410. [↑](#footnote-ref-10)
11. Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Беларусь: Закон Республики Беларусь, 5 июля 2004 г., № 300-З (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс: Беларусь 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016. [↑](#footnote-ref-11)
12. Шахрай, И. Земельные участки и их части как объекты земельных правоотношений / И. Шахрай // Юстиция Беларуси. – 2015. – № 11. – С. 50-54. [↑](#footnote-ref-12)
13. Водный кодекс Республики Беларусь: Закон Респ. Беларусь, 30 апреля 2014 г., № 149-З (с изм. и доп.) // КонсультантПлюс: Беларусь 3000 [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр». – Минск, 2016. Далее – ВК. [↑](#footnote-ref-13)