

ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ И ПРАВОВОГО СООТНОШЕНИЯ ПОНЯТИЙ «ЗЕМЛИ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОГО НАЗНАЧЕНИЯ» И «СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ ЗЕМЛИ»*

Е.В. ШАРШУН, младший научный сотрудник Института государства и права НАНБ ©

Статья посвящена исследованию актуальной проблемы совершенствования терминологического аппарата в области правового регулирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Статья подготовлена на базе изучения законодательства Республики Беларусь и специальной юридической литературы по теме рассматриваемого вопроса. Автор исследует юридические признаки понятия земель сельскохозяйственного назначения, получившие соответствующее закрепление в Кодексе Республики Беларусь о земле, а также анализирует понятия «земли сельскохозяйственного использования» и «сельскохозяйственные земли», предлагая свой вариант юридически корректного соотношения указанных понятий. В статье отмечаются пробелы и противоречия, имеющиеся в правовом регулировании отношений, связанных с рациональным использованием и охраной земель сельскохозяйственного назначения, высказываются предложения по совершенствованию законодательства по указанной проблематике.

Земли сельскохозяйственного назначения являются одной из важнейших категорий земель в Республике Беларусь и имеют особую значимость для экономического развития страны, поскольку являются основным средством производства в сельском хозяйстве. В отношении указанных земель в законодательстве установлен особый правовой режим, имеющий целью как охрану и повышение плодородия почв, так и недопущение выведения подобных земель из сельскохозяйственного оборота.

По результатам исследования директора УП «БелНИЦзем» А.С. Помелова, подавляющая часть опрошенных землеустроителей, начиная от выпускников землеустроительного факультета БГСХА и заканчивая специалистами государственной землеустроительной службы не понимают, чем отличается категория земель сельскохозяйственного назначения от сельскохозяйственных земель [1, с.4]. Возможно, в какой-то мере это обусловлено недостаточной разработанностью терминологического аппарата в области правового регулирования рационального использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

На основе анализа законодательства Республики Беларусь и специальной юридической литературы нами исследуются понятия «земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные

земли», а также предлагается вариант юридически корректного их соотношения. Такое разграничение имеет не только теоретическую, но и практическую значимость, поскольку от адекватного современным реалиям определения в законодательстве указанных понятий зависит построение системы правового регулирования отношений по рациональному использованию и охране земель, используемых в сельскохозяйственном производстве.

В соответствии со статьей 95 Кодекса Республики Беларусь о земле (далее – КоЗ) землями сельскохозяйственного назначения признаются все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства или предназначенные для этих целей. Таким образом, понятие земель сельскохозяйственного назначения раскрывается через 2 признака: *предоставление* и *предназначение*. Указанные правовые признаки, положенные в основу понятия земель сельскохозяйственного назначения, породили среди ученых различные толкования понятия земель сельскохозяйственного назначения и привели к необходимости при описании их правового режима постоянно уточнять, какие именно земли имеются в виду под землями сельскохозяйственного назначения.

В научных дискуссиях неоднократно поднимался вопрос о том, относятся ли к землям сельскохозяйственного назначения земельные

* Статья поступила в редакцию 28 ноября 2006 года.

участки, используемые для нужд сельского хозяйства, но расположенные в границах других категорий земель. Некоторые исследователи предлагают к землям сельскохозяйственного назначения относить все земли, предоставленные для нужд сельского хозяйства, независимо от того, в составе какой категории они находятся [2, с.80; 3, с.103–105].

Как полагает А.С. Помелов, следует признать «перекрываемость» категорий земель, т.е. факт, что один земельный участок (землепользование) или его часть могут быть отнесены к двум и более категориям земель, правовой режим которых распространяется на этот участок (его часть), а в случае противоречий приоритетом будет пользоваться правовой режим категории земель, указанной первой в соответствующем решении государственного органа [1, с.11]. Однако возникает вопрос: каким образом на одном и том же земельном участке могут одновременно действовать два правовых режима, существенно отличающихся друг от друга, в частности в вопросах охраны земель. На наш взгляд, более приемлемым вариантом решения проблемы соотношения земель, используемых в сельскохозяйственных целях, является обоснование в литературе существования смешанного правового режима земель, суть которого заключается в том, что, если земли одного назначения находятся среди земель другого назначения, то по общему правилу в отношении предоставления земель и их изъятия (отвода) действуют нормы, установленные для земель, в составе которых находятся указанные земли, а в отношении обязанностей и прав землепользователей – нормы, регулирующие положение пользователей именно этими землями [3, с.129–130; 4, с.17; 5, с.43–51].

Мы разделяем точку зрения авторов, полагающих, что «земли сельскохозяйственного назначения» и «земли сельскохозяйственного использования» не тождественные понятия: в одном случае специфическим объектом правового регулирования являются земли сельскохозяйственного назначения, как самостоятельная категория земель; во втором случае объектом правового регулирования являются земли сельскохозяйственного использования как совокупность земельных участков из состава земель иных категорий, используемых в качестве сельскохозяйственных угодий по признаку основного хозяйственного назначения [6, с.141; 7, с.401–402].

Согласно нормам КоЗ к землям, используемым в сельскохозяйственных целях, но не входящим в состав категории земель сельскохозяйственного назначения, относятся земельные участки, предоставленные для ведения коллективного садоводства и дачного строительства (ст. 95 КоЗ), которые, в соответствии с пунктом 2 статьи 3 КоЗ, включены в состав категории земель населенных

пунктов, садоводческих товариществ и дачного строительства.

Необходимо отметить достаточно спорный характер статьи 102 КоЗ, в которой среди прочих видов земель населенных пунктов называются и земли сельскохозяйственного назначения, а также статьи 112 КоЗ, устанавливающей, что 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. Более корректно, на наш взгляд, употреблять в этом контексте словосочетание «земли сельскохозяйственного использования».

До принятия Кодекса Республики Беларусь о земле 1999 года предусматривалось предоставление земель сельскохозяйственного назначения для ведения личного подсобного хозяйства граждан. Поскольку Конституция Республики Беларусь в статье 13 закрепляет право государственной собственности на земли сельскохозяйственного назначения, то сохранение земель для ведения личного подсобного хозяйства в данной категории исключало бы возможность предоставления их в частную собственность граждан. Для устранения указанного противоречия эти земельные участки были переведены из категории земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов. Вместе с тем анализ части 3 статьи 25 КоЗ позволяет сделать вывод о том, что земли сельскохозяйственного назначения все же могут предоставляться для личных подсобных хозяйств граждан, так как предусматривается право районных исполнительных и распорядительных органов предоставлять земельные участки из земель всех категорий для различных сельскохозяйственных нужд, в том числе и для ведения личных подсобных хозяйств (однако в этом случае речь может идти лишь о праве пожизненного наследуемого владения либо об аренде). В то же время согласно Положению о порядке отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие (далее – Положение) [8] земельные участки для ведения личного подсобного хозяйства предоставляются сельскими, поселковыми исполнительными комитетами из земель сельских населенных пунктов, поселков городского типа. В связи с этим, важно отметить, что проектом Кодекса Республики Беларусь о земле, внесенным в Палату представителей в 2004 году (далее – Проект), предусмотрено предоставление гражданам Республики Беларусь для ведения личного подсобного хозяйства в зависимости от местных условий и особенностей в аренду земельных участков из категории земель сельскохозяйственного назначения. Не исключается

возможность использования в сельскохозяйственных целях и земель иных категорий (земель лесного фонда (ст. 126 КоЗ), земель обороны (п. 5 Положения о подсобном хозяйстве воинской части Вооруженных Сил Республики Беларусь [9]) и др.)

В литературе является спорным вопрос и о том, весь ли земельный массив, предоставленный в пользование субъектам, осуществляющим сельскохозяйственную деятельность, относится к землям сельскохозяйственного назначения. Некоторые авторы полагают, что к землям сельскохозяйственного назначения следует относить только земли, на которых непосредственно производится сельскохозяйственная продукция [10, с.16; 11, с.69]. В то же время большинство ученых, взгляды которых разделяются и нами, полагают недопустимым выведение вспомогательных земель из категории земель сельскохозяйственного назначения [4, с.24–26; 5, с.51–52; 12, с.36–40]. Земли, предоставленные в пользование субъектам, осуществляющим сельскохозяйственную деятельность, как часть земель сельскохозяйственного назначения нельзя сводить только к сельскохозяйственным угодьям, поскольку использование вспомогательных земель обеспечивает нормальное функционирование сельскохозяйственного производства и неразрывно связано с ним. К тому же сельское хозяйство включает в себя не только растениеводство, но и животноводство, а также предоставление услуг в области растениеводства и животноводства [13]. В условиях перевода сельскохозяйственного производства на основу ландшафтно-экологической системы земледелия природоохранное значение вспомогательных земель значительно возрастает [14]. Вместе с тем, несомненно, приоритетное значение должны иметь земли непосредственного сельскохозяйственного использования.

Таким образом, землями, предоставленными для нужд сельского хозяйства, следует признать сельскохозяйственные угодья (пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями), т.е. земли, используемые как средство производства, и вспомогательные земли – земли, которые используются как территориальный базис для размещения внутрихозяйственных дорог, коммуникаций, древесно-кустарниковой растительности, водных объектов, а также различных построек и сооружений, используемых для производства, хранения и первичной переработки сельскохозяйственной продукции. Представляется, что, помимо определения понятия земель сельскохозяйственного назначения в КоЗ следовало бы указать их состав, установив для каждого вида земель сельскохозяйственного назначения соответствующий правовой режим использования.

Что касается второй составляющей категории земель сельскохозяйственного назначения –

земель, предназначенных для сельскохозяйственных целей, – в земельном законодательстве Республики Беларусь отсутствуют четкие нормы. Нет единства относительно проблемы соотношения земель, предоставленных и предназначенных для нужд сельского хозяйства, входящих в состав категории земель сельскохозяйственного назначения, и в юридической литературе. В частности, к ним предлагается относить земли, расположенные внутри землепользования сельскохозяйственных предприятий, а именно заболоченные земли, крутые склоны, галечники, использование которых в настоящее время невозможно по объективным причинам (отсутствие техники для обработки крутых склонов и т.п.) [15, с.11]. Некоторые авторы полагают, что земли, предназначенные для нужд сельского хозяйства, могут находиться в других категориях земель [9, с.85; 4, с.27–31; 16, с.10; 17, с.157]. Высказывается также мнение, что земель, предназначенных для нужд сельского хозяйства, вообще не существует, поэтому для четкости понятия земель сельскохозяйственного назначения предлагается упразднить в законодательстве признак «предназначенные» [10, с.13]. С такой точкой зрения вряд ли можно согласиться, поскольку этот признак помогает установлению своего рода повышенного превентивного правоохранительного режима земель, переданных в сельскохозяйственное производство, но еще не используемых по их прямому целевому назначению.

Анализ статей 129, 130 КоЗ дает основания полагать, что к землям, предназначенным для нужд сельского хозяйства, могут относиться земли специального фонда земельного запаса, поскольку последний создается, помимо прочего, за счет земель сельскохозяйственного назначения, выбывших из оборота или переведенных в менее ценные земли, и предназначен для предоставления земель в различных сельскохозяйственных целях. Вместе с тем из содержания указанных статей КоЗ четко не следует, к какой категории земель относится специальный фонд земельного запаса. В Проекте указанный фонд именуется фондом перераспределения земель и, согласно статье 9, создается в каждом районе районными исполнительными и распорядительными органами в порядке землеустройства, преимущественно из сельскохозяйственных земель, которые в случае изменения их целевого назначения, характера использования или формы хозяйствования могут использоваться более эффективно. Среди целей, для которых формируется фонд перераспределения земель, указываются как сельскохозяйственное использование (создание и развитие сельскохозяйственных организаций, в том числе крестьянских (фермерских) хозяйств, подсобных хозяйств юридических лиц, личных подсобных хозяйств граждан), так и использование

для развития населенных пунктов, размещения объектов промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения. На наш взгляд, предоставление сельскохозяйственных земель из фонда перераспределения земель для не сельскохозяйственного использования будет способствовать необоснованному изъятию указанных земель из сельскохозяйственного оборота.

В связи с этим важно отметить, что в Российской Федерации неопределенность в отношении целей использования фонда перераспределения земель, а также категории земель, к которой он относится, устранена. В частности, статьей 80 Земельного кодекса РФ 2001 года установлено, что *в составе земель сельскохозяйственного назначения* создается фонд перераспределения земель. Земли указанного фонда используются для ведения сельскохозяйственного производства, создания защитных насаждений, научно-исследовательских, учебных и иных связанных с сельскохозяйственным производством целей.

Полагаем, для единообразного толкования понятия земель сельскохозяйственного назначения в земельном законодательстве целесообразно четко определить правовой статус специального фонда земельного запаса (фонда перераспределения земель), тем самым, наполнив реальным содержанием признак «предназначение для нужд сельского хозяйства».

Помимо понятия «земли сельскохозяйственного назначения» в законодательстве Республики Беларусь употребляется термин «сельскохозяйственные земли», легальное определение которого содержится в пункте 2 Положения, где сказано, что *сельскохозяйственные земли* – это земли, систематически используемые для получения сельскохозяйственной продукции и включающие пахотные земли, залежные земли, земли под постоянными культурами и луговые земли. В Положении также даны определения видов сельскохозяйственных земель.

Кроме того, в Положении и Указе Президента Республики Беларусь от 28 января 2006 года №58 «О некоторых вопросах изъятия и предоставления земельных участков» употребляются словосочетания «сельскохозяйственные земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные земли несельскохозяйственного назначения».

В указанных нормативных правовых актах сельскохозяйственные земли, по сути, отождествляются

с сельскохозяйственными угодьями и включают часть земель сельскохозяйственного назначения и земельные участки, используемые для получения сельскохозяйственной продукции, из состава иных категорий земель. На наш взгляд, такая трактовка понятия сельскохозяйственных земель является неполной, поскольку установленный в законодательстве приоритет использования земель в сельскохозяйственных целях (например, ст. 29, 40, 41 КоЗ) должен распространяться на все земельные участки, которые в силу природных особенностей почв используются, а также пригодные на основании данных кадастровой оценки земель для использования в сельскохозяйственных целях. В связи с вышеизложенным понятие «сельскохозяйственные земли» шире понятия категории земель сельскохозяйственного назначения, поэтому употребление словосочетаний «сельскохозяйственные земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные земли несельскохозяйственного назначения» считаем нелогичным. Кроме того, следует отметить достаточно некорректное употребление термина «получение» сельскохозяйственной продукции, в то время как в аграрном законодательстве используется термин «производство (выращивание)» сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, в результате проведенного исследования можно сделать вывод о том, что сложившийся в законодательстве Республики Беларусь подход к формулированию понятий «земли сельскохозяйственного назначения» и «сельскохозяйственные земли» несовершенен и нуждается в пересмотре.

По нашему мнению, содержанием понятия «сельскохозяйственные земли» охватываются все земли категории сельскохозяйственного назначения, а также земельные участки, используемые для производства (выращивания) сельскохозяйственной продукции, входящие в состав иных категорий земель. В связи с этим полагаем целесообразным употреблять термин «сельскохозяйственные земли» во всех нормах Кодекса Республики Беларусь о земле, в которых речь идет о землях, используемых в сельскохозяйственном производстве, а не только о категории земель сельскохозяйственного назначения, что, в конечном итоге, положительным образом скажется на рациональном использовании и охране указанных земель.

ЛИТЕРАТУРА

1. Помелов, А. О категориях земель / А. Помелов // Земля Беларуси. 2003. №4.
2. Ибрагимов, К.Х. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения / К.Х. Ибрагимов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2004.
3. Турубинер, А.М. Право государственной собственности на землю в Советском Союзе / А.М. Турубинер. М.: Юрид. лит., 1958.

4. Адиханов, Ф.Х. Теоретические проблемы правовой охраны земель сельскохозяйственного назначения / Ф.Х. Адиханов. Томск, 1989.
5. Жариков, Ю.Г. Право сельскохозяйственного землепользования / Ю.Г. Жариков. М.: Юрид. лит., 1969.
6. Земельное право России. Учебник // Под ред. В.В. Петрова. М., 1998.
7. Постатейный комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М.: Инфра-М, 2002.
8. О некоторых вопросах отнесения земель к определенным категориям и видам, перевода их из одних категорий и видов в другие: Указ Президента Республики Беларусь, 17 июля 2006 г., №456 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2006. №112. 1/7756.
9. Об утверждении Положения о подсобном хозяйстве воинской части Вооруженных Сил Республики Беларусь: Приказ Министерства обороны Республики Беларусь, 27 ноября 2000 г., №765 // Нац. реестр правовых актов Респ. Беларусь. 2001. №5. 8/4511; 2002. №110. 8/8584; 2004. №88. 8/11020.
10. Тагиров, Т.Т. Правовая охрана земель сельскохозяйственного назначения / Т.Т. Тагиров. Волгоград: Нижне-Волжское книжн. изд-во, 1979.
11. Забельшенский, А.А. Управление земельным фондом СССР / А.А. Забельшенский. Свердловск, 1974.
12. Фомина, Л.П. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения // Правовой режим земель в СССР / Л.П. Фомина. М., 1984.
13. Об утверждении, введении в действие и отмене классификаторов и руководящих документов: Постановление Комитета по стандартизации, метрологии и сертификации при Совете Министров Республики Беларусь, 28 декабря 2001 г., №52 // Консультант-Плюс: Беларусь [Электрон. ресурс] / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информации Респ. Беларусь. Минск, 2006.
14. О ландшафтном использовании земель см. Забельшенский А.А. Правовое обеспечение ландшафтного использования земель // Развитие правового регулирования природоохранных и сельскохозяйственных отношений. Свердловск, 1988. С. 46–56; Крассов О.И. Правовое обеспечение сохранения экологических систем на землях сельскохозяйственного назначения // Экологическое право, 2005, №1.
15. Лемешенко, А.А. Правовые вопросы рационального использования земли / А.А. Лемешенко. Фрунзе, 1974.
16. Никитина, Е.Н. Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06 / Московская государственная юридическая академия / Е.Н. Никитина. М. 2002.
17. Аграрная реформа в Российской Федерации. Правовые проблемы и решения. М.: Институт государства и права РАН, 1998.

SUMMARY

The article is focused on the urgent problem of high theoretical and applied value. The Author analyses legal aspects of the definition of the agricultural lands on the bases of study of special juridical literature and current legislation analysis. The Author notes the defects and contradictions, which are available in the land legislation of the Republic of Belarus, and works out certain theoretical proposals and practical recommendations in further legislation improvement in the area of research.