ПОНЯТИЕ И ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ЗЕМЕЛЬ В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ

Управление земельным фондом - важнейшая составная часть социального управления в обществе в целом.

Цель управления земельным фондом состоит в организации рационального, эффективного использования земель и их охраны.

Объект управления - деятельность в сфере землевладения, землепользования и охраны земель.

До недавнего времени управление определялось как “непосредственное заведывание землей”. При этом подчеркивалось, что оно осуществляется специально уполномоченными органами, в основе правоохранительной деятельности которых лежит государственное принуждение.

В земельном праве управление земельным фондом рассматривается в нескольких аспектах.

Как самостоятельный институт - это совокупность норм, устанавливающих порядок учета земель и ведения земельного кадастра; мониторинг земель; проведение землеустройства и планировки земель населенных пунктов; осуществление контроля за использованием земель; воспроизводство земельных ресурсов; разрешение земельных споров.

Этот самостоятельный правовой институт включает две группы норм: материальные и процессуальные. Материальная группа норм регламентирует права и обязанности организаций и граждан, участвующих в управлении. Процессуальная группа норм определяет порядок возникновения, изменения и прекращения этих прав и обязанностей. Без наличия процессуальной формы материальное содержание управления земельным фондом не имело бы средств реализации.

Управление земельным фондом - это подзаконная исполнительно-распорядительная деятельность органов государства, направленная на организацию рационального использования и охрану земель.

Наконец, управление состоит в выполнении соответствующими органами управленческих функций.

Управление земельным фондом является сферой изучения многих наук. Отношения по управлению земельным фондом носят государственно-властный характер, поэтому их нередко относят к сфере административного права. В условиях административно-командной системы прерогатива отдавалась нормам административного права. Практика доказала нежизненность командно-административных методов регулирования, что привело к негативным явлениям и в области земельных отношений (разбазариванию земель, существенному сокращению пахотных площадей, общему ухудшению условий хозяйствования).

Управление земельным фондом в рамках только административного права функционировать не может. Чем они отличаются?

Административное право и правовое регулирование управления - неоднозначные понятия.

Управление земельным фондом основывается на особых функциях, находящих проявление в режиме отдельных категорий земель. Оно имеет свое содержание, отличное от содержания административного управления.

Управление земельным фондом имеет свой особый объект - землю.

Административное право имеет своим предметом управление по отраслям народного хозяйства, управление земельным фондом одновременно, хотя и может быть отнесено к нескольким отраслям, но выходит за пределы каждой из них. В юридической литературе сделана попытка компромисса - утверждается, что управление земельным фондом как определенная часть государственного управления в целом одновременно входит в системы административного и земельного права. При этом административное право охватывает вопросы построения системы, внутреннюю структуру, формы и методы работы органов управления и ряд других.

Организация управления всегда составляла центр, ядро административного права. В условиях, когда государство являлось единственным собственником земли, оно установило и административно-правовую форму управления (распоряжения) ею.

В условиях реформирования системы управления земельным фондом наметилась тенденция постепенного отхода от административных методов, хотя полностью исключить их в нынешних условиях нельзя.

Расширился объем управленческих полномочий (установление прав на землю, регистрация земельной недвижимости и сделок с нею, распространение информации о земельной собственности, землевладении и землепользовании, оценка и определение стоимости земли).

Управление земельным фондом может быть государственным и внутрихозяйственным. Это - две взаимосвязанные стороны единого процесса управления земельным фондом, осуществляемого и на общегосударственном уровне, и конкретными владельцами (пользователями) земли. Внутрихозяйственное управление землей предполагает организацию рационального использования и охрану земель собственниками, владельцами и пользователями. Порядок и условия такой деятельности устанавливаются государством.

Государственное управление земельным фондом подразделяется на:

* общее государственное управление,
* специальное,
* ведомственное (отраслевое) управление.

Общее управление осуществляется органами общей компетенции и распространяется на все земли, независимо от категории земель и форм их использования (на праве собственности, владения, пользования, аренды, сервитут-ном или ином праве).

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 государственный орган по земельным ресурсам и землеустройству (ст.5 Кодекса о земле).

Общее управление строится по принципу административно-территориального деления. В сферу общего государственного управления включается законодательная деятельность высших органов государственной власти в области регулирования земельных отношений. Высшие органы государственной власти и управления в данной области занимаются разработкой и совершенствованием пепельного законодательства; устанавливают порядок, ставки налогообложения и предельные размеры платы за землю, а также льготы по взиманию платежей; разрабатывают и выполняют совместно с местными исполнительными и распорядительными органами республиканские программы по рациональному использованию земель, повышению плодородия почв, охране земельных ресурсов в комплексе с другими природоохранными мероприятиями; контролируют использование и охрану земель; организуют землеустройство и ведение государственного земельного кадастра; разрешают земельные споры и другие вопросы, отнесенные к их компетенции.

Общее управление использованием и охраной земель осуществляют в той или иной мере все звенья органов общей компетенции в пределах своей территориальной подведомственности.

Полномочия местных Советов депутатов, исполнительных и распорядительных органов в области регулирования земельных отношений по-новому определены в Кодексе о земле 1999 года. Эти органы предоставляют земельные участки в пользование, пожизненное наследуемое владение, в собственность, изымают их в порядке и на условиях, установленных Кодексом о земле и иным законодательством Республики Беларусь.

Местный Совет депутатов может в течение одного месяца со дня принятия решения об изъятии и предоставлении земельных участков предложить соответствующему исполнительному и распорядительному органу пересмотреть данное решение. Исполнительный и распорядительный орган обязан в месячный срок повторно рассмотреть вопрос об изъятии и предоставлении земельных участков.

К компетенции сельских (поселковых), районных исполнительных и распорядительных органов, исполнительных и распорядительных органов городов областного подчинения и города Минска в области регулирования земельных отношений относятся:

* предоставление земельных участков в соответствии с нормами земельного законодательства;
* передача в частную собственность гражданам Республики Беларусь земельных участков из земель, находящихся в их ведении;
* выкуп у граждан Республики Беларусь земельных участков в пределах своей компетенции;
* изъятие для государственных и общественных нужд земель, находящихся в их ведении;
* взимание платы за землю;
* осуществление контроля за использованием и охраной земель на своей территории;
* разрешение земельных споров в соответствии с действующим законодательством;
* решение других вопросов в области регулирования земельных отношений (ст. 19-21 Кодекса о земле).

К компетенции областных исполнительных и распорядительных органов в области регулирования земельных отношений относятся:

* предоставление и изъятие земельных участков в соответствии с предоставленной компетенцией;
* рассмотрение и утверждение схем землеустройства районов;
* разработка и выполнение программ по охране и рациональному использованию земель;
* осуществление контроля за использованием и охраной земель;
* разрешение земельных споров в соответствии с предоставленными полномочиями;
* решение других вопросов в области регулирования земельных отношений в пределах своей компетенции.

Для решения земельных вопросов при соответствующих территориальных исполнительных и распорядительных органах создаются комиссии из числа специалистов и представителей общественности и землеустроительная служба. Решением Гродненского областного исполнительного комитета от 6.02.02 г. № 49 утверждены Положение об управлении земельных ресурсов и геодезии Гродненского областного исполнительного комитета и Примерное положение об отделе земельных ресурсов и геодезии районного (городского) исполнительного комитета1.

Специальное управление осуществляется уполномоченными органами, которые подотчетны исполнительно-распорядительным органам общей компетенции. Органы специального управления имеют двойное подчинение - органу общего управления и вышестоящему органу специального управления.

Деятельность органов общей и специальной компетенции носит вне территориальный характер, охватывает все категории земель, а также землевладельцев и землепользователей вне зависимости от размеров земельных участков, их ведомственной подчиненности.

В Республике Беларусь специально уполномоченным государственным органом по земельным ресурсам и землеустройству является Комитет по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров (Комзем при Совете Министров Республики Беларусь). Он наделен обширными полномочиями в области государственного управления земельным фондом.

Основными задачами Комитета являются:

* проведение единой государственной политики в области земельных отношений;
* разработка предложений о приоритетных направлениях государственной политики;
* регулирование и управление в данной области;
* проведение единой научно-технической политики в области земельных отношений;
* подготовка в установленном порядке для рассмотрения исполнительными и распорядительными органами материалов по вопросам изъятия и предоставления земельных участков, их передачи в собственность, включения в городскую черту;
* оформление документов, удостоверяющих права на землю;
* организация работ по землеустройству;
* ведение государственного земельного кадастра и мониторинга земель;
* формирование банка данных о земельных ресурсах;
* контроль целевого использования средств, поступающих в порядке возмещения потерь сельскохозяйственного и лесохозяйственного производства;
* проведение мероприятий по освоению новых земель;
* повышение плодородия почв и продуктивности земель лесного фонда;
* лицензирование отдельных видов деятельности в области земельных отношений, контроль качества работ, выполненных на основании лицензии.

Ведомственное управление осуществляют различные министерства и ведомства. В их управление переданы земли определенного целевого назначения. К числу ведомственных органов относятся: Министерство жилищно-коммунального хозяйства, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство транспорта и коммуникаций, Министерство обороны, Министерство энергетики, Комитет лесного хозяйства при Совете Министров Республики Беларусь и др.

В управлении земельным фондом могут участвовать общественные объединения, территориальные органы общественного самоуправления, граждане (в соответствии со ст.7 Кодекса о земле).

Решения исполнительных и распорядительных органов, связанные с изъятием и предоставлением земельных участков и затрагивающие интересы граждан, принимаются с учетом общественного мнения.

Государственные органы занимают ведущее место в управлении земельным фондом. К числу основных функций управления в области использования и охраны земель относятся:

* планирование использования и охраны земель;
* государственный земельный кадастр;
* регистрация земельной недвижимости, прав на нее и сделок с нею;
* предоставление и изъятие земель;
* землеустройство;
* мониторинг земель;
* государственный контроль за использованием и охраной земель;
* разрешение земельных споров.

Первоначально кадастр означал книгу, содержащую опись облагаемых предметов и представлял собой простые действия по учету земель. В разное время ведение земельного кадастра было поручено разным организациям и учреждениям. Как правило, земельно-кадастровая служба находилась в ведении финансовых органов, осуществлявших налогообложение. Земельный кадастр имел особенности в содержании и методах ведения, но общим для него являлось получение сведений о земле и землевладениях. Постепенно совершенствовались методы и способы изучения, оценки и учета, классификации земель по видам угодий и качеству.

В настоящее время земельные участки, расположенные на территории Республики Беларусь, независимо от форм собственности и целевого назначения подлежат обязательному государственному кадастровому учету, а права на них и сделки с ними - обязательной государственной регистрации.

Согласно ст.142 Кодекса о земле государственный земельный кадастр представляет собой совокупность сведе-ний и документов о правовом положении, природном со - 1 стоянии и хозяйственном использовании земель. Он предназначен для реализации земельного законодательства, регулирования земельных отношений, управления земельны - 1 ми ресурсами, проведения землеустройства, оценки и планирования хозяйственной деятельности землепользовате-лей, землевладельцев и собственников земли, осуществле - } ния других мероприятий, связанных с использованием и охраной земель.

Данные земельного кадастра используются при установлении прав на земельный участок, совершении сделок с ним, определении стоимости и размеров платежей за землю.

Земельный кадастр имеет ряд значений:

* выступает как государственно-правовое мероприятие. Государство устанавливает содержание земельного j кадастра, формы кадастровой документации, порядок ведения учета земель, а также систему контроля за правильно - 1 стью ведения земельного кадастра;
* это целостная система, определенные методы, приемы учета земель, их оценки, регистрации землевладений и земле - I пользований по особым обобщенным показателям;
* это институт земельного права, совокупность земельно-кадастровых правовых норм;
* самостоятельная функция управления земельным фондом, имеющая свою правовую основу.

Кадастр представляет собой совокупность оформленных в установленном порядке необходимых сведений о земельных ресурсах республики в регистрационно-правовых,] землеустроительных, оценочных, отчетных и других документах и материалах. Такие документы характеризуют землю: с точки зрения естественных условии территории, качества земель, их состава по угодьям, рельефу, почвам, мелиоративному состоянию; с точки зрения правовой - по праву собственности, владения или пользования; с экономической точки зрения - эффективность использования земель.

Кодекс о земле содержит раздел XII, посвященный земельному кадастру. Кроме того, Совет Министров Республики Беларусь 31 декабря 1991 г. принял постановление “О порядке ведения государственного земельного кадастра и мониторинга земель”1. Кроме того, содержание государственной земельно-кадастровой книги, порядок государственного учета земельных участков, а также государственной регистрации прав на земельный участок и сделок с ним установлены приказом Госкомзема Республики Беларусь от 18 февраля 1999 г. № 01-4/232. Правила предоставления информации из государственной земельно-кадастровой книги определены специальным Положением, которое утверждено постановлением Госкомзема Республики Беларусь от 6 июня 2000 г. № 7'. Постановлением Госкомзема Республики Беларусь от 19 сентября 2000 г. утверждено Положение о кадастровом делении территории Республики Беларусь. Порядок массового первичного государственного кадастрового учета земельных участков и государственной регистрации прав на них, проводимых для уточнения имеющихся и получения новых достоверных данных о размерах земельных участков, их местоположении, учете налогоплательщиков предусмотрен в постановлении Госкомзема Республики Беларусь от 1 июня 2001 г. №65. С целью организации ведения государственного земельного кадастра осуществляется кадастровое деление территории Республики Беларусь. Единицами кадастрового деления территории Республики Беларусь являются:

* административно-территориальные единицы;
* кадастровые округа;
* кадастровые блоки.

Кадастровый округ - территория, на которой ведение государственного земельного кадастра осуществляется территориальным кадастровым органом либо земельной службой местного исполнительного и распорядительного органа. Он может быть образован в границах одной или более административно-территориальных единиц постановлением Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь. При создании кадастрового округа указывается его наименование, код, перечень административно-территориальных единиц, находящихся на его территории, наименование и адрес кадастрового органа, дата образования кадастрового округа.

Ведение государственного земельного кадастра в административно-территориальных единицах, где не образованы кадастровые округа, осуществляется землеустроительной службой местных исполнительных и распорядительных органов.

Государственный земельный кадастр состоит из единого реестра административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь, регистра земельных участков, реестра цен на земельные участки, регистра стоимости земельных участков и реестра земельных ресурсов Республики Беларусь.

Единый реестр административно-территориальных и территориальных единиц Республики Беларусь содержит данные о наименовании, размерах и границах административно-территориальных и территориальных единиц, их центров.

Регистр земельных участков содержит данные об их местоположении, размерах, границах, целевом назначении, сервитутах и иных ограничениях в использовании земельных участков, а также сведения о правах на эти участки и сделках с ними.

Реестр цен на земельные участки содержит сведения о ценах на земельные участки и на объекты недвижимости, находящиеся на этих участках, зафиксированных на момент совершения сделок с этими участками.

Регистр стоимости земельных участков содержит сведения о стоимости земельных участков, полученные при проведении их оценки.

В основе ведения документов единого государственного регистра недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним лежат следующие принципы:

* единообразия;
* достоверности;
* публичности;
* сопоставимости и совместимости.

Реестр земельных ресурсов Республики Беларусь содержит данные о распределении земель по категориям, землевладельцам, землепользователям и видам земель, составе, структуре, состоянии, качестве и хозяйственном использовании земельного фонда республики в разрезе административно-территориальных единиц, другие необходимые сведения.

Данные государственного земельного кадастра могут собираться, храниться и использоваться в текстовом, графическом и электронном виде.

Ведение государственного земельного кадастра обеспечивается проведением геодезических и картографических работ, почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий, инвентаризацией и оценкой земель, осуществлением государственного кадастрового учета земельных участков, регистрацией прав на земельные участки и другими землеустроительными мероприятиями.

К земельно-кадастровой документации относятся:

* государственные земельно-кадастровые книги;
* кадастровые карты (планы);
* кадастровые дела;
* электронные базы данных регистров (реестров) государственного земельного кадастра;
* каталоги геодезических координат границ земельных участков;
* книги учета выданных документов;
* статистические отчеты;
* аналитические обзоры;
* другие документы, содержащие сведения о состоянии и использовании земельных ресурсов.

Состав, содержание, порядок ведения и хранения земельно-кадастровой документации определяются специально уполномоченным государственным органом по земельным ресурсам и землеустройству.

Земельное законодательство закрепляет следующие основные принципы, государственного земельного кадастра:

* открытость сведений государственного земельного кадастра;
* объективность и достоверность сведений;
* полнота сведений (охват всех земель, входящих в состав земельного фонда; широта информации);
* систематическое обновление сведений (непрерывность ведения кадастра, отражение в учетных данных всех изменений);
* наглядность и ясность сведений (доступность их собственникам, владельцам и пользователям земли);
* документальность данных (отражение сведений по утвержденным формам; получение сведений на основании документов и материалов);
* экономичность;
* единство системы сведений и централизованное руководство.

Сведения государственного земельного кадастра носят открытый характер, за исключением сведений, отнесенных законодательством Республики Беларусь к государственным секретам и информации, распространение которой ограничено с целью защиты конституционных прав граждан.

Сведения государственного земельного кадастра предоставляются по письменному заявлению заинтересованного физического лица при предъявлении документа, удостоверяющего личность, а юридического лица - документа, подтверждающего его государственную регистрацию и полномочия его представителя.

Сведения государственного земельного кадастра предоставляются в виде выписок из государственного земельного кадастра, а при необходимости - в виде копий земельно-кадастровой документации по месту учета данного земельного участка за плату или бесплатно. Полученные сведения могут быть использованы получателем для создания производной информации в целях ее коммерческого распространения с обязательным указанием источника информации.

Сведения об определенном земельном участке предоставляются бесплатно органам государственного управления, в том числе местным исполнительным и распорядительным органам, а также другим государственным органам и лицам, предусмотренным законодательством Республики Беларусь.

Порядок предоставления сведений государственного земельного кадастра определяется специально уполномоченным государственным органом по земельным ресурсам и землеустройству.

Государственный кадастровый учет земельных участков предполагает присвоение земельному участку кадастрового номера, который сохраняется за этим участком на весь период его существования, внесение сведений о земельном участке в государственную земельно-кадастровую книгу и нанесение границ этого земельного участка на кадастровую карту.

Государственная регистрация прав на земельный участок - внесение в установленном порядке сведений в государственную земельно-кадастровую книгу о праве собственности и других вещных правах на земельные участки, ограничениях этих прав, об их возникновении, переходе и прекращении в соответствии с требованиями ГК Республики Беларусь и Кодекса Республики Беларусь о земле.

В качестве основной земельно-регистрационной единицы выступает землевладение или землепользование как точно установленная и отграниченная на местности юридически оформленная часть земельных ресурсов Республики Беларусь, предоставленная собственнику, владельцу или пользователю земли для определенных хозяйственных или иных целей. В современном кадастре первоочередное внимание должно уделяться не общим, сводным данным о земле, а подробной информации о конкретном земельном участке. Общепризнано, что у государства должна быть ключевая роль в создании и ведении земельного кадастра. В Республике Беларусь государственный земельный кадастр ведется специально уполномоченным государственным органом по единой для всей республики системе за счет средств государственного бюджета (ст.144 Кодекса о земле).

Земельный кадастр в государствах бывшего Союза ССР использовался, в основном, для оценки сельскохозяйственных земель и контроля за сельскохозяйственным производством. Он не отражал действительной стоимости земли или недвижимости. В настоящее время в Республике Беларусь проводятся работы по пересмотру кадастровых сведений, разработана и утверждена Временная методика кадастровой оценки земель населенных пунктов.

С целью уточнения имеющихся и получения новых достоверных сведений о размерах земельных участков, их местоположении, предусмотрено проведение массового первичного кадастрового учета земельных участков и государственной регистрации прав на них. Они осуществляются землеустроительными службами сельских, поселковых, городских, районных исполнительно-распорядительных органов, а в административно-территориальных единицах, где созданы кадастровые бюро Национального кадастрового агентства Комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь - этими кадастровыми бюро. Проведение таких работ или отдельных их этапов может быть поручено организациям по землеустройству, находящимся в ведении этого комитета.

Массовый учет земельных участков включает:

* подготовительные работы;
* обследование и формирование земельных участков;
* государственный кадастровый учет земельных участков;
* государственную регистрацию прав на земельные участки.

На этапе подготовительных работ осуществляются сбор и изучение материалов и документов, имеющихся в исполнительном и распорядительном органе на объекты недвижимости (земельные участки, здания, сооружения), включая документы ранее проведенной инвентаризации земель, а также подготовка проекта решения о проведении такого учета, готовится пояснительная записка. При обследовании и формировании земельных участков устанавливаются границы земельных участков, на которых осуществляется массовый кадастровый учет, составляются описания земельных участков как объектов учета, на каждый обособленный земельный участок оформляется кадастровое дело, рассматриваются апелляции, готовится проект решения исполнительного и распорядительного органа о правовых последствиях массового учета земельных участков. Данный этап завершается принятием исполнительным и распорядительным органом решения о правовых последствиях массового учета. Затем проводятся государственный кадастровый учет земельных участков и государственная регистрация прав на них.

В силу ст.1434 Кодекса о земле исправление технических ошибок, допущенных при ведении государственного земельного кадастра, в случае, если такие исправления не причиняют вреда либо не нарушают законных интересов землепользователей, землевладельцев, собственников и арендаторов земельных участков или третьих лиц, осуществляется лицами, допустившими эти ошибки, в пятидневный срок после их обнаружения.

Исправление ошибок нетехнического характера, допущенных при ведении государственного земельного кадастра и способных причинить вред либо нарушить права и законные интересы землепользователей, землевладельцев, собственников и арендаторов земельных участков или третьих лиц, осуществляется на основании решения суда.

Информация об исправлении технических ошибок либо об отказе в их исправлении в пятидневный срок направляется в письменной форме землепользователям, землевладельцам собственникам и арендаторам земельных участков, а также третьим лицам, чьи интересы затронуты исправлением ошибок.

Мониторинг земель представляет собой систему наблюдения за состоянием земель для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов.

Задачи мониторинга - выявление изменений в земельном фонде, оценка этих изменений и их последствий, обеспечение собственников, владельцев, пользователей земли, контрольных органов данными о земле, выработка рекомендаций для устранения негативных последствий хозяйственной деятельности.

Объектом мониторинга земель являются все земли Республики Беларусь. Он осуществляется за счет средств республиканского бюджета, и порядок осуществления мониторинга земель устанавливаются Советом Министров Республики Беларусь.

Как и земельный кадастр, мониторинг предназначен для:

* обеспечения Советов депутатов, заинтересованных предприятий, учреждений, организаций и граждан сведениями о земле;
* обоснования размеров платы за землю;
* оценки хозяйственной деятельности;
* осуществления других мероприятий, связанных с использованием земель.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Конституция Республики Беларусь 1994 года. Принята на республиканском референдуме 24 ноября 1996 года (с изменениями и дополнениями, принятыми на республиканских референдумах 24 ноября 1996г. и 17 октября 2004г) Минск “Беларусь” 2004г.
2. Гражданский кодекс Республики Беларусь: с комментариями к разделам / Комментарии В.Ф. Чигира. - 3-е изд. - Мн.: Амалфея, 2000. -704с.
3. Кодекс Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008г. № 425. Принят Палатой представителей 17 июня 2008 года. Одобрен Советом Республики 28 июня 2008 года. Юридическая база “ЮСИАС”.
4. Колбасин Д.А. Гражданское право. Общая часть. - Мн.: ПолиБиг. По заказу общественного объединения “Молодежное научное общество”. 1999. - 360с.
5. Станкевич Н.Г. Земельное право Республики Беларусь. Учебное пособие. – Мн.: Амалфея, 2000. – 480с.