

УДК 332.33(476)

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ  
В РЕСПУБЛИКЕ БЕЛАРУСЬ**

**Т. А. Запрудская**

*Центр аграрной экономики Института экономики НАН Беларуси,  
г. Минск, Республика Беларусь*

*The necessity of perfecting of normative - legal base is proved in the field of management of the land resources. The models of development of the land relations in Republic of Belarus are offered.*

Общеизвестно, что земля является важнейшей частью материального мира, которую нельзя приравнять ни к одному существующему имущественному или природному объекту. Адекватным ее ценности должно быть и регулирование земельных отношений, которые включают в себя имущественные, т. е. отношения по поводу владения, пользования и распоряжения землей и отношения в сфере государственного управления земельными ресурсами.

Необходимость сохранения земли как основы жизнедеятельности человеческого общества определяет специфику как при реализации субъективных вещных прав на землю, так и в деятельности соответствующих органов государства по распределению, использованию, учету и охране земель [1]. В связи с этим центральным элементом земельно-правового регулирования является подразделение всего земельного фонда на определенные категории земель и сочетание единого правового режима земельного фонда с правовым режимом этих категорий [2].

Правовое регулирование представляет собой способ воздействия управляющих систем на общественные отношения. Вопрос о методике правового регулирования в теории права до сих пор остается дискуссионным, однако преобладающим остается мнение о наличии двух основных методов: императивного и диспозитивного. Для императивного метода характерно наличие таких способов правового регулирования, как запреты и предписания, для диспозитивного – согласования и рекомендации [1].

Как отмечалось выше, земельно-правовые отношения включают управление земельными ресурсами, которое представляет собой регулирование земельных отношений посредством правовых норм и обеспечения соблюдения требований земельного законодательства, направленную на организацию рационального использования и охрану земель. Рациональное использование земель относят к числу важнейших принципов земельного права, который выражается в требовании их эффективной эксплуатации в зависимости от той или иной категории земель [3].

Так, с точки зрения выделения основных составляющих, система управления земельными ресурсами, как и система государственного управления в целом, может быть представлена как единство трех основных элементов: законодательно-нормативной базы; организационных структур и процедур; правовых, административных и экономических методов регулирования.

Сочетание указанных элементов в системе управления земельными ресурсами позволяет создать необходимое правовое поле для любой социально-экономической деятельности в сфере земельного оборота, придает организационную завершенность земельным отношениям, включая создание необходимых административных структур, выполняющих отдельные функции в системе, обеспечивает органы государственной власти необходимым инструментарием для воздействия на субъекты, использующих земельные ресурсы и обладающих правами на них.

Правовой механизм государственного управления земельными ресурсами включает источники земельного права, земельно-правовые нормы и земельные правоотношения.

Источники права представляют собой внешнюю форму выражения правотворческой деятельности государства, с помощью которой воля законодателя становится обязательной для исполнения. Наиболее распространенная форма источника права – нормативные правовые акты уполномоченных органов государства [4].

Отраслевые законодательные источники земельного права подразделяются на кодифицированные законодательные акты (Земельный кодекс Республики Беларусь), а также иные законы Республики Беларусь.

Основным источником земельного права является Конституция Республики Беларусь. Она устанавливает наиболее важные стороны государственной и общественной жизни. Нормы Конституции Республики Беларусь являются основополагающими для отраслей права, в том числе и для земельного права [3].

Вторым документом, регулирующим развитие земельного права как отрасли права и законодательства, является ныне действующий Кодекс Республики Беларусь о земле, введенный в действие с 1 января 1999 г. Он состоит из преамбулы и 15 разделов, 164 статей. Законом Республики Беларусь от 8 мая 2002 года № 98-З в него внесены изменения и дополнения, направленные на регламентацию вопросов земельного кадастра, землеустройства, мониторинга земель.

Кодекс о земле 1999 г. как кодифицированный законодательный акт сконцентрировал важнейшие положения земельного законодательства и содержит нормы, которые устанавливают правовой режим всех категорий земель. Кроме того, закреплены основные функции государственного управления землями. Это государственный контроль за использованием и охраной земель (ст. 135–140), мониторинг земель, государственный земельный кадастр, землеустройство (ст. 141–147), разрешение земельных споров и ответственность за нарушение земельного законодательства (ст. 148–160). Данный документ имеет высшую юридическую силу среди земельных законов, однако он не является единственным [5].

Значительная роль в издании нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения, принадлежит Комитету по земельным ресурсам, геодезии и картографии при Совете Министров Республики Беларусь. В последние годы им принят ряд нормативных правовых актов.

Одной из первостепенных задач при формировании эффективной системы управления земельными ресурсами является ее правовое обеспечение. От того насколько точно и прозрачно обеспечены каждая из функций управления в земельном законодательстве, настолько слаженной будет работа всей системы. В настоящее время в Республике Беларусь по многим направлениям земельных отношений ощущается явный недостаток нормативно-правовой базы. Каждая из функций управления земельными ресурсами, в правовом ее обеспечении, изложена в нормативных актах начала 90-х гг. XX века, которые уже устарели в своем большинстве, либо не отображена ни в одном правовом документе. То же касается и Кодекса о земле, который дорабатывается на протяжении нескольких лет и до сих пор еще не принят.

Из правовых документов, принятых в области земельных отношений, заслуживает внимания закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и в некоторой степени «Государственная программа возрождения и развития села на 2005–2010 гг.», хотя в этих документах конкретно очень сложно отнести что-либо к правовому регулированию. Кроме того, в условиях развития рыночных земельных отношений не уделяется должного внимания принятию законодательных актов в области оборота сельскохозяйственных земель, развития форм собственности (землевладения), аренды, ипотеки, купли-продажи и др. Создается впечатление, что разрабатываемый Кодекс о земле – это единственно необходимый документ в области регулирования земельных отношений. К сожалению, это не так, и после его принятия надо еще много работать, чтобы нормативно-правовая база соответствовала и обеспечивала действительно эффективное управление земельными ресурсами [6].

Исследования показали, что в условиях Республики Беларусь могут получить развитие следующие модели земельных отношений.

*Модель 1.* Государство монополично владеет всей землей с реализацией собственности через аренду и продажу прав аренды. В этом случае все земельные поля и участки входят в рыночный и во внерыночный, внутрихозяйственный и общественный оборот без необходимости выделения на них индивидуальных земельных долей.

*Модель 2.* Государство и частный сектор владеют землей поровну. При этом государственная половина земельных долей и участков остается в общественном обороте через аренду и продажу прав аренды без излишней процедуры деления на индивидуальные земельные доли.

*Модель 3.* Частный сектор может владеть почти 80% земли, а у государства останется немногим более 20%. При этом земельные поля и участки не входят ни во внутрихозяйственный, ни в общественный оборот.

Нынешнее положение относительно форм собственности и вида прав на землю отображено в таблице, где приведены данные по состоянию на 1 января 2004 и 2005 гг. по основным категориям землепользователей – сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам, личным подсобным хозяйствам, коллективным садам, дачному строительству и огородничеству.

**Распределение земель по формам собственности и видам прав на землю, тыс. га**

Год	Сельскохозяйственные организации	Крестьянские (фермерские) хозяйства	Личные подсобные хозяйства	Коллективные сады, дачное строительство и огородничество
<i>В государственной собственности, всего</i>				
2004	8661,1	179,7	580,3	57,3
2005	8717,4	171,2	560,0	53,4
<i>В пожизненном наследуемом владении</i>				
2004		80,6	566,4	26,0
2005		78,9	545,5	24,9
<i>В постоянном пользовании</i>				
2004	8419,4			5,3
2005	8279,5			4,9
<i>Во временном пользовании</i>				
2004	21,8	0,2		25,9
2005	28,1	0,1		23,4
<i>Арендуемых</i>				
2004	219,9	98,9	13,9	0,1
2005	409,8	92,2	14,5	0,2
<i>В частной собственности</i>				
2004			38,2	16,0
2005			36,6	16,0

Из других проблем нормотворческой деятельности следует отметить, что она не носит комплексного характера и сводится к принятию локальных документов, которые зачастую не решают проблемы в целом и корректируются в спешном порядке после их утверждения. В первую очередь это относится к государственной регистрации прав на земельные участки и сделок с ними.

### **Выводы**

1. Вопросы государственного управления земельными ресурсами нужно рассматривать прежде всего с позиции создания надежной нормативно-правовой базы, ее формирования и развития.

2. В Республике Беларусь земельное реформирование проходит пока медленно, в условиях недостаточности законодательной базы, определяющей функционирование всей системы земельных отношений, обеспечивающих реализацию земельной политики государства.

### **Литература**

1. Устюгов С.В. Управление земельными ресурсами // Земельный вестник России. – 2004. – № 2. – С. 8–10.
2. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник для вузов / Под ред. академика Г.В. Чубукова. – Москва: Новый юрист. – 1998. – 544 с.
3. Станкевич Н. Г. Земельное право: Учебное пособие. – Минск: Книжный Дом. – 2003. – 544 с.
4. Земельное право России: Учебник по специальности «Правоведение» / Под ред. В. В. Петрова. – Москва, 1997. – 300 с.
5. Кодекс Республики Беларусь «О земле». Текст с изменениями и дополнениями по состоянию на 1 февраля 2000 г.
6. Бондарчук В. Ф. Становление и развитие рынка земли // Рынки продуктов и сельскохозяйственного сырья / Под ред. чл.-корр. НАН Беларуси, д. э. н., проф. З. И. Ильиной. – Минск: Институт аграрной экономики НАН Беларуси. – 2004. – 320 с.