

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

Белорусский государственный университет

Географический факультет

НИЛ экологии ландшафтов

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОМИТЕТ ПО ИМУЩЕСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

РУП «БелНИЦзем», РУП «ИЦзем», УП «Проектный институт Белгипрозем»

МИНИСТЕРСТВО ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

РУП «БелНИЦ «Экология»

НАЦИОНАЛЬНАЯ АКАДЕМИЯ НАУК БЕЛАРУСИ

РНУП «Институт почвоведения и агрохимии», ГНУ «Институт природопользования»,

РНУП «Институт мелиорации», Научный Совет по проблемам Полесья

ОО «БЕЛОРУССКОЕ ГЕОГРАФИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО»

ОО «БЕЛОРУССКОЕ ОБЩЕСТВО ПОЧВОВЕДОВ И АГРОХИМИКОВ»

**ПОЧВЕННО-ЗЕМЕЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ: ОЦЕНКА, УСТОЙЧИВОЕ
ИСПОЛЬЗОВАНИЕ, ГЕОИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

МАТЕРИАЛЫ

Международной научно-практической конференции

(Минск, 6–8 июня 2012 года)

Минск

Издательский центр БГУ

2012

УДК 631.4(06)+332.33(06)
ББК 40.3я431+65.281я431
П65

Редакционная коллегия:
декан географического факультета БГУ
д-р геогр. наук, проф. *И.И. Пирожник* (главный редактор);
зав. НИЛ экологии ландшафтов БГУ
канд. с.-х. наук, доц. *В.М. Яцухно* (ответственный редактор);
проф. каф. почвоведения и земельных информационных систем БГУ
д-р геогр. наук *В.С. Аношко*;
зав. каф. географической экологии БГУ
д-р геогр. наук, проф. *А.Н. Витченко*;
ведущий науч. сотрудник НИЛ экологии ландшафтов БГУ
канд. геогр. наук *Ю.П. Качков*;
зав. каф. почвоведения и земельных информационных систем БГУ
д-р с.-х. наук, доц. *Н.В. Клебанович*;
директор РУП «БелНИЦзем» Госкомимущества
канд. экон. наук, доцент *А.С. Помелов*;
проф. каф. почвоведения и земельных информационных систем БГУ
д-р геогр. наук *Н.К. Чертко*

Рецензенты:

зав. лаб. биогеохимии ландшафтов ГНУ «Институт природопользования» НАН Беларуси акад. НАН
Беларуси, д-р с.-х. наук *Н.Н. Бамбалов*;
проф. каф. физической географии БГПУ им. М. Танка д-р геогр. наук *В.Н. Киселев*

Почвенно-земельные ресурсы: оценка, устойчивое использование, геоинформационное обеспечение = Soil and land resources: estimation, sustainable use, geoinformational maintenance: материалы Международной науч.-практ. конф., 6–8 июня 2012 г., г. Минск, Беларусь / редкол.: И.И. Пирожник (гл. ред.), В.М. Яцухно (отв. Ред.) [и др.] . – Минск: Изд. центр БГУ, 2012. – 366 с.

ISBN 978-985-553-021-4.

В сборнике материалов конференции отражены научно-методические и прикладные результаты научных исследований, оценки, планирования, геоинформационного обеспечения почвенно-земельных ресурсов, а также применения инновационных подходов для их устойчивого использования.

Адресуется преподавателям, научным работникам, студентам и аспирантам вузов, сотрудникам органов управления и проектных организаций.

УДК 631.4(06)+332.33(06)
ББК 40.3я431+65.281я431

The results of research, estimation, planning and geoinformation maintaince soil and land resources, including application of the innovational approaches for their sustainable use are represented in the materials of the conference.

Addressing to teachers, researchers, post-graduate students, authorities, scientific and project organizations and landowners.

ISBN 978-985-553-021-4

© БГУ, 2012

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ЗЕМЕЛЬ В БЕЛАРУСИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Помелов А.С.

РУП «БелНИЦзем», г. Минск, Беларусь

Применительно к условиям Республики Беларусь анализируется роль и значение государственного контроля за использованием и охраной земель как важной функции государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель на современном этапе. Вносятся ряд предложений нормативно-правового, организационно-функционального и технологического характера, направленных на повышение его эффективности.

Республика Беларусь имеет значительный земельно-ресурсный потенциал. Данные государственного земельного кадастра [1] свидетельствуют, что состав и структура земельных ресурсов страны близки к оптимальным и характеризуются значительным удельным весом таких ценных земель как сельскохозяйственные земли – 42,9 %, в том числе пахотные – 26,8 %, лесные земли и земли под древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями) – 43,9 %, земли под водными объектами – 2,3 %, под болотами, которые, как известно, являются «легкими Европы» – 4,2 %, и др. Площадь средостабилизирующих видов земель, формирующих природный каркас территории, к которым относят естественные луговые земли, лесные земли, земли под древесно-кустарниковой растительностью (насаждениями), под болотами и водными объектами, занимают 55,3 % территории Республики Беларусь [2]. По общей площади, а также по площади названных земель, приходящейся на одного жителя, наша страна превосходит большинство развитых стран мира.

Однако проблема повышения эффективности использования этого потенциала остается актуальной. Это подтверждается результатами анализа ситуации, основанными на итогах осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, а также обследования территории при выполнении землеустроительных работ в различных регионах страны, изучения данных дистанционного зондирования (ДЗЗ), в том числе аэроснимков, космоснимков, снимков с беспилотных летательных аппаратов (БПЛА), проведенных в последние годы РУП «БелНИЦзем».

К сожалению, вследствие несоблюдения установленных законодательством экологических требований и ограничений землепользования наблюдаются процессы деградации земель различных видов. Продолжается интенсивное использование, а, значит, минерализация (разрушение) осушенных торфяно-болотных почв, не снижаются масштабы водной и ветровой эрозии. Имеют место случаи загрязнения сельскохозяйственных земель животноводческими стоками с ферм, на которых отсутствуют или не работают очистные сооружения, нерационального использования и даже хищения плодородного слоя почвы, открытия несанкционированных свалок и карьеров, бессистемного размещения объектов различного функционального назначения, самовольного занятия, нецелевого и бесхозяйственного использования земельных участков, появления пустующих заброшенных земель и т.д. Такие факты

способны дискредитировать государственную политику в области использования и охраны земель.

В условиях нашей страны одним из основных путей повышения эффективности использования и охраны земельных ресурсов на современном этапе остается дальнейшее совершенствование механизма государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель. Такой механизм состоит из следующих обязательных элементов [2,3]:

- создание и развитие законодательства (нормативной правовой базы) об охране и использовании земель;
- совершенствование системы (организационно-функциональной схемы взаимодействия) государственных органов;
- организация проведения и повышение эффективности землеустройства, в том числе планирования землепользования;
- осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;
- ведение государственного земельного кадастра и государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним.

К указанному перечню, на наш взгляд, следует добавить элемент «развитие экономических и рыночных методов».

При этом следует исходить из того, что в общепризнанной теории и практике контроль со стороны государства считается одной из основных функций государственного управления. В нашей стране актуальность повышения эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель, а также его роль и значение в механизме государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель обусловлена объективными причинами.

Статьей 46 Конституции Республики Беларусь 1994 г. установлено, что «государство осуществляет контроль за рациональным использованием природных ресурсов в целях защиты и улучшения условий жизни, а также охраны и восстановления окружающей среды». Согласно статьи 1 действующего Кодекса Республики Беларусь о земле от 23 июля 2008 г. (далее – Кодекс о земле) государственный контроль за использованием и охраной земель – это деятельность государственных органов, направленная на предотвращение, выявление и устранение нарушений законодательства об охране и использовании земель, осуществляемая в соответствии с законодательными актами.

По состоянию на 1 января 2011 г. в государственной собственности находилось 99,65 % всех земель [1]. В соответствии со статьей 13 Конституции Республики Беларусь более 90 % земель не подлежат передаче в частную собственность (приватизации). В связи с этим государство как главный собственник земли взяло на себя основные властные полномочия и осуществляет государственное регулирование и управление в области использования и охраны земель. При этом Кодексом о земле и иными актами законодательства об охране и использовании земель указанные регулирование и управление централизованы.

На современном этапе в условиях Республики Беларусь государственный контроль за использованием и охраной земель является действенным инструментом государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель, осуществляется в целях и является неотъемлемым условием наведения порядка на земле и повышения эффективности использования и охраны земельных ресурсов страны. Вместе с тем складывается впечатление, что в последние годы

внимания ему стали уделять меньше. Так, после передачи в 2010 г. полномочий по осуществлению государственного контроля за использованием и охраной земель от Государственного комитета по имуществу Республики Беларусь (далее – Госкомимущество) и его территориальных органов местным исполнительным комитетам количество выявленных нарушений сразу сократилось более чем на 30 %. Развитие событий в России [4] и других странах СНГ свидетельствует о необходимости обратного процесса.

Все перечисленные выше элементы механизма государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель взаимосвязаны. Поэтому пути совершенствования государственного контроля за использованием и охраной земель лежат, в том числе, и через совершенствование всех других элементов. Сформулируем некоторые основные пути повышения эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель.

1. Разработка и утверждение Главой государства проекта Концепции единой государственной политики в области использования и охраны земель, а затем на ее основе - проекта Государственной программы по повышению эффективности использования и охраны земельных ресурсов Республики Беларусь.

В развитие статьи 82 Кодекса Республики Беларусь о земле «Охрана земель» и с учетом присоединения страны к Конвенции ООН по борьбе с деградацией земель (Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2001 г. № 393) целесообразна разработка проекта Закона Республики Беларусь «Об охране земель/почв». Подобные законы имеются в соседних странах со схожими условиями: в России, Украине, Польше и других.

Кроме того, имеется потребность в разработке и принятии единого (унифицированного) Классификатора экологических требований и ограничений землепользования, необходимого, в том числе, для доведения этих требований и ограничений до конкретных землепользователей при предоставлении земельных участков и государственной регистрации прав на них, а также единого или типового Положения о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель.

На наш взгляд, необходимо вернуться к вопросу о разработке проекта Закона Республики Беларусь «О землеустройстве» (или «О планировании землепользования»), или инициировать разработку проекта Закона Республики Беларусь «О пространственном планировании» и (или) предложений для включения в него. Этими документами, по крайней мере, следует:

- определить обязательность планирования землепользования и осуществления утвержденной в установленном порядке землеустроительной, градостроительной и иной документации, определяющей перспективы организации и устройства территории, при принятии текущих управленческих решений в области использования и охраны земель (изъятии и предоставлении земельных участков, установлении их границ, внутривладельческом строительстве; установлении и изменении целевого назначения (категории) и характера использования (вида, подвида и разновидности) земель, земельных участков; передаче земельных участков в частную собственность (приватизации); установлении границ административно-территориальных и территориальных единиц и т.д.);

- передать полномочия (права и обязанности) в области разработки, актуализации и реализации (соблюдения) схем землеустройства районов в компетенцию районных исполнительных комитетов, исходя из необходимости интеграции регионального социально-экономического планирования, планирования землепользования, градостроительного планирования и иного отраслевого планирования, определяющего перспективы организации и устройства территории в границах административных районов, в едином комплексном документе пространственного планирования;
- усовершенствовать порядок (принципы) финансирования и софинансирования (и самофинансирования) разработки и актуализации землеустроительной, градостроительной и иной документации, определяющей перспективы организации и устройства территории, за счет средств республиканского и местных бюджетов, в том числе поступающих от платежей за землю и недвижимость, исходя из того, что наличие указанной документации, в свою очередь, способствует улучшению и охране земель и расположенных на ней объектов недвижимости, способно увеличивать их стоимость и поступления в бюджет [2].

При необходимости потребуются внесение соответствующих изменений и дополнений в Кодекс о земле, Указ Президента Республики Беларусь от 27 декабря 2007 г. № 667 «Об изъятии и предоставлении земельных участков», иные нормативные правовые акты.

2. Улучшение взаимодействия республиканских органов государственного управления (их территориальных органов и подчиненных организаций), в компетенцию которых по законодательству относятся вопросы, связанные с осуществлением государственного контроля за использованием и охраной земель, как между собой, так и с местными исполнительными и распорядительными органами различного административно-территориального уровня.

Проблему следует решать комплексно, как на отраслевом, так и на административно-территориальном уровне управления. Этому будет способствовать разработка и утверждение указанных выше Концепции и Государственной программы, а также изменения и дополнения в нормативную правовую базу, в том числе касающиеся:

- признания государственного контроля за использованием и охраной земель важнейшей функцией государственного регулирования и управления в рассматриваемой области на современном этапе;
- создания для его осуществления специально уполномоченного органа или наделение соответствующими полномочиями Госкомимущества с созданием в его структуре Инспекции по государственному контролю за использованием и охраной земель;
- законодательного установления «двойного» подчинения землеустроительных служб местных исполнительных комитетов Госкомимуществу и порядка их взаимодействия в части осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель и (или) того же самого в отношении «вертикали» должностных лиц – государственных инспекторов по контролю за использованием и охраной земель.
- развития системы планирования землепользования (пространственного планирования), в целях улучшения взаимодействия республиканских органов

государственного управления, их территориальных органов и местных исполнительных и распорядительных органов;

- повышения роли (прав и ответственности) местных исполнительных комитетов и землепользователей в обеспечении эффективного использования и охраны земель в границах соответствующих административно-территориальных единиц и землепользований;
- развития правового, экономического и рыночного механизма государственного регулирования и управления в области использования и охраны земель, стимулирующего соблюдение норм законодательства;
- совершенствования административно-территориального деления, в том числе в части оптимизации площади и размещения границ административно-территориальных и территориальных единиц.

3. *Действенность государственного контроля за использованием и охраной земель зависит и от эффективности землеустройства, в том числе планирования землепользования, которое в свою очередь требует решения следующих задач.*

3.1. Обеспечение актуальными планово-картографическими материалами, которые являются графической основой государственного контроля за использованием и охраной земель, определяют качество его осуществления, затраты времени и средств.

3.2. Систематическая разработка схем и проектов землеустройства, другой землеустроительной, градостроительной и иной документации, определяющей перспективы организации и устройства территории и играющей важную упреждающую и профилактическую роль в отношении нарушений законодательства об охране и использовании земель.

3.3. Техническое и технологическое развитие организаций по землеустройству, других специализированных организаций, входящих в систему Госкомимущества, а также землеустроительных служб местных исполнительных комитетов, предполагающее:

- повсеместный переход землеустроительного (геодезического и картографического) производства на спутниковые технологии пространственных определений (GPS-технологии);
- использование данных дистанционного зондирования (ДДЗ): материалов аэросъемки, космосъемки и съемки с БПЛА (в зависимости от исходных условий и поставленных задач)¹;
- внедрение компьютерных технологий обоснования управленческих решений, оформления, учета, хранения землеустроительной документации;
- массовое использование ЗИС, геоинформационных и геопортальных технологий (web-технологий) обмена информацией и взаимодействия.

3.4. Существенное улучшение системы подготовки кадров для организаций по землеустройству и землеустроительных служб, особенно высококвалифицированных, в том числе с привлечением зарубежных учебных, научных и производственных организаций, известных ученых, преподавателей и специалистов, обеспечение систематического повышения квалификации кадров.

¹ Технология и эффективность использования ДДЗ для целей государственного контроля за использованием и охраной земель будут показаны в процессе презентации

4. Ведение государственного земельного кадастра и государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним.

Важнейшим условием повышения эффективности государственного контроля за использованием и охраной земель является наличие достаточной, достоверной и своевременной информации о земле, земельных участках, правах на них и ограничениях этих прав, источником которой является государственный земельный кадастр и система государственной регистрации недвижимого имущества, прав на него и сделок с ним. На практике сущность государственного контроля за использованием и охраной земель и заключается в сопоставлении фактической ситуации с данными этих информационно-регистрационных систем.

Литература

3. Государственный земельный кадастр Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2011 г.) / Гос. комитет по имуществу Респ. Беларусь. – Мн.: 2011. – 57 с.
4. Национальный доклад о состоянии, использовании и охране земельных ресурсов Республики Беларусь (по состоянию на 1 января 2011 года) / Гос. комитет по имуществу Респ. Беларусь; под ред. Г.И. Кузнецова. - Мн.: РУП «БелНИЦзем», 2011. – 184 с.
5. Помелов, А.С. Механизм регулирования земельных отношений в Беларуси / А.С. Помелов // Землеустройство и земельный кадастр: теория, методика, практика / Гос. ун-т землеустройства. – М., 1999. – С. 156-158.
6. Исаченко, А.О совершенствовании системы налогообложения объектов недвижимости с «самозахватными» земельными участками в России / А. Исаченко // Земля Беларуси. – 2011. - № 2. – С. 7-10.