



УДК 349.41:332.3

© С. Н. Новикова, 2010

## СИСТЕМА ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ: ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ, ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Новикова С. Н. – судья Федерального арбитражного суда Дальневосточного округа, тел.: 8-914-546-24-30, e-mail: Novikovasn1803@yandex.ru

Статья посвящена вопросам организации и деятельности федеральных органов власти по реализации земельной политики в области использования и охраны земель. Подробно охарактеризованы организационные мероприятия государства в указанной сфере, рассмотрены этапы становления системы органов управления в сфере земельных отношений. Показаны недостатки системы управления земельными ресурсами, имеющие место на современном этапе развития земельных правоотношений.

The article is devoted to the questions of organization and function of the federal bodies of authority responsible for realization of land policy in the sphere of land utilization and protection. In the article the organizational measures of the state in the mentioned sphere are described in detail, the formation stages of the system of administration bodies in the sphere of land policy are considered. Also the imperfections of the land resource management system that exist at the present stage of development of land legal relationship are revealed.

*Ключевые слова:* государственное управление, система управления, полномочия, земельное законодательство, использование и охрана земель.

Административно-правовая организация использования и охраны земель включает в себя совокупность мероприятий по воздействию государства на общественные отношения в целях организации, упорядочения системы управления, оказания регулирующего воздействия на земельные отношения. Важность создания адекватной системы государственного управления является надежным обеспечением реализации поставленных государством целей и задач в области землепользования, достижения экономической и социальной стабильности, своевременного реагирования к постоянно изменяющимся условиям использования земли.

Государственное управление землепользованием, как и любая иная отрасль управления, имеет свои особенности. Среди всей совокупности при-

родных ресурсов земля является одним из важнейших. Этот природный ресурс провозглашен ст. 11 Конституции РФ народным достоянием каждой территории. Признание земли таковой накладывает на собственников земли, землепользователей, землевладельцев особый отпечаток, когда их поведение при реализации всех основных правомочий, составляющих содержание прав участников земельных отношений, претерпевает серьезные ограничения в интересах всего общества, отдельных социальных групп. Установление соответствующих ограничений поведения участника земельных отношений происходит путем государственного регулирования или государственного вмешательства, в том числе в отношении частной собственности на землю. Нахождение оптимальных сочетаний государственного (публичного) вмешательства в поведение участника земельных отношений с целью гармонизации интересов отдельного индивида, социальной группы, общества, в целом – центральная проблема правового регулирования земельных отношений, решение которой осуществляется государством через систему мер, направленных на создание правовых и экономических предпосылок для устойчивого функционирования всех форм собственности в вопросах владения и пользования землей. Государственное управление землей является частью государственного управления в целом. Это вызвано объективной необходимостью обеспечения эксплуатации земли как основного факта существования государства. Управление в сфере использования и охраны земель представляет собой подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель. Правовой основой в рассматриваемой сфере является сфера территориального верховенства государства. Начальным этапом формирования современного земельного законодательства можно назвать проведение земельной реформы, основной целью которой было закрепление института права частной собственности и введения его в гражданский оборот, осуществление приватизации земель. Земельная реформа явилась следствием осознания того, что землепользование не может регулироваться только административными методами. В соответствии с п. 1 ст. 3 ЗК РФ [1] земельное законодательство регулирует отношения по использованию и охране земель в РФ как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (земельные отношения). Поскольку земля «считается, прежде всего, публичным достоянием, обеспечивающим благополучие всего населения», управление в сфере использования и охраны земель осуществляет государство посредством правотворческой, исполнительно-распорядительной деятельности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, которые в силу п. 1 ст. 5 ЗК РФ являются и участниками земельных отношений.

Как отмечается в науке земельного права РФ, ее субъекты и муниципальные образования могут выступать в земельных отношениях в двух качествах: как регуляторы земельных отношений по поводу земель, находящихся под их юрисдикцией и на территории (в этих случаях акты вышеназванных



субъектов имеют властный, то есть государственно-правовой и административный характер); как собственники земель, находящихся в их владении, пользовании и распоряжении, то есть на равных началах с иными участниками земельных отношений: гражданами и юридическими лицами. В целях эффективного использования земли, увеличения социального, инвестиционного и производственного потенциала земельных ресурсов, укрепления конституционных прав граждан на землю, формирования эффективного механизма регулирования земельных отношений и государственного управления земельными ресурсами Правительством РФ была разработана и принята «Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в РФ на 1999–2002 годы» (постановление Правительства РФ от 26.06.1999 № 694 [2]). Программа содержала перечень основных мероприятий, включающих, в первую очередь, разработку и совершенствование на всех уровнях правовой и нормативной базы регулирования земельных отношений, то есть формирование устойчивого земельного законодательства. И это формирование должно осуществляться с учетом научно-обоснованных концепций в отношении всей нормативно-правовой базы. Для осуществления земельной реформы был создан специальный уполномоченный федеральный орган – Государственный комитет РФ по земельной реформе. За указанным Комитетом, а также его территориальными органами в этот период были сохранены основные функции государственного управления земельными ресурсами РФ. В последующем Комитет был преобразован в Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству согласно п.п. 1.4 Положения о Комитете РФ по земельным ресурсам и землеустройству, утвержденного постановлением Совета Министров – Правительства РФ от 02.02.1993 № 91 [3]. Комитет (Роскомзем) являлся центральным органом федеральной исполнительной власти, осуществляющим государственное регулирование и межотраслевую координацию по вопросам земельных отношений и использования земельных ресурсов. Следует отметить, что Роскомзем стал осуществлять не только функции по вопросам земельных отношений и использования земельных ресурсов, но и приобрел полномочия по «межотраслевой координации», то есть координацию решения вопросов других отраслей, например, агропромышленного комплекса и продовольственного обеспечения населения страны, осуществляемых государственными органами.

Таким образом, на начальном этапе земельной реформы было сформировано ведомство, в компетенцию которого входили центральные полномочия не только в области осуществления гражданских прав по поводу земли, но и полномочия по формированию основных подходов, направлений государственной политики в части регулирования земельных отношений, в том числе создание в последующем единой системы государственных органов, обеспечивающих организацию работы по ведению государственного земельного кадастра и мониторинга земель, проведение землеустройства и осуществление государственного контроля за использованием и охраной земельных ресурсов; определение ставок земельного налога и нормативной цены земли, а

также меры экономического стимулирования рационального использования и охраны земель; создание единого банка данных о наличии и состоянии земельных ресурсов, проведение государственной землеустроительной экспертизы программ, схем и проектов в части использования земельных ресурсов и т. д.

Такая централизация полномочий по государственному управлению земельными ресурсами РФ была оправдана отсутствием необходимого земельного законодательства, не позволившего на начальном этапе земельной реформы «распылить» функции государственного управления на различные ведомства без соответствующей координации, без выработки единых подходов по разрешению поставленных в вышеназванной Программе задач и мероприятий. По мере преобразования всей системы экономических отношений, проводимой на территории РФ, изменения и одновременно совершенствования законодательства в отношении земли, земельных ресурсов, деятельность Комитета, его функции неоднократно изменялись. Так, в соответствии с указом Президента РФ от 30.04.1998 № 483 [4] «О структуре федеральных органов исполнительной власти» Роскомзем был упразднен, а его функции переданы Министерству РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству, которое, в свою очередь, должно было обеспечить проведение единой государственной политики и координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ в области земельных отношений, строительства, архитектуры, градостроительства, жилищно-коммунального хозяйства, геодезии и картографии, государственного учета и оценки земли и прочно связанной с ней недвижимости (постановление Правительства РФ от 24.06.1998 № 621 [5] «Вопросы Министерства РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству»).

Создание указанного министерства было осуществлено посредством слияния нескольких ведомств: Государственного комитета РФ по земельным ресурсам и землеустройству, Государственного комитета по жилищной и строительной политике и Федеральной службы геодезии и картографии. В этом же году был вновь создан Государственный земельный комитет РФ (Роскомзем России) (п. 1 постановления Правительства РФ от 11.12.1998 № 1475 [6] «Вопросы Государственного земельного комитета РФ»); воссозданы Государственный комитет РФ по строительной, архитектурной и жилищной политике и Федеральная служба геодезии и картографии России. Роскомзему России из ведения упраздненного Министерства РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству были переданы организации и предприятия по земельным ресурсам и землеустройству, земельному кадастру, мониторингу земель и аэрофотогеодезическим изысканиям. На этом этапе развития системы государственного управления земельными ресурсами стали отчетливо выделяться функции государственных органов, связанные с управлением земельными ресурсами, контролем за ними и самое главное – обеспечением необходимого уровня формирования и учета земли



как объекта земельных отношений.

В 1999 г. Государственный комитет РФ преобразован в Государственный комитет РФ по земельной политике (постановление Правительства РФ от 22.09.1999 № 1056 [7] «Об утверждении Положения о Государственном комитете РФ по земельной политике» с теми же функциями, а в соответствии с указом Президента РФ от 17.05.2000 № 867 [8] «О структуре федеральных органов исполнительной власти» функции Госкомзема были перераспределены между двумя ведомствами: Министерством имущественных отношений РФ, преобразованным из Министерства государственного имущества РФ, и Федеральной службой земельного кадастра России.

При этом в функции Министерства имущественных отношений РФ были переданы полномочия по проведению единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений; координации деятельности в области имущественных и земельных отношений иных федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случаях, установленных законодательством Российской Федерации.

В свою очередь, в соответствии с Положением о Федеральной службе земельного кадастра России (Росземкадастр), утвержденным Постановлением Правительства РФ от 11.01.2001 № 22 [9], последний стал осуществлять специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и другие) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

Таким образом, по реализации Федеральной целевой Программы «Развитие земельной реформы в РФ на 1999–2002 годы» функции государственного управления земельными ресурсами РФ осуществляли два ведомства, при этом одно из них – орган специальной компетенции: Росземкадастр, в основном учетные функции по ведению государственного земельного кадастра, а также по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель. Этим было положено начало построения системы управления землей и земельными ресурсами на территории РФ, определена направленность работы на последующие годы. Однако наличие двух самостоятельных органов, ответственных за проведение государственной политики в области земельных отношений, было неоднозначно воспринято органами государственной власти. Так, определение указом Президента РФ двух самостоятельных органов, ответственных за проведение государственной политики в области земельных отношений, негативно сказалось на процессах, возникающих в рассматриваемой сфере. Например, Совет Федерации Федерального Собрания РФ в своем обращении от 7 июня 2000 г. № 167-СФ [10] к Президенту РФ.

Следует отметить, что на этом этапе земельной реформы был принят ос-

новополагающий документ в области земельного законодательства – Земельный кодекс РФ, в котором нашли отражение не только нормы, регулирующие земельные отношения по использованию и охране земель в РФ, но и нормы, закрепляющие полномочия РФ в области земельных отношений; принят федеральный закон «О землеустройстве».

В 2004 г. с указа Президента РФ от 09.03.2004 № 314 [11] «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была начата административная реформа в целях повышения эффективности работы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, в которую вошли федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. В соответствии с данным указом образовано Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом; Федеральная служба земельного кадастра России преобразована в Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости с передачей функции по принятию нормативно-правовых актов в установленной сфере деятельности Министерству экономического развития и торговли РФ. Функции по ведению градостроительного кадастра и инвентаризации объектов недвижимости преобразуемого Государственного комитета по строительству и жилищно-коммунальному комплексу переданы Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости. Оба агентства: Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом (ныне – Федеральное агентство по управлению государственным имуществом) и Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости структурно подчинены Министерству экономического развития и торговли РФ, в последующем преобразованного в Министерство экономического развития РФ (указ Президента РФ от 12.05.2008 № 724 [14] «Вопросы системы и структуры федеральных органов исполнительной власти»).

В настоящее время претерпели изменения полномочия федеральных органов исполнительной власти, осуществляющие функции по ведению государственного земельного кадастра, мониторинга земель, проведению землеустройства [12, 13]. Так, с 01.03.2009 упразднены Федеральное агентство геодезии и картографии, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Функции этих агентств переданы Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии, образованной на основе Федеральной регистрационной службы (указ Президента РФ от 25.12.2008 № 1847 [15] «О федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»). Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии в настоящее время является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, по оказанию государственных услуг в сфере ведения государственного кадастра недвижимости, осуществления государственного кадастрового учета недвижимого имущества, кадастровой деятельности, государственной кадастровой оценки земель, землеустройства, государственного мониторинга земель, геодезии и картографии, навигационного обеспечения транспортного комплекса (кроме вопросов аэронавигаци-





онного обслуживания пользователей воздушного пространства Российской Федерации), а также функции по осуществлению государственного геодезического надзора, государственного земельного контроля, надзора за деятельностью саморегулируемых организаций оценщиков, контроля (надзора) за деятельностью арбитражных управляющих и саморегулируемых организаций арбитражных управляющих, государственного метрологического надзора в области геодезической и картографической деятельности. Данная служба, как и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом, по-прежнему подведомственна Министерству экономического развития РФ.

Учитывая важность отношений, возникающих в системе управления землей, можно констатировать, что система управления земельными ресурсами в настоящее время соподчинена Министерству экономического развития РФ, в ведении которого находятся функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере земельных отношений (за исключением земель сельскохозяйственного назначения). Такое соподчинение имеет положительный результат, т. к. позволяет более качественно осуществлять управление в этой сфере, для наиболее эффективно разрешения существующих проблем, учитывая особенности управления земельными ресурсами, и отвечает интересам государственного управления в указанной сфере. Исходя из основных методов государственного управления землепользованием государственные органы по характеру управления землепользованием можно разделить на органы общей компетенции и органы специальной компетенции. К органам специальной компетенции необходимо отнести Федеральную службу государственной регистрации, кадастра и картографии, осуществляющую вышеназванные функции [15]. В свою очередь, к органам общей компетенции необходимо отнести Правительство РФ, обладающее широкими полномочиями в области управления землепользованием, органы государственной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления, регулирующие вопросы предоставления и изъятия земельных участков; соблюдения режима землепользования; определения правил застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований и планирования их развития; разработки и реализации различных программ (федеральных, региональных, местных) использования и охраны земель и т. п. Как отмечено выше, одной из особенностей государственного управления землепользованием является то обстоятельство, что, с одной стороны, государство в лице органов государственной власти независимо от того, в чьей собственности находится земля, осуществляет государственное регулирование земельных отношений. Так, разработанные и утвержденные Правительством РФ основные принципы определения арендной платы при аренде земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, устранили пробелы ст. ст. 22, 65 ЗК РФ в части установления размера арендной платы посредством системы урегулированных общих начал определения соответствующей платы. С другой стороны, государство как собственник земли наравне с другими хозяйствующими

субъектами распоряжается земельными участками. В первом случае земля для государства является территорией, составляющей основу существования жизни и деятельности населения, во втором – объектом хозяйственной деятельности.

Спецификой управления земельной собственностью является регистрация прав собственности на землю за РФ, субъектами РФ и муниципальными образованиями, которыми в соответствии с земельным законодательством распоряжаются органы государственной власти и местного самоуправления. Вследствие этого управление землей осуществляется на трех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном, комплексно реализующих единую государственную земельную политику, настоятельной потребностью которой стала разработка правового, экономического и организационного механизма регулирования земельных отношений, ее научное обеспечение с учетом социальных, культурных и хозяйственных традиций, природных и геополитических условий, стратегических ориентиров и государственных интересов. При этом государственная земельная политика тем эффективнее, чем надежнее ее научная база. Реформирование государственного управления землей должно изменить научные подходы и разработки системы управления, методологии такого управления в области землевладения и землепользования, учитывая результаты воздействия на природу и, как следствие, на экономическую оптимальность системы землепользования. Главной проблемой государственного и местного управления землей является правовое регулирование земельных отношений, вся сложность которого заключается в особенностях предмета регулирования и состоит в том, что, как указано выше, земля, с одной стороны, всегда была, есть и будет средством производства и в этом качестве выступает объектом собственности, а с другой стороны, земля – это единственно возможная среда обитания человека, территория государства, субъекта, муниципального образования, населенного пункта. Эти и другие характеристики земли должны учитываться при регулировании земельных отношений и построении системы управления. Многогранность земли как объекта регулирования предполагает возложение на субъектов РФ, органов местного самоуправления функций по принятию мер к стабилизации земельных отношений вплоть до формирования их правовой базы, если такая на федеральном уровне имеет пробелы и противоречия. Это ставит перед законодателем и наукой земельного права задачу развивать институты, определяющие основные функции земельных отношений (гражданский оборот земли, вопросы разграничения прав на землю, формирование земельного рынка, эффективность использования земли).

Современная система управления землепользованием должна обладать факторами, основанными на единой информационной и методологической базах, позволяющих принимать оптимальные согласованные управленческие решения и реализовывать права собственника на федеральном, региональном и местном уровнях на основе единой системы учета земельных участков и прочно связанных с ними объектов недвижимости. Автоматизированная сис-





тема ведения картографического банка данных предназначена для получения объективной информации на определенной территории, а также выполнения комплекса необходимых расчетов и информационного обеспечения управленческих решений. Безусловно, система управления земельными ресурсами имеет свои недостатки. Прежде всего, определенной недоработкой является незначительное внедрение новых информационных технологий, отсутствие целостной системы управления земельными ресурсами, которая позволила бы учесть все категории земель, установить эффективные варианты их использования, максимально упростить процедуру предоставления земельных участков, обеспечить рациональную эксплуатацию земельных участков. Нерешенными остаются серьезные проблемы взаимодействия органов федеральной власти и органов государственной власти субъектов РФ в отношении земельных участков, находящихся в федеральной собственности и расположенных на территории субъекта, в частности, земли промышленности (п. 3 ст. 7 ЗК РФ), взаимодействия федеральных органов власти в отношении контрольных функций в области охраны земли, являющейся приоритетной перед ее использованием (ст. 1 ЗК РФ), в связи с чем возникают проблемы соотношения экономических и экологических интересов. Сегодня Россия продолжает преобразование земельных отношений, но уже на более качественном уровне. Земельный вопрос по-прежнему продолжает оставаться главным, ибо он концентрирует в себе политические, экономические и социальные проблемы всего общества, его безопасного будущего. Именно в земельной политике, в вопросах о рынке земли, о формах землевладения Россия сможет найти свою дорогу к прогрессивному развитию. В связи с чем возможность создания соответствующей земельной политики системы управления землепользованием обусловлена тем, что основная цель проводимой в течение 20 лет земельной реформы еще в полной мере не достигнута – часть земли не вовлечена в полноценный гражданский оборот, имеются проблемы управления землей в населенных пунктах в отсутствие должного разграничения государственной собственности на землю, отсутствие сбалансированного земельного рынка. По-прежнему приоритетным остается вопрос форм собственности на землю, а именно: формирование частной собственности, не учитывая при этом, что земли, находящиеся в государственной, муниципальной собственности, позволяют администрации субъектов федерации, городов целенаправленно осуществлять генеральные планы строительства, развивать местное хозяйство, проводить реконструкцию жилищно-коммунального хозяйства, прокладывать коммуникации. Сконцентрированный рост частной собственности при сложившихся условиях приведет к расширению ареала своего присутствия и росту доходности, но не к устойчивому социоэкологическому развитию отечественного производства, к ухудшению воспроизводства и использования земельных ресурсов. Земельная политика должна быть подчинена не столько тотальной смене форм земельной собственности, сколько формированию комплекса факторов, обеспечивающих рост экономики в целом. В мировой практике земельные участки как объекты хозяйственно-



вания привлекают больше, чем как объекты собственности, у нас пока наоборот. Поэтому необходимо обратить внимание на законодательном уровне системе арендного права, которая постепенно позволит сформировать истинного «хозяина» как эффективного хозяйствующего субъекта и собственника созданного им продукта при стимулировании и соответствующей поддержке государства в лице государственных органов. Формирование таких системообразующих структур земельного оборота следует учитывать при создании системы управления землепользованием в России.

### Библиографические ссылки

1. Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.
2. Собрание законодательства РФ. 1999. № 2. Ст. 3379.
3. Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 6. Ст. 488.
4. Собрание законодательства РФ. 1998. №18. Ст. 2020.
5. Собрание законодательства РФ. 1998. № 26. Ст. 3079.
6. Собрание законодательства РФ. 1998. № 51. Ст. 6299.
7. Собрание законодательства РФ. 1999. № 40. Ст. 4853.
8. Собрание законодательства РФ. 2000. № 21. Ст. 2168.
9. Собрание законодательства РФ. 2001. № 3. Ст. 251
10. Собрание законодательства РФ. 2000. № 24. Ст. 2502; Парламентская газета. 2000. 17 июн.
11. Собрание законодательства РФ. 2004. № 11. Ст. 945.
12. Собрание законодательства РФ. 2007. № 40. Ст. 4717.
13. Собрание законодательства РФ. 2004. № 34. Ст. 3554.
14. Собрание законодательства РФ. 2008. № 20. Ст. 2290.
15. Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6366.