

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЗЕМЕЛЬНОЕ ПРАВО

А. А. ЯЛБУЛГАНОВ

Правовые основы землеустройства в механизме рационального использования земель

С момента принятия Федерального закона от 18 июня 2001 № 78-ФЗ «О землеустройстве»¹ (далее — Закон о землеустройстве) прошло уже больше 12 лет и столько же со времени опубликования первого постатейного комментария к этому закону². Закон о землеустройстве доказал свою нужность, жизнеспособность, занял достойное место в ряду законодательных актов регулирующих земельные отношения. Принятие Закона о землеустройстве было продиктовано земельной реформой в России, возвращением земли в гражданский оборот, реализацией других крупных мероприятий связанных с землёй.

Поэтому и появилась острая необходимость в проведении мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, описанию местоположения и установлению на местности границ объектов землеустройства, организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Землеустройство всегда являлось в России одним из приоритетных направлений государственной деятельности. Прежде чем принять современный облик, землеустроительное законодательство прошло долгий путь развития, и автором неоднократно освещались данные вопросы в научных публикациях.

¹ Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2582.

² Ялбулганов А. А. Постатейный комментарий Федерального закона «О землеустройстве» // Доступ из СПС КонсультантПлюс, 2001 (См. также: Ялбулганов А. А. Постатейный комментарий к Федеральному закону «О землеустройстве». М., 2005; Современное землеустройство в России: совершенствование законодательной базы. Постатейный комментарий к федеральному закону «О землеустройстве» в последней редакции. Под ред. проф. А. А. Ялбулганова / Библиотечка «Российской газеты». 2008. Выпуск 19.).

1. Понятие и цели землеустройства

Землеустройство — ключевая категория Закона о землеустройстве. Под землеустройством понимаются мероприятия по изучению состояния земель, их планированию, охране и организации рационального использования. Реализация землеустройства предполагает описание местоположения и (или) установление на местности границ объектов землеустройства, а также организацию рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства.

Особенностью её осуществления является также реализация мероприятий по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов (лицами к ним относящимися) Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство).

Таким образом, содержащееся в Законе о землеустройстве определение землеустройства включает особую разновидность землеустройства, именуемую «внутрихозяйственным».

Перечисленные в определении мероприятия имеют разнообразную природу (правовые, организационно-хозяйственные, экономические, технологические, технические мероприятия) и осуществляются государством, землевладельцами, землепользователями и собственниками земель по наведению порядка в использовании и охране земель.

Целью любых землеустроительных работ является обеспечение рационального использования земель и их охрана, создание благоприятной окружающей среды и улучшение ландшафтов.

Цели же проведения внутрихозяйственного землеустройства закреплены и конкретизированы в ст. 18 Закона о землеустройстве. В ней же перечис-

лены и основные виды работ, выполняемые при проведении внутрихозяйственного землеустройства:

— организация рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также организация территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни;

— разработка мероприятий по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

2. Закон о землеустройстве и приоритет экологического начала в регулировании земельных отношений

Законодательной базой проведения землеустройства является Закон о землеустройстве. В преамбуле этого закона закреплено, что правовые основы проведения землеустройства установлены законодателем «в целях обеспечения рационального использования земель и их охраны, создания благоприятной окружающей среды и улучшения ландшафтов». Таким образом, в этой преамбуле определены основные цели нормативно-правового регулирования, напрямую связанные с особыми свойствами земли, являющейся одновременно и уникальным природным объектом, и основой сельского хозяйства, базой для большинства отраслей экономики. В гражданском обороте земля рассматривается как недвижимое имущество и территория, на которой могут возводиться иные объекты недвижимости. Одним из общих начал земельного законодательства, сформулированным в ст. 1 Земельного кодекса Российской Федерации от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ³ (далее — ЗК РФ), является «принцип учёта значения земли как основы жизни и деятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земли осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации, и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав на землю».

³ Собрание законодательства РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

Однако, несмотря на свою многогранную сущность, земля в первую очередь должна восприниматься как часть природы, о чём свидетельствует, например, уже упоминавшаяся ст. 1 ЗК РФ, в которой закреплён принцип «приоритета охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве перед использованием земли в качестве недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляются собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде».

Земля является важнейшей компонентой окружающей среды, от состояния которой напрямую зависит жизнь и здоровье человека. Вот почему другим принципом земельного законодательства является «приоритет охраны жизни и здоровья человека, согласно которому при осуществлении деятельности по использованию и охране земель должны быть приняты такие решения и осуществлены такие виды деятельности, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное (вредное) воздействие на здоровье человека, даже если это потребует больших затрат».

При столкновении различных подходов к правовому регулированию земельных отношений следует применять коллизионные нормы, содержащиеся в Гражданском кодексе Российской Федерации⁴ (далее — ГК РФ). Так, в соответствии с ч. 3 ст. 129 ГК РФ земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться или переходить от одного лица к другому иными способами в той мере, в какой их оборот допускается законами о земле и других природных ресурсах.

Приоритет экологического начала в регулировании земельных отношений закреплён также в ч. 3 ст. 209 ГК РФ, в соответствии с которой владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами в той мере, в какой их оборот допускается законом, осуществляются их собственником свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Упомянутые нормы гражданского законодательства имеют в качестве своего прообраза конституционную норму, предусматривающую, что «владение, пользование и распоряжение землёй и другими природными ресурсами осуществляются их собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов иных лиц» (ч. 2 ст. 36 Конституции Российской Федерации⁵).

Закон о землеустройстве учитывает приоритет экологического начала при формулировке в преамбуле основных целей правового регулирования

⁴ Собрание законодательства РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.

⁵ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Собрание законодательства РФ. 2009. № 4. Ст. 445.

землеустроительных отношений: при проведении мероприятий по землеустройству законодатель нацеливает собственников земли, землепользователей и землевладельцев на эффективное и бережное использование земель как части природного объекта и природного ресурса.

3. Правовое регулирование землеустроительных отношений (федеральное законодательство)

Правовое регулирование отношений при проведении землеустройства осуществляется настоящим Законом о землеустройстве, другими федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

В ст. 2 Закона о землеустройстве определена система источников права, регулирующих отношения по землеустройству. Иначе говоря, в ней названы правовые акты, содержащие нормы (общеобязательные правила), регламентирующие соответствующие отношения.

Статья 2 Закона о землеустройстве корреспондирует п. 7 ст. 69 ЗК РФ. При этом формулировка, содержащаяся в Законе о землеустройстве, является более точной, поскольку соответствующая норма ЗК РФ не включает в круг источников правового регулирования отношений по проведению землеустройства подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и Минэкономразвития России: «Порядок проведения землеустройства устанавливается федеральными законами, законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации» (п. 7 ст. 69 ЗК РФ).

Система источников включает в себя два уровня: федеральный и региональный (субъекта Российской Федерации). Такая структура predetermined конституционной нормой, в соответствии с которой земельное законодательство отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации).

Федеральный уровень правового регулирования включает в себя два блока: законодательный (федеральные законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти).

Особенностью законодательного регулирования отношений по землеустройству является практика «нормативного дублирования»: схожие, а иногда и практически совпадающие нормы содержатся в нескольких законодательных актах (например, определение землеустройства приводится в ст. 1 Закона о землеустройстве и воспроизводится в ст. 68 ЗК РФ).

Базовым законом, принятым специально для регулирования всего комплекса отношений по землеустройству, является Закон о землеустройстве. В нём закреплены основные начала (принципы) и цели проведения землеустройства, соответствующая нормативно-правовая база, механизм государственного регулирования проведения землеустройства, процедурные вопросы проведения землеустроительных мероприятий, система землеустроительной документации, а также обозначены вопросы ответственности за нарушение законодательства о землеустройстве.

Закон о землеустройстве содержит ряд бланкетных, отсылочных норм и предполагает обращение к другим источникам правового регулирования отношений по проведению землеустройства. В отдельных случаях Закон предписывает органам исполнительной власти (Правительству Российской Федерации) принятие подзаконного акта по конкретному вопросу проведения землеустройства.

Наряду с Законом о землеустройстве нормы, регламентирующие отдельные аспекты проведения землеустройства, могут содержаться и в других актах земельного законодательства, а также в «непрофильных» законах (то есть законах, принятых для регулирования иных отношений).

Среди актов земельного законодательства в этой связи следует выделить:

ЗК РФ (гл. XI «Мониторинг земель, землеустройство, государственный кадастровый учет земельных участков и резервирование земель для государственных и муниципальных нужд» содержит, например, ст. 68 «Землеустройство», ст. 69 «Организация и порядок проведения землеустройства» и др.);

Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»⁶ (ст. 4 «Предельные размеры и требования к местоположению земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения» и др.);

Федеральный закон от 21 декабря 2004 года № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»⁷ (ст. 4 «Основания отказа в переводе земель или земельных участков в составе таких земель из одной категории в другую» и др.);

Федеральный закон от 16 июля 1998 года № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»⁸ (ст. 15 «Государственный учет показателей состояния плодородия земель сельскохозяйственного назначения», ст. 16 «Мониторинг плодородия земель сельскохозяйственного назначения» и др.).

Нормы, регулирующие те или иные аспекты землеустроительного процесса, содержатся, помимо ЗК РФ, в ряде других кодифицированных актов: Градостроительном кодексе Российской Федерации

⁶ Собрание законодательства РФ. 2001. № 30. Ст. 3018.

⁷ Собрание законодательства РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

⁸ Собрание законодательства РФ. 1998. № 29. Ст. 3399.

от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ⁹ (гл. 5 «Планировка территории» и др.); Лесном кодексе Российской Федерации от 4 декабря 2006 года № 200-ФЗ¹⁰ (ст. 69 «Проектирование лесных участков» и др.).

Особое место в системе источников права занимает Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»¹¹, с принятием которого был установлен единый порядок формирования объектов недвижимости, в том числе земельных участков, проведения их учёта, а также ведения единого кадастра недвижимости. Создание государственного кадастра недвижимости приведёт к тому, что все строения будут неразрывно связаны с земельными участками, на которых они располагаются.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, часто встречаются в законодательных источниках экологического права — в Федеральных законах от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»¹², от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»¹³, от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе»¹⁴ и др.

Отдельные законодательные нормы, регулирующие отношения, которые прямо или опосредованно касаются производства землеустройства, рассредоточены по большому количеству «непрофильных» законов. Так, например, вопросы организации и проведения работ по землеустройству становятся предметом регулирования в Федеральных законах от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹⁵, от 11 июня 2003 года № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»¹⁶, от 26 декабря 1995 года № 209-ФЗ «О геодезии и картографии»¹⁷, от 25 июня 2002 года № 73-ФЗ «Об объектах культурного наследия (памятника истории и культуры) народов Российской Федерации»¹⁸, от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации»¹⁹, от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан»²⁰ и др.

4. Правовое регулирование землеустроительных отношений (подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне)

Подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне — это нормативные правовые акты, при-

нимаемые в развитие и во исполнение федеральных законов Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти.

После принятия ЗК РФ и иных актов земельного законодательства указы Президента Российской Федерации перестали играть ту роль, которая им отводилась на начальном этапе земельной реформы. Они уже больше не выполняют функцию заполнения нормативно-правового вакуума в условиях отсутствия законодательных предписаний по вопросам земельных отношений. В то же время следует отметить, что они остаются источником земельного права, о чём свидетельствует п. 1 ст. 2 ЗК РФ: «Земельные отношения могут регулироваться также указами Президента Российской Федерации, которые не должны противоречить настоящему Кодексу, федеральным законам».

На подзаконном уровне эффективным регулятором отношений по производству землеустройства становится Правительство Российской Федерации, которое принимает постановления в силу предписания законодательного акта или исходя из необходимости более детального регламентирования данной сферы общественных отношений (Постановления Правительства РФ от 29 декабря 2008 года № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»²¹, от 11 июля 2002 года № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землеустроительной документации, создании и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства»²², от 29 декабря 2008 года № 1061 «Об утверждении Положения о контроле за проведением землеустройства»²³, от 12 июля 1993 года № 659 «О проведении инвентаризации земель для определения возможности их предоставления гражданам»²⁴ и др.).

Нормативные правовые акты, регламентирующие производство землеустройства, могут приниматься также федеральными органами исполнительной власти. Административная реформа в Российской Федерации привела к неоднократным изменениям и трансформациям организационной основы государственного регулирования землеустройства. Упразднились прежние и создавались новые государственные органы, наделённые полномочиями по нормативно-правовому регулированию производства землеустройства. Это в конечном итоге привело к тому, что в настоящее время продолжают действовать в порядке юридического переживания нормативные правовые акты по землеустройству, принятые уже не существующими государственными органами либо органами, которые в ходе адми-

⁹ Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 16.

¹⁰ Собрание законодательства РФ. 2006. № 50. Ст. 5278.

¹¹ Собрание законодательства РФ. 2007. № 31. Ст. 4017.

¹² Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

¹³ Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

¹⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 48. Ст. 4556.

¹⁵ Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹⁶ Собрание законодательства РФ. 2003. № 24. Ст. 2249.

¹⁷ Собрание законодательства РФ. 1996. № 1. Ст. 2.

¹⁸ Собрание законодательства РФ. 2002. № 26. Ст. 2519.

¹⁹ Собрание законодательства РФ. 1999. № 18. Ст. 2208.

²⁰ Собрание законодательства РФ. 1998. № 16. Ст. 1801.

²¹ Собрание законодательства РФ. 2009. № 2. Ст. 246.

²² Собрание законодательства РФ. 2002. № 28. Ст. 2870.

²³ Собрание законодательства РФ. 2009. № 2. Ст. 246.

²⁴ Собрание актов Президента и Правительства РФ. 1993. № 29. Ст. 2686.

нистративной реформы были лишены полномочий по нормативно-правовому регулированию (Роскомзем, Госкомзем, Минприроды России, Росземкадастр и др.).

5. Региональный уровень правового регулирования землеустроительных отношений

Региональный уровень правового регулирования, так же как и федеральный, включает в себя два блока: законодательный (федеральные законы, в том числе кодексы) и подзаконный (нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти).

Нормы, регулирующие производство землеустройства, могут содержаться в актах земельного законодательства, в актах «смежного» (лесного, экологического и т. д.) и даже «непрофильного» законодательства.

В 2000-е годы наметилась тенденция, в соответствии с которой законы о землеустройстве утрачивали силу в связи с принятием иных актов земельного законодательства, включивших в себя нормы по землеустройству.

Нормы, регулирующие производство землеустройства, содержатся не только в актах специального законодательства о землеустройстве, но и в актах земельного законодательства. Отдельные вопросы производства землеустройства становятся предметом регулирования базовыми актами земельного законодательства — земельными кодексами, законами о земле. Они могут регулироваться также законодательными актами, регламентирующими отдельные аспекты земельных отношений: оборот земель сельскохозяйственного назначения, перевод земель из одной категории в другую, обеспечение почвенного плодородия земель и т. д.

Нормы, регулирующие производство землеустройства в субъектах Российской Федерации, содержатся не только в региональных актах земельного законодательства. Их можно обнаружить в актах лесного, градостроительного, экологического и иных «смежных» и «непрофильных» отраслях законодательства.

Во исполнение и в развитие норм региональных законодательных актов органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с их компетенцией принимают нормативные акты, которые также входят в систему источников правового регулирования отношений по производству землеустройства.

Такие нормативные акты могут приниматься органами общей компетенции субъекта Российской Федерации. Нормативные правовые акты по землеустройству могут принимать региональные органы исполнительной власти специальной компетенции — комитеты, департаменты по земельным ресурсам и землеустройству и т. д.

6. Обязательность и основания проведения землеустройства

В п. 2 ст. 69 ЗК РФ закреплено, что землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях, предусмотренных ЗК РФ (ст. 30, 34 и др.) и иными федеральными законами, к числу которых и относится комментируемый Закон. В ст. 3 Закона о землеустройстве содержится перечень случаев, когда проведение землеустройства является обязательным.

В обязательном порядке землеустройство проводится при изменении границ объектов землеустройства, то есть при изменении:

- границ территории субъектов Российской Федерации;
- границ территории муниципальных образований;
- границ территории населенных пунктов;
- границ территориальных зон;
- границ зон с особыми условиями использования территорий, а также части вышеуказанных территорий и зон.

Проведение землеустройства обязательно также в случаях, связанных с его природоохранной функцией. В этом случае землеустройство выступает важной организационно-технической гарантией охраны земель — мероприятий, направленных на рациональное использование земельного фонда, предотвращение необоснованных изъятий земель от сельскохозяйственного оборота, защиту от вредных воздействий, а также на восстановление продуктивности земель, на воспроизводство и повышение плодородия почв.

Охрана земель предполагает предотвращение, выявление и устранение деградации земель, то есть «процессов, приводящих к изменению функций почвы как элемента природной среды, количественному и качественному ухудшению ее свойств и режимов, снижению природно-хозяйственной значимости земель» (п. 2.1.1 Методических рекомендаций по выявлению деградированных и загрязненных земель²⁵ (далее — Методические рекомендации)).

Производство землеустройства является обязательным в случаях, когда выявляются:

- а) нарушенные земли, то есть участки земли, на которых в результате хозяйственной деятельности человека уничтожена растительность, разрушен почвенный покров, изменены гидрологический режим и рельеф местности. Нарушения земель — разновидность технологической (эксплуатационной) деградации, под которой понимается ухудшение свойств почв в результате избыточных технологических нагрузок при всех видах землепользования, разрушающих почвенный покров, ухудшающих его физическое состояние и агрономические характеристики почв, приводящих к потере природно-

²⁵ Письмо Роскомзема от 27 марта 1995 года № 3-15/582 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

хозяйственной значимости земель. В Методических рекомендациях нарушение земель определяется как механическое разрушение почвенного покрова, обусловленное открытыми и закрытыми разработками полезных ископаемых и торфа, строительными и геологоразведочными работами и др. К нарушенным землям относятся все земли со снятым или перекрытым гумусовым горизонтом и непригодные для использования без предварительного восстановления плодородия, то есть земли, утратившие в связи с их нарушением первоначальную ценность (ГОСТ 17.5.1.01-83²⁶);

б) земли, подверженные водной и ветровой эрозии. Эрозия — один из наиболее существенных типов деградации земель, заключается в разрушении почвенного покрова под действием поверхностного стока и ветра с последующим перемещением и переотложением почвенного материала (п. 2.1.6 Методических рекомендаций). Эрозия почвы ведёт к истощению пашни, загрязнению водоёмов и рек, резкому ухудшению экологической обстановки на больших территориях. Различают водную эрозию, то есть процесс разрушения верхних, наиболее плодородных горизонтов почвы талыми или дождевыми водами, и ветровую эрозию (дефляцию, выдувание), то есть процесс разрушения верхних наиболее плодородных горизонтов почвы ветром;

в) земли, подверженные селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению;

г) земли, подверженные загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям.

Обязательный характер землеустройства предусматривается и в случае проведения мероприятий по восстановлению и консервации²⁷ земель, рекультивации²⁸ нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Таким образом, при проведении мероприятий по охране земель, упомянутых в комментируемой статье, землеустройство производится в обязательном порядке. Так, например, в соответствии с п. 7 Положения о порядке консервации земель с изъятием их

²⁶ Межгосударственный стандарт ГОСТ 17.5.1.01-83 «Охрана природы. Рекультивация земель. Термины и определения». Введен в действие Постановлением Госстандарта СССР от 13 декабря 1983 года № 5854 // Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

²⁷ Консервация — временное исключение земель из хозяйственного оборота, осуществляемое для предотвращения развития и устранения процессов деградации почв, восстановления их плодородия и реабилитации территорий, подвергшихся загрязнению.

²⁸ Рекультивация земель — искусственное воссоздание плодородия почвы и растительного покрова, нарушенное вследствие горных разработок, строительства дорог и каналов, плотин и т. д. Рекультивация земель включает восстановление рельефа (засыпку оврагов, карьеров, уничтожение отвалов горных пород и т. д.), восстановление почв и растительности, лесовосстановление, создание новых ландшафтов.

из оборота (утв. Постановлением Правительства РФ от 2 октября 2002 года № 830²⁹) на основании принятого решения о консервации земель разрабатывается проект землеустройства, в котором определяются сроки консервации земель, мероприятия по предотвращению деградации земель, восстановлению плодородия почв и загрязненных территорий, очерёдность их проведения и стоимость, а также предложения по использованию земель после завершения указанных мероприятий.

Основаниями проведения землеустройства являются: решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства; договоры о проведении землеустройства; судебные решения.

7. Планирование и организация рационального использования земель и их охраны

Планирование и организация рационального использования и охраны земель является одной из целей землеустройства.

Государственное планирование использования и охраны земельных ресурсов имеет в нашей стране давнюю историю. Элементы такого планирования были заложены еще в 1930-е годы при осуществлении мероприятий по освоению новых земель, а также при значительном увеличении площадей орошаемых и осушенных сельхозугодий. В 1950-е годы планирование и освоение земель в СССР получило дальнейшее развитие. Это было предусмотрено в программах освоения целинных и залежных земель. В принятых программах, распространявшихся в основном на земли сельскохозяйственного назначения, особое внимание уделялось охране земель от всех видов эрозии.

С принятием Основ земельного законодательства СССР в 1968 году к ведению союзного Правительства были отнесены вопросы установления перспективных планов рационального использования земельных ресурсов государства, обеспечивающих потребности сельскохозяйственного производства и других отраслей народного хозяйства, установления планов мероприятий по мелиорации земель и других мероприятий по повышению плодородия почв, а также принятия основных положений по охране почв от эрозии, засоления и других процессов, ухудшающих состояние почв. С 1974 года государственные планы по рациональному использованию природных ресурсов и по их охране стали неотъемлемой частью перспективных пятилетних и годовых планов развития народного хозяйства.

В настоящее время планирование и организация рационального использования земель и их охраны проводятся, в соответствии с Законом о землеустройстве, в целях совершенствования распреде-

²⁹ Собрание законодательства РФ. 2002. № 47. Ст. 4676.

ления земель в соответствии с перспективами развития экономики, улучшения организации территорий и определения иных направлений рационального использования земель и их охраны.

Такая работа ведется в Российской Федерации на всех трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Согласно ст. 14 Закона о землеустройстве планирование и организация рационального использования земель и их охраны включают в себя:

1) разработку предложений о рациональном использовании земель и об их охране.

В настоящее время планирование мероприятий по рациональному использованию земель и их охране наряду с Законом о землеустройстве предусмотрено также Федеральным законом от 10 января 2001 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды»³⁰ и некоторыми другими законодательными актами.

В ст. 15 Федерального закона «Об охране окружающей среды» установлено, что в целях планирования, разработки и осуществления мероприятий по охране окружающей среды разрабатываются федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации и целевые программы в области охраны окружающей среды субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель»³¹ к полномочиям Российской Федерации в области мелиорации земель относит утверждение и реализацию федеральных программ в области мелиорации земель и контроль за их выполнением.

Федеральный закон от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особо охраняемых природных территориях»³² регулирует отношения в области организации, охраны и использования особо охраняемых территорий, относящихся к объектам общенационального достояния. Особо охраняемые природные территории учитываются при разработке территориальных схем, схем землеустройства и районной планировки;

2) природно-сельскохозяйственное районирование земель.

Под природно-сельскохозяйственным районированием земель понимается деление территории с учётом природных условий и агробиологических требований сельскохозяйственных культур. Природно-сельскохозяйственное районирование земель является основой для оценки земель и разработки землеустроительной документации по использованию и охране земель.

Одной из форм планирования рационального использования и охраны земель является программирование органами государственной власти и местного самоуправления отдельных сторон использования земель.

Если в СССР основными правовыми формами государственного планирования использования и охраны земель являлись генеральные схемы использования земельных ресурсов республик в его составе, краёв, областей и автономных образований, на базе которых разрабатывались схемы землеустройства района, то в настоящее время роль таковых фактически выполняют программы, утверждаемые Правительством Российской Федерации.

В 1990-е годы Правительством Российской Федерации были приняты Государственная программа мониторинга земель Российской Федерации на 1993–1995 годы (утв. Постановлением Правительства РФ от 5 февраля 1993 года № 100³³), Федеральная целевая программа «Развитие земельной реформы в Российской Федерации на 1999–2002 годы» (утв. Постановлением Правительства РФ от 26 июня 1999 года № 694³⁴) и другие федеральные программы принятые Правительством РФ в 2001, 2005–2006 годах.

Так, Федеральная целевая программа «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006–2010 годы и на период до 2013 года» (утв. Постановлением Правительства РФ от 20 февраля 2006 года № 99³⁵) содержит шесть разделов и множество приложений, подробно регламентирующих порядок реализации всех заявленных мероприятий.

Целями Программы являются сохранение и рациональное использование земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов, создание условий для увеличения объемов производства высококачественной сельскохозяйственной продукции на основе восстановления и повышения плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения при выполнении комплекса агрохимических, гидромелиоративных, культуртехнических, агролесомелиоративных, водохозяйственных и организационных мероприятий с использованием современных достижений науки и техники.

Основной задачей Программы является систематическое воспроизводство плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения, получение стабильных урожаев и улучшение баланса питательных веществ в почвах с учетом биоклиматического потенциала агроландшафтов.

Ожидаемые результаты от реализации Программы: предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота 5,55 млн гектаров сельскохозяйственных угодий; повышение класса почв по пригодности для использования в сельскохозяйственном производстве на 2 разряда в пределах одного класса; прирост сельскохозяйственной продукции за годы реализации Программы, составляющий не менее 100 млн тонн зерновых единиц; сохранение существующих и создание более 100 тыс. рабочих мест.

³⁰ Собрание законодательства РФ. 2002. № 2. Ст. 133.

³¹ Собрание законодательства РФ. 1996. № 3. Ст. 142.

³² Собрание законодательства РФ. 1995. № 12. Ст. 1024.

³³ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 6. Ст. 491.

³⁴ Собрание законодательства РФ. 1999. № 27. Ст. 3379.

³⁵ Собрание законодательства РФ. 2006. № 10. Ст. 1101.

На уровне субъекта Российской Федерации принимаются различные региональные программы рационального использования земель и их охраны, облекаемые в форму регионального закона, иного акта органа представительной (законодательной) власти или утверждаемые актами правительства субъекта Российской Федерации.

Программы рационального использования земель и их охраны могут приниматься и на местном уровне. В этом случае они облекаются в форму акта органа представительной власти местного самоуправления.

Деятельность по охране земель напрямую связана с осуществлением земельного контроля. Положением о государственном земельном контроле (утв. Постановлением Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 689 «О государственном земельном контроле»³⁶) устанавливается порядок осуществления государственного земельного контроля Федеральной службой государственной регистрации, кадастра и картографии, Федеральной службой по надзору в сфере природопользования, Федеральной службой по ветеринарному и фитосанитарному надзору и их территориальными органами (далее — специально уполномоченные органы).

Задачей государственного земельного контроля является обеспечение соблюдения организациями независимо от их организационно-правовых форм и форм собственности, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами земельного законодательства, требований охраны и использования земель.

Специально уполномоченные органы при осуществлении государственного земельного контроля взаимодействуют в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и их территориальными органами, с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, правоохранительными органами, организациями и гражданами.

В Законе о землеустройстве особо оговаривается, что планирование и организация рационального использования земель и их охраны в городских и сельских поселениях проводятся в соответствии с градостроительной документацией.

Вместо заключения

Значение Закона о землеустройстве обуславливается многими причинами, т. к. он отличается многогранностью. Особое значение, на наш взгляд, имеет закрепление в Законе о землеустройстве полномочий Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства.

В соответствии с п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации земельное законодательство отнесено к совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Та-

ким образом, полномочиями по регулированию производства землеустройства наделяется не только Российская Федерация, но и её субъекты.

К полномочиям Российской Федерации в области регулирования проведения землеустройства относятся: установление порядка проведения землеустройства; координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при проведении землеустройства; проведение землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности; принятие нормативных правовых актов о землеустройстве; установление порядка государственной экспертизы землеустроительной документации; организация и осуществление федерального государственного надзора в области землеустройства; разработка, согласование и реализация генеральной схемы землеустройства территории Российской Федерации; управление государственным фондом данных, полученных в результате проведения землеустройства и др. (их перечень остается открытым).

Российская Федерация через принятие законодательных актов определяет «основные параметры» землеустройства (цели, принципы, организация землеустроительного процесса, статус (права, обязанности и ответственность) участников землеустроительной деятельности), реализует установленный порядок через деятельность органов исполнительной власти и через деятельность правоохранительных органов, в том числе органов правосудия, охраняет установленный порядок проведения землеустройства.

Субъекты Российской Федерации, имея наряду с самой Российской Федерацией полномочия по природопользованию и охране окружающей среды (п. «д» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации), регулированию земельных отношений (п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституция Российской Федерации), должны «вписаться» в порядок, установленный Федерацией: нормативные правовые акты, принимаемые на региональном уровне, а также деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации не должны противоречить федеральным нормам.

Российская Федерация координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления при проведении землеустройства.

Федеративное устройство Российского государства, а также существование в России местного самоуправления обусловили особое значение координационной функции при производстве землеустройства. Роль координатора и организатора взаимодействия федеральных, региональных и муниципальных органов отводится, очевидно, федеральному центру, который реализует соответствующие полномочия через деятельность компетентных органов исполнительной власти.

³⁶ Собрание законодательства РФ. 2007. № 47. Ст. 4919.

ОБ АВТОРАХ. АННОТАЦИИ СТАТЕЙ

Административные реформы и развитие министерского звена публичной администрации: зарубежный опыт для России

Ключевые слова

публичная администрация, исполнительная власть, министерство, административные реформы

Аннотация

В статье рассматривается зарубежный опыт организации министерского звена исполнительной власти, функции, полномочия и принципы организации министерств в зарубежных странах и его применимость в формировании публичной администрации в Российской Федерации

Автор

Козырин Александр Николаевич, доктор юридических наук, профессор, директор Института публично-правовых исследований, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

kozyrine@mail.ru

Правовые основы землеустройства в механизме рационального использования земель

Ключевые слова

землеустройство, рациональное использование земель, объекты землеустройства, инвентаризация земель, внутрихозяйственное землеустройство

Аннотация

В статье рассматриваются цели и значение землеустроительных мероприятий в организации рационального использования земель и их охраны. В работе дается подробный анализ вопросов правового регулирования землеустройства на федеральном, региональном и местном уровне.

Автор

Ялбулганов Александр Алибиевич, доктор юридических наук, профессор, главный научный сотрудник Института публично-правовых исследований, профессор Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики»

yalbulganov@mail.ru

Проблемы правового регулирования государственного внешнего долга субъекта Российской Федерации

Ключевые слова

государственный внешний долг субъекта Российской Федерации, внешний облигационный заём, государственная гарантия субъекта Российской Федерации

Аннотация

Вопросы образования государственного внешнего долга и его последствия всегда вызывали особый интерес как среди теоретиков, так и среди практиков. В настоящей статье автор исследует особенности регионального внешнего долга, анализирует имеющиеся проблемы правового регулирования и предлагает возможные варианты их решения.