

Вопрос 6. Система органов управления земельными ресурсами

1. Организации, осуществляющие управление земельными ресурсами

Управление земельными ресурсами – это совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов.

Объектом управления является весь земельный фонд Российской Федерации, ее субъектов, административного района, города и других муниципальных образований, земельные участки отдельных субъектов земельных отношений, отличающихся по виду использования, правовому статусу, а также земельные участки общего пользования.

Предметом управления являются процессы организации использования земли, которая в пределах определенной территории обеспечивает все многообразие потребностей его жителей.

Субъекты управления подразделяют на субъекты, осуществляющие государственное, местное и внутрихозяйственное управление.

Целью управления земельными ресурсами является обеспечение потребностей государства и общества, удовлетворяемых за счет свойств земли.

Управление земельными ресурсами (УЗР) имеет разделение, как по вертикали, так и по горизонтали.

По вертикале, уровни:

- ✓ Федеральный;
- ✓ Региональный;
- ✓ Муниципальный;
- ✓ Внутренний.

По горизонтали, ветви:

- ✓ Законодательная;
- ✓ Исполнительная;
- ✓ Судебная.

Государственное управление может быть подразделено на общее и ведомственное (отраслевое) управление.

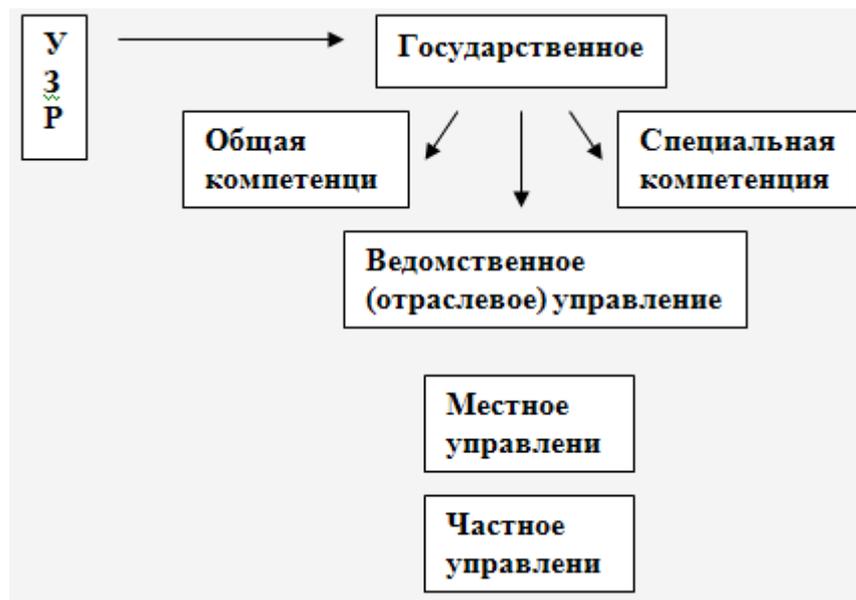
Общее государственное управление осуществляют государственные органы общей и специальной компетенции, и оно имеет территориальный характер. Оно распространяется на все земли в пределах определенной территории (РФ в целом, области, административные районы, города) независимо от категории земель и субъектов права на земельный участок.

Ведомственное (отраслевое) управление землями, осуществляемое министерствами, комитетами, федеральными службами, строится по принципу подведомственности предприятий, организаций, которым предоставлены земли. Этот вид управления не зависит от территориального размещения ведомственных земель. Особенность ведомственного управления – некомпактное расположение земельных ресурсов конкретного министерства, госкомитета или федеральной службы (например, Министерство природных ресурсов РФ).

Местное управление возложено на органы самоуправления, и оно может быть как общим, так и специальным. Местное (муниципальное) управление предусматривают на территории муниципальных образований (административные районы, города и иные поселения, сельские округа) в пределах законодательных норм.

Внутрихозяйственное управление землями осуществляют сами собственники, владельцы и пользователи земельными участками. Создание системы государственного управления земельными ресурсами является основной задачей, решение которой позволит

создать механизм регулирования земельных отношений.



Виды управления земельными ресурсами¹

Функции управления земельными ресурсами в РФ поделены между большим количеством правительственных организаций, включая Министерство экономического развития и торговли, Министерство юстиции, Министерство природных ресурсов и экологии, Министерство сельского хозяйства. Это существенно препятствует определению общей земельной политики и делает ее менее эффективной. Такое весьма широкое распределение обязанностей приводит к многочисленным конфликтам интересов, наложению функций и замедлению процесса принятия решений, что затрудняет развитие в сфере управления земельными ресурсами.

1) По направленности и объемам предоставленной компетенции в сфере управления земельными ресурсами все управленческие органы можно подразделить на следующие виды:

1. Общие органы управления (органы общей компетенции). К ним относятся: Правительство РФ, правительства (администрации) субъектов РФ, органы местного самоуправления.

2. Специальные органы управления (органы специальной компетенции). К ним относятся федеральные министерства, службы, агентства и их территориальные органы:

1) Министерство природных ресурсов и экологии (Постановление Правительства РФ от 11.11.2015 № 1219 «Об утверждении Положения о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации и об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

✓ осуществляет функции по выработке государственной политики в сфере изучения, использования и воспроизводства земельных ресурсов

✓ принимает НПА в установленной сфере деятельности;

2) Министерство промышленности и энергетики РФ (Постановление Правительства РФ от 05.06.2008 № 438 «О Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации»):

¹ Справочный материал: Управление земельными ресурсами.

✓ осуществляет функции по выработке государственной политики и регулированию в области строительства, архитектуры и градостроительства;

3) Министерство сельского хозяйства РФ (Постановление Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 «О Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации»):

✓ осуществляет функции регулирования в сфере агропромышленного комплекса, в т.ч. мелиорация, плодородие почв (правила и нормы в области мелиорации земель, планы реабилитации загрязненных с/х земель, планы проведения агротехнических и противоэрозийных мероприятий);

4) Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (см. Постановление Правительства РФ от 01.06.2009 № 457 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии» (вместе с «Положением о Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии»));

5) Федеральное агентство лесного хозяйства РФ (Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 № 736 «О Федеральном агентстве лесного хозяйства» (вместе с «Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства»)):

✓ рассматривает материалы о переводе лесных земель в нелесные;

✓ организует проведение лесоустройства;

6) Федеральное агентство по недропользованию (Постановление Правительства РФ от 06.04.2004 № 171 «Вопросы Федерального агентства по недропользованию»):

✓ осуществляет выдачу заключений об отсутствии полезных ископаемых в недрах под участками предстоящей застройки и разрешения на осуществление застройки площадей залегания полезных ископаемых, а также в местах их залегания подземных сооружений

7) Федеральное агентство водных ресурсов (Постановление Правительства РФ от 16.06.2004 № 282 «Об утверждении Положения о Федеральном агентстве водных ресурсов»):

✓ представляет в органы исполнительной власти субъектов РФ предложения по установлению размеров и границ водоохраных зон водных объектов и их прибрежных защитных полос, а также режимов их использования;

8) Федеральная служба по надзору в сфере природопользования (Постановление Правительства РФ от 30.07.2004 № 400 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по надзору в сфере природопользования и внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 22 июля 2004 г. № 370»):

✓ осуществляет государственный земельный контроль в отношении земель водного фонда, лесного фонда, земель лесов, не входящих в лесной фонд и ООПТ;

✓ организует и проводит ГЭЭ материалов, обосновывающих перевод лесных земель в нелесные;

9) Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору (Постановление Правительства РФ от 30.06.2004 № 327 «Об утверждении Положения о Федеральной службе по ветеринарному и фитосанитарному надзору»):

✓ осуществляет надзор за безопасным применением пестицидов и агрохимикатов

3. Внутрихозяйственные органы управления (общее собрание членов сельскохозяйственного производственного кооператива, общее собрание членов садоводческого, огородного, дачного товарищества, потребительского кооператива и т.п.).

2) Функции управления земельными ресурсами.

Функции управления земельными ресурсами – это важнейшие направления деятельности государственных, муниципальных и иных органов, управленческих структур, должностных лиц в целях обеспечения рационального использования и охраны земельных ресурсов.

Основными функциями управления являются следующие: отнесение земель к

категориям в соответствии с их целевым назначением; кадастр земель; землеустройство; осуществление контроля за использованием и охраной земель; мониторинг земель; правовая охрана земель.

Отнесение земель к категориям в соответствии с их целевым назначением осуществляется в порядке, определенном п. 1 ст. 8 ЗК РФ.

Категория земельного участка указывает в документах перечень которых определен п. 2 ст. 8 ЗК РФ.

Категория земель во многом определяет правовой режим использования земельного участка (субъектов и формы права собственности; права и обязанности собственников, землевладельцев и землепользователей; порядок предоставления и изъятия участков; возможность возведения на участке зданий, строений, сооружений и т.д.

Особенности перевода земель из одной категории в другую устанавливаются ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую» от 21 декабря 2004 г. № 172-ФЗ.

3) Земельный кадастр.

Ст. 70 ЗК РФ «Государственный земельный кадастр представляет собой систематизированный свод документированных сведений об объектах государственного кадастрового учета, о правовом режиме земель в РФ, о кадастровой стоимости, местоположении, размерах земельного участка и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества. В государственный земельный кадастр включается информация о субъектах прав на земельные участки».

Правовая основа: Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости». Закон предусматривает ведение единого кадастра объектов недвижимости (земельных участков, зданий, сооружений, помещений, объектов незавершенного строительства). Положения закона не применяются в отношении участков недр, воздушных и морских судов, судов внутреннего плавания, космических объектов, предприятий как имущественных комплексов.

Цели кадастра: информационное обеспечение государственного и муниципального управления земельными ресурсами; государственного контроля за использованием и охраной земель; государственной регистрации права на недвижимое имущество; землеустройства; экономической оценки земель и учета стоимости земли в составе природных ресурсов; установления обоснованной платы за землю.

Деятельность по ведению государственного земельного кадастра осуществляется в соответствии со следующими принципами:

- ✓ непрерывность внесения в государственный земельный кадастр изменяющихся характеристик земельных участков;
- ✓ открытость сведений государственного земельного кадастра;
- ✓ сопоставимость и совместимость сведений государственного земельного кадастра со сведениями, содержащимися в других государственных кадастрах, реестрах, информационных ресурсах.

Земельный кадастр ведется по единой системе и технологии. Все субъекты РФ обязаны соблюдать единый порядок ведения земельного кадастра. Установлены единые формы документов и их перечень определен ст.13 Закона.

Основные документы: Единый государственный реестр земель, кадастровые дела, кадастровые карты (планы).

Вспомогательные документы: книги учета документов, книги учета выданных сведений; каталоги координат пунктов опорной межевой сети.

Производные документы: перечни земель, находящихся в собственности РФ,

собственности муниципальных образований, доклады о состоянии и об использовании земельных ресурсов, статистические отчеты, аналитические обзоры, производные кадастровые карты (планы) и т.д.

Единый государственный реестр земель представляет собой документ, который предназначен для проведения государственного кадастрового учета земельных участков: кадастровые номера; местоположения (адрес); площадь категория земель и разрешенное использование земельных участков; описание границ земельных участков, их отдельных частей; зарегистрированные вещные права и ограничения (обременения); экономические характеристики, в т.ч. размеры платы за землю; качественные характеристики, в т.ч. показатели состояния плодородия земель для отдельных категорий; наличие объектов недвижимого имущества, прочно связанных с земельными участками.

Порядок ведения земельного кадастра. Кадастр ведется по единой методике и представляет собой последовательные действия по сбору, документированию, накоплению, обработке, учету и хранению сведений о земельных участках. Сведения о земельных участках вносятся в кадастровые документы на основании данных о межевании земельных участков, сведений предоставляемых правообладателями, результатов проведения топографо-геодезических, картографических, мониторинговых, землеустроительных и иных работ. Единый государственный реестр и кадастровые дела подлежат вечному хранению, их уничтожение и изъятие не допускается.

Кадастр ведется на различных уровнях: кадастровый округ – субъект РФ; кадастровый район – административно-территориальное образование; кадастровый квартал – населенный пункт, городской квартал.

Сведения земельного кадастра предоставляются в виде выписок по месту учета земельного участка за плату или бесплатно.

Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, органы МСУ вправе бесплатно в установленном порядке получать обобщающие сведения о землях в границах соответствующих территорий.

4) Землеустройство.

Понятие землеустройства – ст.68 ЗК РФ.

Правовая основа ФЗ «О землеустройстве» от 18 июля 2001г.

Объекты землеустройства: территории муниципальных образований и других административно-муниципальных образований, территориальные зоны, земельные участки, а также части указанных территорий зон и участков.

Определяя задачи землеустройства, закон называет ряд его основных действий:

- ✓ Изменение границ объектов землеустройства;
- ✓ Предоставление и изъятие земельных участков;
- ✓ Определение границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;
- ✓ Перераспределение используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;
- ✓ Выявление нарушенных земель;
- ✓ Проведение мероприятий по восстановлению и консервации земель.

Организация и порядок проведения землеустройства. Ст. 69 ЗК РФ Землеустройство проводят по инициативе: уполномоченных исполнительных органов государственной власти, органов МСУ, собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев или по решению суда.

Основаниями проведения землеустройства являются: решения федеральных органов государственной власти, органов гос. Власти субъектов РФ, органов МСУ о проведении

землеустройства заинтересованных лиц; договоры о проведении землеустройства; судебные решения.

При проведении землеустройства производится изучение состояния земель в целях получения информации об их количественном и качественном состоянии, что требует выполнения следующих видов работ:

- ✓ Геодезических и картографических;
- ✓ Почвенных, геоботанических и других обследований и изысканий;
- ✓ Оценки качества земель;
- ✓ Инвентаризации земель.

Материалы геодезических и картографических работ являются основой для проведения почвенных, геоботанических и других обследований, инвентаризации земель, оценки качества земель, планированию рационального использования земель, территориального и внутрихозяйственного землеустройства.

Инвентаризация земель необходима для уточнения или установления местоположения объектов землеустройства, их границ, выявления неиспользуемых или нерационально используемых или используемых не по целевому назначению.

Для проведения инвентаризации земель в районах создаются комиссии. Обобщенные комиссией материалы с предложениями по их дальнейшему использованию и установлению правового режима земель рассматриваются местной администрацией и направляются в органы исполнительной власти субъектов РФ для утверждения и принятия решения о дальнейшем использовании этих земель. Утвержденные материалы являются основанием для перерегистрации прав на землю и внесения соответствующих изменений в земельно-кадастровую документацию.

Виды землеустройства: территориальное и внутрихозяйственное.

Землеустроительный процесс представляет собой порядок совершения землеустроительных действий. **Их последовательность такова:**

1. проведение подготовительных работ;
2. разработка прогнозов, схем, проектов землеустройства;
3. рассмотрение и утверждение проектной документации;
4. перенесение проектов на местность;
5. выдача землеустроительных материалов и документов всем заинтересованным

лицам.

Местная администрация принимает решение о начале проведения землеустроительных работ или отказе в ходатайстве. Затем производится подготовка землеустроительного дела, которая заключается в сборе, систематизации и обработке необходимых материалов и изучении объекта. Разработка проекта является основной стадией землеустройства; на этом этапе осуществляется эскизное и техническое проектирование, анализируются различные варианты и выбирается более отвечающий правовым и экономическим интересам заказчика.

Заключительная стадия землеустроительного процесса – оформление и выдача материалов проектирования. Проектная документация состоит из графической и текстовой части. Утвержденный проект является обязательным для исполнения собственниками и землепользователями.

5) Правовая охрана земель.

Цели охраны земель (ст.12 ЗК РФ)

1) предотвращение....

Обеспечивается мерами предупредительного характера:

- ✓ устанавливаются обязанности собственников, землевладельцев, землепользователей и арендаторов по рациональному использованию и охране земель (п. 1 ст.13);
- ✓ программирование п.2 ст.13;
- ✓ мелиорация земель повышение плодородия почв ФЗ «О мелиорации земель» от 10 января 1996г.; ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения» от 16 июля 1998г.; запрет на эти мероприятия (п.3 ст.13);
- ✓ нормирование п.5 ст.13 Постановление Главного государственного врача РФ Минздрава РФ утверждены Санитарные правила и нормы от 8 ноября 2001г., которыми установлены гигиенические требования к хранению, применению и транспортировке пестицидов и агрохимикатов.

Хранение пестицидов и агрохимикатов допускается только в специально предназначенных для этого комплексах, вокруг комплексов устанавливается санитарно-защитная зона. На территории комплекса необходимо предусматривать четкое зонирование территории с учетом «розы ветров». Все работы с пестицидами осуществляются только лицами, имеющими специальную профессиональную подготовку. При использовании должны соблюдаться меры безопасности. Обработка с использованием вентиляторов должна проводиться при скорости ветра не более 4 м/с. При внесении пестицидов и агрохимикатов движение должно осуществляться против ветра. Не допускается применение пестицидов в водоохраных зонах, на территории заповедников, заказников, национальных и природных парков, памятников природы.

- ✓ экономическое стимулирование охраны земель п.8 ст.13
- ✓ охранительные ограничения прав на землю ст. 56 ЗК РФ.
- 2) обеспечение улучшения и восстановления земель....
- ✓ рекультивация земель п.4 ст.13;
- ✓ консервация земель п.6 ст.13
- ✓ установление особого порядка использование земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению ст.14, Постановление Правительства РФ «Об использовании земель, подвергшихся радиоактивному и химическому загрязнению, проведении на них мелиоративных и культуртехнических работ, установлении охранных зон и сохранении находящихся на этих землях объектах» от 27 февраля 2004г. №112.

Существует настоятельная необходимость реорганизации административной структуры так, чтобы переопределить и перераспределить ответственность должным образом, согласуясь с действующим земельным законодательством и современной практикой земельных отношений. Существующая ситуация отрицательно влияет на развитие отношений в вопросах, связанных с землей и иными объектами недвижимости. Необходимо немедленно, в рамках административной реформы, предпринять действия и четко определить роль и обязанности министерств и ведомств, которые работают в данной сфере. Существующая сегодня система управления земельным фондом страны в целом и субъектов Федерации в частности формировалась спонтанно, без необходимого научного обоснования, на основе эмпирических поисков, методом проб и ошибок. Этот процесс сопровождается серьезными диспропорциями и негативными явлениями в распределении и использовании земельных ресурсов, становлении рынка земли и его инфраструктуры, характеризуется выводом из оборота ощутимой части сельскохозяйственных земель, деградацией почв, существенным недопроизводством продукции в аграрном секторе, незаконным захватом и спекуляцией земельными участками.

Наиболее спорными элементами государственного управления землей и

недвижимостью в России были смешение публично-правовых и частноправовых функций в одном органе государственной власти и организация взаимодействий между системами технического учета и системой государственной регистрации прав на объекты недвижимости и сделок с ними. Очевидные конфликты интересов возникают, когда решения по земле и другим объектам недвижимости принимаются ведомством, которое также имеет полномочия представлять интересы собственника федеральной недвижимости.²

2. Полномочия организаций, осуществляющих управление земельными ресурсами

1) К полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

1. установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
2. установление ограничений прав собственников земельных участков, землепользователей, землевладельцев, арендаторов земельных участков, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
3. государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного надзора, землеустройства;
 - 3.1. осуществление государственного земельного надзора;
4. установление порядка резервирования земель, принудительного отчуждения земельных участков (изъятия земельных участков) для государственных и муниципальных нужд;
5. резервирование земель, изъятие земельных участков для нужд Российской Федерации;
6. разработка и реализация федеральных программ использования и охраны земель;
7. иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, Земельным Кодексом, федеральными законами.

Российская Федерация осуществляет управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Российской Федерации (федеральной собственностью).

Иные полномочия РФ, предусмотренные в подп. 7 п. 1 статьи 9 ЗК РФ, отнесенные к ведению РФ согласно ст. 71 Конституции РФ, включают:

- а) регулирование и защиту прав и свобод человека и гражданина (в том числе земельных);
- б) федеральную государственную собственность (прежде всего на землю, на другие природные ресурсы) и управление ею;
- в) установление основ федеральной политики и федеральные программы в области экологического развития Российской Федерации;
- г) производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;
- д) определение статуса и защиту государственной границы, территориального моря, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- е) гражданское, гражданско-процессуальное законодательство (как метод охраны

² Управление государственной и муниципальной собственностью: право, экономика, недвижимость и природопользование: монография / А.И. Галкин, С.Г. Еремин, Г.М. Кадырова и др.; под ред. С.Е. Прокофьева, О.В. Паниной, С.Г. Еремина.

имущественных отношений, возникающих при использовании и охране земельных участков и соответствующих интересов, рычаги защиты земельных природных ресурсов и их владельцев);

ж) метеорологическую службу, стандарты (в том числе в области земельных отношений).

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов согласно ст. 72 Конституции РФ находятся:

а) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (в том числе в области земельных отношений);

б) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

в) разграничение государственной собственности (прежде всего на земли, на другие природные ресурсы);

г) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории (они касаются прежде всего использования и охраны земель);

д) земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды.

Эти положения Конституции РФ развиваются в ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Многие предусмотренные в статье 9 ЗК РФ полномочия РФ реализуются в последующих нормах ЗК РФ.

От имени РФ выступает Президент РФ, призванный обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти и определять в соответствии со ст. 80 Конституции РФ основные направления политики государства.

Значительную часть полномочий РФ от ее имени в сфере земельных отношений в соответствии со ст. 114 Конституции РФ реализует Правительство РФ, которое обеспечивает проведение единой государственной политики в области экологии, осуществляет управление федеральной собственностью, принимает меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка (п. п. «в», «г», «е»).

2) Полномочия федеральных органов исполнительной власти в области земельных отношений, предусмотренные Земельным Кодексом, могут передаваться для осуществления органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации постановлениями Правительства Российской Федерации в порядке, установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Подобное перераспределение полномочий и его порядок применяются и в других сферах природоресурсных и экологических общественных отношений, что знаменует очередной этап федеративной и муниципальной реформ, гибкость и быстроту решения назревших проблем в соответствии с возможностями, предоставленными в ст. ст. 71 – 73, 76 – 79 Конституции РФ.

3) К полномочиям субъектов Российской Федерации относятся резервирование, изъятие земельных участков для нужд субъектов Российской Федерации; разработка и

реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации; иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации.

Основополагающие положения о статусе субъектов Российской Федерации содержатся в положениях Конституции РФ: ч. ч. 3 и 4 ст. 5, ст. ст. 66, 73.

Полномочия субъектов РФ в области земельных отношений весьма обширны и предусматриваются в ст. ст. 7, 8, 10, 13, 20, 22 – 24, 28, 31, 33, 34, 46, 49, 57, 65 – 67, 71, 87 – 92, и только, например, в сфере регулирования особо охраняемых территорий; в ст. ст. 94, 95, 97, 99 и др. Земельного Кодекса, во многих нормах федеральных и региональных законов, иных нормативных правовых актов, также регулирующих земельные отношения в соответствии с ЗК РФ. Тем самым реализуется ч. 3 ст. 36 Конституции РФ о том, что на основе федерального закона определяются лишь условия и порядок пользования землей.

Субъекты РФ определяют структуру и функции своих уполномоченных государственных органов, в том числе в сфере земельных отношений, на основании ст. 17 и др. ФЗ от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (СЗ РФ. 1999. N 42. Ст. 5005).

Имущественное положение и полномочия субъектов РФ в сфере гражданского оборота в соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ, п. 3 ст. 129 ГК РФ регулируются в ст. 124 «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права», 125 «Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством», 126 «Ответственность по обязательствам Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования» ГК (см. также п. 1 ст. 2, ст. 212, п. 2 ст. 214 и др. ГК РФ).

Государственный характер и широта полномочий органов субъектов РФ порождает их активную правотворческую деятельность, порождающую порой оспаривание ее результатов.

Определением Верховного Суда РФ об оставлении без изменения решения Смоленского областного суда решен вопрос о правотворческих полномочиях органов публичной власти в области земельных отношений. Администрация г. Смоленска сослалась на то, что регулирование процедуры выбора земельных участков, утверждение форм документов относятся к компетенции органа местного самоуправления, указывала, что они утверждены постановлением администрации г. Смоленска.

Согласно п. 6 ст. 31 ЗК РФ исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, предусмотренный ст. 29 ЗК РФ, принимает решение о предварительном согласовании места размещения объекта, утверждающее акт о выборе земельного участка в соответствии с одним из вариантов выбора земельного участка, или об отказе в размещении объекта. Суд обоснованно исходил из того, что, поскольку федеральным законодательством не определена форма акта о выборе земельного участка, такое решение в отношении земельных участков, государственная собственность на которые в административном центре субъекта РФ – г. Смоленске не разграничена, принимает уполномоченный орган исполнительной власти области – департамент имущественных и земельных отношений Смоленской области. В силу положений ст. ст. 2, 10, 29 ЗК РФ органы исполнительной власти субъектов РФ в пределах своих полномочий вправе издавать акты, содержащие нормы земельного права и реализовать предоставленные полномочия.

При таких обстоятельствах правомерным является вывод суда о том, что оспариваемое постановление, касающееся только земельных участков в г. Смоленске, издано

администрацией Смоленской области в пределах полномочий. Не могут быть приняты во внимание ссылки администрации г. Смоленска на то, что оспариваемое постановление нарушает полномочия органов местного самоуправления на осуществление процедуры выбора земельных участков.

Судом правильно обращено внимание на то, что постановление администрации области не распространяет свое действие и не устанавливает порядок распоряжения земельными участками, находящимися в муниципальной собственности, и права органов местного самоуправления на обеспечение выбора земельного участка не нарушает. Согласно п. 4 ст. 2 ЗК РФ органы местного самоуправления могут издавать акты, содержащие нормы земельного права, на основании и во исполнение ЗК РФ, федеральных законов, иных нормативных правовых актов РФ, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ в пределах своих полномочий. В этой связи суд сделал правильный вывод о том, что постановление администрации г. Смоленска не может применяться в отношении земельных участков в г. Смоленске.

4) Полномочия органов местного самоуправления и органов государственной власти субъекта Российской Федерации в области земельных отношений, установленные Земельным Кодексом, могут быть перераспределены между ними в порядке, предусмотренном частью 1.2 статьи 17 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В ч. 1.2 ст. 17 Федерального закона от 6 октября 2003 г. N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривается, что законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Перераспределение полномочий допускается на срок не менее срока полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Такие законы субъекта Российской Федерации вступают в силу с начала очередного финансового года.

Не допускается отнесение к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации полномочий органов местного самоуправления в сферах управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, осуществления охраны общественного порядка, установления структуры органов местного самоуправления, изменения границ территории муниципального образования, а также полномочий, предусмотренных п. п. 1, 2, 7, 8 ч. 1 ст. 17 и ч. 10 ст. 35 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

К полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся резервирование земель, изъятие земельных участков для муниципальных нужд, установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований, разработка и реализация местных программ использования и охраны земель, а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.³

³ «Земельный кодекс Российской Федерации» от 25.10.2001 N 136-ФЗ.

В ст. 12 Конституции РФ признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно.

Согласно ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Согласно ст. 132 Конституции РФ органы местного самоуправления должны самостоятельно управлять муниципальной собственностью, формировать, утверждать и исполнять местный бюджет, устанавливать местные налоги и сборы, осуществлять охрану общественного порядка, решать иные вопросы местного значения; предусматривается наделение законом органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств: реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

В соответствии со ст. 133 Конституции РФ местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

Имущественное положение и полномочия местного самоуправления в сфере гражданского оборота в соответствии с п. 3 ст. 3 ЗК РФ, п. 3 ст. 129 ГК РФ регулируются в ст. 124 «Российская Федерация, субъекты Российской Федерации, муниципальные образования – субъекты гражданского права», ст. 125 «Порядок участия Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством», ст. 215 «Право муниципальной собственности» ГК РФ (см. также п. 1 ст. 2, ст. 212, п. 2 ст. 214 и др. ГК РФ).

Органы местного самоуправления осуществляют свои полномочия в области земельных отношений на основании ст. 34 и др. ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципальные правовые акты, в том числе по регулированию земельных отношений, предусматриваются в ст. 7 этого ФЗ, согласно ч. 4 которой они не должны противоречить Конституции РФ, федеральным конституционным и федеральным законам, иным нормативным правовым актам РФ, а также конституциям (уставам), законам, иным нормативным правовым актам субъектов РФ (СЗ РФ. 2003. N 40. Ст. 3822).

Вопросы местного значения, относящиеся к земельным отношениям, предусматриваются в ч. 1 ст. 14, ч. 1 ст. 16 главы 3 «Вопросы местного значения» ФЗ от 6 октября 2003 г. N 131. Под вопросами местного значения понимаются вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

С учетом федерального законодательства и законов субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления органы местного самоуправления порой наделяются полномочиями, имеющими отношение к земле- и природопользованию.

На примере использования и охраны земель водного фонда можно наглядно видеть, какими разнообразными являются функции органов местного самоуправления, предусмотренные в водном законодательстве РФ. В частности, **органы местного самоуправления:**

✓ устанавливают места, где запрещены забор воды для питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения, купание, плавание на маломерных судах, водопой скота, а также определяют иные условия общего водопользования на водных объектах,

расположенных на территориях городских, сельских поселений и других муниципальных образований;

- ✓ принимают сообщения от граждан и юридических лиц о вскрытии водоносных горизонтов при использовании недр;
- ✓ согласовывают мероприятия по предупреждению и ликвидации последствий вредного воздействия вод в случае стихийных бедствий и аварий на водных объектах;
- ✓ устанавливают места использования водных объектов для массового отдыха, туризма и спорта, для любительского и спортивного рыболовства по согласованию со специально уполномоченным государственным органом управления использованием и охраной водного фонда и другими заинтересованными организациями;
- ✓ получают уведомление от государственных органов о приостановлении сброса сточных и дренажных вод и прекращении эксплуатации хозяйственных и других объектов в случае возникновения угрозы здоровью населения или существованию водных или околводных животных и растений.

Этот перечень функций муниципальных образований и органов местного самоуправления может быть продолжен применительно к землям лесного фонда, землям поселений, землям других категорий и к иным природным ресурсам.

Значительны полномочия органов местного самоуправления в области экологической экспертизы, проводимой при оценке состояния земель и эффективности мероприятий по охране земель, где они могут:

- ✓ делегировать своих экспертов в качестве наблюдателей в заседаниях экспертных комиссий государственной экологической экспертизы, причем не только по объектам, расположенным на своей территории, но и в случаях возможного воздействия на окружающую среду хозяйственной и иной деятельности, намечаемой в другой административно-территориальной единице;
- ✓ принимать и реализовывать в пределах своих полномочий результаты общественных обсуждений, слушаний, опросов, референдумов, заявлений общественных экологических объединений и движений, информации об объектах экологической экспертизы;
- ✓ организовывать общественные обсуждения, проводить опросы, референдумы среди населения о намечаемой хозяйственной и иной деятельности, которая подлежит экологической экспертизе, организовывать по требованию населения общественную экологическую экспертизу;
- ✓ информировать органы прокуратуры, территориальные специально уполномоченные государственные органы в области охраны окружающей среды, органы государственной власти субъектов РФ о начале реализации объекта экологической экспертизы без положительного заключения государственной экологической экспертизы, когда оно в соответствии с законодательством является необходимым.

Для того чтобы быть в состоянии реализовать эти полномочия, органы местного самоуправления вправе получать от соответствующих государственных органов необходимую информацию об объектах экологической экспертизы, реализация которых может оказывать воздействие на окружающую среду в пределах территории соответствующего муниципального образования и о результатах проведения государственной и (или) общественной экологической экспертизы.

Разносторонняя и растущая компетенция муниципальных образований в сфере земельных отношений приводит к множественности их правовых актов, нередко подвергаемых оспариванию.

Так, по иску ЗАО «Санаторий «Красноярское Загорье» к администрации Озерочумского сельсовета, ООО «Озеро Учум» о признании недействительным договора аренды земельного участка в части предоставления ООО в аренду земельного участка суды установили, что спорный земельный участок отнесен к категории земель особо охраняемых территорий с нахождением на нем водного объекта соленого озера и непосредственно не связан с обеспечением жизнедеятельности населения данного муниципального образования.

По другому делу Коллегия судей, рассмотрев заявление ОАО «Радар» по делу с участием муниципального унитарного предприятия технической инвентаризации и оценки недвижимости администрации г. Ростова-на-Дону, Департамента имущественно-земельных отношений г. Ростова-на-Дону, МУ «Департамент архитектуры и градостроительства г. Ростова-на-Дону», МУП «Центр кадастра и геодезии г. Ростова-на-Дону» и др., отклонила доводы заявителя о том, что при вынесении оспариваемого постановления администрация распорядилась земельным участком и объектами недвижимости, находящимися в федеральной собственности, как необоснованные, поскольку на момент вынесения указанного постановления разграничение государственной собственности на земельные участки по уровням собственности осуществлено не было.

В области земельных отношений органы местного самоуправления обладают полномочиями по осуществлению земельного контроля (ст. 72 ЗК РФ), по содействию государственному земельному надзору, по организации мероприятий в области охраны и рационального использования земель.

Коллегия судей рассмотрела заявление Комитета по земельным ресурсам г. Саратова по делу по заявлению ООО «ОТЕМА» к Комитету по управлению имуществом Саратовской области, Комитету по земельным ресурсам г. Саратова, администрации г. Саратова о признании незаконным бездействия Комитета по земельным ресурсам администрации г. Саратова и бездействия Комитета по управлению имуществом Саратовской области, выразившегося в необеспечении выбора земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и проведения процедур согласования согласно представленному заявлению ООО «ОТЕМА».

Решением арбитражного суда Саратовской области суд признал незаконными бездействие Комитета по земельным ресурсам администрации г. Саратова и бездействие Комитета по управлению имуществом Саратовской области. Суд обязал Комитет по земельным ресурсам администрации г. Саратова и Комитет по управлению имуществом Саратовской области обеспечить выбор земельного участка на основе документов государственного кадастра недвижимости с учетом экологических, градостроительных и иных условий использования соответствующей территории и недр в ее границах посредством определения вариантов размещения объекта и провести процедуры согласования согласно представленному заявлению ООО «ОТЕМА».

Суд установил, что ответчики не обеспечили проведение процедур, предусмотренных ст. 31 ЗК РФ, поэтому признал незаконным бездействие Комитета по земельным ресурсам администрации г. Саратова и Комитета по управлению имуществом Саратовской области.

Разграничение земельных полномочий субъектов РФ с земельными полномочиями органов местного самоуправления нередко становится предметом судебных споров.

Так, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ установила: постановлением администрации Тверской области утверждено Положение о комитете по управлению имуществом Тверской области. Заместитель Волжского межрегионального природоохранного прокурора обратился в Тверской областной суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим названного Положения в части, ссылаясь на то, что оспариваемые пункты Положения противоречат ст. 9

Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», согласно которой государственную регистрацию прав на недвижимое имущество и сделок с ним осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в области государственной регистрации, и его территориальные органы, действующие в соответствующих регистрационных округах. Подобные функции осуществляются Федеральной регистрационной службой на основании Положения, утвержденного Указом Президента РФ от 13 октября 2004 г. N 1315, и его управлением в Тверской области.

В нарушение указанных требований федерального законодательства оспариваемый пункт Положения о комитете по управлению имуществом Тверской области в числе функций комитета предусматривает осуществление в установленном порядке государственной регистрации права государственной собственности Тверской области на земельные участки, на которые у Тверской области возникает право собственности при разграничении государственной собственности на землю. Однако в соответствии с ч. 2 п. 10 ст. 3 ФЗ от 25 октября 2001 г. «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, осуществляется органами местного самоуправления муниципальных районов, городских округов; согласование действий по распоряжению соответствующими земельными участками с органами государственной власти РФ или субъектов РФ законодательством не предусмотрено.

В нарушение указанных требований пункт Положения к функциям комитета относит осуществление предварительного согласования органам местного самоуправления действий по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю. Решением Тверского областного суда заявление прокурора удовлетворено частично. В кассационной жалобе комитет по управлению имуществом Тверской области просит указанное решение суда отменить исходя из ст. ст. 10 и 11 ЗК РФ. Пунктом оспариваемого Положения о комитете по управлению имуществом Тверской области предусмотрено, что комитет осуществляет предварительное согласование органам местного самоуправления действий по распоряжению земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю.

Суд применил федеральное законодательство, которым определено, что субъекты РФ осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ; распоряжение земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, отнесено к компетенции органов местного самоуправления муниципальных районов, городских округов, за исключением случая распоряжения земельными участками в поселениях, являющихся административными центрами, столицами субъектов РФ, где оно осуществляется органами местного самоуправления указанных поселений, если законами соответствующих субъектов РФ не установлено, что распоряжение такими земельными участками осуществляется исполнительными органами государственной власти субъектов РФ (абзац 3 п. 10 ст. 3 ФЗ «О введении в действие ЗК РФ»).

Учитывая, что федеральный законодатель предоставил субъектам РФ возможность предоставления права исполнительным органам государственной власти субъектов РФ распоряжения землями только в административных центрах и столицах субъектов РФ, находящимися в государственной собственности до разграничения государственной собственности на землю, суд сделал правильный вывод о том, что оспариваемая норма, предоставляющая полномочия органам исполнительной власти субъекта РФ согласовывать повсеместно органам местного самоуправления действия по распоряжению земельными

участками, находящимися в государственной собственности, противоречит федеральному законодательству и ущемляет права органов местного самоуправления.⁴

⁴ Боголюбов С. А. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации. М., 2017.