

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ



РУКОВОДИТЕЛЬ ФЕДЕРАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ
ЗЕМЕЛЬНОГО КАДАСТРА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Сергей Иванович Сай

Стратегическое развитие земельных преобразований в России и вывод их на качественно новый уровень – задача объемная и долговременная, требующая разумной государственной земельной политики. Предстоит большая работа по созданию в новых условиях инструментария государственного управления земельным фондом страны – государственного кадастра, государственного контроля за использованием земель, государственной кадастровой оценки земельных участков, землеустройства и мониторинга земель как системы взаимосвязанных между собой элементов для принятия государством управленческих решений.

Проблему земельных преобразований в России стратегически следует решать не только в сфере земельной собственности, не только в сфере прав на способы и результаты использования земельных ресурсов как объекта хозяйствования, но также и в сфере создания соответствующей инфраструктуры, обеспечивающей вовлечение земли и других объектов недвижимости в экономический оборот. На этом важном принципе и должна базироваться современная земельная политика России.

Имеющийся у России огромный земельно-ресурсный потенциал, успешное разрешение указанных проблем позволят выдвинуть нашу страну на главное направление в решении сложных проблем глобального масштаба (экология, продовольствие, сырье, пространство). Земельный потенциал в совокупности с сырьевыми ресурсами при его эффективном использовании станет одной из важнейших предпосылок устойчивого экономического развития страны и вхождения России в мировую экономику.

По данным государственного земельного учета земельный фонд Российской Федерации составляет 1709,8 млн. га. Из них земли сельхозназначения составили 25,7%, земли городов и других населенных пунктов – 1,1%. Очевидно, что государственный учет земель и находящихся на них объектов недвижимости, а это и земли железных и автомобильных дорог,

крупных промышленных и военных объектов, земли месторождений и многое другое, требует наличия в стране самостоятельной и сильной земельной службы.

За последние два года произошли события, в корне изменившие ситуацию управления земельными ресурсами на территории всей России.

Первое. Президентом РФ В.В. Путиным подписаны и введены в действие пять важнейших федеральных законов: «О государственном земельном кадастре», «О землеустройстве», «О разграничении государственной собственности на землю», Земельный кодекс РФ, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», чем принципиально и качественно изменено отношение государства к обеспечению рационального использования и охране земельных ресурсов страны, укреплена их роль в экономике страны.

Второе. Волей Президента РФ создана важнейшая структурная составляющая территориального государственного управления в стране – федеральный административный округ. Появление федеральных административных округов во многом обусловлено фактором уникального пространственного положения Российской Федерации как государства. Особенности территории России (исторические и национальные традиции, климатические различия, огромная протяженность, неравномерность освоения и заселения, дорожная неустроенность и т.п.) способствуют тому, что государство в России всегда (и неизбежно) должно оказывать значительное и решающее влияние на организацию хозяйственной территориальной деятельности. Это историческая данность, недооценка которой в последние годы повлекла за собой существенное снижение эффективности национальной экономики.

При этом необходимо постоянно учитывать весьма важное обстоятельство, которое заключается в том, что экономика России – это многорегиональный организм, функционирующий на стыке вертикальных (центр – регионы) и горизонтальных взаимодействий. Пространственное многообразие России – главный ограничитель радикализма в социально-экономическом реформировании, а также решающее препятствие для доминирования какого-либо одного аспекта социально-экономической политики, к примеру, частной собственности на землю. С другой стороны, многовековой опыт развития различных стран мира показывает, что нерегулируемые рыночные отношения в чистом виде не могут решить региональные проблемы. Рациональное территориальное развитие в решающей степени должно определяться государственным воздействием, и практика стран с развитой рыночной экономикой дает немало примеров эффективного государственного вмешательства и регулирующего воздействия государства на землепользование по многим направлениям.

В отношении рыночных механизмов, которые в чистом виде даже в развитых странах не обеспечивают решения стратегических задач организации рационального землепользования, охраны земель, достижения устойчивой продовольственной и экологической безопасности, в России приемлем такой принцип эффективного землепользования, как органическое сочетание государственной поддержки рационального землепользования и землесбережения и рыночных механизмов саморегулирования. В проведении реальной российской земельной политики государству принадлежит важная роль. В связи с этим имеется несколько крупных проблем, требующих безотлагательного государственного рассмотрения.

Прежде всего это – внедрение единых принципов государственного учета объектов недвижимости:

- государственный учет объектов недвижимости (земельные участки, здания, сооружения и иные прочно связанные с землей объекты) является государственной функцией и направлен на обеспечение защиты прав правообладателей недвижимости;
- государственный учет объектов недвижимости осуществляется в едином государственном кадастре недвижимости;
- государственный учет осуществляется федеральными государственными учреждениями по единой системе и методологии;
- государственный кадастр содержит установленный законом набор сведений о каждом объекте недвижимости;

- сведения об объекте недвижимости оформляются в соответствии с установленными техническими регламентами требованиями;
- эти сведения формируются негосударственными субъектами – организациями по формированию объектов недвижимости или частными предпринимателями. Как известно, одним из частных случаев формирования объектов недвижимости является межевание земельных участков, которое уже выполняется на рынке услуг различными организациями;
- правовые последствия внесения сведений в кадастр недвижимости (т.е. проведение кадастрового учета) для правообладателей и третьих лиц определяются законом и будут состоять в следующем: законом определяются основания в отказе от внесения представленных сведений в кадастр; определяется перечень оснований для привлечения организаций и лиц, осуществляющих формирование объектов недвижимости к гражданско-правовой, административной или уголовной ответственности за умышленное или неумышленное нарушение требований закона; законом вводится механизм финансового обеспечения ответственности органов государственного учета недвижимости;
- государственный учет производится за плату, эта плата относится к категории государственных сборов, а ее размер определяется законом;
- законом устанавливается подробный порядок информационного взаимодействия с учреждениями по государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. В перспективе формирование первого подраздела Единого государственного реестра прав должно осуществляться путем отражения сведений из кадастра об объекте недвижимости (аналогично тому, как сведения о правообладателях объектов недвижимости отражаются в кадастре). При этом предполагается, что в стране будет реорганизован и институт формирования (технической инвентаризации зданий и сооружений, межевания земельных участков) на основе следующих принципов:
- работы по формированию объектов недвижимости осуществляются на конкурентной основе коммерческими организациями или индивидуальными предпринимателями;
- четкое определение ответственности за нарушение установленных требований при формировании объектов недвижимости;
- финансовое обеспечение ответственности за ошибки по формированию объектов недвижимости путем обязательного страхования профессиональной ответственности;
- постепенный переход от государственного контроля за этой деятельностью к контролю со стороны профессиональных объединений – саморегулируемых организаций.

Такая конструкция формирования и государственного учета объектов недвижимости ожидается в ближайшее время к реализации. Одновременно с этим процессом идет процесс кодификации гражданского законодательства о недвижимости, одной из задач которого является реальное обеспечение защиты прав добросовестных приобретателей недвижимости. Представляется, что в совокупности эти усовершенствования позволят реально обеспечить гарантированную Конституцией РФ защиту частной собственности на недвижимость.

27 декабря прошлого года Президентом России подписан Федеральный закон «О техническом регулировании». Этот закон обеспечивает правовую основу для введения технических регламентов – документов, определяющих обязательные технические требования при производстве товаров и оказании услуг в той или иной сфере. Для нашей службы он открывает перспективы введения технических условий и технических стандартов оформления и представления сведений в интересах минимизации технических ошибок и радикального снижения трудоемкости первоначального ввода данных в автоматизированную систему ведения кадастра.

В настоящее время порядок проведения и содержание работ по установлению границ земельных участков на местности с целью их постановки на государственный кадастровый учет и оформления прав определены статьями Федерального закона «О землеустройстве» (статьями 1,3,4,8,16,17, 19,20), статьей 69 Земельного кодекса Российской Федерации (далее ЗК РФ) и постановлением Правительства Российской Федерации от 7 июня 2002 года №396 «Об утверждении положения о проведении территориального землеустройства».

Технические условия и требования проведения межевания объектов землеустройства установлены Федеральной службой земельного кадастра России – Инструкцией по межеванию земель. Кроме того, в целях оказания методической помощи землеустроителям Росземкадастром разработаны и утверждены Методические рекомендации по проведению межевания объектов землеустройства и Методические рекомендации по проведению землеустройства при образовании новых и упорядочении существующих объектов землеустройства. Нормативная правовая и методическая база для проведения работ по установлению границ земельных участков на местности создана.

Каркас земельных отношений составляет законодательство всех уровней власти. В этом вопросе и субъектам Российской Федерации, и, как правило, по их решению органам местного самоуправления федеральными законами делегированы значительные полномочия.

Например, в соответствии с Федеральным законом «Об обороте земель сельхозназначения» создание конкретного механизма принятия решений по тому или иному вопросу такого оборота должны обеспечить с учетом местных условий субъекты РФ путем принятия соответствующего закона. В том числе таким законом субъекта РФ конкретные полномочия могут быть делегированы органам местного самоуправления.

На федеральном уровне сейчас развернута большая работа по приведению в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации законодательных актов Российской Федерации, нормативных правовых актов Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также по разработке на федеральном уровне новых нормативных правовых актов, предусмотренных нормами Земельного кодекса Российской Федерации и отдельными отраслевыми законами, регулирующими земельные правоотношения.

Субъектам Российской Федерации требуется принять соответствующие нормативные правовые акты, регулирующие земельные отношения в этих субъектах Российской Федерации с учетом федерального законодательства.

Одним из важных процессов земельной реформы является упорядочение распределения полномочий по управлению земельными ресурсами и регулированию земельных отношений между уровнями власти.

Подписанный Президентом 6 октября 2003 года Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вносит в это направление земельной реформы несколько новаций.

Первая из них заключается в том, что юрисдикция муниципальных образований над территорией устанавливается в соответствии с новыми принципами:

- во-первых, размытое прежде понятие территории муниципального образования в новом законе получает четкое определение;
- во-вторых, если ранее территории муниципальных образований были «островными», то по новому законодательству фактически вся сухопутная территория Российской Федерации покрывается территориями муниципальных образований – поселениями, муниципальными районами и городскими округами;
- в-третьих, ставится задача установления границ территорий муниципальных образований, с тем чтобы однозначно разграничить территориальные юрисдикции местного самоуправления;
- в-четвертых, решение задачи установления границ территорий муниципальных образований предполагает четкое взаимодействие федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления;
- в-пятых, фактическое установление границ территорий муниципальных образований тесно связано и должно способствовать решению задачи установления границ между субъектами Российской Федерации.

Разграничение территории Российской Федерации на территории муниципальных образований с учетом норм, регламентируемых указанным законом, представляет собой весьма объемную и непростую задачу. Ведь в этом случае речь идет не о какой-то формально-

сти, а о территориальных границах полномочий органов местного самоуправления в отношении подведомственной территории.

Здесь имеет место целый диапазон проблем, начиная с чисто технических: практически пока не обеспеченная возможность учета границ не в целом, как для земельного участка, а по частям, по мере формирования и согласования сегментов этих границ. Другая проблема – в возможностях рынка землеустроительных услуг и возможностях бюджетов обеспечить столь обширное межевание границ. Территориальные органы и подведомственные организации Росземкадастра (ФКЦ «Земля», «Госземкадастрсъемка») принимают самое активное участие как в организации и методическом руководстве этими работами, так и в непосредственном контроле за качеством землеустроительных работ.

В России контроль за выполнением решений Правительства в области земельных отношений призваны осуществлять органы государственного земельного контроля, которые входят в состав Росземкадастра.

Вместе с тем реализация государственной политики в сфере земли и иной недвижимости требует от органов государственного земельного контроля усиления активности в вопросах соблюдения земельного законодательства прежде всего органами государственного управления субъектов Российской Федерации и органами муниципального управления. Однако сложившаяся трехуровневая структура органов государственного земельного контроля в силу указанных выше причин не позволяет обеспечить требуемую сегодня эффективность.

Для устранения этих недостатков Росземкадастром планируется создание 4-уровневой структуры управления государственным земельным контролем: образование территориальных органов Росземкадастра на уровне федеральных округов, подразделений этих органов в субъектах Российской Федерации и представителей в муниципальных образованиях. Это позволит вывести существующие территориальные органы Росземкадастра из фактической зависимости от государственных органов управления субъектов Российской Федерации, что позволит им существенно повысить эффективность и действенность как административных воздействий за земельные правонарушения, так и результативность профилактических мероприятий по их предупреждению.

Сегодня на территории России функционирует 2300 земельных комитетов, причем даже в облкомземах на госслужбе находится порой всего 3–5 специалистов. Необходимо как минимум вдвое увеличить штатную численность территориальных земельных органов, так чтобы в каждом районе был хотя бы один государственный служащий-землеустроитель.

Одной из наиболее сложных проблем, возникающих в сфере управления и распоряжения землями, является разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность). Установление публичного собственника на земельный участок имеет решающее значение для решения вопроса о том, кому принадлежат правомочия по управлению и распоряжению этим участком.

Имеются проблемы в отношении передачи прав на земельные участки, занятые строениями и сооружениями (т.е. оформление так называемого фактического землепользования).

Оформление прав собственности на застроенные участки собственниками зданий и предприятий является одной из наиболее важных институциональных проблем. Без юридически единого объекта недвижимости и в условиях неопределенности прав и обязательств на земельный участок под строением или сооружением невозможен полноценный оборот недвижимости, затруднена рыночная оценка, в том числе для целей налогообложения. Этот вопрос касается и малых, и средних, и в особенности крупных предприятий.

Предстоит огромная работа по территориальному землеустройству, экономическому анализу землепользования как в городах, так и в сельской местности. И прежде всего это земли промышленных предприятий.

Сегодня наша страна вступает во второй этап земельной реформы, активно формируется рынок земельных участков, развивается ипотека в сфере строительства жилья, создаются крупные агрохолдинги. Все это ставит перед Росземкадастром, его территориальными органа-

ми и подведомственными организациями качественно новые задачи по созданию в новых условиях инструментария государственного управления земельным фондом страны – государственного земельного кадастра и системы государственного учета объектов недвижимого имущества, системы государственного контроля за использованием земель, землеустройства, государственной кадастровой оценки и мониторинга земель как системы взаимосвязанных между собой элементов, задачи развития инфраструктуры национальной земельной службы на базе современных отечественных кадастровых технологий, систем телекоммуникаций, дистанционного обучения и консалтинга, систем спутникового межевания земельных участков.

Успешное решение этих задач создает фундамент для эффективного функционирования системы налогообложения, стабилизации экономического развития России.