Гудков А. А.,
Государственный университет по землеустройству, Москва

Становление системы охраны и защиты земельных ресурсов в России. Исторические аспекты

Сложность задачи реформирования земельных отношений объективно заставляет нас обращаться к тем периодам развития отечества, которые в этом отношении были для России переломными, проходили под знаком социально - экономических реформ. В данной статье изложены исторические аспекты становления учета и контроля за надлежащим использованием земельных ресурсов, а также современная структура контролирующих органов.

Самым ценным из природных богатств, которыми дано владеть человеку, бесспорно, является земля. Согласно Конституции Российской Федерации, земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Наше благосостояние в огромной степени зависит от рационального использования этого ценного ресурса, а также умелого и рачительного хозяйствования.

История земельных отношений ведет свое начало практически одновременно с появлением государства. Факты свидетельствуют, что уже к моменту официального принятия христианства более 1000 лет назад в крупнейших центрах Древней Руси существовала письменность, велось индивидуальное обучение грамоте и развивалось землемерие.

Начало государственным землеустроительным и земельно-учетным работам положил первый межевой орган государства Российского - Поместный приказ, вошедший в историю как Писцовые межевания. Это событие можно считать первой земельной реформой, связанной со становлением Российского государства, начавшего свое развитие с Московского княжества.

Поместный приказ, центральное правительственное учреждение России XVI — начале XVII в., ведавшее вопросами феодального землевладения. Возникновение Поместного приказа связано с формированием и развитием поместной системы. Оформился как учреждение в сер. XVI в. Первоначально назывался Поместная изба, позднее — Поместный приказ. Поместный приказ был тесно связан с Разрядным приказом, т. к. оформлял отводы земель служилым людям в соответствии с установленным Разрядом объемом их поместных окладов. В компетенцию Поместного приказа входила и регистрация всех изменений, как в поместном, так и в вотчинном землевладении. Приказ имел также функции судебного учреждения по земельным делам. Сферой деятельности Поместного приказа были центральные уезды государства (к концу XVII в. их насчитывалось 95). Ведал проведением описаний земли и переписей населения на подведомственной ему территории, со 2-й пол. XVII в. — организацией сыска беглых крестьян. В начале XVIII в. круг дел Поместного приказа значительно расширился: ему была поручена организация сбора даточных людей в армию и на строительные работы по всей территории России. Но в 1710 в ведении Поместного приказа была оставлена только Московская губерния, а сам он подчинен московскому губернатору. В 1712 был передан в ведение Сената, в 1718 — Юс-

тиц-коллегии, в 1720 — ликвидирован. Структурно Поместный приказ состоял из столов, которые разделялись на повытья. В основу структуры был положен территориальный признак.

В начале 18-го века, при Сенате образуется **Вотчинная коллегия** (в дальнейшем часть ее функций унаследует Межевая Канцелярия) (1721, 1722—86), центральное учреждение, созданное именным указом от 18 января 1721 (по другим данным — от 18 янв. 1722), фактическое открытие состоялось летом 1722. Подчинялась Сенату. В качестве ее отделения функционировала (в Москве или С.-Петербурге) в 1722—(28), 1736—84 Вотчинная контора. Имела также в своем подчинении в 1740—63 Крепостную контору и в 1765 — 1-й половины 1770-х Вотчинный департамент при Слободской губернской канцелярии. В составе Вотчинной коллегии на всем протяжении ее существования действовал архив. Находилась в 1723—28 в Петербурге, остальное время в Москве.

Подведомственность, структура и порядок деятельности Вотчинной коллегии определялись Генеральным регламентом от 28 февр. 1720, именными и сенатскими указами 1726—68, штатами от 24 февраля 1725 и 15 декабря 1763, манифестом от 15 декабря 1763. Функции и особенности делопроизводства были во многом унаследованы Вотчинной коллегией от Поместного приказа, а также сформировались на основе многочисленных актов 2-й пол. XVII—XVIII вв. и в ходе практической деятельности.

Структура Вотчинной коллегии включала присутствие, численность которого составляла в разное время от 3 до 14 членов (президент, вице-президент, прокурор, советники, асессоры), канцелярию из 79—202 служителей (секретари, регистраторы, протоколисты, канцеляристы, подканцеляристы, архивариусы) и от 10 до 43 нижних чинов (вахмистр, капралы, солдаты, сторожа). В работе присутствия Вотчинной коллегии преобладал принцип единоличного решения дел, которые в 1726—62 распределялись между отдельными членами Вотчинной коллегии, а в 1762—63 — между 3, а затем 4 департаментами. К компетенции общего собрания закон относил лишь «сумнительные» частные и касавшиеся казенного землевладения дела (сенатский указ от 11 июля 1762, именной указ от 29 января 1762 и манифест от 15 декабря 1763). Архив Вотчинной коллегии фактически с 1726 пользовался особым статусом (его относительная самостоятельность получила отражение в штатах от 15 декабря 1763, предусматривавших наличие в составе Вотчинной коллегии в дополнение к 4 департаментам Вотчинного архива). Распределение производства дел в канцелярии (кроме архива) не было связано с распределением их решения в присутствии. Канцелярия Вотчинной коллегии до начала 1760-х состояла из унаследованных от Поместного приказа 4 (с конца 1730-х — 6) поместных столов (деливших между собой по территориальному признаку оформление поземельных дел), стола межевого правления (ведавшего текущими вопросами межевания) и нескольких столов, осуществлявших собственно канцелярские функции (протокольный, регистраторский и др.). В начале 1760-х столы были заменены экспедициями, численность которых определялась количеством секретарей (в разное время до 10) с установленной президентом компетенцией. Стол архивариусского правления, ведавший хранением и использованием землевладельческих документов, преобразованный в 1761 в экспедицию, в 1760—70-е неоднократно дополнялся (сверх штатов 1763) особыми экс-

педициями для их описи и «оклейки». Канцелярский персонал Вотчинной коллегии в 1726—63 не получал жалованья, содержа себя с «челобитчиков».

Вотчинная коллегия осуществляла: ведение т. н. неспорных дел — разрешение и утверждение прав на все виды земельных владений, в первую очередь населенных имений, на основе купли-продажи, заклада, передачи по наследству, обмена и других сделок, которые никем не оспаривались; ведение т. н. спорных дел — установление путем следствия и суда поземельных прав, оспариваемых друг у друга разными владельцами; хранение документов Поместного приказа и текущего делопроизводства, выдачу по этим материалам выписок о земельных дачах; межевание частных земель по желанию владельцев до окончательного сосредоточения этих функций к середине 1760-х в специальных центральных и местных органах (Главная межевая канцелярия, Межевая контора и т. п.); хранение составлявшихся с начала 1755 генерального межевания межевых планов и книг вплоть до учреждения в 1768 Межевого архива. В компетенцию Вотчинной коллегии входило регулирование землевладения во всех российских (кроме Сибирской) губерниях (с середины 1760-х и в Малороссии), но на территории, прилежавшей к Петербургу, оно фактически осуществлялось Вотчинной конторой.

Упразднение Вотчинной коллегии было предусмотрено Учреждением о губерниях от 7 ноября 1775, передавшим ее функции вновь создавшимся местным органам. Порядок и сроки окончания дел Вотчинной коллегии определялись манифестом от 28 июня 1780 и рядом именных и сенатских указов, последний из которых датируется 7 января 1786 года.

Реализация столыпинских реформ (1906-1911 гг.) потребовала учреждения в России Комитета по землеустроительным делам, а также губернских и уездных землеустроительных комиссий, которые возглавили в губерниях - губернаторы, а в уездах - предводители дворянства. Говоря о роли землеустройства в осуществлении аграрных преобразований, Председатель Совета Министров П.А. Столыпин заявил в Государственной Думе: "Землеустроительные начинания правительства имеют не только экономическое, но и глубоко общественное и политическое значение". Суть сущностных трансформационных перемен была сформулирована П.А. Столыпиным предельно четко: "Нам нужна Великая Россия".

По-мнению П.А.Столыпина в аграрно-крестьянской стране основным источником формирования и наполнения среднего класса могло быть прежде всего крестьянство. В ряде законодательных актов (прежде всего в указе 9 ноября 1906 г.) подробно фиксировались права (личные и имущественные) выхода крестьянина домохозяина из общины, разъяснялись принципы землеустроительной политики правительства, включавшие в том числе меры содействия и помощи (расширение землевладения, рациональное устройство и ведение хозяйства, льготные кредиты, судебная защита) в деле организации устойчивого и динамичного частного крестьянского хозяйства. Реализуя аграрную реформу, сопоставимую по своим масштабам с отменой крепостного права, П.А.Столыпин, рассчитывая установить социальный мир и наладить партнерские отношения в российской деревне между различными ее субъектами - помещиком, крестьянином - собственником и крестьянской общиной. Красной нитью через всю совокупность аграрно-крестьянских законопроектов проходила идея о необходимости демократизации всех крестьянских институтов: зе-

мельных и сельских обществ, земельных товариществ. Причем для низовых крестьянских учреждений была сохранена традиционная выборная (сходы, советы) веками апробированная процедура выработки, принятия и контроля за решениями, получившими большинство голосов на сходе, состав которого был значительно расширен. Избираемые исполнительные структуры (земельный староста, поселковый староста, волостной старшина) должны были обеспечить общественный контроль за выполнением решений.

По сути, реализация низовых звеньев крестьянского управления позволила бы осуществить идею создания мелкой земской единицы, которая и должна восполнить отсутствующее звено местного самоуправления и стать органической частью реформы местного управления и самоуправления как единого целого в масштабах страны. Теоретическое обоснование и конкретное законодательное оформление реформа местного управления П.А.Столыпина получила в пакете взаимосвязанных документов "Главные начала устройства местного управления" (1906 г.), "Об установлении главных начал устройств губернских учреждений (1907), "Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений" (1907 г.), "Положение о поселковом управлении" (1907), "Положение о волостном управлении"(1907), "Положение о правительственных участковых комиссарах"(1907), "Положение о губернском управлении"(1907). Суть законопроектов сводилась к формированию снизу доверху качественно новой генерации административно- управленческой элиты регионального уровня, для которой характерными чертами должны были стать: социальная мобильность, высоки профессионализм и компетентность, желание и умение работать в "одной команде", открытость инновациям, идущим, в том числе, и со стороны общества. Девизом всей концепции реформы местного самоуправления П.А.Столыпина было "Единое понимание замысла реформ и единая воля при их реализации". Настаивая на необходимости укрепления вертикали власти, П.А.Столыпин предлагал наладить мобильную и эффективную прямую и обратную связь по всей цепочке: поселок, волость, уезд, губерния, центральное министерство и ведомство. Одновременно укреплялись горизонтальные связи между местными управленческими и самоуправленческими институтами и структурами, что было важно для достижения синхронности выработки и реализации совместных решений и практических действий в деле более эффективного осуществления реформ.

В результате революции 1917 года в России произошла смена социально-экономической формации, что повлекло за собой изменение всех законодательных актов. Одним из первых законодательных актов о земле был Декрет "О социализации земли" 1918 года, причем им были закреплены всенародная собственность на землю, трудовой характер землепользования, учреждено равное право на пользование землей, исходя из потребительско-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения.

Деятельность органов землеустройства после 1917 года была направлена на обеспечение централизованного управления единым земельным фондом государства. Землеустроительная служба СССР осуществляла регулирование в области земельных ресурсов и играла решающую роль в организации охраны и рационального использования земель.

В 1933 году была утверждена «Инструкция по учету земель», которая устанавливала новый порядок земельного учета на всей территории страны по административным районам, а в мае 1934 года принято постановление «Об отчетности в распределении земель по угодьям и землепользователям». В ходе совершенствования учета земель в 1954 году была введена единая система государственного учета, включающая учет земель по угодьям землепользователям и государственную регистрацию всех землепользователей.

В соответствии с Постановлением Совета Министров СССР от 31 декабря 1954 г. «О едином государственном учете земельного фонда СССР»1, государственный учет земель и регистрация землепользовании в нашей стране осуществляются по единой общесоюзной системе.

Руководство учетом земель и регистрацией землепользований, а также контроль за правильностью использования земель возложены на Министерство сельского хозяйства СССР, указания которого по этим вопросам являются обязательными для всех министерств, ведомств, предприятий, учреждений и организаций. Всю работу выполняет специальная стационарная землеустроительная служба.

Непосредственно в Министерстве сельского хозяйства СССР учетом земель занимается Главное управление землепользования и землеустройства (с государственной инспекцией по охране почв). В его обязанности входит:

- разработка документов на право пользования землей, земельно-учетной и отчетной документации и указаний по их ведению;
- обобщение утвержденных Советами Министров союзных республик земельных отчетов и внесение сводного по СССР земельного отчета с соответствующими предложениями по более полному и рациональному использованию земельного фонда страны на рассмотрение коллегии министерства;
- внесение через руководство министерства сводного по СССР земельного отчета на рассмотрение Совета Министров СССР;
- проведение всесоюзных семинаров по учету земель, регистрации землепользовании, отчетности и контролю за использованием земельного фонда;
- контроль за правильностью использования земель независимо от того, в чьем пользовании они находятся.

Согласно Постановлению Совета Министров СССР «Об утверждении Положения о государственном контроле за использованием земель»1 от 14 мая 1970 г., начальник Главного управления землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства СССР является по должности одновременно Главным государственным инспектором, а его заместители — заместителями Главного государственного инспектора по использованию и охране земель СССР.

В союзных республиках учет земель, регистрацию землепользовании и контроль за использованием земельного фонда осуществляют главные управления землепользования и землеустройства министерств сельского хозяйства.

На них возложены следующие обязанности:

- издание утвержденных вышестоящими органами документов на право пользования землей, земельно-учетной и отчетной документации и указаний по их ведению;

– разработка в необходимых случаях (с учетом местных условий) и внесение на утверждение руководства министерств дополнительных указаний по ведению учета земель, регистрации землепользовании и составлению земельных отчетов;
– обобщение утвержденных Советами Министров автономных республик, крайисполкомами и облисполкомами земельных отчетов по состоянию на 1 ноября каждого года и внесение сводных по союзной республике земельных отчетов с предложениями по более полному и эффективному использованию земель на рассмотрение коллегий министерств сельского хозяйства;
– внесение через руководство министерств сводных по союзной республике земельных отчетов на рассмотрение и утверждение Советов Министров союзных республик;
– рассмотрение и внесение на утверждение руководства министерств планов работ министерств сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлений сельского хозяйства по проведению съемочных, обследовательских и землеустроительных работ;
– организация обучения инженеров-землеустроителей республиканского (АССР), краевого, областного и районного звена, занимающихся учетом земель, на факультетах повышения квалификации по профилю «Государственный учет земель и их оценка»;
– проведение республиканских семинаров по учету земель, регистрации землепользовании, отчетности и контролю за использованием земельного фонда;
– контроль за правильностью использования земель».

Согласно Положению о государственном контроле за использованием земель, начальники главных управлений землепользования и землеустройства министерств сельского хозяйства союзных республик являются одновременно главными государственными инспекторами по использованию и охране земель союзных республик, а их заместители — заместителями главных государственных инспекторов.

В автономных республиках, краях и областях учет земель, регистрация землепользовании и контроль за использованием земельного фонда возложены на отделы землепользования и землеустройства министерств сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлений сельского хозяйства, которые строго руководствуются указаниями Министерства сельского хозяйства СССР и министерств сельского хозяйства союзных республик по этим вопросам и только в исключительных случаях, в зависимости от местных конкретных условий, их дополняют.

Эти отделы проводят следующую работу:

– обобщают утвержденные рай(гор)исполкомами земельные отчеты и вносят сводные по автономной республике, краю, области земельные отчеты с предложениями по улучшению ведения учета и использования земель на рассмотрение коллегий министерств сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлений сельского хозяйства;
– вносят через руководство министерств сельского хозяйства, краевых и областных управлений сельского хозяйства сводные по автономной рес-

публике, краю и области земельные отчеты на рассмотрение и утверждение Советов Министров АССР, крайисполкомов и облисполкомов;

- организуют и ежегодно проводят работы по сбору, систематизации и изучению планово-картографических, обследовательских и других материалов и документов, характеризующих общие размеры землепользовании, распределение земли по угодьям, их видам, подвидам и качеству;
- планируют проведение съемочных, обследовательских и землеустроительных работ и представляют составленные планы на рассмотрение руководства министерств сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлений сельского хозяйства;
- проводят инструктаж главных (старших) инженеров-землеустроителей управлений сельского хозяйства райисполкомов, горисполкомов по вопросам учета земель, регистрации землепользовании, составления земельных отчетов и контроля за использованием земель;
- осуществляют контроль за правильностью использования земель.

Начальники отделов землепользования и землеустройства министерств сельского хозяйства автономных республик, краевых и областных управлений сельского хозяйства в соответствии с Положением о государственном контроле за использованием земель являются по должности одновременно главными государственными инспекторами по использованию и охране земель соответственно автономной республики, края, области, а их заместители (главные инженеры) — заместителями главных государственных инспекторов.

В районах и городах республиканского (АССР), краевого и областного подчинения учетом земель, регистрацией землепользовании и контролем за использованием земельного фонда непосредственно занимаются главные (старшие) инженеры-землеустроители управлений сельского хозяйства райисполкомов, горисполкомов.

На этих специалистов возложено:

- ведение Государственной земельной книги, рабочей тетради и других документов, касающихся учета земель;
- составление ежегодных земельных отчетов и представление их на рассмотрение, и утверждение райисполкомов, горисполкомов;
- изучение земельного фонда района, города в целях наиболее интенсивного использования каждого гектара земельных угодий и выявления новых земель, пригодных для сельскохозяйственного производства и других целей;
- составление заявок на проведение съемочных, обследовательских и землеустроительных работ, а также их приемка;
- проведение обмеров площадей нового орошения и осушения, освоения земель под пашню и другие сельскохозяйственные угодья, контрольных обмеров (в случаях необходимости) посевных площадей на всех землях, орошаемых и отдельно осушенных землях;

– руководство работой специалистов колхозов, совхозов и других государственных хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством, на которых возложено ведение земельных шнуровых книг;
– обеспечение надлежащего хранения планово-картографических и обследовательских материалов, земельно-учетных, отчетных и других документов.

Главные (старшие) инженеры-землеустроители имеют право:

– требовать от руководителей колхозов, совхозов и других государственных хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством, а также предприятий, организаций и учреждений выполнения действующего земельного законодательства, указаний о порядке ведения учета земель, регистрации землепользовании и устранения выявленных при этом нарушений ;
– требовать от землепользователей представления документов и материалов, подтверждающих их право пользования землей, а также сведений о наличии
– и распределении земель по угодьям, их видам и подвидам;
– давать руководителям колхозов, совхозов и других государственных хозяйств, занимающихся сельскохозяйственным производством, а также предприятий, организаций и учреждений указания по вопросам, связанным с учетом и использованием земель, которые для них являются обязательными к исполнению.

Главные (старшие) инженеры-землеустроители управлений сельского хозяйства райисполкомов являются по должности одновременно главными государственными инспекторами по использованию и охране земель района.

В Российской Федерации согласно Постановлению Совета Министров РСФСР от 30 августа 1972 г. «Об укреплении землеустроительной службы в районах»[1] предусмотрено создание специальной группы землеустроителей при управлениях сельского хозяйства райисполкомов. Согласно Положению, утвержденному Министерством финансов РСФСР и Министерством сельского хозяйства РСФСР, эта группа организуется на основании соответствующих решений Советов Министров АССР, крайисполкомов и облисполкомов. В зависимости от объемов работ она может быть межрайонной.

Специальная группа землеустроителей работает под руководством главного (старшего) инженера-землеустроителя управления сельского хозяйства райисполкома и под контролем отдела землепользования и землеустройства Министерства сельского хозяйства АССР, краевого, областного управления сельского хозяйства.

На эту группу возложено:

– оформление землеустроительных дел и отвод земельных участков в натуре для государственных и общественных нужд, а также изготовление документов на право пользования землей предприятиям, организациям и учреждениям, которым отведены земельные участки;
– соблюдение норм по отводу земельных участков, технических условий, инструкций и других документов;

– ведение дежурных планов землепользовании, книги; (тетради) регистрации произведенных отводов земельных участков в натуре и выдачи актов на право пользования землей;
– проведение анализа состояния земельных фондов при подготовительных работах по отбору земель для несельскохозяйственных нужд и участие в связи с этим в разработке земельно-учетной документации района.

Специальная группа землеустроителей является хорошим помощником главного (старшего) инженера-землеустроителя по вопросам государственного учета земель и контроля за их использованием.

Переход России в конце XX века к рыночной экономике потребовал создания нового земельного строя. В целях обеспечения равноправного развития всех форм собственности и хозяйствования на земле, формирования многоукладной экономики, рационального использования и охраны земель в 1990 году создан Государственный комитет РСФСР по земельной реформе (Госкомзем России).

В настоящее время основным документом, регулирующим земельное законодательство России, является Земельный кодекс РФ (Федеральный закон от 25 октября 2001 г. №136-ФЗ), который устанавливает следующие основные принципы:

1) разграничение государственной собственности на землю на собственность Российской Федерации (федеральную собственность), собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований (муниципальную собственность), согласно которому правовые основы и порядок такого разграничения устанавливаются федеральными законами;

2) дифференцированный подход к установлению правового режима земель, в соответствии с которым при определении их правового режима должны учитываться природные, социальные, экономические и иные факторы;

3) деление земель по целевому назначению на категории, согласно которому правовой режим земель определяется исходя из их принадлежности к той или иной категории и разрешенного использования в соответствии с зонированием территорий и требованиями законодательства;

4) приоритет сохранения особо ценных земель и земель особо охраняемых природных территорий, согласно которому изъятие земель особо охраняемых природных территорий и объектов, земель, занятых объектами культурного наследия, других особо ценных земель для иных целей ограничивается или запрещается в порядке, установленном федеральными законами. Установление данного принципа не должно толковаться как отрицание или умаление значения земель других категорий;

5) единство судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов, согласно которому все прочно связанные с земельными участками объекты следуют судьбе земельных участков, за исключением случаев, установленных федеральными законами;

6) участие граждан и общественных организаций (объединений) в решении вопросов, касающихся их прав на землю, согласно которому граждане Российской Федерации, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке решений, реализация которых может оказать воздействие на состояние

земель при их использовании и охране, а органы государственной власти, органы местного самоуправления, субъекты хозяйственной и иной деятельности обязаны обеспечить возможность такого участия в порядке и в формах, которые установлены законодательством;
7) платность использования земли, согласно которому любое использование земли осуществляется за плату, за исключением случаев, установленных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
8) учет значения земли как основы жизнедеятельности человека, согласно которому регулирование отношений по использованию и охране земель осуществляется исходя из представлений о земле как о природном объекте, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, природном ресурсе и одновременно как о недвижимом имуществе, об объекте права собственности и иных прав;
9) 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;
10) сочетание интересов общества и законных интересов граждан, согласно которому регулирование использования и охраны земель осуществляется в интересах всего общества при обеспечении гарантий каждого гражданина на свободное владение, пользование и распоряжение принадлежащим ему земельным участком.

Согласно п.2 ст.13 Земельного кодекса Российской Федерации в целях охраны земель разрабатываются федеральные[1], региональные[2] и местные программы охраны земель, включающие в себя перечень обязательных мероприятий по охране земель с учетом особенностей хозяйственной деятельности, природных и других условий. Они в целом направлены на предотвращение деградации, загрязнения, захламления, нарушения земель, других негативных (вредных) воздействий хозяйственной деятельности; обеспечение улучшения и восстановления земель, подвергшихся деградации, загрязнению, захламлению, нарушению, другим негативным (вредным) воздействиям хозяйственной деятельности. Финансирование указанных мероприятий осуществляется за счет бюджетных, внебюджетных и собственных средств. Однако в ряде регионов из-за недостаточности финансирования указанных мероприятий проблема восстановления, поддержания и сохранения земельных ресурсов остается нерешенной.

После принятия новой Конституции Российской Федерации (12 декабря 1993 года) ряд положений законодательных актов претерпели определенные изменения, в том числе и положения Земельного кодекса.

Так, Указом Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 «О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации» в числе других была отменена статья

---

[1] Например, Федеральная целевая программа «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы». Утверждена постановлением Правительства РФ от 8 ноября 2001 года №780.
[2] Например, Республиканская целевая программа «Обеспечение воспроизводства плодородия земель сельскохозяйственного назначения Республики Коми на 2001-2005 годы». Утверждена Указом главы Республики Коми от 5 мая 2000 года №204.

124 Земельного кодекса Российской Федерации «Недействительность сделок по поводу земли».

«Купля-продажа, дарение, самовольный обмен земельных участков землевладельцами, землепользователями и арендаторами, а также сделки, совершенные собственниками земли в нарушение порядка, установленного статьями 11 (Приобретение земельных участков в собственность и их продажа – отменена) и 52 (Права собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов) настоящего Кодекса, недействительны».

Указ Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года №1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» (пункт 10) установил, что: «председатель Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству одновременно является главным государственным инспектором по использованию и охране земель Российской Федерации, а председатели комитетов по земельным ресурсам и землеустройству на местах – соответствующими государственными инспекторами по использованию и охране земель республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов и районов».

На основании Указа от 7 октября 1993 года № 1598 «О правовом регулировании в период поэтапной конституционной реформы в Российской Федерации» 16 декабря 1993 года Президент России принял Указ № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы».

Указом были введены новые виды земельных правонарушений и установлены размеры штрафных санкций, налагаемых в административном порядке, которые, учитывая инфляционные процессы, приведены в минимальных размерах оплаты труда:

- за нарушение утвержденной градостроительной документации при отводе земель, противоправные действия должностных и юридических лиц, повлекшие за собой самовольное занятие земель, граждане – от одного до трех, должностные лица – от трех до десяти, юридические лица – от ста до двухсот минимальных размеров оплаты труда;
- за нарушение установленного режима использования земель природоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреационного назначения, других земель с особыми условиями использования, а также земель, подвергшихся радиоактивному загрязнению, граждане – от трех до пяти, должностные лица – от пяти до десяти, юридические лица – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;
- за нерациональное использование сельскохозяйственных земель, невыполнение обязательных мероприятий по улучшению земель и охране почв от ветровой, водной эрозии и предотвращению других процессов, ухудшающих состояние почв, использование земельных участков не по целевому назначению, а также способами, приводящими к порче земель, систематическое невнесение платежей за землю, граждане и должностные лица – от трёх до десяти, юридические лица – от десяти до двадцати минимальных размеров оплаты труда;

– за уклонение от исполнения или несвоевременное исполнение предписаний, выданных должностными лицами органов, осуществляющих государственный контроль за использованием и охраной земель, по вопросам устранения нарушений земельного законодательства, граждане – от пяти до десяти, должностные лица – от десяти до двадцати, юридические лица – от двадцати до тридцати минимальных размеров оплаты труда.

В связи с инфляционными процессами все суммы штрафных санкций, установленных Земельным кодексом Российской Федерации перерасчитывались из твёрдой рублевой суммы в минимальные размеры оплаты труда.

Указом расширены права Главного государственного инспектора по использованию и охране земель Российской Федерации и его заместителей, государственных инспекторов по использованию и охране земель и их заместителей, а также должностных лиц специально уполномоченных государственных органов. Им предоставлено право самостоятельно рассматривать дела о нарушениях земельного законодательства, но в пределах, установленных Советом Министров – Правительством Российской Федерации.

Указ установил, что суммы штрафов за нарушение земельного законодательства при наложении их органами Комитета Российской Федерации по земельным ресурсам и землеустройству (с сентября 1998 года – Государственный земельный комитет РФ, с мая 2000 г.– Федеральная служба земельного кадастра) поступают на формирование специальных денежных фондов комитетов по земельным ресурсам и землеустройству (в соответствии с Указом Президента РФ от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России»).

Во исполнение Указов Президента Российской Федерации от 27 октября 1993 года № 1767 «О регулировании земельных отношений и развитии аграрной реформы в России» и от 16 декабря 1993 года № 2162 «Об усилении государственного контроля за использованием и охраной земель при проведении земельной реформы» Совет Министров – Правительство Российской Федерации своим постановлением от 23 декабря 1993 года № 1362 утвердил Положение о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель в Российской Федерации.

В соответствии с Земельным кодексом Российской Федерации Правительство Российской Федерации своим постановлением от 19.11.2002 г. № 833 утвердило Положение о государственном земельном контроле, в котором устанавливается порядок осуществления государственного земельного контроля за соблюдением земельного законодательства, требований по охране и использованию земель, в том числе государственного контроля за воспроизводством плодородия земель сельскохозяйственного назначения, организациями независимо от организационно - правовой формы, их руководителями, должностными лицами, а также гражданами.

19 августа 2004 г. Правительство Российской Федерации утвердило Положение «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости », в котором устанавливается, что должностные лица и специалисты Федерального агентства кадастра объектов недвижимости и его территориальных органов осуществляют государственный земельный контроль в порядке, предусмотренном Постановлением Прави-

тельства Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. N 833 "О государственном земельном контроле", при этом обладают правами и полномочиями, установленными указанным Постановлением для должностных лиц и специалистов Федеральной службы земельного кадастра России и ее территориальных органов.

На Роснедвижимость возлагался контроль по всем видам нарушений в отношении всех категорий земель. Но при этом на землях лесов, водного фонда и особо охраняемых природных территорий параллельно аналогичный контроль проводил Росприроднадзор, на землях сельхозназначения - Россельхознадзор. Помимо простого дублирования функций трех ведомств на практике это приводило еще и к тому, что виновных за одно и то же нарушение земельного законодательства привлекали к ответственности дважды.

На основании Постановления Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 г. №689 «О государственном земельном контроле» Постановление от 19 ноября 2002 г. №833 утратило силу и взамен утверждено новое постановление, которое разграничило полномочия органов, осуществляющих государственный земельный контроль, с учетом сферы деятельности каждого. В результате компетенции трех ведомств распределились следующим образом: контроль за участками как объектами недвижимого имущества будет осуществлять Роснедвижимость, а экологический закреплен за Росприроднадзором. И Россельхознадзор займется землями сельскохозяйственного назначения и использования.

Теперь наше «Роснедвижимость» будет заниматься только правовой составляющей. В частности, контролем за использованием участков по назначению в соответствии с принадлежностью к той или иной категории и в отведенных границах. А Росприроднадзор и Россельхознадзор станут осуществлять экологический контроль и контроль за воспроизводством плодородия земель каждый в своей сфере деятельности.

Непосредственные проверки госземинспекторами Роснедвижимости попрежнему будут проводиться плановые и внеплановые - то есть при выявлении нарушений ими самими или поступлении обращений граждан и организаций. А главные государственные инспектора по использованию и охране земель и их заместители уполномочены привлекать нарушителей к ответственности, налагать административные штрафы.

Литература:

1. История межевого законодательства от Уложения до генерального межевания (1649-1765) / Герман И.Е., межев. инж. – М.: Тип. И.Я. Полякова, 1893. – 390 с. - репринтная копия;
2. Пособие по ведению учета земель/Чернышев Н. А., - М.: Россельхозиздат, 1974. – 111 с.;
3. Постановление Российской Федерации №689 от 15.11.2006 года «О государственном земельном контроле».