

Под управлением вообще понимается руководство чем-либо (или кем-либо). В Словаре русского языка С.И. Ожегова раскрывается понятие «управления» как «руководить, на-правлять деятельность, кого-чего-нибудь»<sup>1</sup>.

Под *управлением* (социальным) в широком смысле пони-мают воздействие на общество с целью его упорядочения, со-хранения качественной специфики, совершенствования и развития всех сфер общественной жизни <sup>2</sup>.

Государственное управление представляет собой орга-низованный процесс руководства, регулирования и контроля со стороны государственных органов за развитием различных сфер общественной и государственной жизни (экономики, культуры и т.д.)<sup>3</sup>.

В административном праве государственное управление (регулирование) рассматривается как одна из функций государ-ственного управления, выражающаяся в установлении государ-ством общих правил поведения (деятельности) участников об-щественных отношений и их корректировке в зависимости от изменяющихся условий<sup>1</sup>. Государственное управление пред-ставляет собой форму реализации исполнительной власти.

Что касается определения управления в области охраны и использования земель, то существуют разные точки зрения по данному вопросу.

По мнению Р.К. Гусева, *управление земельными ресурса-ми* представляет собой урегулированную нормами права деятельность государственных, муниципальных и иных управленческих органов (структур), должностных лиц, призванную обеспечить рациональное использование и охрану земель (земельных ресурсов)

<sup>2</sup>

.

О.И. Крассов понимает под управлением в сфере использования и охраны земель подзаконную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, направленную на обеспечение эффективного и рационального использования земель, повышение почвенного плодородия и их охрану<sup>3</sup>.

Наконец, И.А. Иконицкая под государственным управлением земельными ресурсами понимает организующую деятельность государственных органов исполнительной власти, направленную на создание условий для рационального использования и охраны земель всеми субъектами, имеющими права на земельные участки, в различных сферах социально-экономической жизни общества)<sup>4</sup>.

Характер деятельности исполнительных органов государственной власти по организации рационального использования и охраны земель обусловлен принципом разделения властей, закрепленным в статье 10 Конституции РФ (принцип разграничения сфер деятельности и полномочий государственных органов, осуществляющих законодательную, исполнительную и судебную власти).

Различают несколько видов управления в сфере использования и охраны земель: общее, специальное и ведомственное (отраслевое) управление<sup>1;2</sup>.

*Общее управление* носит территориальный характер и касается всех собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов земельных участков, осуществляющих свою деятельность в пределах территории всей страны, субъекта РФ или территории местного самоуправления.

Такое управление осуществляют органы общей компетенции, к которым относятся Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, органы местного самоуправления в пределах их компетенции.

Деятельность *Президента России* в данной сфере регулируется многими нормативными правовыми актами, и прежде всего - Конституцией РФ (ст. 80, 83 и др.).

Так, к важнейшим функциям управленческой деятельности Президента, предусмотренных Конституцией, относятся: определение основных направлений внутренней политики государства в области охраны и использования земель; нормо-творчество; организация системы центральных органов исполнительной власти России в данной области и обеспечение их согласованного функционирования и ряд других.

Компетенция *Правительства РФ* и правительств субъектов РФ в сфере охраны и использования земель определены в Конституции РФ и ряде законодательных актов.

В частности, в соответствии со ст. 114 Конституции РФ Правительство РФ:

- обеспечивает проведение в Российской Федерации единой государственной политики в данной области;
  
- осуществляет управление федеральной собственностью на природные ресурсы, в том числе и на землю;
- проводит меры по обеспечению законности, осуществлению экологических прав граждан и др.

Федеральный конституционный закон от 17.12.97 г. № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (ст. 14 и 18) определил полномочия Правительства РФ в сфере природо-пользования и охраны окружающей среды. Например, согласно ст. 18, Правительство РФ:

- обеспечивает проведение единой государственной политики в области охраны окружающей среды, в том числе и земель;

- принимает меры по реализации прав граждан на благо-приятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия;
- организует деятельность по охране и рациональному использованию природных ресурсов, в том числе и земельных ресурсов.

Наконец, в соответствии со ст. 9 Земельного кодекса РФ, к полномочиям Российской Федерации в области земельных отношений относятся:

- установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений;
- установление ограничений прав собственников и арендаторов земельных участков, землевладельцев и землепользователей, а также ограничений оборотоспособности земельных участков;
- государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля, землеустройства и ведения государственного кадастра;
- установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;
- изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации;
- разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;
- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности РФ (федеральной собственности);
- иные полномочия, отнесенные к полномочиям РФ Конституцией РФ, Земельным кодексом РФ и другими федеральными законами.

Деятельность субъектов Российской Федерации регулируется как федеральным законодательством, так и нормативными правовыми актами субъектов РФ.

В частности, в соответствии со ст. 10 Земельного кодекса РФ, к полномочиям субъектов РФ относятся:

- управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов РФ;
- изъятие (выкуп) земель для нужд субъекта РФ;
- разработка и реализация региональных программ по использованию и охране земель, находящихся в границах субъектов РФ;
- иные полномочия, не отнесенные к полномочиям РФ, а также не отнесенные к полномочиям органов местного самоуправления.

Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений определены как Федеральным законом от 28.08.95 г. (в ред. от 08.12.03 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», так и актами земельного законодательства. Так, в соответствии со ст. 6 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ведении муниципальных образований находятся вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

К вопросам местного значения отнесены:

- владение, пользование и распоряжение природными ресурсами, находящимися в муниципальной собственности;
- обеспечение санитарного благополучия населения;
- регулирование планировки и застройки территорий муниципальных образований;
- контроль за использованием земель на территории муниципального образования;
- регулирование использования водных объектов местного значения, месторождений общераспространенных полезных ископаемых, а также недр для строительства подземных сооружений местного значения;
- благоустройство и озеленение территории муниципального образования и др.

Согласно ст. 11 Земельного кодекса РФ, к полномочиям органов местного самоуправления в области земельных отношений относятся изъятие, в том числе путем выкупа, 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 также управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности.

*Специальное управление* осуществляют специально уполномоченные органы государства в данной области, для которых выполнение соответствующих функций управления является главной задачей.

Указом Президента РФ от 09.03.04 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» утверждена новая структура федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с Указом, в систему федеральных органов исполнительной власти входят федеральные министерства, федеральные службы и федеральные агентства. К специально уполномоченным государственным органам РФ относятся: Министерство сельского хозяйства, Министерство природных ресурсов, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по сельскому хозяйству, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом и некоторые другие.

Основные управленческие функции в области охраны и использования земель возложены на *Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости*, которое является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по управлению государственным имуществом и оказанию государственных услуг в сфере ведения кадастров объектов недвижимости, землеустройства, инвентаризации объектов градостроительной деятельности, государственной кадастровой оценки земель и государственного мониторинга земель, а также по государственному земельному контролю. Данное агентство находится в ведении Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации и действует на основании Положения о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.08.04 г. № 418.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 06.04.2004 г. № 160 «Вопросы Министерства природных ресурсов Российской Федерации», *МПР России* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности, а также осуществляет координацию и контроль деятельности находящихся в его ведении Федеральной службы по надзору в сфере экологии и природопользования, Федерального агентства водных ресурсов, Федерального агентства лесного хозяйства и Федерального агентства по недропользованию.

Министерство природных ресурсов РФ самостоятельно осуществляет правовое регулирование, а также разрабатывает и представляет в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов и актов Президента РФ и Правительства РФ по следующим вопросам:

- а) геологическое изучение, рациональное использование и охрана недр;
- б) использование, охрана, защита лесного фонда и воспроизводство лесов;
- в) использование и охрана водных объектов;
- г) эксплуатация водохранилищ и водохозяйственных систем комплексного назначения, защитных и других гидротехнических сооружений (за исключением судоходных гидротехнических сооружений) и обеспечение их безопасности;
- д) охрана, использование и воспроизводство объектов животного мира и среды их обитания;
- е) особо охраняемые природные территории;

ж) охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности;

з) охрана атмосферного воздуха;

и) обращение с отходами производства и потребления (за исключением радиоактивных);

к) совершенствование экономического механизма регулирования природопользования и охраны окружающей среды.

Правовой статус и функции *Федерального агентства лесного хозяйства* установлены в постановлении Правительство РФ от 06.04.2004 г. № 170 «Вопросы Федерального агентства лесного хозяйства», в соответствии с которым данное агентство является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом и правоприменительные функции в сфере лесного хозяйства. Основными функциями *Федерального агентства лесного хозяйства* являются: а) обеспечение рационального, непрерывного и неистощительного лесопользования, воспроизводства, охраны и защиты лесов, объектов животного мира (за исключением отнесенных к объектам охоты), выполнения мер по лесному семеноводству, гидромелиоративных работ и иных работ по ведению лесного хозяйства, рационального использования земель лесного фонда, сохранения и усиления средообразующих, защитных, водоохраных, рекреационных и иных полезных природных свойств лесов;

б) предоставление прав пользования участками лесного фонда;

в) обеспечение проведения лесоустройства;

г) оказание государственных услуг, связанных с предоставлением информации о состоянии участков лесного фонда, организацией выбора участков лесного фонда для разрешенных видов лесопользования;



- д) осуществление государственного мониторинга лесов;
  
- е) ведение государственного учета лесного фонда, отнесение в установленном порядке лесов к группам лесов и категориям защитности лесов первой группы, а также перевод лесов из одной группы лесов или из категории защитности лесов первой группы соответственно в другую группу или категорию;
  
- ж) ведение государственного лесного кадастра;
  
- з) рассмотрение ходатайств о переводе лесных земель в не-лесные и переводе земель лесного фонда в земли иных категорий.

*Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России)* является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции: по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере агропромышленного комплекса, включая животноводство, ветеринарию, растениеводство, карантин растений, мелиорацию, плодородие почв, использование земель сельскохозяйственного назначения, регулирование рынка сельскохозяйственного сырья и продовольствия, пищевую и перерабатывающую промышленность, производство и оборот этилового спирта из пищевого и непищевого сырья, спирто-содержащей, алкогольной и табачной продукции, устойчивое развитие сельских территорий, а также в сфере рыболовства, производственной деятельности на судах рыбопромыслового флота и в морских рыбных портах, находящихся в ведении Федерального агентства по рыболовству, охраны, изучения, сохранения, воспроизводства и использования объектов животного мира, отнесенных к объектам охоты, водных биологических ресурсов, за исключением обитающих на особо охраняемых природных территориях, а также занесенных в Красную книгу Российской Федерации (далее - водные биологические ресурсы), и среды их обитания (см. постановление Правительства РФ от 24.03.2006г. № 164).

*Ведомственное управление* осуществляют ряд федеральных органов исполнительной власти в отношении земель, которые находятся, как правило, в федеральной государственной собственности. Регулирование охраны и использования земель не является для этих органов их основной задачей, чем они и отличаются от органов

специальной компетенции. Этот вид управления распространяется прежде всего на подведомственные данным органам предприятия, учреждения и организации. Такие органы получили название органов ведомственной (отраслевой) компетенции, и к ним, в частности, можно отнести Министерство обороны РФ, Министерство путей сообщения РФ и некоторые другие.

Помимо рассмотренных видов управления выделяют *внутрихозяйственное управление*, к которое осуществляют непосредственно сами собственники земли, землевладельцы, землепользователи и арендаторы в отношении находящихся у них земель (внутрихозяйственный учет, контроль за использованием земель, внутрихозяйственная организация земельного участка и т.д.)

1

Содержание управления в данной области заключается в выполнении соответствующими органами *управленческих функций*, под которыми понимают особые виды деятельности по специальным направлениям и характеру, необходимые для организации эффективного использования и охраны земель.

Основными управленческими функциями в данной области являются:

1. распределение и перераспределение земель (предоставление и изъятие земель);
2. землеустройство;
3. ведение государственного земельного кадастра;
4. мониторинг земель;
5. государственный контроль за использованием и охраной земельных ресурсов;
6. планирование в области охраны и использования земель и ряд других.