

4. О порядке учета зеленых насаждений на объектах озеленения города Москвы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Москвы от 13.05.2008 № 379-ПП. - Режим доступа: Система Гарант.  
5. Официальный сайт Законодательного Собрания Санкт-Петербурга [Электронный ресурс]. - СПб.: Последнее обновление 08.06.2016 [16:31]. - Режим доступа: <http://www.assembly.spb.ru/article/633200002/74064/>

О.А. ХРУСТАЛЕВА

*Санкт-Петербургский горный университет, Россия*

## **РЕЗУЛЬТАТЫ ТРАНСФОРМАЦИИ СОЦИАЛИСТИЧЕСКОГО ЗЕМЕЛЬНО-ПРАВОВОГО СТРОЯ - ОСНОВА МОДЕРНИЗАЦИИ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ЗЕМЛЕУСТРОЙСТВА И КАДАСТРА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В работе анализируется влияние земельной реформы, проводимой в Российской Федерации в 1990-2004 гг., на формирование современной системы землеустройства и кадастра. Рассматриваются основные направления земельной политики в СССР и их последующая трансформация, вызванная изменением земельного строя. Проведен анализ произошедших изменений в сфере землеустройства и выявлены основные проблемы, возникшие в результате реализации земельной реформы.

**Ключевые слова:** земельная реформа, землеустройство и кадастр, рациональное использование земельных ресурсов, государственная земельная политика.

Актуальность поиска инновационных методов и инструментов модернизации современной системы землеустройства и кадастра в Российской Федерации обусловлена изменениями в сфере земельно-правовых отношений, возникших в результате проведения земельной реформы 1990-2004 гг. Современная земельная политика является результатом многолетних преобразований социалистического земельно-правового строя, который коренным образом отличался от существующего. В СССР основу земельных отношений составляла государственная собственность на землю [1]. Земля не рассматривалась как недвижимое имущество и была полностью изъята из гражданского оборота, а любые сделки, в прямой или скрытой форме нарушающие право государственной собственности на землю являлись недействительными.

В советские годы государство, помимо вопросов регулирования земельных отношений, защиты интересов предприятий и граждан, уделяло большое внимание вопросам рационального использования земельных ресурсов, повышения эффективности их использования, охраны и т.д. В связи с этим важное место в структуре земельной политики было отведено землеустройству, которое включало систему мероприятий, направленных на осуществление решений государственных органов в области пользования землей.

В конце 1980 – начале 1990 годов, наряду с процессами всестороннего реформирования экономической и политической системы СССР, возникла необходимость преобразования социалистического земельно-правового строя, обусловленная рядом причин. Во-первых, существование огромных масштабов нерационального использования земли по причине отсутствия частной собственности на землю: внимание хозяйств было сосредоточено на сохранении материальных ресурсов производства. В результате землепользователи не заинтересованы в борьбе с негативными природными процессами (эрозия, зарастание продуктивных угодий, затопление и т.д.). Во-вторых, фактическая обезличенность землепользования, что обуславливало кризис сельскохозяйственного производства, его организационно-правовых структур – колхозов и совхозов.

Обозначенные проблемы призвана решить земельная реформа, основным идеями которой являлось положение о преобразовании существующих земельных отношений путем создания многообразных форм собственности, владения и пользования землей, внедрение экономического механизма регулирования земельных отношений и экономически целесообразное распределение земель [2].

Начальный этап проведения земельной реформы характеризуется прорывными преобразованиями в земельной политике. Планировалось путем реорганизации сельскохозяйственных предприятий и создания частной собственности на землю расширить доступ к земле гражданам, предприятиям, учреждениям, заинтересованным в эффективном использовании земли и повышении ее продуктивности. Результатом преобразований должна явиться многочисленная сеть крестьянских и фермерских хозяйств.

Большое внимание уделялось и землеустройству. Так, в начале 1990-х годов предусматривалось выполнение ряда землеустроительных действий для обеспечения информацией о земле собственников, землевладельцев, землепользователей и органов управления. На основе проведенных мероприятий планировалось составление схемы землеустройства административных районов с целью создания фонда земель для наделения земель крестьянских и личных подсобных хозяйств, садоводств и огородничеств. При этом организация и финансирование мероприятий по выделению и передаче земельных участков возложено на государство[2].

К положительным результатам преобразований следует отнести создание в 1990-1991 гг. Государственного комитета РСФСР по земельной реформе (Госкомзем РСФСР), основными функциями которого являлись проведение земельной реформы, создание условий для рационального использования земель, контроль за использованием земель и т.д. Кроме того, в подчинение Госкомзему передана система государственных институтов земельного проектирования (Гипроземов). Данная структура являлась источником профессиональных знаний о природных ресурсах и выполняла ряд важнейших работ по составлению землеустроительной документации.

Однако позитивные сдвиги в сфере земельной политики не получили дальнейшего развития. Так, в течение 90-х годов Госкомзем РСФСР неоднократно реорганизовывался, его функции часто передавали в ведение другим ведомствам, сам Комитет изменял свое название вместе с выполняемыми функциями и задачами. Так, в 2000 году некоторые направления деятельности были переданы Минимущество России и Росземкадастру, после чего комитет многократно реорганизовывался и, в конечном итоге, был упразднен, а его функции расформированы по различным министерствам и службам – Минэкономразвития, Минсельхоз, Росимущество, Росреестр, Россельхознадзор и Росприроднадзор. Система Гипроземов также довольно быстро потеряла свою актуальность. В 1997 году, было принято решение о приватизации Гипроземов, в результате чего их финансирование из госбюджета прекращено, а разработанные ранее документы по землеустройству переданы в областные земельные комитеты или уничтожены за ненадобностью.

Вышеуказанные события свидетельствуют о фактическом ослаблении контроля государства за реализацией и проведением земельной политики. Дать аналогичную оценку произошедшим изменениям в сфере земельной политики позволяет и анализ основных нормативных документов, принятых в период проведения земельной реформы 1990-2004 гг. В основе разработки новых документов лежала идея о земле, не как природном ресурсе, а как объекте имущественных отношений и основы экономической деятельности. Усугубило ситуацию принятие в 2004 году Градостроительного кодекса РФ, предусматривающего расширение градостроительного законодательства в ущерб земельному.

Градостроительные интересы являлись приоритетными и в дальнейшем, что выражается в принятии последующих правовых документах. Так, например, согласно федеральному закону от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» важнейший информационный ресурс о земле – земельный кадастр – упразднили, а на смену ему пришел государственный кадастр недвижимости.

Размывание правового регулирования в совокупности с отсутствием единого органа, вырабатывающего и регулирующего земельную политику, привели к тому, что в

настоящее время не существует скоординированной системы управления земельными ресурсами. Существующее в настоящее время распределение функций управления ведет к несогласованности и противоречивости проводимых мероприятий. Помимо этого, отсутствует система проектных институтов (аналогов Гипроземов) по разработке землеустроительной документации, обеспечивающих выработку норм и стандартов различных видов деятельности, связанных с использованием земель, сохранением их как природного ресурса, учетом и оценкой.

В результате четвертьвекового реформирования земельного строя на сегодняшний день земельные ресурсы существуют сугубо как объект экономических и имущественных отношений. Информация, содержащаяся в государственном кадастре недвижимости (границы, право на земельный участок, кадастровая стоимость и т.д.), не позволяет идентифицировать землю как природный объект.

Сложившаяся ситуация усугубляется слабым вмешательством федеральных и региональных органов власти. В результате многочисленных преобразований в сфере земельной политики роль государства сводится к выполнению учетно-наблюдательных функций: оно выполняет функцию стороннего наблюдателя, нежели непосредственного участника земельных отношений и регулирующего субъекта земельного рынка.

Таким образом, для решения сложившейся проблемы необходимо активное вмешательство государства с целью планирования эффективного использования земель, осуществления контроля за их целевым использованием. Основой для принятия управленческого решения должны являться проекты землеустройства. В свою очередь, вопросы, связанные с планированием использования земельных ресурсов региона, должны решаться на основе научно обоснованного подхода и в соответствии с существующими нормативно-правовыми базами федерального и регионального порядка.

На основе проведения землеустроительных действий необходимо формирование единого информационного ресурса - земельного кадастра - для получения полноценной информации о состоянии земельных ресурсов на современном этапе. На основе данных земельного кадастра должно производиться планирование использования земель для конкретных целей.

Проведение вышеуказанных мероприятий в настоящее время достаточно проблематично, поскольку для этого требуется модернизация институциональной структуры земельной сферы с целью обеспечения учета, мониторинга и контроля использования земель, разработки и реализации проектов землеустройства. Однако эти преобразования необходимы, поскольку способствуют становлению эффективной земельной политики. В противном случае земельное законодательство в дальнейшем будет терять свою значимость и вытесняться имущественными и градостроительными интересами.

#### Литература

1. Земельный кодекс РСФСР от 01.07.1970г. (ред. от 05.01.1988 г.) [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=ESU;n=11621> (дата обращения 05.04.2016 г.)
2. Федеральный закон «О государственном кадастре недвижимости» от 24.07.2007 № 221-ФЗ (действующая редакция, 2016) [Электронный ресурс] - Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_70088/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70088/) (дата обращения 23.07.2016 г.)
3. Постановление Совмина РСФСР «О Республиканской программе проведения земельной реформы на территории РСФСР» от 18.01.1991 г. № 30 [Электронный ресурс] - Режим доступа: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102010390&ndk=&backlink=1> (дата обращения 12.05.2016 г.)