

УДК 349.41

СУБЪЕКТЫ ОКАЗАНИЯ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ В СФЕРЕ ЗЕМЛЕПОЛЬЗОВАНИЯ Subjects of Rendering Public Services in the Field of Landownership

Е. Н. Маланина – исполняющий обязанности заведующего кафедрой гражданского права Омской юридической академии

E. N. Malanina – Appointed Executive Head of the Civil Law Department of the Omsk Law Academy



Аннотация. В статье проанализированы основные субъекты оказания публичных услуг в сфере землепользования. Автор классифицирует субъектов оказания публичных услуг в сфере землепользования по различным основаниям, а также подробно их характеризует.

The article deals with the analysis of the main subjects of public services rendering in the field of landownership. The author classifies the subjects of public services rendering in the field of landownership according to different criteria and characterizes them in detail.

Ключевые слова: административная реформа, публичные услуги, землепользование.
Administrative reform, public services, landownership.

В России в результате проведения административной реформы произошла существенная корректировка системы органов управления, в том числе и в сфере землепользования. Основные направления реформы были определены Указом Президента РФ от 23 июля 2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах»¹, в числе приоритетных направлений названы следующие: исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственных организациями услуг гражданам и

юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Административная реформа осуществляется в соответствии с разработанной Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг.² (далее – Концепция административной реформы). Несмотря на то что срок Концепции административной реформы определен с 2006 по 2010 гг., большинство определенных ею направлений сохраняют свою актуальность, более того, ряд направлений приобрели самостоятельность³, что вылилось в разработ-

¹ См.: Рос. газ. 2003. 25 июля.

² См.: О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2005. № 46, ст. 4720.

³ URL: <http://www.ar.gov.ru/about/history/>

ку Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы⁴ (далее – Концепция снижения административных барьеров). Одной из целей Концепции снижения административных барьеров является повышение качества и доступности государственных и муниципальных услуг, что невозможно без создания эффективной системы управления. Е. В. Фомичева обращает внимание на то, что эффективность в работе органов управления может быть достигнута только в том случае, когда сложность управляющей подсистемы соответствует характеру деятельности, осуществляемой управляемой подсистемой⁵.

Органы государственной власти, осуществляющие управленческую деятельность в сфере землепользования, могут быть классифицированы по нескольким критериям. Если, например, исходить из характера и объема присущих им властных полномочий, то следует разграничивать их на органы специальной и общей компетенции⁶. Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции управления в области землепользования отношений независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находятся земли. Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы.

К федеральным органам общей компетенции относятся Президент РФ и Правительство РФ. Они выделены в особый вид федеральных органов власти потому, что решение вопросов управления земельными отношениями (в том числе и имущественными) не является их специальной и единственной функцией, а осуществляется наряду с решением иных задач⁷. Так, полномочия Правительства РФ в области земельно-имущественных отношений определяются Земельным кодексом Российской Федерации (далее – ЗК РФ) (ст.ст. 2, 8, 13–14, 22, 38, 54, 58, 60, 65 и т. д.), а также другими федеральными

законами. Например, ст. 8 ЗК РФ Правительство РФ осуществляет отнесение земель к категориям, перевод земель из одной категории в другую применительно к землям, находящимся в федеральной собственности.

К числу государственных органов общей компетенции относятся и органы исполнительной власти субъектов РФ. Согласно ст. 10 ЗК РФ к их полномочиям относится изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъектов РФ, разработка и реализация региональных программ использования и охраны земель, предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность, аренду, постоянное (бессрочное) пользование, безвозмездное срочное пользование из земель, находящихся в собственности субъекта РФ. Система органов государственной власти устанавливается ими самостоятельно (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ) в соответствии с основами конституционного строя России (демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления, единство государственной власти Российской Федерации и ее субъектов) и в соответствии с общими принципами организации системы органов государственной власти, устанавливаемые федеральным законом (ст.ст. 72, 77 Конституции РФ).

На территории Омской области полномочия в сфере регулирования земельно-имущественных отношений осуществляет правительство Омской области и министерство имущественных отношений Омской области. Правительство Омской области, в соответствии со ст. 55 Устава Омской области⁸, управляет и распоряжается собственностью Омской области в соответствии с областным законодательством, а также управляет федеральной собственностью, переданной в управление Омской области в соответствии с федеральным законодательством. В указанном случае имеется в виду в том числе и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности Омской области. Министерство имущественных отношений Омской области,

⁴ См.: *Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 годы и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции* : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 26, ст. 3826.

⁵ См.: *Фомичева Е. В.* Экономика природопользования : учеб. пособие. М. : Дашков и Ко, 2003. С. 43.

⁶ См.: *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. М. : БЕК, 2008. С. 136.

⁷ См.: *Ерофеев Б. В.* Земельное право : учебник для вузов. М. : Профобразование, 2009. С. 237.

⁸ См.: *Устав (Основной закон) Омской области* : принят Законодат. собр. Ом. обл. 26 дек. 1995 г. // Ом. вестн. 1995. № 249.

в соответствии с указом губернатора Омской области от 10 февраля 2004 г. № 26 «Об утверждении положения о Министерстве имущественных отношений Омской области»⁹, является уполномоченным органом исполнительной власти Омской области, обеспечивающим проведение единой государственной политики в сферах имущественных и земельных отношений на территории Омской области, управление и распоряжение в пределах своей компетенции имуществом, в том числе земельными участками, находящимися в собственности Омской области.

Функциональные органы специальной компетенции осуществляют свои полномочия по отношению к земельным участкам всех форм собственности и категорий по вопросам, указанным в положениях об этих органах (мониторинг, землеустройство, ведение государственного кадастра недвижимости). К функциональным органам специальной компетенции относятся:

1) Министерство природных ресурсов и экологии РФ. Действует на основании постановления Правительства РФ от 29 мая 2008 г. № 404 «О Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации»¹⁰. Деятельность данного министерства носит природоохранный характер, но поскольку земля является составной и неотъемлемой частью окружающей среды, эти полномочия будут представлять для нас интерес. Полномочия министерства в сфере охраны земель заключаются в проведении мероприятий по охране лесов и лесных аукционов, созданию особо охраняемых природных территорий и управлении ими;

2) Министерство регионального развития РФ (в его ведении Департамент строительства и Департамент жилищно-коммунального хозяйства). К числу его основных функций относится управление строительством, градостроительством, жилищно-коммунальным хозяйством. В свете предусмотренных ст. 9 Градостроительного кодекса РФ мероприятий по территориальному планированию, распространяющихся на зем-

ли всех категорий, функции данного министерства приобретают особую актуальность;

3) Министерство экономического развития РФ (в его ведении Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии и Федеральное агентство по управлению государственным имуществом).

Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по организации единой системы государственного кадастрового учета недвижимости, государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним, а также инфраструктуры пространственных данных Российской Федерации¹¹.

Федеральное агентство по управлению государственным имуществом (Росимущество) – федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий функции по управлению федеральным имуществом, в том числе в области земельных отношений, функции по оказанию государственных услуг и правоприменительные функции в сфере имущественных отношений¹².

Отраслевыми (ведомственными) органами являются различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство сельского хозяйства, Министерство путей сообщения, Министерство связи и др.).

Важным субъектом оказания публичных услуг в сфере землепользования являются многофункциональные центры предоставления государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональные центры)¹³. Цель создания многофункциональных центров – повышение качества предоставления публичных услуг. Опыт по созданию многофункциональных центров Россией был заимствован, поскольку аналогичные центры уже созданы в Германии, Канаде, Бразилии, Португалии, Индии, Греции и других странах, где действуют вполне успешно. По мысли разработчиков законопроекта о многофункциональных центрах, в них оправданно

⁹ См.: *Об утверждении положения о Министерстве имущественных отношений Омской области* : указ губернатора Ом. обл. от 10 февр. 2004 г. № 26 // Ом. правда. 2004. № 12.

¹⁰ См.: *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 22, ст. 2581.

¹¹ См.: *О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии* : указ Президента Рос. Федерации от 25 дек. 2008 г. № 1847 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6366.

¹² См.: *О Федеральном агентстве по управлению государственным имуществом* : постановление Правительства Рос. Федерации от 5 июня 2008 г. № 432 // *Собр. законодательства Рос. Федерации*. 2008. № 23, ст. 2721.

¹³ См.: Маланина Е. Н. Многофункциональные центры как субъекты оказания публичных услуг // *Вестн. Ом. юрид. ин-та*. 2010. № 1. С. 31.

оказание в первую очередь следующих блоков публичных услуг:

1) регистрация прав на недвижимое имущество, включая земельные участки, регистрация собственности, получение выписки из государственного кадастра недвижимости, перевод объектов недвижимости из одной категории в другую, предоставление государственного и муниципального имущества в аренду и др.;

2) социальная поддержка граждан – различные социальные выплаты и другие формы социальной поддержки и социальной защиты;

3) определение гражданско-правового статуса гражданина: регистрация по месту пребывания и проживания, выдача удостоверяющих личность документов находится в ведении федеральных органов; в ведении региональных и местных органов – регистрация рождения, смерти, актов гражданского состояния и т. д.;

4) услуги и функции, связанные с осуществлением предпринимательской деятельности: лицензирование, выдача разрешений, оказание поддержки.

Проект по созданию многофункциональных центров стартовал в 2007 г., когда в 16 субъектах Российской Федерации было создано 18 многофункциональных центров (в Астраханской, Иркутской, Калининградской, Калужской, Курской, Липецкой, Новосибирской, Ростовской, Саратовской, Тамбовской, Тульской, Ульяновской, Челябинской областях, Ставропольском крае – по одному центру, в Омской области и Ямало-Ненецком автономном округе – по два центра). Особенности пилотных многофункциональных центров являлось то, что, во-первых, на тот момент законодатель не определил понятие и правовой статус многофункционального центра и, во-вторых, субъектам РФ было дано право самостоятельно определить варианты организации и способы функционирования создаваемых центров.

В 2008 г. был проведен мониторинг деятельности первых многофункциональных центров,

по результатам которого выяснилось, что в среднем многофункциональный центр оказывает порядка 45 публичных услуг, тогда как он может предоставлять не менее 359¹⁴. Более того, характеристики многофункциональных центров в различных субъектах существенно отличались друг от друга. Это проявлялось и в количестве окон (от 5 до 72), и в площади центров (от 150 до 4 000 кв. м), и в количестве оказываемых публичных услуг (от 8 до 100). В большей части многофункциональных центров оказывались услуги только одной направленности, как правило, в социальной сфере, реже – в сфере недвижимости. Только три многофункциональных центра – в Тамбовской, Липецкой и Калужской областях – предоставляли услуги по всем направлениям, рекомендованным Министерством экономического развития РФ: предпринимательская деятельность, определение гражданско-правового статуса гражданина, социальная сфера и сфера недвижимости.

К 2013 г. в России создано уже более 600 многофункциональных центров в 62 регионах¹⁵. Безусловно, их деятельность не лишена недостатков, некоторые из которых не устранены до сих пор (например, в Омской области многофункциональный центр и по сегодняшний день оказывает публичные услуги только в социальной сфере), но деятельность их достаточно эффективна. Во-первых, посредством многофункциональных центров достигнута одна из целей административной реформы – повышение качества предоставления публичных услуг, во-вторых, следствием устранения прямого контакта с чиновниками стало снижение коррупционных рисков, в-третьих, процедура получения публичных услуг стала гораздо проще, быстрее и комфортнее, что подтверждается социологическими опросами посетителей многофункциональных центров (около 90 % потребителей публичных услуг в многофункциональных центрах высоко оценили их работу¹⁶).

¹⁴ См.: *Фин. газ.* Регион. вып. 2009. № 22.

¹⁵ URL: <http://www.ar.gov.ru/citizen/mfc/>

¹⁶ URL: www.admportal.tula.ru/2009/depek