**Министерство сельского хозяйства Российской Федерации Забайкальский аграрный институт-филиал ФГБОУ ВО**

**«Иркутский государственный аграрный университет**

**имени А.А. Ежевского»**

Технологический факультет

Кафедра землепользования и кадастров

Методические указания по изучению дисциплины

Управление земельными ресурсами (планирование и прогнозирование)

и выполнению самостоятельной работы

направления подготовки

21.03.02 «Землеустройство и кадастры»

Чита – 2015

**УДК**

«Методические указания по изучению дисциплины Управление земельными ресурсами (планирование и прогнозирование) и выполнению самостоятельной работы»для студентов всех форм обучения направления подготовки 21.03.02 «Землеустройство и кадастры» Забайкальский аграрный институт – филиал ФГБОУ ВО «Иркутский государственный аграрный университет имени А.А. Ежевского»; сост. А.В. Гайгул – Чита, 2015. - 34 с.

Составитель: доцент кафедры землепользования и кадастров

А.В. Гайгул

Рецензент: профессор кафедры землепользования и

кадастров, д.б.н. Ральдин Б.Б.

Утверждено Методической комиссией технологического факультета ЗабАИ

«13» ноября 2015 г., протокол №4

**©А.В. Гайгул, 2015**

Введение. Общие методические рекомендации по изучению курса

1. Методические указания по изучению тем

1.1 Понятие об общественных и земельных отношениях

1.2 Особенности развития земельных отношений в России в современный период

1.3 Система, принципы и методы управления земельными ресурсами

1.4 Правовой механизм управления земельными ресурсами

1.5 Организационная структура управления земельными ресурсами

1.6 Экономический механизм регулирования земельных отношений

1.7 Основные формы платы за землю

1.8 Развитие земельного рынка и его регулирование

1.9 Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения

1.10 Особенности регулирования земельных отношений в условиях разграничения земель по формам собственности

1.11 Особенности управления земельными ресурсами городов и иных поселений

1.12 Понятие государственного контроля, функции, порядок и принципы его проведения

1.13 Опыт регулирования земельных отношений в зарубежных странах

2. Методические указания по выполнению контрольной работы

3. Библиографический список

**ВВЕДЕНИЕ.**

**ОБЩИЕ МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО ИЗУЧЕНИЮ КУРСА**

«Управление земельными ресурсами (планирование и прогнозирование)» является теоретической дисциплиной, в которой раскрываются основные вопросы построения организационной структуры государственной власти, решаемые данными структурами задачи на основе современных технологий государственного управления, кадрового и информационного обеспечения управления.

Изучая данную дисциплину, студент должен получить необходимые знания по вопросам правового обеспечения управления земельными ресурсами применительно к новому земельному законодательству, а также по проблемам разграничения государственной и муниципальной собственности на земельные участки, вопросам формирования системы управления земельными участками, как на региональном, так и на муниципальном уровне.

Результатом изучения должно быть овладение методами и моделями управления земельными ресурсами, знаниями в области организационно-правового и экономического обеспечения управления землями различных категорий и форм собственности.

Для студентов изучения курса является самостоятельная работа с литературой. Рекомендации по изучению каждой темы изложены в настоящих методических указаниях. По основным темам курса читаются лекции и проводятся практические занятия. Студент выполняет одну контрольную работу.

При самостоятельном изучении курса сначала нужно ознакомиться с программой и методическими указаниями, предусмотреть сроки изучения тем и подготовки контрольной работы, проработать литературу, рекомендуемую по каждой теме. При этом основные вопросы нужно законспектировать и ответить на вопросы самопроверки.

Контрольная работа выполняется по индивидуальному заданию, в соответствии с рекомендациями, изложенными в последнем разделе методических указаний.

**1. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ИЗУЧЕНИЮ ТЕМ**

***1.1 Понятие об общественных и земельных отношениях***

*Общественные отношения* – это отношения между людьми, устанавливающиеся в процессе их совместной практической и духовной деятельности.

Они бывают *материальными* и *идеологическими.*

Поскольку основу существования и развития человеческого общества составляет производство материальных благ, то общественные отношения формируются на основе материально-производственной деятельности.

Производственные отношения определяют характер всех других общественных отношений – политических, правовых, нравственных, религиозных и т.д.

Земельные отношения являются разновидностью общественных отношений.

Земельные отношения возникают между людьми при их взаимодействии по поводу владения, пользования и распоряжения земельными ресурсами, которые выступают в роли:

1) *общественного базиса* для осуществления любой деятельности, существования растительного и животного мира, размещения и функционирования созданных человеческим трудом рукотворных объектов;

2) *уникальной «самопроизводимой машины»,* способной обеспечивать растения необходимыми для их развития питательными веществами (главного средства производства в сельско - и лесохозяйственных процессах);

3) *вовлечение в многочисленные связи* природного компонента, уязвимого в результате нерационального антропогенного воздействия.

Во все времена человечество стремилось максимально упорядочить и определенным образом регламентировать отношения по поводу земли.

Поэтому отношения по поводу земли имеют *объективную* (экономическую) *и волевую* (правовую) основу.

Это относится, в первую очередь к отношениям собственности на землю, которые, фактически, определяют земельный строй общества.

Эти отношения состоят из:

– отношений по владению (фактическому обладанию) землей;

– пользованию землей (извлечению дохода в процессе ее использования);

– распоряжению землей (ее отчуждению – продажа, дарение, завещание, обмен, залог и другие земельные сделки).

Основными элементами системы земельных отношений являются:

1) *их объект* – *земля* (отдельные участки, их части, земельные доли, земельные ресурсы в целом.

В земельные отношения также вовлечены прочно связанные с земельными участками объекты (объекты недвижимости) – водоемы, многолетние насаждения, здания, строения, сооружения и т.п., перемещение которых невозможно без нанесения несоразмерного ущерба их назначению и состоянию;

2) *субъекты* *этих отношений* (граждане, юридические лица, их объединения, государство и муниципальные образования, а также органы, выступающие от имени государства или муниципий);

3) *отношения собственности на землю*;

4) *другие виды гражданско-правовых отношений*, например, возникающие при аренде земли, предоставлении ее в пользование или пожизненное наследуемое владение или установлении сервитутов;

5) *отношения по поводу присвоения и распределения дохода*, полученного благодаря использованию земли, в том числе земельных платежей;

6) *процесс хозяйственного использования земли*;

*7) процедуры регулирования земельных отношений*.

Характер земельных отношений определяется уровнем развития производительных сил: развиваются производительные силы – изменяются и земельные отношения.

Как правило, развитие и совершенствование земельных отношений носит эволюционный характер. Однако на определенных этапах эволюционное развитие нарушается и происходит резкое изменение сложившегося земельного строя (земельные реформы, писцовые межевания, реформа 1861 года, Столыпинская реформа, национализация и коллективизация земли).

Развитию земельных отношений свойственен ряд закономерностей, в том числе:

1) необходимость соответствия социально-экономических форм землепользования сложившемуся уровню развития производительных сил и производственных отношений;

2) более высокая доходность земельных участков, обладающих лучшими плодородием, местоположением, конфигурацией, рельефом, т.е. лежащее в основе земельно-оценочных работ понятие земельной ренты;

3) основные моменты и условия процесса труда: земля, средства производства, рабочая сила должны быть сбалансированными и находиться в определенных пропорциях;

4) необходимость выделения определенных территорий для использования их в установленных государством целях;

5) эти отношения в значительной степени подвержены регулирующему воздействию со стороны общества и государства.

*Управление земельными ресурсами (УЗР)* - это совокупность функций системы управления, направленная на рациональное использование земельных ресурсов.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Что такое – общественные отношения и их виды?

2. Когда возникают земельные отношения?

3. Перечислить основные элементы системы земельных отношений.

4. Чем определяется характер земельных отношений?

5. Назвать ряд закономерностей, которые свойственны развитию земельных отношений.

6. Цель государственного регулирования земельных отношений?

7. Перечислить отличительные черты в использовании земли.

8. Что такое – управление земельными ресурсами?

***1.2 Особенности развития земельных отношений в России***

***в современный период***

Более десяти лет в нашей стране продолжается земельная реформа, направленная на решение таких задач как:

1) преобразование сложившихся земельных отношений, введение многообразия и равноправия форм собственности на землю;

2) создание условий для развития многоукладной экономики, становления более эффективных форм хозяйствования;

3) прекращение деградации земель и обеспечение их рационального и экологически безопасного использования;

4) обеспечение потребности граждан и юридических лиц в земельных участках различного целевого назначения (в первую очередь под сады и огороды для городских жителей).

Необходимость проведения земельной реформы была определена причинами социально-экономического характера:

1 Низкая эффективность использования земли в дореформенный период.

2 Неудовлетворенный на протяжении многих лет спрос горожан на сады и огороды, а также недостаточность земельных площадей под приусадебными участками сельских жителей.

3 Необходимость экономического стимулирования владельцев заброшенных и неиспользуемых земель к добровольному отказу от таких «излишков» с целью их последующего перераспределения.

Если выделять различные *этапы* в ходе осуществления *реформы*, то период *1990 – 1991 годов* можно охарактеризовать как этап наработки нового земельного законодательства и перераспределения угодий.

В *1992 – 1993 годах* большая часть из оставшихся в государственной собственности сельскохозяйственных земель была распределена между работниками сельскохозяйственных предприятий, пенсионерами этих хозяйств, работниками сельской социальной сферы в виде земельных долей.

Начиная с *1993 – 1994 годов*, в стране стал формироваться рынок земельных участков, находящихся в пользовании населения (используемые для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и дачного строительства) и к настоящему времени рынок таких участков достаточно развит и для некоторых из них является наиболее распространенной формой перераспределения.

В период *1995 – 1996 годов* основное внимание было уделено упорядочению взаимоотношений между собственниками земельных долей (работники бывших колхозов и совхозов, пенсионеры этих хозяйств, сельские врачи, учителя и другие лица, занятые в социальной сфере села) и созданными на базе бывших колхозов и совхозов новыми сельскохозяйственными организациями.

В *1997 году* был сделан вывод о существенном отставании земельных преобразований в городах и поселках от реформы на селе. Поэтому в *1997–1998 годах* было принято несколько решений по упорядочению землепользования в городах и поселках.

В результате осуществления земельной реформы сложился новый тип земельных отношений. *Произошли принципиальные изменения в формах собственности на землю*: ликвидирована монополия государственной собственности, в стране образован значительный слой собственников земельных участков (более 30 млн. человек) и земельных долей, образованных при реорганизации сельскохозяйственных предприятий (более 10 млн. человек).

Земельная реформа стала важнейшим элементом структурной перестройки экономики страны, одним из основных направлений государственной политики.

Основными задачами земельной реформы на современном этапе являются:

1) повышение эффективности использования земли;

2) создание условий для увеличения социального, инвестиционного и производительного потенциала земли;

3) превращение ее в мощный самостоятельный фактор экономического роста.

Земельная политика в России сегодня должна способствовать решению двух взаимосвязанных задач:

1 Она должна помочь справиться с первоочередными задачами экономического кризиса и его социальными последствиями.

2 Она должна создавать территориальные предпосылки для радикальной структурной перестройки в экономике.

Меры решения первоочередных задач в период кризиса должны быть нераздельно связаны с мерами по решению основополагающих проблем будущего.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Этапы осуществления земельной реформы.

2. Основные задачи земельной реформы на современном этапе.

3. Главная цель земельных преобразований?

4. Перечислить задачи совершенствования земельных отношений в России.

***1.3. Система, принципы и методы управления земельными ресурсами***

Управляют земельными ресурсами законодательные и исполни¬ тельные органы власти, которые регулируют земельные отношения и определяют общую стратегию землепользования, нормотворчества, правоохранительной деятельности. Содержание деятельности исполнительно-распорядительных органов по управлению земельными ресурсами заключается в прогнозировании и планировании использования земельных ресурсов, установлении норм и порядка землепользования, распределения и перераспределения земель, оперативно-распорядительной и контрольно-надзорной деятельности за использованием и охраной земель.

Управление земельными ресурсами обеспечивается путем создания норм, организационных структур и процедур, позволяющих выявлять, накапливать и обновлять информацию о земельных участках. Практическое решение этой проблемы предполагает создание в рамках системы управления подсистем учета и регистрации прав, формирующих организационно-правовое пространство, в котором осуществляют свою деятельность пользователи земельной собственности, настоящие и потенциальные субъекты прав.

В системе управления земельными ресурсами может быть выделено несколько *подсистем* с точки зрения их значения в процессе выработки и реализации управленческих решений:

1) *подсистема правового, организационного и экономического обеспечения* (земельный учет, регистрация прав на земельные участки, оценка земельных участков и земельных массивов), создающая необходимую методическую базу и инфраструктуру управленческих решений;

2) *подсистема массового регулирования* (налогообложение земли, зонирование территорий, регулирование деятельности профессиональных участников сферы управления земельной недвижимостью), обеспечивающая воздействие органов управления на множество субъектов прав на землю, землепользователей и через них на функционирование и развитие землепользования региона;

3) *подсистема индивидуального регулирования*, предназначенная для воздействия на отдельные земельные участки или отдельных субъектов социально-экономической деятельности.

Реализуют управленческие решения, особенно при непосредственном управлении, с помощью директивного, правового, экономического методов.

*Административный (директивный) метод* связан с принятием и реализацией непосредственных управленческих решений-директив. Этот метод основан на реализации государством своих функций по управлению, отраженных в законодательстве. Это акты прямого действия: изъятие, отвод, зонирование, мероприятия по изучению земель и их реализация.

*Правовой метод* проявляется при опосредованном управлении, когда создаваемое законодательство и нормативы использования земель вынуждают субъектов земельных отношений принимать нужные государству решения.

*Экономический метод* предполагает создание экономических стимулов и показателей, обеспечивающих реализацию государственной политики в области землепользования.

При УЗР необходимо применять все методы на каждом территориальном уровне.

К общим принципам управления земельными ресурсами относят:

1. *Приоритет государственного управления земельными ресурсами*.

Система УЗР функционирует на трех взаимосвязанных уровнях: федеральном, субъектов Федерации и муниципальном (местном), комплексно реализующих единую государственную земельную политику. Такой подход обеспечивает защиту прав собственности и владения землей, охрану земель, эффективное развитие инфраструктуры на любых территориях, надежное функционирование системы налогообложения земли, формирует порядок продажи или сдачи в аренду государственных и муниципальных земель.

Важнейшие элементы государственного управления земельными ресурсами - проведение рационального землеустройства, организация и ведение государственного земельного кадастра, регистрация прав на землю и формирование земельного оборота, кадастровая оценка земли, информационное обеспечение и подготовка кадров, государственный земельный контроль.

*2. Дифференцированный подход к управлению землями разных категорий и регионов.*

Согласно этому подходу обеспечивать правовое управление землями должны с учетом их экономических, природных и социальных особенностей.

*3. Принцип рационального использования земель.*

Земельная политика государства должна ориентироваться на формирование комплекса факторов, обеспечивающих рост эффективности производства. Так, без крупных капитальных вложений в мероприятия по мелиорации земель, повышению культуры земледелия, использованию средств защиты растений и других действий не может быть эффективного сельскохозяйственного землепользования.

*4. Единство управления земельными ресурсами и управления территориями.*

Оно определяет, что земля является важнейшим фактором эффективного развития территории. Незаменимость и ограниченность земли как компонента природы, средства производства, территориального базиса и объекта недвижимости, а также необходимость отвода территорий для размещения объектов промышленной и социальной инфраструктуры требуют: рационального распределения и перераспределения земельных ресурсов между отраслями хозяйственного комплекса; создания организационно-территориальных условий, способствующих эффективному использованию и охране земли; формирования экономического механизма, определяющего целесообразность получения земельного участка для каждой отрасли и сферы хозяйственного комплекса соответствующей площади и качества.

*5. Организационная согласованность использования земель и управления территориями.*

Этот принцип заключается в том, что управляющая система должна обеспечивать повышение эффективности системы объектов и субъектов земельных отношений, выполнение ими определенных прав и обязанностей по использованию земельных ресурсов, формирование правильной организации системы управления для нормального функционирования хозяйственного комплекса территории в целом.

*6. Систематическое совершенствование функций и методов управления земельными ресурсами.*

Оно обеспечивается внедрением достижений научно-технического прогресса в систему управления земельными ресурсами.

*7. Экономически эффективное сочетание государственного, регионального и муниципального управления земельными ресурсами.*

Его обеспечивают вертикальным и горизонтальным разделением властных полномочий между субъектами РФ и муниципальными образованиями.

*8. Разграничение функций по управлению ресурсами между органами исполнительной и представительной власти одного административно-территориального уровня.*

Законодательная база должна определять компетенцию органов исполнительной и законодательной власти, так как отсутствие разграничения приводит к ухудшению управления, что отрицательно сказывается на эффективности системы.

*9. Разделение функций между различными ведомствами на федеральном, региональном и муниципальном уровнях* (например, между территориальными органами Роснедвижимости, органами архитектуры, жилищно-коммунального хозяйства и управления государственным имуществом). Для выполнения этого принципа необходимо разграничение функций различных органов по управлению земельными ресурсами.

*10. Правовая обеспеченность управления земельными ресурсами.*

Только при наличии необходимой нормативно-правовой базы государство может управлять земельными ресурсами в условиях формирования рыночных отношений. При этом необходимо обеспечить соответствие законодательству Российской Федерации законов и иных нормативно-правовых актов, принятых суб¬ектами Российской Федерации и местными органами власти и управления, а также соответствие земельному законодательству РФ и ее субъектов законодательной базы других отраслей, связанных с регулированием земельных отношений.

*11. Принцип организационного и экономически рационального соотношения централизации и децентрализации.*

Этот принцип способствует разделению стратегических, тактических и текущих задач в управлении.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Чем обеспечивается управление земельными ресурсами?

2. Что входит в систему управления земельными ресурсами?

3. Перечислить принципы управления земельными ресурсами.

4. Назвать методы реализации управленческих решений в области управления земельными ресурсами.

***1.4. Правовой механизм управления земельными ресурсами***

Реализация поставленных задач земельной реформы потребовала пересмотра законодательных основ управления земельными ресурсами.

Совершенствование системы экономических отношений требует совершенствования системы правового обеспечения управления земельными ресурсами. Результатом этого явилось создание новой нормативно-правовой базы.

Среди нормативных актов различают конституцию, законы и подчиняющиеся им подзаконные акты. К последним относят как акты государственных органов, так и акты органов местного самоуправления.

Акты органов государственной власти подразделяют по вертикали на федеральные акты Российской Федерации и акты субъектов Российской Федерации, а по горизонтали - на законы и иные нормативно-правовые акты.

*Закон -* это нормативный акт, принимаемый в особом порядке и направленный на регулирование наиболее важных общественных, в том числе и земельных, отношений. Закон всегда нормативен, т. е. в законе всегда содержатся юридические нормы - общие правила поведения, рассчитанные на неопределенное число случаев применения.

Все законы и иные нормативные правовые акты находятся между собой в строго иерархической соподчиненности. Законы, принимаемые высшими представительными органами государственной власти, обладают наибольшей юридической силой по отношению ко всем остальным источникам права. Верховенство среди законов на всей территории России принадлежит *Конституции РФ*, наделенной высшей юридической силой, и федеральным законам. Согласно Конституции РФ все законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны ей противоречить.

Конституция России формирует основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, федеративное устройство, полномочия главы государства, законодательных, исполнительных и судебных органов власти, являющихся самостоятельными, и органов местного самоуправления. Конституционные положения служат отправными для других отраслей права, в том числе для земельного.

Являясь едиными по способу формирования, своему положению и правовой системе и значении в регулировании общественных отношений, законы подразделяют:

- на федеральные конституционные;

- федеральные, принимаемые по предметам ведения РФ и имеющие прямое действие на всей территории РФ;

- федеральные и принимаемые в соответствии с ними, и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации;

- законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, принимаемые ими по вопросам, находящимся вне пределов ведения РФ и совместного ведения РФ и субъектов Федерации.

Наряду с нормативными правовыми актами земельного законодательства к источникам земельного права относят также акты других отраслей законодательства, если они содержат правовые нормы, затрагивающие управление земельными ресурсами.

Источниками земельного права также являются *федеральные законы*.

В условиях России основной источник земельного права, как и остальных отраслей права, - подзаконные нормативные акты. В них прежде всего входят указы Президента РФ, а также постановления Правительства РФ, ведомственные акты, нормативные акты организаций, акты субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Главные подзаконные акты - *указы* Президента России.

Также источником земельного права являются *постановления* Правительства Российской Федерации, которые осуществляют исполнительную власть в Российской Федерации. Акты Правительства Российской Федерации принимают на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации и являются обязательными к исполнению в Российской Федерации.

Для осуществления определенных задач федеральные органы исполнительной власти принимают ведомственные нормативные акты.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Из каких документов состоит нормативно-правовая база у нас в стране?

2. Что такое – закон? Какой из них обладает высшей юридической силой?

3. Как по своему положению и правовой системе, а также значению в регулировании общественных отношений, подразделяются законы?

4. Перечислить источники земельного права.

5. Главные подзаконные акты?

***1.5. Организационная структура управления земельными ресурсами***

Выделяют несколько видов управления: государственное, общественное, муниципальное, внутрихозяйственное.

*Государственное управление* в области рационального использования и охраны земель означает, что государство устанавливает определенные нормы по организации использования всех земельных ресурсов страны путем формирования правовых институтов в сфере землепользования. При этом государство выступает в двух качествах: как собственник земли и недвижимого имущества (хозяйственное управление) и как орган власти.

Таблица 1.1

**Организационная структура системы УЗР**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Органы управления земельными ресурсами | | | |
| Органы, определяющие цели развития хозяйственно-экономического комплекса страны, осуществляющие распределение земельных ресурсов по субъектам РФ | Органы, курирующие техническое решение частных задач хозяйственно-экономического комплекса страны | Органы, осуществляющие независимую поддержку и развитие различных экологических природных комплексов | Органы исполнительной власти, осуществляющие комплексное управление земельными ресурсами |
| Органы государственной власти РФ, органы государственной власти субъектов РФ, местные органы власти | Министерство природных ресурсов РФ | Министерство природных ресурсов РФ | Министерства, государственные комитеты, федеральные службы |

Система органов государственного управления земельными ресурсами образует управленческую вертикаль и находится во взаимодействии с государственными органами исполнительной власти: на федеральном уровне, уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

*Представительными органами государственной власти* являются:

– аппарат Президента РФ;

– Совет Федерации и Государственная дума РФ;

– соответствующие органы субъектов РФ.

К компетенции *федеральных органов законодательной власти* относятся:

– принятие федеральных законов, регулирующих земельные отношения;

– утверждение единых принципов платы за землю и единых принципов регистрации прав на земельный участок;

– определение специального правого режима для отдельных категорий земель;

– установление порядка отнесения земель к федеральным и определение порядка распоряжения и управления этими землями.

*К органам исполнительной власти* в соответствии с законодательством относятся: органы общей и специальной компетенции.

*Органы общей компетенции:*

– Правительство РФ;

– соответствующие органы государственной власти субъектов РФ;

– органы местного самоуправления – городские, районные, поселковые и сельские администрации.

Каждый из них в пределах своей компетенции осуществляет функции управления, использования и охраны земель независимо, в чьей собственности, пользовании или ведомственном управлении находятся земли.

*К компетенции Правительства РФ* относятся:

– принятие правовых актов, регулирующих земельные отношения;

– территориальное планирование использования земель;

– установление границ особо охраняемых территорий, входящих в состав нескольких субъектов РФ;

– защита прав собственников земли, землевладельцев, землепользователей и арендаторов;

– изъятие и предоставление земельных участков, находящихся в собственности субъектов РФ;

– изменение целевого назначения земель;

– выкуп земель для государственных нужд РФ и др.

*К компетенции органов законодательной власти субъектов РФ*относятся:

– принятие законов и других нормативных правовых актов в соответствии с Конституцией РФ, земельным законодательством и другими законами РФ;

– определение территорий с особым правовым режимом использования земель, установление и изменение их границ;

– принятие законодательных и правовых актов по развитию системы земельного кадастра, землеустройства и т.д.

Органы общегосударственного управления возлагают выполнение некоторых функций на *федеральные органы государственного управления специальной компетенции*, к которым относятся: Роснедвижимость, Госстрой, Минприроды, Минсельхоз России и др.

*Органы специальной компетенции* подразделяются на:

– функциональные;

– отраслевые (ведомственные) органы.

К функциональным органам специальной компетенции относятся:

– Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость);

– Министерство имущественных отношений;

– Министерство природных ресурсов;

– органы санитарно-эпидемиологической службы Министерства соцздравразвития РФ;

– архитектурно-градостроительная служба Госстроя РФ.

Роснедвижимость и его территориальные органы – ведущие органы специальной компетенции федеральной исполнительной власти, на которые возложено общее государственное управление земельным фондом страны.

*Отраслевые (ведомственные) органы*– различные министерства и ведомства, в ведении которых находятся земли определенного целевого назначения (Министерство сельского хозяйства, Росжелдор, Министерство связи и др).

Задачи и функции федеральных органов исполнительной власти в сфере ГУЗР и недвижимости значительно отличаются.

*К функции Роснедвижимости* отнесены:

– ведение ГЗК;

– государственный земельный контроль;

– организация и осуществление землеустройства, мониторинга земель, прогнозирования и планирования рационального использования земель;

– участие совестно с другими федеральными органами исполнительной власти в формировании нормативной правовой базы по ведению ГЗК.

Таблица 1.2

**Дублирование функций государственного управления землей**

**и иной недвижимостью**

|  |  |
| --- | --- |
| Функция ГУЗР | Органы исполнительной власти |
| Установление основ федеральной политики в области РЗО | Роснедвижимость, Минэкономразвития, Мингосимущество России, МСХ России |
| Ведение ГЗК и его регулирование | Роснедвижимость, Госстрой, Мингосимущество России, Роскартография, Министерство природных ресурсов России |
| Регулирование землеустройства и формирование объектов недвижимого имущества | Роснедвижимость, Госстрой, Мингосимущество России, Роскартография, Министерство природных ресурсов России, МСХ |
| Регистрация прав собственности на недвижимость и сделки с ней | Минюст, Роснедвижимость, Госстрой, Мингосимущество России |
| Земельный контроль | Роснедвижимость, Госстрой, Мингосимущество России, Министерство природных ресурсов России |
| Оценка земель и недвижимого имущества | Роснедвижимость, Госстрой, Мингосимущество России, Минэкономразвития |
| Мониторинг земель | Роснедвижимость, Министерство природных ресурсов России |

**Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислить виды управления земельными ресурсами.
2. Назвать представительные органы государственной власти.
3. Перечислить органы исполнительной власти.
4. Перечислить федеральные органы государственного управления специальной компетенции.
5. Что входит в функции Роснедвижимости?

***1.6. Экономический механизм регулирования земельных отношений***

*Система экономических регуляторов*управления земельными ресурсами включает:

– земельный налог;

– арендную плату за землю;

– рыночную цену земли;

– залоговую цену земли;

– компенсационные платежи при изъятии земель;

– компенсационные выплаты при консервации земель;

– платежи за повышение качества земли;

– штрафные платежи за экологический ущерб;

– налоговое обложение при гражданском земельном обороте.

В настоящее время должно реализоваться одно из принципиальных положений системы управления земельными ресурсами – *обеспечение платности землепользования.*

Рыночная экономика перенесла центр тяжести управления с методов прямого регулирования на методы косвенного воздействия на экономику землепользования через налоговую систему.

Земельные платежи выполняют в системе управления земельными ресурсами компенсационную задачу:

– обеспечивают рациональное распределение земельных ресурсов между различными видами их использования;

– создают равные условия деятельности для субъектов, хозяйствующих на земельных участках, обладающих разным качеством;

– обеспечивают изъятие и направление в городской бюджет рентного дохода, создаваемого на земельных участках с лучшими условиями;

– создают финансовую базу для проведения мероприятий, повышающих качество как территориального административного образования, так и отдельных ее районов.

*Земельная рента*– это форма экономической реализации собственности на землю.

В ее составе различают: дифференциальную, абсолютную, монопольную ренту.

*Дифференциальная (разностная) рента* возникает на основе монополии на землю как объект хозяйствования. По качеству земельные участки различны и при равновеликих затратах могут обеспечить получение разного количества продукции, т.е. прибыли. С увеличением спроса на сельхозпродукцию в хозяйственный оборот вовлекаются худшие земельные участки, с которых получают обычную прибыль, а на средних и лучших – более высокую. Дополнительная прибыль и превращается затем в *дифференциальную ренту*.

Наличие частной собственности на землю обусловливает возникновение *абсолютной ренты* как части прибавочной стоимости, присваиваемой государством и другими землевладельцами в силу монополии собственности на землю. Получаемая разница между стоимостью и ценой производства (добавочная прибыль) должна передаваться в форме абсолютной ренты государству и другим собственникам земли.

Абсолютную ренту получают со всех сельскохозяйственных земель независимо от их качества, месторасположения и производительности дополнительных вложений. Но землевладельцы мелких земельных участков не имеют возможности получать значительную абсолютную ренту, т.к. их издержки на производство сельхозпродукции выше складывающегося общественно нормального уровня издержек.

Абсолютная рента увеличивает платы за землю.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислить систему экономических регуляторов управления земельными ресурсами.
2. Что входит в состав земельной ренты?
3. В результате чего возникает дифференциальная рента?
4. Чем характеризуется абсолютная рента?

***1.7. Основные формы платы за землю***

*Форма­ми платы за землю*являются:

1) земельный налог;

2) арендная плата за земли, арендодателем которых выступают органы госу­дарственной власти и местного самоуправления;

3) нормативная цена земли.

Средства, полученные от взимания земельного нало­га и арендной платы за землю, используются на финансирование землеустройства, земельного кадастра, мониторинга земель, по­вышение их плодородия, освоение новых земель, а также на ин­женерное и социальное обустройство территории.

В статье 2 закона «О плате за землю» записано, что целью введения платы за зем­лю является стимулирование рационального использования, охраны и освоения земель, повышения плодородия почв, выравнивания социаль­но-экономических условий хозяйствования на землях разного качества, обеспечение развития инфраструктуры в населенных пунктах, формирование специальных фондов финансирования этих мероприятий.

Статья 3 закона гласит, что размер земельного налога не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственников земли, землевладельцев, зем­лепользователей и устанавливается в виде стабильных платежей за едини­цу земельной площади в расчете на год.

*Ставки земельного налога*дифференцированы по катего­риям земель, а для земель сельскохозяйственного назначения также по угодьям и группам почв.

*Земельный налог на сельскохозяйственные угодья* устанавливается с уче­том состава угодий, их качества, площади и местоположения.

Законом «О плате за землю» установлены фиксированные значения средних ставок налога в расчете на 1 га мелиорированной пашни по субъек­там Российской Федерации, которые, в свою очередь, дифференцируются по видам и подвидам угодий исходя из кадастровой оценки земель.

При этом к показателям оценки земель вводятся поправочные коэффи­циенты на местоположение земель.

*Арендная плата за землю* является одним из видов платы за землю. Раз­мер арендной платы за землю устанавливается по договоренности между арендодателем и арендатором.

Арендная плата может устанавливаться как в денежной, так и в натуральной форме. Может применяться и комбинированная форма оплаты, однако доли, размеры и виды каждой формы должны определяться конкретно.

В сложившихся условиях развития земельной реформы возможны два взаимозаменяющих направления развития арендных отношений:

– аренда зе­мельных долей сельскохозяйственным предприятием у их собственников;

– внутрихозяйственный арендный подряд.

Во всех случаях размер арендной платы определяется договором и может быть рассчитан одним из методов оценки недвижимости:

– оценкой по прямому сравнению продаж;

– оценкой по доходности;

– оценкой по затратам.

*Нормативная цена земли* является одним из способов участия государства в регулировании рыночных земельных отношений. Она представляет собой фиксированную, законодательно устанавливаемую цену на землю, применяемую в установленных законодательством случаях.

Нормативная цена земель различ­ного целевого назначения определяется по оценочным зонам, административным районам, поселениям или их группам без увязки с величиной земельного налога. Нормативная цена не может превышать 75 процентов уровня рыночной цены на ти­пичные земельные участки соответствующего целевого назначе­ния.

В статье 25 закона «О плате за землю» ***норматив­ная цена земли*** определяется как показатель, характеризующий стоимость участка определенного качества (по кадастровой оценке земель) и место­положения исходя из потенциального дохода за расчетный срок окупаемо­сти. Она может применяться в качестве стартовой цены при выкупе зе­мельных участков в связи с приватизацией объектов государственной и муниципальной собственности и при продаже участков для индивидуаль­ного предпринимательства.

В соответствии с постановлением Правительства РФ от 3 ноября 1994 г. «О порядке определения нормативной цены земли» нормативная цена зе­мельного участка определена как 200-кратный размер земельного налога по ставкам за соответствующую по качеству (по данным земельного када­стра) и целевому назначению землю.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислить формы платы за землю.
2. Цель введения платы за землю?
3. От чего зависит ставка земельного налога?
4. Чем определяется размер арендной платы?
5. Что представляет собой нормативная цена земли?

***1.8. Развитие земельного рынка и его регулирование***

Проблема рыночного оборота земель имеет многоаспект­ный характер. Она затрагивает социальные, экологические, мо­рально-нравственные и даже политические вопросы. Но, прежде всего, *земельный рынок*–это способ перераспределения земель, который носит экономический характер. Поэтому предложения о целесообразности или, наоборот, недопустимости вовлечения земли в рыночный оборот должны быть обоснованы именно эко­номически.

Можно выделить два основных способа перераспределения земель:

*1)* *административное перераспределение,*при котором решение о предоставлении или изъятии земли принимает специ­ально уполномоченное лицо, например, государственный или муниципальный орган;

*2) рыночное перераспределение,*когда старый и новый пользователи земли осуществляют его, руководствуясь своими, в первую очередь экономическими интересами.

Было бы неправильным сводить понятие «рынок» земли только к операциям купли-продажи. Ведь понимая рыноч­ное перераспределение земель как добровольную, выгодную обе­им сторонам переуступку земли одним землепользователем дру­гому, в понятие*«земельной рынок»* следует включить все не противоречащие закону сделки, связанные с рыночным перераспре­делением земли, в т. ч. аренду и иные способы перехода права пользования землей, не связанные с ее отчуждением.

В качестве основных способов регулирования отечествен­ного земельного рынка в современных условиях можно выде­лить следующие:

1) запрет рыночного оборота для отдельных земель (особо ценные земли, заповедники, памятники истории и культуры, зоны отдыха и другие);

2) ограничение в обороте раз­личных земель, например, по времени (мораторий) или запрет некоторых видов сделок (только аренда);

3) недопустимость са­мовольного изменения участниками сделок целевого назначения земель, такие решения могут принимать только органы государ­ственной власти и местного самоуправления;

4) стимулирование сделок, ведущих к оптимизации землепользования и установление преимущественного права покупки земельных участков для собственников смежных земель;

5) введение специальных ква­лификационных или иных требований к потенциальному поку­пателю земель сельскохозяйственного назначения;

6) установле­ние государством процедур продажи земли, несоблюдение кото­рых влечет недействительность соответствующих сделок;

7) дифференцированное налогообложение различных земельных сделок (в зависимости от продолжительности владения, разницы цен при предыдущей покупке и последующей продаже, причины продажи, целевого назначения участка и других обстоятельств продажи);

8) установление налогооблагаемой базы при соверше­нии различных земельных сделок на основе кадастровой оценки земель;

9) борьба с теневым рынком земель и сокрытием реаль­ных сумм сделок, например, отказ в регистрации сделки купли-продажи в случае явного занижения цены участка в сравнении со сложившимися ценами или преимущественное право госу­дарства на приобретение этого участка;

10) контроль за соблю­дением собственником земли тех обязательств, которые он при­нял на себя при приобретении участка (срок возведения объекта, благоустройство, инвестиции).

*Рыночный оборот земель*не только решает задачи по их перераспределению, но и позволяет привлечь дополнительные инвестиции**.** В целом развитие земельного рынка является объектив­ной потребностью рыночной экономики. Но вовлечению земли в рыночный оборот сопутствует ряд возможных негативных по­следствий (спекуляция и перманентная перепродажа земельных участков, выведение плодородных земель из сферы сельскохо­зяйственного использования, обострение отношений между ли­цами, купившими участки и смежными землепользователями и т.п.). Поэтому земельный рынок должен регулироваться го­сударством.

*Последний вид земельных сделок (залог)*, с точки зрения рыночного перераспределения земель, занимает особое место. Так и для конкретных участников сделки по залогу земли, и для государства наиболее благоприятным исходом данной сделки яв­ляется исключение необходимости прибегать к продаже (т.е. пе­рераспределению) заложенного земельного участка. Залог земли это чисто финансовая операция, которая только в случае нежела­тельного развития ситуации (неспособности залогодателя возвра­тить кредит) повлечет за собой отчуждение земли.

С проблемой правильного определения рыночной цены земли тесно связана проблема *залоговой стоимости земельного участка*, необходимой для развития ипотечного кредита как наиболее доступного для широких масс населения.

Залоговая стоимость земельного участка определяется для осуществления залога земли. Главное назначение залога земли – дать ее владельцу финансовые ресурсы для укрепления материально-технической базы своего хозяйства и на этой основе обеспечить его рентабельную работу. Залоговую цену определяют на рентной основе и индексируют с учетом инфляции. Залог следует использовать для получения кредитов на долгосрочные мероприятия – улучшение земель, строительство производственных объектов, покупка техники и удобрения.

*Ипотека* – разновидность залога недвижимого имущества с целью получения *ссуды*. Она предоставляет кредитору-залогодателю право предъявлять претензии к должнику в пределах суммы зарегестрированного залога.

Документом о залоге недвижимого имущества является *закладная.*

Ее составляют в нотариальной конторе, а о залоге недвижимости делают отметку в кадастровых документах.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Дать характеристику земельному рынку.
2. Перечислить основные способы перераспределения земель.
3. Охарактеризовать обременение и ограничение земельного участка.
4. Что такое – залоговая стоимость земельного участка?
5. Дать определение ипотеке.

***1.9. Регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения***

Рыночное перераспределение неизбежно для всех земель, но различные категории земель все­гда будут отличаться по темпам вовлечения в рыночный оборот, преобладанию или наоборот, полному исключению на какое-то время некоторых видов сделок. В первую очередь это относится к землям сельскохозяйственного назначения.

В экономически развитых странах совершение сделок с сельскохозяйственными землями подлежит особому регулирова­нию (со стороны государства, кооперативов, потребительских обществ и т.п.) в целях предотвращения спекуляции землей и ее несельскохозяй­ственного использования.

В качестве основных способов регулирования отечествен­ного земельного рынка в современных условиях можно выделить следующие:

1) полный запрет рыночного оборота для отдельных земель (особо ценные земли, заповедники, памятники истории и культуры, зоны отдыха и другие);

2) ограничение в обороте раз­личных земель, например, по времени (мораторий) или запрет некоторых видов сделок (только аренда);

3) недопустимость са­мовольного изменения участниками сделок целевого назначения земель;

4) стимулирование сделок, ведущих к оптимизации зем­лепользования и установление преимущественного права покуп­ки земельных участков для собственников смежных земель;

5) введение специальных квалификационных или иных требова­ний к потенциальному покупателю земель сельскохозяйственно­го назначения;

6) установление государством процедур соверше­ния и регистрации земельных сделок, несоблюдение которых влечет их недействительность;

7) дифференцированное налого­обложение различных земельных сделок (в зависимости от про­должительности владения, разницы цен при предыдущей покупке и последующей продаже, причины продажи, целевого назначения участка и других обстоятельств продажи);

8) контроль за соблю­дением тех обязательств, которые покупатель или арендатор зем­ли приняли на себя при приобретении участка (срок возведения объекта, благоустройство, инвестиции).

**Вопросы для самопроверки:**

1. Перечислить основные способы регулирования земельного рынка в России.
2. Какой Федеральный закон регулирует оборот земельных участков сельхозназначения?
3. Назвать принципы, на основе которых осуществляется оборот земель сельхозназначения.
4. Как производится приватизация земельных участков из земель сельхозназначения?

***1. 10 Особенности регулирования земельных отношений***

***в условиях разграничения земель по формам собственности***

Все земли, не переданные в ходе реформы в частную соб­ственность, остаются в государственной собственности. Эти не­приватизированные земли могут быть отнесены к федеральной, региональной или муниципальной собственности. В качестве основных принципов разграничения неприва­тизированных земель на федеральные, региональные и муници­пальные можно выделить следующие.

1*Правопреемство Российской Федерации, к* которой пе­решли права и обязательства Союза ССР в отношении земли, т.е. все неприватизированные земли пока находятся в собственности Российской Федерации. Под правопреемством можно понимать и последовательность действий тех органов, которые будут при­нимать решения по разграничению земель, по отношению к принятым ранее, но не реализованным на практике решениям (такие решения содержатся в ряде федеральных законов и указов Президента Российской Федерации – всего: более чем в 30-ти нор­мативных правовых актах).

2 *Потребность Российской Федерации*, еесубъектов и муниципальных образований в земле для осуществления функ­ций и полномочий, отнесенных к их сферам ведения уже дейст­вующими федеральными законами.

3 В тех случаях, когда разграничение по формам собственности будет осуществляться в отношении земель, на которых расположены те или иные объекты, уже имеющие собственника (федерального, регионального или муниципального) – *создание единых земельно-имущественных комплексов.*

4 *Стабильность прав на землю граждан и юридических лиц,* которым соответствующие участки ранее были предостав­лены во владение или пользование.

5*Безвозмездный характер предстоящего разграничения*. Но при этом должны быть определены источники финансирова­ния работ по техническому обеспечению такого разграничения (инвентаризация земель, определение и вынос в натуру границ участков и т.п.).

В качестве критериев формирования федеральной госу­дарственной земельной собственности можно выделить:

1) ранее принятые решения о необходимости такого отнесения, например по землям обороны;

2) наличие на соответствующей территории федеральных объектов, а также федеральных лесов или водо­емов;

3) межрегиональное или общероссийское значение тех или иных территорий;

4) необходимость использования соответст­вующих земель для осуществления полномочий, отнесенных Конституцией к ведению Российской Федерации.

Основными критериями, позволяющими осуществить формирование *муниципальных земель***,** являются:

1) принятые органами государственной власти решения о передаче ранее на­ходившихся в государственной собственности земельных участ­ков в муниципальную собственность или договора о приобрете­нии в собственность земельных участков муниципальными об­разованиями у граждан и юридических лиц;

2) участки, занятые объектами, находящимися в собственности муниципальных об­разований, в том числе городскими лесами или обособленными водоемами;

3) земли, в отношении которых местные админист­рации фактически вступили в права по распоряжению ими, т.е. приняли решение о предоставлении земельных участков в по­жизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) или срочное пользование, а также в аренду;

4) объективная потребность муниципальных образований в землях общего пользования, в особо охраняемых природных террито­риях местного значения и т.п.

Учитывая масштабы предстоящих работ по разграниче­нию, и различие социально-экономической обстановки, степени обследованности земель и правового поля в различных субъек­тах РФ, этот процесс должен осуществлять­ся поэтапно, начиная с наиболее бесспорных земель и постепен­но охватывая те земли, которые могут быть причиной конфликта различных интересов.

Для реализации такого разграничения на практике потре­буется выполнение комплекса работ по инвентаризации земель, соответствующих землеустроительных и картографо-геодезических работ, выполнением которых будут заниматься землеустроительные и другие организации.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Как разграничиваются неприватизированные земли?
2. Перечислить их основные принципы.
3. Назвать основные критерии формирования федеральной земельной собственности.
4. Критерии отнесения земель к собственности субъектов РФ?
5. Критерии, формирующие муниципальные земли?

***1.11 Особенности управления земельными ресурсами городов***

***и иных поселений***

Управление землями населенных пунктов осуществляется в тесном взаимодействии органов государственной власти и управления на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ с органами местного самоуправления. Их совместная деятельность выражается в установлении основ федеральной политики в области градостроительства и реализации государственной градостроительной политики.

В системе органов исполнительной власти *управление землями населенных пунктов и регулирование градостроительной деятельности*осуществляется федеральными органами архитектуры и градостроительства, органами архитектуры и градостроительства субъектов Poссийской Федерации (территориальные органы архитектуры и градостроительства), органами государственной экспертизы градостроительной и проектной документации.

Органы архитектуры и градостроительства городских и сельских поселений, других муниципальных образований (местные органы архитектуры и градостроительства) образуются по решению органов местного самоуправления и организуют свою работу в соответствии с уставами муниципальных образований.

**Федеральный орган архитектуры и градостроительства**:

– вносит в Правительство Российской Федерации предложения о совершенствовании законодательных и иных нормативных право­вых актов в области градостроительства;

– представляет в Правительство Российской Федерации проекты федеральных законов и иных нормативных правовых актов в облас­ти градостроительства;

– разрабатывает основы федеральной политики в области градо­строительства и осуществляет контроль за их реализацией;

– обеспечивает разработку Генеральной схемы расселения на тер­ритории Российской Федерации и Основных положений данной схемы;

– устанавливает порядок разработки, согласования, экспертизы и утверждения градостроительной документации.

Органы архитектуры и градостроительства субъектов Российской Федерации организуют разработку и реализацию, а местные органы архитектуры и градостроительства разрабатывают и организовывают программы и мероприятия государственной политики в области градостроительства на соответствующих территориях.

Предоставление земельных участков в городских и сельских поселениях осуществляется в соответствии с земельным законодательством Российской Федерации.

Земельные участки предоставляются на праве собственности, бессрочного пользования, аренды или временного пользования.

Чаще всего применяются две последние формы права на землю: временное пользование – на период строительства объекта, аренда земли – для хозяйственной эксплуатации участка.

Для индивидуального жилищного строительства, а также для ведения личного подсобного хозяйства или садоводства (в мелких населенных пунктах) участки предоставляются в собственность по нормам, устанавливаемым администрацией населенной пункта.

В случае предоставления земельных участков на праве собственности или праве долгосрочной аренды органы местного самоуправления вправе объявлять *конкурсы или аукционы*, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

При делении земельных участков или изменении их границ и параметров соблюдаются границы, отделяющие территории кварталов, микрорайонов и других элементов планировочной структуры от улиц, проездов и площадей в городских и сельских поселениях (красные линии) и границы застройки, устанавливаемые при размещении зданий, строе­ний, сооружений, с отступом от красных линий или от границ земельного участка и требования градо­строительных регламентов к минимальным размерам земельных участков.

Земельные участки в населенных пунктах могут предоставляться на праве общей собственности нескольких субъектов**.** Так, в качестве объектов права общей собственности на земельный участок могут выкупать совладельцы одного жилого дома.

Нормативный размер земельного участка, передаваемого в общую долевую собственность домовладельцев бесплатно, определяется в за­висимости от площади участка, занятого непосредственно жилыми зда­ниями и иными объектами недвижимости, входящими в состав кондо­миниума. Если фактическая площадь земельного участка в существующей застройке меньше нормативных размеров площади, бесплатно передаваемой в общую долевую собственность домовладельцев в соответствии с действующим законодательством, и увеличение размеров площади в кондоминиуме за счет земель не представляется возможным, то границы передаваемого земельного участка в кондоминиуме устанавливаются по фактически существующим границам.

Сверхнормативная территория может быть передана домовладельцам или товариществу собственников жилья в собственность (за плату) или в аренду только при условии, что она в соответствии с утвержденной градостроительной и землеустроительной документацией не может быть использована в качестве самостоятельного объекта.

*Территория общего пользования* (основные проезды, детские и спортивные площадки, массивы зеленых насаждений, иные объекты общего пользования) в границах квартала, микрорайона подлежит передаче в собственность или аренду домовладельцам или товариществу собственников жилья только при условии установления соответствующих ограничений и сервитутов.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Кем осуществляется управление землями населенных пунктов?
2. Функции Федерального органа архитектуры и градостроительства?
3. Функции органов архитектуры и градостроительства субъектов РФ?
4. Функции местных органов архитектуры и градостроительства?
5. Особенности передачи земельного участка в общую долевую собственность?

***1.12 Понятие государственного контроля, функции, порядок***

***и принципы его проведения***

*Задачи государственного контроля* за использованием и охраной земель состоят в обеспечении соблюдения всеми юридическими, физиче­скими и должностными лицами, а также органами государственной власти и местного самоуправления требований земельного законода­тельства в целях рационального использования и охраны земель.

К числу *высших органов государственной власти и управления* от­носятся: Президент РФ, Федеральное Собрание, Правительство РФ.

На них возложены общегосударственные задачи в области нормотворчества, установления основ рационального использования и охраны земель­ных ресурсов, а также осуществления государственного контроля в иной сфере.

Вопросы правового регулирования отношений по эффективному использованию и охране земель, осуществления контроля в ре­гионах отнесены к компетенции органов исполнительной и законода­тельной власти субъектов Российской Федерации.

К органам общей компетенции можно отнести и органы местного самоуправления, в число которых включаются в городах, сельских поселениях, других населенных пунктах собрания представителей (дума, муниципальный комитет и т.п.), главы местных администраций, мэр и т.п.

На территориях, объединяющих несколько городских или сельских поселений, общим решением органов местного самоуправления может быть создан ассоциированный орган соответствую­щих территорий.

*Специально уполномоченными федеральными органами* исполнительной власти, осуществляющими госземконтроль, являются:

– Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости (Роснедвижимость) и его органы на местах;

– Государственный Комитет Российской Федерации по охране ок­ружающей среды (Госкомэкологии России) и его органы на местах;

– Министерство соцздравразвития Российской Федерации (органы санитарно-эпидемиологического надзора);

– Государственный комитет Российской Федерации по строитель­ству и жилищно-коммунальному комплексу (Госстрой России).

Эти органы осуществляют свои функции во взаимодействии с другими органами исполнительной власти и между собой.

В целях привлечения широкой общественности к осуществлению контроля за использованием и охраной земель приказом по Роснедвижимости России и его органов на местах назначаются внештатные *обществен­ные инспекторы*по использованию и охране земель соответствующих территорий из числа лиц, хорошо знающих земельное законодательство, имеющих опыт работы в деле сохранения и улучшения природной среды.

Общественные инспекторы несут персональную ответственность за объективность и качество представляемых материалов по результатам проверок.

В соответствии с Положением о порядке осуществления государственного контроля за использованием и охраной земель, утвержденные постановлением Правительства РФ от 23.12.1993 г. в ред. от 12.03.1996 г., Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, и его органы на местах осуществляют контроль за:

– соблюдением предприятиями, учреждениями, организациями и гражданами земельного законодательства и установленного режима использования земельных участков в соответствии с целями, для которых они были предоставлены;

– пресечением самовольного занятия земельных участков и других правонарушений;

– предоставлением достоверных сведений о наличии, состоянии и использовании земельных участков, а также информации о наличии свободного земельного фонда;

– своевременной рекультивацией нарушенных земель, восстанов­лением плодородия и других полезных свойств земли, снятием, ис­пользованием и сохранением плодородного слоя почвы при прове­дении работ, связанных с нарушением земель;

– проектированием, размещением и строительством объектов, деятельность которых связана с негативным влиянием на состояние земель;

– своевременным и качественным выполнением мероприятий по улучшению земель, предотвращению и ликвидации последствий эрозии, засоления, заболачивания, подтопления, опустынивания, ис­сушения, переуплотнения, загрязнения и других процессов, вызы­вающих деградацию земель и понижающих их плодородие;

– соблюдением установленных сроков рассмотрения заявлений граждан о предоставлении им земельных участков;

– своевременным возвратом земель, предоставленных во времен­ное пользование.

*Государственные инспекторы по использованию и охране земель* и их заместители кроме того имеют право контролировать проведение аукционов, конкурсов, заключение сделок по купле-продаже, дарению, обмену и другие операции с землей и вносить предложения о призна­нии в установленном порядке недействительными указанных операций, проводимых с нарушением действующего законодательства.

*Общественные инспекторы вправе:*

– беспрепятственно при предъявлении удостоверения посещать и обследовать использование земельных участков независимо от их ведомственной принадлежности и форм собственности;

– составлять *Протоколы* о выявленных нарушениях земельного законодательства;

– направлять оформленные Протоколы о нарушениях земельного законодательства в комиссию по контролю за использованием и охраной земель соответствующего комитета по земельным ресурсам и землеустройству для решения вопроса о привлечении виновных лиц к административной ответственности;

– вносить на рассмотрение в органы Роснедвижимости *Предложения* о приостановлении:

1) промышленного, гражданского и другого строительства;

2) разработки месторождений полезных ископаемых и торфа;

3) эксплуатации объектов;

4) проведения агротехнических, лесомелиоративных, геологоразведочных, поисковых, геодезических и иных работ, если они осуществляются с нарушением земельного законодательства.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Функции госконтроля за использованием и охраной земель?
2. Какие органы реализуют контрольные функции?
3. Кто является главным госинспектором по использованию и охране земель РФ?
4. Функции общественных инспекторов по использованию и охране земель?
5. Права госинспекторов по использованию и охране земель?

***1. 13 Опыт регулирования земельных отношений в зарубежных странах***

В развитых странах государственное регулирование охватывает как процесс использования земель­ных ресурсов, так и право распоряжения земельной собственно­стью.

В частности, распространена практика территориального планирования земель (в *Великобритании* – планирование городской и сельской территории, в *Германии* – упорядочение терри­торий, во *Франции* – устройство территории, в *США*– зони­рование).

Средством достижения установленного режима ис­пользования земель служит, например, возможность изъятия в административном порядке участка у собственника, нарушивше­го правовой режим (*Шотландия, Франция*) или более мягкая система штрафов *(США).*

В странах со сложившимися рыночными отношениями го­сударство активно вмешивается в процесс купли-продажи земли, но это осуществляется на основе эффективно действующего ры­ночного механизма.

Особенно детально регулируется (со сторо­ны государства, кооперативов, потребительских обществ и т.п.) использование сельскохозяйственных земель. Во многих случа­ях для отчуждения сельскохозяйственных и лесных земель тре­буется специальное разрешение, определен круг лиц, имеющих преимущественное право покупки, а также требуется обладание соответствующей квалификацией для организации последующе­го использования таких земель.

В большинстве стран аренда земель дополняет институт их купли-продажи. Но в странах, где нет частной собственности на землю, аренда является основным рыночным механизмом оп­тимизации землепользований (*Китай)*.

Законодательство ряда стран (*Бельгия, Дания*) устанавливает перечень оснований, при которых договор аренды может быть расторгнут арендодателем.

В значительной степени земельные отношения регламен­тируются аграрным законодательством. Наряду с законами составной частью механизма регулирования земельных отношений в процессе сельскохозяйственного производства (например, в *США*) являются федеральные программы, которые в отличие от законов являются не обязательными, а добровольными.

В настоящее время вопросы эффективного использования земельного фонда сельскохозяйственного назначения занимают важное место в экономике европейских государств. Поскольку продовольственная проблема носит гло­бальный характер, главным является обеспечение достаточного фонда продо­вольствия для систематически возрастающего населения планеты. В то же вре­мя страны Евросоюза сталкиваются прежде всего с перепроизводством агропродукции, нарушениями рыночного равновесия и необходимостью осуществ­ления в рамках совместной аграрной политики экспортных субсидий, что про­тиворечит провозглашенному курсу на последовательную либерализацию сель­скохозяйственного рынка.

Можно выделить два направления в стратегическом использовании зе­мельного фонда сельскохозяйственного назначения:

– первое – сохранение производства агропродукции на всей площади сель­хозугодий, что означает ориентацию на относительно экстенсивное их исполь­зование, а следовательно, и низкий уровень производственного потенциала;

– второе – концентрация агропроизводства прежде всего в районах с бла­гоприятными почвенно-климатическими условиями, что ведет к интенсификации сельского хозяйства, к эффективному использованию производственного по­тенциала.

Выбор направления или состояния их элементов предполагает всесто­ронний учет социальных, экономических и экологических аспектов хозяйственнойдеятельности. Сочетание изложенных двух направлений означает, что при выработке аграрной политики государства надо разрабатывать дифферен­цированные экономические механизмы, обеспечивающие высокоинтенсивное агропроизводство в районах с неблагоприятными условиями, для ведения сель­ского хозяйства. Такой курс должен привести к постепенному изменению раз­мещения и структуры агропроизводства, повышения его конкурентноспособ­ности на мировом рынке.

Сохранение агропроизводства в районах с неблагоприятными для веде­ния сельского хозяйства условиями возможно лишь в случае осуществления государственных субвенций.

Обычно они действуют в двух формах: производ­ственных дотаций и поддержки доходов фермеров. Практически обе формы означают поддержку доходов сельхозпредприятий. Но первая из них ведет к росту производства агропродукции, а вторая – к выравниванию фермерского дохода от ферм, расположенных в неблагоприятных для ведения сельского хо­зяйства регионах, с доходами от ферм, находящихся в нормальных производ­ственных условиях.

В последние годы в экономически развитых странах преобладает тенден­ция к экологизации агпропроизводства, прежде всего в районах с неблагопри­ятными условиями для ведения сельского хозяйства.

При этом можно констатировать, что экологическая концепция ведения сельского хозяйства в странах ***ЕС*** прежде всего направлена на сниже­ние перепроизводства агропродукции, в тоже время она должна стимулировать дальнейший технико-биологический прогресс в сельскохозяйственном производстве, обеспечивающий более эффективное использование аграрного земельногофонда.

Вопрос о формах земельной собственности решается в развитых в эконо­мическом отношении странах различно.

В *США* и *Канаде*, например, земля может быть и государственной, и частной. В странах, где земельные угодья яв­ляются объектом частного владения *(Англия, Бразилия)* рамки прав земельных собственников под давлением общенациональных интересов все более сужа­ются, при одновременном распределении прав или государства, или хозяйст­вующих субъектов, непосредственно использовавших землю.

Вопросы производства сельскохозяйственной продук­ции на любой земле регулируются многими структурами: государственными, кооперативными, потребительскими обществами и т.д. Что касается земли как товара, то купить ее могут далеко не все, причем ограничением являются не только наличие средств, но и законодательно утвержденные условия, которым должен отвечать покупатель. Так, например, в *Германии* продажа сельскохозяйственного участка не ферме­ру рассматривается как «нездоровое перераспределение» земли. Арендные до­говора также заключаются в соответствии с указанными правовыми нормами.

Во *Франции* в настоящее время существует свободная торговля землями. Однако для того, чтобы избежать избыточного скопления производственных земель, они распределяются в соответствии с демографией, с учетом экономи­ческой рентабельности. С учетом концепции частной собственности государство непосредственно не вмешивается в процесс торговли землей. Однако в стра­не существуют объединения по улучшению и устройству сельского хозяйства (SAFER). Они выступают как частноправовые товарищества, обладающие ком­петенцией в масштабе соответствующего региона. Их целью является приобретение сельскохозяйственного земельного имущества и последующая перепродажа его приоритетным кандидатам.

**Вопросы для самопроверки:**

1. Особенности регулирования земельных отношений в странах Восточной и Западной Европы?
2. Особенности регулирования земельных отношений в США и Канаде?
3. Регулирование системы землепользования во Вьетнаме.
4. Содержание земельных отношений в Китае?
5. Особенности УЗР в странах с переходной экономикой.

**2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ**

**ПО ВЫПОЛНЕНИЮ КОНТРОЛЬНОЙ РАБОТЫ**

Контрольная работа выполняется после изучения всех тем курса, в соответствии с методическими указаниями. Контрольная работа оформляется на стандартных листах писчей бумаги формата А4 в виде реферата. Ее содержание и объем должен соответствовать варианту задания и теме реферата. Номер варианта соответствует списочному номеру в журнале. В конце реферата необходимо указать список используемой литературы.

Контрольная работа должна быть проверена и зачтена. Она предъявляется преподавателю при сдаче экзамена.

***Темы рефератов для выполнения контрольной работы по***

**УПРАВЛЕНИЮ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (ПЛАНИРОВАНИЕ И ПРОГНОЗИРОВАНИЕ)**

1 Развитие земельных отношений в западноевропейских странах и США.

2 Особенности регулирования земельных преобразований в странах Восточной Европы.

3 Характер и содержание земельных отношений в КНДР.

4 Основные направления государственного управления земельными ресурсами в зарубежных странах.

5 Регулирование системы землепользования во Вьетнаме.

6 Продажа и аренда земель в развитых зарубежных странах.

7 Особенности управления земельными ресурсами в странах с переходной экономикой.

8 Земельная реформа в России.

9 Основные направления государственной земельной политики в России.

10 Арендные отношения в России.

11 Земельный рынок в России.

12 Современная система управления земельными ресурсами Российской Федерации.

13 Информационное обеспечение регулирования земельных отношений.

14 Развитие ипотечного кредитования в России.

15 Правовое регулирование земельных отношений.

16 Залоговые отношения в России.

17Оценка стоимости земельных участков.

18 Зонирование земель поселений.

19 Рыночный оборот земель сельскохозяйственного назначения.

**БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

1 **Варламов, А.А.** Земельный кадастр. Т. 2 / А.А. Варламов. – М.: Изд-во «КолосС», 2004.

2 **Липски, С.А.** Проблемы управления сельскохозяйственным землевладением в современной России / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2001.

3 **Кухтин, П.В.** Управление земельными ресурсами / П.В. Кухтин, А.А. Левов, В.В. Лобанов, О.С. Семкина. – Спб.: Изд.-во «Питер», 2005.

4 **Липски, С.А.** Особенности регулирования земельных отношений в условиях рыночной экономики / С.А. Липски. – М.: ГУЗ, 2000.

5 Федеральный закон Российской Федерации № 101 − ФЗ «ОБ обороте земель сельскохозяйственного назначения». – М., 2002.

6 **Чешев, А.С.** Земельный кадастр: учебник для вузов / А.С. Чешев, И.П. Фесенко. – М.: Изд.-во «ПРИОР», 2000.

7 **Чешев, А.С.** История земельных отношений / А.С. Чешев, И.П. Фесенко. – Ростов-наДону: Изд.-во СКНЦ ВШ, 2000.

8 **Горемыкин, В.А.** Российский земельный рынок: учебное и практическое пособие / В.А. Горемыкин. – М.: Изд.-во «ИНФРА-М», 1996.