ВИДЫ И ФОРМЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ. СУБЪЕКТЫ И ОБЪЕКТЫ ЗЕМЕЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Земельные отношения включают в себя следующие важнейшие элементы:

-формы собственности на землю (частная, государственная, му­ниципальная, общинная и т. п.);

-отношения хозяйственного использования земли;

-формы управления земельными ресурсами (система политичес­ких, социально- экономических, правовых и административных мер, направленных на организацию их использования);

-способы и методы регулирования земельных отношений.

Рассмотрим перечисленные аспекты земельных отношений подробнее.

Собственность в самом общем смысле выражает присвоение тех или иных благ и является чрезвычайно сложным понятием. Эконо­мические науки рассматривают ее в связи с реальным присвоением и хозяйственным использованием имущества (прежде всего средств производства). Юриспруденция устанавливает правовые характе­ристики такого присвоения, его отражение в законах, принимае­мых государственной властью, обязательных для исполнения всеми гражданами.

Собственники земли далеко не всегда являются производителя­ми сельскохозяйственной продукции; они могут передавать землю другим лицам. Так возникают отношения хозяйственного исполь­зования (например, арендные отношения).

Отношения собственности и хозяйственного использования формируют противоречивые экономические интересы, приводя­щие к конфликтам между групповыми и общественными целями. Поэтому необходимы правовые механизмы управления земельны­ми ресурсами со стороны государства, а также разработка методов экономического регулирования земельных отношений.

Земельные отношения складываются под влиянием множества факторов, имеющих достаточно сложный состав, структуру, сопод­чинение и механизм совокупного воздействия. Важное значение при этом имеют историческая преемственность, соответствие зе­мельных отношений социально-экономическим основам обще­ства, необходимость обеспечить финансовую устойчивость эконо­мики, инвестиционную активность отраслей и регионов и т. д.

Существенную роль играют также политические и социально-психологические факторы. К первым из них относятся политичес­кие решения и правовые нормы, способы их осуществления и конт­роля за реализацией, состояние и способность к функционирова­нию пирамиды исполнительной власти, активность и социальная направленность деятельности партий и общественно-политичес­ких движений. Вторые включают механизмы мотивации, психоло­гические установки и ориентации конкретных лиц в соответствии с их социальными характеристиками, семейным положением, уров­нем жизни, профессионально-образовательным статусом и т. п.

В результате исторического развития любого общества посте­пенно складывается определенная иерархия субъектов земельных отношений, к которым относятся физические лица (индивидуумы), их сообщества (общины), деловые организации (юридические лица) и государство, их объединяющее, представляющее и защища­ющее их интересы, многообразные и часто противоречивые.

*Субъектами* земельных правоотношений называются лица, на­деленные земельными правами и несущие обязанности, предусмот­ренные земельным законодательством.

Круг субъектов земельных правоотношений в одном и том же го­сударстве может меняться. Так, в России с ликвидацией монополии государственной собственности на землю, появлением многообраз­ных форм земельной собственности и хозяйственного использова­ния земель он резко расширился.

Российская Федерация, ее субъекты, города федерального зна­чения, автономные области, автономные округа являются субъек­тами правоотношений государственной собственности на землю. При этом следует учитывать, что, будучи субъектом федеральной собственности, Российская Федерация вместе с тем является субъектом права территориального верховенства и носителем госу­дарственного суверенитета. Согласно Конституции РФ суверени­тет России распространяется на всю ее территорию, ее Конститу­ция и федеральные законы имеют здесь верховенство.

Административно-территориальные единицы, не являющиеся субъектами Федерации, — районы, города, поселки городского типа, сельские населенные пункты — обладают правами муници­пальной собственности на землю, находящуюся в пределах их гра­ниц (черты населенных пунктов).

В отличие от субъектов правоотношений государственной и му­ниципальной собственности на землю все иные субъекты земель­ных правоотношений — органы государственной власти и местного самоуправления, граждане и юридические лица — выступают учас­тниками таких видов отношений, как управление землей и ее ис­пользование, охрана земельных прав; граждане и юридические лица, кроме того, являются субъектами правоотношений частной и общей (долевой и совместной) собственности на землю.

Органы государственной власти и местного самоуправления вы­полняют в пределах, указанных в законе, определенные функции по управлению землей. Охрану земельных прав осуществляют госу­дарственные правоохранительные органы — суды общего назначе­ния, прокуратура, арбитражный суд.

Будучи всеобщим условием и средством труда, земля является общим объектом всех земельных правоотношений. Однако в зави­симости от вида этих отношений понятие земли как объекта может быть различным. Так, если речь идет об участках, для которых уста­новлен определенный правовой режим, непосредственным объек­том процессуальных действий могут быть данные кадастра и мони­торинга земель, решение компетентного органа о предоставлении земельного участка и т. д.

Круг объектов земельных правоотношений в сфере государ­ственной и муниципальной собственности определяется законода­тельством. Так, объекты земельных правоотношений федеральной собственности определены Указом Президента РФ «О федеральных природных ресурсах». К ним относятся земельные участки, предос­тавленные для обеспечения нужд обороны и безопасности страны, охраны государственных границ, осуществления других функций, отнесенных к ведению органов государственной власти; земельные участки, занятые объектами, находящимися в федеральной соб­ственности, а также участки особо охраняемых природных террито­рий федерального значения.

К объектам земельных правоотношений государственной соб­ственности субъектов Российской Федерации относятся земли, на­ходящиеся в пределах их административно-территориальных гра­ниц, за исключением земель, составляющих федеральную, муници­пальную, частную или иную форму собственности на землю. Соот­ветственно объектами муниципальной собственности являются земли, находящиеся в границах административных районов, насе­ленных пунктов, кроме земель, составляющих государственную, частную, общую собственность. Объектами земельных правоотно­шений частной и общей собственности выступают индивидуальные обособленные в натуре и юридически закрепленные земельные уча­стки, предоставленные (приобретенные) в собственность в уста­новленном порядке гражданам и юридическим лицам, а также зе­мельные акции и земельные доли (паи) членов коллективов сельс­кохозяйственных предприятий, которым земля принадлежит на праве общей долевой собственности.

В сфере государственного управления землями объект земель­ных правоотношений находится в зависимости от компетенции органа управления землей и вида управленческой функции. Это мо­жет быть весь земельный фонд (ведение мониторинга земель, госу­дарственного земельного кадастра), земля в пределах определенных административно-территориальных границ (предоставление и изъятие земель, планировка земель населенного пункта), отдель­ный земельный участок (внутрихозяйственное землеустройство).

Индивидуально обособленный в установленном порядке зе­мельный участок независимо от правовых оснований его предос­тавления (в собственность, землепользование, аренду) составляет объект земельных отношений в области использования земли. При этом он не перестает быть одновременно объектом права собствен­ности на землю соответствующего вида.

Земельный участок —это часть поверхности земли, имеющая фиксированные границы, площадь, местоположение, правовой статус (целевое назначение, разрешенное использование и форму законного владения) и другие характеристики, отражаемые в госу­дарственном земельном кадастре и документах государственной ре­гистрации прав на землю.

Кроме того, помимо земельных участков и прав на них, к объек­там земельных правоотношений относятся также прочно связан­ные с земельными участками объекты (водоемы, лес, многолетние насаждения, здания, строения, сооружения и др.), перемещение которых невозможно без нанесения несоразмерного ущерба их на­значению и состоянию. Поэтому эти объекты находятся вместе с зе­мельными участками в нераздельном обороте, если иное не предус­мотрено законом.

В правоохранительных земельных правоотношениях объектами являются установленный законом земельный правопорядок, права и законные интересы участников земельных правоотношений.

Земельные отношения зависят от решения некоторых базовых вопросов, главный из которых — вопрос о собственности на землю.

Формы земельной собственности и организационно-политичес­кие и правовые механизмы, их реализующие, способны либо уско­рять, либо замедлять развитие экономики. В зависимости от того, на­сколько полноценно субъекты собственности реализуют свои права на землю, а также на результаты ее производительного использова­ния, определяется сила мотивов к расширению производства.

Земельная политика каждого государства в конкретный период его развития во многом складывается под влиянием общей социаль­но-экономической политики и выражается в правилах распределе­ния и использования земельного фонда, ограничениях и стимулах в этой области.

В настоящее время получили распространение различные *фор­мы земельной* *собственности* — частная, общая (совместная), госу­дарственная и др. Кроме того, имеются различные формы пользова­ния землей, которые подразделяют на срочные и бессрочные, плат­ные и бесплатные и т. д.

Аренда как форма землепользования представляет собой переда­чу землевладельцем (арендодателем) арендатору земли на опреде­ленных условиях в соответствии с договором. Эти условия могут включать размер арендной платы, ее виды (деньги, продукция и ус­луги, налоговые и иные платежи за землю, например проценты на вложенный в землю капитал в счет арендной платы) и т. д. Отноше­ния, возникающие в связи с арендой земли, регулируются законо­дательством Российской Федерации.

Арендатор вправе использовать арендуемый земельный участок только по назначению и не имеет права его продавать, закладывать или отчуждать иным способом. По окончании действия договора все права, относящиеся к земельному участку, переходят к земле­владельцу (арендодателю).

Земельные отношения включают и экономические отношения, возникающие между их субъектами в процессе пользования землей. Так, граждане и юридические лица за участки, предоставленные им в собственность, пожизненное наследуемое владение, постоянное (бессрочное) пользование и срочное пользование, уплачивают зе­мельный налог, а за полученные в аренду земельные участки — арендную плату.

Земельный налог устанавливается на основе ренты с учетом пло­дородия почв, других природных и экономических условий, местопо­ложения земельного участка и не зависит от результатов хозяйствен­ной деятельности землевладельца. Арендная плата за земельные участ­ки определяется договором между владельцем и арендатором.

Граждане, имеющие в собственности, пожизненном наследуе­мом владении, бессрочном (постоянном) пользовании земельные участки, суммарная площадь которых превышает предельные раз­меры, установленные земельным законодательством, облагаются прогрессивным земельным налогом за часть площади, превышаю­щую предельный размер.

В России актуальным сейчас является вопрос о земельном обо­роте, включая порядок установления, изменения и прекращения земельных прав и обязанностей. Допускается без изменения целе­вого назначения купля-продажа земельных участков в собствен­ность гражданам для коллективного и индивидуального садовод­ства и животноводства, жилищного, гаражного и дачного строи­тельства, личных подсобных хозяйств. Существует определенный порядок наследования, дарения, аренды, субаренды, установления сервитутов и обременении земельных участков.

Субъекты Российской Федерации реализуют возможность опре­делять правовые формы владения землей на своей территории в рамках своих конституционных правомочий. Они также разрешают изменять целевое назначение сельскохозяйственных земель на ос­нове утвержденной градостроительной документации.

Очень важен экологический аспект земельных отношений. Сей­час необходим постоянный учет процессов, происходящих в раз­личных экосистемах и в биосфере в целом; он осуществляется в рамках государственного мониторинга земель.

Платежи за природопользование и загрязнение среды являются пока единственным и к тому же малоэффективным механизмом экономического стимулирования охраны окружающей среды.

**ПРИНЦИПЫ, МЕХАНИЗМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ**

**ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

**ПРИНЦИПЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

Государственным регулированием земельных отношений на­зывается система мер, направленных на обеспечение рациональ­ного и эффективного использования земли, ее охрану, воспроиз­водство и повышение плодородия почв, сохранение и создание благоприятной для людей окружающей среды, на защиту прав собственности, владения и пользования землей путем осуществле­ния комплекса организационных, правовых, экономических дей­ствий.

Кроме государственного существует и рыночное регулирование земельных отношений. Государственное регулирование обеспечи­вает организационно-правовой базис, регламентирует экономичес­кие взаимоотношения субъектов земельного права. Рыночное регу­лирование осуществляется на основе взаимодействия спроса и предложения на землю как объект недвижимости в рамках суще­ствующей правовой базы и с учетом реальных условий производительного использования земельных участков.

Практика развитых стран показывает, что прямое организующее начало в формировании и регулировании земельных отношений всегда должно принадлежать государству, а рыночный механизм формируется в рамках существующего законодательства и в интере­сах граждан.

К основным задачам государственного регулирования земель­ных отношений относится:

улучшение использования и охраны земельных ресурсов госу­дарства;

сохранение и улучшение экологического состояния территорий;

создание правовых, экономических и организационных предпо­сылок для функционирования всех форм собственности, владения и пользования землей и форм хозяйствования на ней.

Государственное регулирование земельных отношений в России включает:

регулирование использования земли в качестве природного, со­циального и хозяйственного объектов;

формирование многообразия форм собственности, владения и пользования землей;

наделение правомочиями субъектов РФ и органов местного са­моуправления по регулированию земельных отношений на своих территориях;

обеспечение равенства участников земельных отношений в за­щите их прав;

недопущение противоречащего закону вмешательства государ­ства в деятельность граждан и юридических лиц по владению, пользованию и распоряжению землей;

охрану земли и окружающей природной среды от порчи и нару­шений;

пресечение действий владельцев, пользователей и собственни­ков земли, наносящих ущерб безопасности и обороне страны, нару­шающих охраняемые законом права и интересы других лиц;

обязательность мероприятий по государственному управлению земельным фондом для всех лиц независимо от типа их прав на зем­лю;

обязательность государственного регулирования при вовлече­нии земли в рыночный оборот (при функционировании земельных рынков, банков, страховых компаний и других институтов рыноч­ной экономики).

Правильной организации государственного регулирования зе­мельных отношений, формированию его адекватного содержания и методов осуществления будет способствовать выполнение следую­щих основных требований:

1. Земельные отношения должны регулироваться в соответствии с Конституцией и Земельным кодексом РФ, не противоречащими им нормативными актами субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Правовые нормы по вопросам регулирования зе­мельных отношений, содержащиеся в других отраслях законода­тельства, должны соответствовать земельному законодательству (при пользовании водными, лесными и иным природными ресур­сами, в градостроительстве).

2. Федеральное земельное законодательство устанавливает об­щие для всех субъектов Федерации начала регулирования земель­ных отношений, обязательные требования к учету и охране земель, мониторингу земель, землеустройству, государственному земель­ному кадастру, государственному контролю за использованием и охраной земель, а также определяет правовой режим земель, имею­щих федеральное значение.

3. Соотношение земельного законодательства субъектов Феде­рации и нормативных актов органов местного самоуправления, ре­гулирующих земельные отношения, устанавливается в соответ­ствии с их полномочиями, определенными законодательством РФ, а также утвержденными федеральным законом договорами о раз­граничении полномочий по регулированию земельных отношений между различными органами государственной власти.

4. Регулирование земельных отношений осуществляется исходя из целевого назначения и правового режима земель в соответствии с категориями земель, определяемыми федеральными законами и за­конами субъектов Федерации.

5. Порядок использования земель внутри той или иной их кате­гории определяется собственником, пользователем, владельцем, арендатором земельных участков в соответствии с природно-сельс-кохозяйственным районированием земель, их зонированием, тер­риториальным планированием их использования и землеустрои­тельной документацией. При этом особой охране должны подле­жать сельскохозяйственные угодья; трансформация их в несельско­хозяйственные допускается в исключительных случаях в порядке, установленном законом.

6. При регулировании земельных отношений государство долж­но создавать экономические, правовые и организационные условия для поддержки рационального и эффективного использования зе­мельных ресурсов, их охраны и повышения качества, для обеспече­ния территориальной и экологической устойчивости землевладе­ний и землепользовании.

7. Развитие экологических методов регулирования земельных отношений должно осуществляться путем совершенствования платности землепользования, рентных отношений, стимулирова­ния земледельцев и землепользователей за рациональное, эффек­тивное использование земли, создания источников налоговых по­ступлений в федеральный и местные бюджеты.

8. Государственное регулирование земельных отношений долж­но осуществляться на основе научно обоснованных концепций и прогнозов экономического развития страны и ее регионов, отрас­лей производства, использования ресурсов, в том числе и земель­ных, на основе действующей законодательной и нормативной базы и механизмов регулирования.

9. Управление земельными ресурсами включает планирование их использования, зонирование земель, природно-сельскохозяйственное районирование, землеустройство, мониторинг земель и государственный земельный кадастр. Планирование развития тер­риторий и их хозяйственного использования базируется на реше­ниях органов исполнительной власти. Долгосрочная перспектива их развития определяется на основе социально-экономических программ, землеустроительной, градостроительной и иной доку­ментации.

10. Государство должно обеспечить использование и охрану зе­мель сельскохозяйственного назначения в соответствии с их природно-сельскохозяйственным районированием.

11. Земельные отношения должны регулироваться на основе до­стоверных, открытых и своевременных сведений о природном, хо­зяйственном и правовом положении земель Российской Федера­ции, местоположении и размерах земельных участков, их количественных характеристиках, правовом режиме, стоимостной оценке и иных необходимых сведений, то есть исходя изданных земельно­го кадастра, являющихся основой для организации использования земли всеми участниками земельных отношений.

12. Регулирование правовых, организационных, экономичес­ких, технологических и других мероприятий по использованию и охране земельных ресурсов, сохранению и повышению плодородия почв, недопущению необоснованного изъятия наиболее ценных зе­мель из сельскохозяйственного и лесохозяйственного оборота.

13. Соблюдение земельного законодательства, прав и обязаннос­тей субъектов земельных отношений, установленных норм, правил, нормативов; выполнение мероприятий по использованию и охране земель органами государственной власти и местного самоуправле­ния, юридическими и должностными лицами, а также гражданами.

ПРАВОВОЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Правовой механизм государственного регулирования земельных отношений включает источники земельного права, земельно-пра­вовые нормы и земельные правоотношения.

Источники права представляют собой внешнюю форму выраже­ния правотворческой деятельности государства, с помощью кото­рой воля законодателя становится обязательной для исполнения. Наиболее распространенная форма источника права — *норматив­ные правовые акты* уполномоченных органов государства, устанав­ливающие (санкционирующие) правовые нормы, рассчитанные на многократное применение при регулировании соответствующих общественных отношений. Под источниками земельного права, по определению Е. Н. Колотинской и др., понимаются нормативные правовые акты, принятые уполномоченными органами и содержа­щие правовые нормы, регулирующие земельные отношения. В за­висимости от субъекта, уполномоченного государством на издание таких актов, они подразделяются на акты органов государственной власти и акты органов местного самоуправления. Занимая ведущее место среди нормативных актов, регулирующих земельные отноше­ния, акты органов государственной власти подразделяются по вер­тикали на *федеральные акты* Российской Федерации и *акты субъек­тов* Российской Федерации, а по горизонтали — на *законы* и *иные нормативные правовые акты.*

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 иным 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.

Являясь едиными по способу формирования, своему положе­нию в правовой системе и роли в регулировании общественных отношений, законы подразделяются на федеральные конституцион­ные законы и федеральные законы, принимаемые по предметам ве­дения РФ и имеющие прямое действие на всей территории РФ; фе­деральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы 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.

Федеральные законы в соответствии с Конституцией РФ не мо­гут противоречить федеральным конституционным законам, а за­коны и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации — федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения РФ и субъектов Федерации. В слу­чае противоречия между ними действует федеральный закон. При противоречии же между федеральным законом и нормативным ак­том субъекта Федерации, принятым по вопросам, отнесенным к собственному правовому регулированию субъектов Федерации, действует нормативный акт субъекта Федерации.

Обеспечение соответствия конституций и законов республик, а также законов и иных нормативных актов всех субъектов Федера­ции Конституции РФ и федеральным законам отнесено к совмест­ному ведению 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 земельные отношения.

Тесная естественная взаимосвязь земли и других природных ре­сурсов (недр, вод, лесов, окружающей природной среды в целом) предопределяет наличие норм, регулирующих отношения, связан­ные с землей, в источниках таких отраслей права, как водное, лес­ное, горное, природоохранительное. Содержащиеся в этих источ­никах нормы, регулирующие отношения по поводу земли, подчи­нены нормам земельного права. Так, в соответствии с земельным законодательством в Законе РФ «О недрах» определены право соб­ственника земельного участка на добычу общераспространенных полезных ископаемых, находящихся в границах этого участка, обя­занности землепользователя по охране земель от вредного воздей­ствия и приведению нарушенного при пользовании недрами зе­мельного участка в состояние, пригодное для использования; в Ос­новах лесного законодательства Российской Федерации предус­мотрены порядок перевода лесных земель в нелесные, обязанности лесопользователей по повышению плодородия почв, предотвраще­нию эрозионных и других процессов, ухудшающих состояние зе­мель, и т.п.

Правовые нормы, так или иначе связанные с регулированием зе­мельных отношений, содержатся также в источниках администра­тивного и уголовного права, предусматривающих соответствующие виды земельных административных и уголовных правонарушений и меры ответственности за них; гражданского права, содержащего общие положения о возмещении вреда и регулировании сделок с землей как недвижимым имуществом; жилищного права, предус­матривающего право граждан на получение земельного участка под жилищное строительство и их обязанность использовать участок по назначению.

Особое место среди источников земельного права занимают акты, которые сами по себе не имеют юридической силы, но приоб­ретают ее в результате утверждения в установленном порядке пра­вомочными органами государства. Это могут быть международные договоры, касающиеся земельных отношений, заключенные в уста­новленном порядке и ратифицированные и утвержденные компе­тентным государственным органом, а также договоры, заключен­ные РФ с субъектами Федерации.

К этой же группе источников земельного права относятся утвер­жденные в установленном порядке компетентными органами госу­дарства типовые договоры, а также имеющие вспомогательное зна­чение (и позволяющие раскрыть содержание земельно-правовых норм) санитарные нормы и правила (предусматривающие требова­ния по охране земель и почв при проектировании, строительстве, эксплуатации объектов), государственные стандарты, определяю­щие требования к состоянию земель, и т. п.

Обладая высшей юридической силой по отношению ко всем иным источникам права, Конституция РФ занимает центральное место среди них. Ее нормы составляют основу источников земель­ного права и являются отправной юридической базой для определе­ния основных направлений развития всего земельного законода­тельства.

В Конституции РФ содержатся нормы, специально направлен­ные на регулирование земельных отношений. Провозгласив ис­пользование и охрану земли и других природных ресурсов как ос­нову жизни и деятельности народов, проживающих на соответ­ствующей территории, Конституция закрепила такие основопола­гающие положения земельного права, как введение частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности на землю и другие природные ресурсы, право граждан и их объединений иметь землю в частной собственности, свободно осу­ществлять владение, пользование и распоряжение землей и другими природными ресурсами при условии, если это не наносит ущер­ба окружающей среде и не нарушает прав и законных интересов других лиц.

Важную группу конституционных положений, действующих в . области земельного права, составляют положения, связанные с раз­граничением предметов ведения (полномочий) между федеральны­ми органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации по вопросу о государственной соб­ственности. В соответствии с Конституцией РФ к совместному ве­дению РФ и субъектов Федерации отнесено разграничение государ­ственной собственности (ст. 72), признание федеральной собствен­ности и управление ею (ст. 71).

Отраслевые законодательные источники земельного права под­разделяются на *кодифицированные законодательные акты* (Земель­ный кодекс РФ, земельные кодексы республик), а также *иные зако­ны* РФ и субъектов Федерации.

Земельные кодексы представляют собой систематизированные законодательные акты, регулирующие земельные отношения, пра­вовые нормы в которых располагаются в порядке, отражающем сис­тему земельного права.

**ЭКОНОМИЧЕСКИЙ МЕХАНИЗМ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ**

В условиях перехода к рыночной экономике особое значение приобретают проблемы механизма экономического регулирования земельных отношений, его содержания на конкретных этапах зе­мельной реформы.

Экономические интересы государства, землевладельцев и земле­пользователей реализуются в процессе государственного и рыночно­го регулирования земельных отношений. Государственное регулиро­вание создает организационный и правовой базис, регламентирует экономические действия и ответственность субъектов земельного права. Рыночное регулирование осуществляется на основе спроса и предложения на земельные участки, а также на труд, средства произ­водства и результаты труда. Следует сразу отметить, что рыночное ре­гулирование не может охватывать всю систему земельных отноше­ний, так как территориальная и продовольственная безопасность России требует от государства вмешательства, не связанного с эконо­мической целесообразностью.

Механизм экономического регулирования земельных отношений характеризуется системой мер экономического воздействия, направ­ленных на реализацию земельной политики государства, обеспече­ние прав землевладельцев и землепользователей, установление соци­ально справедливых платежей за землю, экономическое стимулиро­вание рациональной, и эффективного землепользования, введение экономических санкций за нерациональное использование и ухуд­шение экологического состояния земельных участков, на защиту зе­мель сельскохозяйственного назначения от порчи, снижения плодо­родия почв, самозахвата и разбазаривания.

Система экономических регуляторов земельных отношений в условиях перехода к рынку 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;

-плату за право аренды и т. д.

Экономический механизм регулирования земельных отноше­ний должен отвечать следующим требованиям:

-обеспечение относительно равных стартовых возможностей по осуществлению воспроизводственного процесса для всех субъектов земельных отношений;

-разграничение объективных и субъективных факторов этого процесса;

-использование земельной ренты в качестве основы для формиро­вания системы экономических регуляторов, взаимодействие рент­ных регуляторов с другими экономическими рычагами (ценами, ссудным процентом, подоходным налогом и т. д.);

-учет интересов и равноправие различных социальных групп на­селения в реализации прав земельной собственности и различных форм землепользования;

-стимулирование рационального размещения и специализации сельскохозяйственного производства;

-усиление экологической защиты земельных угодий.

Одним из основных рычагов экономического регулирования земельных отношений является механизм платы за землю. С его помощью государство воздействует на экономические интересы землевладельцев и землепользователей, побуждая их повышать эффективность использования земли, находящейся в их распоря­жении. С экономической точки зрения плата за землю является особым видом издержек, связанным с получением дохода в виде ренты.

Рента — устойчивый доход, прямо не связанный с предпринимательской деятельностью. Изве­стно несколько видов рент, в том, числе государственная и банковс­кая, связанных с займами, по которым выплачиваются рентные до­ходы в виде процента. Земельная рента имеет иную природу.

Как известно, земельный собственник может вести хозяйство са­мостоятельно, но может и передать свое право использования зем­ли в аренду предпринимателю. Условиями арендного договора пос­ледний временно получает право монопольного хозяйствования на данном участке, за что и выплачивает землевладельцу арендную плату. Превращение части прибыли арендатора в земельную ренту обусловлено именно данной монополией.

Предприниматель берется за дело, когда рассчитывает получить не только среднюю прибыль, но и добавочный доход, который бу­дет выплачен собственнику земли в качестве земельной ренты. Сле­довательно, земельная рента — это форма экономической реализа­ции собственности на землю. В ее составе различают дифференци­альную и абсолютную ренту, а также монопольную ренту.

Дифференциальная (разностная) рента возникает на основе мо­нополии на землю как объект хозяйствования, ибо каждый пред­приниматель получает в свое распоряжение конкретный, ограни­ченный в натуре участок. По качеству они могут значительно разли­чаться и при равновеликих затратах обеспечивать получение разно­го количества продукции, а следовательно, и прибыли.

С увеличением спроса на сельскохозяйственную продукцию в хозяйственный оборот вовлекаются худшие участки земли, 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. Источником ее образования являет­ся излишек прибавочной стоимости над средней прибылью, которая образуется в сельском хозяйстве по причине более низкого органи­ческого состава капитала, трудности перелива капитала из промыш­ленности в сельское хозяйство, межотраслевой конкуренции, урав­нивания нормы прибыли капитала сельскохозяйственных товаро­производителей с общей нормой прибыли. Поэтому, а также по при­чине ограниченности лучших и средних по качеству и местоположению земель как объекта хозяйствования, цены на про­дукты сельскохозяйственных товаропроизводителей определяются условиями производства на худших участках, то есть эти цены выше обшей цены производства.

Получаемая разница между стоимостью и ценой производства (добавочная прибыль) должна передаваться в форме абсолютной ренты государству и другим собственникам земли.

Абсолютная рента получается со всех земель независимо от их качества, местоположения и производительности добавочных вло­жений. Мелкие землевладельцы не имеют возможности получать абсолютную ренту, так как их издержки на производство сельскохо­зяйственных продуктов значительно выше складывающегося обще­ственно нормального уровня издержек.

Абсолютная рента увеличивает размер платы за землю и является одной из причин возникновения противоречий между землевла­дельцами и землепользователями, в том числе и арендаторами, и государством. При этом не имеет значения общественное (офици­альное) признание или непризнание существования абсолютной ренты, так как ее величина и изъятие могут маскироваться и закла­дываться в общий размер платы за землю. Национализация земли ликвидирует монополию частной собственности на землю и свя­занную с ней абсолютную ренту, но не решает проблем эффектив­ного и рационального землепользования.

При экономическом регулировании земельных отношений этот аспект необходимо учитывать с той или иной степенью полноты.

Другим важным аспектом экономического регулирования зе­мельных отношений является дифференциальная рента, представ­ляющая собой часть прибавочной стоимости, которая присваивает­ся землевладельцами по причине их монопольного права на землю как на объект хозяйствования.

Экономической причиной ее образования является излишек прибавочной стоимости над средней прибылью. Он создается бла­годаря более высокой производительности труда работников сельс­кого хозяйства и дополнительно вложенному капиталу на относи­тельно лучших и средних по плодородию и местоположению зе­мельных участках. В условиях ограниченности вовлекаемых в об­щественное производство лучших и средних по плодородию и местоположению земель используются и худшие массивы земель. Это обусловливается ростом населения и его потребностей в сельскохозяйственных продуктах, необходимостью удовлетворения про­мышленности в сельскохозяйственном сырье.

Монополия на землю как объект хозяйствования обусловливает особенности ценообразования на сельскохозяйственную продукцию в условиях ограниченности площадей лучших и средних по качеству земельных массивов при вовлечении в использование худших из них. Для обеспечения возможности хозяйствования землепользователь должен иметь индивидуальную цену производства, складывающую­ся из индивидуальных издержек и средней прибыли (иначе становит­ся бессмысленным процесс производства на худших участках и их использование прекращается). Поэтому землепользователь — арен­датор худших земель — претендует на получение средней прибыли, а ведущий хозяйство на лучших и средних земельных участках — на получение добавочной прибыли сверх средней (за счет более произ­водительного использования труда и капитала).

**МЕТОДЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ**

К основными методам государственного управления земельны­ми ресурсами относятся землеустройство, государственный земель­ный кадастр, мониторинг земель и государственный контроль за использованием и охраной земель.

*Землеустройство* представляет собой систему мероприятий, на­правленных на регулирование земельных отношений, организацию использования земель, учет и оценку земельных ресурсов, составле­ние территориальных и внутрихозяйственных планов. Основные направления землеустроительной деятельности включают:

-разработку федеральных и региональных программ использова­ния и охраны земельных ресурсов и схем землеустройства с учетом экономических, градостроительных, экологических и иных осо­бенностей территории;

-межевание с установлением (восстановлением) на местности границ административно-территориальных образований, границ земельных участков субъектов земельных отношений по единой го­сударственной системе и их техническое оформление;

-составление проектов землеустройства и упорядочение суще­ствующих землевладений и землепользований с устранением не­удобств в расположении земель;

-определение границ земельных участков, установление их гра­ниц и отвод в натуре (на местности), оформление планов (черте­жей) границ, подготовку документов для удостоверения прав на зе­мельные участки;

-разработку разного рода рабочих проектов, в том числе по ре­культивации нарушенных земель, защите почв от водной и ветро­вой эрозии, селей, оползней, подтопления, заболачивания, иссушения, уплотнения, засоления, загрязнения отходами производ­ства, химическими и радиоактивными веществами, по улучшению сельскохозяйственных угодий, освоению новых земель, сохране­нию и повышению плодородия почв;

-обоснование размещения и установления границ особо охраняе­мых территорий;

-закрепление и изменение на местности городской черты, посел­ковой черты и черты сельских поселений;

-проведение топографо-геодезических, картографических, по­чвенных, агрохимических, геоботанических, историко-культурных и других обследований, а также изыскательских работ;

-разработку землеустроительной документации, связанной с ре­сурсной оценкой, использованием и охраной земель, сохранением и развитием традиционных видов хозяйственной деятельности ма­лочисленных народов и этнических групп;

-составление карт и атласов о состоянии и использовании земель­ных ресурсов;

-проведение инвентаризации всех земель и систематическое вы­явление неиспользуемых, используемых нерационально и не по це­левому назначению земель.

Землеустройство проводится государственными проектными организациями, другими предприятиями и физическими лицами, получившими лицензию на проведение этих работ за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Федерации, местных бюджетов и заказчиков. Основные направления их деятельности:

-научное обеспечение и прогнозирование земельных преобразо­ваний, перераспределение земель;

-обоснование и реализация единой государственной политики в области планирования, перераспределения, рационального ис­пользования и охраны всех категорий земель независимо от форм собственности на землю и форм хозяйствования на ней;

-обеспечение целевого использования земель и сохранение цен­ных земель в сельскохозяйственном производстве;

-формирование и размещение экологически и экономически обоснованных, компактных и оптимальных по площади земле­пользовании;

-создание территориальных условий для рационального функци­онирования сельскохозяйственного и несельскохозяйственного производств;

-разработка комплекса мер по улучшению сельскохозяйственных угодий, повышению плодородия почв, поддержанию устойчивых ландшафтов и охране земель;

-межевание земель с установлением (восстановлением) и закреп­лением (обозначением) в натуре (на местности) административно-территориальных и территориально-производственных границ по единой государственной системе, а также изготовление докумен­тов, удостоверяющих право на землю.

Землеустроительная деятельность осуществляется на всех зем­лях независимо от их целевого назначения и форм собственности с использованием научно обоснованной, гласно обсужденной и в ус­тановленном порядке утвержденной землеустроительной докумен­тации — прогнозов, программ, схем и проектов, материалов обсле­дований и изысканий.

Режим и целевое использование земель, организация террито­рии, ране земель являются обязательными для собственников и пользо­вателей земли, а также органов государственной власти и управле­ния. Внесение изменений в землеустроительную документацию до­пускается лишь с разрешения утвердившего ее органа.

Землеустройство проводится по решениям органов государ­ственной власти и управления, местного самоуправления, по ини­циативе органов системы Госкомзема РФ или по ходатайству заин­тересованных собственников и пользователей земли, а также граж­дан и юридических лиц, претендующих на получение земельного участка.

Землеустроительная деятельность регулируется Конституцией РФ, земельным законодательством РФ, законодательными и ины­ми правовыми актами субъектов Федерации, а также нормативны­ми актами, определяющими содержание, порядок разработки, ут­верждения и реализации землеустроительной документации.

Под *государственным мониторингом земель* понимается система  
наблюдений за состоянием земельного фонда; она является частью  
мониторинга состояния природной среды и выполняет базовую,  
связующую роль между всеми видами мониторинга природных ресурсов. Основные цели мониторинга земель: оценка состояния зе­мельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, площади и выработки рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов, а также информационное обеспечение государственного земельного кадастра, ра­ционального землепользования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель.

Мониторинг земель осуществляется за счет средств федерально­го бюджета, бюджетов субъектов Федерации и средств специальных денежных фондов.

Средства федерального бюджета расходуются на реализацию фе­деральных и крупных целевых региональных программ по монито­рингу земель и охране почв, бюджетов субъектов Федерации — на реализацию аналогичных региональных программ.

Полученные в результате мониторинга земель данные ежегодно отражаются в региональных докладах о состоянии и использовании земель, являющихся базовым материалом для подготовки Государ­ственного (национального) доклада о состоянии и использовании земель Российской Федерации. Эти доклады доводятся до органов управления с соответствующими предложениями по предотвращению и устранению негативных процессов на земле, используются  
также для ведения земельного кадастра и осуществления государ­ственного контроля за использованием и охраной земель.

*Государственный земельный кадастр* как официальная система регистрации и оформления документов о правах на земельные учас­тки и прочно связанную с ними недвижимость, учета и оценки зе­мельных участков проводится по единой системе на всей террито­рии Российской Федерации.

Сложившаяся земельно-кадастровая система сведений о природ­ном, правовом и хозяйственном положении земель требует дальней­шего научного и методического обеспечения. Сейчас она состоит из следующих основных разделов: регистрация землевладений, земле­пользований и участков собственности; количественный и каче­ственный учет земельного фонда; бонитировка почв и экономичес­кая оценка земель. Эти разделы должны остаться и далее, но устарев­шая технология получения, обработки, хранения и представления данных в условиях перехода к многоукладной экономике, платности землепользования не обеспечивает и в принципе не может обеспе­чить решения задач государственной земельной политики.

Совершенствование земельного кадастра связано с большим объемом научно-исследовательских и прикладных разработок. В первую очередь должны быть решены следующие вопросы:

-уточнение классификаций угодий в связи с переходом на учет и оценку по первичным участкам для целей земельного, лесного, вод­ного кадастров и кадастров других природных ресурсов;

-установление для каждой категории земель по целевому назна­чению системы общих и частных показателей, характеризующих качественное состояние парцелл или экологически однородных участков;

-разработка способов получения и обработки этих показателей для различных уровней ведения земельного кадастра;

-разработка программного обеспечения для сбора, обработки, хранения земельно-кадастровой информации по парцеллам или экологически однородным участкам.

К важнейшим направлениям совершенствования земельного ка­дастра России относятся:

-введение стоимостных оценок земли для формирования местно­го бюджета;

-осуществление мер экономического поощрения предприятий, природохранная и социально-культурная деятельность которых имеет приоритетный характер для города или района;

-поощрение экономическими методами рекультивации и восста­новления нарушенных земель и освоения неудобий;

-решение экологических проблем путем принятия дифференци­рованной шкалы с учетом класса вредности предприятия, размера санитарно-защитной зоны, стоимости необходимых мероприятий по экологизации производства и др.;

-размещение различных объектов в соответствии с оптимальным функциональным зонированием и планировочной организацией территории, принятыми в комплексных градостроительных про­граммах, проектах районной планировки, генеральных планах го­родов и других специализированных проектах, развивающих и де­тализирующих комплексные программы развития района;

-компенсация дополнительных затрат землевладельцам и земле­пользователям из-за менее выгодного их местоположения и т. д.

Перестройка земельно-кадастровой системы во многом связана с переводом информации на современные виды ее носителей, сни­мающих ограничения по ее форме (графическая, текстовая) и объе­му. Обработка огромных массивов количественных, ценовых, каче­ственных и правовых данных о каждом контуре земельных угодий, хозяйственной и административной единице, их динамике под силу лишь современным компьютерным системам с наборами автоматизированных рабочих мест.

Объектом земельного кадастра являются все земли Российской Федерации в ее государственных границах, а кадастровой едини­цей — земельный участок с прочно связанными с ним объектами, имеющий фиксированный правовой статус, границы, площадь, ме­стоположение, цену.

Кадастровая документация включает в себя документы, подтвер­ждающие права на земельные участки, картографические, графи­ческие, табличные, текстовые, магнитные, электронные носители информации, предусмотренные правилами ведения и использова­ния земельного кадастра.

При ведении земельного кадастра возникают кадастровые отно­шения — по поводу производства, ведения, распределения и ис­пользования земельно-кадастровой информации. Объектом их яв­ляется кадастровая информация о землях Российской Федерации, участниками — государственные органы и учреждения, физичес­кие и юридические лица, несущие установленные законодатель­ством обязанности и обладающие соответствующими правами в данной области.

Земельный кадастр является основой, на которой базируются го­сударственные и отраслевые регистрационные и учетные системы: регистры и реестры жилых и нежилых помещений, предприятий и организаций всех форм собственности и хозяйствования и т. п.

Государственный земельный кадастр ведется в целях:

-закрепления прав на землю собственников, владельцев, пользо­вателей земли;

-осуществления государственного контроля за распределением и использованием земель, законностью земельных сделок (купли-продажи, аренды, залога, дарения, обмена и т. д.);

-обеспечения оперативности, устойчивости земельного оборота и гласности земельных сделок, разрешения земельных споров;

-проведения налогового обложения земли и земельных сделок;

-установления нормативной и перспективной цены земли;

-предоставления сведений о собственниках, владельцах, пользо­вателях земельных участков, правовом режиме земель, их хозяй­ственном использовании и цене;

-обеспечения необходимой информацией о земельных ресурсах органов государственной власти, юридических и физических лиц.

Ведение реестров земельной регистрации, внесение в них запи­сей, выдача правооформляющих документов, справок и выписок возлагаются на главного регистратора кадастрового бюро; он же не­сет ответственность за правильность сведений, содержащихся в ре­естрах, копиях и выписках из них.

Земельная регистрация является правоустанавливающим юри­дическим актом, на основании и с момента свершения которого за лицами признаются и закрепляются государством права на земель­ные участки, а также подтверждается законность сделок с землей.

В процессе земельной регистрации в единую систему объединя­ются все правовые сведения о земле, ее собственниках, владельцах, пользователях, а также земельных сделках. Земельная регистрация осуществляется путем внесения соответствующих записей в регист­рационную поземельную книгу.

Сведения, вносимые в книгу и подлежащие обязательной пред­варительной проверке, приобретают юридическую силу и в даль­нейшем являются единственно законными и достоверными для су­дебных, финансовых, налоговых и других государственных орга­нов, предприятий, организаций, учреждений и граждан. Достовер­ность и правильность содержащихся в кадастре регистрационных сведений могут быть оспорены только в судебном порядке.

Сведения земельной регистрации включают:

-сведения о землях;

-их целевое назначение (категорию земель);

-наименование земельной собственности, землевладения, земле­пользования;

-форму собственности, владения, пользования землей;

-площадь земельной собственности, землевладений и землеполь­зований;

-местоположение, адрес;

-дату регистрации земельной собственности, землевладения, землепользования;

-наименование правооформляющего документа, выданного пос­ле регистрации, его номер и дату выдачи;

-общую стоимость землевладения, в том числе стоимость самого земельного участка и стоимость связанного с ним имущества;

-величину земельного налога;

-особые отметки о землевладении.

*Государственный контроль за использованием и охраной земель* на­правлен на обнаружение и пресечение действий, противоречащих принятым в земельном законодательстве правилам ее использова­ния и охраны. Цель государственного контроля — обеспечить со­блюдение всеми государственными учреждениями, а также гражда­нами требований, гарантирующих сохранность земельного фонда страны в целом и его отдельных участков.

Агроэкономическое состояние земельных ресурсов России к началу реформ было неудовлетворительным. Многие площади эродированны и эрозионно опасны, многие загрязнены промышленны­ми выбросами. Снизился запас гумуса в почвах, многие земли ока­зались заболочены и переувлажнены, захламлены промышленны­ми отходами и бытовым мусором, имеют солонцовые вкрапления, высокую кислотность.

Изучение зарубежной практики показывает, что действенная система государственного контроля опирается как на экономичес­кие методы, так и на административные, причем экономический механизм действует в том числе и на принципе отдачи вложенных средств. Зарубежные системы аграрных отношений содержат зна­чительное число стимулирующих рычагов, некоторые непосредственно связаны с выполнением правил использования и охраны земель. При нарушении субъектом норм пользования угодьями их права могут быть в какой-то части приостановлены. В США, напри­мер, экономическое нарушение приводит к лишению предприятий государственных контрактов, субсидий или ссужаемых средств. В большинстве стран, использующих финансовые стимулы для под­держки мер по уменьшению загрязнения земель, невыполнение ус­ловий, выдвигаемых для получения займа, приводит к прекращению финансирования. Право организаций государственной фи­нансовой системы осуществлять подобные действия ставит их, по сути, в ряды органов, ведающих лицензированием.

В странах с развитой экономикой для обеспечения охранного землепользования используются методы как прямого, так и косвен­ного действия при явном преимуществе вторых. Иначе говоря, предпочтительнее меры, которые способствуют предупреждению условий для возникновения правонарушений, чем меры наказания за эти нарушения. В качестве таких профилактических мер особо широко применяются профессиональные (специальные и пред­принимательские) требования к лицам, покупающим или арендую­щим земельные участки. Причем эти требования, если говорить об аренде, в равной степени предъявляют и сдающий землю, и те, кто от имени государственных, общественных или кооперативных организаций участвуют в оформлении арендных сделок. Первый — потому, что заинтересован в более высоких суммах арендной пла­ты, которые (особенно при фиксированных ставках) целиком зави­сят от объемов производства, инвестиций и умения арендатора продуктивно использовать передаваемую ему землю. Вторые — как об­леченные таким правом, защищающим национальные или кооперативные интересы.

Большое значение имеют прямой контроль за использованием земель специалистами государственных или других уполномочен­ных на это служб и неотвратимость установленной законом ответ­ственности. Это подтверждает опыт передовых сельскохозяйствен­ных товаропроизводителей России и развитых капиталистических стран.