

МИНОБРНАУКИ РОССИИ

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»

Кафедра - конституционного и муниципального права

**СИСТЕМА И ФУНКЦИИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ,**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 361 группы заочного отделения

направления 40.04.01 «Юриспруденция» (магистратура), профиль
«Конституционное и муниципальное право» юридического факультета

МАШЕРО ДАРЬИ АНДРЕЕВНЫ

Научный руководитель

к.ю.н., доцент

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Н.Н. Аверьянова

инициалы, фамилия

Зав.кафедрой

д.ю.н., профессор

должность, уч.степень, уч.звание

подпись, дата

Г.Н. Комкова

инициалы, фамилия

Саратов 2019

Введение

Актуальность темы. Земельные ресурсы являются частью национального богатства страны и одновременно окружающей средой. Первостепенными вопросами реформирования земельных отношений стали проблемы изменения форм собственности, использования и хозяйствования, а так же форм платы за землю. По мнению Рязанцева И. И. роль земельных отношений в историческом развитии общества заключается в формировании и развитии института частной собственности на землю, который служит развитию производственных сил общества.

Вследствие того, что стала активно развиваться частная собственность на землю, органами государственной власти во многом были ослаблены функции регулирования земельных отношений, снизилось внимание к качественному состоянию, порядку использования и охраны земельных ресурсов. По этим проблемам учеными высказываются опасения, и указывается на необходимость активизации государственной политики в вопросах повышения эффективности использования земель. Более активное проведение мероприятий в данной области призвано реализовать положения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации в части повышения почвенного плодородия и урожайности, расширения посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, реконструкции и строительства мелиоративных систем.

В условиях действия в отношении России экономических санкций со стороны многих стран и проведения правительством РФ политики импортозамещения существенно повышается роль земель сельскохозяйственного назначения. Поэтому является очевидной необходимость участия государственных органов в управлении земельными отношениями.

Земля - основной фактор производства, основа экономики. Эффективное использование земельных ресурсов представляет собой гарантию устойчивого экономического развития. «Земельный вопрос» насквозь пронизывает все стороны общественной жизни, различные аспекты экономической и социальной политики России. На данный момент в современной России земельные правоотношения регулируются достаточно большим количеством нормативно-правовых актов.

Так, закрепленные в Конституции РФ принципы правового регулирования отношений в сфере охраны и использования земель конкретизированы в законах и подзаконных нормативных актах.

С целью правового регулирования государственного управления вопросами охраны и использования земель в Земельном кодексе предусмотрены положения, касающиеся государственного мониторинга земель, землеустройства, земельного надзора и контроля.

Цель магистерского исследования – изучить системы и полномочий органов государственной власти в сфере земельных отношений, полномочий в сфере использования и охраны отдельных категорий земель.

Задачи исследования:

1. Охарактеризовать систему и полномочия органов общей компетенции в сфере регулирования земельных отношений;
2. Изучение систем и полномочий органов специальной компетенции в сфере регулирования земельных отношений.
3. Охарактеризовать полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения;
4. Рассмотреть полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель населенных пунктов;
5. Изучение полномочий органов государственной власти в сфере использования и охраны земель специального назначения;

Объектом магистерского исследования выступает совокупность общественных отношений, складывающихся в процессе регулирования земельных отношений, а также отношений складывающиеся в процессе реализации органами государственными полномочий по использованию и охране отдельных категорий земель.

Предметом изучения выступает совокупность норм права, регламентирующих систему органов государственной власти в сфере земельных отношений и их полномочия, совокупность норм права регламентирующих общественные отношения, складывающиеся в процессе реализации органами государственными полномочий по использованию и охране отдельных категорий земель.

Теоретическую основу магистерского исследования составляют труды следующих авторов: Аверьяновой Н.Н., Андриановой Е.Д., Вагиной О.В., Веретилко Т.Г., Камышанского В.П., Мисника Н.Н., Мозолина В.П., Савельева А.А., Турицына А.В., Уткина Б.А., Шевцова С.Г. и др.

Для достижения поставленной в работе цели использовались следующие **общенаучные методы**: эмпирический, в частности наблюдение и сравнение; ретроспективный; статистический; а также **специальные методы исследования**: историко-правовой; сравнительно-правовой; формально-юридический.

Структура магистерской работы состоит из введения, трех глав основной части, последовательно раскрывающих сущность темы исследования, заключения и списка литературы.

Основное содержание работы

Первая глава посвящена системе и полномочиям органов общей и специальной компетенции в сфере земельных отношений. В первом параграфе автором отмечается, что Состав органов общей компетенции, их полномочия в рамках регулирования земельных отношений являются более устойчивыми и стабильными и не подвергаются серьезным изменениям. Такими органами являются Президент России, Правительство России, Федеральное Собрание России.

Президент как гарант Конституции вправе формировать государственно-правовую и законотворческую политику в стране. Современное осуществление функции гаранта Конституции Президент РФ связывает с активной правотворческой ролью в Российском государстве. Для этого глава государства использует как собственный административный ресурс, так и правительственный аппарат. Президент РФ становится и главным фактором законотворческой политики, и инструментом контроля правительственных и парламентских законодательных инициатив.

Следующим органом общей компетенции в сфере регулирования земельных отношений выступает Правительство РФ.

Принятие Правительством РФ решений в сфере земельных и иных отношений, регулирование его исполнительно-распорядительной деятельности определяется в Федеральном конституционном законе «О Правительстве Российской Федерации». Полномочия Правительства РФ определяются в ст. ст. 8, 13, 94, 96 и др. ЗК РФ.

Значительное число полномочий Российской Федерации реализует Правительство РФ. Правовой статус Федерального Собрания РФ как представительного и законодательного органа также определен только Конституцией РФ (глава 5). Законотворческая деятельность (в том числе в сфере земельных отношений) Совета Федерации и Государственной Думы регулируется их внутренними регламентами.

Компетенция органов, осуществляющих управление и охрану земель в процессе пользования, подразделяется на общую и специальную. Органы общей компетенции это: Президент Российской Федерации; Правительство. Только активная позиция органов государственной власти, эффективное использование имеющихся административных и финансовых ресурсов гарантируют успешное завершение земельной реформы и, как результат, появление эффективных собственников земельных участков, которые обеспечат соблюдение базовых принципов земельного законодательства Российской Федерации.

Второй параграф посвящен органам специальной компетенции в сфере земельных отношений.

Органы специальной компетенции подразделяются на отраслевые и межотраслевые и подчиняются органам общей компетенции.

Межотраслевые органы:

1. Министерство природных ресурсов и экологии осуществляет контроль за созданием и управлением зон особо охраняемых природных территорий; охраной атмосферного воздуха и окружающей среды; эксплуатация и охраной водных объектов, водохранилищ, водохозяйственных систем и т.д.

Министерство природных ресурсов и экологии Саратовской области предоставляет в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование.

2. Министерство экономического развития (в его ведении находится Росреестр и Росимущество).

Во второй главе рассматриваются функции органов специальной компетенции в сфере регулирования земельных отношений.

В первом параграфе говорится о государственном земельном мониторинге.

В соответствии со статьей 67 Земельного кодекса Российской Федерации, государственный мониторинг земель является частью

государственного мониторинга окружающей среды и представляет собой систему наблюдений, оценки и прогнозирования, направленных на получение достоверной информации о состоянии земель, об их количественных и качественных характеристиках, их использовании и о состоянии плодородия почв. Объектами государственного мониторинга земель являются все земли в Российской Федерации.

Второй параграф исследует положения, связанные с государственным кадастровым учетом и государственной регистрации прав на земельные участки.

Государственный земельный кадастр - систематизированный свод документированных сведений, получаемых в результате проведения государственного кадастрового учета земельных участков, о местоположении, целевом назначении и правовом положении земель Российской Федерации и сведений о территориальных зонах и наличии расположенных на земельных участках и прочно связанных с этими земельными участками объектов.

Третий параграф содержит в себе исследование вопросов, связанных с изъятием земель для государственных нужд.

Изъятие земельных участков для государственных или муниципальных нужд в целях строительства, реконструкции объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения допускается, если указанные объекты предусмотрены:

1) утвержденными документами территориального планирования (за исключением объектов федерального значения, объектов регионального значения или объектов местного значения, которые в соответствии с законодательством о градостроительной деятельности не подлежат отображению в документах территориального планирования);

2) утвержденными проектами планировки территории.

Четвертый параграф называется «Плата за землю и оценка земель».

Под общим названием «платность использования земли» в ст. 65 Зе-

мельного кодекса РФ и Законе РФ «О плате за землю» упоминается земельный налог и арендная плата. При этом не указывается на различия этих платежей. Между тем правовая природа их имеет принципиальные различия. Арендная плата устанавливается договором, т. е. соглашением сторон по добровольному желанию участников этого договора. Налог — властное предписание пользователям земли со стороны государства, и они не вправе изменить размеры этих платежей, которые идут в бюджет. Льготы по налогу могут быть установлены только в законе.

Применяется также нормативная цена (в случаях, установленных законом) при выкупе в частную собственность земельных участков, находящихся в государственной собственности, а также для получения под залог земли банковского кредита по ставкам, устанавливаемым Правительством РФ (периодически пересматриваемым). При сделках купли-продажи определяется рыночная цена земли.

Третья глава посвящена полномочиям органов государственной власти в сфере использования и охраны отдельных категорий земель.

В первом параграфе рассматриваются полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли, находящиеся за границами населенного пункта и предоставленные для нужд сельского хозяйства, а также предназначенные для этих целей (п. 1 ст. 77 ЗК РФ).

Главную концептуальную государственно управленческую основу составляет специальное земельное законодательство об использовании и охране земель сельскохозяйственного назначения а именно Федеральный закон от 24.07.2002 № 101-ФЗ.

Второй параграф посвящен анализу полномочий органов государственной власти в сфере использования и охраны земель населенных пунктов.

Статья 83 ЗК РФ устанавливает два признака земель населенного пункта: содержательный - земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов; формальный - границы городских, сельских населенных пунктов отделяют земли населенных пунктов от земель иных категорий.

Поселение включает в себя населенные пункты, а также может включать земли иных категорий.

Использование земель населенных пунктов осуществляется в соответствии с территориальным планированием и его документами, осуществляемым в соответствии с градостроительным законодательством. Документы территориального планирования должны быть разработаны и утверждены в каждом поселении. И эта функция в соответствии с Градостроительным кодексом Российской Федерации не является государственной. Эта задача местного значения, поэтому подготовка и утверждение документов территориального планирования поселений, в соответствии с которыми осуществляется использование земель населенных пунктов — это полномочие органов местного самоуправления.

Третий параграф раскрывает полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель специального назначения.

Согласно ст. 87 ЗК РФ земли специального назначения подразделяются на несколько «субкатегорий земель с дифференцированным правовым режимом, что обусловлено характером специальных задач, для решения которых данные земли используются или предназначены для использования в будущем».

Эти субкатегории перечислены в п. 2 статьи 87 ЗК РФ, и каждой из них также посвящена отдельная статья ЗК РФ. Особый интерес представляет подп. 7 п. 2, где говорится о землях иного специального назначения. Наличие такой формулировки делает перечень субкатегорий открытым, не исчерпывающим.

Четвертый параграф раскрывает полномочия органов государственной власти в сфере использования и охраны земель особо охраняемых природных территорий.

Охрана окружающей среды входит в число приоритетных задач Российского государства. Делается это различными способами, но одним из наиболее эффективных является создание особо охраняемых природных территорий (ООПТ).

Российское государство целенаправленно идет по пути увеличения количества и площадей ООПТ. Ежегодно в Российской Федерации создается по несколько особо охраняемых природных территорий федерального значения.

Отношения, возникающие при пользовании землями, водными, лесными и иными природными ресурсами ООПТ, регулируются соответствующим законодательством Российской Федерации (ЗК РФ, ЛК РФ, ВК РФ, Законом РФ от 21.02.1992 № 2395-1 «О недрах», Федеральным законом от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую», Федеральным законом от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации»).

Пятый параграф посвящен правовому анализу полномочий органов государственной власти в сфере использования и охраны земель водного и лесного фонда и земель запаса.

Отмечено, что базовым актом лесного законодательства является Лесной кодекс РФ.

Согласно ст. 6 ЛК РФ леса располагаются на землях лесного фонда и землях иных категорий. Использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются. Подразделение на категории по целевому назначению земель, отнесение их к категориям, перевод их из одной

категории в другую, в том числе земель лесного фонда, предусматриваются в ст. ст. 7 и 8 ЗК РФ, ст. 11 ФЗ о переводе земель из одной категории в другую.

Границы земель лесного фонда и границы земель иных категорий, на которых располагаются леса, определяются в соответствии с земельным, лесным и градостроительным законодательством .

В ст. 10 ЛК РФ осуществляется имеющее значение для земельных отношений подразделение лесов по целевому назначению - защитные, эксплуатационные и резервные; защитные леса имеют свои категории, предусмотренные в п. 2 ст. 102 ЛК РФ; цели освоения защитных лесов предусматриваются в п. 4 ст. 12 ЛК РФ. Учитывая понимание леса как совокупности лесной растительности, земли и других компонентов окружающей природной среды, основные требования к использованию земель лесного фонда совпадают с требованиями к лесопользованию.

Заключение

Подводя итог магистерскому исследованию следует отметить, что в системе органов государственной власти, уполномоченных на регулирование земельных отношений, ведущая роль отводится Президенту Российской Федерации. Однако Президент России, в соответствии с Конституцией, напрямую не отнесен ни к одной из ветвей власти.

Несмотря на сложную структуру Государственной Думы, одна из главных ролей в законотворческом процессе в рамках регулирования земельных отношений отводится профильным комитетам Государственной Думы. В аппарате Государственной Думы работают профильные комитеты, к которым можно отнести: Комитет по аграрным вопросам, Комитет по земельным отношениям и строительству, Комитет по природным ресурсам, природопользованию и экологии. Они проводят парламентские слушания; обсуждают соответствующие законопроекты; формируют предложения по совершенствованию законодательства.

Органы специальной компетенции подразделяются на отраслевые и межотраслевые и подчиняются органам общей компетенции.

Центральными и координирующими органами федеральной исполнительной власти специальной компетенции является Росреестр и Росимущество.

Под правовой охраной сельскохозяйственных земель понимается система правовых и иных мер, направленных на их рациональное использование, защиту от вредных воздействий и ухудшения качественного состояния (ст. 12, 13 ЗК РФ). Целями охраны земель является предотвращение деградации и загрязнения земель, так же обеспечивается восстановление земель от пагубных воздействий.

Использование земель населенных пунктов осуществляется в соответствии с территориальным планированием и его документами, осуществляемым в соответствии с градостроительным законодательством.

Что касается земель специального назначения, то законодательством предусмотрены полномочия органов государственной власти по созданию санитарно-защитных зон вокруг объектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, в целях охраны атмосферного воздуха и условий жизнедеятельности окружающей среды.

Полномочия по управлению, охране ООПТ федерального значения осуществляются государственными учреждениями (дирекциями этих территорий), ООПТ регионального значения - министерствами природных ресурсов в регионах (далее - министерство), местного значения - органами местного самоуправления.

Законодательством предусматриваются изъятие из гражданского оборота земель, иных природных ресурсов и недвижимого имущества, расположенных в границах национальных парков и находящихся в федеральной собственности; порядок создания национального парка, пребывания в нем, платность посещения; основы управления, в основном аналогичные управлению землями заповедников.

В ст. ст. 19 и 20 ФЗ от 14 марта 1995 г. регулируются режим, порядок создания природных парков и управление землями, переданными им в постоянное бессрочное пользование в соответствии с законодательством РФ, запрещение изъятия или иного прекращения прав на земельные участки, предоставленные государственным учреждениям субъектов РФ, за исключением случаев, предусмотренных земельным законодательством (такой порядок пользования, запрещения изъятия и (или) прекращения устанавливается и для большинства других ООПТ). Природные парки относятся к ООПТ регионального значения.

Что касается земель лесного фонда, то использование, охрана, защита, воспроизводство лесов осуществляются в соответствии с целевым назначением земель, на которых эти леса располагаются.

Поскольку порядок использования и охраны земель водного фонда определяется ЗК РФ и водным законодательством, важно взаимодействие этих отраслей российского законодательства. Водное законодательство и изданные в соответствии с ним нормативные правовые акты согласно ст. 3 ВК РФ основываются на относящихся к земельным отношениям принципах.