ФЕДРАЛЬНАЯ СЛУЖБА ИСПОЛНЕНИЯ НАКАЗАНИЙ МЮ РФ

АКАДЕМИЯ ПРАВА И УПРАВЛЕНИЯ ФСИН

Юридический факультет заочная форма обучения

Специальность «021100 юриспруденция»

Контрольная работа

Предмет: «Земельное право»

Тема: «Государственное регулирование земельных отношений»

Выполнил: слушатель 5-го курса,

5105 учебной группы

пр-к вн.сл. Захаркин В. М.

Проверил:\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

РЯЗАНЬ 2009

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение 3

1. Понятие государственного регулирования земельных отношений. 4

2. Органы государственного управления земельным фондом 8

Заключение 16

Список литературы 17

Введение

Необходимость управления в области регулирования общественных отношений исторически появилась одновременно с возникновением государства, которое наряду со многими другими функциями призвано было выполнять и функцию управления экономикой. Современное содержание управления общественным производством направлено на решение тех задач, которые стоят перед обществом, вступившим в новый век. В области землепользования перед Российским государством стоят задачи организации цивилизованных рыночных отношений, что осложняется необходимостью преодоления устаревших стереотипов государственного управления прошлой советской эпохи.

Существует несколько видов (форм) управления Ведущей формой управления в области регулирования общественных отношений, в том числе и в сфере землепользования, является государственное управление.

Вместе с тем в этой сфере все более активизируется роль общественных организаций, которые в соответствии со своими уставными задачами участвуют в решении политических, хозяйственных, в том числе и земельных, вопросов[[1]](#footnote-1).

Повышение активности общественных организаций — одно из проявлений развития экономической и политической системы нашего общества, дальнейшего расширения демократии. Возникла и развивается новая форма управления — муниципальная. Она позволяет избавиться от существовавшей ранее излишней централизации при решении управленческих проблем организации землепользования, приблизить их решение к местным условиям экономики региона и отдельных хозяйств.

1. Понятие государственного регулирования земельных отношений

Новое земельное законодательство, как уже было сказано выше, предоставляет широкую хозяйственную самостоятельность пользователям земли. Они сами без вмешательства государства планируют внутрипроизводственное использование и охрану земель. Но при этом хозяйства не должны нарушать обязательные требования законодательства о рациональном использовании земель и охране природной среды.

Таким образом, можно выделить несколько видов (форм) управления: государственное, общественное, муниципальное, внутрихозяйственное. Государственное управление в области рационального использования и охраны земель означает, что государство в лице своих компетентных органов устанавливает определенные правила и нормы по организации использования как всех земельных ресурсов страны, так и отдельных его частей (категорий земель, видов землепользования, различных землепользователей, собственников, арендаторов). Важная роль государства проявляется при организации проведения земельной реформы в стране, создании новых правовых институтов в сфере землепользования (частной собственности на землю, аренды, рынка земли и т. д.). При этом государственное управление приобретает разное содержание. Оно может выражаться в двух принципиально различных качествах:

1) управление государства — собственника земли, недвижимого имущества (хозяйственное управление);

2) управление государства — органа власти, т. е. суверена, обладающего территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности. В первом случае земля, будучи объектом управления, является для государственных органов объектом их хозяйственной деятельности; во втором — территорией, т. е. пространственной границей, государственной власти.

Когда осуществляется управление в области землепользования со стороны государства в лице его компетентных представительных органов власти или органов исполнительной власти, то оно, как правило, выражается в обязательных властных предписаниях, адресованных землепользователям (например, при установлении земельного налога, при государственном контроле и экологических требованиях, ведении земельного кадастра, выявлении правонарушений и т. п.). Правовые же решения, исходящие от органов государства (например, органов местной администрации), которые решают чисто хозяйственные вопросы в части земли-имущества, принимаются ими не как органами государственной власти, а как хозяйствующими субъектами (например, при заключении договоров аренды земли, организации торгов, заключении сделок с землей, при договорах о проведении внутрихозяйственного землеустройства и т. д.). Таким образом, с одной стороны, земля выступает как объект, на который распространяются властные функции государства, с другой — как объект хозяйственной деятельности. Отсюда различия в методах регулирования отношений, возникающих по поводу осуществления властных функций государства и по поводу хозяйственных отношений, связанных с использованием и охраной земель.

В первом случае применяется метод власти и подчинения, который проявляется как правовой императив (от лат. imperativus — повелительный). Во втором — метод, не допускающий, как правило, императива, который выражается в согласованиях и учете волеизъявления землепользователя при формировании тех или иных решений в органах государственного управления земельными ресурсами. Безусловно, требуются, например, согласования при выборе объектов мелиорации угодий и способов ее проведения, применении химизации, выявлении оптимального варианта изъятия земли для государственных или общественных нужд и т. п. Данный метод осуществления правомочий управления может выражаться также в невмешательстве в вопросы внутрихозяйственного использования угодий, в частности агротехнической культуры земледелия, организации внутрихозяйственной дисциплины труда и т. д.

Однако наблюдение государства — собственника земли в лице его компетентных органов за поведением землепользователя, действующего в условиях «хозяйственной свободы», может смениться методом правового императива. Так, в силу права государственной собственности на землю отвод земли для хозяйственных потребностей производится на основании решения (постановления) компетентного государственного органа. Те же органы выносят решение об изъятии (продаже) земли или каких-либо изменениях в праве землепользования. Следовательно, возникновение, изменение или прекращение земельных правоотношений происходит на основании административно-правового акта — решения (постановления) государственного органа. Но в этом случае данный государственный орган выступает в качестве хозяйствующего субъекта, иными словами, «управляющего государственным земельным имуществом», а не как «власть». И хотя уполномоченный орган государства может предоставить (продать) земельный участок, а может, если к этому имеются основания, и отказать или решить вопрос не так, как желает проситель, возникающие отношения следует рассматривать как земельно-хозяйственные, а не как административные (властные).

В этих действиях проявляется «власть» собственника над своим имуществом, а не власть государства-суверена.

Этот вопрос для практики очень важен, и он заслуживает пояснения. Административно-правовому методу регулирования общественных отношений характерно, безусловно, проявление «власти - подчинения». Этот метод не исключен в земельных отношениях. Участники таких отношений не равноправны, ибо один дает обязательные для исполнения предписания, а другой обязан их точно и вовремя исполнять. Но властный, административно-правовой метод применяется тогда, когда в этом есть необходимость, т. е. когда в земельных отношениях присутствует общегосударственный интерес; он применим даже при межхозяйственном и внутрихозяйственном землеустройстве, но опять-таки только в той части, в какой органы, осуществляющие землеустройство, по закону правомочны давать обязательные предписания землепользователям. Если это забывается, то неизбежны нарушения законности, масштабы которых будут возрастать по мере искажения методов государственного управления.

С особенной силой административно-правовой метод регулирования земельных отношений проявляется в случаях обнаружения нарушений земельного законодательства, а также при необходимости их предупредить. Здесь проявляется деятельность не только правоохранительных органов (прокуратуры, суда, арбитража), органов Минприроды, санитарной эпидемиологической службы, но и органов земельного кадастра. Вовремя обнаружить правонарушение, а лучше всего предупредить его — первейшая задача органов контроля (надзора), и они выполняют (безусловно, в рамках закона) эту свою должностную функцию, пользуясь методом административного воздействия.

Административно-правовой метод регулирования земельных отношений нельзя смешивать с методом голого, произвольного администрирования, широко распространенного в период застоя и предшествующий ему период советской истории. В основе оправданного, мотивированного административно-правового метода регулирования земельных отношений всегда присутствуют экономические расчеты и прогнозы (государственный план; проект, согласованный в надлежащем порядке и утвержденный компетентным государственным органом; экономические нормативы, обосновывающие принятие тех или иных решений, и т. д.). При голом администрировании преобладают субъективизм и произвол отдельных должностных лиц, руководствующихся не государственными или общественными интересами, а сиюминутными выгодами какого-либо ведомства, иногда усердием не по разуму, соображениями корыстной заинтересованности. Командно-административный метод управления экономикой был, как известно, господствующим в определенный период нашей истории, его не избежали и земельные отношения. Безусловно, административно-правовой метод регулирования земельных отношений, как метод правовой, т. е. основанный на законе, не имеет ничего общего с произволом, что было характерно для командно-административного метода.

И если закон допускает административно-правовое вмешательство во внутрихозяйственные дела владельцев земли, то это возможно лишь в строго указанных в законе случаях: при угрозе порчи земли, при непринятии мер по борьбе с сорной растительностью, эрозией почв, защите других государственных и общественных интересов.

Таким образом, если в одних случаях допускается метод администрирования, то в процессе внутрихозяйственного использования земли - смешанный метод, т. е. в основном свободное дозволение и в ограниченных законом случаях — администрирование. Характерным примером сложного содержания метода земельных отношений является предоставление государственной земли на условиях аренды. Земля в этих случаях предоставляется на основании хозяйственного решения компетентного органа управления, а затем заключается договор, который устанавливает права и обязанности участников договорных (арендных) отношений. Но если арендатор нарушает земельное законодательство, к нему применяется метод административного воздействия, который не исключает судебного рассмотрения возникшего конфликта[[2]](#footnote-2).

2. Органы государственного управления земельным фондом

Государственное управление в области использования и охраны земель осуществляют как представительные, так и исполнительные органы власти. Представительные органы государственной власти — это Президент Российской Федерации, Совет Федерации и Государственная Дума Российской Федерации, а также соответствующие органы субъектов Российской Федерации.

К органам исполнительной власти относятся органы общей и органы специальной компетенции.

Органами общей компетенции являются: Правительство Российской Федерации и соответствующие органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления — городские, районные, поселковые и сельские администрации.

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

Органы специальной компетенции подотчетны органам общей компетенции и, в свою очередь, подразделяются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы.

К функциональным органам специальной компетенции относятся Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, органы санитарно-эпидемиологической службы, архитектурно-градостроительной службы и др.

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

К компетенции федеральных органов исполнительной власти по управлению земельным фондом относятся:

установление основ федеральной политики в области регулирования земельных отношений; установление ограничений оборотоспособности земельных участков;

государственное управление в области осуществления мониторинга земель, государственного земельного контроля и ведения государственного земельного кадастра;

установление порядка изъятия (выкупа) земель для государственных и муниципальных нужд;

изъятие (выкуп) земель для нужд Российской Федерации; разработка и реализация федеральных программ по использованию и охране земель;

иные полномочия, отнесенные к полномочиям Российской Федерации Конституцией Российской Федерации, Земельным кодексом и другими федеральными законами.

К компетенции органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области управления использованием и охраной земель относятся:

изъятие, в том числе путем выкупа, земель для нужд субъекта Российской Федерации;

разработки и реализация региональных программ использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов Российской Федерации;

иные полномочия, не отнесенные к полномочиям Российской Федерации или к полномочиям органов местного самоуправления.

Субъекты Российской Федерации осуществляют управление и распоряжение земельными участками, находящимися в собственности субъектов Российской Федерации (ст. 10 ЗК РФ).

К компетенции органов местного самоуправления в административных границах соответствующих муниципальных образований отнесены:

изъятие, в том числе путем выкупа, земельных участков для муниципальных нужд;

установление с учетом требований законодательства Российской Федерации правил землепользования и застройки территорий городских и сельских поселений, территорий других муниципальных образований;

разработка и реализация местных программ использования и охраны земель;

а также иные полномочия на решение вопросов местного значения в области использования и охраны земель.

Органами местного самоуправления осуществляются управление и распоряжение земельными участками, находящимися в муниципальной собственности (ст. 11 ЗК РФ).

По Положению «О Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости», утвержденному постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 г. № 418 (в ред. постановления Правительства РФ от 19 марта 2005 г. № 141, от 11 апреля 2006 г. № 206), это агентство является федеральным органом исполнительной власти по государственному управлению земельными ресурсами, осуществляющим специальные (исполнительные, контрольные, разрешительные, регулирующие и др.) функции по ведению государственного земельного кадастра и государственного учета расположенных на земельных участках и прочно связанных с ними объектов недвижимого имущества, по землеустройству, государственной кадастровой оценке земель, мониторингу земель и государственному контролю за использованием и охраной земель.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости осуществляет свои полномочия как непосредственно, так и через свои территориальные органы во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, организациями и общественными объединениями.

Федеральное агентство по Положению о нем осуществляет следующие полномочия:

проводит в установленном порядке конкурсы и заключает государственные контракты на размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ для государственных нужд, в том числе для обеспечения нужд Агентства;

осуществляет в порядке и пределах, определенных федеральными законами, актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, полномочия собственника в отношении федерального имущества, необходимого для обеспечения исполнения функций федеральных органов государственной власти в том числе имущества, переданного федеральным государственным унитарным предприятиям и федеральным государственным учреждениям, подведомственным Агентству.

Агентство организует:

создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов капитального строительства;

проведение территориального землеустройства в соответствии с решениями органов государственной власти, а также территориального землеустройства на землях, находящихся в федеральной собственности;

подготовку землеустроительных материалов для установления Государственной границы Российской Федерации, границ субъектов Российской Федерации и муниципальных образований;

осуществление технической инвентаризации объектов капитального строительства;

проведение государственной кадастровой оценки земель.

Далее оно осуществляет:

представление результатов государственной кадастровой оценки земель в соответствии с законодательством Российской Федерации;

ведение государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства;

государственный мониторинг земель в Российской Федерации, в том числе с использованием автоматизированной информационной системы;

ведение государственного технического учета объектов капитального строительства;

создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости;

утверждение заключений экспертных комиссий при проведении экспертизы землеустроительной документации;

предоставление заинтересованным лицам сведений государственного земельного кадастра и сведений об объектах капитального строительства;

государственный земельный контроль;

утверждение карт (планов) и материалов межевания объектов землеустройства;

осуществляет экономический анализ деятельности подведомственных государственных унитарных предприятий и утверждает экономические показатели их деятельности, проводит в подведомственных организациях проверки финансово-хозяйственной деятельности и использования имущественного комплекса;

осуществляет функции государственного заказчика федеральных целевых, научно-технических и инновационных программ и проектов в установленной сфере деятельности;

осуществляет функции главного распорядителя и получателя средств федерального бюджета, предусмотренных на содержание Агентства и реализацию возложенных на Агентство функций;

организует прием граждан, обеспечивает своевременное и полное рассмотрение устных и письменных обращений граждан, принятие по ним решений и направление ответов заявителям в установленный законодательством Российской Федерации срок;

обеспечивает в процессе деятельности Агентства защиту сведений, составляющих государственную тайну, а также контроль и координацию работы по защите таких сведений в процессе деятельности организаций, находящихся в его ведении;

обеспечивает мобилизационную подготовку Агентства, а также контроль и координацию деятельности находящихся в его ведении организаций по мобилизационной подготовке;

организует профессиональную подготовку работников Агентства, их переподготовку, повышение квалификации и стажировку;

взаимодействует в установленном порядке с органами государственной власти иностранных государств и международными организациями в установленной сфере деятельности;

осуществляет в соответствии с законодательством Российской Федерации работу по комплектованию, хранению, учету и использованию архивных документов, образовавшихся в процессе деятельности Агентства;

осуществляет иные полномочия в установленной сфере деятельности, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

запрашивать и получать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства;

давать юридическим и физическим лицам разъяснения по вопросам, отнесенным к компетенции Агентства;

осуществлять контроль за деятельностью территориальных органов Агентства и подведомственных организаций;

привлекать в установленном порядке для проработки вопросов в установленной сфере деятельности научные и иные организации, ученых и специалистов;

создавать координационные, совещательные и экспертные органы (советы, комиссии, группы, коллегии) в установленной сфере деятельности.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости не вправе осуществлять нормативно-правовое регулирование в установленной сфере деятельности и функции по контролю и надзору, кроме случаев, установленных указами Президента Российской Федерации или постановлениями Правительства Российской Федерации.

Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости возглавляет руководитель, который назначается на должность и освобождается от должности Правительством Российской Федерации по представлению министра Минэкономразвития[[3]](#footnote-3).

Заключение

Таким образом, два названных метода, проявляясь в соответствующих правомочиях органов государства и землепользователей, обоснованно сочетаются, находятся во взаимной связи, дополняя друг друга. Органы государства выступают как бы в двух лицах, хотя два метода осуществления их функций нельзя искусственно разрывать или противопоставлять. Напротив, единство цели — служить развитию сельскохозяйственного производства и в конечном счете благосостоянию людей — обусловливает единство политического, социального и хозяйственного руководства в деятельности по управлению государственным земельным фондом страны. Государственное управление в области землепользования нельзя смешивать с внутрихозяйственным управлением, выражающимся в организации использования земли самими сельскохозяйственными предприятиями и другими пользователями земли. Их органы управления издают правовые акты (решения, правила, нормативы), обязательные для исполнения в рамках данного хозяйства, промышленного предприятия. Их юридическая сила обеспечивается самими владельцами (пользователями) земли. Нарушения названных правовых норм органы управления предприятия (хозяйства) пресекают, как правило, мерами дисциплинарного воздействия. Правовые же акты органов государственного управления исходят от государства; они имеют общий характер, а их исполнение может обеспечиваться органами государственного принуждения. Они обязательны для органов внутрихозяйственного управления. Поэтому государственное управление отличается от внутрихозяйственного как по субъекту издаваемых актов управления, так и по их правовому содержании.

Список литературы

1. Конституция РФ. М.: Юристъ, 2004.
2. Гражданский кодекс РФ. М.: Проспект, 2005.
3. Земельный кодекс РФ. М.: Юрист, 2005.
4. О землеустройстве: Федеральный закон РФ от 18.06.2001. № 78-ФЗ // СЗ РФ. 2001. №26. Ст. 2582.
5. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон РФ от 02.01.2000. № 28-ФЗ//СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 149.
6. Об охране окружающей среды: Федеральный закон РФ от 10.01.2002. № 7-ФЗ (ред. от 09.05.2005) // СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133.
7. О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую: Федеральный закон РФ от 21.12.2004. № 172-ФЗ // СЗ РФ. 2004. № 52. Ст. 5276.
8. Боголюбов С.А. Земельное право: Учебник. М.: Проспект, 2004.
9. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник. М., 1998.
10. Земельное право: Учеб. У Под ред. В.Х. Улюкаева. М., 2002.

1. См., напр.: Закон РФ «Об общественных объединениях» от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ // СЗ РФ. 1995. № 21. Ст. 1930 [↑](#footnote-ref-1)
2. Боголюбов С.А. Земельное право: Учебник. М.: Проспект, 2004. [↑](#footnote-ref-2)
3. О государственном земельном кадастре: Федеральный закон РФ от 02.01.2000. № 28-ФЗ//СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 149. [↑](#footnote-ref-3)