**Государственные (муниципальные) земельные ресурсы: формы использования и права на землю**

**Содержание**

Введение 3

1. Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов 5

1.1. Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов в Российской империи и СССР 5

1.2. Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов в Российской Федерации 15

2. Анализ системы государственных органов управления земельными ресурсами в Российской Федерации 27

2.1. Анализ целей и задач управления земельными ресурсами 27

2.2. Анализ разграничения государственной и муниципальной собственности на земельные ресурсы 32

3. Решение проблем использования Государственных (муниципальных) земельных ресурсов 35

3.1 Проблемы использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов 35

3.2 Реформирование использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов 38

3.3 Эффективность использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов 42

Заключение 45

Список использованной литературы 47

Приложение А 49

Приложение Б 50

**Введение**

Актуальность исследования. В настоящее время в нашей стране произошли и происходят метаморфозы различных правовых институтов и законодательных баз. Одной из актуальных проблем российской современности является вопрос земли, как источника существования, как основы жизни, а также всего того, что характеризует землю как правовую категорию – законодательство о земле.

**Земельные ресурсы РФ** в последние годы становятся всё привлекательнее для инвесторов. Причин этому явлению множество: от практического неконтролируемого разрастания денежной массы на руках у населения, до вполне успешных преобразований в области земельного законодательства в Российской Федерации. Сделки с земельными ресурсами РФрегистрируются всё чаще, но, по нашим оценкам, рынок земельных ресурсов РФ всё ещё имеет более чем значительный потенциал, который до сих пор инвесторами не раскрыт.

Представляется, что в этих условиях анализ действующего в Российской империи, в СССР и в современной России законодательства о государственной и муниципальной собственности на землю может оказаться весьма полезным. Пока в значительной мере опыт решения данных вопросов в нашей стране остается невостребованным. До тех пор, пока этот опыт не будет учитываться при совершенствовании законодательства, все попытки урегулировать отношения собственности на землю не принесут желаемых результатов.

В работах отечественных авторов до последнего времени вопросы управления и использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов рассматривались с точки зрения идеологических подходов к государственному (муниципальному) управлению и использования государственной (муниципальной) собственности, в частности земельных ресурсов, и только с начала 90-х годов государственные (муниципальные) земельные ресурсы стали рассматриваться в парадигме государственного (муниципального) управления. (Васильев В. И., Кутафин О.Е., Фадеев В.И., Зинченко С. А., Бондрь Н.С., Стронгина М.И., Павлов П.Н. и др.).

Целью исследования является исследование государственных (муниципальных) земельных ресурсов.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

* Исследовать государственные и муниципальные земельные ресурсы в Российской империи и СССР;
* Исследовать государственные и муниципальные земельные ресурсы в Российской Федерации;
* Проанализировать цели и задачи управления земельными ресурсами;
* Проанализировать разграничение государственной и муниципальной собственности на земельные ресурсы;
* Решить проблемы использования государственных (муниципальных) ресурсов.

Объект исследования государственные (муниципальные) земельные ресурсы.

Предметом исследования является формы использования и права на землю государственных (муниципальных) земельных ресурсов.

Методами исследования являются сравнительно-исторический метод, метод анализа и синтеза, метод сравнительного правоведения, анализ учебной и научной литературы, нормативных документов, а также периодических и Интернет - изданий по заявленной теме исследования.

**1. Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов**

# 1.1 Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов в Российской империи и СССР

Для понимания сущности использования и права на землю государственных и муниципальных земельных ресурсов и того процесса, который претерпел этот важный правовой институт в Российской Федерации, необходимо обратиться к характеристике его состояния в Российской империи и в СССР.

В дореволюционной России законодательство и юридическая наука не выделяли форм собственности на землю. Данная экономическая конструкция начала активно применяться только в советском праве, когда в юридической сфере возникла традиция замены правовых понятий социально-экономическими понятиями. В Своде Законов Российской Империи идет речь не о форме, а о праве собственности.

В указанной части современное российское право, основывается на положениях не русского, а советского права. Ряд авторитетных цивилистов, например, К.И. Скловский считают, что феномен сохранения форм собственности объясняется многолетней инерцией внедрения в законы не облеченных в правовые формы более или менее абстрактных экономических конструкций [10, c.48].

В СССР форма собственности рассматривалась, как средство для установления исключительной государственной собственности на землю. Сейчас эта экономическая конструкция используется в противоположных целях.

Дореволюционный законодатель требовал различать между собой право частной собственности и право собственности государственной. О других известных современному законодательству правах собственности, в том числе праве муниципальной собственности, законы Российской империи ничего не говорят.

В законодательстве Российской империи указывалось, что право государственной собственности состоит в верховном обладании государственными имуществами, в пользовании и распоряжении оными.

Основываясь на данной юридической формуле, можно выявить какие земли в царской России являлись государственной собственностью, а также установить, кто и как мог управлять этой собственностью. Иначе говоря, определиться в вопросах об объекте, субъекте и содержании права государственной собственности на землю.

Закон гласил, что все имущества никому не принадлежащие в особенности, то есть ни частным лицам, ни сословиям лиц, ни дворцовому ведомству, ни уделам, ни установлениям, принадлежали к составу имуществ государственных. Таковыми, в частности, признавались:

* казенные земли населенные и ненаселенные, пустопорожние и дикие поля, леса, оброчные статьи, морские берега, озера, судоходные реки и их берега, большие дороги, здания как публичные, так и казенные и другие тому подобные;
* земли и острова, вновь открываемые, когда порядком, для этого установленным, они передаются именем государства в его обладание.

В законодательстве Российской империи многое то, что сейчас считается землей, обозначалось другими понятиями. В этой связи представляет интерес законодательное определение понятия "недвижимые имущества", которое помимо земли относило к недвижимости всякие угодья и пустые дворовые места.

Любопытен и тот факт, что дореволюционный законодатель требовал различать населенные и ненаселенные земли. К ненаселенным землям он относил пустоши, порожние земли, степи и другие объекты, которые назвал "местными наименованиями". Принадлежностью земель, как населенных, так и ненаселенных признавались, состоящие в этих землях реки, озера, пруды, болота, дороги, источники и другие места им подобные. Кроме того, принадлежностью земель считались все произведения на поверхности земли обретающиеся, а также все в его недрах сокровенные металлы, минералы и другие ископаемые [11, c.92].

Обращает на себя внимание сходство между статьей 406 Свода законов гражданских, а также статьей 214 Гражданского кодекса Российской Федерации и статьей 16 Земельного кодекса Российской Федерации. Во всех этих статьях говорится, о принадлежности государству земель не находящихся в собственности других лиц. Отличие между указанными статьями состоит только в том, что в Своде законов гражданских упоминаются не только земли, но и другие объекты недвижимости с движимыми имуществами им принадлежащими. Здесь наблюдается определенная преемственность в развитии законодательства нашей страны.

Что касается субъекта права государственной собственности на землю, то этот вопрос решался в законодательстве Российской империи не столь однозначно как может показаться на первый взгляд.

В статье 696 Свода законов гражданских указано, что верховное обладание государственными имуществами принадлежит единственно самодержавной власти Императорского Величества. Однако данное требование вовсе не означало, что царь являлся собственником государственных имуществ.

В дореволюционной юридической литературе указывается, что государственные имущества принадлежат на праве собственности казне. О казне достаточно часто говорится и в Своде законов Российской Империи. Из этого следует вывод, что не царь, а именно казна признавалась субъектом права государственной собственности на землю.

Необходимо учитывать то обстоятельство, что понятия "казна" и "государство" расценивались в русском гражданском праве как равнозначные понятия.

Существенным отличием от современных представлений о государстве как особом участнике отношений, регулируемых гражданским законодательством, является то, что казна (государство) признавалась юридическим лицом.

Известные русские цивилисты Шершеневич Г.Ф., Мейер Д.И. и другие характеризовали казну (государство) как публичное юридическое лицо. В наши дни корифеи цивилистической науки отвергают возможность подобной характеристики государства как субъекта гражданских прав [7, c.24].

Понятие "казна" используется в статьях 214, 215, 1069 - 1071 Гражданского кодекса Российской Федерации. В одном случае казна отождествляется с определенным государственным и муниципальным имуществом, а в другом с неким непонятным юридическим образованием, от имени которого выступают определенные лица. Такой дуализм в оценке понятия "казна" наблюдался и ранее. Дореволюционные цивилисты посчитали целесообразным обосновать несуразность подобного рода взглядов на казну.

Всякие аналогии между понятиями "казна" современного и дореволюционного права неуместны, поскольку в них вкладывается разное содержание. Тем не менее, попытка возродить в нашем праве такую конструкцию как казна заставляет задуматься о том, нет ли желания вернуться к тем подходам решения соответствующих вопросов, которые применялись в русской цивилистике.

Казна, хотя и являлась субъектом права государственной собственности на землю, но действовала несамостоятельно, а через представителей. Ближайшим и верховным представителем казны назывался российский император. Непосредственно делами казны заведовали различные органы государственной власти, основным среди них можно назвать Министерство государственных имуществ. В 1894 году это министерство получило наименование Министерства земледелия и государственных имуществ, потом в связи со столыпинской аграрной реформой оно было преобразовано в Главное управление Землеустройства и Земледелия, а в 1915 году в связи с нуждами войны превратилось в Министерство земледелия.

Осуществлялось право государственной собственности на землю в царской России в особом порядке. В примечание к статье 421 Свода законов гражданских предусматривалось, что порядок управления государственными имуществами и все права, с обладанием их соединенные, содержатся в Сводах Учреждений и Уставов о Казенном Управлении.

К Сводам учреждений относятся Свод учреждений государственных и Свод губернских учреждений (тома I и II Свода законов Российской Империи).

Уставами о Казенном Управлении являются Устав о казенных оброчных статьях и Устав об управлении казенными имениями в Западных и Прибалтийских губерниях (том VIII Свода законов Российской Империи).

В Сводах учреждений в основном содержатся нормы, регламентирующие деятельность различных органов государственной власти. Так, в пункте 4 статьи 31 Свода учреждений государственных предусматривается, что ведению Государственной Думы подлежат дела об отчуждении имуществ, требующих Высочайшего соизволения.

Уставы о Казенном Управлении определяют полномочия ведомств, осуществляющих управление соответствующим казенным недвижимым имуществом, порядок его описания и межевания, составления необходимых планов и других предложений по улучшению использования казенной недвижимости, порядок проведения публичных торгов и другие вопросы, касающиеся предоставления в пользование казенного недвижимого имущества [5, c.11].

Необходимо подчеркнуть, что в названных законах имеется много норм, непосредственно посвященных землям. Так, в главе четвертой Устава о казенных оброчных статьях, в частности, устанавливается порядок отдачи участков казенных земель в оброчное содержание для устройства дач, то есть, говоря современным правовым языком предоставление в возмездное срочное пользование земельных участков для определенных хозяйственных нужд.

Анализ содержание Свода законов Российской Империи позволяет сказать, что осуществление права государственной собственности регламентировалось не только Сводами Учреждений и Уставами о Казенном Управлении. Данные вопросы также разрешались в Законах о состояниях, Уставе Сельского Хозяйства и других законодательных актах Российской империи.

В отличие от современного законодательства, из которого нельзя понять, что следует подразумевать под управлением государственной собственностью, Свод законов Российской Империи однозначно трактует управление государственным имуществом.

В царской России в управление государственной земельной собственностью включалось решение всех вопросов, касающихся государственных имуществ. Эти вопросы относились как к предмету регулирования административного, так и гражданского права.

Дореволюционный законодатель исходил из того, что казна (государство) при осуществлении права государственной собственности реализует как верховное господство государства над всеми землями, так и господство частного лица над своей собственностью.

Указанная особенность, собственного говоря, и вызвала потребность регулирования отношений, касающихся государственной собственности, не только в Своде законов гражданских, но и в законах административных.

В настоящее время признана необходимость определить вопросы осуществления права государственной собственности в специальном законодательстве. Об этом свидетельствует то обстоятельство, что в плане законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2003 год (распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2003 г. № 268-р) предусматривается подготовка проекта федерального закона "О государственном и муниципальном имуществе". Исторические параллели здесь напрашиваются сами собой [9, c.15].

Ранее уже говорилось о том, что Свод законов Российской Империи не знает других прав собственности на землю, кроме права частной и государственной собственности. Однако это не значит, что дореволюционный законодатель не видел специфических особенностей права собственности на землю земств и некоторых других местных публичных образований.

В царской России признавался особый характер данной собственности.

В Российской Федерации особый характер собственности муниципальных образований выражается в том, что наряду с правом частной и государственной собственности, устанавливается право муниципальной собственности.

Особый характер соответствующей собственности в Российской империи определялся в нормах об объекте, субъекте и осуществлении права собственности на имущество земств и других публичных образований.

В статье 414 Свода законов гражданских специально выделялись имущества общественные, к которым относилось имущество, принадлежащее: дворянским обществам, городам и городским сообществам, обществам сельских обывателей, земствам.

В отношении городов и городских сообществ дореволюционный законодатель счел необходимым специально сказать о возможности принадлежности им городских земель, выгонов, лесов и угодий, причем как внутри города, так и за его пределами.

Таким образом, демонстрировалось, что право собственности на имущества общественные нельзя отождествлять с имуществом, находящимся в собственности казны (государства), частных лиц, дворцового ведомства, уделов и разных установлений.

Имущества общественные предназначались для осуществления публичных функций. Говоря словами дореволюционного законодательства для местных польз и нужд.

Публичные лица во все времена выступали не только в роли субъектов гражданских прав, но и носителей публичной власти. В силу этого обстоятельства эти лица всегда реализуют принадлежащее им право собственности в особом порядке.

Неудивительно, что вопрос о порядке реализации права собственности на имущества общественные регулировался не только в Своде законов гражданских, но и в законах административных (полицейских).

В Городовом положении (статья 7) и Положении о губернских и земских учреждениях (статья 4) устанавливались следующие особенности реализации права собственности городских поселений и земств.

Во-первых, от имени городских поселений и земств в имущественных отношениях могли участвовать городское общественное управление и земские учреждения.

Во-вторых, участие в гражданском обороте должно было осуществляться на основании общих гражданских законов, Городового положения, Положения о губернских и земских учреждениях с соблюдением правил, установленных для казенных управлений.

Своду законов Российской Империи были не чужды нормы о запрещении гражданского оборота ряда земель относимых к имуществам общественным.

В статье 8 Городового положения указывалось, что принадлежащие городскому поселению земли, назначенные по городскому плану под площади, улицы, переулки, тротуары, проходы и бечевники, или заменяющие их пристани и набережные, а равно пролегающие через городские земли водяные сообщения, оставаясь городской собственностью, состоят в общем для всех пользовании. Это означало не что иное, как запрет гражданского оборота земель [8, c.163].

Нетрудно заметить, что данный подход был воспринят российским законодателем при составлении статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации.

Также как и в случае с казной (государством) участники гражданских правоотношений, которых можно назвать муниципалитетами, реализовали в Российской империи права собственника на основе применения как норм публичного, так и частного права.

Не лишним будет еще раз отметить, что только в последние годы в Российской Федерации стала осознаваться проблема необходимости установления особого правового режима для государственной и муниципальной земельной собственности на основе одновременного применения императивных и диспозитивных методов регулирования соответствующих отношений.

В целом царское законодательство по вопросам собственности публичных лиц было весьма разветвленным и полным, что выгодно отличает его от законодательства СССР и Российской Федерации.

После революции правовое регулирование отношений собственности на землю кардинально изменилось. В СССР была провозглашена исключительная государственная собственность на землю. Какие-либо сделки с землей запрещались. Земельные участки предоставлялись в административном порядке. Полномочия по предоставлению и изъятию земельных участков были предоставлены региональным властям.

В юридическом отношении отмена частной собственности на землю повлекла за собой упразднение деления вещей на недвижимое и движимое имущество (примечание к статье 21 Гражданского кодекса РСФСР, введенного в действие с 1 января 1923 г.).

Вопрос о собственности на землю в СССР больше рассматривался как предмет земельного, а не гражданского права.

В этих условиях проблемы государственной земельной собственности потеряли практическое значение.

Ситуация вновь кардинально изменилась с распадом СССР. В ходе земельной реформы монополия государственной собственности на землю была устранена. Возродилась частная земельная собственность. Стали предприниматься попытки разграничить государственную земельную собственность на федеральную собственность, собственность субъектов Российской Федерации и муниципальную собственность.

Многообразие прав земельной собственности заставило законодателя признать землю недвижимым имуществом. В результате земля была включена в категорию объектов гражданских правоотношений.

К сожалению, проблемы утверждения права частной земельной собственности стали приводить к утрате интереса к другим видам прав собственности на землю.

Отсутствие определенности в вопросах права государственной и муниципальной собственности создало в правовом регулировании отношений собственности на землю немало неясных и даже конфликтных ситуаций.

Степень правовой разработанности института права государственной и муниципальной собственности настолько мала, что на практике возникает множество проблем.

Вместе с тем нельзя не заметить, что наметилась тенденция к развитию законодательства о государственной и муниципальной собственности на землю.

После исторической ретроспективы целесообразно проанализировать, как решаются правовые проблемы государственной и муниципальной собственности в современном законодательстве. С этой целью надлежит обратиться к содержанию вышеназванных статей Земельного кодекса Российской Федерации.

# 1.2 Исследование государственных и муниципальных земельных ресурсов в Российской Федерации

Главная цель земельных преобразований в Российской Федерации состоит в обеспечении рационального использования и охраны земель как важнейшего природного ресурса, создании правовых, экономических, организационно-технологических и других условий для воспроизводства и повышения плодородия почвы, сохранения сельских, лесных и других земель, улучшения природной среды, развития сельских и городских поселений.

Земельные ресурсы - это не только территориально-пространственно-природный базис исторического месторасположения этноса народа, но сложный социально-эколого-экономический объект управления. Современное развитие мировой экономики показывает, что в современных условиях регулируемая рыночная экономика требует такого государственного управления земельными ресурсами, которое обеспечивает строгое соблюдение системы земельного и гражданского законодательства в сочетании с экономической самостоятельностью субъектов землепользования.

К основным характеристикам земельных ресурсов государства, помимо общей его площади, относятся плотность населения на единицу этой площади и ее освоенность, а также наличие природно-минеральных ресурсов.

В настоящий момент Россия является крупнейшим в мире обладателем земельных ресурсов. Земельный фонд Российской Федерации по состоянию на 1 января 2008 г. в административных границах Российской Федерации составлял 1709,8 млн. га. На ее территории обнаружены практически все природно-минеральные вещества планеты, а в зоне влияния находится около 45% пресной и около 20% морской воды. Следует отметить, что около 90% территории России находится в сейсмоустойчивых районах.

Классификация земельных ресурсов в России определяет следующие категории земель.

1. Земли сельскохозяйственных предприятий, организаций, а также граждан, т. е. территории, используемые в первую очередь для нужд сельского хозяйства. В последние годы стали также выделять земли в составе фермерских хозяйств и т. п. Под особым вниманием находятся здесь сельскохозяйственные земли, которые включают в себя: пахотные угодья, огороды, сады, виноградники, плантации, луга, пастбища.

2. Земли лесного фонда - территории, покрытые лесной растительностью и не покрытые, но предназначенные для ее восстановления.

3. Земли водного фонда - территории, занятые водоемами, ледниками, болотами (за исключением тундровой и лесотундровой зон), гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли, выделяемые под полосы отвода водоемов, магистральных каналов и коллекторов.

4. Земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций, территории, находящиеся в пределах границы населенных пунктов, а также земля, переданная в ведение администрации.

5. Земли промышленности, транспорта и иного назначения - территории, предоставленные предприятиям, различным объединениям и организациям для осуществления возложенных на них специальных задач (промышленного производства, транспорта, связи и т. п.).

6. Земли природоохранного назначения - территории с особо охраняемыми природными объектами и комплексами, которые имеют природоохранное, научное, эстетическое, рекреационное и оздоровительное значение.

7. Земли запаса - земли, не предоставляемые юридическим и физическим лицам в собственность, владение, пользование или аренду, а также земли, право собственности, владения и пользования которыми прекращено в соответствии с действующим законодательством. Использование земель запаса допускается только после перевода их в другую категорию или предоставления в аренду на срок до года (размер этих земель представлен в табл. 1).

Таблица 1. Распределение земельного фонда России по категориям земель

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Категория земель | млн га | % |
| Земли сельскохозяйственного назначения | 440,1 | 25,7 |
| Земли лесного фонда | 1059,8 | 62,0 |
| Земли водного фонда | 27,8 | 1,6 |
| Земли, находящиеся в ведении городских, поселковых и сельских администраций (земли населенных пунктов) | 18,6 | 1,1 |
| Земли промышленности, транспорта и иного несельскохозяйственного назначения | 17,4 | 1,0 |
| Земли природоохранного назначения (особо охраняемых территорий) | 31,7 | 1,9 |
| Земли запаса | 114,4 | 6,7 |
| Всего земель (без учета внутренних вод и территориального моря) | 1709,8 | 100 |

Земля как единый фонд является особым объектом управления, который используется самим государством и предоставляется другим лицам в порядке целевого использования с осуществлением при этом функций по внутренней организации земельных участков. Поэтому управление объективно становится не только функцией собственника, но и, наряду с земельным контролем, самостоятельным правомочием Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования.

Всеми гражданско-правовыми правомочиями по владению, пользованию, распоряжению земельными ресурсами обладают правосубъектные элементы государственной системы. Государство же, как собственник и суверен осуществляет управление своими имущественными актами, выражающими верховенство государства.

Государство (в лице Российской Федерации и субъекта Российской Федерации) и муниципальные образования в отношении земельных ресурсов выступают в двух аспектах:

- властной структуры, устанавливающей нормы и правила взаимодействия хозяйствующих субъектов, обеспечивающей их выполнение и обременяющей всех собственников и хозяйствующих субъектов местными налогами, иными обязательными платежами и требованиями по содержанию земельных ресурсов;

- собственника, действующего на рынке. Хозяйственная деятельность ведется не только в интересах получения дохода и решения социально-экономических проблем, но и регулирования общего хозяйственного оборота.

Содержание права собственности меняется в зависимости от того, осуществляется ли оно властной структурой или на рыночной основе. Точнее, в зависимости, от того, какие отношения имеют доминирующее значение в обществе - властные или рыночные. Наиболее сложной является ситуация, когда в основе права собственности на землю лежит общенациональное начало, но осуществляется это право с использованием рыночного механизма. Именно в этой ситуации появились и получили объективную основу конструкции «оперативного управления», «хозяйственного ведения» и иные. В условиях рыночной экономики вполне естественным является монетарный подход к содержанию права собственности на землю. Есть все основания однозначно определять это содержание через классические правомочия собственника. Но при этом надо различать право собственности и его осуществление. Существуют условия, когда и при рыночной экономике элементы властных отношений могут сохраняться.

Государство и муниципальные образования по действующему российскому законодательству являются самостоятельными, особыми субъектами права, существующими наряду с юридическими и физическими лицами. К их гражданско-правовому статусу применяются нормы, определяющие участие в имущественном обороте юридических лиц, если иное прямо не вытекает из закона или из особенностей данных субъектов (п. 2 ст. 124 Гражданского кодекса Российской Федерации). Участвуя в имущественных отношениях, государство должно соблюдать установленные им же правила, обусловленные природой регулируемых отношений. Осуществлять управление государственным имуществом в качестве собственника, реализовывать полномочия по распоряжению имуществом может субъект, наделенный соответствующими полномочиями. Муниципальное образование для участия в гражданском обороте может образовать (учредить) юридическое лицо, передав последнему часть своих полномочий.

Государство, субъекты федерации и муниципальные образования, действуя через свои органы (органы государственной власти или местного управления), выполняют своего рода «подготовительную работу», необходимую для организации эффективного использования земли. В качестве инструмента, реализующего такой механизм управления, может и должен использоваться гражданско-правовой подход к управлению землей, при котором набор и уровень норм и способов по управлению землей устанавливается в зависимости от целевого использования земельных участков.

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.

**Виды прав на земельные участки** в РФ - законодательно установленные виды прав на земельные участки:

* постоянное (бессрочное) пользование;
* пожизненное наследуемое владение земельными участками;
* ограниченное пользование чужими земельными участками (сервитут);
* аренда земельных участков;
* безвозмездное срочное пользование земельными участками.
* **Землепользование** - форма распоряжения землей с целью извлечения из земли полезных свойств или дохода путем:
* свободного хозяйствования;
* рациональной организации территории;
* защиты земель от процессов разрушения и загрязнения;
* использования имеющихся на участке общераспространенных полезных ископаемых.

Порядок землепользования определяется соответствующим законодательством.

**Право собственности на землю** - совокупность прав лица, имеющего в собственности земельный участок, включающая:

* право владения землей;
* право распоряжения землей;
* право пользования землей.

На сегодняшний день ситуация сложилась так, что общие правовые вопросы права государственной и муниципальной собственности на землю, определены в статьях 9 - 11 и 16 - 19 Земельного кодекса Российской Федерации.

Государственная собственность на землю (пункт 1 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации)

В части 1 статьи 9 Конституции Российской Федерации предусматривается, что земля может находиться в государственной собственности.

Данное конституционное требование реализуется в гражданском и земельном законодательстве.

В пункте 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункте 1 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации провозглашается, что земля, не находящаяся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, является государственной собственностью.

Наличие в Гражданском кодексе Российской Федерации и Земельном кодексе Российской Федерации положений о государственной земельной собственности говорит о необходимости решать соответствующие проблемы, как в рамках требований гражданского, так и земельного законодательства.

На возможность одновременного урегулирования отношений собственности на землю в гражданском и земельном законодательстве указал Конституционный Суд Российской Федерации.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации Российской Федерации по данному вопросу нашла отражение в определение от 6 июля 2000 г. "Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Волгоградской областной Думы о проверке конституционности пункта 1 и абзаца второго пункта 3 Указа Президента Российской Федерации от 24 декабря 1993 года № 2287 "О приведении земельного законодательства Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации").

По мнению Конституционного Суда Российской Федерации, новая Конституция Российской Федерации исходит из того, что земля является особого рода товаром, недвижимостью, а значит, в регулировании земельных отношений должны гармонично взаимодействовать нормы земельного и гражданского законодательства [8, c.281].

В Земельном кодексе Российской Федерации определяются:

* особенности возникновения, а также прекращения прав на земельные участки, находящиеся в государственной и муниципальной собственности;
* органы государственной власти, осуществляющие предоставление и изъятие этих земельных участков;
* земельные участки, которые могут находиться исключительно только в государственной и муниципальной собственности;
* порядок выделения федеральной собственности, собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности на землю.

Нетрудно заметить, что в этой части в Земельном кодексе Российской Федерации применительно к земельным участкам развиваются требования статей 212 и 214 Гражданского кодекса Российской Федерации [9, c.39].

В юридической литературе отмечается, что пункт 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации устанавливает своеобразную презумпцию (предположение) государственной собственности на земельные участки, что исключает их существование в качестве бесхозяйного имущества (статья 225 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Поскольку пункт 1 статьи 16 Земельного кодекса Российской Федерации, дублирует содержание пункта 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, то соответствующие разъяснения в полной мере относятся и к нему.

Земля является тем объектом, который всегда имеет собственника.

При этом следует иметь в виду, что в некоторых случаях допускается распространение правового режима бесхозяйной недвижимой вещи на земельные участки.

Так, в пункт 2 статьи 53 Земельного кодекса Российской Федерации предусматривается, что при отказе от права собственности на земельный участок этот земельный участок приобретает правовой режим бесхозяйной вещи, порядок прекращения права на которую устанавливается гражданским законодательством.

Ряд исследователей резонно замечают, что пункт 2 статьи 214 Гражданского кодекса Российской Федерации и пункт 2 статьи 53 Земельного кодекса Российской Федерации не согласуются между собой.

Следует отметить, что это не единственный случай, когда нормы Гражданского кодекса Российской Федерации и Земельного кодекса Российской Федерации не полностью соответствуют друг другу.

Общие положения Гражданского кодекса Российской Федерации о государственной собственности (глава 13) полностью применимы к земельным участкам. В силу этих причин статья 16 Земельного кодекса Российской Федерации ограничивается лишь констатацией наличия такой формы собственности как государственная собственность на землю.

Гражданский кодекс Российской Федерации и Земельный кодекс Российской Федерации устанавливают множественность субъектов государственной собственности на землю. Собственниками земельных участков могут выступать Российская Федерация и субъекты Российской Федерации (статья 214 Гражданского кодекса Российской Федерации, статьи 17 и 18 Земельного кодекса Российской Федерации) [15, c.27].

Особенностью государственной собственности на землю является то, что нормы о множественности ее субъектов пока еще в полной мере не реализованы. В настоящее время федеральными законами установлена только федеральная собственность на землю. Что касается собственности субъектов Российской Федерации, то федеральные законы лишь предусматривают необходимость ее выделения. Иными словами в данное время государственная собственность на землю разделяется на две части, то есть на федеральную собственность и не разграниченную государственную собственность.

Федеральной собственности и собственности субъектов Российской Федерации на землю посвящены статьи 17 и 18 Земельного кодекса Российской Федерации.

Вопросы, касающиеся не разграниченной государственной собственности на землю сейчас должны решаться на основе требований пункта 10 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации".

Вопрос о субъекте не разграниченной государственной собственности на землю продолжает оставаться дискуссионным. В специальной литературе высказывалось мнение о том, что собственником соответствующей земли выступает Российская Федерация, поскольку она перешла к ней от СССР. Однако данная позиция разделяется далеко не всеми специалистами.

Сохраняя неопределенность в вопросе о том, кто является субъектом права не разграниченной государственной собственности, законодатель четко указывает органы власти, которые осуществляют распоряжение этой собственностью.

Согласно части второй пункта 10 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации" распоряжение землями до разграничения государственной собственности на землю осуществляется органами местного самоуправления в пределах их полномочий, если законодательством не предусмотрено иное.

В этой норме воспроизводятся положения Закона Российской Федерации от 6 июля 1991 г. "О местном самоуправлении в Российской Федерации". В статьях 51, 60 и 71 названного законодательного акта полномочия по распоряжению земельными участками предоставлены поселковым, сельским, районным и городским администрациям.

В некоторых субъектах Российской Федерации (например, в городе федерального значения Москве) права собственника на землю, находящуюся вне разграниченной государственной собственности, осуществляют органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этих случаях субъекты Российской Федерации воспользовались предоставленной им федеральным законодательством возможностью урегулировать своим законодательством иначе вопрос об органах власти распоряжающихся указанной землей [12, c.9].

Постановление Правительства Российской Федерации от 7 августа 2002 г. № 576 "О порядке распоряжения земельными участками, находящимися в государственной собственности, до разграничения государственной собственности на землю" принципиально не изменяет действующий на протяжении двенадцати последних лет порядок распоряжения государственной земельной собственностью.

Содержание указанного постановления сводится к тому, чтобы обеспечить участие Министерства имущественных отношений Российской Федерации в распоряжение земельными участками.

Министерству имущественных отношений Российской Федерации теперь предоставлено право:

а) осуществлять контроль за перечислением в федеральный бюджет средств от продажи земельных участков, находящихся в государственной собственности, а также от продажи права на заключение договора аренды этих земельных участков на торгах (аукционах, конкурсах);

б) осуществлять от имени Российской Федерации юридические действия по защите имущественных прав и законных интересов Российской Федерации в случае:

- предоставления земельных участков органу государственной власти Российской Федерации (его территориальному органу), а также государственному учреждению, государственному унитарному предприятию, другой некоммерческой организации, созданным органами государственной власти Российской Федерации;

- предоставления органу государственной власти Российской Федерации (его территориальному органу), гражданину и юридическому лицу земельных участков, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся в федеральной собственности либо находившиеся в федеральной собственности до отчуждения;

- прекращения прав указанных органов, граждан и юридических лиц на земельные участки;

- предоставления в собственность или аренду земельных участков, средства от продажи или аренды которых поступают в федеральный бюджет.

Реальное участие Министерства имущественных отношений Российской Федерации в распоряжение земельными участками, находящимися вне разграниченной государственной собственности, состоит лишь в проведении различного рода согласований.

Процесс разграничения государственной собственности на землю, видимо, займет длительное время, поэтому управление и распоряжение соответствующей землей еще долго будет иметь специфический характер.

До разграничения государственной собственности на землю государственная регистрация права государственной собственности на землю для осуществления распоряжения землями, находящимися в государственной собственности, не потребуется (часть первая пункта 10 статьи 3 Федерального закона "О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации") [11, c.40].

**2. Анализ системы государственных органов управления земельными ресурсами в Российской Федерации**

#

# 2.1 Анализ целей и задач управления земельными ресурсами

Перед Россией на современном этапе стоит непростая задача завершения реформирования земельных отношений и создания своей национальной системы землепользования. По Конституции земля и другие природные ресурсы России могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности.

Уже примерно 40 миллионов человек стало в нашей стране обладателями земельных участков, 12 миллионов человек - собственниками земельных долей в бывших колхозах и совхозах, большая часть земель сельскохозяйственного назначения (около 140 миллионов гектаров) является собственностью физических и юридических лиц, 13 миллионов гектаров сельскохозяйственных угодий (5,5% от их общей площади) передано крестьянским (фермерским) хозяйствам. Количество фермеров в последние годы стабилизировалось на уровне 270-280 тысяч. Почтив 2 раза возросли (с 0,19 до 0,36 га) размеры участков личных подсобных хозяйств граждан. Постоянно идет земельный оборот, десятки тысяч людей ежегодно продают, сдают в аренду, оформляют право наследования, осуществляют другие сделки. Более половины территории России относиться к федеральным землям, они на праве пользования предоставлены государственным лесохозяйственным предприятиям, под объекты Министерства обороны, путей сообщения, автомобильного транспорта и др. [16].

Эти земли меньше подвержены перераспределению, управление ими является исключительно прерогативой государственных органов власти, ряд правовых вопросов по ним до настоящего времени не отрегулированы из-за отсутствия федерального закона. В настоящее время идут дискуссии по поводу Земельного кодекса РФ, отдельные депутаты настаивают вообще его не принимать. Мы считаем, что это документ необходим. Он упорядочит существующий региональный земельно-правовой разнобой, создаст определённую систему, в рамках которой местные законодательные и правовые акты, ведомственные инструкции будут приведены в соответствие с федеральным законом. Если это положение реализуется, то работа специалистов, то работа специалистов, занимающихся земельными вопросами в структурах исполнительной, законодательной и судебной властей, значительно улучшится, что естественно, позитивно отразится на ходе земельной реформы в целом.

**Структура земельных ресурсов РФ на 1 января 2007 года представлена в приложении А.**

Вместе с тем надо сказать, что земельные преобразования в России, начиная с 1991 года, даже при отсутствии некоторых законов не стояли на месте: - была ликвидирована монополия государственной собственности на землю, проведена реорганизация 23,5 тысяч колхозов и совхозов, зарегистрированы права на землю большинства граждан и юридических лиц. Документы на земельные участки выданы 38,4 млн. граждан и 674 тысячам юридических лиц и крестьянских хозяйств. Введена платность землепользования. Огромный объем работ в этот период выполнили специалисты Госкомзема. Вся землеустроительная служба функционировала четко и слажено. На федеральном уровне готовились проекты законодательных и нормативных актов, постановлений Правительства, инструкции, письма, методические указания, решались вопросы финансово и материально-технического обеспечения системы. В низовых структурах шла уже конкретная работа по реализации тех задач, которые ставились в Москве и субъектах федерации. Особенно много пришлось потрудиться районным и городским комитетам. Часто, бывая на местах, приходилось видеть, как порою тяжело решались вопросы по предоставлению земли. На первый взгляд всё здесь казалось просто: человек подает заявление на имя главы администрации района, города, поселка, руководителя коллективного хозяйства с просьбой о выделении земельного участка и ждет соответственного решения. Но на этом этапе между подачей заявления и принятием решения земельным комитетом проводилась основная, порой малозаметная со стороны, но очень объемная работа. Подготовка землеустроительных дел по предоставлению земельных участков в собственность, аренду, пользование, межевание земель, оформление чертежей и планов границ земельных участков, составление проектов и схем землеустройства, проведение инвентаризации земель, ведение земельно-кадастровой документации, дежурных планов и карт, списков плательщиков земельного налога, осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель, дифференцирования ставок земельного налога и доведения их до всех землепользователей, установление величины арендной платы и нормативной цены земли, регистрация прав на земельные участки сделок с ними, предоставление земель для организации и расширения крестьянских и личных подсобных хозяйств, садоводства, огородничества, индивидуального жилищного строительства - вот далеко не полный перечень работ, выполненный землеустроительной службой в ходе земельной реформы. Этот перечень землеустроительных действий базировался на большом списке законодательных и нормативных актов, соблюдение и исполнение их в достаточной степени компенсировало отсутствие нового Земельного кодекса, позволило целый ряд земельных преобразований довести до логического конца и в основном завершить первый этап земельной реформы в России. Мне часто приходилось слышать от глав сельских и поселковых администраций о том, что они недостаточно «подкованы в земельных делах», не всегда знают на какой нормативный акт необходимо сослаться при том или ином земельно-правовом действии. Приведенный ниже в 3 частях 1 и 2 глав данной работы, список основных земельно-регулирующих словосочетаний и терминов, на мой взгляд, окажет сельским землеустроителям существенную практическую помощь при подготовке ими грамотных и квалифицированных решений. Однако как показала практика, в аграрном секторе глубокого реформирования коллективных сельскохозяйственных предприятий не произошло. Реформы здесь, в основном, ограничились тем, что большинство колхозов и совхозов поменяли своё название, поделили землю и имущество на паи, а затем вновь закрепили всё за собой, но уже на основе договора с владельцами земельных долей и имущественных паёв. Диспаритет цен на промышленную и сельскохозяйственную продукцию не дал возможности селянам вести расширенное воспроизводство, многие коллективные и фермерские хозяйства в последнее время перестали получать прибыль и, следовательно, не могли приобретать сельскохозяйственные машины и орудия, ГСМ, в результате многие миллионы гектаров пашни перестали обрабатываться, вышли из интенсивного использования и фактически трансформировались в категорию залежных земель. Сейчас назрела необходимость провести инвентаризацию этих земель, зафиксировать на планах и картах, посчитать точную площадь неиспользуемой пашни в хозяйстве, районе, субъекте федерации и в целом по России. Разработать программу освоения и улучшения неиспользуемых земель, передачу их в аренду и субаренду всем эффективно хозяйствующим на селе субъектам. По мере повышения экономического состояния в аграрном комплексе начнется медленный подъем в сельскохозяйственном производстве и, вполне возможно, что как и 45 лет назад страна встанет перед необходимостью освоения залежных земель. Землеустроители должны быть готовы к тому, чтобы выполнить поставленные перед ними цели и задачи в короткие сроки. Они определены в следующих основных направлениях:

* широкая денационализация земель
* приватизация земель
* децентрализация права государственной собственности на землю и государственного управления земельными ресурсами.

Разгосударствление земли означает её денационализацию в процессе приватизации, т.е. путем передачи большей части в частную собственность граждан - физических лиц. О частной собственности юридических лиц пока вопрос не ставился, к этому тоже пришли в ходе реформ. Право землепользования граждан и юридических лиц полностью сохранялось. Поставлена цель дальше закрепить и развивать новую форму права на землю - права пожизненного наследуемого владения землёй, а также шире развивать аренду земли, как самостоятельное более доступное право на землю, отличное от права пользования. Отсюда можно определить три задачи:

* определить собственника земли
* улучшение использования земли, укрепление новых хозяйственных формирований
* формирование нового АПК.
* **Земельные ресурсы РФ по формам собственности представлены в приложении Б.**

Рисунок 1**. Данные о земельных ресурсах РФ**

Из рисунка 1 хорошо видно, что в ходе кадастровой оценки были существенно уточнены границы поселений, объём земель сельхозназначения, объёмы земель лесного фонда, объёмы земель водного фонда – то есть все основные категории земельных ресурсов РФ на сегодняшний день. Попутно отметим, что данная классификация, как в варианте 1996 года, так и в варианте 2004 г. абсолютно непрозрачна по отношению к земельным ресурсам РФ, используемым гражданами для личных, приусадебных нужд, и, отчасти, ИЖС, всё ещё являющихся источником основного объёма сделок с земельными ресурсами РФ на публичном рынке.

Согласно данным доклада Роснедвижимости «О состоянии и использовании земель в Российской Федерации в 2006 году», в ходе 2006 года прогресс кадастровой оценки шёл в направлении уточнения границ поселений и земель сельскохозяйственного назначения. Приращение земельного фонда по категориям, по большей части прошло за счёт **з**емельных ресурсов РФ запаса [16].

# 2.2 Анализ разграничения государственной и муниципальной собственности на земельные ресурсы

В России, когда она стала суверенной (1990-1991) и тем более в 1992г., когда четко были обозначены субъекты РФ и заключен Федеративный договор, встал вопрос разграничении государственной и муниципальной собственности на землю. За субъектами РФ было признано их право государственной собственности на землю на их территории. Кроме того, в РФ имеется 29 малочисленных народов, многие из которых заявляют о своём праве на землю. Таким образом, возникло право государственной федеральной собственности на землю и право собственности субъектов РФ, а позднее - и право муниципальной собственности на землю. В связи с таким административно-государственным устройством РФ возникли вопросы о разграничении прав в целом на имущество, а затем и конкретно на землю. В ЗК 1991 г. была закреплена государственная собственность на землю РСФСР и республик в её составе (ст. 3) и в то же время в ст. 15-16 была определена компетенция РСФСР и республик в её составе в области регулирования земельных отношений. В ст. 17-20 подробно говориться о компетенции сельских, поселковых, городских и районных органов власти в области регулирования земельных отношений. Они осуществляют владение, пользование и распоряжение землёй на своей территории (предоставление земель, их изъятие, взимание платы за землю, контроль, ведение учета и контроля, разрешение земельных споров). Но о собственности краёв и областей, автономий и муниципальной собственности ничего не говорилось [15, c.15].

Впервые право муниципальной собственности на землю было четко сформулировано в Законе «О местном самоуправлении».

В статье 2 названы муниципальные образования, а в ст. 36-78 подробна изложена компетенция местных Советов и администраций по распоряжению и управлению муниципальными землями.

Они названы экономической основой местного самоуправления. 28 августа 1995 года принят ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

На основе Конституции РФ, уставов и законов субъектов РФ принимают свои уставы и другие акты, в т.ч. в области земельных отношений. Собственность на землю краёв и областей была предусмотрена Законом РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 г. В ст. 3-4 определены их собственная компетенция, принятие уставов и других актов; в ст. 11 закреплена собственность области, края на землю; в ст. 44-51 - компетенция их представительных органов и их администраций в регулировании земельных отношений. Передача объектов из собственности РФ в собственность её субъектов осуществляется по ходатайству последних и по решению Правительства РФ; передача объектов из собственности РФ или её субъектов в муниципальную собственность - по их ходатайству и по решению правительства РФ и администраций Субъектов РФ. Процесс передачи непрерывный, он идет и будет идти постоянно, по мере необходимости [8, c.217].

Одной из особенностей земельного законодательства России является то, что объем прав на землю находиться в зависимости от правового статуса обладателя этих прав, т.е. субъекта земельных отношений. Поэтому точное представление субъекта о его правовом положении (гражданство, льготы для граждан, организационно-правовая форма для юридических лиц) поможет ему в уяснении того, какими правами на землю он обладает. В соответствии с российским законодательством субъектами земельно-правовых отношений могут быть физические лица - граждане РФ, иностранцы, лица без гражданства, юридические лица, государственные и административно- территориальные образования, РФ, субъекты РФ, органы государственной власти и управления. Законодательство РФ, устанавливая нормы, регулирующие земельные отношения, предоставило им определённые права и наделило их определенными обязанностями, а значит, включило их в земельные отношения в качестве субъектов. Субъектам правовых отношений присущи определенные качественные признаки, составляющие их правосубъектность. Субъектам земельно-правовых отношений присуща земельная правосубъектность, которая определена законодательством. Разумеется, она не может быть во всем одинакова у граждан и юридических лиц [12, c.11].

**3. Решение проблем использования Государственных (муниципальных) земельных ресурсов**

# 3.1 Проблемы использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов

В настоящее время реализации российского законодательства, действующего в области местного самоуправления, препятствует, прежде всего, торможение его реформирования на уровне субъектов Федерации.

Основной фактор, который определяет недостаточное развитие местного самоуправления, - это непонимание многими самого статуса местного самоуправления. Оно до сих пор воспринимается большинством чиновников и вообще большинством граждан как часть государственной машины. И мало кто понимает, что местное самоуправление на самом деле противовес государству, и совсем другой инструмент - общественный. А государство - это всего лишь собрание чиновников.

Желание строить муниципалитеты по государственной вертикали часто приводит к многочисленным нарушениям прав граждан на местное самоуправление и противоречит российскому законодательству. Надо признать, что сегодня самые незаинтересованные люди в развитии местного самоуправления - это губернаторы. Понятно почему. Есть противоречия интересов, и отдать власть местному самоуправлению - значит, будет меньше власти, меньше денег и т.д.

Известны случаи, когда губернаторы пытаются назначать глав местного самоуправления, таких примеров много. Практически по всей стране губернаторы заставляют глав администраций, депутатов местного самоуправления каждый год обращаться к ним с поклоном и просить налоговые нормативы, потому что у местного самоуправления нет финансовой базы.

Местные власти в результате принимают вынужденные бюджеты, что приводит к значительному росту кредиторской задолженности.
Ссылаясь на Конституцию, государственные чиновники, забывают, что она у нас нередко не выполняется вообще. Например, есть 132 статья, где написано, что в функции местного самоуправления входит охрана общественного порядка. Однако местное самоуправление этим не занимается, даже близко не подпускают.

Сложившаяся в стране система местного самоуправления приводит к оторванности муниципальной власти от населения, особенно это чувствуется в больших городах и сельских районах. Деятельность администрации в результате получается непрозрачной, жители не включены в процесс принятия решений, выборные лица часто высокомерны и абсолютно не озабочены нуждами населения.

Существует проблема внутреннего местного самоуправления тех же представителей органов местного самоуправления. Депутатами являются очень часто руководители муниципальных учреждений, предприятий - это люди, зависящие от администрации. Финансовая деятельность муниципалитетов непрозрачна. Есть незаконные депутатские фонды, из которых несправедливо выплачиваются привилегии депутатам, и т.д. Проблем море, но они не являются непреодолимыми. В Конституции РФ по местному самоуправлению заложена хорошая базовая основа. Просто практика не соответствует теории. Создатели Конституции, наверное, считали, что достаточно закрепить по подобию американской конституции право на местное самоуправление, декларировать его, и оно появиться. Для реализации этого права надо либо четко и подробно прописывать законы, либо должно быть очень развитое гражданское общество, что связано одно с другим.

Наиболее типичными расхождениями регионального законодательства с федеральным, имеющими концептуальный характер является:

Жесткая регламентация структуры органов местного самоуправления, исчерпывающий перечень органов местного самоуправления, создаваемых во всех муниципальных образованиях;

Упразднение местного самоуправления там, где оно прежде осуществлялось, игнорирование мнения населения при установлении границ муниципальных образований;

Выведение отдельных территорий из сферы действия законодательства о местном самоуправлении - его осуществлении или исключительно в границах административных районов с запретом на организацию представительных органов власти и подразделениях - городах, сельских округах, селах или, наоборот, выталкивание местного самоуправления в отдельные сельские населенные пункты, подъезды и улицы в городах со статусом общественного территориального самоуправления;

Отнесение полномочий местного самоуправления к компетенции органов государственной власти административно - территориальных единиц;

Превышение пределов правового регулирования вопросов местного значения вплоть до предписания со стороны администраций субъектов Федерации органам местного самоуправления создать исполнительные органы, подчиненные администрациям области, края, а также регламентация самой деятельности органов местного самоуправления с помощью «указаний» сверху;

Установление ограничений на осуществление права муниципальной собственности;

Передача органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий без передачи необходимых для их выполнения материальных и финансовых средств;

Ограничение права граждан избирать и быть избранными путем установления ценза оседлости, возрастного, имущественного и иных цензов.
Расхождения законодательства субъектов Федерации с федеральным и Конституцией РФ в первую очередь свидетельствуют о привычке к управленческой государственной вертикали и сохранение традиции сопротивления региональных элит переходах демократической концепции государственно - политического устройства [16].

# 3.2 Реформирование использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов

В регулировании земельных отношений существует много пробелов. Ряд вопросов в законодательстве полностью не урегулирован. Если не касаться проблемы, связанной с принятием Земельного кодекса РФ, то хотелось бы отметить следующее.

Необходимо принять Федеральный закон «О государственных и муниципальных землях», предусматривающий правовой механизм разграничения земель, находящихся в государственной собственности. Законодательство РФ, провозгласив разные формы собственности на землю, до сих пор не установило правовой механизм приватизации государственных земель. И как следствие, на практике в субъектах РФ и муниципальных образованиях получил активное развитие стихийный процесс передела государственной собственности на землю как путем заключения различного рода Договоров (соглашений) с органами государственной власти РФ, так и самостоятельного правового регулирования этих отношений. При этом нормативные правовые акты, принятые различными органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, в большей своей части противоречат федеральному законодательству и друг другу. А это приводит к нарушению конституционных прав граждан и юридических лиц на землю и создает благодатную почву для коррупции.

В условиях правового вакуума резко возрастает потребность в проведении Россией единой государственной правовой земельной политики по разграничению государственной собственности на землю, политики, урегулированной федеральным законом.

В этих условиях Государственному комитету РФ по земельным ресурсам и землеустройству следует подготовить проект Федерального закона «О государственных и муниципальных землях».

В процессе работы над проектом Федерального закона было возможно подготовить два варианта. Первое и главное их отличие: концепция первого варианта основывается на положениях гражданского законодательства РФ. Он определяет критерии, принципы и порядок отнесения земель, находящихся на день вступления в силу данного Федерального закона в государственной собственности, к собственности РФ, собственности субъектов РФ, собственности муниципальных, образований, а также особенности распоряжения указанными землями. Такой законопроект, на мой взгляд, будет являться законом разового действия («однодневкой») и регулировать отношения, исключительно связанные с разграничением государственной собственности на землю.

Концепция второго варианта проекта Федерального закона базируется на земельном законодательстве РФ с учетом гражданского законодательства, в том числе Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним». В данном законопроекте определяются: понятия государственных и муниципальных земель; состав федеральных земель, земель субъекта РФ, муниципальных земель; право государственной и муниципальной собственности, на землю; порядок разграничения государственных и муниципальных земель, а также управления и распоряжения ими. Таким образом, предлагается комплексное регулирование отношений, включая как определение государственных и муниципальных земель, так и правовой механизм их разграничения. В законопроекте предпринята попытка регулирования отношений по юридическому оформлению земли как объекта права собственности РФ, субъектов РФ, муниципальных образований.

Попытки ликвидировать образовавшийся пробел предпринимаются также депутатами Государственной Думы. Опубликован проект Федерального закона «О реализации конституционного права муниципальной собственности на землю». Правовая экспертиза законопроекта показала, что нельзя решить часть проблем, не решив ее в целом. Без создания правового механизма разграничения государственной собственности на землю между РФ и субъектами РФ в целом нельзя, в частности обеспечить реализацию конституционного права муниципальной собственности на землю. То есть без принятия Федерального закона «О государственных и муниципальных землях» нельзя ни создать, ни применить Федеральный закон «О реализации конституционного права муниципальной собственности на землю».

По моему нашему мнению, второй вариант проекта закона ближе к истине.

Не оспаривая правового механизма разграничения государственной собственности на землю, изложенного в первом варианте законопроекта, считаю, что соединение двух вариантов законопроекта позволит восполнить пробелы федерального земельного законодательства в условиях отсутствия Земельного кодекса РФ.

Такой подход позволит, во-первых, укрепить федеральную власть; во-вторых, гарантировать субъектам РФ и муниципальным образованиям в пpeдeлах их полномочий самостоятельность; в-третьих, оформить земли на праве собственности за РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями; в-четвертых, организовать и урегулировать гражданский оборот земель; в-пятых, предоставить законную возможность реализации правомочий собственников по распоряжению землями (купля-продажа, аренда земельных участков и т. д.); в-шестых, обеспечить поступление денежных средств в федеральный бюджет, бюджеты субъектов РФ, местные бюджеты.

Законодательство РФ провозгласило такие формы собственности и а землю, как частную, государственную (РФ, субъектов РФ), муниципальную. Однако разграничение государственной собственности в законодательстве до сих пор не урегулировано.

Таким образом, в настоящее время земля, не находившаяся в собственности граждан, юридических лиц либо муниципальных образований, является государственной собственностью.

Приобретение права муниципальной собственности на землю в России, имеющее в своей основе разграничение государственной собственности, предполагает специальный правовой механизм, состоящий из провозглашения права муниципальной собственности на землю; определения и формирования земельных участков, являющихся муниципальной собственностью; определения порядка владения. пользования, распоряжения и управления муниципальными землями; государственной регистрации права муниципальной собственности на земельные участки и выдачи правоудостоверяющих документов.

Последовательное прохождение этих этапов является реализацией в жизнь правового механизма, направленного на приобретение права муниципальной собственности на землю.

Таким образом, в настоящее время муниципальное образование права муниципальной собственности на земельные участки не приобрело.

В настоящее время действует порядок управления и распоряжения земельными участками, урегулированный законодательством РФ. Он состоит в том, что государство, являясь собственником земель, определило органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления, уполномоченные управлять и распоряжаться землями, находящимися в государственной собственности. Оно делегировало им полномочия по распоряжению землями; обязало их принять нормативные правовые акты, регулирующие порядок изъятия и предоставления земельных участков на соответствующей территории. Государственное управление землями на местах осуществляют территориальные органы Министерства РФ по земельной политике, строительству и жилищно-коммунальному хозяйству – комитеты по земельным ресурсам и землеустройству.

# 3.3 Эффективность использования государственных (муниципальных) земельных ресурсов

Несмотря на серьезность проблем, касающихся государственной земельной собственности, законодатель пока еще не уделял должного внимания их разрешению. Принято считать, что эти проблемы исчезнут с принятием различных поправок к Земельному кодексу Российской Федерации. Возможно, именно поэтому законодатель не предпринимает усилий для урегулирования соответствующих вопросов. С этой позицией можно согласиться лишь отчасти.

Земельный кодекс Российской Федерации является актом земельного законодательства. Значит, собственность на землю останется категорией земельного законодательства. Земельный кодекс Российской Федерации лишь учтет требования гражданского права. Наличие в Гражданском кодексе Российской Федерации главы о праве собственности на землю ситуацию не спасет. Эта глава — чужеродное образование в этом Кодексе. Следуя такой логике, надо бы в Гражданский кодекс Российской Федерации включить главы о праве собственности на лес, недра и так далее. Вопрос о том, какие нормы (земельного или гражданского права) регулируют отношения собственности на землю, останется открытым. Опять сохранится неопределенность, усугубляющаяся принятием противоречивого гражданского и земельного законодательства. На нынешнем этапе развития законодательства таких издержек, видимо, не избежать. Лишь со временем, когда будут сброшены идеологические шоры, система законодательства приобретет цивилизованные формы.

Вместе с тем можно спрогнозировать и определенные позитивные сдвиги. Наверняка Земельный кодекс Российской Федерации определит порядок разграничения государственной собственности на землю и управления государственной земельной собственностью. По всей видимости, будет установлена оборотоспособность земли и ограничения прав земельного собственника. Вне всякого сомнения, это будет прорыв в области правового регулирования отношений, касающихся государственной собственности на землю.

Направления развития законодательства, регулирующего вопросы государственной земельной собственности, уже ясны.

Среди указанных направлений главным является урегулирование вопросов, связанных с разграничением государственной земельной собственности. Уже принят целый ряд федеральных законов, которые объявили определенные земли и земельные участки федеральной собственностью. Есть законодательные акты, в соответствии с которыми некоторые государственные земли должны быть отнесены к собственности субъектов Российской Федерации и муниципальной собственности. Вопрос об отнесении земли к федеральной собственности или собственности субъектов Российской Федерации уже неоднократно рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации. В последнее время наметилась тенденция к установлению общего порядка разграничения государственной земельной собственности. Скоро эта проблема из законодательной полностью превратится в правоприменительную.

Вторым направлением развития соответствующего законодательства является управление государственной земельной собственностью. Пока проблема решается в рамках отдельных федеральных законов и указов Президента Российской Федерации. Сфера действия этих нормативных актов достаточно узкая. Кроме того, управление собственностью не определяется в полной мере. Это неудивительно. Пока не разграничена государственная собственность на землю, решение вопроса об управлении ею кажется преждевременным. Проект Земельного кодекса Российской Федерации содержит положения об управлении, как федеральной земельной собственностью, так и земельной собственностью субъектов Российской Федерации. Недалеко то время, когда эта ключевая проблема будет решена.

Третьим направлением развития законодательства является урегулирование оборотоспособности земельных участков из состава государственных земель. Законодательство в этой сфере почти отсутствует, и, скорее всего, оно начнет появляться только после принятия Земельного кодекса Российской Федерации.

Законодательство о государственной земельной собственности по другим направлением вовсе не развивается.

На основании изложенного, можно прийти к следующим выводам. Еще долго вопросы о государственной земельной собственности будут стоять на повестке дня. Однако с мертвой точки дело сдвинется только с принятием Земельного кодекса Российской Федерации. Наше законодательство постепенно начнет использовать нормальные правовые конструкции и освободится от неоправданного влияния устаревших взглядов на землю.

**Заключение**

Проведенное исследование свидетельствует: действующий ныне в России тип хозяйствования и управления не может ответить на вызовы времени и требует коренных перемен. Главная стратегическая (и трагическая для общества) ошибка государства - превратное понимание государственных (муниципальных) земельных ресурсов.

В сложившейся социально-экономической ситуации объективно необходим пересмотр принципов и приоритетов в области управления и распоряжения государственными (муниципальными) земельными ресурсами. При этом усиление роли государства и органов местной власти в регулировании экономики не следует понимать как политику наращивания массы объектов государственных (муниципальных) земельных ресурсов. Сегодня как никогда ощущается объективная потребность в создании экономической и логической системы критериев, в соответствии с которыми, объекты выбираются для осуществления управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за государственными (муниципальными) земельными ресурсами.

Общеизвестным фактором является развитие муниципального образования, которое начинается с оздоровления муниципальной экономики, являющейся структурным важнейшим элементом местной жизни.

В основе экономической жизни муниципального образования лежит тот или иной способ хозяйствования, а главное - отношение к муниципальной собственности и в частности к муниципальным земельным ресурсам. Не сами муниципальные земельные ресурсы, которые сегодня стали многоструктурными играют решающую роль, а грамотное профессиональное пользование и распоряжение ими.

Подводя итоги анализа, отметим сохраняющийся огромный потенциал земельных ресурсов РФ. Для их развития необходимо комплексно решить вопрос о формировании государственной земельной политики и формирования органа управления таковой. Пока на местах будет продолжаться неопределённость в уполномоченными органами в осуществлении земельной политики картина будет продолжать оставаться подобной сегодняшнему дню: преобладающие отношения аренды земель, неохотная продажа в собственность, недовведенный до конца земельный кадастр. Будем надеется, что новые законодательные акты, принятые в дальнейшем, скорректируют российских чиновников в пользу большей «рыночности» и «прозрачности».

**Список использованной литературы**

1. Конституция Российской федерации.
2. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».
3. ФЗ «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации»
4. ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».
5. Авальбах Е., Бабун Р., Зыков С. Экономические проблемы муниципальных унитарных предприятий / Муниципальная экономика. - №3. - 2006.
6. Бабичев И.Д. Держим экзамен на прочность / Российская Федерация сегодня. -№23. - 2007.
7. Берг О. Некоторые тонкости местного самоуправления / Муниципальное право. - №3. - 2005.
8. Васильев В.И. Государственное (муниципальное) управление. – М.: Аспект Пресс, 2005.
9. Зинченко С.А., Бондрь Н.С. Собственность - свобода – право. – М.: Дело, 2004.
10. Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник.- М.: Юристь, 2005.
11. Муниципальная собственность. Практика арбитражных споров. Нормативная база. - М.: Юристь, 2007.
12. Стронгина М.И. Новые проблемы реализации функции местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / Проблемы местного самоуправления. - №3. - 2006.
13. Терюхов В.Е. Проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между представительной и исполнительной властями / Проблемы местного самоуправления. - №2. - 2004.
14. Управление государственным и муниципальным имуществом. унитарные предприятия: реорганизация, приватизация / Муниципальная экономика. - №1. - 2004.
15. Павлов П.Н. Государственная и муниципальная собственность на землю / Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование. -№1(2). – 2006.
16. www.land-in.ru

**Приложение А**

**Структура земельных ресурсов РФ (на 1 января 2007 г.)**

**Приложение Б**

**Земельные ресурсы РФ по формам собственности**

