**Министерство внутренних дел Российской Федерации**

**Белгородский юридический институт**

**Кафедра гражданско-правовых дисциплин**

# Дисциплина «Земельное право»

## Реферат

На Тему: «**Государственное управление земельным фондом РФ**»

***Подготовил:***

Курсант 144 взвода

Рядовой милиции

Красный А.Н.

***Проверил:***

Преподаватеть кафедры

капитан милиции

Абрамов В.А.

**Белгород 2008**

Примерное распределение времени:

|  |  |
| --- | --- |
| План Реферата | Страницы |
| Вступительная часть | 3 |
| Учебные вопросы |  |
| 1.Общая характеристика управления земельным фондом | 4 |
| 2.Содержание управления земельным фондом | 9 |
| 3.Основные функции государственного управления земельным фондом | 15 |
| Заключительная часть (подведение итогов) | 17 |

### Основная литература

1. Земельный кодекс РФ от 28 сентября 2001. // Российская газета от 31 ноября 2001.
2. Положение о мониторинге земель. Утв. постановлением Правительства 16 июля 1991 г. // Российский вестник. 1992. № 37.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник для высших юридических учебных заведений. М.: МЦУПЛ, 2005.
4. Серых Е.В. Земельное право: Учебник. М., 2005.

### Дополнительная литература

1. Бобин П.Н. Участие государства в отношениях природопользования. // Юрист. 2006. № 2.
2. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. 2006. № 3.
3. Участие государства в отношениях природопользования // Юрист. 2006. № 2.

Введение.

Управление земельным фондом представляет собой распорядительную деятельность соответствующих государственных органов и органов местного само­управления, направленную на обеспечение рацио­нального использования и охраны единого земельного фонда страны. Практически управление земельным фондом проявляется в виде регу­лирования земельных отношений посредством правовых норм и обес­печения соблюдения требований земельного законодательства путем осуществления систематического контроля за использованием и охра­ной земель и принятия, необходимых мер воздействия на нарушителей земельного законодательства. Таким образом, функции государствен­ного управления земельным фондом в данном случае являются и функ­циями государственного регулирования земельных отношений, т.е. они совпадают.

Очевидно, что государственная деятельность по регулированию зе­мельных отношений вообще осуществляется в более широких преде­лах, чем только по управлению земельным фондом. Она, например, может распространяться на сферу общественных отношений, смежную с областью земельных отношений, если это необходимо для обеспече­ния рационального использования и охраны земель.

Следует также иметь в виду, что под правовым обеспечением раци­онального использования и охраны земель нельзя понимать лишь сово­купность принудительных и карательных мер воздействия. В процессе управления земельным фондом государство оказывает также помощь и содействие субъектам земельных отношений в реализации их прав на землю (безвозмездное улучшение земель, агротехнические содействия, обеспечение земельно-кадастровой информацией и др.).

Вопрос 1. Общая характеристика управления земельным фондом

Управление земельным фондом, как и вся правоприменительная де­ятельность государства, осуществляется как через систему государ­ственных органов, так и посредством привлечения к этому процессу негосударственных структур (общественных, муниципальных и др.).

В этом смысле управление земельным фондом, являясь категорией государственной, может включать в себя, условно говоря, некие состав­ляющие элементы в виде муниципального или внутрихозяйственного управления соответствующими землями в той мере, в какой это может быть делегировано государством.

Земельный фонд Российской Федерации — это вся территория, т.е. вся земля, включая водопокрытую, в пределах границ страны.

Хотя земля представляет собой единый природный объект, отдельные ее части обладают различными природными качествами и свойствами, представляющими определен­ный хозяйственный интерес (почвенным плодородием, лесопокрытостью, наличием полезных ископаемых и т.п.), которые в связи с этим целесообразно использовать определенным образом, т.е. в определен­ных народнохозяйственных целях. С этой точки зрения единый земель­ный фонд подразделяется на 7 целевых категорий, закрепленных в зе­мельном законодательстве (ст. 7 ЗК РФ), а именно:

1) земли сельскохозяйственного назначения;

2) земли поселений (городов, поселков и сельских поселений);

3) земли промышленности, энергетики, транспорта, связи, радиове­щания, телевидения, информатики, земли для обеспечения космичес­кой деятельности, земли обороны, безопасности и земли иного специ­ального назначения;

4) земли особо охраняемых территорий (природоохранного, природно-заповедного, рекреационного, оздоровительного и историко-культурного назначения);

5) земли лесного фонда;

6) земли водного фонда;

7) земли запаса.

В соответствии с основным целевым назначением упомянутых час­тей единого земельного фонда земельным законодательством установ­лен и правовой режим их использования в народном хозяйстве.

К землям сельскохозяйственного назначения отнесены участки еди­ного земельного фонда, используемые или по своим природным каче­ствам пригодные для использования в сельском хозяйстве, т.е. для про­изводства сельскохозяйственной продукции.

Землями поселений считаются земли, расположенные в пределах ад­министративных границ различных поселений, которые подразделяют­ся с точки зрения их функционального назначения на две группы: сель­ские и городские населенные пункты (т.е. города и поселки городского типа). Основное целевое назначение этих земель — удовлетворение градостроительных потребностей этих населенных пунктов.

Земли промышленности, транспорта, связи, радиовещания, оборо­ны, телевидения, информатики, космического обеспечения, энергетики и иного назначения представляют собой участки земельного фонда, пре­доставленные юридическим или физическим лицам для осуществления специальных задач в промышленности, на транспорте, энергетике и дру­гих отраслях народного хозяйства. Основное целевое назначение земли В этих сферах народного хозяйства — служить операционным базисом для размещения и функционирования промышленных и иных предприятий и объектов.

Землями лесного фонда признаются земли, покрытые лесом, а так­же не покрытые им, но предоставленные или предназначенные для ве­дения лесного хозяйства. Лес представляет собой очень ценное природное сырье для промышленности, энергетики, как незаменимый строительный материал. В то же время земля здесь играет роль сред­ства производства лесохозяйственной продукции и нуждается в связи с этим в установлении особого правового режима использования.

К землям водного фонда относятся земли, занятые водоемами, лед­никами, болотами, за исключением тундровой и лесотундровой зон, гидротехническими и другими водохозяйственными сооружениями, а также земли по берегам водоемов (прибрежные полосы), необходимые для их обслуживания. Их основное целевое назначение — удовлетво­рение питьевых, бытовых, оздоровительных и других нужд населения, а также водохозяйственных, природоохранных, промышленных, энер­гетических, транспортных, рыбохозяйственных и иных потребностей.

К категории особо охраняемых территорий относятся земли при­родоохранного, природно-заповедного, оздоровительного, рекреацион­ного и историко-культурного назначения, имеющие статус особо охра­няемых территорий в силу их специфической роли и особого значения в жизни-общества. Они служат удовлетворению духовных, биологичес­ких, эстетических и иных потребностей граждан.

Землями запаса считаются все участки земельного фонда, не предо­ставленные в собственность или пользование физическим или юриди­ческим лицам или изъятые у них по основаниям, предусмотренным за­конодательством.

Целевая категория определяет лишь основное, общее целевое на­значение отнесенных к ней земель. Конкретное использование земель­ных участков в пределах целевых категорий может существенно раз­личаться в соответствии с практической целесообразностью, определяемой компетентными органами исполнительной власти при предоставлении земельных участков гражданам или юридическим ли­цам. Указанный признак разграничения земель целевых категорий ус­тановлен законодательством в виде разрешенного использования (п. 2 ст. 7 ЗК РФ). Так, к видам разрешенного использования земель сель­скохозяйственного назначения могут быть отнесены: индивидуальное и коллективное садоводство, огородничество, животноводство и т.п. Разрешенное использование земель лесного фонда может состоять в использовании участков этой категории для заготовки древесины, жи­вицы, второстепенных лесных материалов, побочного лесопользования, сенокошения, выпаса скота, охотничьего промысла и т.п.

При установлении разрешенного использования земель могут пре­дусматриваться определенные ограничения или запреты, соблюдение которых является обязательным. Так, в пределах водоохранных зон на землях сельскохозяйственного назначения запрещается применять ядо­химикаты, производить распашку почвы, выпас скота, а на землях, подверженных эрозионным процессам, ограничивается применение аг­ротехники, стимулирующей развитие этих процессов и т.д.

Законодательством (ст. 7 ЗК РФ) установлено, что правовой режим земель определяется их принадлежностью к той или иной целевой ка­тегории и разрешенным использованием в соответствии с территори­альным зонированием.

Другой классификационный признак земельного фонда — есте­ственно -историческое состояние и хозяйственное использование от­дельных его частей, которое получило название земельных угодий. Под земельными угодьями понимаются участки земли (массивы), си­стематически используемые для определенных хозяйственных целей и имеющие качественные различия естественно -исторического харак­тера. Все земельные угодья подразделяются на две группы: сельско­хозяйственные, т.е. систематически используемые для производства сельскохозяйственной продукции (их еще называют продуктивными землями), и несельскохозяйственные, т.е. земли, не включенные в сельскохозяйственный оборот. К сельскохозяйственным угодьям от­носятся: пашня, сенокос, пастбище, участки, занятые многолетними плодовыми насаждениями. Несельскохозяйственные угодья — все ос­тальные (участки, занятые лесом, кустарником, болотом, постройка­ми, дорогами и т.д.).

Как сельскохозяйственные, так и несельскохозяйственные угодья де­лятся на подвиды, чаще всего по их естественному состоянию или спо­собу использования: пашня переувлажненная, орошаемая; сенокос забо­лоченный, закустаренный, закочкаренный; пастбище залесенное и т.п.

Качественное состояние продуктивных земель характеризуется уровнем их плодородия, которое зависит от вида почв (черноземы, оподзоленные почвы и др.) и их физико-химического состава (глинис­тые, супесчаные, песчаные и т.п.). Показателем плодородия земель слу­жат баллы экономической оценки, представляющие собой условные числа, выраженные в процентах к наивысшей продуктивности земель данной группы: 100, 90, 80 и т.д. баллов.

Органы, осуществляю­щие управление государствен­ным земельным фондом. Общее государственное управление земельным фондом осуществляют представительные и испол­нительные органы власти, наделенные соответству­ющими властными полномочиями по обеспечению рационального использования и охраны земель. По объему и пределам этой деятельности ведущее ме­сто принадлежит органам исполнительной власти, которые, участвуя в нормотворческой части этой работы, осуществля­ют всю правоприменительную деятельность.

Органы исполнительной власти как субъекты управления земель­ным фондом подразделяются на два вида: органы общей и органы спе­циальной компетенции.

К органам общей компетенции относятся: Правительство РФ и со­ответствующие органы государственной власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления — городские, районные, поселковые и сельские — в той мере, в какой деятельность по управлению земель­ным фондом может быть делегирована им федеральным или региональ­ным законодательством.

Органы специальной компетенции подотчетны исполнительно-рас­порядительным органам общей компетенции и в свою очередь подраз­деляются на функциональные и отраслевые (ведомственные) органы. К функциональным органам специальной компетенции относятся Росземкадастр, Минимущество России, МПР России, Федеральная санитарно-эпидемиологическая служба и Федеральная архитектурно-гра­достроительная служба.

Указанные органы осуществляют деятельность по управлению зем­лями на всей территории соответствующего административно -терри­ториального образования независимо от того, в чьей собственности, пользовании или ведомственной принадлежности находятся земли.

Росземкадастр и его органы на местах являются главными органа­ми специальной компетенции федеральной исполнительной власти, на которые возложено общее государственное управление земельным фон­дом страны.

Отраслевыми (ведомственными) органами являются различные ми­нистерства и ведомства, в ведении которых находятся земли опреде­ленного целевого назначения (Минсельхоз России и др.).

## Вопрос 2. Содержание управления земельным фондом

По характеру управления и объему его функций управление различают общее и отраслевое (межотраслевое) государственное управление земельными ресурсами. Общее государственное управление имеет тер­риториальный характер, т.е. охватывает определен­ные территории (чаще всего— территории в пределах границ административно-территориальных образований) без каких-либо изъя­тий или перерывов. Например: в пределах границ сельского населенно­го пункта; в пределах административных границ района и т.д.

Отраслевое (межотраслевое) управление имеет отраслевой харак­тер, т.е. распространяется на земли только отдельных отраслей или групп отраслей народного хозяйства (земли сельскохозяйственного на­значения, земли промышленности, транспорта и т.д.).

Общее и отраслевое (межотраслевое) управление взаимосвязаны как общностью задач (обеспечение рационального использования и охраны земель), содержанием функций управления (распорядительные, контрольные, правоохранительные и др. функции), так и методом регу­лирования отношений (как правило, он имеет императивный, властный характер). В то же время они отличаются по объему правомочий соот­ветствующих органов управления и их соподчиненностью и по охвату управляемых территорий.

В обеспечении рационального использования и охраны земельного фонда помимо государственного управления существенное значение имеет также внутрихозяйственное управление им, т.е. управление, осу­ществляемое конкретными субъектами права на землю: собственника­ми земельных участков и землепользователями. В соответствии с дей­ствующим земельным законодательством рациональное использование земли и ее охрана входят в перечень их обязанностей, выполнение ко­торых осуществляется ими в процессе хозяйственной деятельности. За­конодательство предусматривает и меры правовой ответственности субъектов права на землю за неисполнение или ненадлежащее испол­нение этих обязанностей (например, изъятие земельных участков). В связи с этим внутрихозяйственное управление земельным фондом сле­дует рассматривать как неотъемлемое звено общей цепи государствен­ного управления земельным фондом.

Говоря о государственном управлении земельным фондом в совре­менных условиях, нельзя не обратить внимание на одну особенность, связанную с ликвидацией монополии государственной собственности на землю и установлением иных форм права собственности на нее. В этих условиях значительно более резко, чем раньше, проявляется раз­граничение государственного управления по признакам:

1) управление, когда государство выступает в роли собственника земли как недвижимого имущества;

2) управление, когда государство выступает в роли органа власти, т.е. суверена, обладает территориальным верховенством в отношении всех земель независимо от форм собственности.

В первом случае — это хозяйственное государственное управление, суть которого заключается в принятии решений по поводу сделок с зем­лей (приватизация, сдача в аренду и др.). Земля здесь выступает прежде всего как объект хозяйственной деятельности государства, осуществ­ляемой через соответствующие государственные органы, оставаясь од­новременно и объектом государственного управления.

Во втором случае земля выступает в качестве пространственного фактора для осуществления властных функций государства, т.е. терри­тории, на которую распространяется государственная власть.

Эти стороны государственного управления, земельным фондом тес­но взаимосвязаны и являются составными частями единого управлен­ческого процесса.

К компетенции федеральных исполнительных органов 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 РФ, ЗК РФ и другими федеральными законами.

К компетенции исполнительных органов субъектов Российской Федерации по регулированию земельных отношений относятся'.

 разработка и принятие нормативно-правовых актов в области ре­гулирования земельных отношений в соответствии с федеральным за­конодательством;

 установление границ и правового режима особо охраняемых территорий регионального значения;

 отмена противоречащих земельному законодательству административных актов органов местного самоуправления;

 установление предельных норм предоставления земельных участков;

установление (утверждение) и изменение административных гра­ниц районов на территории субъекта РФ;

установление (утверждение) и изменение городской и поселко­вой черты, а также генеральных планов городов и поселков окружного, областного, краевого и республиканского подчинения;

определение размеров и порядка взимания платы за землю и ус­тановление региональной нормативной цены земли;

определение порядка изменения целевого назначения земель и перевода их из одной категории в другую;

утверждение региональных программ и схем рационального ис­пользования и охраны земель;

установление льгот по налогам за землю;

изъятие, в том числе выкуп, земель для государственных нужд;

организация проведения работ по землеустройству, земельному кадастру, мониторингу и контролю за использованием и охраной земель.

Федеральная служба земельного кадастра и ее органы на местах — основные исполнители конкретной работы по управлению земельным фондом. Они работают в тесном взаимодействии с соответствующими органами исполнительной власти и органами местного самоуправле­ния. К их компетенции относятся:

подготовка предложений и материалов по изъятию и предостав­лению земельных участков для государственных и муниципальных нужд, а также для граждан и их объединений;

организация, методическое руководство и непосредственное вы­полнение работ, связанных с ведением государственного земельного ка­дастра, землеустройства и мониторинга земель;

организация и непосредственное осуществление обследовательс­ких, почвенно-геоботанических, землеустроительных и иных работ;

оформление и выдача лицензий на право проведения землеустро­ительных работ и работ, связанных с изучением и использованием зе­мельных ресурсов;

установление на местности границ земельных участков, предос­тавленных гражданам и юридическим лицам на праве собственности или пользования, и выдача им правоустанавливающих документов;

контроль за правильностью использования и охраной земель, за соблюдением всеми собственниками земли и землепользователями зе­мельного законодательства;

привлечение к административной ответственности за нарушение земельного законодательства;

создание районного фонда перераспределения земель, планиро­вание и осуществление его использования;

практическое осуществление мероприятий, связанных с земель­ной реформой;

выполнение других работ по регулированию земельных отноше­ний совместно с местной администрацией.

В связи с включением земли в перечень объектов недвижимого иму­щества и введением ее в гражданский оборот, а также в связи с отнесе­нием к компетенции судов таких функций, как разрешение земельных споров и привлечение к ответственности за нарушение земельного за­конодательства, правомерно говорить об участии судебных органов в процессе управления земельным фондом.

В связи с приданием органам местного самоуправления статуса самостоятельной формы управления (ст. 3 Конституции РФ) и определением объекта этого управления, каковыми являются вопросы ме­стного значения, правомерно говорить и о разграничении управления земельным фондом на государственное и муниципальное управление.

Статья 6 Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об об­щих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» относит к вопросам местного значения и управление му­ниципальными землями, включая вопросы регулирования отношений владения, пользования и распоряжения землями, находящимися в му­ниципальной собственности; планирование застройки территорий му­ниципальных образований; контроля за использованием земель в пре­делах муниципальных образований; охраны окружающей природной среды на подведомственной территории и др.

Как видно, налицо как субъект местного самоуправления (населе­ние, проживающее на территории муниципальных образований), так и объект муниципального управления землями, о чем говорилось выше. Таким образом, вполне правомерно говорить о муниципальном управ­лении землями как о самостоятельной форме управления ими.

Содержание муниципального управления земельным фондом опре­деляется теми полномочиями, которые передаются ему федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

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

предоставление земельных участков гражданам и юридическим лицам в собственность или пользование;

изъятие (в том числе выкуп) и предоставление земельных участ­ков для муниципальных нужд;

планирование использования земель и контроль за правильнос­тью их использования в границах муниципальных образований;

организация работ по землеустройству, земельному кадастру, мо­ниторингу земель, реализации генеральных планов и проектов плани­ровки и застройки населенных пунктов в пределах, определяемых орга­нами исполнительной власти субъектов РФ;

установление размеров платы за землю и льгот по земельному налогу для отдельных плательщиков, а также базовых ставок арендной платы за землю;

взимание платы за землю;

установление (корректировка) зональной нормативной цены зем­ли в соответствии с действующим законодательством;

установление предельных норм наделения граждан земельными участками в установленных законодательством случаях;

охрана права собственности на землю и права землепользования.

Конкретные виды и объемы деятельности муниципальных органов по управлению земельным фондом устанавливаются федеральным за­конодательством или законодательством субъектов РФ.

Вопрос 3. Основные функции государственного управления земельным фондом

Под функциями государственного управления земельным фондом понимаются основные направления деятельности государственных ор­ганов и органов местного самоуправления по обеспечению рациональ­ного использования и охраны земель. К ним относятся:

1) планирование рационального использования и охраны земельных ресурсов;

2) распределение и перераспределение земель между юридически­ми и физическими лицами;

3) реализация Закона РФ от 11 октября 1991 г. № 1738-1 «О плате за землю»;

4) организация и осуществление землеустройства и земельного ка­дастра, а также мониторинга земель;

5) осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель;

6) участие в разрешении земельных споров между земельными соб­ственниками, землевладельцами и землепользователями;

7) охрана права собственности на землю, права землевладения и права землепользования.

Указанные выше функции осуществляются государственными органами власти, органами местного самоуправления, специальными органами, а также судами в пределах установленной для них компе­тенции.

Планирование использования и охраны земель осуществляется пу­тем разработки и реализации плановых мероприятий и документов, как то: национальные или общегосударственные программы и генеральные схемы рационального использования и охраны земель; региональные, областные, краевые, а также районные схемы и проекты использования земель, и их охраны. Упомянутые прогнозные, предпроектные и проект­ные документы разрабатываются соответствующими специалистами в увязке с действующими экономическими и техническими требованиями и нормами, утверждаются соответствующими административными органами и становятся обязательными для исполнения.

Распределение и перераспределение земель между юридическими и физическими лицами для их хозяйственного использования произво­дится путем изъятия участков у одних субъектов и предоставления их другим для определенных целей либо в порядке совершения сделок с землей (купля-продажа участков, передача их в аренду, в залог, по на­следству и т.п.).

Государственный земельный кадастр представляет собой комплекс государственных мероприятий по наблюдению за принадлежностью зе­мель конкретным субъектам, их состоянием и характером хозяйствен­ного использования. Он включает:

специальную кадастровую регистрацию земельных участков;

государственный кадастровый учет земель по их количеству и ка­честву;

учет иных объектов недвижимости, расположенных на земельных участках и прочно связанных с землей;

экономическую оценку земельных участков по их плодородию.

Полученные сведения применяются при разработке и реализации программ рационального использования и охраны земель.

Землеустройство как функция управления земельным фондом осу­ществляется в виде комплекса мероприятий по реализации земельного законодательства. Основные их виды — межхозяйственное и внутри­хозяйственное землеустройство. После утверждения соответствующи­ми административными органами проекты землеустройства становят­ся обязательными для практической реализации.

Государственный контроль за использованием и охраной земель — одна из основных функций государственного управления земельным фондом страны. Он осуществляется в соответствии с Положением о государственном земельном контроле, утвержденным Постановлени­ем Правительства РФ от 19 ноября 2002 г. № 833.

Мониторинг земель представляет собой составную часть государ­ственного мониторинга окружающей среды и систему наблюдения за состоянием, использованием и охраной земельных участков. Регулиру­ется Положением об осуществлении государственного мониторинга земель, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 28 но­ября 2002 г. № 843.

Разрешение земельных споров осуществляется органами государ­ственного управления земельным фондом, судами и арбитражными су­дами в установленном порядке для устранения конфликтов, возникаю­щих между собственниками земли, землепользователями, другими юридическими и физическими лицами, а также между ними и органа­ми государственной власти и местного самоуправления.

Охрана права собственности на землю и права землепользования осуществляется путем выявления, пресечения земельных правонаруше­ний, привлечения правонарушителей к ответственности и восстановле­ния нарушенных прав собственников земли и землепользователей.

**Список используемой литературы:**

1. Земельный кодекс РФ от 28 сентября 2001. // Российская газета от 31 ноября 2001.
2. Положение о мониторинге земель. Утв. постановлением Правительства 16 июля 1991 г. // Российский вестник. 1992. № 37.
3. Ерофеев Б.В. Земельное право: Учебник для высших юридических учебных заведений. - М.: МЦУПЛ, 2005.
4. Серых Е.В. Земельное право: Учебник. М., 2005.
5. Бобин П.Н. Участие государства в отношениях природопользования. // Юрист. 2006. № 2.
6. Разграничение полномочий между РФ и ее субъектами в сфере регулирования земельных отношений // Журнал российского права. 2006. № 3.
7. Участие государства в отношениях природопользования // Юрист. 2006. № 2.