Федеральное агентство по науке и образованию

Московский Государственный Университет им. Ломоносова

Юридический факультет

Реферат

**Конституционно-правовые основы земельных отношений в Российской Федерации**

Москва 2010

**Содержание**

Введение

1. Общие принципы конституционно-правового регушлирования

2. Особенности реализации конституционных принципов в сфере земельных отношений

3. Принципы государственного управления в области земельных отношений

Заключительные выводы

Литература

# Введение

В реферате рассмотрены вопросы регулирования земельных отношений в России, а также взаимосвязь норм земельного, гражданского и административного законодательства, принцип разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Ключевые слова: Конституция РФ, законы, принципы, земля, регулирование, государство, самоуправление.

# 1 Общие принципы конституционно-правового регулирования

Конституционно-правовое регулирование занимает значимое место в сфере правового регулирования земельных отношений, что предопределено, во-первых, особенностями объекта регулирования; во-вторых, назначением Конституции РФ как инструмента согласования частных и публичных интересов в сфере землепользования и собственности на землю; в-третьих, особенностями предмета и методологии конституционного права как основополагающей отрасли российского права.

Конституционные положения, закрепляющие основы регулирования земельных отношений, должны рассматриваются только во взаимосвязи с основополагающими принципами Конституции РФ, поскольку при таком понимании они наполняются новым содержанием. Другими словами, рассмотрение вопроса о специфике основ земельных отношений требует использования системного подхода, позволяющего выявить особенности реализации конституционных принципов в сфере земельных отношений.

Несомненна значимость исследований конституционных принципов, связанных с земельными отношениями в части управления использованием и охраной земель. Как известно, принцип является центральным понятием, основанием системы, обобщающим положением, распространяемым на все явления той области, из которой данный принцип абстрагирован. Значение принципов состоит в том, что это основополагающие начала, основные положения, подходы к решению поставленного вопроса, к его содержанию, концепции, целям и задачам. В содержании речь идет именно о концептуальных подходах к решению любых проблем. Принципы, будучи закреплены законом, становятся обязательными. В качестве таковых Конституция РФ определяет основы государственного строя, высшие правовые гарантии прав и свобод человека и гражданина, структуру и взаимоотношения органов государственной власти и управления (форму правления).

По мнению А.Н. Головистиковой и Л.Ю. Грудциной, принципы, составляющие государственный строй (конституционный) Российской Федерации, можно подразделить на две группы: к первой группе можно отнести права и свободы человека и гражданина как высшую ценность и другие принципы, определяющие правовое положение человека и гражданина в обществе и государстве. К ним относятся принцип правового государства (ч. 1 ст. 1), принцип социального государства (ч. 1 ст. 7), единство экономического пространства и свобода экономической деятельности (ч. 1 ст. 8), равная защита форм собственности (ч. 2 ст. 8), идеологический и политический плюрализм (ч. 1 ст. 13), гражданство РФ (ст. 6). Вторую группу составляют принципы, определяющие организацию государственной власти. Данные принципы включают демократию и власть многонационального народа России (ч. 1 ст. 3), государственный суверенитет Российской Федерации (ч. 1 ст. 4), федерализм (ч. 1 ст. 1; ч. 3 ст. 5), республиканскую форму правления (ч. 1 ст. 1), разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную (ст. 10), светский характер государства (ч. 1 ст. 14), разграничение государственной власти и местного самоуправления (ст. 12).

М.В. Баглай при рассмотрении данного вопроса предлагает деление принципов на четыре основные группы: гуманистические основы конституционного строя; основные характеристики российского государства; экономические и политические основы конституционного строя; основы организации государственной власти.

Необходимо отметить, что в современной юридической литературе существуют различные мнения по вопросу деления конституционных принципов и перечня характеризующих его императивных признаков. Представляется, что классификация принципов, предложенная А.Н. Головистиковой и Л.Ю. Грудцыной, наиболее объективно отражает основополагающие начала, определяющие содержание общественных отношений. Конституционные принципы существуют не сами по себе, они могут дополнять и корректировать друг друга с помощью конституционных норм, закрепляющих и регулирующих экономические, политические, идеологические и социальные отношения.

# 2 Особенности реализации конституционных принципов в сфере земельных отношений

Рассмотрим особенности реализации конституционных принципов в сфере земельных отношений. Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина является основополагающим, так как человек, его права и свободы выступают как высшая ценность. Соблюдение и защита прав граждан, включая права на землю, - это обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ), что означает юридическое равенство граждан в получении (приобретении) прав на землю (доступа к земле); принцип свободного выбора гражданами прав на землю; государственные гарантии землепользования малочисленных народов и обязанности государства, органов местного самоуправления по обеспечению земельных прав граждан и объединений и т.д.

Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. Они могут находиться в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности (ст. 9. Конституции РФ). В данном контексте речь идет о земле как особом природном объекте, связанном с основой жизни и деятельности человека, охраняемом в качестве важнейшей составной части природы, о природном ресурсе, используемом в качестве средства производства в сельском и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации.

Особое внимание уделяется приоритету охраны земли как важнейшего компонента окружающей среды и средства производства перед использованием земли в качества объекта недвижимого имущества, согласно которому владение, пользование и распоряжение землей осуществляется собственниками земельных участков свободно, если это не наносит ущерб окружающей среде.

При реализации принципа нахождения земли и других природных ресурсов в частной, государственной, муниципальной и иных формах собственности необходимо отметить, что гарантии нахождения в частной собственности земли у граждан и их объединений также закреплены ст. 36 Конституции РФ. Государство гарантирует судебную защиту в реализации этого права. Приобретение земельных участков в собственность осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством. Устанавливается федеральным законодательством и разграничение собственности на землю на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований.

Конституция РФ предусматривает регулирование земельных отношений на основе приоритета публично-правовых норм земельного законодательства. Это означает, что право частной собственности на землю не может быть абсолютным правом. Права частных земельных собственников могут и должны быть ограничены в интересах общества. Аналогичные ограничения предусмотрены в законодательстве не только Российской Федерации, но и ряда стран (например, США, Англии и др.).

С учетом установленных конституционных гарантий (ст. 69 Конституции РФ) для коренных малочисленных народов государством обеспечивается особый правовой режим использования земель в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности.

В интересах охраны здоровья человека устанавливается право каждого гражданина Российской Федерации на благоприятную окружающую среду (ст. 42 Конституции РФ). Использование земель должно осуществляться способами, обеспечивающими сохранение экологических систем, способность земли быть средством производства в сельском и лесном хозяйстве, основой осуществления хозяйственной и иных видов деятельности.

Среди конституционно-правовых основ особое место отводится народовластию. Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через государственные органы и местного самоуправления. Высшим и непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы. «Народный суверенитет как верховная власть народа предполагает подчинение отдельных людей воле всего народа». Воля народа, как власть народа, получает особые организационные формы своего выражения: непосредственная и представительная, причем каждая из них имеет свои определенные разновидности. Так, прямая форма народовластия реализуется двумя способами: путем референдума и свободных выборов в государственные органы, которые являются одним из важнейших институтов непосредственного осуществления народного суверенитета. Понятно, что власть народа может осуществляться при помощи определенных органов, составляющих механизм его власти.

Примером проявления воли народа может выступать процедура установления публичного сервитута. Сервитуты (п. 1 ст. 216, ст. 274-277 ГК РФ и ст. 23 ЗК РФ) выражаются в праве ограниченного пользования соседним земельным участком. Публичный сервитут устанавливается законом или иным нормативным актом РФ, субъекта РФ и органа местного самоуправления в случаях, если это необходимо для обеспечения интересов государства, местного самоуправления или местного населения, без изъятия земельного участка. Установление публичного сервитута осуществляется с учетом результатов общественных слушаний. Анализируя существующие правовые акты, регламентирующие процедуру (конкретные действия) установления публичных сервитутов на земельные участки, следует отметить, что на уровне Российской Федерации они не многочисленны, не многочисленны они и на уровне субъекта Российской Федерации - Челябинской области (например, Постановление Магнитогорского городского Собрания депутатов от 30 июня 2004 г. № 83 «Об утверждении Положения о регулировании земельных отношений в городе Магнитогорске»). Остальные существующие акты содержат только общие нормы в данной части. Названный факт свидетельствует об отсутствии положительной тенденции реализации полномочий власти в решении этого вопроса.

Проявление данного принципа выражается в участии граждан и общественных организаций (объединений) в реализации их прав на землю, где граждане России, общественные организации (объединения) имеют право принимать участие в подготовке.

При реализации принципа народовластия в сфере осуществления деятельности по использованию и охране земель должны приниматься такие решения, которые позволили бы обеспечить сохранение жизни человека или предотвратить негативное воздействие на здоровье человека.

В Российской Федерации как многонациональном государстве весьма важным является принцип федерализма, основы которого заложены в Конституции РФ. В частности, она провозглашает распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию, приоритет федеральных законов, целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации, определяет предметы ведения и полномочия России, ее субъектов и их совместные предметы ведения и полномочия. В соответствии с ч. 3 ст. 5 Конституции РФ федеративное устройство России базируется на следующих основаниях, которые влияют на государственное управление в области земельных отношений. Прежде всего это государственная целостность, которая проявляется в наличии в России единой правовой системы, в единстве экономического пространства и в правовых основах единого рынка. Единство системы государственной власти в части организации единой системы власти проявляется и в наличии общефедеральных органов государственной власти, чьи полномочия распространяются на всю ее территорию, верховенстве Конституции и законов. Структура государственной власти многосложна. Субъекты Федерации пользуются значительной самостоятельностью в осуществлении государственной власти. Вне пределов компетенции Российской Федерации субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

# 3 Принципы государственного управления в области земельных отношений

Государственное управление в области земельных отношений осуществляют как представительные, так и исполнительные органы власти. Субъекты РФ принимают нормативные правовые акты по их регулированию, управляют и распоряжаются земельными участками, находящимися в их собственности, разрабатывают и реализуют региональные программы использования и охраны земель, находящихся в границах субъектов РФ, а также осуществляют общее управление путем изъятия земель для нужд Субъекта РФ. Федеральные органы государственной власти, а также органы исполнительной власти субъектов РФ осуществляют управление землями, расположенными в пределах территории РФ и ее субъектов.

Органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 12 Конституции РФ не входят в систему органов государственной власти, обеспечивают самостоятельное решение населением вопросов местного значения, в том числе владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью на землю (п. 1 ст. 130 Конституции РФ), регулируют земельные отношения в соответствии с Законом о местном самоуправлении.

Важной проблемой, имеющей научное и практическое значение, является принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Согласно ст. 72 и 76 Конституции РФ земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. По предметам ведения издаются федеральные законы, в соответствии с которыми принимаются нормативно-правовые акты субъектов РФ. Предметы совместного ведения - это вопросы, отнесенные к компетенции в равной степени как Федерации, так ее субъектов. Статья 72 Конституции РФ вопросы владения, пользования и распоряжения землей и другими природными ресурсами относит к совместному ведению Российской Федерации. В силу этого положения правовое управление землепользованием осуществляется как федеральными органами власти и управления, так и органами власти и управления субъектов РФ.

Другим принципом, требующим особого научного внимания, является равноправие субъектов Федерации в Российской Федерации между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Равноправие выражается в равенстве их прав и обязанностей как субъектов Федерации, а также конституционно установленных равных пределах компетенции субъектов Федерации всех видов, в одинаковой степени ограниченной компетенцией самой Российской Федерации. Следует отметить, что укрепление государственности и федерализма способствует разграничению земельных полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, органами местного самоуправления.

Весьма значимым является принцип разделения властей, т.е. разделение полномочий государственных органов при сохранении конституционного принципа единства государственной власти. Законы, в том числе регулирующие вопросы земельных отношений, должны обладать высшей юридической силой и приниматься только законодательным (представительным) органом. Исполнительная власть должна заниматься в основном исполнением законов и только ограниченным нормотворчеством. Исполнительная власть должна быть подотчетной главе государства и лишь в некотором отношении парламенту. Должен обеспечиваться баланс полномочий между законодательным и исполнительным органами, исключающий перенесение центра властных решений, а тем более всей полноты власти на одного из них. Судебные органы в пределах своей компетенции действуют самостоятельно. Ни одна из трех властей не должна вмешиваться в прерогативы другой власти, а тем более сливаться с ней.

М.В. Баглай, рассматривая данный вопрос, отмечает: «Хотя такое содержание принципа разделения властей в российской Конституции прямо не закреплено, оно, безусловно, присуще ей в силу логики закрепленных в ней правил взаимоотношений трех властей. Эти правила в основном воспроизводятся и на уровне субъектов Федерации».

Принцип сдержек и противовесов предполагает, что конституционная система должна предусматривать правовые способы сдерживания каждой власти двумя другими. В отношении законодательной в качестве ограничительных мер выступают четкая процедура законодательного процесса (право законодательной инициативы, порядок обсуждения законопроекта, принятия закона и его опубликования), право вето главы государства, временные рамки действия депутатского мандата и т.д. Применительно к исполнительной власти элементами такой системы являются принцип подзаконности правотворческой деятельности, институт импичмента президента и вотума недоверия правительству и т.д. Для судебной власти, например, есть свои право-ограничительные средства, выражающиеся в презумпции невиновности, принципе гласности и состязательности, институте отвода судьи.

Принцип законности предполагает, что правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также правовые акты должностных лиц этих органов, противоречащие Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта РФ, подлежат опротестовыванию соответствующим прокурором.

Конституционные принципы в области земельных отношений должны обеспечивать устойчивую взаимосвязь норм земельного, гражданского и административного законодательства.

В современных условиях получил развитие принцип деидеологизации. Государство и общество должны обеспечить возможность индивидам выражать свое мнение и проявлять терпимость к убеждениям других лиц вне зависимости от их политической, религиозной или иной принадлежности. Идеологическая свобода позволит человеку развивать свои научные, политические, социальные воззрения, распространять и защищать их доступными способами и способствовать претворению их в жизнь.

Конституция РФ предусматривает также принцип разграничения государственной власти и местного самоуправления. Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, в том числе и земельным фондом, осуществляют распоряжение земельным фондом, за исключением случаев установленных законом, до разграничения прав собственности на земельные участки. Рассмотренные конституционные принципы раскрываются в различных главах Конституции РФ.

Общий анализ содержания норм Конституции РФ, закрепляющих основы регулирования земельных отношений, позволяет их условно разделить на две группы. Первая группа закрепляет следующие нормы: земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; земля и иные природные ресурсы могут находиться в различных формах собственности (ст. 9); право частной собственности на землю и регулирование условий и порядка пользования ею определяется на основе федерального закона (ст. 36); право каждого на благоприятную окружающую среду (ст. 42); обязанность каждого сохранять природу, бережно относиться к ее богатствам (ст. 58); отнесение к совместному ведению Федерации и ее субъектов земельного, водного, лесного законодательства о недрах, об охране окружающей среды и обеспечения экологической безопасности (ст. 72). Ко второй группе можно отнести следующие положения Конституции РФ: единство экономического пространства, поддержка конкуренции, свободы экономической деятельности (ст. 8); человек, его права и свободы - высшая ценность, защита которой является обязанностью государства и всех его органов (ст. 2, 17, 18); закрепление демократического, правового, социального характера российского государства (ст. 1, 7); равенство всех перед законом и судом (ст. 19); право на жилище и его неприкосновенность (ст. 25, 40); гарантированность государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, в частности, судебной защиты (ст. 45, 46, 47, 48); обязанность каждого платить налоги и сборы (ст. 57) и другие. В отличие от норм первой группы, нормы второй группы непосредственно не направлены на регулирование земельных отношений, но они либо выступают в качестве общих гарантий прав участников земельных отношений, либо направлены на регулирование смежных общественных отношений.

На наш взгляд, справедливой является точка зрения С.А. Боголюбова и Е.А. Галиновской о том, что положения Конституции РФ, регулирующие земельные отношения, содержат нормы, непосредственно посвященные земельным отношениям, и нормы, которые как бы являются отдаленными от земельных отношений, но в то же время они опосредованно участвуют в регулировании земельных отношений.

# Заключительные выводы

Итак, исследование конституционных принципов в сфере земельных отношений свидетельствует, что данные принципы в целом нашли свое отражение и получили развитие при регулировании вопросов, связанных с осуществлением государственного и муниципального управления в области использования и охраны земель.

Особенности государственного управления в сфере земельных отношений позволяет выделить не только многообразие его форм, но и разграничение их по определенным признакам.

# Литература

1. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. - 2003. -№40. -Ст. 3822.
2. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учебник. - М., 2006.
3. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева, В.Е. Крутских. - М., 2004.
4. Головистикова А.Н. Конституционное право России: учебник / под ред. H.A. Михалевой. - М., 2006.
5. Земельное право России: учебник / под ред. Б.Н. Ерофеева. - М., 2006.
6. Земельное право: учебник / под ред. С.А. Боголюбова. -М., 2004.
7. Комментарий к Земельному кодексу Российской Федерации / под ред. С.А. Боголюбова. - М., 2002.
8. Михайлова Н.В. Конституционно-правовые особенности федеративного устройства России // Вестник Российского университета дружбы народов. - Политология. -2004.-№ 1.-С. 15-23.
9. Философский словарь / под ред. И.Т. Фролова. - М, 1987.