

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ  
УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ОРЕНБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ АГРАРНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ДЛЯ ОБУЧАЮЩИХСЯ  
ПО ОСВОЕНИЮ ДИСЦИПЛИНЫ**

**Б1.В.13 Экономическая безопасность земельных отношений**

**Специальность 38.05.01 Экономическая безопасность**

**Специализация** Экономико-правовое обеспечение экономической безопасности

**Квалификация выпускника** экономист

**Форма обучения** очная

# 1. КОНСПЕКТ ЛЕКЦИЙ

## 1.1 Лекция №1 ( 4 часа).

**Тема:** «Современное состояние земельных ресурсов РФ»

### 1.1.1 Вопросы лекции:

1. Теоретические основы формирования земельных отношений
2. Законодательное регулирование земельных отношений в России
- 3 Особенности земельных отношений в России

### 1.1.2 Краткое содержание вопросов:

1. Теоретические основы формирования земельных отношений

Земля как фактор производства в современной экономической теории - один из четырех основных факторов производства, который, для того чтобы стать производительным, обычно должен соединяться с трудом и капиталом.

Земля стала объектом экономического анализа в теории французских физиократов. Они считали землю единственным производительным ресурсом, а труд земледельческого рабочего — единственной субстанцией общественного богатства. Промышленность и торговлю физиократы считали бесплодными отраслями человеческой деятельности.

Под землей как фактором производства понимаются все природные (воспроизводимые и невозпроизводимые) ресурсы. Они могут быть использованы для производства товаров и услуг потребительского и производственного назначения: производство сельскохозяйственной и промышленной продукции, социальной и промышленной инфраструктуры, строительство жилища, населённых пунктов, дорог и др.

К этому фактору относятся следующие элементы природы

- 1) сельскохозяйственные земли;
- 2) леса;
- 3) воды океанов и морей, озер, рек, а также подземные воды;
- 4) химические элементы земной коры, именуемые полезными ископаемыми;
- 5) атмосфера, атмосферные и природно-климатические явления и процессы;
- 6) космические явления и процессы;
- 7) пространство Земли как место размещения вещественных элементов экономики,

а также околоземное пространство.

Земля как фактор производства имеет свои особенности. Во-первых, земля в отличие от других факторов производства имеет неограниченный срок службы и не воспроизводится по желанию. Во-вторых, по своему происхождению она природный фактор, а не продукт человеческого труда. В-третьих, земля не поддается перемещению, свободному переводу из одной отрасли производства в другую, с одного предприятия на другое, т.е. она недвижима. В-четвертых, земля, используемая в сельском хозяйстве, при рациональной эксплуатации не только не изнашивается, но и улучшает свою продуктивность.

Одной из важнейших характеристик земли является ее ограниченность.

В связи с этим для земли как фактора производства характерен закон убывающей отдачи, т.е. рано или поздно дополнительное приложение труда к земле будет приносить все меньшую отдачу. Этот закон имеет место для земли, используемой в сельском хозяйстве. Однако закон убывающей отдачи лишь отчасти распространяется на добычу природных ресурсов. Например, при добыче нефти применение дополнительных единиц труда приведет к тому, что скважина будет быстро исчерпана, и из нее просто нечего будет взять.

Землевладение означает признание права данного (физического или юридического) лица на определенный участок земли на исторически сложившихся основаниях и

подразумевает собственность на землю. Землепользование же обозначает пользование землей в установленном обычае или законом порядке (без собственности на землю).

Из этого можно сделать вывод: тот, кто владеет землей или использует ее, получает определенные преимущества. В связи с этим по поводу землевладения и землепользования возникают особые экономические отношения, порождающие особый доход и особую его экономическую форму - земельную ренту.

Основы теории ренты были разработаны английскими классиками А. Смитом и Д. Рикардо в конце XVIII — начале XIX в. Выделение этой категории означало признание объективных экономических законов в такой сфере деятельности, как земледелие, и распространение их на собственников земли.

Следует отметить, что в современной экономической теории понятие ренты не сохранило своего первоначального значения. Например, у Д. Рикардо, разъяснившего наиболее точно законы ренты, она определяется как особый вид дохода, поступающий собственнику земли при распределении общественного продукта.

У современных экономистов, особенно у последователей субъективной школы, понятие ренты шире: ею обозначают любой дифференцированный доход вообще, особенно когда этот доход порождается невоспроизводимым по желанию фактором (например, владелец хорошего голоса не может передать его другому; великий художник не может быть заменен никем другим и т. п.). Обладатели таких факторов получают ренту.

Следовательно, в неоклассической теории рентой является доход, получаемый любым собственником благ, естественно или искусственно ограниченных по сравнению со спросом. Для выражения этого явления используется и более общая категория — экономическая рента. Вместе с тем и неоклассическая теория рассматривает рентные доходы прежде всего как доходы по поводу землевладения и землепользования. Рента, следовательно, есть форма, в которой земельная собственность реализуется экономически, т. е. приносит доход.

В чем же состоят различия в сущности земельной ренты в трактовке классиков и неоклассиков? Для ответа на этот вопрос выделим основные положения теории ренты Д. Рикардо, которая занимает центральное место в его научном наследии, а также К. Маркса, развившего некоторые положения своего предшественника.

У Д. Рикардо и К. Маркса рента выражает отношения между тремя экономическими субъектами: земельным собственником, фермером и наемным сельскохозяйственным работником. Фермер-предприниматель, как и любой другой предприниматель, организует производство с целью получения прибыли, но, арендуя землю у собственника земли, он не может присвоить полученную прибыль полностью. Часть ее фермер должен отдать землевладельцу в виде платы за пользование землей. Эта часть и принимает экономическую форму ренты.

Что является источником этой прибыли? У физиократов и в какой-то мере у А. Смита эта прибыль является продуктом земли, "даром природы". Д. Рикардо опроверг такой подход и показал, что земля не создает ренты. Доказательством того, что плодородие земли, по крайней мере само по себе, никогда не может производить ренты, служат, по его мнению, новые страны или колонии. Если в них земель больше, чем требуется для нужд населения, они не дают никакой ренты даже тогда, когда отличаются высоким плодородием. "Кто подумает покупать право на обработку земли, когда столько земель свободных и, следовательно, готовых к услугам кого угодно?" Так когда же появляется рента? Только тогда, когда "рост населения вынуждает разрабатывать земли низшего качества или хуже расположенные". Вот узловым моментом теории Рикардо: рента основана на редкости хороших земель и необходимости прибегать к использованию относительно худших земель.

Однако возникает вопрос: как этот чисто отрицательный факт — недостаток плодородной земли — может произвести доход? Ведь редкость хороших земель скорее служит естественной предпосылкой появления ренты, чем ее источником.

Рикардо показал, что таким источником являются дополнительные затраты труда при эксплуатации худших земель, на основе которых формируются рыночные цены сельскохозяйственных продуктов. Так что создает ренту не земля, а труд, необходимый для производства продуктов на землях наихудшей категории из всех вовлеченных в хозяйственный оборот. Но почему цены формируются в соответствии с издержками производства на худших участках? Ответ прост: никто бы не стал обрабатывать худшие участки, если бы не было условий для возмещения произведенных на них затрат. Значит, те, кто эксплуатирует лучшие земли, несут меньшие издержки и в результате имеют после реализации продукции некий излишек, называемый дифференциальным (разностным) доходом. Этот доход при передаче его собственнику земли и принимает форму дифференциальной ренты.

А как насчет землепользователей худших участков? Теория Д. Рикардо утверждает, что эта категория земель не дает дифференциального дохода, а следовательно, и ренты, потому что она возмещает только расходы по их обработке. Из каких же доходов тогда землепользователи этих участков платят за аренду владельцам земли? Теория Д. Рикардо не дает ответа на этот вопрос. Эта проблема была разработана К. Марксом в теории абсолютной ренты.

Абсолютная рента — это та часть дохода предпринимателя-землепользователя, которую он отдает в виде арендной платы собственнику земли. Следовательно, и худшие земли должны приносить определенный доход тем, кто их эксплуатирует. Каков его источник?

Дело в том, что предприниматель, вкладывая свой капитал в земледелие (в добычу природных ископаемых, лесоработки и т. д.), рассчитывает получить на него среднюю прибыль, т. е. такую же, как и всякий другой предприниматель в любой отрасли. Не будь такой возможности, он не стал бы вкладывать свой капитал в землю, а поместил бы его в какую-нибудь иную сферу. Следовательно, общая прибыль предпринимателя-землепользователя должна быть выше прибыли предпринимателей, занятых в других видах деятельности. В противном случае ему неоткуда брать средства на арендную плату.

Таким образом, абсолютная рента, так же как и дифференциальная, связана не с природой земли, а с особыми отношениями собственности, т. е. с фактом существования монополии на землю как на объект частной собственности. Абсолютная рента исчезает, если предприниматель становится собственником земли. Однако в отличие от дифференциальной ренты абсолютная рента уплачивается со всех арендуемых земель — и лучших, и худших.

За основу объяснения происхождения земельной ренты неоклассики взяли анализ спроса и предложения. Уникальность земли как фактора производства — в ее ограниченности, неперемещаемости. Предложение земли является абсолютно неэластичным по цене, т. е. даже в условиях значительного роста цен предложение земли остается фиксированным.

Фиксированное предложение земли означает, что цены на землю определяются спросом на нее. Как же формируется спрос на землю?

Прежде всего следует отметить одну важную особенность: земля используется как в сельскохозяйственных, так и в несельскохозяйственных целях, что обуславливает существование двух видов спроса на землю:

$D_{сх}$  — сельскохозяйственный спрос,  $D_{нсх}$  — несельскохозяйственный спрос. Совокупный спрос на землю  $D$  представляет собой сумму двух указанных видов спроса:

$$D = D_{сх} + D_{нсх}$$

Сельскохозяйственный спрос на землю является производным от спроса на продовольствие. Он зависит от плодородия почвы, а также от местоположения

сельскохозяйственных участков — степени удаленности от центров потребления продовольствия и сырья.

Спрос на продовольствие неэластичен: люди не могут жить без пищи, поэтому спрос на основные продукты питания мало изменяется даже при значительном изменении цен. Это значит, что в результате увеличения предложения продовольствия вероятнее всего снижение цен на него и, наоборот, даже незначительное сокращение объема предложения может вызвать рост цен на продовольствие.

Немаловажным фактором, оказывающим влияние на сельскохозяйственный спрос на землю, является постепенное сокращение доли продовольствия в бюджете потребителя. По мере повышения доходов все большая часть их расходов приходится на непродовольственные блага (жилье, автомобили, путешествия и т. д.). Это выражается в том, что доля сельского хозяйства в национальном доходе сокращается. Поэтому, как подчеркивает Р. Нуреев, "если численность населения, занятого в аграрной сфере, не будет уменьшаться теми же темпами, что и расходы на сельскохозяйственную продукцию, то доходы этой части населения будут неуклонно подниматься. Естественно, это в конечном счете отражается и на сельскохозяйственном спросе на землю, и на ее предложении".

Что касается несельскохозяйственного спроса на землю, то он имеет устойчивую тенденцию к росту. Существует несколько видов несельскохозяйственного спроса на землю: для строительства жилья, объектов инфраструктуры, промышленный спрос и даже инфляционный спрос. При высоких темпах инфляции страхование от обесценивания денег обуславливает рост спроса на недвижимость, в том числе и на землю.

Таковы основные особенности предложения и спроса на землю.

Теперь мы можем построить модель взаимодействия спроса и предложения земли (рис. 1). Точка пересечения кривой спроса  $D$ , с кривой предложения  $S$ , соответствует равновесию на рынке земли, т. е. земельной ренте  $R$ , которую получает собственник земли.

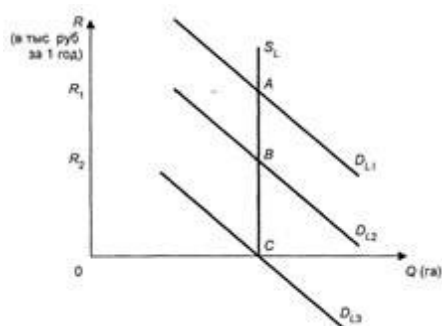


Рис. 1 Равновесие на рынке земли: изменения земельной ренты <http://www.vevivi.ru/best/Zemelnye-otnosheniya-v-Rossii-refl16247.html> - \_ftn10

## 2. Законодательное регулирование земельных отношений в России

Развитие современного земельного законодательства подчинено нескольким факторам. Один из них — адекватное правовое обеспечение формирования земельного рынка и отдельных его сегментов.

Заметим, что законодательное регулирование в этой области в целом следует основным тенденциям развития земельных отношений в стране и направлено на решение ряда как стратегических, так и тактических задач государственной земельной политики.

В этих целях уже сейчас сформирована система правовых механизмов воздействия на земельные отношения, закрепленных рядом законодательных актов. Помимо Земельного кодекса РФ к действующим федеральным законам относятся федеральные законы от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве», от 10 января 1996 года № 4-ФЗ «О мелиорации земель» и другие. В развитие указанных федеральных законов

принято большое количество подзаконных нормативных правовых актов. В числе наиболее важных следует назвать постановления Правительства РФ от 15 ноября 2006 года № 689 «О государственном земельном контроле», от 28 ноября 2002 года № 846 «Об утверждении Положения об осуществлении государственного мониторинга земель» и другие. Кроме этого, на уровне субъектов РФ действует более ста земельных законов, принятых в развитие федерального законодательства и преимущественно регулирующих отдельные аспекты оборота земель сельскохозяйственного назначения. Достаточно обширную систему современного земельного законодательства завершает объемный перечень нормативных правовых актов органов местного самоуправления. Таким образом, в сравнении с ситуацией еще десятилетней давности формирование земельных отношений в стране происходит при опоре на обширную, внутренне взаимосвязанную нормативную правовую базу.

Наиболее распространенное представление о земельном законодательстве, сложившееся в последнее время и вошедшее в академические курсы, можно свести к тому, что это — самостоятельная отрасль российского законодательства, представляющая собой систему норм и нормативных правовых актов, регулирующих земельные отношения.

Разработка и принятие специальных земельно-правовых норм опираются как на принципы земельного законодательства, так и на общие институты базовых отраслей законодательства (конституционного, гражданского, уголовного, административного). При этом нормы, формирующие правовой механизм, в зависимости от задачи носят как публично-правовой, так и частноправовой характер и направлены, прежде всего, на обеспечение баланса частных и публичных интересов по поводу земли в обществе. Важное, если не решающее значение придается соотношению и сочетанию данных механизмов в рамках земельно-правового регулирования.

Специальное правовое регулирование земельных отношений и, как следствие, наличие в российской правовой системе земельного законодательства — это исторически сложившаяся особенность российского права, которая выражается в необходимости: 1) внятного и системного изложения в законодательстве положений о роли государства в регулировании земельных отношений; 2) отражения в их регламентации многообразия интересов, направленных на одни и те же земельные территории, обеспечения их баланса; 3) учета региональных аспектов регулирования земельных отношений на всей территории РФ.

В целом на основе указанного подхода в настоящее время развивается система нормативных земельно-правовых актов, которая выглядит в самых общих чертах следующим образом. В основе земельного правового регулирования находятся конституционные нормы (ст. 9, 36, 72, 76 Конституции РФ). Согласно этим нормам в законодательстве определен общий подход к земле как ценному объекту — природному ресурсу и объекту недвижимости, достоянию народов, проживающих на данной территории, — пространству социальной жизни. Кроме того, законодатель не отходит от конституционного положения, в соответствии с которым земля может находиться в частной, муниципальной, государственной собственности. Формирование системы земельного законодательства осуществляется под воздействием положений ст. 72, 76 Конституции РФ, исходя из которых земельное законодательство, находясь в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ, формируется из законов обоих уровней.

Так обстоят дела с формированием и систематизацией законодательства о земле сейчас. В то же время потребность в развитии законодательного регулирования периодически меняющихся отношений сохраняется. Следовательно, продолжаются и дискуссии о должном и логически верном структурировании земельного законодательства.

Современное земельное законодательство, формируя особые нормы о правах на землю, их возникновении, реализации и прекращении, не ставит целью изолировать

землю от общего имущественного оборота, как это было еще сравнительно недавно. Роль земельно-правовых норм заключается, наоборот, в адекватном, приемлемом как для частных, так и для публичных интересов включении земли в общие имущественные отношения с обязательным учетом специфики земли как объекта правоотношений. Другая задача, решение которой возможно при существующей структуре ЗК РФ и земельного законодательства в целом, — учет особенностей правового воздействия на разные по своему характеру земельные отношения, в том числе на разные отношения земельного рынка (оборот сельскохозяйственных земель, оборот земель для обеспечения застройки и др.).

Таким образом, в реструктуризации современного законодательства о земле, как мы считаем, нет острой необходимости. Действующая система законодательства в данном случае имеет ясно понимаемую внутреннюю логику и вполне адекватно отзывается на современные потребности развития земельного оборота, в том числе дает возможность реализации решений государственной земельной политики.

На мой взгляд, немаловажно и то, что развитие законодательства о земле создает почву для продолжения реформирования земельных отношений с обеспечением по мере сил социальной стабильности в этой сфере. Как известно, общественные земельные отношения в России в настоящее время чрезвычайно напряжены.

Специфические черты современного оборота земельных участков в РФ отражены в земельном законодательстве при помощи ряда специальных правовых норм, опирающихся на институты как гражданского, административного, так и земельного законодательства. Распределение ролей в регулировании оборота земель между земельным и гражданским законодательством, по моему мнению, заключается в следующем.

Общие нормы гражданского законодательства обеспечивают свободный оборот земельных участков и, если нормами земельного законодательства не установлено иное, всегда выступают основанием выстраивания отношений между сторонами по приобретению или прекращению прав на землю. Гражданское законодательство направлено на обеспечение прав сторон при совершении сделок с землей, гарантирование права собственности и иных прав на землю. Иными словами, в деле достижения стабильности отношений между конкретными участниками оборота земель гражданское законодательство играет важную роль. Тем более, что способы обеспечения прав и исполнения обязанностей оказываются сходными или идентичными при вхождении лиц в любые имущественные отношения, что, пожалуй, можно считать дополнительным условием их незыблемости. Кроме того, общие нормы гражданского законодательства оказываются в основе создания единого согласованного оборота всех видов имущества помимо земли.

Роль земельного законодательства в данном случае состоит в реализации основных направлений государственной политики в области регулирования оборота земель, в том числе предупреждении и ликвидации «провалов» рынка земли, обеспечении земельными ресурсами менее защищенных участников земельного рынка и тех субъектов, которые по своей социальной роли или статусу участниками рынка не являются. Такое законодательство должно быть основано на исследовании состояния оборота и общего развития земельных отношений в обществе и по сути представлять собой совокупность взаимосвязанных специальных правовых норм, составляющих определенный механизм правового воздействия на те или иные виды отношений оборота земли.

Системообразующее значение для земельного законодательства при этом имеет Земельный кодекс РФ. Данный акт не только содержит ряд основных специальных норм о земле, изложенных в определенной последовательности, но и служит звеном, обеспечивающим связь и взаимодействие законодательных и иных нормативных правовых актов иных отраслей законодательства, касающихся регулирования земельных отношений. Прежде всего, это Гражданский, Уголовный, Лесной, Водное кодексы, Закон

РФ «О недрах», иные нормативные правовые акты. Другая не менее существенная функция, которую выполняет Земельный кодекс РФ, — он закрепляет связанные между собой нормы, образующие конкретные правовые средства воздействия на определенные земельные отношения (использование земель природоохранного, сельскохозяйственного назначения, предоставление и использование земельных участков для строительства и др.). Данный подход обуславливает включение в Кодекс специальных частноправовых и публично-правовых норм об использовании земли, а также основания и степень их взаимодействия. Частноправовые или публично-правовые по своему характеру нормы ЗК РФ имеют смысл только в составе общего механизма правового воздействия на земельные отношения.

При этом перед регулированием земельных отношений стоит и большое количество задач. В частности, ряд вопросов решается уже сейчас в связи с развитием правового регулирования отношений в области использования земель в сельскохозяйственном производстве, с проблемами предоставления земельных участков в целях недропользования, использованием земельных участков собственниками линейных объектов. Известное место занимает и корректировка законодательства для преодоления негативных факторов реализации реформы и развития рынка.

Дальнейшее развитие регулирования рынка земли потребует также обеспечения завершения процедуры формирования и учета земельных участков; упорядочения учета земельных участков как объектов правовых отношений; обеспечения прозрачности и непротиворечивости информации об установленном правовом режиме и о правах на земельные участки, что необходимо для стабильности земельных отношений. Это и есть правовая основа гарантий прав землевладельцев и лиц, приобретающих земельные участки.

Совершенствование необходимо и в области регламентации отношений оборота земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности (в том числе целесообразно ликвидировать пробелы в регулировании отношений по переходу права собственности на землю от одного публичного образования к другому), а также отношений в области аренды земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности.

При законодательном регулировании основных функций по управлению в области охраны и использования земли следует отграничивать данные функции от предоставленных органам государственной власти и местного самоуправления полномочий в области управления и распоряжения земельными участками, находящимися в государственной или муниципальной собственности.

### 3 Особенности земельных отношений в России

Рынок земли служит объективно необходимым элементом в рыночной системе хозяйствования. Однако во всех странах формирование рынка земли характеризовалось определенными трудностями и было предметом особого внимания государства. Это вполне объяснимо, если помнить о том, что предметом купли-продажи выступает, как было показано ранее, особый товар, который дан природой и не воспроизводим.

В числе причин кризисно-депрессивного состояния аграрного сектора страны нередко ссылаются на отсутствие рыночного оборота земель сельскохозяйственного назначения, обусловленное проблемами в действующем российском законодательстве и, в первую очередь, отсутствием законодательно закреплённого права свободной купли-продажи земельных участков.

Однако анализ действующей законодательно-нормативной базы показывает, что текущее законодательство в России не только не препятствует проведению сделок купли-продажи земельных участков, но и предоставляет минимально необходимые и достаточные механизмы для их осуществления.



В 1991-1997 гг. в России была ликвидирована государственная монополия на землю, созданы правовые условия функционирования многоукладной экономики, основанной на сочетании крупного, среднего и мелкого производства.

В таблице 1 показано, что на начало 2008 г. более половины (57,5%) всех сельскохозяйственных угодий страны находились в частной собственности сельского населения.

Фактически сделки купли-продажи земли в России имеют место. Так, по данным Росстата России, в 2008 г. было совершено около 390 тыс. сделок с землей, в том числе 56% составили сделки купли-продажи, 34%— наследования, около 9%— дарения, 1%— залога. Однако средний размер земельного участка при купле-продаже составил в 2008 г. всего 0,15 га. Иначе говоря, купля-продажа совершалась в основном с целью ведения личного подсобного и дачного хозяйства, садоводства и индивидуального жилищного строительства.

Таблица 1

Распределение сельскохозяйственных угодий по формам собственности и видам хозяйствования на начало 2008 г.

Формы собственности и виды хозяйствования	Сельскохозяйственные угодья, млн/га	% от общей площади сельхозугодий, %
Общая площадь сельскохозяйственных угодий	220,0	100,0
Передано в частную собственность	127,7	57,5
Собственники земельных долей в сельскохозяйственных производственных кооперативах, хозяйственных товариществах и обществах	108,0	48,6
Личные подсобные хозяйства населения, садоводство, индивидуальное жилищное строительство граждан	12,2	5,5
Земли крестьянских (фермерских) хозяйств		
Находится в государственной, муниципальной и совместной собственности	94,3	42,5
Специализированные сельскохозяйственные предприятия, в которых земля не приватизирована	66,6	30,0
Земли лесного фонда, промышленности природоохранного назначения	5,4	2,5
Фонд перераспределения		
Госземзапас	16,0	7,2
	4,3	2,8

Главный вывод из приведенных фактических данных состоит в том, что земли сельскохозяйственного назначения еще не стали объектом купли-продажи для развития товарного производства в России. При этом и существующее законодательство, и происшедшая демонополизация собственности на землю являются реальной предпосылкой для оборота земли и развития товарного производства с различными формами концентрации и централизации земли и капиталов.

Вопрос о земле и земельном рынке служит предметом постоянных обсуждений и среди экономистов, и среди политиков. Земельный вопрос привлекается, скорее, для прикрытия несостоятельности государственной аграрной политики, чем для оценки истинного положения дел в аграрном секторе страны. Впервые «земельный вопрос» был использован для оправдания неудачных попыток решить продовольственную проблему страны за счет создания фермерских хозяйств без существенных государственных затрат

на основе «чувства хозяина». Социологические опросы 2001 г. показали, что подавляющее большинство фермеров в качестве факторов, препятствующих развитию их хозяйств, ссылались не на нехватку земли, а на трудности материально-технического снабжения (и сбыта продукции) и плохие социальные условия на селе. С тех пор условия для развития фермерского хозяйства не улучшились, хотя правовая проблема купли-продажи земли уже по существу не стояла.

Дело в том, что создание рынка земли не может служить самоцелью. Развитие земельного рынка должно выступать средством повышения эффективности сельского хозяйства России, роста доходов и улучшения социальных условий сельского населения.

Проблема заключается не столько в том нужен или нет земельный рынок, сколько в том, в какой мере существующие земельные отношения и в целом состояние российского аграрного сектора позволяют раскрыться экономическим функциям рынка земли как одного из объективно необходимых элементов рыночного механизма, способствующего экономически эффективному развитию сельского хозяйства.

В экономическом смысле рынок земель сельскохозяйственного назначения - это совокупность экономических институтов, обеспечивающих решение таких задач как реализация прав собственников земельных участков на получение общественно нормального дохода при их продаже; равный для всех покупателей — потенциальных производителей сельскохозяйственной продукции доступ к сделкам купли сельскохозяйственных земель; стимулирование их рационального использования и поддержание постоянной возможности перераспределения в пользу наиболее эффективно хозяйствующих субъектов и т.п.].

Формально многоукладная аграрная экономика вынуждена развиваться в квазирыночной среде: земельная собственность не получила адекватного рыночного содержания и экономически не реализуется.

Владение, использование, распоряжение— это юридические категории права собственности на землю.

Экономическая суть частной собственности на землю как на объект хозяйствования реализуется не в абстрактной возможности купли-продажи земли, а в количественно определенном доходе от ее использования в соответствии с целевым назначением

Доход от хозяйствования на земельном участке определяет его покупку и производительное потребление. Этот доход выступает и в качестве основного объективного фактора формирования рыночной цены того или другого земельного участка независимо от конкретных методик его оценки. Иначе говоря, приобретая землю сельскохозяйственного назначения, покупатель ориентируется, как доказывалось ранее, в первую очередь на будущий потенциальный доход от использования земельного участка по его прямому назначению.

Нет сомнения, что главным препятствием к формированию реального рынка земли в России служит убыточность более 80% сельскохозяйственных предприятий всех форм собственности и наличие устойчивой тенденции к снижению рентабельности сельскохозяйственного производства (табл. 2)

Убыточность сельскохозяйственных предприятий можно расценить как отсутствие у земель сельскохозяйственного назначения не только содержательных, но и формальных признаков товара, а как следствие — отсутствие у потенциальных покупателей экономического интереса к приобретению земли и ее последующему производительному использованию. Одновременно желающие продать сельскохозяйственную землю интуитивно сознают, что потенциальная доходность земли сильно занижена вследствие финансового кризиса, спровоцированного непродуманной аграрной политикой и общей системой рыночных преобразований в стране.

Таблица 2

Финансовые результаты работы сельскохозяйственных предприятий в 1995-2001 гг. (по всем видам деятельности)

Годы	995	001	003	005	007
Площадь сельскохозяйственных угодий					
предприятий на конец года, млн га	71,2	69,6	65,8	63,5	61,8
Чистый финансовый результат без дотаций и компенсаций, млн руб	603,2	32356	40252	46522	998
то же в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий	35,2	190,8	242,8	284,5	6,2
Чистый финансовый результат с дотациями и компенсациями, млн руб.	450	23234	30600	36923	932
то же в расчете на 1 га сельскохозяйственных угодий	,5	137,0	184,6	225,8	6,7
Просроченная кредиторская задолженность, млн руб.	5983	8451	3838	03100	17900

За 8-9 лет аграрных реформ действительно рыночные условия для развития земельного рынка не были созданы. Вполне очевидно, что для формирования рынка земли решающее значение имеет сегодня экономическая составляющая — уровень доходности сельскохозяйственных предприятий и признание общественной значимости производимой ими продукции.

Подъем сельского хозяйства в России большинством политиков и экономистов связывается с огромными финансовыми вливаниями государства в эту сферу хозяйственной деятельности. Их отсутствие в бюджете государства отодвигает, по мнению сторонников такой позиции, решение аграрного кризиса на неопределенно длительный срок.

Между тем мировой опыт свидетельствует, что в условиях действительно рыночных отношений экономически эффективное развитие сельского хозяйства обеспечивается на основе взаимодействия механизмов рыночного саморегулирования с экономическими возможностями государства в сфере производства и распределения продовольствия. При этом роль государства не сводится к прямой финансовой поддержке производителей сельскохозяйственной продукции.

Главное место в механизме государственного воздействия на развитие аграрного сектора принадлежит созданию минимально достаточных общих условий для развития сельского хозяйства на принципах рыночного хозяйствования.

По объективной оценке экономистов, исследующих современные проблемы аграрного сектора России, основные причины как кризисного состояния сельского хозяйства, так и возможного его преодоления, лежат за пределами отрасли — в сфере макроэкономического регулирования.

Экономический анализ свидетельствует о наличии огромных резервов повышения доходности и рентабельности сельскохозяйственных предприятий, которые могут быть практически реализованы только за счет соответствующих усилий государства. Это — осуществление государственной политики разумного протекционизма во внешней торговле продовольственными товарами и сельскохозяйственным сырьем. По некоторым расчетам, потери отечественных производителей от импорта продовольствия и сырья за 2001-2007 гг. составили около 12-13 млрд долл. в среднем в год. Следовательно, это одновременно и потеря потенциально возможных доходов отечественных производителей продукции сельского хозяйства. Существенным резервом повышения доходности сельхозпредприятий признается их освобождение от затрат на содержание социальной и инженерной инфраструктуры в сельской местности, которые включаются в издержки основного производства и повышают их общую величину почти на 10%. В последние годы эти затраты устойчиво превышали общую сумму дотаций и компенсаций, выделяемых сельскому хозяйству бюджетами всех уровней. Большие возможности для

повышения доходности сельскохозяйственного производства содержатся в усилении контроля за целевым использованием бюджетных средств.

Главный вывод состоит в том, что до тех пор пока сельское хозяйство России будет оставаться убыточным, рынок земли как объективно необходимый элемент рыночной экономики, способствующий развитию товарного сельскохозяйственного производства, формироваться не может. Вполне осознано и другое — его формирование невозможно и без создания государством условий для преодоления аграрного кризиса и эффективного развития сельскохозяйственного производства в стране.

## **1. 1 Лекция №2 ( 4 часа).**

**Тема:** «История развития земельных отношений в России»

### **1.1.1 Вопросы лекции:**

- 1 История земельных отношений в России
- 2 Становление и развитие земельных отношений в России в IX-XIX веках. Столыпинская реформа 1906-1911 годов и ее некоторые результаты
- 3 Земельные отношения после революции 1917 года. Земельная реформа 90-х годов XX в
- 4 Формы земельной собственности. Регулирование земельных отношений

### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

- 1 История земельных отношений в России

Кадастр, который в настоящее время ведется во всех странах мира, неотрывно связан с понятием учета, оценки состояния и использования природных ресурсов, инженерной деятельности, экологии, и предполагает выделение однородных по своим условиям территориальных границ, их картографирование и описание с использованием количественных и качественных характеристик.

Кадастр, в современном понимании, представляет собой результат длительного исторического процесса. Анализ кадастровой деятельности в прошлом позволяет лучше организовать ее в настоящем и может служить инструментом, позволяющим с большей достоверностью судить о будущих перспективах.

История кадастра России увековечена в уникальных изданиях книг и картографических документов, которые сохранились в библиотеке и геодезическом музее Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК). В приложениях представлены редчайшие документы, подтверждающие проведение кадастровых работ на протяжении многих веков на территории России.

Кадастровые съемки были осуществлены египтянами около 3000 г. до н.э. с целью установить границы разрабатываемых участков. При съемках были зарегистрированы подробные данные о земле, включая границы и площади участков, а также имена их владельцев.

Около 1700 г. до н.э. была проведена новая съемка Египта, целью которой было осуществление налогообложения недвижимой собственности и распределения земли.

Существовавшая в Греции примерно в 600 г. до н.э. общественная структура, основанная на ряде законов, привела к тому, что мелкие землевладельцы вошли в долги вплоть до потери своих владений. Известно о введении в 594 г. до н.э. Законодательством Солона функционального кадастра в Греции.

Первый римский кадастр, называвшийся “Табулес Цензуалес”, был введен в VI веке до н.э. Сервием Туллеем. В этом кадастре производилась съемка периметра недвижимого имущества и устанавливался налог с учетом типа почвы, ее возделывания, качества и продуктивности.

В эпоху Карла Великого был введен налог на недвижимую собственность, известной как десятина. При феодализме в период с 900 по 1200 гг. до н.э. сюзерены и

духовенство поддерживали регистрацию недвижимого имущества посредством подписания своего рода документа на владение.

Около 1162 г. в Италии были разработаны кадастры с фискальными целями. В Милане в течении 50 лет (1260-1310 гг.) была проведена кадастровая съемка, однако в результате не были получены данные для установления системы взимания налогов.

В Англии первый кадастр датируется 1066 г., его целью было ввести налог на недвижимое имущество. Этот кадастр был назван в народе “Domesday book” или “Книга для всеобщего суда”, поскольку впоследствии мог применяться к тем, кто обманывал налоговое ведомство.

Во Франции первые известные кадастры датируются 1269 г. Кадастр, называвшийся “Книгой расчетов”, не имел успеха. Только при Луи XIV французы смогли успешно ввести фискальную систему на основе кадастровой съемки.

В Испании в царствование Филиппа II были осуществлены первые значительные статистические работы по оценке недвижимого имущества.

## 2. Становление и развитие земельных отношений в России в IX-XIX веках. Столыпинская реформа 1906-1911 годов и ее некоторые результаты

Первые описания земель в России появились в IX в. Они касались главным образом монастырских и церковных земель и служили основанием для наделения духовенства имуществом, в частности землей. Трудно сказать, на какой стадии развития человеческих сообществ впервые возникла потребность зафиксировать границы земельных владений. Признаки понятия принадлежности территории можно заметить даже у животных. Поэтому история развития земельного кадастра и в Западной Европе, и в России определяется прежде всего уровнем экономического развития и характером отношений собственности. А начинается эта история с образованием государства и развитием налогообложения. Как собирать дань с подданных и покоренных народов, если не знать, сколько у них земель и что она может дать? А самые древние из дошедших до нас сведений о взимании сборов и податей русскими князьями относятся ко времени Олега (X в.) и Ольги, которая после убийства древлянами ее мужа Игоря обложила их тяжелой данью и установила размеры повинностей с каждого плуга как единицы земельной меры и обложения.

Существовавший в XI в. качественный учет земель имел упрощенный характер. Так, “Русская правда” сохранила сведения о подразделении земель только по видам угодий (дворовые, пахотные, пустопорожные, охотничьи угодья (без указания почвенных различий)). Первые переписи земель с характеристикой их качества и количества относятся к XII в. Очень подробное описание многочисленных и разнообразных доходов с земли сделано в уставных грамотах новгородского князя Святослава и смоленского князя Ростислава.

Старейшими дошедшими до нас документами являются описания земель периода татарского ига. Первая татарская перепись киевских земель проведена в XIII веке. Наряду с татарскими переписями в период монгольских завоеваний описания земель вели русские князья. Чтобы определить размеры дохода и взимания татарской дани, во владениях каждого князя составлялись специальные писцовые книги.

Писцовые межевания можно считать первой земельной реформой, связанной со становлением Российского государства, начавшего свое развитие с Московского княжества. Княжество еще не государство, оно сохраняет традиции родового быта, при котором правит старший в роду (великий князь), опираясь на свою военную дружину. Московское княжество расширяется, занимая обширные пустынные пространства и заселяя их. Господствующей формой землевладения становится вотчина (происходит от слова , т.е. отцовская собственность), которую можно было передавать по наследству,

менять, продавать. Вотчинами владеют князья, бояре, члены дружин, монастыри, высшее духовенство.

Наиболее яркое и полное описание земельных владений в России к периоду ликвидации феодальной раздробленности и возникновения централизованного государства. В описаниях приводились сведения о количестве земель во владениях, давалась оценка этих земель путем приведения их к определенным условным единицам. Основной единицей податного обложения считалась соха. В связи с этим система переписи земель получила название сошного письма. Кроме налоговых целей, описание земель по сошному письму имело большое значение для определения количества ратников, лошадей и продовольствия, необходимых для обороны. Раздача земель за службу и необходимость приведения вотчинных и поместных земель в соответствие с отправляемой службой стали одной из основных причин частых переписей земель в XV - XVI вв. При царе Иване IV (Грозном) были описаны почти все земли России, а некоторые из них - даже по несколько раз.

Для описания земель в XVI в. было создано специальное учреждение - Поместный приказ, которое стало общегосударственным руководящим центром, объединяющим все межевые, кадастровые и крепостные работы. Описания земель проводились лицами, называвшимися писцами, дозорщиками и мерщиками. Писцовый наказ 1622 г. возлагал на писцов измерение пашни, перелогов, сенокосов, лесов и других угодий. Количество земли исчислялось приблизительно. Сведения о земле отражали в писцовых книгах. Их составляли в двух экземплярах : один посылался в Москву в Поместный приказ, а второй предназначался для воевод, наместников и дьяков.

Писцовые книги имели юридический и правовой характер. При их заполнении проверяли права землевладельца на описываемые земли. Купля-продажа земли, обмен земельными владениями, передача земель по наследству подтверждались документами и отражались в писцовых книгах. Эти книги признавались государством в качестве важнейшего доказательства прав на землю, а сама запись в них получила характер земельной регистрации. Составление писцовых книг велось по населенным пунктам : город, уезд, стан, волость.

В писцовых книгах освещались и финансовые вопросы : оценка имущества, размеры обложения налогом. Запись этих книг содержит показатели своеобразной русской статистики населения, землевладения, культуры, финансов и т.д. В книгах, наряду с учетом и регистрацией земель, дается их классификация по качеству с выделением четырех групп - добрые, худые и очень худые, средние. Для классификации земель использовались данные об урожайности, видах угодий и физических свойствах почв. Оценочной формой были различные окладные единицы - соха, обта, выть, лук, сошка. Постепенно они заменяются большой московской сохой - единицей податного счета, соответствующей определенному размеру чистого дохода. Положить хозяйство в сохи - значило определить его доход. Сравнивая данные писцовых книг с земельнооценочными сведениями конца XIX в., можно отметить, что оценка земель по степени добротности, производительности и составу почв, приведенная в писцовых описаниях, очень близка к нормальным урожаям ржи и определению состава почв, которые осуществлены в более поздний период и на более высоком уровне использования.

Кроме писцовых книг, в которые заносились все земли, составлялись окладные, приправочные полевые, строенные, засечные, отказные, дозорные и вотчинные книги. В окладных книгах отражались только земли, приносящие доход, с указанием размера. В приправочных книгах служилые земли с указанием, кому какие принадлежат и по каким документам. Полевые книги составляли при межевании, на их основе появились межевые книги, в которых отражались границы землевладений. В строенных книгах регистрировалось количество земли, отведенной под строительство городов, с указанием их местонахождения. Отказные книги содержали описание раздач, засечные - описание земель по границам государства, в дозорные книги заносили земли, находящиеся в

разорении и подлежащие конфискации. Вотчинные книги давали сведения для распределения тягла между населением вотчины с учетом имущественного положения крестьян. Таким образом, собираемая информация могла быть использована для управления территориями и проведения земельной и налоговой политики Российского государства.

Следующий этап развития кадастра был обусловлен политикой Петра I, он уничтожил поместную систему, сравнял прежние поместья с вотчинами и ввел подушную подать. В результате качественный учет земель и их оценка утратили свое значение. Вместе с тем значительно повысилась точность полевых измерений, впервые основанная на геометрии и применении геодезических инструментов. Однако замыслы Петра I о производстве сплошного межевания выполнить не удалось, и первое генеральное межевание было начато в 1754 г.. Оно было основано на писцовом наказе 1684 г. (приложение 1) и помимо учета земель имела целью лишение прав владения и изъятия не соответствующих документам земель. Такой формальный подход привел к возбуждению споров соседствующих владельцев даже в случаях отсутствия взаимных претензий до начала межевания. По свидетельствам очевидцев, нередко возникали бурные споры на межах, драки и даже убийства. Это вызывало отрицательное отношение землевладельцев к самой идее генерального межевания и предопределило его неудачный исход.

### 3 Земельные отношения после революции 1917 года. Земельная реформа 90-х годов XX в

В результате революции 1917 года в России произошла смена социально-экономической формации, что повлекло за собой изменение всех законодательных актов.

Одним из первых законодательных актов о земле был Декрет “О социализации земли” 1918 года, причем им была закреплена всенародная собственность на землю, трудовой характер землепользования, учреждено равное право на пользование землей, исходя из потребительско-трудовой нормы землепользования на землях сельскохозяйственного значения. А положения “О социалистическом землеустройстве” и “О мерах перехода к социалистическому землепользованию” 1919 года закрепили две основные формы : государственную и коллективную (приложение 5).

Начиная с 1955 года был введен государственный учет наличия и распределения земли по угодиям и землепользователям, а также государственная регистрация всех землепользований по единой общесоюзной системе. В последствии в 1970 году, Совет Министров СССР утвердил положение “О государственном контроле за использованием земель, возложив контроль на Советы народных депутатов и землеустроительные службы системы Министерства сельского хозяйства и продовольствия СССР.

За годы советской власти в нашей стране были созданы три основных вида кадастров : сельскохозяйственных территорий, водный и лесной. Все основные учетные и отчетные кадастровые документы создавались в виде государственных актов на право пользования землей, списков землепользователей, земельно-кадастровых книг предприятий и организаций и др., а также в виде планово-картографических документов. Все вышеперечисленные документы создавались в рукописной форме и имеют достаточно низкую точность. Так, координаты точек на границах между коллективными хозяйствами определялись с точностью от 1 до 5 метров, а на населенные пункты не всегда имелись карты и планы даже масштаба М 1 : 5 000.

После национализации российские земли до времени внесения в 1990 году поправок в Конституцию РСФСР 1976 года не знали права частной собственности. Они без оплаты передавались физическим и юридическим лицам в вечное, бессрочное пользование.

Коллективизация единоличных крестьянских хозяйств в отношении земли явилась для государства лишь сменой землепользователей: множество мелких держателей участков заменило меньшее число крупных коллективных землепользователей. Сама же

эта акция была великой трагедией для миллионов крестьян. Земля оставалась всенародным достоянием, собственностью народа, которой от его имени управляли государственные структуры.

Конституция, принятая референдумом 1993 года, утвердила частную собственность на землю, уже имеется множество реальных, явных формальных и скрытых частных земельных собственников, лишь отсутствие необходимых законодательных документов сдерживает активность земельного рынка, фактически уже существующего.

С началом процесса перестройки было принято большое количество законодательных актов, связанных с вопросами использования земли. В них указано, что формы владения землей могут быть следующими: пользование, аренда и пожизненное наследуемое владение; землевладение и землепользование являются платными.

#### 4 Формы земельной собственности. Регулирование земельных отношений

С распадом Союза Советских Социалистических республик возникла необходимость разработки новых законодательных актов, регламентирующих учет недвижимости и решения всего комплекса вопросов по созданию кадастра. Существующие законодательные акты, действующие на территории РФ, не регламентируют многих вопросов, возникающих при создании кадастра недвижимости. Так, по исторически сложившимся причинам в России достаточно хорошо развиты организационно-правовые вопросы земельного кадастра, большей степенью ориентированного на учет сельскохозяйственных земель и незастроенных территорий, в то время как организационно-правовые вопросы кадастра недвижимости городских территорий практически еще не проработаны.

Перемены в жизни общества, вызванные перестройкой экономических отношений, появление частной собственности и других форм собственности, высветили ряд проблем в развитии городских территорий и использовании ресурсов, среди которых проблема городского кадастра является одной из актуальных.

Возвращение частной собственности на землю и другие объекты как основного вида собственности требуют в первую очередь переориентирования правовой базы всех видов кадастров. Частная собственность создает возможность свободной смены владельцев, быстрому изменению стоимости и потребует от разработчиков кадастровых систем обеспечения высокой оперативности и непрерывности экономической оценки объектов кадастра.

Правовой основой изменения этой ситуации явились Конституция Российской Федерации, закон Российской Федерации "О крестьянском (фермерском) хозяйстве", Земельный кодекс РСФСР и другие нормативные акты.

Земельная реформа проводится не только на землях сельскохозяйственного назначения, но и на землях городов и других поселений; промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны, природоохранного, природо-заповедного, оздоровительного, рекреационного и историко-культурного назначения; лесного и водного фонда, запаса и иного назначения, то есть на всей территории России.

Земельные отношения - крупная и сложная проблема, она определяется совокупностью отношений между субъектами земельного права по поводу использования земли как ограниченного природного ресурса. Они включают в себя отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками.

Объектами земельных отношений являются земельные участки, их части, земельные доли и права на них. Субъектами земельных отношений выступают физические и юридические лица.

Принятые законы и серия подзаконных актов призваны служить как правовой базой, так и руководством для принятия решений на местах во всех регионах России.

Земельные отношения, регулируемые Конституцией Российской Федерации, земельным и другим законодательством, являются составной частью общественных



отношений между органами государственной власти, местного самоуправления, юридическими лицами и гражданами по поводу владения, пользования и распоряжения землей. В процессе земельных отношений земля рассматривается как общенациональное достояние. Она используется и охраняется как основа жизни, деятельности и благосостояния народов России.

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.

Участниками земельных отношений являются граждане и юридические лица. Правовое положение участников земельных отношений определяется земельным законодательством, другими федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации. Земля в Российской Федерации может находиться в государственной, муниципальной, коллективной, кооперативной, частной и иных формах собственности. Иностранные граждане, лица без гражданства, иностранные юридические лица выступают участниками земельных отношений только в случае аренды земли. Объектами земельных отношений являются земельные участки, части земельных участков, земельные доли в праве общей собственности на землю и права на них.

Использование земли в Российской Федерации является платным за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации. Формами платы за землю являются земельный налог, арендная плата, плата за временное пользование землей, плата за приобретение земельных участков в собственность, плата за приобретение права аренды земельных участков, компенсационные платежи за потери сельскохозяйственного производства, плата за пользование земельным участком при установлении сервитута.

Платежи за землю направляются на финансирование мероприятий по охране земель и повышению их плодородия, освоению новых земель, обустройство территории, на компенсацию затрат на эти цели собственников земельных участков, землевладельцев, землепользователей и арендаторов, а также на проведение землеустройства (включая работы по установлению границ земельных участков в натуре, изготовлению их планов или чертежей границ), ведение государственного земельного кадастра, проведение мониторинга земель, осуществление государственного контроля за использованием и охраной земель.

Все земли Российской Федерации подлежат охране.

Охрана включает систему правовых, организационных, экономических, технологических и других мероприятий, направленных на рациональное использование земель, сохранение почв, предотвращение их от деградации и недопущение необоснованного изъятия ценных сельскохозяйственных и лесных земель, а также восстановление и повышение плодородия почв. Особой охране подлежат сельскохозяйственные угодья.

Приватизация земли колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, которым она передана в бессрочное (постоянное) пользование, и земли, которая находится в государственной или муниципальной собственности, осуществляется на добровольной основе по решению общего собрания работников предприятия.

В целях регулирования земельных отношений и управления земельными ресурсами в Российской Федерации проводится землеустройство, мониторинг земель, ведется государственный земельный кадастр и регистрация прав на землю, осуществляется государственный контроль за соблюдением земельного законодательства, использованием и охраной земель, ведутся научные исследования по этим направлениям.

В результате осуществления первого этапа земельной реформы исключительная государственная собственность на землю частично, в основном, на сельскохозяйственных землях, заменена частной земельной собственностью.

В настоящее время садовые и огородные участки имеются у 22 млн. семей, на площади 1,8 млн. га. В собственности 16,5 млн. семей сельских жителей, ведущих личное подсобное хозяйство, находятся более 5,7 млн. га.

Для индивидуального жилищного строительства в 1994 году выделены земельные участки 453 тыс. семей.

В ведение сельских и поселковых администраций передано около 30,5 млн. га земель, из них 16,2 млн. га сельхозугодий для расширения жилищного строительства и ведения личного подсобного хозяйства.

Всего к началу 1995 года в собственность, владение или пользование граждан передано около 44 млн. земельных участков для индивидуального жилищного строительства, ведения личного подсобного хозяйства, садоводства и огородничества.

Для удовлетворения потребностей граждан, предприятий, учреждений и организаций в земельных участках, решения переселенческих задач на территории Российской Федерации образован специальный фонд земель для последующего перераспределения на площади 46,5 млн. га, из которых 13,8 млн. га, или 30%, составляют сельскохозяйственные угодья.

Главную роль в решении сложной проблемы становления новых земельных отношений должно сыграть государство. С помощью государственного регулирования определяются условия и механизмы экономического воздействия на рачительное хозяйствование на земле. Все это ставит задачу совершенствования законодательных актов, разрабатываемых как на федеральном, так и на региональном уровнях, в них должны в равной мере сочетаться интересы собственника и государства. Для этого необходимо:

- разработать и принять нормативно-правовые документы по планированию землепользования, правам на землю и регламенту оборота земли;
- отработать практику целевого использования земли, имея в виду распределение земель по характеру использования (сельскохозяйственные, природоохранные, городские, жилищного строительства и т.д.), установить четкий статус земель каждой категории, создать механизм государственного контроля за целевым использованием земельных участков, ввести ограничения и обременения на права собственности на землю;
- разработать четкий механизм экономической оценки всей земли (сельскохозяйственной, городской и др.);
- разработать механизм аренды земли;
- создать эффективный механизм залога земли;
- создать информационную базу по земле, ядром которой должен стать государственный земельный кадастр.

В России пока еще нет основных нормативных документов, являющихся фундаментальными для земельных рынков развитых государств с упорядоченной экономикой. Отсутствует закон о рынке земли, который нельзя разрабатывать, не имея земельного кодекса. Оборот земли невозможен без механизма, который его запускает, контролирует и регулирует. Это, в свою очередь, требует решения таких проблемных узловых положений, как: земельная рента, ее начисление, изъятие, использование, основанные на ней практически все землеуправляющие стоимостные рычаги - цена земли, арендная плата, земельный налог, денежные ставки земельных операций.

### **1. 1 Лекция №3 ( 4 часа).**

**Тема:** «Правовая регламентация земельно-имущественных отношений»

#### **1.1.1 Вопросы лекции:**

1. Генезис земельно-имущественных отношений в России
2. Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе
3. Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

#### **1. Генезис земельно-имущественных отношений в России**

В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство<sup>1</sup> является предметом ведения РФ и субъектов РФ и состоит из Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Иные акты, содержащие нормы земельного права, могут издавать Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления. В сфере недвижимости роль региональных и муниципальных нормативных актов более значима, чем в других секторах рыночной экономики.

Федеральное законодательство. Земля как объект недвижимости имеет особый правовой статус и служит объектом специфических общественно-экономических отношений. Земельная реформа началась в 1991 г. с принятием закона «О земельной реформе» и Земельного кодекса РСФСР. Земельный кодекс ликвидировал исключительную государственную монополию на землю и установил различные формы собственности на землю, в том числе и частную.

В октябре 1991 г. принят закон РСФСР «О плате за землю», который закрепил любое использование земли в России только на платной основе. Плата за землю осуществляется в форме земельного налога, арендной платы и нормативной цены земли, причем размер платы не зависит от результатов хозяйственной деятельности собственника или землепользователя. Постановлением Правительства РФ от 30.05.1993 г. был утвержден «Порядок купли-продажи гражданами Российской Федерации земельных участков», а в июне 1993 г. Комитет РФ по земельным ресурсам и землеустройству разработал типовый договор купли-продажи земельного участка купчую.

При регулировании земельных отношений применяют принцип разграничения действия норм гражданского и земельного законодательства в части регулирования отношений по использованию земель, а также принцип государственного регулирования приватизации земли.

1 Ст. 72, п. 1 п. «к» Конституции РФ.

2 Земельный кодекс Российской Федерации принят Государственной Думой 28.09.2001 г., одобрен Советом Федерации 10.10.2001 г. и подписан Президентом Российской Федерации 25.10.2001 г. ЗК РФ введен в действие согласно ст. 1 федерального закона от 25.10.2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», т. е. с даты официального опубликования 30.10.2001 г. (Российская газета. 30.10.2001 г. № 211-212).

Региональное законодательство. Для оперативного решения региональных проблем, связанных с управлением и распоряжением земельными ресурсами, субъекты Федерации на основе федерального законодательства принимают свои законы. Например, на федеральном уровне не определено понятие «управление недвижимостью», в то время как в регионах оно используется. Наибольший интерес представляют законы и другие правовые нормативные акты Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Ленинградской, Калининградской, Саратовской, Свердловской областей и ряда других регионов. В регионах самостоятельно формируется стратегия управления рынком недвижимости и создается необходимое законодательное, нормативно-правовое, информационное, организационное и финансовое обеспечение. Например, органы исполнительной власти Санкт-Петербурга и Самары выбрали в качестве основной формы земельных отношений передачу в собственность городских земельных участков. Некоторые регионы,

рассматривающие городские земли как ограниченный, невозпроизводимый ресурс исключительно высокой ценности, считают аренду городских земель приоритетной формой земельных отношений. Именно такая форма землепользования получила преимущественное развитие в Москве, Екатеринбурге, Волгограде, Калининградской, Ленинградской и других областях.

Законодательство о местном самоуправлении и местные нормативные правовые акты. В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов (ст. 132, ч. 1) владения, пользования, распоряжения (ст. 130, ч. 1) и управления муниципальной собственностью.

Управление муниципальной недвижимостью входит в компетенцию органов местного самоуправления. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 28.08. 1995 г. № 154-ФЗ устанавливает, что экономическую основу местного самоуправления составляет муниципальная собственность. В ее состав включены муниципальные земли и другие природные ресурсы, средства местного бюджета, имущество органов местного самоуправления, а также муниципальные предприятия, организации, банки и прочее движимое и недвижимое имущество. Органы местного самоуправления обладают широким кругом полномочий в области земельных отношений, строительства, зонирования и планировки, развития производственной и социальной инфраструктуры. Контроль за землепользованием также является предметом ведения местного самоуправления.<sup>1</sup>

Главным принципом Земельного кодекса провозглашен приоритет охраны земель. Этот принцип основан на положении Конституции (ст. 9) о том, что земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в РФ как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, и только во вторую очередь земля является объектом недвижимости. Соответственно владение, пользование и распоряжение земельными участками может осуществляться собственниками свободно, если это не наносит ущерба окружающей среде.<sup>2</sup>

Следующий важнейший принцип ЗК – судебный порядок разрешения земельных споров.

Немаловажную роль в законе играет принцип платного землепользования. Формами платы являются земельный налог (до введения в действие налога на недвижимость) и арендная плата.

Имущественные отношения по владению, пользованию и распоряжению земельными участками, а также по совершению сделок регулируются гражданским законодательством, если иное не предусмотрено законодательствами земельным, водным, лесным, о недрах, охране окружающей среды и др.<sup>3</sup>

1 Согласно ст. 71, пп. «е» и «ж» Конституции РФ, установление основ федеральной политики и федеральных программ в области экономического развития РФ, а также правовых основ единого рынка относится к сфере ведения Российской Федерации. При этом федеральные программы не должны нарушать конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 12 Конституции).

3 Ст. 210, п. 3 ГК РФ.

3 Это правило полностью корреспондирует со ст. 129, п. 3 ГК РФ, согласно которому земля и другие природные ресурсы могут отчуждаться иными способами в той мере, в какой их оборот допускается федеральными законами о земле и других природных ресурсах.

Общие положения о праве собственности и других вещных правах на земельные участки установлены в гл. 17 ГК РФ.<sup>1</sup>

Таким образом, ЗК РФ необходимо рассматривать в неразрывной связи с нормами ГК РФ.

В соответствии с ЗК РФ приватизация здания (строения, сооружения) проводится только вместе с приватизацией земельного участка, за исключением случаев, когда отчуждаемая часть здания (строения, сооружения) не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка или данный земельный участок изъят из оборота либо ограничен в обороте. Не допускается отчуждение земельного участка без находящегося на нем здания, если они принадлежат одному лицу. Таким образом, земельный участок и расположенный на нем объект недвижимости фактически объявляются единым имущественным комплексом и только в таком виде могут быть предметом гражданско-правовых сделок (купли-продажи, ипотеки и пр.)

## 2. Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе

Правовое регулирование возникает при распределении, использовании и охраны земель между органами власти, предприятиями, организациями, учреждениями и гражданами.

Правовое регулирование земельных отношений, как составная часть земельного процесса основывается на таких элементах правоотношений:

- норма права, которой необходимо руководствоваться при управлении земельными ресурсами и решении иных земельных вопросов;
- субъекты или участники земельных отношений;
- объекты правового регулирования;
- содержание правового регулирования земельных отношений, которое включает регулятивные и охранительные нормативные акты.

Процесс правового регулирования земельных отношений, классифицируемый на регулятивные и охранительно-предупредительные нормы.

Рациональное использование земельных ресурсов обеспечивается различными способами, включающих следующий комплекс правовых мероприятий:

1. Стимулирование целевого использования соответствующего земельного участка или землепользования собственником, владельцем, пользователем или арендатором, которое включает:

- а) установление платности землепользования;
- б) применение льгот и преимуществ к собственникам и землепользователям;
- в) применение санкций к лицам, нарушающим процесс использования земель.

2. Способ устранения причин и условий, способствующих нерациональному использованию земельных участков, который включает:

- а) установление государственной системы предоставления и изъятия земель;
- б) установление необходимости согласования отводов земельных участков с соответствующими государственными службами;
- в) производство научно обоснованных расчетов, наглядно показывающих последствия использования представленных земель.

3. Способ установления правовой возможности оперативного пресечения нерационального использования земельных участков.

4. Способ установления правовой возможности устранения нарушений правил рационального использования земель.

Таким образом, правовое обеспечение рационального использования земель представляет сложный комплекс правовых мероприятий, системное использование которых позволяет решать поставленные задачи по рациональному использованию земель и совершенствованию земельных отношений.

Существует нормативно-правовая база. Которая подразделяется на следующие группы:

- а) регулиующую частную собственность и владения граждан;
- б) регулиующую собственность на землю юридических лиц;

в) регулиующую государственные формы собственности на землю;  
г) устанавливающую на законных основаниях условия и пределы хозяйственного использования и распоряжения земельными участками.

К первой группе нормативно-правовых актов можно отнести:

1. Указ Президента от 27.12.91 г. № 323 «О неотложных мерах по осуществлению земельной реформы».

2. Указ Президента от 02.03.92 г. № 213 «О порядке установления нормы бесплатной передачи земельных участков в собственность граждан».

3. Закон РФ от 23.12.92 г. «О праве граждан Российской Федерации на получение в частную собственность и на продажу земельных участков для ведения личного подсобного и дачного хозяйства садоводства и индивидуального жилищного строительства».

4. Постановление «Об утверждении порядка купли-продажи гражданам РФ земельных участков».

5. Указы Президента за № 480 и № 1767 определили порядок приватизации.

Вторая группа включает следующие нормативно-правовые акты:

1. Закон «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» 1990 г.

2. Указ Президента РФ от 14.02.92 г. № 631, который установил порядок продажи земельных участков приватизируемым предприятиям.

3. Постановление Правительства РФ от 03.11.94г. № 1204 «О порядке определения нормативной цены земли».

3. Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

Органов государственной власти. Это особенно важно в связи с тем, что уже обозначена перспектива работы по совершенствованию Конституции РФ. Речь идет о полномочиях федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Федерации, которые они должны реализовывать совместно.

Эта проблематика имеет ряд аспектов:

- определение конкретных государственных органов, которые должны совместно обеспечивать выполнение тех или иных задач;
- определение организационных форм этой деятельности;
- ответственность федеральных и региональных коллективных (коллегиальных) органов общей компетенции за невыполнение тех или иных конституционных норм;
- неконкретность (расплывчатость) конституционных норм.

Анализ конституционных норм по рассматриваемому вопросу позволяет констатировать ряд проблем, остроту которых, очевидно, не смогли предвидеть в процессе разработки действующей Конституции РФ.

### **Проблема кадров**

Ст. 72 Конституции РФ относит к совместному ведению кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатуру, нотариат. Очевидно, что это слишком широкая трактовка.

Так, формирование судей Конституционного Суда, Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации — исключительная компетенция Совета Федерации и Президента России, но судьи — тоже кадры судебной системы. Указанная статья не отвечает на вопрос, о каких кадрах идет речь? Ясно, например, что решение вопроса о секретарях судебных заседаний, мировых судьях, судах присяжных возможно только на уровне органов власти субъектов Российской Федерации.

Аналогичные проблемы существуют с подбором кадров правоохранительных органов, например, главных управлений внутренних дел. Известно, что в подборе кандидатуры начальника указанного главка участвует и министр внутренних дел, и глава

администрации субъекта Федерации, а утверждает начальника ГУВД региональный законодательный орган. Часто возникают разногласия, в результате — месяцами пустует вакансия, что отражается на оперативной обстановке.

Не менее актуальна проблема кадров и правомерности участия в этой работе по их подбору относительно негосударственной системы органов — адвокатуры. Остается не вполне ясным вопрос — в каких пределах правомерно участие органов государственной власти в формировании, организации деятельности этой системы органов.

### **Проблема владения, пользования, распоряжения землей и разграничения государственной собственности**

Нашумевшая история с принятием представительным органом Саратовской области закона о частной собственности на землю и последующим одобрением такого «передового» акта со стороны Президента РФ и ряда губернаторов, ставит еще один вопрос: как в таком случае понимать пункт «в» ст. 72 Конституции, где вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими ресурсами отнесены к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Налицо непонимание федеральной и региональной властями пределов своего ведения или умышленное нарушение конституционных норм.

Данная проблема имеет не только теоретическое, но и большое практическое значение, перерастает из чисто правовой в проблему политического характера.

Аналогично, в соответствии с пунктом «г» ст. 72 Основного Закона встает вопрос о разграничении государственной собственности. Он отнесен к совместному ведению. Это положение вызывает естественное возражение: почему собственник обязан реализовывать свое исключительное право по владению, пользованию, распоряжению государственным имуществом не самостоятельно, а совместно. Единственный аргумент в пользу пункта «г» ст. 72 — незавершенность процесса становления государственной собственности «разных уровней», в связи с чем приходится идти по пути — «выяснения отношений».

### **Проблема законодательства**

Большие трудности вызывает и толкование пункта к указанной статье Конституции РФ, которая к совместному ведению отнесла административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, земельное, жилищное, водное, лесное законодательство, законодательства о недрах, об охране окружающей среды.

В известный исторический период, когда субъекты Федерации (кроме республик) не были наделены правом законотворчества, проблем не возникало. В настоящее время в каждом субъекте Федерации идет процесс бурного законотворчества, затрагивающий регулирование общественных отношений в жилищной сфере, в области трудовых, земельных отношений и иных сферах деятельности.

Например, субъект Федерации вправе определить порядок и размер оплаты за жилое помещение в зависимости от его месторасположения, благоустройства, установить порядок приватизации, а напротив, в области семейных отношений, поддающихся правовому регулированию, основные вопросы регулируются соответствующим федеральным кодексом.

Динамичному обновлению нашего общества не способствуют попытки федеральных органов расширительно толковать свои компетенции даже в случаях, когда это противоречит здравому смыслу.

Показателен следующий пример: Правительство Российской Федерации установило перечень предприятий, которые могут осуществлять торговую деятельность (оказывать услуги) без применения контрольно-кассовых машин<sup>1</sup>.

Аналогично Правительством РФ был решен вопрос о целесообразности бескассового оформления услуг по закупке у населения драгоценных металлов и драгоценных камней (пункт «б») и услуг по обеспечению передвижными уличными туалетами (пункт 2 «г»). Если такие вопросы (имеется в виду содержание последнего

пункта), будут решать федеральные органы власти, то вопросами собственной компетенции они заниматься уже не смогут.

Очевидно, что на конституционном уровне вопросы совместного ведения РФ и ее субъектов нуждаются в новом подходе.

В первую очередь, следует уточнить понятие совместного ведения Российской Федерации и субъектов России. Совместное ведение — это компетенция федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, осуществляемая ими в соответствующих сферах деятельности на основе Конституции Российской Федерации, федерального законодательства и основанных на них договорах о разграничении предметов ведения и полномочий.

Совместное ведение нельзя отождествлять с совместной компетенцией, так как в рамках, закрепленных Конституцией РФ, и федеральная власть — органы законодательной, исполнительной и судебной власти, и государственная власть субъектов Федерации с учетом своей исключительной компетенции вправе решать те или иные вопросы. Сформулируем принципы осуществления совместного ведения:

- приоритетность полномочий федеральных органов государственной власти по вопросам совместного ведения с учетом исключительной компетенции этих органов (ст. 71 Конституции);
- приоритетность решения вопросов органами власти субъектов Федерации в области совместного ведения на основе компетенции этого уровня государственных органов;
- правомерность принятия к своему рассмотрению вопросов теми «ветвями» органов власти, компетенция которых непосредственно связана с решением этих вопросов, то есть соблюдение принципа разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- осуществление совместного ведения должно осуществляться федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации с учетом заключенных Договоров о разграничении предметов ведения.

Изменение реальной практики осуществления совместного ведения органами государственной власти зависит от конкретизации ряда положений ст. 72 Конституции РФ. В связи с этим большое значение имеет активизация законотворческой деятельности Федерального Собрания и его палат. (Так, следует ускорить принятие Земельного Кодекса, нового Кодекса о труде, нового Исправительного кодекса и, соответственно, обновить федеральное законодательство. Представляется, что Конституционный Суд Российской Федерации только фрагментарно содействует органам власти в обеспечении соответствия регионального законодательства Конституции РФ.

Президент РФ как гарант Конституции России имеет реальную возможность с помощью своей Администрации и Главного государственно-правового управления внести пакет запросов в Конституционный Суд о соответствии уставов субъектов Федерации Основному Закону.

Было бы правильно дополнить перечень вопросов совместного ведения и положением об изменении границ между субъектами РФ, о принятии поправок в главы 3—8 Конституции Российской Федерации, так как это прямо вытекает из положений федерального закона от 6 февраля 1998 г. «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации, а также ст. 136 Основного Закона.

Но и это не исчерпывающий перечень поправок. Совместное ведение предполагает разрешение и таких вопросов, как изменение статуса субъекта Федерации, принятие федеральных законов об автономной области, автономном округе (следует только уточнить, что данные положения распространяются лишь на такие субъекты Федерации, как автономные округа).



Учитывая, что принятие федерального конституционного закона должно проходить процедуру согласования в субъектах Федерации, это положение следовало бы включить в ст. 72 Конституции.

Правомерны сомнения относительно содержания пункта «г» ст. 71 Конституции, которая относит к ведению Российской Федерации формирование федеральных органов государственной власти. Действующее законодательство, в первую очередь — сама Конституция РФ, предусматривает, что Совет Федерации Федерального Собрания формируется из представителей от каждого субъекта Федерации (от представительного и законодательного органа), но избрание главы региональной администрации и председателя законодательного органа региона — компетенция субъекта Федерации. Было бы более точно — зафиксировать положение о формировании Совета Федерации как вопрос совместного ведения федеральной и региональной властей.

Общий вывод о совместном ведении органов государственной власти России и субъектов Российской Федерации состоит в том, что целесообразно внести изменения в ст. 72 Конституции, уточнив содержание понятия «совместное ведение», дополнив ее рядом существенных положений, уточненных выше.

Последнее соображение, связанное с анализом конституционных норм по вопросам совместного ведения, касается неточности пункта 4 ст. 76 Основного Закона, закрепляющего, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, региональные органы власти осуществляют собственное правовое регулирование. На наш взгляд, есть еще одна граница для правового регулирования со стороны законодательных органов субъектов Федерации — исключительная компетенция органов местного самоуправления, в частности, принятие уставов муниципальных образований.

Проблема разграничения предметов ведения Российской Федерации и органов государственной власти субъектов России непосредственно связаны и с вопросами конституционной компетенции как субъекта Федерации, так и с совместным ведением федеральных и региональных органов государственной власти.

## **1. 1 Лекция №4 ( 4 часа).**

**Тема:** «Оборот земель сельскохозяйственного назначения в РФ»

### **1.1.1 Вопросы лекции:**

1. Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества
2. Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения
3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения
4. Необходимостью соблюдения требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц

### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

Земли сельскохозяйственного назначения включают в себя сельскохозяйственные угодья, земли, занятые зданиями и сооружениями, необходимыми для ведения сельского хозяйства и др. К сельскохозяйственным угодьям относят сенокосы, пашни, пастбища,

залежи и иные угодья. Перечислять их все нет необходимости, так как их перечень остается открытым (ст. 77—82 ЗК РФ).

Под правовым режимом земель сельскохозяйственного назначения следует понимать установленный законом порядок их учета, кадастра, мониторинга, использования и охраны.

Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земель, т.е. ту часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному назначению. Категории земель являются родовым объектом правового режима.

Под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения понимается основное предназначение земель данной категории. При этом допускается постройка на этих землях несельскохозяйственных объектов, которые помогают ведению хозяйства (перерабатывающие предприятия, гаражи для сельскохозяйственных объектов и т.п.).

Земельное угодье является конкретным объектом правового регулирования. Оно представляет собой земельный участок, используемый по непосредственному целевому назначению.

Говоря о целевом использовании земель, необходимо упомянуть о таком понятии, как «конкретное целевое назначение». Под ним понимается вид использования земли, который исключает иные формы её хозяйственной эксплуатации. На этих землях нельзя возводить никаких строений или сооружений, так как пахотные земельные угодья предназначены исключительно для посева сельскохозяйственных культур и выращивания корнеплодов и овощей.

Проводя подразделение земли по виду объекта правового регулирования, выделяют три вида правового режима использования земель: общий, особенный и специальный. Общий правовой режим распространяется на все земли и его элементами является использование земель по их целевому назначению.

Для земель сельскохозяйственного назначения характерен особый правовой режим, выражающийся в их использовании для сельскохозяйственных целей. Особый правовой режим вводится для истощенных и деградированных земельных угодий. Эти меры необходимы для восстановления угодий и недопущения их разрушения в будущем.

Следует отметить, что правовой режим земель устанавливается государством только на уровне общего и родового объекта.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, выделенных физическим лицам, может быть изменен, чему способствуют действия собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, обладающих правом самостоятельного хозяйствования на земле. Например, если собственник земельного участка решил возвести на нем птицеферму, то он несет ответственность за противопожарную безопасность, сохранность чистоты воздуха, а земельный участок приобретает соответствующий специальный правовой режим. Устанавливают специальный правовой режим органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией по предоставлению и изъятию земель.

Вторым элементом правового режима земель является наличие специально уполномоченных, государственных органов по регулированию правового режима.

Регулирование правового режима земель как общего объекта правового режима осуществляют государственные органы общей компетенции — Федеральная служба земельного кадастра РФ и ее территориальные органы. Регулирование правового режима категорий земель и земельных угодий осуществляют органы управления специальной компетенции.

Третьим элементом правового режима использования земель является круг субъектов по использованию земель данной категории. Не все физические и юридические лица могут обладать правом собственности на земельные участки различных категорий, а лишь те, которые в соответствии со своим правовым статусом могут осуществлять тот или

иной вид эксплуатации земли. Так, сельскохозяйственные предприятия не могут быть собственниками земель промышленности, поскольку их уставная деятельность не предусматривает ведения промышленной деятельности.

Основными нормативными актами, регулирующими порядок использования земель сельскохозяйственного назначения, являются ЗК РФ, Федеральный закон от 16.07.98 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон от 08.12.95 «О сельскохозяйственной кооперации»; Федеральный закон от 22.06.03 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; Федеральный закон от 24.07.02 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, научно-исследовательских, учебных и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством:

- гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;
- хозяйственными обществами и товариществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями;
- некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;
- казачьими обществами;
- опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными хозяйствами научно-исследовательских учреждений, образовательных учреждений высшего профессионального, среднего профессионального и начального профессионального образования сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений;
- общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для обеспечения их традиционного образа жизни, традиционного хозяйствования и традиционных промыслов (ст. 78 ЗК РФ).

Каждый из этих субъектов получает земельный участок на определенных условиях. Физическим лицам земельный участок выделяется в собственность и на неопределенный срок. Государственные и муниципальные учреждения и сельскохозяйственные предприятия обладают лишь правом бессрочного пользования выделенными им сельскохозяйственными участками. Остальным участникам правоотношений, указанным в законе, земельные участки могут выделяться в собственность, в бессрочное пользование и в аренду.

Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.) в составе земель сельскохозяйственного назначения — имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе опытно-производственных хозяйств научно-исследовательских учреждений и учебно-опытных хозяйств, образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья с кадастровой стоимостью, существенно превышающей среднерайонный уровень, могут быть законодательством субъектов РФ включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Четвертым элементом правового режима использования земель является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель, что составляет основной элемент правового режима. Права и обязанности субъектов зависят как от

особенности земли — используемого объекта, так и от правового статуса субъектов. Содержание прав и обязанностей зависит и от иных обстоятельств, что подробнее будет рассмотрено ниже (ст. 40—43 ЗК РФ).

Пятым элементом правового режима использования земель является наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель. К нему относятся:

- ^ наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения перед землями не сельскохозяйственного назначения, а также нормы, не допускающей изъятия ценных сельскохозяйственных земель;

- ^ наличие правовых норм, применение которых устраняет условия, способствующие нарушению правового режима земель. Например, запрещение финансирования проектно-изыскательных работ до принятия местной администрацией решения о предварительном согласовании места размещения объекта или решения суда — при возникновении спора;

- ^ наличие наказаний за нарушение правового режима земель. Так, ответственность в виде штрафов предусмотрена за уничтожение ме-жевых знаков земельных участков, за самовольное занятие земли, за порчу и уничтожение плодородного слоя земли и т.д.;

- ^ наличие правовых норм, использование которых позволит восстановить нарушение режима использования земель. Например, самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Помимо ЗК РФ порядок предоставления физическим лицам земельных участков сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом от 23.06.03 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», устанавливающим права, обязанности и ответственность лиц, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство.

Одним из основных элементов правового режима является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель. Они зависят как от особенностей используемого объекта (земли), так и от правового статуса субъектов. Так, юридические лица несут ответственность в соответствии с гражданским законодательством и ст. 74—76 ЗК РФ. Физические лица могут быть привлечены к уголовной, гражданской и иным формам ответственности.

Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения.

Фактическая реализация правового режима земель сельскохозяйственного назначения осуществляется именно в сфере правомочий субъектов правоотношений по непосредственному использованию угодий. Рассмотрим юридический статус этих субъектов и их правомочия по отдельности.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в широком смысле. Выделение их в таком аспекте обусловлено следующими мотивами.

1. Они являются субъектами чисто земельных правоотношений в силу наделения их титулом на право использования земель. Это собственники земель в их разновидности: землевладельцы, землепользователи, как постоянные, так и временные, арендаторы. Их правовой статус удостоверяется специальными документами — свидетельством на право собственности; пожизненного наследуемого владения; бессрочного или постоянного пользования, а также договорами на право временного пользования и аренды.

Данные лица подлежат обязательной регистрации государством в силу обретения ими особых правомочий в отношении земельных участков, регистрация осуществляется в органах местного самоуправления и их администрации.

2. Они должны обладать определенной земельной правоспособностью. Например, земельный участок не может быть предоставлен для ведения фермерского хозяйства, если

гражданин не обладает необходимой квалификацией или опытом работы в сельском хозяйстве. Работать же на земле вправе и лица, не обладающие земельной правоспособностью. Так, если главой крестьянского (фермерского) хозяйства может быть лишь лицо, достигшее 18-летнего возраста, то работать на крестьянском поле могут и несовершеннолетние.

3. Право на получение титула землевладения и землепользования имеют не всякие лица, а только те, которым это разрешено законом, и лишь для тех целей, которые в нем определены. Например, не может обладать титулом землепользования подразделение предприятия, не обладающее правами юридического лица; если оно получило такие права, то не вправе получить титул землепользования для использования земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственных целях (для строительства промышленного предприятия, для образования свалки, захоронений отходов и т.п.).

Субъекты правоотношений по использованию земель в узком смысле — это любые лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков на законных основаниях без обладания титулом на право собственности, владения, пользования, аренды. Их можно подразделить на две группы.

Первая — лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков. К их числу относятся:

^ работающие у землевладельцев, землепользователей, собственников земли и арендаторов в качестве наемных работников по трудовому договору. Такие работники несут ответственность перед землевладельцами как за результаты своего труда, так и за соблюдение порядка исполнения трудовых обязанностей;

^ лица, работающие у арендаторов, землевладельцев, землепользователей, собственников земли по гражданско-правовым договорам подряда, капитального строительства и т.п. Данная категория лиц ответственна лишь за результаты выполнения работ на полях при условии соблюдения требований рационального использования земли. Недопустимо, к примеру, расторгать договор возведения строения с работником по причине выполнения им этой работы в нетрезвом состоянии, если данного основания расторжения не предусмотрено в договоре.

Вторая — лица, осуществляющие деятельность по хозяйственной эксплуатации земельных угодий через руководство непосредственными производителями работ на землях сельскохозяйственного назначения.

Функции второй группы работников имеют хотя и косвенный характер по отношению к использованию сельскохозяйственных земель, но без них невозможна эффективная реализация правового режима этих земель.

## 2. Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения

Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

Земли сельскохозяйственного назначения включают в себя сельскохозяйственные угодья, земли, занятые зданиями и сооружениями, необходимыми для ведения сельского хозяйства и др. К сельскохозяйственным угодьям относят сенокосы, пашни, пастбища, залежи и иные угодья. Перечислять их все нет необходимости, так как их перечень остается открытым (ст.77—82 ЗК РФ).

Под правовым режимом земель сельскохозяйственного назначения следует понимать установленный законом порядок их учета, кадастра, мониторинга, использования и охраны.

Земли сельскохозяйственного назначения представляют собой особую категорию земель, т.е. ту часть земельного фонда РФ, которая предназначена и используется по основному назначению. Категории земель являются родовым объектом правового режима.

Под целевым использованием земель сельскохозяйственного назначения понимается основное предназначение земель данной категории. При этом допускается постройка на этих землях несельскохозяйственных объектов, которые помогают ведению хозяйства (перерабатывающие предприятия, гаражи для сельскохозяйственных объектов и т.п.).

Земельное угодье является конкретным объектом правового регулирования. Оно представляет собой земельный участок, используемый по непосредственному целевому назначению.

Говоря о целевом использовании земель, необходимо упомянуть о таком понятии, как «конкретное целевое назначение». Под ним понимается вид использования земли, который исключает иные формы её хозяйственной эксплуатации. На этих землях нельзя возводить никаких строений или сооружений, так как пахотные земельные угодья предназначены исключительно для посева сельскохозяйственных культур и выращивания корнеплодов и овощей.

Проводя подразделение земли по виду объекта правового регулирования, выделяют три вида правового режима использования земель: общий, особенный и специальный. Общий правовой режим распространяется на все земли и его элементами является использование земель по их целевому назначению.

Для земель сельскохозяйственного назначения характерен особый правовой режим, выражающийся в их использовании для сельскохозяйственных целей. Особый правовой режим вводится для истощенных и деградированных земельных угодий. Эти меры необходимы для восстановления угодий и недопущения их разрушения в будущем.

Следует отметить, что правовой режим земель устанавливается государством только на уровне общего и родового объекта.

Правовой режим земель сельскохозяйственного назначения, выделенных физическим лицам, может быть изменен, чему способствуют действия собственников земельных участков, землевладельцев и землепользователей, обладающих правом самостоятельного хозяйствования на земле. Например, если собственник земельного участка решил возвести на нем птицеферму, то он несет ответственность за противопожарную безопасность, сохранность чистоты воздуха, а земельный участок приобретает соответствующий специальный правовой режим. Устанавливают специальный правовой режим органы местного самоуправления в соответствии со своей компетенцией по предоставлению и изъятию земель.

Вторым элементом правового режима земель является наличие специально уполномоченных, государственных органов по регулированию правового режима.

Регулирование правового режима земель как общего объекта правового режима осуществляют государственные органы общей компетенции — Федеральная служба земельного кадастра РФ и ее территориальные органы. Регулирование правового режима категорий земель и земельных угодий осуществляют органы управления специальной компетенции.

Третьим элементом правового режима использования земель является круг субъектов по использованию земель данной категории. Не все физические и юридические лица могут обладать правом собственности на земельные участки различных категорий, а лишь те, которые в соответствии со своим правовым статусом могут осуществлять тот или иной вид эксплуатации земли. Так, сельскохозяйственные предприятия не могут быть собственниками земель промышленности, поскольку их уставная деятельность не предусматривает ведения промышленной деятельности.

Основными нормативными актами, регулирующими порядок использования земель сельскохозяйственного назначения, являются ЗК РФ, Федеральный закон от 16.07.98 «О

государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон от 08.12.95 «О сельскохозяйственной кооперации»; Федеральный закон от 22.06.03 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве»; Федеральный закон от 24.07.02 «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» и др.

Земли сельскохозяйственного назначения могут использоваться для ведения сельскохозяйственного производства, защитного лесоразведения, научно-исследовательских, учебных и иных целей, связанных с сельскохозяйственным производством:

- гражданами, в том числе ведущими крестьянские (фермерские) хозяйства, личные подсобные хозяйства, садоводство, животноводство, огородничество;
- хозяйственными обществами и товариществами, производственными кооперативами, государственными и муниципальными унитарными предприятиями, иными коммерческими организациями;
- некоммерческими организациями, в том числе потребительскими кооперативами, религиозными организациями;
- казачьими обществами;
- опытно-производственными, учебными, учебно-опытными и учебно-производственными хозяйствами научно-исследовательских учреждений, образовательных учреждений высшего профессионального, среднего профессионального и начального профессионального образования сельскохозяйственного профиля и общеобразовательных учреждений;
- общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока для обеспечения их традиционного образа жизни, традиционного хозяйствования и традиционных промыслов (ст. 78 ЗК РФ).

Каждый из этих субъектов получает земельный участок на определенных условиях. Физическим лицам земельный участок выделяется в собственность и на неопределенный срок. Государственные и муниципальные учреждения и сельскохозяйственные предприятия обладают лишь правом бессрочного пользования выделенными им сельскохозяйственными участками. Остальным участникам правоотношений, указанным в законе, земельные участки могут выделяться в собственность, в бессрочное пользование и в аренду.

Сельскохозяйственные угодья — пашни, сенокосы, пастбища, залежи, земли, занятые многолетними насаждениями (садами, виноградниками и др.) в составе земель сельскохозяйственного назначения — имеют приоритет в использовании и подлежат особой охране.

Особо ценные продуктивные сельскохозяйственные угодья, в том числе опытно-производственных хозяйств научно-исследовательских учреждений и учебно-опытных хозяйств, образовательных учреждений высшего профессионального образования, сельскохозяйственные угодья с кадастровой стоимостью, существенно превышающей среднерайонный уровень, могут быть законодательством субъектов РФ включены в перечень земель, использование которых для других целей не допускается.

Использование земельных долей, возникших в результате приватизации сельскохозяйственных угодий, регулируется Федеральным законом «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения».

Четвертым элементом правового режима использования земель является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель, что составляет основной элемент правового режима. Права и обязанности субъектов зависят как от особенности земли — используемого объекта, так и от правового статуса субъектов. Содержание прав и обязанностей зависит и от иных обстоятельств, что подробнее будет рассмотрено ниже (ст. 40—43 ЗК РФ).

Пятым элементом правового режима использования земель является наличие эффективного правового механизма, обеспечивающего надлежащий правовой режим использования земель. К нему относятся:

^ наличие правовых норм, исполнение которых предотвращает нарушение правового режима земель и обеспечивает приоритет земель сельскохозяйственного назначения перед землями несельскохозяйственного назначения, а также нормы, не допускающей изъятия ценных сельскохозяйственных земель;

^ наличие правовых норм, применение которых устраняет условия, способствующие нарушению правового режима земель. Например, запрещение финансирования проектно-изыскательных работ до принятия местной администрацией решения о предварительном согласовании места размещения объекта или решения суда — при возникновении спора;

^ наличие наказаний за нарушение правового режима земель. Так, ответственность в виде штрафов предусмотрена за уничтожение ме-жевых знаков земельных участков, за самовольное занятие земли, за порчу и уничтожение плодородного слоя земли и т.д.;

^ наличие правовых норм, использование которых позволит восстановить нарушение режима использования земель. Например, самовольно занятые земельные участки должны быть возвращены по принадлежности без возмещения затрат, произведенных за время незаконного пользования.

Помимо ЗК РФ порядок предоставления физическим лицам земельных участков сельскохозяйственного назначения регулируется Федеральным законом от 23.06.03 № 74-ФЗ «О крестьянском (фермерском) хозяйстве», устанавливающим права, обязанности и ответственность лиц, ведущих крестьянское (фермерское) хозяйство.

Одним из основных элементов правового режима является наличие прав и обязанностей субъектов правоотношений по использованию земель. Они зависят как от особенностей используемого объекта (земли), так и от правового статуса субъектов. Так, юридические лица несут ответственность в соответствии с гражданским законодательством и ст. 74—76 ЗК РФ. Физические лица могут быть привлечены к уголовной, гражданской и иным формам ответственности.

Субъекты, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения.

Фактическая реализация правового режима земель сельскохозяйственного назначения осуществляется именно в сфере правомочий субъектов правоотношений по непосредственному использованию угодий. Рассмотрим юридический статус этих субъектов и их правомочия по отдельности.

Субъекты правоотношений по использованию земель сельскохозяйственного назначения в широком смысле. Выделение их в таком аспекте обусловлено следующими мотивами.

1. Они являются субъектами чисто земельных правоотношений в силу наделения их титулом на право использования земель. Это собственники земель в их разновидности: землевладельцы, землепользователи, как постоянные, так и временные, арендаторы. Их правовой статус удостоверяется специальными документами — свидетельством на право собственности; пожизненного наследуемого владения; бессрочного или постоянного пользования, а также договорами на право временного пользования и аренды.

Данные лица подлежат обязательной регистрации государством в силу обретения ими особых правомочий в отношении земельных участков, регистрация осуществляется в органах местного самоуправления и их администрации.

2. Они должны обладать определенной земельной правоспособностью. Например, земельный участок не может быть предоставлен для ведения фермерского хозяйства, если гражданин не обладает необходимой квалификацией или опытом работы в сельском хозяйстве. Работать же на земле вправе и лица, не обладающие земельной правоспособностью. Так, если главой крестьянского (фермерского) хозяйства может быть



лишь лицо, достигшее 18-летнего возраста, то работать на крестьянском поле могут и несовершеннолетние.

3. Право на получение титула землевладения и землепользования имеют не всякие лица, а только те, которым это разрешено законом, и лишь для тех целей, которые в нем определены. Например, не может обладать титулом землепользования подразделение предприятия, не обладающее правами юридического лица; если оно получило такие права, то не вправе получить титул землепользования для использования земель сельскохозяйственного назначения в несельскохозяйственных целях (для строительства промышленного предприятия, для образования свалки, захоронений отходов и т.п.).

Субъекты правоотношений по использованию земель в узком смысле — это любые лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков на законных основаниях без обладания титулом на право собственности, владения, пользования, аренды. Их можно подразделить на две группы.

Первая — лица, осуществляющие непосредственную хозяйственную эксплуатацию земельных участков. К их числу относятся:

^ работающие у землевладельцев, землепользователей, собственников земли и арендаторов в качестве наемных работников по трудовому договору. Такие работники несут ответственность перед землевладельцами как за результаты своего труда, так и за соблюдение порядка исполнения трудовых обязанностей;

^ лица, работающие у арендаторов, землевладельцев, землепользователей, собственников земли по гражданско-правовым договорам подряда, капитального строительства и т.п. Данная категория лиц ответственна лишь за результаты выполнения работ на полях при условии соблюдения требований рационального использования земли. Недопустимо, к примеру, расторгать договор возведения строения с работником по причине выполнения им этой работы в нетрезвом состоянии, если данного основания расторжения не предусмотрено в договоре.

Вторая — лица, осуществляющие деятельность по хозяйственной эксплуатации земельных угодий через руководство непосредственными производителями работ на землях сельскохозяйственного назначения.

Функции второй группы работников имеют хотя и косвенный характер по отношению к использованию сельскохозяйственных земель, но без них невозможна эффективная реализация правового режима этих земель.

Вопрос № 2. Правовое регулирование оборота земель сельскохозяйственного назначения

Термин «оборот» тех или иных объектов может пониматься в двух основных значениях — фактически-юридическом и чисто юридическом.

В фактически-юридическом значении оборот объектов понимается в качестве возмездного (купля-продажа, мена и т.д.) перемещения их в пространстве от одной территории к другой. Так, гарантируя право свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств, Конституция РФ предусматривает возможность ограничения этой свободы, если это необходимо для обеспечения безопасности, защиты жизни и здоровья людей, охраны природы и культурных ценностей (п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 74 Конституции РФ).

В чисто юридическом значении данный оборот понимается в сменах титулов прав на объект, который не перемещается в пространстве (недвижимость). Иначе говоря, при таком виде оборота происходит не перемещение объекта, а перемещение указанных титулов. И поскольку земля может находиться в частной, государственной и иной формах собственности (п. 2 ст. 9 Конституции РФ), то «оборот» этих форм собственности осуществляется в порядке, определяемом федеральным законодательством (п. 3 ст. 36 и п. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Федеральный закон от 24.07.02 № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», определяя в ст. 1 сферу действия этого Закона,

устанавливает главным критерием регулируемых им земельных отношений именно результат в виде смены или изменения титула прав на земельные участки.

Таким образом, оборот земель сельскохозяйственного назначения представляет собой сделки с земельными участками этой категории земель, направленные на смену титула прав на эти участки.

Критерии ограничений в обороте земель сельскохозяйственного назначения обусловлены следующими объективными обстоятельствами.

1. Значимостью земель сельскохозяйственного назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества.

2. Точной определенностью земель, обладающих статусом сельскохозяйственного назначения.

3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель сельскохозяйственного назначения.

4. Необходимостью соблюдения требований п. 3 ст. 17 Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц.

5. Приоритетом публичного интереса при осуществлении оборота земель сельскохозяйственного назначения.

6. Главная цель правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения заключается в достижении наиболее эффективного использования земель данной категории.

Эффективно же использовать землю могут только те субъекты прав на земельные участки, которые являются наиболее эффективными землепользователями.

В Федеральном законе «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрены следующие основные способы включения в отношения по этому обороту наиболее эффективных землепользователей:

^ конкурсный порядок предоставления земельных участков в собственность из земель сельскохозяйственного назначения (ст. 10), позволяющий эффективно осуществить отбор среди претендентов на получение сельскохозяйственных угодий в собственность;

^ продажа земельных угодий арендаторам осуществляется после доказанности их способности эффективно эксплуатировать продаваемое угодье в течение не менее чем трехлетнего надлежащего использования этого угодья в порядке аренды (ст. 10);

^ принудительное изъятие в судебном порядке сельхозугодий у собственника в установленных земельным законодательством случаях ненадлежащего использования этих угодий (п. 3 ст. 6).

7. В то же время потребность в эффективном использовании земель сельскохозяйственного назначения не должна войти в противоречие с принципом справедливости при осуществлении оборота этих земель.

8. Во исполнение положений п. 1 ст. 9 Конституции РФ, определившей земле статус основы жизни и деятельности проживающих на ней народов, и п. 3 ст. 129 ГК РФ, установившей ограниченный оборот земель, Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» предусмотрел жесткий государственный контроль за реализацией этого оборота.

Правовые методы и формы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения. Правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения можно подразделить на два основных вида: административно-правовые и гражданско-правовые.

Оба эти метода обеспечивают оборот земель сельскохозяйственного назначения как путем перехода земельных угодий из публичных форм собственности в частные, так и путем их перехода из частных форм собственности в публичные.

В частности, для перехода земельных угодий из публичных форм собственности (государственной и муниципальной) в частную собственность предусмотрено

осуществление приватизации земельных участков (ст. 1.4 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»), т.е. специальной системы сделок, имеющих строго целевое назначение и обусловленных особыми процедурами их совершения.

В то же время в случаях ненадлежащего использования сельхозугодий, находящихся в частной собственности, частный собственник может принудительно лишиться этого ненадлежаще используемого земельного участка в принудительном порядке (п. 3 ст. 6 указанного Федерального закона), т.е. из частной собственности это сельскохозяйственное угодье перейдет в публичную собственность (государственную или муниципальную).

1. Административно-правовые методы осуществления оборота земель сельскохозяйственного назначения выражаются в том, что:

^ от имени российского государства соответствующие государственные органы вправе осуществлять перераспределение этих земель, если они используются с нарушениями закона. В частности, принудительно могут быть отчуждены сельскохозяйственные угодья, используемые с нарушением их целевого назначения или нерационально, с последующей продажей их с публичных торгов (ст. 284—286 ГК РФ). Тем самым осуществляется смена менее эффективных хозяйствующих субъектов более эффективными;

^ органы государственной власти субъектов РФ осуществляют принудительное перераспределение сельскохозяйственных угодий между собственниками, если в результате оборота этих угодий возникнут обстоятельства, требующие государственного вмешательства. Например, если один гражданин оказался по законным основаниям собственником такой площади сельскохозяйственных угодий, которая превышает допустимую норму, то субъект РФ осуществляет действия по принудительному отчуждению излишков в судебном порядке (ст. 4 и 5 указанного Федерального закона);

^ принудительное вмешательство в оборот земель сельскохозяйственного назначения может иметь и временно-вынужденный характер и прекращается с устранением обстоятельств, которые вызвали потребность в этом вмешательстве. В частности, ст. 51 ЗК РФ допускает реквизицию земельного участка, т.е. временное изъятие сельскохозяйственного угодья у собственника в целях защиты от возникающих в связи с чрезвычайными обстоятельствами угроз жизненно важным интересам граждан, общества и государства, с возмещением собственнику земельного участка причиненных убытков и выдачей ему документа о реквизиции;

^ органы судебно-исполнительного производства (судебные приставы-исполнители) осуществляют конфискацию сельскохозяйственных угодий на основании соответствующего судебного решения в порядке санкции за совершение преступления (ст. 50 ЗК РФ) в специальном порядке, предусмотренном Федеральным законом от 21.07.97 № 119-ФЗ «Об исполнительном производстве» (в ред. от 10.01.03)'.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в следующих основных формах.

1. Купля-продажа земельных участков, осуществляемая:

^ в общем порядке (ст. 454—491, 549—558 ГК РФ), при котором продавец обязан известить в письменной форме субъект РФ о своем намерении продать сельхозугодье с указанием цены и других существенных условий продажи (ст. 8.2 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

^ в специальном порядке (приватизация, продажа с публичных торгов и т.д.). В данном случае у субъекта РФ отсутствует право преимущественной покупки сельхозугодья, однако процесс купли-продажи прямо урегулирован законом и нарушение этого процедурного порядка может привести к признанию договора купли-продажи сельхозугодья недействительным.

2. Приобретение земель сельскохозяйственного назначения по договору мены (ст. 567—571 ГК РФ), отличающегося от договора купли-продажи сельскохозяйственного угодья не денежной формой расчета за отчуждаемый земельный участок, а натуральной формой в виде равноценного земельного участка либо имущества, которое приобретающая сельхозугодье сторона передает бывшему собственнику за это передаваемое угодье. Например, сельскохозяйственный кооператив передает в собственность промышленной коммерческой организации несколько гектаров сельскохозяйственных угодий для выращивания картофеля за предоставление этому кооперативу в собственность торгового здания в городе для организации фирменного сельскохозяйственного магазина.

3. Договор дарения сельскохозяйственных, угодий (ст. 572—582 ГК РФ) отличается от договора купли-продажи и мены следующими основными особенностями:

^ безвозмездным характером приобретения сельскохозяйственных угодий, т.е. приобретатель земельного участка (одаряемый) получает этот участок без каких-либо выплат бывшему собственнику земли. Налоговые и пошлинные платежи за оформление этой сделки не в счет, поскольку они платятся государству и представляют собой конституционную налоговую обязанность граждан (ст. 57 Конституции РФ);

^ при дарении сельскохозяйственного угодья, находящегося в землях сельскохозяйственного назначения, являющихся объектом общей (многосубъектной) собственности, остальные собственники этого сельскохозяйственного земельного массива не могут воспользоваться своим правом на преимущественное приобретение этой земельной доли в общей земельной собственности, предусмотренное ст. 250 ГК РФ.

Однако для совершения дарения сельскохозяйственного угодья, находящегося в общей совместной (а не долевой) собственности, необходимо согласие всех участников этой собственности (п. 2 ст. 576 ГК РФ), поскольку осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным массивом, находящимся в совместной (не долевой) собственности, должно осуществляться по взаимному соглашению сособственников (ст. 253 ГК РФ).

4. Приобретение сельскохозяйственных угодий на условиях договора ренты (ст. 583—605 ГК РФ) имеет определенное сходство с договором купли-продажи сельскохозяйственных угодий, так как продавец участка (получатель ренты) также передает свой земельный участок покупателю (плательщику ренты) за определенную денежную или натуральную оплату.

Однако договор ренты отличается от договора купли-продажи сроками расчета за проданный участок. И если покупатель обязан выплатить продавцу покупную цену, как правило, в момент совершения сделки, то плательщик ренты, в отличие от покупателя, осуществляет оплату отдельными частями и в течение длительного времени.

Порядок расчетов за сельскохозяйственное угодье, приобретенное по договору ренты, имеет определенное сходство с арендной платой за арендованный земельный участок. Однако арендная плата не дает права на получение титула собственности на арендуемый земельный участок, независимо от того, превысил ли ее суммарный платеж стоимость этого участка. Рента же является своего рода рассрочкой оплаты за приобретенный в собственность земельный участок.

Платежи за приобретенное по договору ренты сельскохозяйственное угодье в зависимости от вида этого договора бывают двух основных видов:

- бессрочная рента — при продаже земельного участка по договору постоянной ренты (ст. 589—595 ГК РФ). Приобретать земельные участки по такой форме ренты недопустимо у собственников — коммерческих организаций и допустимо лишь у граждан либо у таких некоммерческих организаций, которым закон не запрещает совершать подобные сделки и их совершение соответствует целям уставной деятельности этих организаций (п. 1 ст. 589 ГК РФ).

- пожизненная рента (ст. 596—605 ГК РФ) применима лишь к случаям приобретения земельных участков у граждан (п. 1 ст. 596 ГК РФ) и определяется в договоре как денежная сумма, периодически выплачиваемая получателю ренты (бывшему собственнику участка) в течение его жизни (п. 1 ст. 597 ГК РФ).

5. Приобретение сельскохозяйственных угодий по наследству (ч. 3 ГК РФ). Этой правовой форме оборота земель сельскохозяйственного назначения свойственны следующие особые признаки:

- ^ она осуществляется либо в форме односторонней сделки — завещания наследодателя (ст. 1118—1140 ГК РФ), либо по основаниям, предусмотренным законом (ст. 1141 —1151 ГК РФ);

- ^ эта правовая форма оборота представляет собой одно из гарантированных конституционных прав каждого (п. 4 ст. 35 ГК РФ);

- ^ переход сельскохозяйственного угодья по наследству может осуществляться как из частной формы собственности в частную, так и из частной формы собственности в публичную, но не наоборот. Например, при отсутствии завещания земельный участок, находившийся в собственности покойного, переходит к наследникам по закону в порядке очередности (ст. 1141 —1150 ГК РФ). Однако если таковые отсутствуют, то земельный участок обретает статус выморочного имущества и переходит в порядке наследования по закону в собственность Российской Федерации (п. 2 ст. 1151 ГК РФ), т.е. в публичную собственность;

- ^ переход наследственных прав на сельскохозяйственное угодье осуществляется в особом наследственно-процессуальном порядке, предусмотренном Основами законодательства о нотариате и дополняющим его законодательством, т.е. преимущественно в административно-правовом порядке.

6. Приобретение прав на земельный участок на условиях аренды (ст. 606—625 ГК РФ). Эта форма правового регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является договорной и имеет следующие особенности:

- ^ срочность договора аренды, продолжительность которой не может быть свыше 49 лет, и попытки увеличения этого срока пресекаются законом, поскольку при заключении, к примеру, договора на 100—150 лет его срок будет считаться 49-летним (п. 4 ст. 9 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»);

- ^ арендатор не приобретает титула собственника на арендуемый земельный участок, а это означает, что сельскохозяйственное угодье, находясь в сфере действия частной собственности (в аренде у гражданина), продолжает оставаться в публичной собственности (в государственной или муниципальной).

- ^ арендная форма регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения является своего рода испытанием на проверку соответствия арендатора требованиям крестьянской (фермерской) деятельности, а поэтому арендуемое сельскохозяйственное угодье может быть приобретено арендатором в собственность по истечении трехлетнего продолжения арендных отношений при условии надлежащего использования этого угодья (п. 4 ст. 10 Федерального закона от 24.07.02 № 101-ФЗ «Об аренде земель сельскохозяйственного назначения» (в ред. от 07.07.03));

- ^ наконец, арендная форма регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения позволяет вовлекать в сферу действия частного капитала те земли, которые в силу их особой публичной значимости недопустимо переводить из публичной формы собственности в частную. Так, только в аренду могут передаваться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, занятые оленьими пастбищами в районах Крайнего Севера и отгонными пастбищами, находящимися в публичной (государственной или муниципальной) собственности (п. 6 ст. 10 указанного Федерального закона).

Законодательство РФ предусматривает наличие нескольких видов ответственности за нарушение правового режима земель сельскохозяйственного назначения.

1. Административная ответственность. В статьях ЗК РФ и КоАП РФ установлено, что данный вид ответственности наступает за совершение таких правонарушений, как самовольное занятие земельных участков, загрязнение земель химическими и радиоактивными веществами и отходами, порча и уничтожение плодородного слоя земли, искажение сведений о состоянии и использовании земель, порча сельскохозяйственных и иных земель, захламление земель и иные виды. Наложение штрафов на виновных не снимает с них обязанности по устранению нарушения. Налагаются и взимаются штрафы полномочными государственными органами, к которым следует отнести и местные органы Госкомзема, а также органы санитарного и эпидемиологического контроля, органы Министерства природных ресурсов РФ. Полномочный орган рассматривает материалы о наложении штрафа в установленном порядке и в срок от пяти до 15 дней. Штраф взыскивается в бесспорном порядке. Но это может быть обжаловано в суд, решение которого обязательно.

2. Уголовная ответственность. В ЗК РФ указано, что уголовная ответственность устанавливается УК РФ. Но в новом УК РФ есть лишь ст. 254 об уголовной ответственности за земельные правонарушения. В ней говорится, что отравление, загрязнение или иная порча земли вредными продуктами хозяйственной или иной деятельности вследствие нарушения правил обращения с удобрениями, стимуляторами роста растений, ядохимикатами и иными опасными химическими или биологическими веществами при их хранении, использовании и транспортировке, повлекшие причинение вреда здоровью человека или окружающей среде, наказываются штрафом в размере от 200 до 500 минимальных размеров оплаты труда или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от двух до пяти месяцев, либо лишением права занимать определенные должности, или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет, либо исправительными работами на срок до двух лет.

Те же деяния, совершенные в зоне экологического бедствия или в зоне чрезвычайной экологической ситуации, наказываются ограничением свободы на срок до трех лет или лишением свободы на тот же срок.

Деяния, предусмотренные ч. 1 или 2 ст. 254, повлекшие по неосторожности смерть человека, наказываются лишением свободы на срок от двух до пяти лет. Но, наличие лишь единственной статьи является большим пробелом в законодательстве. Ведь прежний Уголовный кодекс предусматривал ответственность, в частности, за самовольный захват земель.

3. Гражданско-правовая (имущественная) ответственность наступает по факту нарушения земельного законодательства, связанного с причинением вреда землям, охраняемым законом, правам и интересам собственников, землепользователей и арендаторов земли независимо от привлечения виновных к другим видам ответственности. Она наступает при соблюдении нескольких условий: ущерб должен причиниться противоправным поведением виновного; при возникновении имущественного вреда; если имеется вина причинителя.

4. Дисциплинарная ответственность регулируется трудовым законодательством.

### 3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения

ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» Оборот земель сельскохозяйственного назначения представляет собой сделки с земельными участками этой категории земель, направленные на смену титула прав на эти участки. Критерии ограничений в обороте земель с\х назначения обусловлены следующими объективными обстоятельствами 1) Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества 2) Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения 3) Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения 4) Необходимостью соблюдения

требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц<sup>5</sup>) Приоритетом публичного интереса при осуществлении оборота земель с\х назначения.<sup>6</sup>) Главная цель правового регулирования оборота земель с\х назначения заключается в достижении наиболее эффективного использования земель данной категории. Эффективно же использовать землю могут только те субъекты прав на земельные участки, которые являются наиболее эффективными землепользователями. Способы включения в отношения по обороту наиболее эффективных землепользователей:

1. конкурсный порядок предоставления земельных участков в собственность из земель с\х назначения
2. продажа земельных угодий арендаторам осуществляется после доказанности их способности эффективно эксплуатировать продаваемое угодье в течение не менее чем трехлетнего надлежащего использования
3. принудительное изъятие в судебном порядке сельхозугодий у собственника в установленных земельным законодательством случаях ненадлежащего использования этих угодий<sup>7</sup>)

В то же время потребность в эффективном не должна войти в противоречие с принципом справедливости при осуществлении оборота этих земель.<sup>8</sup>) жесткий государственный контроль за реализацией оборота. Правовые методы осуществления оборота земель с\х назначения можно подразделить на два основных вида: административно-правовые и гражданско-правовые. Оба эти метода обеспечивают оборот земель сельскохозяйственного назначения как путем перехода земельных угодий из публичных форм собственности в частные, так и путем их перехода из частных форм собственности в публичные. В частности, для перехода земельных угодий из публичных форм собственности в частную собственность предусмотрено осуществление приватизации земельных участков. В то же время в случаях ненадлежащего использования сельхозугодий, находящихся в частной собственности, частный собственник может принудительно лишиться этого ненадлежаще используемого земельного участка в принудительном порядке. Административно-правовые методы осуществления оборота земель с\х назначения выражаются в том, что:- от имени РФ соответствующие государственные органы вправе осуществлять перераспределение этих земель, если они используются с нарушениями закона. В частности, принудительно могут быть отчуждены с\х угодья, используемые с нарушением их целевого назначения или нерационально, с последующей продажей их с публичных торгов. Тем самым осуществляется смена менее эффективных хозяйствующих субъектов более эффективными - органы государственной власти субъектов РФ осуществляют принудительное перераспределение с\х угодий между собственниками, если в результате оборота этих угодий возникнут обстоятельства, требующие государственного вмешательства. Например, если один гражданин оказался по законным основаниям собственником такой площади с\х угодий, которая превышает допустимую норму - принудительное вмешательство в оборот земель с\х назначения может иметь и временно-вынужденный характер и прекращается с устранением обстоятельств, которые вызвали потребность в этом вмешательстве. Допускает реквизицию земельного участка, т.е. временное изъятие сельскохозяйственного угодья у собственника в целях защиты от возникающих в связи с чрезвычайными обстоятельствами угроз жизненно важным интересам граждан, общества и государства - органы судебно-исполнительного производства (судебные приставы-исполнители) осуществляют конфискацию сельскохозяйственных угодий на основании соответствующего судебного решения в порядке санкции за совершение преступления. Оборот земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в следующих основных формах.

1. Купля-продажа земельных участков, осуществляемая: - в общем порядке, при котором продавец обязан известить в письменной форме субъект РФ о своем намерении продать сельхозугодье с указанием цены и других существенных условий продажи - в специальном порядке (приватизация, продажа с публичных торгов и т.д.). В данном случае у субъекта РФ отсутствует право преимущественной покупки сельхозугодья<sup>2</sup>.

Приобретение земель сельскохозяйственного назначения по договору мены<sup>3</sup>. Договор дарения сельскохозяйственных, угодий- безвозмездным характером приобретения сельскохозяйственных угодий- при дарении сельскохозяйственного угодья, находящегося в землях с\х назначения, являющихся объектом общей собственности, остальные собственники не могут воспользоваться своим правом на преимущественное приобретение этой земельной доли. Но необходимо согласие всех участников этой собственности, поскольку осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным массивом, находящимся в совместной (не долевой) собственности, должно осуществляться по взаимному соглашению собственников<sup>4</sup>. Приобретение сельскохозяйственных угодий на условиях договора рентыИмеет определенное сходство с договором купли-продажи сельскохозяйственных угодий, так как продавец участка (получатель ренты) также передает свой земельный участок покупателю (плательщику ренты) за определенную денежную или натуральную оплатуНо отличается сроками расчета за проданный участок. И если покупатель обязан выплатить продавцу покупную цену, как правило, в момент совершения сделки, то плательщик ренты осуществляет оплату отдельными частями и в течение длительного времени:<sup>a</sup>. бессрочная рента — при продаже земельного участка по договору постоянной ренты. Приобретать земельные участки по такой форме ренты недопустимо у собственников - коммерческих организаций и допустимо лишь у граждан либо у таких некоммерческих организаций, которым закон не запрещает совершать подобные сделки и их совершение соответствует целям уставной деятельности этих организаций<sup>b</sup>. пожизненная рента применима лишь к случаям приобретения земельных участков у граждан и определяется в договоре как денежная сумма, периодически выплачиваемая получателю ренты в течение его жизни <sup>5</sup>. Приобретение сельскохозяйственных угодий по наследству - она осуществляется либо в форме односторонней сделки — завещания наследодателя, либо по основаниям, предусмотренным законом- представляет собой одно из гарантированных конституционных прав каждого- переход с\х угодья по наследству может осуществляться как из частной формы собственности в частную, так и из частной формы собственности в публичную, но не наоборот<sup>6</sup>. Приобретение прав на земельный участок на условиях аренды- срочность договора аренды, продолжительность которой не может быть свыше 49 лет- арендатор не приобретает титула собственника на арендуемый земельный участок- арендуемое с\х угодье может быть приобретено арендатором в собственность по истечении трехлетнего продолжения арендных отношений при условии надлежащего использования этого угодья- позволяет вовлекать в сферу действия частного капитала те земли, которые в силу их особой публичной значимости недопустимо переводить из публичной формы собственности в частную

4. Необходимостью соблюдения требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных п  
Оборот земель сельскохозяйственного назначения представляет собой сделки с земельными участками этой категории земель, направленные на смену титула прав на эти участки.

Критерии ограничений в обороте земель с\х назначения обусловлены следующими объективными обстоятельствами:

- 1) Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества.
- 2) Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения.
- 3) Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения.
- 4) Необходимостью соблюдения требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц.



5) Приоритетом публичного интереса при осуществлении оборота земель с\х назначения.

6) Главная цель правового регулирования оборота земель с\х назначения заключается в достижении наиболее эффективного использования земель данной категории.

Эффективно же использовать землю могут только те субъекты прав на земельные участки, которые являются наиболее эффективными землепользователями.

7) В то же время потребность в эффективном не должна войти в противоречие с принципом справедливости при осуществлении оборота этих земель.

8) Жесткий государственный контроль за реализацией оборота.

Правовые методы осуществления оборота земель с\х назначения можно подразделить на два основных вида: административно-правовые и гражданско-правовые.

Оба эти метода обеспечивают оборот земель сельскохозяйственного назначения как путем перехода земельных угодий из публичных форм собственности в частные, так и путем их перехода из частных форм собственности в публичные.

Оборот земель сельскохозяйственного назначения осуществляется в следующих основных формах.

1. Купля-продажа земельных участков, осуществляемая:

- в общем порядке, при котором продавец обязан известить в письменной форме субъект РФ о своем намерении продать сельхозугодье с указанием цены и других существенных условий продажи.

- в специальном порядке (приватизация, продажа с публичных торгов и т.д.). В данном случае у субъекта РФ отсутствует право преимущественной покупки сельхозугодья.

2. Приобретение земель сельскохозяйственного назначения по договору мены.

3. Договор дарения сельскохозяйственных, угодий:

- безвозмездным характером приобретения сельскохозяйственных угодий.
- при дарении сельскохозяйственного угодья, находящегося в землях с\х назначения, являющихся объектом общей собственности, остальные собственники не могут воспользоваться своим правом на преимущественное приобретение этой земельной доли. Но необходимо согласие всех участников этой собственности, поскольку осуществление правомочий по владению, пользованию и распоряжению земельным массивом, находящимся в совместной (не долевой) собственности, должно осуществляться по взаимному соглашению сособственников.

4. Приобретение сельскохозяйственных угодий на условиях договора ренты.

Имеет определенное сходство с договором купли-продажи сельскохозяйственных угодий, так как продавец участка (получатель ренты) также передает свой земельный участок покупателю (плательщику ренты) за определенную денежную или натуральную оплату.

1. Приобретение прав на земельный участок на условиях аренды:

- срочность договора аренды, продолжительность которой не может быть свыше 49 лет,

- арендатор не приобретает титула собственника на арендуемый земельный участок,

- арендуемое с\х угодье может быть приобретено арендатором в собственность по истечении трехлетнего продолжения арендных отношений при условии надлежащего использования этого угодья,

- позволяет вовлекать в сферу действия частного капитала те земли, которые в силу их особой публичной значимости недопустимо переводить из публичной формы собственности в частную.

Аренда земельных участков осуществляется только на основании договора аренды. Если общие положения о договоре аренды определяются гражданским законодательством, то особенности сдачи в аренду земельных участков устанавливаются земельным законодательством.

Так, арендатор земли имеет отдельные права по распоряжению земельным участком. Он может сдавать его в субаренду. По истечении срока договора аренды земельного участка его арендатор имеет преимущественное право на заключение нового договора аренды земельного участка.

Собственники зданий, строений, сооружений, находящихся на чужом земельном участке и на земельном участке находящимся в государственной или муниципальной собственности, имеют преимущественное право покупки или аренды земельного участка. Исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков имеют граждане и юридические лица — собственники зданий, строений, сооружений.

Арендатор земельного участка вправе передать свои права и обязанности третьему лицу, в том числе, отдать арендные права в залог или внести их в качестве вклада в уставный капитал хозяйственных обществ товариществ или паевого взноса в производственный кооператив. Для этого не требуется согласия собственника, также не требуется заключения нового договора аренды.

В аренду также могут сдаваться земельные доли, принадлежащие на праве собственности.

По Земельному кодексу арендатор не может передавать земельные участки в безвозмездное пользование. Это может делать только собственник земельного участка.

Не могут сдаваться в аренду объекты, изъятые из оборота.

## **1. 1 Лекция №5 ( 4 часа).**

**Тема:** «Государственный кадастр недвижимости »

### **1.1.1 Вопросы лекции:**

#### **Государственный кадастр недвижимости**

- 1.Историческая справка и современное состояние ведения кадастра недвижимости
2. Зарубежный опыт ведения земельно-кадастровых работ
3. Особенности создания и ведения государственного кадастра недвижимости в РФ
- 4.Принципы ведения государственного кадастра недвижимости
5. Разделы государственного кадастра недвижимости

### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

- 1.Историческая справка и современное состояние ведения кадастра недвижимости

В настоящее время в Российской Федерации ведется активная работа по созданию кадастра недвижимости. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации к недвижимости относится целый ряд объектов, в том числе земельные участки, здания сооружения и т.д. Решения о создании такого кадастра были приняты еще в 2004 году и выразились в организации специального ведомства – Федерального агентства кадастра объектов недвижимости. Однако реальное ведение кадастра недвижимости началось только в 2008 году после вступления в силу положений Федерального закона от 24.07.2007 № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» (далее – Закон о кадастре). Данный закон стал естественным продолжением или развитием другого Федерального закона – «О государственном земельном кадастре», изданного в 2000 году. Соответственно, основой нового кадастра послужил государственный земельный кадастр, имеющий богатую историю своего возникновения и развития.

Земля имеет особую социальную значимость, прежде всего, как природный ресурс, как территория и как недвижимость, непрерывно воспроизводящая материальные блага и выполняющая ряд других жизненно важных функций. Она является необходимым материальным условием существования человека и всякого процесса производства.

Исторически земельный кадастр возник по объективной необходимости получения сведений о земле как о первоисточнике материальных благ и объекте налогообложения. Слово «кадастр» происходит от латинского «сарут», что означало «податный предмет» и возникло во времена римского императора Августа (27 г. до н. э. — 14 г. до н. э.). В этот период была утверждена единица учета сбора дани за землю — «сарутигум». В дальнейшем это слово трансформируется в «cata-strum», позднее — «cadastre» (франц.), дословно «книга-реестр». Первый римский кадастр, называвшийся «Табулес Цензуалес», был введен в VI в. до н. э. Сервием Туллеем. В этом кадастре проводилась съемка периметра недвижимого имущества, и устанавливался налог с учетом типа почвы, ее возделывания, качества и продуктивности.

Первые описания земель в России появились в IX в. Описания земель касались, главным образом, монастырских и церковных земель и служили основанием для наделения духовенства имуществом, в частности землей.

Со временем большое значение приобретает правовая сторона кадастра, которая включала земельно-регистрационные сведения и была связана с оформлением права собственности на землю. Земельный кадастр становится основой правового обеспечения земельной собственности и решения различных гражданских дел о границах владений и землепользовании.

Для описания земель в XVI в. было создано специальное учреждение - Поместный приказ, которое стало общегосударственным руководящим центром, объединяющим межевые, кадастровые и крепостные работы. Описания земель проводились лицами, называвшимися писцами, дозорщиками и мерщиками на которых возлагалось измерение пашни, перелогов, сенокосов, лесов и других угодий. Количество земли исчислялось приблизительно. Сведения о земле отражали в «Писцовых книгах». Писцовые книги имели юридический и правовой характер. При их заполнении проверяли права землевладельца на описываемые земли. Купля-продажа земли, обмен земельными владениями, передача земель по наследству подтверждались документами и отражались в писцовых книгах. Эти книги признавались государством в качестве важнейшего доказательства прав на землю, а сама запись в них получила характер земельной регистрации.

В 1681 г. приступили к осуществлению размежевания не межеванных и спорных земель, но тотчас же убедились в необходимости распространить межевание на все земли без исключения. В писцовых наказах 1680-1684 гг. межевание впервые отделяется от описания земель и землевладельцев для целей налогообложения. Основной задачей валовых писцов являлось размежевание земель, но при этом им вменялось в обязанность проверять права на землю и отыскивать «примерные земли» (неправомерно прирезанные ко владению территории). На практике межевание по наказам 1680-1684 гг. ограничилось незначительными масштабами и в 1688 г. совершенно остановилось. Точных результатов оно и не могло бы дать не только потому, что большие леса были вовсе исключены из рассмотрения, но и потому, что орудиями измерения служили простая веревка и сажень.

При Елизавете Петровне в 1754 г. была обнародована основанная на писцовом наказе 1684 г. межевая инструкция. В ней было упразднено различие между вотчинными и поместными землями, а мерную веревку заменила десятисаженная цепь, за единицу меры принята десятина, и межевщик был снабжен астролябией. Межевщик, сопровождаемый геодезистом и военной командой, должен был измерять и межевать земли в порученном ему округе, проверять и утверждать права на владение в определенном пространстве или определенных границах.

Начатое в 1755 г. межевание продвигалось настолько медленно, что до 1762 г. не было окончено размежевание одного Московского уезда. Чуть ли не каждый шаг межевщика вызывал споры со стороны владельцев. Манифест о генеральном размежевании земель от 19 сентября 1765 г. возвестил учреждение межевания на новых основаниях. Задачей генерального межевания постановлено было исключительно «всех владельцев собственное спокойствие и развод по настоящим границам их владения». Отменялись ревизия прав и выявление примерных земель: надлежало «только межевать и класть на планы земли каждого владения».

Вместе с манифестом были обнародованы генеральные правила, которые затем были положены в основу новых инструкций: одной — землемерам (13 февраля 1766 г.), другой — межевым губернским канцеляриям и провинциальным конторам (25 мая 1766 г.). Правила предписали «все земли межевать не к именам владельцев, но к именам сел и деревень, а пустоши к их собственным названиям»; при этом, однако, каждому владельцу какой-то совокупности селений и пустошей постановлено было отмежевывать эту совокупность по внешней границе без межевания внутри нее. Споры о границах решались посредством вмешательства межевых канцелярий и контор, которые должны были утвердить на оспоренных местах межи, а затем поручить землемеру проведение их на местности. Отказавшись от полной конфискации примерных территорий, государство приобрело стимул для владельцев земли к полюбовному размежеванию: правила приписывали разыскивать у спорщиков примерные земли и оставлять их им в размере не более 10%<sup>[1]</sup>, и не разыскивать такие земли у тех, кто воздерживается от спора.

В дореволюционной России сведения о землях содержались в «Поземельной книге» и «Межевой книге». В «Межевой книге» описывались границы землевладений и отражались происходящие изменения в положении границ между землевладениями, связанные с куплей-продажей части владения. В «Поземельной книге» фиксировались обладатели прав на описанные в «Межевой книге» землевладения и отражались сведения о совершаемых с землей сделках. Такое «документирование» сведений о земле соответствовало сложившимся в то время земельным отношениям. Государство, имея такие сведения, могло выполнять фискальную функцию, а землевладельцы, используя данные Межевой и Поземельных книг, могли защищать в суде свои права на землю и разрешать межевые споры.

После Октябрьской революции земельные отношения в России резко изменились. Вся земля была национализирована и объявлена всенародным достоянием и единой государственной собственностью. Одновременно с этим она фактически перестала являться объектом налогообложения. В связи с этим отпала и необходимость в Межевой и Поземельной книгах. В то же время государство нуждалось в сведениях о земле. Эта потребность определялась построением в СССР плановой экономики. Эта же потребность определила и состав сведений «доперестроечного» Земельного кадастра и порядок его ведения.

На первых порах (1917-1920) главным было проведение земельных преобразований, изложенных в декретах «О земле», «О социализации земли». Необходимо было выявить и учесть все земли, подлежащие конфискации и передаче трудящемуся крестьянству, а также участки, на которых могли быть организованы совхозы и коллективные хозяйства. В это время Наркомземом РСФСР были утверждены Инструкция по учету земель и Инструкция о формах и порядке производства государственной записи землепользования.

Важное значение в улучшении регистрации землепользования и учета земель имели работы по выдаче колхозам государственных актов на вечное пользование землей и по внутреннему землеустройству, проводившиеся в 1935-1938 гг. Постановлением ЦК ВКП(б) и СНК СССР «О мерах охраны общественных земель от разбазаривания» на землях колхозов была введена специальная земельно-учетная документация: в колхозах —

Земельная шнуровая книга, в административных районах — Государственная земельная книга регистрации земель.

Кадастр советского периода, установленный Законом СССР от 13.12.1968 «Об утверждении основ земельного законодательства Союза ССР и союзных республик», представлял собой сведенные в единую книгу таблицы дифференцированных по пользователям сведений о качественных характеристиках земель России. Основой ведения кадастра являлась развернутая система регулярно проводившихся за счет государственных средств обследований земель сельскохозяйственного назначения и лесного фонда, а также осуществлявшаяся с 1955 года регистрация землепользований (постановление Совета Министров СССР от 31.12.1954 № 2529). Сведения о землях промышленности и территориях городов и других населенных пунктов (в силу их малого влияния на планирование промышленного и сельскохозяйственного производства) приводились в кадастре укрупнено и недостаточно объективно. Одним из нормативных актов, определявших правила ведения земельного кадастра являлось Положение о порядке ведения государственного земельного кадастра, утвержденное постановлением Совета Министров СССР от 10.06.1977 № 501. Основными документами кадастра являлись земельно-кадастровая книга юридического лица – пользователя земли, государственная земельно-кадастровая книга района (города), государственный земельный кадастр области, края и т.д., государственный земельный кадастр СССР.

Получение сведений о землях, предоставленных пользователям и владельцам, обеспечивалось принятой системой распоряжения землей. Любой переход права конкретных лиц на землю осуществлялся путем изъятия земельных участков целиком или их отдельных частей у одних лиц и предоставления их другим на основании решений органов власти. Такие решения закреплялись, как правило, государственными актами на право владения или пользования землей. Совокупность этих Актов (т.е. «необходимых» документов о земле) являлась второй составной частью земельного кадастра.

На этапе «перестройки» земельные отношения в России претерпевали значительные изменения. Земля вновь становилась объектом гражданского оборота и объектом налогообложения. Распоряжение землей (т.е. переход прав на целые земельные участки или их отдельные части от одних землевладельцев к другим) осуществляется по воле этих лиц без издания нормативных актов органов власти. Это приводит к тому, что органы местной и государственной власти не располагают информацией фискального характера о земле и не могут правильно исчислять и собирать плату за землю. Резко активизировался оборот очень большого числа мелких земельных участков, переданных в собственность гражданам для ведения садоводства и индивидуального жилищного строительства. Стали возникать межевые споры, которые невозможно разрешить цивилизованным путем из-за отсутствия в Земельном кадастре сведений о местоположении на местности границ, разделяющих смежные земельные участки. Все это создало предпосылки для возникновения необходимости фиксировать границы земельных участков в Земельном кадастре. Перечисленные изменения нашли свое отражение при реализации Федерального закона от 02.01.2000 № 28-ФЗ «О государственном земельном кадастре».

Итак, основой кадастра недвижимости является земельный кадастр. В силу объективных причин для включения в государственный кадастр недвижимости сведений об иных объектах недвижимости, в частности зданиях, сооружениях, помещениях и объектах незавершенного строительства, установлен переходный период, срок которого продлен до 01.01.2013 года. В результате в государственном кадастре недвижимости, так же как и земельном кадастре, содержатся сведения о земельных участках и в качестве справочных сведений, обеспечивающих соблюдение правил ведения кадастра, - сведения о правах на соответствующие земельные участки, ограничениях таких прав и о правообладателях.

Кроме того, Законом о кадастре предусмотрено включение в кадастр таких сведений как сведения о границах территорий субъектов Российской Федерации в виде границ между субъектами Российской Федерации), границ муниципальных образований и населенных пунктов, сведений о зонах с особыми условиями использования территорий, а также о территориальных зонах, устанавливаемых правилами землепользования и застройки на территории муниципальных образований.

Существенно изменились технологии, применяемые при ведении кадастра недвижимости: кадастр стал электронным, на бумажных носителях хранятся только документы, представленные для осуществления государственного кадастрового учета объектов недвижимости. Переход на электронные технологии, в том числе с использованием цифровых карт, предъявляет более высокие требования к квалификации специалистов, осуществляющих ведение кадастра. Кроме того, при использовании государством имеющейся информации возникает насущная потребность создания агрегированного на уровне Российской Федерации и субъекта Российской Федерации информационного ресурса, а не распределенного по территориям муниципальных образований. Одним из инструментов создания агрегированного информационного ресурса является централизация обработки представленных для государственного кадастрового учета и внесения иных сведений в кадастр документов, включая принятие решения о проведении кадастрового учета. В настоящее время такие мероприятия выполнены в 14 субъектах Российской Федерации. Постепенная реализация мероприятий по централизации обработки документов и принятия решений о проведении кадастрового учета позволяет существенно повысить качество ведения кадастра и предоставления сведений кадастра, обеспечить единообразие при ведении кадастра, т.е. исполнить требование закона о применении единой методики или технологии ведения кадастра на всей территории Российской Федерации. В течение 2010 года должны быть завершены мероприятия по централизации обработки документов и принятия решений о проведении кадастрового учета более чем в 20 субъектах Российской Федерации. Управление кадастра недвижимости подготовлен соответствующий проект приказа Росреестра.

Одним из первых данный закон предусматривает возможность в ряде случаев необходимые для кадастрового учета документы представлять не в бумажном виде, а в электронном, и более того, использовать для этой цели каналы связи общего пользования. В настоящее время Министерством экономического развития Российской Федерации готовится к изданию приказ, определяющий правила направления и подтверждения приема электронных документов.

Предоставление сведений кадастра недвижимости также шагнуло на качественно новый уровень по сравнению с кадастром земельным. Так, подготовленным к изданию Министерством экономического развития Российской Федерации приказом, определяющим способы и формы предоставления сведений кадастра недвижимости, приоритетной как для подачи запроса о предоставлении сведений, так и для собственно предоставляемых сведений является форма электронного документа.

Кроме этого, Законом о кадастре установлена обязанность органа кадастрового учета осуществлять предоставление сведений кадастра неопределенному кругу лиц в виде публичной кадастровой карты путем размещения ее на официальном сайте органа кадастрового учета. Состав сведений публичных кадастровых карт установлен приказом Министерством экономического развития Российской Федерации от 19.10.2009 № 416.

## 2. Зарубежный опыт ведения земельно-кадастровых работ

В настоящее время ни у кого не вызывает сомнения необходимость в рыночной оценке активов. Потребителями этой информации являются практически все участники экономических отношений, включая предприятия и организации различных форм собственности, государственные учреждения и физические лица. Вопросы

налогообложения, страхования, кредитования, защиты прав потребителей должны решаться только на основе сложившихся на текущий момент экономических условий.

Хорошо понимая важность проблем оценки активов, исполнительная и законодательная власти России принимают решения, направленные на формирование системы оценки на федеральном уровне, разработку и стандартизацию методологической базы оценки, подготовку специалистов в области оценки и управления активами.

При этом в качестве основы для законодательных, теоретических и практических разработок используется соответствующий опыт развитых стран с нормально функционирующим рынком недвижимости. Однако практический опыт последних лет по переносу в российскую практику системы, хорошо работающей в той или иной стране, показывает, что в силу особенностей и традиций в наших условиях такие системы или не приживаются или не дают ожидаемого результата.

Вот почему сегодня настал момент проанализировать зарубежный и исторический опыт особенностей развития оценки недвижимости в России и наметить основные ориентиры будущего развития данной отрасли экономики с учетом национальных особенностей России.

Исторический опыт разработки кадастров в странах Западной Европы

Система оценки недвижимости для целей налогообложения в том виде, в каком ее застала Первая мировая война, складывалась в России под непосредственным влиянием работ, проведенных в странах западной Европы в 18-19 веках. Поэтому, рассматривая те или иные методы, приемы или теоретические положения оценочной деятельности в России, следует иметь в виду их аналоги и исторические корни.

Поводом для создания системы налогообложения недвижимости в большинстве стран послужила неравномерность распределения налогов при переходе от подушного налогообложения к подоходному. В основе таких систем, называемых кадастром, лежали оценки, основанные либо на стоимости, либо на доходности недвижимости.

Упоминания о первых подобных оценках относятся к 18 веку - оценка в Миланском герцогстве (1718-1759 гг.) и в Тироле (1771-1784 гг.). Причем следует отметить, что основные принципы оценки, примененные в 18 веке, сохранились в основных чертах и в 19 веке, когда кадастровые работы приняли массовый характер. Наиболее известны по своим описаниям и результатам кадастры Франции, Австрии, Саксонии, Вюртемберга и Пруссии.

Кратко рассмотрим кадастры этих стран.

Кадастр Франции

Он начинается свою историю в 1790 году, когда Национальное собрание издало закон о налоге на недвижимое имущество, который основывался на чистом доходе от земли и построек.

При оценке земли под доходом понималась арендная плата, определяемая в зависимости от урожайности и издержек производства сельскохозяйственной продукции. Для разработки кадастра все земли были разделены на отдельные участки - парцеллы (parcilles), отличающиеся видом выращиваемой культуры или правом собственности. При описании каждого участка, в ходе которого необходимо было точно измерить и зафиксировать его размеры и местоположение, специальная комиссия приступала к оценке. Сущность оценки заключалась в том, что определялся чистый доход участка с последующей проверкой полученного результата данными о величинах существующих арендных плат и продаж, а непосредственными исполнителями являлись общественные комиссии, состоящие из представителей общин, владеющих разными типами недвижимости.

Вследствие большого количества необходимой информации, отсутствия достаточного количества специалистов по проведению подобных работ, создание кадастра во Франции продолжалось почти 50 лет. За это время потеряли свою актуальность и потребовали пересмотра результаты, полученные в начале работы. Поэтому в 1850 году

был принят закон о пересмотре результатов, полученных более 30 лет назад. Полностью эта работа была окончена в 1854 году, который считается годом окончания всех оценочных работ.

К одной из главных причин столь долгого выполнения кадастра следует отнести отсутствие правительственного финансирования оценочных работ и отсутствие четкой идеологии и плана реализации системы оценки для налогообложения недвижимости. Если первоначально предполагалось определять средние урожайности участков в данной местности, то затем верх получило мнение о необходимости оценки земли каждого индивидуального владельца и даже его отдельных парцелл. Именно это привело к неоправданному возрастанию объема работы и породило злоупотребления и неравномерность обложения налогом.

Для городской недвижимости были выполнены оценочные работы только в нескольких городах разных департаментов. Полученную величину дохода делили на число жителей и получали среднюю величину доходности на одного жителя. Для оценки в остальных городах полученные среднедушевые величины доходности умножали на количество жителей и получали доходность всего городского недвижимого имущества. Прибавляя доходность городской недвижимости к доходности земли получали общую доходность всей недвижимости департамента.

#### Кадастр Австрии

В отличие от парцеллярного французского кадастр Австрии по типу относился к реальному, потому что в его основе лежала продажная цена. Разница между ними была в ударе - во французском кадастре определялась доходность одной парцеллы и полученный результат проверялся данными о ценах продажи, а в австрийском кадастре находилась цена продажи, но при этом учитывалась и доходность земли, определяемая путем оценки специальными комиссиями.

Начало работ по созданию кадастра относится к 1817 году, когда был издан закон о "постоянном кадастре", предполагающий подробную триангуляционную съемку и оценку всех видов недвижимого имущества. Руководство всеми работами возложили на Комиссию при министерстве финансов. В 1825 году была издана инструкция, определявшая порядок действий вертикальной структуры представителей комиссии на местах. Нижним звеном структуры являлись комиссары, в задачу которых входил сбор сведений о способах ведения хозяйства, поголовье скота и площадях, занятых различными культурами и т. д.

Совместно с представителями общин комиссары проводили классификацию земли по урожайности на основании обычных приемов ведения сельского хозяйства. Далее рассчитывались издержки производства и определялся чистый доход для единицы площади разных земель. Полученные данные собирались инспекторами, проверялись и отправлялись в Центральную комиссию. В 1836 году эта работа была закончена, а в 1849 году принят закон о налогообложении земли в размере 16% чистого дохода.

Однако резкие изменения цен на продукцию сельского хозяйства в разных местностях привели к несоответствию арендных платежей результатам оценки и соответственно к неравномерности налогообложения. Комиссия при министерстве финансов начала рассматривать вариант использования в качестве базы для налогообложения ценность имущества.

При этом комиссия под ценностью определяла капитализированную доходность, которая может отличаться от продажной цены. Применяя капитализированную доходность можно было несколько снизить неравномерность налогообложения. После долгого обсуждения комиссия доложила императору о том, что она не смогла прийти к единому мнению относительно базы для налогообложения.

Новый закон об оценке 1869 года оживил работы по регулированию неравномерности налогообложения. В качестве стабилизирующего фактора было принято положение о том, что доходность определяется на основе цен на продукцию не за



последний год перед оценкой, а за последние 15 лет. Только к 1883 году работы по созданию кадастра были завершены, а их общая продолжительность составила 65 лет.

#### Кадастр Саксонии

Этот кадастр был разработан за 8 лет, начиная с 1835 года, когда был издан закон об оценке земель. Работа начиналась с определения границ участков судебными органами. Затем землемеры проводили подробную съемку и передавали материал специальным комиссиям, которые и выполняли оценку.

Принципиальным отличием от австрийского и французского кадастров было то, что правительство заранее установило классификацию земли по доходности (например, 33 класса пахотной земли, 11 классов и 8 подклассов лугов и т.п.), а цены всех продуктов выражались по отношению к стоимости ржи (было установлено, что рожь является повсеместным продуктом, а цены на другие продукты сельского хозяйства изменяются пропорционально изменению цен на рожь).

При такой постановке вопроса комиссиям не надо было собирать сведения об экономических характеристиках производства. Единственной их задачей было отнесение конкретных участков в соответствии с имеющимся набором признаков к тому или иному классу.

#### Кадастр Пруссии

Он разрабатывался 6 лет, начиная с 1861 года, несмотря на то, что площадь Пруссии в 25 раз больше площади Саксонии. Одной из основных задач прусского кадастра было выполнение его в максимально короткие сроки, так как в течение 12-15 лет ситуация полностью меняется, начиная от персонала оценщиков и заканчивая условиями производства продукции.

Быстрому созданию кадастра способствовало то, что землемерные работы не выполнялись, а в качестве топоосновы брались данные старого межевания и определения границ отдельных имений. При этом все земли классифицировались на 7 типов, каждый из которых включал не более 8 классов по качеству. Выборочной проверке подверглись только 15% всех площадей.

Созданная вертикальная структура из окружных комиссий и окружных комиссаров представляла в Центральную комиссию данные о доходности земли, основанной на ценах сельскохозяйственной продукции за период с 1837 по 1860 годы, а жесткие сроки кадастра потребовали привлечь к оценочным работам более 7000 человек, из которых 3000 проверяли землемерные измерения, а остальные занимались непосредственно оценочной работой.

#### Кадастр Вюртемберга

Этот кадастр считался лучшим в Западной Европе. Он начал создаваться с 1820 года, когда для целей наполнения казны королевства было решено провести переоценку недвижимости. Землемерные работы закончились в 1840 году, а в 1873 году был принят новый закон об оценке земель, строений и промыслов.

Характерной особенностью этого кадастра явилось то, что в его основе лежал главный принцип - налог должен изыскиваться с доходов, а не с имущества. Не менее важным являлось также создание оценочной организации при министерстве финансов из особых лиц, не занимающихся другой деятельностью в налоговых или иных органах. Была разработана единая методика, по которой работали на местах комиссии, состоящие из представителей центра и местных органов.

Порядок оценки предполагал оценку доходности земель различного типа на базе цен сельскохозяйственной продукции за последние 15 лет.

Леса оценивались по стоимости древесного запаса разных пород при обоснованном периоде рубки. Для получения чистого дохода из годового дохода по ценам 1855-1869 годов вычитались расходы на содержание леса.

Интересным выводом вюртембергского кадастра, который стремился найти чистую доходность недвижимости, является то, что при изменяющейся рыночной конъюнктуре

главную роль играет не количество продукта, а цена на него. Именно поэтому кадастровый метод для налогообложения не будет успевать за изменением рыночной ситуации, явно проигрывая гибкому и динамичному подоходному налогообложению.

#### Кадастр Англии

Он был противоположен французскому кадастру. В соответствии с английским законодательством вся земля принадлежит Короне и может находиться формально лишь в арендном пользовании, поэтому основой оценки являлись арендные договоры, которые могли корректироваться в любое время. Следует отметить, что сроки договоров аренды могли быть сотни лет и договоры могли быть многоступенчатые, вложенные друг в друга по срокам пользования и цепочкам арендаторов и субарендаторов. Именно из-за простоты применяемого подхода, основанного на удобстве расчетов, в Англии была возможность проводить оценку земли ежегодно.

### 3. Особенности создания и ведения государственного кадастра недвижимости в РФ

Нормативно-правовой базой ведения государственного кадастра недвижимости являются приказы Минэкономразвития РФ, постановления Правительства РФ. Нормативные источники: <http://books.cadastr.ru/book/14>. Среди них следующие: 1. Приказ Минэкономразвития № 42 от 04.02.2010 "Об утверждении Порядка ведения Государственного кадастра недвижимости" 2. Приказ Минэкономразвития № 503 от 20.10.2010 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости». 3. Постановление № 660 от 06.09.2000 "Об утверждении правил кадастрового деления территории РФ". 4. Постановление № 105 от 02.02.1996 "Об утверждении положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других территорий". 5. Постановление № 457 от 01.06.2009 "О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии". 6. Постановление № 688 от 20.08.2009 "Об утверждении правил установления на местности границ объектов землеустройства" В земельно-кадастровом деле описание земельного участка выполняется с помощью различных инструкций, правил, справочников и классификаторов. 7. Приказ от 3 апреля 2001 г. N П/68 «О введении в действие документов государственного земельного кадастра». <http://referent.mubint.ru/security/1/45324/1#h413> Общие сведения о составе и структуре ГРЗ КР. Состав и структура раздела "Земельные участки". Общие правила внесения сведений в формы ГРЗ КР. Организация хранения форм ГРЗ КР. Технологические процедуры ведения ГРЗ КР. Открытие подраздела. Изменение сведений в подразделе. Закрытие подраздела. Правила заполнения форм в процессе ведения ГЗК. Формы государственного реестра. 8. Постановление Правительства РФ от 30.07.2009 N 621 Об утверждении формы карты (плана) объекта землеустройства и требований к ее составлению. <http://www.bestpravo.ru/federalnoje/hj-zakony/g3n.htm> <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=90307> В соответствии с частью 10 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости» и пунктом 5.2.18 Положения о Министерстве экономического развития Российской Федерации, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 5 июня 2008 г. № 437 утвержден Порядок ведения государственного кадастра недвижимости, который включает следующие разделы: I. Общие положения II. Структура и состав кадастровых сведений Реестра объектов недвижимости III. Общие правила внесения сведений в Реестр IV. Внесение в Реестр сведений о земельных участках V. Внесение в Реестр сведений о зданиях VI. Внесение в Реестр сведений о сооружениях VII. Внесение в Реестр сведений об объектах незавершенного строительства VIII. Внесение в Реестр сведений о помещениях IX. Структура, состав и правила ведения кадастровых дел. Порядок ведения государственного кадастра недвижимости устанавливает структуру, состав кадастровых сведений и правила

внесения кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости, а также структуру, состав и правила ведения кадастровых дел. В соответствии с Федеральным законом от 24 июля 2007 г. № 221-ФЗ "О государственном кадастре недвижимости" государственный кадастр недвижимости (ГКН) является систематизированным сводом сведений о недвижимом имуществе, о прохождении Государственной границы Российской Федерации, о границах между субъектами Российской Федерации, границах муниципальных образований, границах населенных пунктов, о территориальных зонах, зонах с особыми условиями использования территорий, о геодезической и картографической основе ГКН и кадастровом делении территории Российской Федерации и состоит из содержащих такие сведения разделов: 1) Реестр объектов недвижимости. 2) Кадастровые дела; 3) Кадастровые карты. При внесении кадастровых сведений в Реестр объектов недвижимости уполномоченными должностными лицами органа кадастрового учета выполняются следующие кадастровые процедуры: 1) внесение сведений о ранее учтенных объектах недвижимости; 2) постановка на государственный кадастровый учет объекта недвижимости; 3) учет изменений объекта недвижимости, в том числе учет части объекта недвижимости и учет адреса правообладателя объекта недвижимости; 4) снятие с кадастрового учета объекта недвижимости; 5) внесение кадастровых сведений в соответствии с документами, поступающими в орган кадастрового учета из органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке информационного взаимодействия при ведении ГКН (статья 15 Закона о кадастре) (далее – порядок информационного взаимодействия); 6) исправление технических и кадастровых ошибок в кадастровых сведениях.

Практическое занятие № 1 Тема: Основные положения нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости

Цель: ознакомиться с основными положениями нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости. Обеспечение: Информационно-правовые ресурсы «Кодекс», «Гарант», «Консультант Плюс». Задание: Составить характеристику нормативно-правовых источников ведения государственного кадастра недвижимости, пользуясь источником. При ответах давать ссылку на источник и указывать полные реквизиты документа. Допускается цитирование источника. Информацию представить в таблице. Задание и план его выполнения записать в рабочем конспекте студента. Отчет о выполнении практического задания в электронном виде предоставить на контроль преподавателю в соответствии с графиком проверки, разместив его в сетевой папке лаборатории.

1. Приказ Минэкономразвития № 42 от 04.02.2010 «Об утверждении Порядка ведения Государственного кадастра недвижимости».
2. Постановление Правительства РФ от 5 июня 2008 г. № 437 Порядок ведения государственного кадастра недвижимости.
3. Приказ Минэкономразвития № 503 от 20.10.2010 «Об установлении требований к формату документов, представляемых в электронном виде в процессе информационного взаимодействия при ведении государственного кадастра недвижимости».
4. Постановление № 660 от 06.09.2000 «Об утверждении правил кадастрового деления территории РФ».
5. Постановление № 105 от 02.02.1996 «Об утверждении положения о порядке установления границ землепользований в застройке городов и других территорий».
6. Постановление № 457 от 01.06.2009 «О Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии».
7. Постановление № 621 от 30.07.2009 «Об утверждении требований к составлению карты (плана) объекта землеустройства».
8. Постановление № 688 от 20.08.2009 «Об утверждении правил установления на местности границ объектов землеустройства».
9. Приказ от 3 апреля 2001 г. N П/68 «О введении в действие документов государственного земельного кадастра».

1.2. Объекты кадастрового учета. Классификация объектов недвижимости Объектами государственного кадастрового учета являются: III земельные участки; III здания, сооружения, помещения; III территориальные зоны и зоны с особыми условиями использования территорий .

#### 4. Принципы ведения государственного кадастра недвижимости

В комментируемой статье сформулированы основные начала ведения государственного кадастра недвижимости. К ним отнесены следующие принципы:

- принцип единства технологии его ведения на всей территории Российской Федерации - он выражается в том, что во всех регионах страны (субъектах РФ) государственный кадастр недвижимости ведется с применением единых механизмов и систем;

- принцип обеспечения общедоступности и непрерывности актуализации содержащихся в нем кадастровых сведений - первое положение, касающееся общедоступности, закреплено дополнительно в п. 8 комментируемой статьи, второе же, в котором говорится о постоянном обновлении кадастровых сведений, отражает ценность государственного кадастра недвижимости как основного источника, содержащий актуальные сведения об объектах недвижимости;

- принцип сопоставимости кадастровых сведений со сведениями, содержащимися в других государственных информационных ресурсах - его наличие объясняется тем, что государственный кадастр недвижимости является не единственным государственным ресурсом. К ним отнесена информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы. Это указано в п. 9 ст. 14 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" (далее - ФЗ "Об информации"). При этом согласно ст. 13 указанного закона государственные информационные системы - это федеральные информационные системы и региональные информационные системы, созданные на основании соответственно федеральных законов, законов субъектов РФ, на основании правовых актов государственных органов. В качестве примера государственного информационного ресурса можно привести государственный лесной реестр, государственный земельный кадастр и т.д.

2. Исходя из приоритета, закрепленного в комментируемой статье, можно сделать вывод о том, что основным источником информации при ведении государственного кадастра недвижимости законодательно признаются бумажные носители. Это, в частности, обосновано тем, что в части 3 подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006-2011 годы)" федеральной целевой программы "Создание автоматизированной системы ведения государственного земельного кадастра и государственного учета объектов недвижимости (2002 - 2007 годы)" (далее - подпрограмма "Создание системы кадастра недвижимости") предусматривается проведение работ по преобразованию сведений с бумажных носителей в электронный вид, создание архивов электронных образов документов, включая документы архивов бюро технической инвентаризации, органов кадастрового учета, а также фондов землеустроительной документации. Таким образом, в данной ситуации первичными, конечно, являются именно те сведения, которые изначально содержались на бумажном носителе, а затем были преобразованы в электронный вид. Также не исключена возможность технической или автоматической ошибки при внесении записи.

Поэтому в случае возникновения противоречия между информацией, содержащейся на бумажном носителе (первоисточник) и на электронном, приоритетными будут являться именно сведения, указанные на бумажном носителе.

3. В настоящем пункте рассмотрены условия хранения документов, по сути являющихся теми самими сведениями на бумажном носителе, приоритет которых установлен в предыдущем пункте.

Сроки их хранения оговорены достаточно четко - если речь идет о документах, содержащихся в государственном кадастре недвижимости, они должны храниться

постоянно, за исключением случаев, когда иное было установлено комментируемым Федеральным законом.

Кроме того, в комментируемой статье содержится указание в адрес Правительства РФ установить порядок и сроки их хранения органом кадастрового учета, а также порядок их передачи на постоянное хранение в государственные архивы. Некоторое противоречие содержится в том, что, с одной стороны, они должны храниться постоянно, на уничтожение и изъятие из них каких-либо частей наложен запрет. Но при этом Правительство РФ должно дополнительно установить иные сроки их хранения. По-видимому, в данной статье речь идет о том сроке, который должен быть установлен для хранения указанных документов в органах кадастрового учета, по истечении которых они подлежат передаче на хранение в государственные архивы.

4. При разработке подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости" за основу был выбран именно тот вариант, когда создание и ведение государственного кадастра недвижимости ведется на федеральном уровне. Поэтому государственный кадастр недвижимости включен в состав единой федеральной информационной системы. В нее наряду с указанным кадастром включен Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Эти государственные информационные ресурсы объединены в виде сведений, содержащихся на электронных носителях.

В соответствии со ст. 12 Федерального закона от 21 июля 1997 г. N 122-ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" (далее - ФЗ "О государственной регистрации") Единый государственный реестр прав содержит информацию о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях.

По мнению авторов подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости", вариант ведения государственного кадастра недвижимости на уровне федеральной информационной системы исключает возможность двойного учета объектов недвижимости, обеспечивает более полный контроль за деятельностью органов кадастрового учета, упрощает процедуры межведомственного информационного обмена и обработки экстерриториальных запросов на предоставление сведений об объектах кадастрового учета независимо от места их нахождения.

5. Основанием для внесения информации в государственный кадастр недвижимости сведений являются документы, представленные в орган кадастрового учета.

Особый порядок установлен для следующих видов сведений:

- сведения о вещных правах на объект недвижимости и об обладателях этих прав в объеме сведений, которые содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним;

- сведения об ограничениях (обременениях) вещных прав на объект недвижимости и о лицах, в пользу которых установлены такие ограничения (обременения), в объеме сведений, которые содержатся в Едином государственном реестре прав на недвижимое имущество и сделок с ним.

Эти сведения должны вноситься органом кадастрового учета в государственный кадастр недвижимости, но комментируемая статья предусматривает право Правительства РФ установить иной порядок действия органа кадастрового учета.

6. В соответствии с настоящей статьей сведения, внесенные в государственный кадастр недвижимости по результатам кадастрового учета не должны изменяться в случае, если истек некоторый промежуток времени со дня завершения кадастрового учета объекта недвижимости;

- изменены требования к точности или способам определения подлежащих внесению в государственный кадастр недвижимости сведений об объектах недвижимости;

- изменены геодезическая или картографическая основы государственного кадастра недвижимости, в том числе систем координат, используемых для его ведения.

7. Как уже было сказано ранее, документы, содержащиеся в государственном кадастре недвижимости, подлежат постоянному хранению (п. 3 комментируемой статьи). Аналогичное положение распространяется также и на кадастровые сведения, которые были изменены в процессе ведения государственного кадастра. Таким образом, законодательно установлено, что в результате ведения кадастра недвижимости можно будет проследить в полном объеме всю "цепочку" изменений, связанных с тем или иным объектом недвижимости.

8. По своей сути доступ к любой информации (в том числе кадастровым сведениям) - это возможность ее получения и использования.

Согласно части 6 подпрограммы "Создание системы кадастра недвижимости (2006 - 2011 годы)" государственный кадастр недвижимости создается как интегрированный источник, содержащий в электронном виде полные и актуальные сведения об объектах недвижимости, позволяющие получать на его основе каталоги, справочные и аналитические материалы с целью предоставления их органам государственной власти и органам местного самоуправления, а также организациям и гражданам.

В соответствии с п. "д" ст. 4. Постановления Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. N 202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости" функции по предоставлению сведений, содержащихся в государственном кадастре объектов недвижимости принадлежат Федеральному агентству кадастра объектов недвижимости.

Исходя из положений ст. 1 ФЗ "Об информации" предоставление информации представляет собой действия, направленные на получение информации определенным кругом лиц или передачу информации определенному кругу лиц.

Кадастровые сведения в качестве общедоступных могут использоваться лицами, которым она была предоставлена по их усмотрению, но при соблюдении установленных федеральными законами ограничений в отношении распространения такой информации.

Ограничить доступ к информации, содержащейся в государственном кадастре недвижимости, можно только в том случае, если это ограничение установлено федеральным законом.

9. Исходя из норм комментируемой статьи в состав государственного кадастра недвижимости должны входить сведения, которые можно сгруппировать по следующим признакам:

- кадастровые сведения;
- сведения, имеющие временный характер.

Информация, которая отнесена ко второй группе, хранится в государственном кадастре недвижимости, исключительно для дальнейшего осуществления государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним. Она может утратить временный характер после того, как соответствующие кадастровые сведения будут внесены в государственный кадастр недвижимости.

С учетом положений п. 5 комментируемой статьи временные сведения вносятся в государственный кадастр недвижимости органом кадастрового учета, если в особенностях ведения государственного кадастра недвижимости на электронных носителях в составе единой федеральной информационной системы, утвержденных Правительством РФ, не будет установлено иное.

10. Нужно обратить внимание на тот факт, что на момент принятия комментируемого закона действует постановление Правительства РФ от 8 апреля 2004 г. N 202 "Вопросы Федерального агентства кадастра объектов недвижимости". В соответствии с п. "а" ст. 4 создание и ведение государственного кадастра объектов недвижимости на базе государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений осуществляет Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости. Но в настоящей

статье речь идет об объединении иных сведений, а не информации из государственного земельного кадастра, государственного градостроительного кадастра и системы технического учета зданий и сооружений. В данном случае орган нормативно-правового регулирования в сфере кадастровых отношений должен будет вести государственный кадастр недвижимости, осуществлять кадастровый учет и кадастровую деятельность в составе единой федеральной информационной системы, в которую вошли государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях.

Поэтому особенности ведения государственного кадастра недвижимости как единой федеральной информационной системы, включающей в себя непосредственно государственный кадастр недвижимости и Единый государственный реестр прав на недвижимое имущество и сделок с ним на электронных носителях, должны дополнительно быть установлены Правительством РФ

## 5. Разделы государственного кадастра недвижимости

Комментируемая статья подразделяет государственный кадастр недвижимости на следующие составные части:

1) реестр объектов недвижимости - документ, в котором содержатся записи об объектах недвижимости в текстовой форме путем описания внесенных в государственный кадастр недвижимости сведений о таких объектах. В настоящее время данная информация хранится в составе Единого государственного реестра прав, в котором содержится информация о существующих и прекращенных правах на объекты недвижимого имущества, данные об указанных объектах и сведения о правообладателях;

2) кадастровые дела - совокупность скомплектованных и систематизированных документов, на основании которых внесены соответствующие сведения в государственный кадастр недвижимости.

Ведение кадастровых дел в отношении земельных участков регулировалось Федеральным законом от 2 января 2000 г. N 28-ФЗ "О государственном земельном кадастре". Согласно ст. 15 указанного закона кадастровое дело представляет собой совокупность скомплектованных в установленном порядке документов, подтверждающих факт возникновения или прекращения существования земельного участка как объекта государственного кадастрового учета. Документы, содержащиеся в кадастровом деле, являются основанием для внесения соответствующих сведений о земельном участке в Единый государственный реестр земель. В соответствии со ст. 12 ФЗ "О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним" до вступления в силу комментируемого закона дела, включающие в себя правоустанавливающие документы на недвижимое имущество (не только касающиеся земельных участков) и книги учета документов, являются неотъемлемой частью Единого государственного реестра прав. В дело помещаются все документы, поступающие для регистрации прав на указанный объект;

3) кадастровые карты - согласно комментируемой статье это составленные на единой картографической основе тематические карты, на которых в графической форме и текстовой форме воспроизводятся кадастровые сведения об объектах, указанных в ст. 1 настоящего закона (земельных участках, зданиях, сооружениях, об объектах незавершенного строительства, о прохождении Государственной границы РФ и т.д.), а также кадастровом делении территории РФ с указанием местоположения пунктов опорных межевых сетей.

Ведение этих карт возложено на орган кадастрового учета. Они предназначены для использования неограниченным кругом лиц.

Ранее согласно п. 2 ст. 13 ФЗ "О государственном земельном кадастре" кадастровые дела и дежурные кадастровые карты (планы) были отнесены к основным документам государственного земельного кадастра. В соответствии со ст. 16 указанного

закона кадастровая карта (план) - это карта (план), на которой в графической и текстовой формах воспроизводятся сведения, содержащиеся в государственном земельном кадастре.

В зависимости от состава воспроизведенных сведений и целей их использования кадастровые карты (планы) могут быть:

- кадастровыми картами (планами) земельных участков, которые воспроизводят в графической и текстовой формах сведения о земельном участке;
- дежурными кадастровыми картами (планами), на которых воспроизведены в графической и текстовой формах сведения о местоположении земельных участков и территориальных зон;
- производными кадастровыми картами (планами), где воспроизводятся в графической и текстовой формах обобщенные сведения о земельном фонде, об экономических, о социальных, о природных и об иных связанных с землей процессах.

## **1. 1 Лекция №6 ( 4 часа).**

**Тема:** «Порядок перевода земель из одной категории в другую»

### **1.1.1 Вопросы лекции:**

1. Правообладатели земельных участков,
2. Собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках,
3. Пользователи недрами, расположенными на земельных участках,

### **1.1.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Правообладатели земельных участков, Земельный кодекс РФ выделяет несколько разновидностей субъектов использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения.

1. Крестьянское (фермерское) хозяйство. Появление данного субъекта сельскохозяйственного производства – отправная точка земельной реформы в России начала 1990-х гг. Первоначально крестьянские (фермерские) хозяйства создавались в соответствии с Законом РСФСР от 22 ноября 1990 г. № 348-1 «О крестьянском (фермерском) хозяйстве» и Законом РСФСР «О земельной реформе». В настоящий момент их правовое положение определяется ГК РФ и Законом о КФХ. Согласно последнему крестьянское (фермерское) хозяйство представляет собой объединение граждан, связанных родством и (или) свойством, имеющих в общей собственности имущество и совместно осуществляющих производственную и иную хозяйственную деятельность (производство, переработку, хранение, транспортировку и реализацию сельскохозяйственной продукции), основанную на их личном участии. Крестьянское (фермерское) хозяйство осуществляет предпринимательскую деятельность без образования юридического лица (ст. 1 Закона о КФХ).

В состав имущества фермерского хозяйства могут входить земельный участок, хозяйственные и иные постройки, мелиоративные и другие сооружения, продуктивный и рабочий скот, птица, сельскохозяйственная и иная техника и оборудование, транспортные средства, инвентарь и иное необходимое для осуществления деятельности фермерского хозяйства имущество. Оно принадлежит его членам на праве совместной собственности, если соглашением между ними не установлено иное. При выходе из фермерского хозяйства одного из его членов земельный участок и средства производства фермерского хозяйства разделу не подлежат, однако он имеет право на денежную компенсацию, соразмерную его доле в общей собственности на имущество фермерского хозяйства.

Для создания фермерского хозяйства и осуществления его деятельности могут предоставляться и приобретаться земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения. Граждане, которые заинтересованы в предоставлении им земельных участков из земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в государственной или муниципальной собственности, для создания фермерского хозяйства, подают заявление в



исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления, который в течение 14 дней принимает решение о предоставлении испрашиваемого земельного участка в собственность за плату или : бесплатно либо в аренду с приложением проекта его границ.

Договор купли-продажи или аренды земельного участка для создания или расширения фермерского хозяйства заключается в течение семи дней после представления заявителем кадастровой карты (плана) земельного участка в исполнительный орган государственной власти или орган местного самоуправления. Другой вариант создания фермерского хозяйства заключается в том, что гражданин, являющийся участником общей долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения, требует выдела земельного участка в счет земельной доли, возникшей при приватизации сельскохозяйственных угодий до вступления в силу Закона об обороте земель для создания или расширения фермерского хозяйства.

2. Личное подсобное хозяйство – форма непредпринимательской Деятельности граждан по производству и переработке сельскохозяйственной продукции. Ведется гражданином или гражданином И совместно проживающими с ним и (или) совместно осуществля

Для ведения личного подсобного хозяйства могут использоваться земельный участок в границах населенного пункта (приусадебный земельный участок) и земельный участок за границами населенного пункта (полевой земельный участок). Последней и относится к категории земель сельскохозяйственного назначения. Максимальный размер общей площади земельных участков, которые могут находиться одновременно на праве собственности и (или) ином праве у граждан, ведущих личное подсобное хозяйство, устанавливается законом субъекта РФ. Часть земельных участков, площадь которых превышает указанный максимальный размер, должна быть отчуждена гражданами, у которых находятся эти земельные участки, в течение года со дня возникновения прав на эти земельные участки, либо в этот срок должна быть осуществлена государственная регистрация указанных граждан в качестве индивидуальных предпринимателей или государственная регистрация крестьянского (фермерского) хозяйства (п. 5 ст. 4 Закона о ЛПХ).

Оборот земельных участков, предоставленных гражданам и (или) приобретенных ими для ведения личного подсобного хозяйства, осуществляется в соответствии с общими правилами, указанными в ЗК РФ и ГК РФ, поскольку правила Закона об обороте земель на личные подсобные хозяйства не распространяются.

Садоводство, огородничество, данное хозяйство. Законодатель четко различает правовое положение дачных и садовых, а также огородных земельных участков. Например, на дачном или садовом земельном участке допускается возведение жилого дома с правом регистрации проживания в нем; на огородном участке допускается возведение лишь временного строения без права проживания и регистрации. Дачные, садовые и огородные земельные участки могут располагаться как в границах населенных пунктов, так и за их пределами на землях сельскохозяйственного назначения, однако в любом случае в сфере действия Закона об обороте земель они не попадают.

Согласно ст. 12 Закона о садоводческих и дачных объединениях при зонировании территории муниципального образования определяются зоны, которые наиболее благоприятны для развития садоводства, огородничества и дачного хозяйства исходя из природно-экономических условий, а также затрат на развитие межселенной социальной и инженерно-транспортной инфраструктур, в которых обеспечивается установление минимальных ограничений на использование земельных участков.

4. Животноводство. Согласно ст. 10 Федерального закона от 3 августа 1995 г. № 123-ФЗ «О племенном животноводстве» земельные участки, предоставленные гражданам и юридическим лицам для разведения племенных животных, относятся к землям сельскохозяйственного назначения (использования). Указанные субъекты вправе в

установленном порядке осуществлять прогон скота, проводить и отводить воду через земельный участок, принадлежащий другому лицу, производить забор воды и организовывать водопой из водного объекта, принадлежащего другому лицу, а также осуществлять иные сервитуты, установленные законодательством РФ.

5. Хозяйственные товарищества и общества, производственные кооперативы, государственные и муниципальные унитарные предприятия, иные коммерческие организации. Как следует из п. 2 ст. 50 ГК РФ, коммерческие юридические лица могут создаваться в форме хозяйственных товариществ и обществ, производственных кооперативов, государственных и муниципальных унитарных предприятий. Данный перечень (в отличие от некоммерческих юридических лиц) носит исчерпывающий характер. Следовательно, упоминание в п. 1 ст. 78 ЗК РФ «иных» коммерческих организаций лишено смысловой нагрузки. Наиболее распространенной формой коммерческих юридических лиц, осуществляющих деятельность на землях сельскохозяйственного назначения, являются сельскохозяйственные кооперативы.

Сельскохозяйственным производственным кооперативом признается кооператив, созданный гражданами для совместной деятельности по производству, переработке и сбыту сельскохозяйственной продукции, а также для выполнения иной не запрещенной законом деятельности, основанной на личном трудовом участии членов кооператива. Производственный кооператив является коммерческой организацией. Его видами являются сельскохозяйственная артель (колхоз), рыболовецкая артель (колхоз) и кооперативное хозяйство (коопхоз), а также иные кооперативы.

Допускается внесение в качестве вноса в паевой фонд сельскохозяйственного кооператива земельных участков либо земельных долей, однако запрещено внесение в него права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком. Коммерческие юридические лица, осуществляющие использование земель сельскохозяйственного назначения, могут быть собственниками соответствующих земельных участков, арендаторами либо оставаться субъектами права постоянного бессрочного пользования.

Согласно п. 7 ст. 10 Закона об обороте земель приобретение сельскохозяйственными организациями, а также гражданами, ведущими крестьянское (фермерское) хозяйство, права собственности на земельные участки или права аренды земельных участков, которые находятся у них на праве постоянного (бессрочного) пользования или праве пожизненного наследуемого владения, осуществляется в соответствии с Вводным законом. Сельскохозяйственные угодья приобретаются в собственность по цене, установленной законом субъекта РФ в размере не более 20% кадастровой стоимости сельскохозяйственных угодий.

Религиозным объединением в Российской Федерации признается добровольное объединение граждан Российской Федерации, иных лиц, постоянно и на законных основаниях проживающих на территории РФ, образованное в целях совместного исповедания и распространения веры и обладающее соответствующими этой цели признаками: вероисповедание; совершение богослужений, других религиозных обрядов и церемоний; обучение религии и религиозное воспитание своих последователей. Религиозные объединения могут создаваться в форме религиозных групп и религиозных организаций.

В собственности религиозных организаций могут находиться здания, земельные участки и иное имущество, необходимое для обеспечения их деятельности. Земельные участки из земель сельскохозяйственного назначения, предоставленные религиозным организациям на праве постоянного (бессрочного) пользования в соответствии со ст. 28 ЗК РФ могут предоставляться религиозным организациям в собственность бесплатно в случаях, предусмотренных законами субъектов РФ. Земельные участки сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться религиозным организациям (объединениям) для осуществления сельскохозяйственного производства в аренду.

7. Казачье общество – добровольное объединение граждан Российской Федерации в форме некоммерческой организации, образованное в соответствии с законодательством, внесенное в государственный реестр казачьих обществ Российской Федерации, члены которого в установленном порядке приняли на себя обязательства по несению государственной или иной службы (ст. 2 Федерального закона от 5 декабря 2005 г. № 154-ФЗ «О государственной службе российского казачества»). Различают хуторское, станичное, городское казачье общество; окружное (отдельское) казачье общество; войсковое казачье общество.

В результате реализации государственной политики по возрождению казачества уже к концу 1990-х гг. на территориях 21 субъекта

РФ появились целевые земельные фонды, в которых находилось более 200 тыс. га земель. Данные целевые фонды формировались с целью предоставления земельных участков казачьим обществам для расширения их состава, размещения населенных пунктов в приграничных районах РФ и сельскохозяйственного использования, включая производство и поставку членами казачьих обществ сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для федеральных и региональных нужд. Земельные участки казачьим обществам первоначально предоставлялись на праве землепользования.

В настоящий момент предоставление казачьим обществам земельных участков на данном титуле невозможно (п. 1 ст. 20 ЗК РФ), а уже существующие казачьи общества – землепользователи обязаны в срок до 1 января 2010 г. переоформить их на право аренды либо приобрести в собственность на общих основаниях (п. 2 ст. 3 Вводного закона). Более того, как следует из п. 5 ст. 10 Закона об обороте земель, казачьим обществам земельные участки сельскохозяйственного назначения для ведения сельскохозяйственного производства из государственной или муниципальной собственности могут предоставляться в аренду в порядке, определенном ; ст. 34 ЗК РФ (т.е. как для целей, не связанных со строительством). При этом выкуп арендуемого земельного участка в собственность не допускается.

8. научно-исследовательские организации, образовательные учреждения сельскохозяйственного профиля. Особенности правового режима земель данных субъектов заключаются в том, что соответствующие земли часто относятся к числу особо ценных продуктивных сельскохозяйственных угодий (ст. 79 ЗК РФ). В части прав на земельные участки данные лица, подпадающие под статус государственных и муниципальных учреждений, являются субъектами права постоянного (бессрочного) пользования земельными участками (ст. 20 ЗК РФ). Кроме того, согласно п. 5 ст. 10 Закона об обороте земель земельные участки сельскохозяйственного; назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться научно-исследовательским организациям и образовательным учреждениям сельскохозяйственного профиля в аренду.

9. Общины коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – формы самоорганизации лиц, относящихся к малочисленным народам и объединяемых по кровнородственному (семья, род) и (или) территориально-соседскому признакам, создаваемые в целях защиты их исконной среды

Территории традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации – особо охраняемые природные территории, образованные для ведения традиционного природопользования и традиционного образа жизни коренными малочисленными народами Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации. С учетом особенностей правового режима территорий традиционного природопользования такие территории относятся к особо охраняемым природным территориям федерального, регионального и местного значения. Малочисленные народы и их объединения имеют право безвозмездно владеть и пользоваться в местах традиционного проживания и хозяйственной деятельности малочисленных народов землями различных категорий, необходимыми для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами. Земельные участки

сельскохозяйственного назначения, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, могут передаваться общинам коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации для сохранения и развития традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов в аренду.

## 2. Собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках,

Гражданское законодательство не рассматривает здание (строение или сооружение) и земельный участок, на котором они находятся, как сложный единый объект, выступающий в гражданском обороте нераздельно. Так, продажа недвижимости, находящейся на земельном участке, не принадлежащем продавцу на праве собственности, допускается без согласия собственника этого участка, если это не противоречит условиям пользования таким участком, установленным законом или договором (п. 3 ст. 552 ГК РФ).

Земельный кодекс РФ закрепляет принцип одновременного отчуждения земельного участка с находящимися на нем зданиями, строениями, сооружениями в случае, если они принадлежат одному лицу. Исключения установлены для случаев отчуждения части здания, строения, сооружения, которая не может быть выделена в натуре вместе с частью земельного участка либо при отчуждении здания, сооружения, строения, находящихся на земельном участке, изъятом из оборота.

Отчуждение здания, строения, сооружения, находящихся на ограниченном в обороте земельном участке и принадлежащем одному лицу, производится вместе с земельным участком, если федеральным законом разрешено предоставлять такой земельный участок в собственность граждан и юридических лиц.

При отчуждении доли в праве собственности на здание, строение, сооружение, находящиеся на земельном участке, принадлежащем на праве собственности нескольким лицам, одновременно отчуждается доля в праве собственности на земельный участок. Ее размер определяется пропорционально доле в праве собственности на здание, строение, сооружение.

Собственник здания, сооружения, строения, находящихся на чужом земельном участке, имеет преимущественное право покупки или аренды земельного участка, которое осуществляется в порядке, установленном гражданским законодательством для случаев продажи доли в общей собственности постороннему лицу. В силу норм гражданского закона (ст. 250 ГК РФ) продавец либо арендатор земельного участка, на котором находится чужое здание (строение, сооружение), обязан в письменной форме известить собственника такого здания о намерении продать или сдать в аренду земельный участок с указанием цены и иных условий, на которых продавец (арендодатель) собирается заключить договор. В течение месяца со дня извещения собственник здания (строения, сооружения) должен либо выразить желание заключить соответствующий договор, либо отказаться от его заключения.

Если продавец (арендодатель) заключает договор с нарушением преимущественного права собственника здания (строения, сооружения) на покупку или аренду земельного участка, то последний имеет право требовать перевода на него прав и обязанностей по соответствующему договору (п. 3 ст. 250 ГК РФ).

Эти правила не применяются к земельным участкам, находящимся в государственной или муниципальной собственности.

Граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения, сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, приобретают права на эти земельные участки по нормам земельного законодательства. За ними признается исключительное право на приватизацию земельных участков или приобретение права аренды земельных участков на условиях, которые установлены Кодексом и федеральными законами (п. 1 ст. 36 ЗК РФ).

Для приобретения прав на земельный участок граждане и юридические лица, имеющие в собственности, хозяйственном ведении или оперативном управлении здания, строения и сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, совместно обращаются в исполнительный орган государственной власти или орган муниципального самоуправления, с заявлением о приобретении прав на земельный участок с приложением его кадастровой карты (плана). Уполномоченный орган в двухнедельный срок со дня поступления заявления принимает решение о предоставлении земельного участка в собственность бесплатно или на праве постоянного (бессрочного) пользования (в случаях, указанных в законе) либо готовит проект договора купли-продажи или аренды земельного участка и направляет его заявителю с предложением о заключении соответствующего договора.

Когда здание (помещение в нем), находящееся на неделимом земельном участке, принадлежит нескольким лицам на праве собственности, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в общую долевую собственность или в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если иное не предусмотрено Земельным кодексом РФ, федеральными законами.

Если на неделимом земельном участке здания, помещения, строения принадлежат одним лицам на праве собственности, другим лицам на праве хозяйственного ведения или всем лицам на праве хозяйственного ведения, эти лица имеют право на приобретение данного земельного участка в аренду с множественностью лиц на стороне арендатора, если нет исключений в федеральных законах. Договор аренды земельного участка в этих случаях заключается с условием согласия сторон на вступление в этот договор иных правообладателей помещения в этом здании. Федеральные казенные предприятия и государственные или муниципальные учреждения — правообладатели помещений в этом здании — приобретают право ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на принадлежащее помещение.

При закреплении помещения в здании на неделимом земельном участке за несколькими федеральными казенными предприятиями и государственными или муниципальными учреждениями, данный земельный участок предоставляется одному из этих лиц на основании решения собственника земельного участка в постоянное (бессрочное) пользование, а другие из этих лиц обладают правом ограниченного пользования земельным участком для осуществления своих прав на закрепленные за ними помещения.

Согласно п. 2 ст. 36 Земельного кодекса РФ в существующей застройке земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения предоставляются в качестве общего имущества в общую долевую собственность домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством. Согласно ст. 36 Жилищного кодекса РФ объектом права общей долевой собственности собственника квартир в многоквартирном доме является, в частности, земельный участок, на котором расположен данный дом, с элементами озеленения и благоустройства и иные предназначенные для обслуживания, эксплуатации и благоустройства данного дома объекты, расположенные на указанном земельном участке. Границы и размер земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, определяются в соответствии с требованиями земельного законодательства и законодательства о градостроительной деятельности.

В ФЗ «О товариществах собственников жилья» от 15 июня 1996 г., действовавшем до введения в действие Жилищного кодекса РФ, подобный комплекс недвижимого имущества обозначался термином «кондоминиум». Современное жилищное законодательство данный термин не использует. Таким образом, земельный участок в кондоминиуме представляет собой объект общей долевой собственности собственников

квартир в многоквартирном жилом доме. Очевидно, что речь должна идти также о земельных участках, находящихся под зданиями и сооружениями. Участие субъектов различных форм собственности не создает преимуществ для какой-либо формы собственности. Пункт 2 ст. 36 Земельного кодекса РФ закрепляет существующее положение в отношении прав собственников на земельный участок. Соответствующее положение содержится в ФЗ «О введении в действие Жилищного кодекса РФ» от 29 декабря 2004 г. Существующие застройки, земельные участки, на которых находятся сооружения, входящие в состав общего имущества многоквартирного дома, жилые здания и иные строения предоставляются в общую долевую собственность домовладельцев в порядке и на условиях, которые установлены жилищным законодательством.

### 3. Пользователи недрами, расположенными на земельных участках,

Одним из видов природных объектов и самостоятельным объектом окружающей среды являются недра.

Недра - часть земной коры, расположенной ниже почвенного слоя, а при его отсутствии - ниже земной поверхности и дна водоемов и водотоков, простирающейся до глубин, доступных для геологического изучения и освоения.

Земли для пользования недрами включают земельные участки, которые предоставлены или используются для этих целей. Среди таких видов ст. 12 Кодекса Республики Беларусь о недрах предусматривает геологическое изучение, добычу полезных ископаемых, строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, образование особо охраняемых природных территорий и объектов, имеющих научную, историческую, культурно-эстетическую, санитарно-оздоровительную или иную ценность, сбор минералогических, палеонтологических и других уникальных геологических материалов.

Недра могут предоставляться в пользование одновременно для геологического изучения (поисков, разведки) и добычи полезных ископаемых.

Пользование недрами может быть постоянным или временным. Постоянным признается пользование недрами без заранее установленного срока. Во временное пользование недра предоставляются на срок: для геологического изучения недр, строительства и (или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых, - до 5 лет; для добычи полезных ископаемых - до 20 лет; при совмещении указанных видов пользования - до 25 лет. При необходимости срок временного пользования недрами может быть продлен на период, не превышающий соответственно вышеуказанные сроки.

Земли, предоставленные для пользования недрами, не отнесены законом к самостоятельной категории земельного фонда, как это сделано в отношении земель, например, лесного или водного фонда. Они отграничиваются от других земель по целевому назначению.

Особенности правового режима земель для пользования недрами состоят в особом правовом регулировании отношений по недропользованию и пользованию этими землями. Они заключаются также в особом круге субъектов права пользования этими землями, основаниях предоставления участков недр и земельных участков в пользование, порядке предоставления земельных участков для указанных целей, круге прав и обязанностей пользователей и ряде иных.

Участки недр для геологического изучения предоставляются с соблюдением указанных выше правил без изъятия земельных участков у землевладельцев, землепользователей и собственников земли.

Для добычи полезных ископаемых участки недр предоставляются в пределах горного отвода и предоставленного пользователю земельного участка. Аналогичным образом предоставляются участки недр для добычи торфа и сапропелей, строительства и

(или) эксплуатации подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Пользователями недр могут быть юридические лица независимо от форм собственности и подчиненности и физические лица, в том числе иностранные. Пользователями недр для добычи радиоактивного сырья и захоронения радиоактивных отходов и токсичных веществ могут быть только государственные предприятия и организации

В соответствии со ст. 30 Кодекса о недрах землевладельцы, землепользователи и собственники земель имеют в пределах предоставленных им в установленном порядке земельных участков осуществлять добычу для своих хозяйственных нужд общераспространенных полезных ископаемых, а также строительство и (или) эксплуатацию подземных сооружений, не связанных с добычей полезных ископаемых.

Без изъятия земельных участков у землевладельцев, землепользователей и собственников земель в пределах геологического отвода участки недр предоставляются их пользователям для геологического изучения.

Пользователи недрами наделены широким кругом прав. Так, они вправе самостоятельно выбирать формы и методы хозяйствования, использовать в установленном порядке добытое сырье, если иное не оговорено в лицензии, производить без дополнительного разрешения геологическое изучение недр за счет собственных средств в пределах предоставленного горного отвода, а также ограничивать застройку площадей залегания полезных ископаемых.

Пользователи недр обязаны использовать предоставленные участки недр в соответствии с целью, для которой они предоставлены, выполнять условия пользования, определенные в лицензии, своевременно и в полном объеме вносить платежи за пользование недрами, вести регистрацию и учет всех видов работ по недропользованию, обеспечивать безопасное ведение работ, связанное с использованием недрами, и др. Правовой режим земель для целей недропользования обладает и той спецификой, что данные участки необходимо восстанавливать. Недропользователи обязаны приводить земельные участки и другие природные объекты, нарушенные при пользовании недрами, в состояние, пригодное для дальнейшего их использования, возмещать вред землевладельцам, землепользователям и собственникам земель.

Разрешение на проведение изыскательских работ на земельных участках выдается районным, городским исполнительным и распорядительным органом на срок не более одного года по согласованию с землепользователями, землевладельцами и собственниками земельных участков.

Сроки и место проведения указанных работ согласовываются с землепользователями, землевладельцами и собственниками земельных участков.

Передача рекультивированных земель для использования их по назначению производится в соответствии с «Положением о порядке передачи рекультивированных земель землевладельцам и землепользователям субъектами хозяйствования, разрабатывающими месторождения полезных ископаемых и торфа, а также проводящими геологоразведочные, изыскательские, строительные и иные работы, связанные с нарушением почвенного покрова», утвержденным приказом Государственного комитета по земельным ресурсам, геодезии и картографии Республики Беларусь от 25 апреля 1997 г. №22.

## **1. 7 Лекция №7 ( 4 час)**

**Тема:** «Землеустройство в системе управления земельными ресурсами.»

### **1.7.1 Вопросы лекции:**

1. Оценка земельных ресурсов

2. Место землеустройства в регулировании земельных отношений и управлении земельными ресурсами.
3. Применение понятийного аппарата в современном землеустройстве (термины, определения, понятия).

### **1.7.2 Краткое содержание вопросов:**

#### **1. Оценка земельных ресурсов**

Экономическая оценка земли в системе земельного кадастра характеризует экономическую, хозяйственную ценность земли как средства производства определяет производительную способность разнокачественных земель с помощью системы экономических показателей при учете всего комплекса природных и экономических условий хозяйствования.

Экономическая оценка земель - это сравнительная оценка экономического плодородия по экономическим показателям при сопоставимых условиях производства.

Качество земель определяется эффективностью равновеликих затрат, вложенных в землю различного плодородия и местоположения. При экономической оценке земель принимаются во внимание те производственные затраты, которые получили наибольшее распространение при использовании определенных агропроизводственных групп почв. Эти затраты составляют общественно - необходимый уровень затрат производства на участках с соответствующими природными и экономическими условиями при допустимом уровне хозяйствования.

Объект экономической оценки земель неразрывно связан с предметом их оценки. Предметом экономической оценки может быть только ее общественная потребительная стоимость как средства производства. При этом общественная потребительная стоимость земли рассматривается в неразрывном единстве ее естественных и общественно-экономических условий, определяющих полезность этих свойств. Объектом следует считать определенные единицы земельной площади, которые отличаются по экономическому плодородию. Следовательно, объектом экономической оценки земель (в отличие от бонитировки почв) выступает не почва, а земля как средство производства. Другими словами, объект экономической оценки земель представляет почву в совокупности со всеми природными факторами, определяющими понятие земли с учетом конкретных производственных и экономических условий ее использования в процессе производства. При проведении земельно-оценочных работ совокупность этих условий аккумулируется в конкретной оцениваемой единице площади - агропроизводственной группе почв. При экономической оценке земель учитывается местоположение оцениваемой агрогруппы почв по экономическим условиям хозяйствования, что достигается путем проведения земельно-оценочного районирования.

#### **2. Место землеустройства в регулировании земельных отношений и управлении земельными ресурсами.**

В общей теории права нет единого мнения о месте земельного права в системе права. Так, В.И. Гойман земельное право считает отраслью частного права, которая регулирует отношения, связанные с владением, пользованием и распоряжением землей, а В.М. Левченко и И.Н. Сенякин земельное право относят к фундаментальным отраслям права (или главным профилирующим) наряду с конституционным, административным, гражданским и уголовным.[51] В.С. Нерсисянц также относит земельное право к основным отраслям современного российского права наряду с конституционным (государственным) правом, которое имеет решающее значение, и административным, гражданским, предпринимательским, уголовным правом, трудовым правом, семейным правом, финансовым правом, природоохранным правом, гражданским процессуальным, уголовно-процессуальным и исправительно-трудовым правом. [52]



В.А. Четвернин[53] характеризует земельное право как исторически отделившуюся во второй половине XX в. подотрасль гражданского права, сформировавшуюся в комплексную отрасль правового законодательства, которая сочетает в себе нормы гражданского и административного права. Он обосновывает это обособление тем, что экспансия административного права не является результатом произвольного законодательства. Она необходима для защиты публичного интереса от произвола частных лиц в усложняющихся общественных отношениях. «Так земля и другие природные ресурсы составляют особые объекты собственности. Это природные объекты, образующие среду обитания человека, естественную среду, в которой существует население государства, развивается общество. Поэтому земля и другие природные ресурсы являются объектом публичного интереса, выражаемого и защищаемого государством. Путём кодификации норм права, регулирующих отношения собственности на землю и другие природные ресурсы, а также отношения землепользования (использования природных ресурсов) законодатель создаёт комплексные отрасли земельного и природоресурсного правового законодательства. Специфика этого законодательства — административно — правовое регулирование землепользования (использования природных ресурсов) независимо от формы собственности. В частности, земельное законодательство устанавливает обязательные для всех собственников и землепользователей режимы использования земель разных категорий, земель имеющих разное предназначение. Смысл земельного законодательства — ограничение правомочий собственности на землю по мотивам публичного интереса

3.Применение понятийного аппарата в современном землеустройстве (термины, определения, понятия).

Землеустройство это мероприятия по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны, образованию новых и упорядочению существующих объектов землеустройства и установлению их границ на местности (территориальное землеустройство), организации рационального использования гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства, а также по организации территорий, используемых общинами коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации и лицами, относящимися к коренным малочисленным народам Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, для обеспечения их традиционного образа жизни (внутрихозяйственное землеустройство). Землеустройство проводится в обязательном порядке в случаях:

- изменения границ объектов землеустройства;
- предоставления и изъятия земельных участков;
- определения границ ограниченных в использовании частей объектов землеустройства;

- перераспределения используемых гражданами и юридическими лицами земельных участков для осуществления сельскохозяйственного производства;

- выявления нарушенных земель, а также земель, подверженных водной и ветровой эрозии, селям, подтоплению, заболачиванию, вторичному засолению, иссушению, уплотнению, загрязнению отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражению и другим негативным воздействиям;

- проведения мероприятий по восстановлению и консервации земель, рекультивации нарушенных земель, защите земель от эрозии, селей, подтопления, заболачивания, вторичного засоления, иссушения, уплотнения, загрязнения отходами производства и потребления, радиоактивными и химическими веществами, заражения и других негативных воздействий.

Основаниями проведения землеустройства являются: решения федеральных органов государственной власти, органов государственной власти

субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о проведении землеустройства;  
договоры о проведении землеустройства; судебные решения.

### **1. 8 Лекция №8 ( 4 часа).**

**Тема:** «Методический инструментарий обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений»

#### **1.8.1 Вопросы лекции:**

1. Методика распределения и перераспределения сельхозугодий по хозяйствующим субъектам.
2. Роль землеустройства в осуществлении земельных преобразований и реализации земельной реформы

#### **1.8.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Методика распределения и перераспределения сельхозугодий по хозяйствующим субъектам.

В земельно-правовую теорию и практику давно и прочно вошло понятие распределения и перераспределения земель для их целевого хозяйственного использования. Распределение и перераспределение земель представляют собой непрерывный процесс перехода права на земельные участки от одних субъектов к другим, вызываемый объективной необходимостью постоянного вовлечения их в хозяйственный оборот. Этот процесс регламентирован законодательством, регулируется им с учетом приоритета особо ценных в хозяйственном отношении земель и представляет собой оборот земельных участков.

Есть два способа распределения и перераспределения земель:

- посредством издания административных актов соответствующими компетентными органами, т.е., по сути, первичное предоставление земельных участков;
- посредством совершения гражданско-правовых сделок с земельными участками.

Правовое регулирование гражданско-правовых сделок было рассмотрено в предыдущих разделах настоящего учебника. Здесь же будет подробно рассмотрен вопрос правового регулирования отношений, связанных с административным механизмом распределения и перераспределения земель. Он предполагает возможность предоставления как свободных земель, т.е. не находящихся в чьем-либо владении и пользовании (как правило, это земли, находящиеся в государственной и муниципальной собственности), так и земель, находящихся во владении и пользовании (в том числе и в собственности) конкретных граждан или юридических лиц. В последнем случае предоставлению земельных участков предшествует изъятие их у тех лиц, в чьих собственности или пользовании они находятся.

Предоставление земельных участков, как и их изъятие, осуществляется на основании решений (постановлений) исполнительных органов государственной власти или органов местного самоуправления в пределах их компетенции (ст. 29 ЗК РФ). Общие рамки компетенции указанных органов определены ст. ст. 8 - 11 ЗК РФ. Установлено, что управление и распоряжение земельными участками, включая изъятие и предоставление их для государственных и муниципальных нужд, осуществляются их собственниками, т.е. Российской Федерацией в отношении земель, находящихся в федеральной собственности, субъектами РФ в отношении земель, находящихся в их собственности, и органами местного самоуправления в отношении земель, находящихся в муниципальной собственности. Из этого общего правила следует одно исключение для субъектов РФ: они вправе, помимо земель, принадлежащих им на праве собственности, осуществлять отнесение к целевым категориям и перевод из одной категории в другую земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в муниципальной и частной

собственности. Соответственно, этих полномочий органы местного самоуправления, а также граждане и юридические лица лишены. Очевидно, что Российская Федерация и ее субъекты могут при необходимости делегировать свои полномочия по распоряжению землей нижестоящим по подчиненности органам.

Распоряжение землями, относящимися к неразграниченной государственной собственности, осуществляется крупными муниципальными образованиями - районами и округами, за исключением административных центров и столиц субъектов Федерации, порядок предоставления земельных участков в которых осуществляется по правилам, определяемым органами государственной власти субъектов Федерации.

С точки зрения особенностей процессуального механизма предоставление земельных участков законодательством разграничивается на:

- предоставление земель для строительства;
- предоставление земель для целей, не связанных со строительством (ст. ст. 30 - 34 ЗК РФ).

## 2. Роль землеустройства в осуществлении земельных преобразований и реализации земельной реформы

Общество в процессе экономического и социального развития постоянно изменяет и совершенствует организацию территории, на которой оно функционирует.

Территорией называется ограниченная часть земной поверхности с присущими ей природными и антропогенными (созданными человеком) свойствами и ресурсами; она характеризуется площадью, протяженностью, местоположением, конфигурацией и другими качествами.

Организация территории — это ее упорядочение, приведение в определенную систему, соответствующую конкретным производственным или социальным целям. Деятельность людей по приспособлению земли и организации территории для определенных потребностей получила название землеустройства. С этой целью земельные массивы делятся на участки того или иного назначения и размера, размещенные определенным образом относительно друг друга для использования в различных сферах хозяйственной деятельности. На этих участках размещаются предприятия, поля, дороги, населенные пункты и так далее.

Землеустройство осуществляется прежде всего для получения определенного экономического результата. Поэтому землеустроительные органы должны в максимальной степени подчинить свои действия потребностям развития производства. Следовательно, землеустройство представляет собой экономическую операцию, хотя и совершаемую с помощью специальных действий правового и технического характера.

Посредством землеустройства решаются сложные задачи возникновения, укрепления или дробление и ликвидации землевладений и землепользования. Через землеустройство происходит и смена форм землевладения и землепользования в стране. Тем самым определяется его важная роль в проведении земельной реформы и достижении ее целей.

Существовавший в бывшем СССР земельный строй начал формироваться сразу после Октябрьской революции 1917 г., когда был принят Декрет о земле, и окончательно сложился к середине 30-х годов, после коллективизации сельского хозяйства.

Наиболее характерной чертой этого строя было то, что единым и единственным собственником всей земли, составляющей территорию страны в пределах ее границ, было государство. Земля не могла принадлежать никому, кроме государства. Всем, кому она требовалась, она предоставлялась только в пользование. Значительные по площади и ценности участки предоставлялись землепользователям только высшими государственными органами (Советом Министров союзной республики), поскольку считалось, что это обеспечивает охрану и рациональное использование земельных ресурсов. В пользование земля предоставлялась бессрочно и бесплатно.

Основными землепользователями в сельском хозяйстве были колхозы, совхозы и другие государственные сельскохозяйственные предприятия. Гражданам эти земли предоставлялись в пользование только для ведения личного подсобного хозяйства без применения наемного труда. Существовало право вторичного землепользования: колхозы и совхозы предоставляли в пользование своим работникам приусадебные участки. Закон обязывал всех землепользователей использовать землю рационально и в соответствии с ее назначением. Правовой основой земельного строя служили Основы земельного законодательства Союза ССР и союзных республик, земельные кодексы союзных республик и другие законы.

Эта система земельных отношений не обеспечивала эффективное и рациональное использование земли в сельском (хозяйстве и других отраслях). Несмотря на строгий государственный контроль, ценные земли разбазаривались, эрозия охватила миллионы гектаров. Крестьяне были фактически отчуждены от земли, что не могло не сказаться крайне отрицательно на развитии сельского хозяйства. Экологическое состояние значительных территорий неуклонно ухудшалось. Все это, в конечном счете, привело к необходимости осуществления радикальной земельной реформы в стране, начавшейся в России в 1990 г., когда Верховный Совет РСФСР принял Закон «О земельной реформе», а Правительство утвердило Республиканскую программу ее проведения.

Земельная реформа — это законодательно оформленное радикальное переустройство земельного строя и земельных отношений, связанное с преобразованием форм собственности на землю, передачей земли от одних собственников и пользователей другим и соответствующим изменением форм территориального устройства в стране.

Таким образом, земельная реформа — это регулируемый и находящийся под контролем государства процесс перехода к новому земельному строю, представляющий собой концентрированное выражение его земельной политики. Реформа предполагает осуществление совокупности правовых, экономических, технических и организационных мер, обеспечивающих сравнительно быстрый и безболезненный переход к новым, формам собственности на землю, землевладения и землепользования.

Чтобы обеспечить рост производства сельскохозяйственной продукции, повышение плодородия почв, необходимо задействовать экономические интересы производителей; поэтому основой земельной политики должен стать эффективный экономический механизм регулирования земельных отношений. Он должен быть связан с соответствующими правовыми и организационными мерами и вписываться в общую социально-экономическую политику государства.

Экономический механизм земельной реформы базируется на следующих основных положениях:

- обязательный учет действия объективных экономических законов и процессов, происходящих в обществе;
- сочетание экономических интересов государства, отдельных предприятий и граждан;
- экономическая защита сельскохозяйственного землевладения и землепользования, а также защита земель от деградации;
- приоритет природоохранных целей над производственными;
- экономическое стимулирование рационального землепользования;
- экономическая эффективность всех осуществляемых мероприятий.

Денежные средства, необходимые для осуществления земельной реформы, формируются за счет следующих поступлений:

- платы за землю (земельного налога и арендной платы);
- компенсационных платежей за сельскохозяйственные угодья, изымаемые для несельскохозяйственных целей;
- отчислений от продажи земли и иной недвижимости;
- отчислений, связанных с регистрацией землевладений и землепользований;

- целевых государственных дотаций и отчислений от прибыли предприятий, направляемых на осуществление земельной политики, организацию рационального использования и охрану земли;

- других источников (пени, штрафы, международная помощь и так далее).

Введение платы за землю, несмотря на несовершенство существующих ее механизмов, уже позволило подключить экономические интересы землепользователей и ускорить осуществление земельной реформы по всем направлениям.

Земельная политика государства может осуществляться органами исполнительной и законодательной власти, судебными, финансовыми, банковскими органами, различными комитетами. Однако к связи с наличием у них множества других функций, связанных с реализацией внешней и внутренней политики в области экономики и социальной жизни, возникает объективная потребность в создании специальных органов, занимающихся в первую очередь вопросами земельной политики. Цель их деятельности — обеспечить определенный порядок в использовании земель, охранять и закреплять право собственности на землю, облегчать переход права собственности от одного лица (учреждения, организации) к другому; при необходимости определять порядок налогообложения земель и изъятия земельной ренты; организовывать хозяйственно целесообразное использование земли. Поэтому на эти органы обычно возлагаются задачи ведения земельного кадастра, предоставления и изъятия земель, разрешение земельных споров, внутрихозяйственной организации территории, планирования и контроля за использованием земель и осуществлением земельного законодательства.

С точки зрения государства, и права, землеустройство представляет собой деятельность государственных органов по техническому и юридическому оформлению земельных отношений, установлению, обеспечению и охране прав землепользования (землевладения), целенаправленному регулированию использования земли. Другими словами, землеустройство — это установленная законом процедура, направленная на осуществление земельной политики государства. Поэтому в известной мере оно выступает в качестве орудия (системы мер), посредством которого государство регулирует земельные отношения в своих интересах.

Государственный характер землеустройства определяет соответствующий землеустроительный процесс и землеустроительное делопроизводство, имеющие юридическую, техническую и экономическую стороны. Юридическая сторона этого процесса определяет порядок возбуждения, исполнения, утверждения и движения землеустроительного дела; техническая сторона — порядок составления, оформления, выдачи и содержание документов; экономическая — содержание и обоснование проекта, организацию и технологию землеустроительных работ, их финансирование, стоимость и так далее.

Земельная политика государства реализуется наиболее эффективно, когда специально уполномоченные органы находятся в составе и действуют совместно с органами государственного управления или же наделены от имени государства соответствующими правами. Этим объясняется тот факт, что в ряде случаев стандартных правовых, экономических и организационных мер, осуществляемых этими органами, оказывается недостаточно и государство берет в свои руки непосредственное распоряжение земельным фондом, осуществляя аграрные преобразования, земельные реформы, национализацию. Так, при переходе от феодализма к капитализму в ряде стран с помощью землеустройства проводилась политика обезземеливания мелких производителей. Например, в Англии в процессе огораживания (XV—XVII вв.) земли, с которых насильственно сгонялись крестьяне, разбивались на крупные земельные владения для ведения капиталистического сельского хозяйства. В Германии в XVI—XVIII вв. с помощью землеустройства укреплялось помещичье землевладение; крестьянам оставлялись лишь небольшие участки. Во многом аналогичным образом действовало и правительство России во время реформ 1861 и 1906 гг.

Основная тяжесть работ по реализации земельной политики государства ложится на специально уполномоченные государственные органы, имеющие соответствующую структуру, материально-техническое обеспечение и квалифицированные кадры, способные юридически грамотно, технически правильно и экономически обоснованно решать назревшие проблемы земельной реформы. В то же время с возникновением принципиально новых задач их структура и полномочия нуждаются в дальнейшем развитии и совершенствовании.

Основные признаки проведения реформы:

1) отмена монополии государственной собственности на землю, этот принцип реализован на основе ст. 9 и 36 Конституции РФ, в которой земля может находиться в государственной и муниципальной собственности;

2) введение рыночных отношений в области землепользования, земля стала предметом купле – продажи, как и все объекты недвижимости;

3) введение платы за землю;

4) децентрализация управления земельным фондом страны – разделение земель по уровням собственности, управление землями федеральной собственности осуществляется правительством, краевой собственности – администрацией края, землями муниципальной и частной собственности – органами МСУ.

## **1. 9 Лекция №9 ( 4 часа).**

**Тема:** «Организационно-экономический инструментарий обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений.»

### **1.9.1 Вопросы лекции:**

1. Теоретические основы моделирования деятельности по реализации государственной экономической политики в сфере инноваций и инвестиций
2. Концептуальные подходы к созданию национальной инновационной системы
3. Первоочередные задачи по созданию национальной инновационной системы

### **1.9.2 Краткое содержание вопросов:**

1. Теоретические основы моделирования деятельности по реализации государственной экономической политики в сфере инноваций и инвестиций

Моделирование в широком смысле является методом научного познания. На практике моделирование используется при организации, планировании, совершенствовании конкретных видов деятельности. Моделирование предполагает построение определенного образа исследуемого объекта (предмета, процесса или явления), представляющего собой систему элементов, воспроизводящих его основные характеристики (стороны, связи, функции и т.п.). Аналогия между исследуемым объектом и моделью позволяет переходить от модели к самому объекту и переносить на него результаты, полученные при исследовании модели. В данном случае объектом исследования является деятельность органов государственной власти и субъектов хозяйствования по обеспечению экономической безопасности, модель которой необходимо построить.

В соответствии с системным подходом, модель деятельности по обеспечению экономической безопасности в качестве своих элементов должна, на наш взгляд, включать:

- цели и задачи деятельности;
- субъект деятельности;
- объект деятельности и его основные особенности;

- угрозы объекту защиты и механизмы их реализации;
- условия, в которых эта деятельность осуществляется (или особенности среды);
- формы, методы и средства, используемые субъектами деятельности для достижения своих целей и решения конкретных задач;
- тактика использования сил и средств для защиты интересов;
- результат деятельности как прогнозируемая форма достижения цели.

Исходным моментом моделирования является определение цели такой деятельности. По нашему мнению, она формулируется в определении экономической безопасности. В отличие от существующих подходов определение экономической безопасности, предложенное в данной работе, делает акцент на том, то – это состояние системы экономических отношений между субъектами хозяйствования, индивидами, государственными институтами как в рамках национальной экономики, так и в иных сферах экономической деятельности, обеспечивающее возможность полной реализации и защищенность жизненно важных экономических интересов от внешних и внутренних угроз через устранение предпосылок и преодоление существующих противоречий, достижение сбалансированности интересов каждого из участников экономических отношений. То есть, должна быть построена модель деятельности, которая будет обеспечивать такое состояние системы экономических отношений.

Обеспечение экономической безопасности - это деятельность по созданию условий для стабильного бескризисного развития экономической системы, выявлению, предупреждению и пресечению угроз, устранению противоречий между интересами различных государств, социальных групп, общества и индивида. Главной целью обеспечения национальной экономической безопасности является разрешение противоречий между экономическими интересами субъектов хозяйствования, государства, личности и общества, между интересами различных государств в сфере международных экономических отношений, создание благоприятных условий для эквивалентной, равноправной реализации жизненно важных экономических интересов всех субъектов экономических отношений.

Обеспечение экономической безопасности представляет собой целенаправленную, постоянно осуществляемую деятельность (хозяйственную, нормотворческую, аналитическую, организационную, оперативно-розыскную и прочую) всех субъектов экономической безопасности по защите жизненно важных экономических интересов, основными этапами которой являются: вычленение жизненно важных экономических интересов в каждой сфере хозяйственной деятельности; создание механизмов прогнозирования и выявления угроз; формирование системы противодействия существующим и возникающим угрозам; разработка механизмов взаимодействия всех субъектов системы безопасности.

Система обеспечения экономической безопасности включает в себя совокупность субъектов экономической безопасности, систему мер и деятельность по их реализации в целях защиты жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз.

Субъектами обеспечения экономической безопасности являются государство и его структуры, юридические и физические лица, иные субъекты хозяйствования.

Основным субъектом экономической безопасности, обеспечивающим ее реализацию на национальном, общественном, государственном уровне, а так же оказывающем существенное влияние на реализацию экономической безопасности личности (граждан) является государство, осуществляющее функции в данной области через органы законодательной, исполнительной и судебной власти.

Юридические и физические лица (граждане) обеспечивают своей деятельностью собственную экономическую безопасность, защищая и реализовывая жизненно важные экономические интересы, но также обязаны в соответствии с настоящим Законом,

законами и другими нормативными актами Украины, регулирующими отношения в сфере экономической деятельности, не допускать ущемления национальных и государственных интересов, обеспечивать условия для их приоритетной реализации.

В систему органов, обеспечивающих национальную экономическую безопасность (или иными словами – субъектами системы обеспечения экономической безопасности являются) входят Президент, Кабинет Министров, органы законодательной и исполнительной власти всех уровней, Министерства и ведомства, предприятия и учреждения различных форм собственности, юридические и физические лица.

Система обеспечения национальной экономической безопасности объединяет целенаправленную деятельность государственных органов, должностных лиц и граждан Украины по защите жизненно важных экономических интересов личности, общества и государства от всех видов угроз внешнего и внутреннего характера.

Для обеспечения национальной экономической безопасности данными субъектами осуществляется система мер (правового, экономического, организационного, аналитического, оперативно—розыскного и иного необходимого для защиты экономических интересов характера), включающая в себя: разработку экономических механизмов регулирования системы экономических отношений в обществе; принятие правовых, нормативных актов, закрепляющих сложившуюся систему экономических отношений и регулирующих практику хозяйственной деятельности; осуществление организационных и управленческих действий, обеспечивающих функционирование всех субъектов хозяйствования и эффективную, эквивалентную реализацию их интересов.

Предметом государственной деятельности в области обеспечения национальной экономической безопасности являются:

- определение и мониторинг факторов, подрывающих устойчивость социально-экономической системы и государства в краткосрочной и долгосрочной перспективе;
- формирование и проведение экономической политики (определение целей, приоритетов, задач и направлений обеспечения экономической безопасности).

Приоритетные направления обеспечения национальной экономической безопасности должны формулироваться в Программы (Стратегии) обеспечения экономической безопасности Украины.

Программа (Стратегия) обеспечения экономической безопасности Украины – это система политических, экономических, организационных, правовых мер, обеспечивающих выделение национальных жизненно важных экономических интересов общества и всех граждан, предприятий, Министерств и ведомств, субъектов хозяйствования и угроз им на данном историческом отрезке времени в условиях сложившейся внешнеполитической, социально-экономической обстановки. Программа (Стратегия) может включать характеристику условий, факторов и важнейших параметров и пороговых показателей, достижение которых обеспечит условия для реализации всей системы национальных жизненно важных экономических интересов.

На основе Программы (Стратегии) Министерства и ведомства должны готовить Планы мероприятий по обеспечению экономической безопасности в соответствующей сфере экономической деятельности.

Каждый из субъектов обеспечения экономической безопасности выполняет свои функции в определенной сфере хозяйственной, управленческой или организационной деятельности, реализует деятельность по обеспечению экономической безопасности за счет разработки мер экономического, правового, аналитического, оперативно-розыскного и иного характера в соответствии с компетенцией возложенной на него законодательством Украины.

Программа (Стратегия) обеспечения экономической безопасности составляет основу планирования деятельности каждого субъекта. Содержание этой деятельности определяется моделью, разрабатываемой каждым из субъектов применительно к специфике деятельности в той или иной сфере и с учетом:



- условий той сфере хозяйственной жизни, в которой данный субъект осуществляет свою деятельность;
- имеющихся в распоряжении субъекта механизмов, средств и мер противодействия угрозам, возможностей их предотвращения;
- функций, которые то или иное структурное подразделение выполняет в рамках хозяйственной деятельности.
- выявление угроз и субъектов угроз экономической безопасности в современных условиях;
- определение объектов защиты;
- механизм выявления жизненно важных экономических интересов страны или субъекта хозяйствования, сфер и особенностей их реализации;
- выявление субъектов, чья деятельность наносит ущерб жизненно важным экономическим интересам личности, предприятия, общества и государства;
- определение признаков, свидетельствующих о совершении действий, наносящих ущерб жизненно важным экономическим интересам страны или субъекта хозяйствования;
- определение основных факторов и условий, складывающихся в сфере обеспечения экономической безопасности государства или предприятия;
- анализ особенностей и механизмов нанесения ущерба жизненно важным экономическим интересам страны или хозяйствующим субъектам;
- определение компетенции и взаимоотношений органов, осуществляющих деятельность по обеспечению экономической безопасности;
- формирование системы мер по реализации жизненно важных экономических интересов;
- деятельность по противодействию угрозам и локализации их последствий.

Следует подчеркнуть, что эффективность деятельности по обеспечению экономической безопасности будет тем выше, чем более четко будут определены объект защиты и угрозы. Именно от определения того, что необходимо защищать и от чего зависит содержание Программы (Стратегии) деятельности каждого субъекта системы обеспечения экономической безопасности. На первый взгляд может показаться, что ответ лежит на поверхности - раз речь идет об экономической безопасности, то и объектом безопасности является экономика. К сожалению, «видимая часть айсберга» изначально оказала воздействие на подходы к определению экономической безопасности таким образом, что последнюю стали рассматривать, как способность национальной экономики обеспечивать благосостояние нации и стабильность внутреннего рынка независимо от действия внешних факторов. Соответственно достижение экономической безопасности связывалось с таким состоянием экономики, когда негативное влияние извне нейтрализовалось компенсирующими резервами хозяйства страны, и сохранялась экономическая, социальная и политическая стабильность. Из такой формулировки вытекало, что обеспечение экономической безопасности реализуется как процесс разработки системы мер по стабилизации экономического положения, но не предусматривалась деятельность по предотвращению угроз.

На наш взгляд, следует обратить внимание на то, что на всех уровнях или государства, или предприятия, подходы к обеспечению экономической безопасности практически базируются на вычленении в качестве объекта экономической безопасности тех или иных проблем, решение которых является жизненно важным экономическим интересом. Иными словами, фактически реализуется общий методологический подход к построению концепции экономической безопасности на основе анализа реально существующих жизненно важных экономических интересов и отношений как объекта экономической безопасности.

В общем плане экономические интересы определяются как совокупность потребностей, формирующихся у индивидов, социальных общностей и иных субъектов хозяйствования под влиянием системы экономических отношений и побуждающих их к

активной хозяйственной деятельности. Удовлетворение важных, значимых потребностей обуславливает процесс функционирования и развития, как мировой экономики, экономик отдельных стран, так и жизнедеятельности отдельного индивида-производителя. Поэтому жизненно важные национальные экономические интересы могут быть определены как совокупность потребностей, удовлетворение которых обеспечивает жизнедеятельность личности, предприятия, общества и государства в данный промежуток времени.

- необходимо создать иерархию интересов - вычленять долгосрочные, перспективные и краткосрочные, но не менее жизненно важные интересы;
- постоянно корректировать эту систему с учетом как изменяющихся условий развития, так и возникающих новых угроз.

Не менее важное методологическое значение для построения системы обеспечения экономической безопасности наряду с ее объектом имеет вопрос о реальных и потенциальных угрозах жизненно важным экономическим интересам, условиям и возможностям их реализации. Разработка концепции должна основываться на учете всего комплекса угроз экономической безопасности, а именно - формирующихся условий и факторов, негативно воздействующих на прогрессивное развитие страны, препятствующих или исключающих возможность реализации жизненно важных экономических интересов личности, общества, государства, системы экономических отношений между ними. Иначе система обеспечения экономической безопасности будет запаздывать с мерами защиты или принимать неадекватные угрозам действия.

Концепция ООН, например, в качестве угроз экономической безопасности государств рассматривает такие факторы как:

- необеспеченность экономики сырьем и энергоресурсами;
- необеспеченность продуктами питания;
- нерациональная эксплуатация природных ресурсов;
- необеспеченность производственно-техническим и научным потенциалом;
- стихийные бедствия (неурожаи, землетрясения, наводнения, засухи и другие факторы природного характера);
- деградация окружающей среды;
- механизм функционирования системы международной торговли, основанный на неэквивалентном обмене;
- протекционистские меры, блокады и эмбарго, используемые в политических целях;
- нестабильность цен на сырье;
- недостатки системы частного финансирования, приводящие к кризису задолженности;
- частые колебания процентных ставок;
- ограничения по политическим причинам доступа на рынки кредитов;
- ограничения по чисто политическим причинам объема помощи;
- несовершенство механизма принятия решений, регулирующего функционирование валютной системы и др.

Нет необходимости возражать против вычленения этих угроз экономической безопасности. Но следует учитывать, что они сформулированы, исходя из потребностей развивающихся стран, и затрагивают, прежде всего, систему международных экономических отношений. Применительно к нынешней ситуации в Украине речь следует вести о том, что наряду с внешними угрозами на экономическую безопасность в большей степени оказывают влияние внутренние угрозы, обусловленные наличием и обострением противоречий внутри государства.

Вычленение процессов и факторов экономического развития, представляющих угрозу экономической безопасности республики или субъектов хозяйствования должно базироваться на оценке степени их влияния на условия и возможности реализации

жизненно важных экономических интересов. В качестве некоторых таких процессов и факторов, негативно влияющих на экономическую безопасность Украины и производителей в современных условиях должны рассматриваться:

- разрыв хозяйственных связей в производственной сфере и бурное развитие связей в сфере перекупки и перепродажи;
- разрушение существовавшей экономической структуры без адекватного формирования новых хозяйственных структур и производственных и технологических отношений;
- значительный рост теневой экономики, криминализация экономики, рост экономической преступности.
- инфляция;
- «Чернобыльский» фактор и другие.

В этой связи, видимо, целесообразно проводить более детальную классификацию факторов экономической безопасности, что позволит подойти к проблеме ее обеспечения с учетом ситуации в стране.

Одним из оснований такой классификации может стать вычленение факторов, влияющих на реализацию экономических интересов. Ко второй группе факторов, на наш взгляд, относятся факторы, обеспечивающие устойчивость экономического развития. Третья группа, - факторы, создающие условия для возникновения сфер более вероятностного нанесения экономического ущерба. Видимо, целесообразно проводить классификацию и по такому основанию как отношение к компетенции тех или иных элементов государственного аппарата по обеспечению экономической безопасности. Такая классификация, по нашему мнению, позволит более детально учесть все факторы при организации системы обеспечения экономической безопасности страны, разграничить компетенцию государственных органов и сформулировать задачи по обеспечению экономической безопасности на ближайшую и отдаленную перспективу.

Для построения концепции экономической безопасности методологическое значение также имеет и вопрос об определении «носителей», источников или субъектов угроз, чьи именно действия и направлены против жизненно-важных экономических интересов общества и государства. И если в одном случае их носителями являются природные силы, объективные процессы и факторы экономического развития, то в другом, таковыми являются конкретные субъекты хозяйствования.

В качестве же субъектов угроз экономической безопасности, чьи конкретные действия наносят ущерб жизненно-важным экономическим интересам страны, следует, на наш взгляд, рассматривать:

- юридических лиц (предприниматели, фирмы, фонды и благотворительные организации; государственные предприятия и другие субъекты хозяйствования);
- физических лиц, профессионально выполняющие работу экономического характера (частные производители и предприниматели, не имеющие статуса юридического лица; руководители, осуществляющие от имени предприятий хозяйственные операции; сотрудники государственных организаций и учреждений и пр.);
- иностранных юридических лиц, организации, фирмы, спецслужбы и т.д.;
- организованную преступность, действующую как внутри страны, так и за рубежом.

Следует учитывать, что все субъекты хозяйствования могут иметь противоречащие общенародным и государственным личные, корыстные экономические интересы и использовать формы, методы деятельности, которые им позволяют достигнуть нужного результата. И в этом отношении они функционируют в рамках прав, предоставленных им Конституцией. Однако с другой стороны, их действия могут ущемлять жизненно важные экономические интересы общества, государства или других субъектов хозяйствования, то есть являться угрозой экономической безопасности республики или отдельного производителя. Иными словами, они реально выступают субъектами угроз

экономической безопасности. Поэтому при оценке данных субъектов как носителей угроз в современных условиях следует исходить из критерия соответствия их деятельности установленным правовым, хозяйственным нормам и правилам.

Соответственно, в узком понимании, как экономическая безопасность предприятия, отрасли, региона или субъектов хозяйствования - это защищенность производственных, финансовых, юридических и иных отношений и организационных связей, материальных, финансовых и интеллектуальных ресурсов, при котором реализуются их экономические интересы.

Структурный аспект проблемы предполагает выделение основных факторов, влияющих на экономическую безопасность государства и субъектов хозяйствования. Эти факторы можно разделить на группы, характеризующие: материальное обеспечение производства; состояние рабочей силы, размеры и прогрессивность основного производственного капитала (фондов); развитие сферы исследований, разработка технологических нововведений, возможность сбыта продукции на внешнем и внутреннем рынках и ряд других.

На уровне субъектов хозяйствования экономическая безопасность как состояние - это наличие таких экономических, производственных и технологических условий, которые позволяют обеспечивать законную реализацию экономических интересов без возникновения противоречий с интересами других субъектов и устойчиво функционировать в данный момент.

В функциональном плане экономическая безопасность тождественна понятию «обеспечение экономической безопасности» и должна рассматриваться как процесс обеспечения, достижения единства жизненно важных интересов; выявления и предупреждения угроз им; противодействия субъектам угроз, что фактически будет обеспечивать создание и упрочнение условий надежного функционирования национальной экономики в ходе ее развития.

Особо следует остановиться на таком этапе деятельности как формирование и осуществление системы мер по реализации жизненно важных экономических интересов. Для каждого государства эта система мер должна предусматривать мероприятия по обеспечению стабильного функционирования экономики и обеспечению ее необходимого развития. Проблема в данном случае заключается в том, что зачастую поддержание стабильности, например, темпов роста национального внутреннего продукта является более актуальной, чем значительный его прирост, не учитывающий реальный уровень национального потребления и ограниченные возможности роста экспорта. Поэтому при формировании системы мер необходимо учитывать как экономическое положение государства, так и его место в международном разделении труда.

Основываясь на предложенной модели обеспечения экономической безопасности, должно реализовываться в деятельности каждого субъекта, однако тот факт, что защищаться должны экономические интересы и между ними существуют противоречия, определяет необходимость рассмотрения особенностей этого процесса.

## 2. Концептуальные подходы к созданию национальной инновационной системы

Активизация инновационной деятельности является фундаментальным условием повышения уровня и качества жизни населения Украины. Модернизация производственной базы, информатизация процессов производства и управления, повышение доли услуг и наукоемких производств в структуре ВВП позволят сформировать новый технологический уклад экономики и повысить на этой основе ее конкурентоспособность. Только таким путем можно обеспечить наращивание экспортного потенциала и устойчивое наращивание ВВП, а значит и уровня жизни населения.

Главное свойство конкурентоспособной экономики – это ее способность к совершенствованию, обновлению, инновациям. Но для этого должен действовать набор стимулов и мотивов, который обеспечивал бы постоянную готовность промышленности

вводить новшества, модернизировать экономику, ускорять развитие. В экономически и технологически развитых странах этот набор складывается из двух основных составляющих: рыночной конкуренции и национальной инновационной системы. Рыночные отношения становятся каркасом сложной и многоплановой архитектуры национальной инновационной системы и роста конкурентоспособности. Национальная инновационная система обеспечивает через деятельность ее субъектов как управленческое воздействие на процессы, реализацию отношений в рамках общепринятых отношений и, возможно, ограничений. Тем самым гарантируется единообразная форма и условия реализации национальных интересов при соблюдении интересов субъектов хозяйствования, то есть обеспечивается экономическая безопасность на национальном и субъектном уровнях.

Исходным условием формирования национальной конкурентной среды является формирование спроса, предложения и механизмов их взаимодействия на рынке научно-технических продуктов.

Спрос хозяйствующих субъектов на научные знания предопределяется такими макроэкономическими предпосылками, как относительно низкий уровень инфляции, невысокие ставки за кредит и равный доступ к кредитам, устойчивое финансовое положение предприятий и другими.

Формирование институциональной инфраструктуры конкурентной инновационной экономики предполагает облегчение выхода на рынок субъектов хозяйствования (уведомительный принцип регистрации, с элементами системы «регистрация в одном окне»), обеспечение свободы экономического поведения (корректировка, либерализация и упрощение механизмов лицензирования хозяйственно-коммерческой деятельности), создание равных условий хозяйствования всем субъектам (повышение эффективности правоприменительной системы, борьба с коррупцией).

Более конкретными шагами в этом направлении можно считать введение института банкротства, четкое юридическое обеспечение прав собственности, в т.ч. частной и интеллектуальной, совершенствование правовых, организационных, экономических предпосылок для развития предпринимательства.

Постиндустриальный прорыв предполагает выдвижение на передний план способность экономических агентов быстро и адекватно реагировать на угрозы, возникающие в ходе конкурентной борьбы на национальном и мировом рынках и возможности, предоставляемые особенностями государственного регулирования экономики и научно-техническим прогрессом в форме новых технологий и продуктов. Реакции экономических агентов на указанные угрозы и возможности реализуются в ходе инновационной деятельности, осуществляемой не только в ходе внедрения новой техники и технологии в производство, но и путем изменения моделей (способов ведения) хозяйственной деятельности, модернизации системы образования, гибкой налоговой политики и т.д.

### 3. Первоочередные задачи по созданию национальной инновационной системы

Мировой опыт показывает, что рост инвестиций в инновационные сферы экономики способствует ускоренному развитию народнохозяйственного комплекса страны и повышению среднего уровня жизни населения. Но это только в целом. Так, в фундаментальной науке известно немало случаев, когда вложение средств не только не окупалось, но и влекло за собой негативные последствия. (нанотехнологии). Следовательно, совершенно справедлива постановка вопроса о том, насколько эффективны те или иные инвестиции и инновации. Кроме этого необходимо осуществлять оценку последствий внедрения инвестиций и инноваций с точки зрения их влияния на усиление процессов интенсификации общественного воспроизводства

Инновации всегда реализуются в определенных организациях – на предприятии, в отрасли, учреждении. И поскольку организация – это иерархическая структура, то инновационный процесс – это процесс управляемый, вернее, планируемый и организуемый в рамках определенной системы управления. Рыночные факторы создают только стимулы для инноваций (с этим в Беларуси большая проблема), а сам процесс по большей части организован правительствами, менеджерами проектов, специальными фондами.

Для эффективного управления инновационными процессами в организации менеджеры нуждаются в цельном и системном инструменте. Инновация как изменение в производственной и управляющей подсистемах предприятия является важным фактором его развития, происходящего в постоянно усложняющихся конкурентных условиях глобализации. Главной движущей силой глобализации является все более требовательный потребитель [7,с.141]. Наряду с суверенитетом покупателя, диктатом его стремительно растущих потребностей глобализация приводит к изменениям в характере конкуренции. Для успеха в конкурентной борьбе с конкурентами необходимы постоянные изменения, обновления. Разрушение и нейтрализация оппонентов предполагает обширную и нарастающую инновационную активность. Сложность в управлении возрастает, а менеджеры все больше заботят вопросы об управлении комплексными инновационными действиями.

Стоит отметить, что под инновациями подразумеваются не только какие-либо технические и технологические изменения. Инновационным может быть сам процесс управления, обучения и т.д.

Под побуждающей (элементарной) инновацией подразумевается изменение некоторого фактора, инициирующее последующую цепочку инноваций в остальных факторах. Инновационное действие представляет собой совокупность взаимосвязанных побуждающих и вызванных элементарных инноваций. Совокупность всех комплексных инновационных действий представляет инновационный процесс.

Эффективное управление инновационным процессом основано на следующих принципах:

- правило непрерывности
- правило прогрессии (т.е. побуждающая инновация должна быть действительно прогрессивной инновацией)
- правило горизонтальной цепочки (побуждающая инновация вызывает равновесные ей по сложности инновации остальных факторов)
- правило вертикальной цепочки (любая инновация определенной степени сложности вызывает инновации низших степеней данного фактора)
- правило благоприятного момента, определяющее, что комплексное инновационное действие должно быть осуществлено вовремя
- правило краткого решающего момента, помогающее действительному достижению ожидаемого эффекта от инновации
- правило радиуса действий побуждающей инновации (структура только тогда сможет принять инновацию, когда она претерпела качественные и организационные изменения в связи с осуществлением инновации)

Управление комплексными инновационными действиями осуществляется по следующей схеме:

- определение объекта
- выделение системы
- описание системы в форме(модели), наилучшим и максимально точным образом ее характеризующим
- проект изменения объекта
- реализация изменения объекта

Таким образом, инновации в основном реализуются на уровне отдельных предприятий, поэтому они так же, как и другие процессы, требуют своего управленческого подхода. Инновационное управление и соблюдение вышеприведенных правил способствуют повышению эффективности инноваций.

## **2. МЕТОДИЧЕСКИЕ УКАЗАНИЯ ПО ПРОВЕДЕНИЮ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ**

### **2.1 Практическое занятие №1 ( 6 часов).**

**Тема: Современное состояние земельных ресурсов РФ**

#### **2.1.1 Вопросы к занятию:**

1. Теоретические основы формирования земельных отношений
2. Законодательное регулирование земельных отношений в России
- 3 Особенности земельных отношений в России

#### **2.1.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Земля как фактор производства в современной экономической теории - один из четырех основных факторов производства, который, для того чтобы стать производительным, обычно должен соединяться с трудом и капиталом.

#### **2.1.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

### **2.2 Практическое занятие №2 ( 6 часов).**

**Тема: История развития земельных отношений в России.**

#### **2.2.1 Вопросы к занятию:**

- 1 История земельных отношений в России
- 2 Становление и развитие земельных отношений в России в IX-XIX веках. Столыпинская реформа 1906-1911 годов и ее некоторые результаты
- 3 Земельные отношения после революции 1917 года. Земельная реформа 90-х годов XX в
- 4 Формы земельной собственности. Регулирование земельных отношений

#### **2.2.2 Краткое описание проводимого занятия:**

История кадастра России увековечена в уникальных изданиях книг и картографических документов, которые сохранились в библиотеке и геодезическом музее Московского государственного университета геодезии и картографии (МИИГАиК).

#### **2.2.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

### **2.3 Практическое занятие №3 ( 6 часов).**

**Тема: Правовая регламентация земельно-имущественных отношений.**

#### **2.3.1 Вопросы к занятию:**

- 1 Генезис земельно-имущественных отношений в России
- 2.Правовая регламентация земельно-имущественных отношений на современном этапе
- 3.Пределы осуществления совместного ведения федеральных органов власти и органов власти субъектов РФ в сфере регулирования земельно-имущественных отношений

### **2.3.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В соответствии с Конституцией РФ земельное законодательство является предметом ведения РФ и субъектов РФ и состоит из Земельного кодекса РФ, иных федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов РФ. Иные акты, содержащие нормы земельного права, могут издавать Президент РФ, Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ, а также местного самоуправления. В сфере недвижимости роль региональных и муниципальных нормативных актов более значима, чем в других секторах рыночной экономики.

### **2.3.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.4 Практическое занятие №4 ( 6 часов).**

### **Тема:оборот земель сельскохозяйственного назначения в РФ**

#### **2.4.1 Вопросы к занятию:**

1. Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества
2. Точной определенностью земель, обладающих статусом с\х назначения
3. Необходимостью обеспечения рациональной структуры земель с\х назначения
4. Необходимостью соблюдения требований Конституции РФ, запрещающей субъектам земельных отношений осуществлять свои земельные права и свободы в нарушение земельных прав и свобод других лиц

#### **2.4.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Значимостью земель с\х назначения, представляющих собой основное средство производства пищевой энергии для человечества. Землями сельскохозяйственного назначения признаются земли за чертой поселений, предоставленные для нужд сельского хозяйства, другие земли, предназначенные для этих целей в соответствии с территориальным планированием использования земель.

#### **2.4.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.5 Практическое занятие №5( 6 часов).**

### **Тема: Государственный кадастр недвижимости**

#### **2.5.1 Вопросы к занятию:**

1. Историческая справка и современное состояние ведения кадастра недвижимости
2. Зарубежный опыт ведения земельно-кадастровых работ
3. Особенности создания и ведения государственного кадастра недвижимости в РФ
4. Принципы ведения государственного кадастра недвижимости
5. Разделы государственного кадастра недвижимости

#### **2.5.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Земля имеет особую социальную значимость, прежде всего, как природный ресурс, как территория и как недвижимость, непрерывно воспроизводящая материальные блага и выполняющая ряд других жизненно важных функций. Она является необходимым материальным условием существования человека и всякого процесса производства.

#### **2.5.3. Результаты и выводы**



В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.6 Практическое занятие №6 ( 6 часов).**

**Тема: Порядок перевода земель из одной категории в другую**

### **2.6.1 Вопросы к занятию:**

1. Правообладатели земельных участков,
2. Собственники зданий, строений, сооружений, расположенных на земельных участках,
3. Пользователи недрами, расположенными на земельных участках,

### **2.6.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Правообладатели земельных участков, Земельный кодекс РФ выделяет несколько разновидностей субъектов использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения

### **2.6.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.4.7 Практическое занятие №7 ( 6 часов).**

**Тема: Землеустройство в системе управления земельными ресурсами.**

### **2.7.1 Вопросы к занятию:**

1. Роль земли в устойчивом развитии экономики сельского хозяйства.
2. Взаимосвязь и единство природных свойств земли и земельного фонда.
3. Место землеустройства в регулировании земельных отношений и управлении земельными ресурсами.
4. Применение понятийного аппарата в современном землеустройстве (термины, определения, понятия).

### **2.7.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Экономическая оценка земель представляет собой установление ценности отдельных групп земель не только по их естественному (качественному) состоянию, как при бонитировке, но и по экономическим показателям. Данные экономической оценки определяют предполагаемую (возможную, ожидаемую) эффективность сельскохозяйственного производства в конкретных данных экономических условиях, при данном определенном уровне применяемых технологий и т. п.

### **2.7.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.8 Практическое занятие №8 ( 6 часов).**

**Тема: Методический инструментальный обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений**

### **2.8.1 Вопросы к занятию:**

1. Методика распределения и перераспределения сельхозугодий по хозяйствующим субъектам.
2. Роль землеустройства в осуществлении земельных преобразований и реализации земельной реформы.

### **2.8.2 Краткое описание проводимого занятия:**

В земельно-правовую теорию и практику давно и прочно вошло понятие распределения и перераспределения земель для их целевого хозяйственного использования. Распределение и перераспределение земель представляют собой непрерывный процесс перехода права на земельные участки от одних субъектов к другим, вызываемый объективной необходимостью постоянного вовлечения их в хозяйственный оборот. Этот процесс регламентирован законодательством, регулируется им с учетом приоритета особо ценных в хозяйственном отношении земель и представляет собой оборот земельных участков.

### **2.8.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

## **2.9 Практическое занятие №9 ( 6 часов).**

**Тема: Организационно-экономический инструментальный обеспечения экономической безопасности в сфере земельных отношений.**

### **2.9.1 Вопросы к занятию:**

1. Теоретические основы моделирования деятельности по реализации государственной экономической политики в сфере инноваций и инвестиций
2. Концептуальные подходы к созданию национальной инновационной системы
3. Первоочередные задачи по созданию национальной инновационной системы

### **2.9.2 Краткое описание проводимого занятия:**

Моделирование в широком смысле является методом научного познания. На практике моделирование используется при организации, планировании, совершенствовании конкретных видов деятельности. Моделирование предполагает построение определенного образа исследуемого объекта (предмета, процесса или явления), представляющего собой систему элементов, воспроизводящих его основные характеристики (стороны, связи, функции и т.п.).

### **2.9.3. Результаты и выводы**

В конце занятия преподаватель подводит итоги, делает выводы, выдает задание на следующее занятие.

Разработал(а): \_\_\_\_\_

Л.Ю.Фирсова