

Необходимо учитывать и место приложения труда женщин. Одно дело, когда речь идет о высвобождении женщин, имеющих детей, в индустриальных городах, где вопрос о трудоустройстве можно решить быстрее. Совершенно по-другому обстоит дело в небольших городах, поселках городского типа, в селе, где отсутствует выбор предприятий, куда можно было бы трудоустроиться. Полагаем, что в таких местностях целесообразно создавать филиалы или цеха крупных промышленных заводов и фабрик. При этом основную функцию по сбору данных о количественном составе женщин, имеющих детей, следует возложить на местные органы власти и активно привлекать их к участию в решении этого вопроса.

Сложным является и вопрос о высвобождении женщин с тех предприятий, где они составляют большинство /например, в Харькове фабрики "Красная нить", чулочная и др./. Думается, в этом случае исполкомы должны взять на себя часть функций по трудоустройству женщин, имеющих детей и подлежащих высвобождению в тех отраслях народного хозяйства, где они составляют большинство /легкая и пищевая промышленность, службы быта и т.д./. Министерства и ведомства также обязаны участвовать в решении этих вопросов.

Список литературы

1. Женщины в СССР: Статистические материалы. - М., 1986.
2. Ершова Е.Н., Новикова Э.Е. СССР - США: женщина и общество. Опыт сравнительного анализа. - М., 1988.
3. Сборник постановлений Правительства СССР, 1988.
4. Правда. - 1988. - 14 сент.
5. Известия. - 1988. - II сент.
6. Труд. - 1987. - 27 июня.
7. Под знаменем ленинизма. - 1987. - № 19.

М.В.Шульга,
канд. юрид. наук
Е.В.Ревуцкий

ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕТОДОВ В УПРАВЛЕНИИ ЗЕМЛЯМИ НАСЕЛЕННЫХ ПУНКТОВ

Управление землями населенных пунктов /городов, поселков городского типа и сельских населенных пунктов/ - важная сфера деятельности, включающая планирование, учет и контроль за использованием и охраной данных земель, а также другие функции. Такое управление, как

часть управления народным хозяйством, осуществляется уполномоченными органами в установленном порядке на общих принципах, присущих любой управленческой деятельности.

Суть коренной перестройки управления экономикой страны состоит в переходе от преимущественно административных к экономическим методам руководства на всех уровнях, к управлению интересами и через интересы, к широкой демократизации управления. Эти принципиальные положения нашли свое отражение и закрепление в правовых предписаниях, регулирующих отношения в области использования и охраны природных ресурсов, в том числе земель населенных пунктов. Так, постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. "О коренной перестройке дела охраны природы в стране" подчеркнута, что в условиях перевода предприятий и организаций на полный хозяйственный расчет и самофинансирование, широкой демократизации общественных отношений необходим решительный переход к преимущественно экономическим методам управления природоохранной деятельностью [I, ст. 14].

Исходя из анализа действующего законодательства, регулирующего отношения в области использования и охраны земель населенных пунктов, а также практики землепользования в них, под системой экономических методов в управлении данными землями следует понимать совокупность закрепленных в законе научно обоснованных экономических мер воздействия на землепользователей, призванных обеспечивать эффективное использование и охрану этих земель.

Как известно, важнейшим направлением радикальной реформы управления народным хозяйством нашей страны является необходимость изменения на экономической основе соотношения отраслевого и территориального планирования с усилением аспектов последнего. Применительно к землям населенных пунктов суть этого изменения заключается в следующем. Функционирование и территориальный рост населенных пунктов во многом зависят от развития промышленности, строительства, транспорта и других отраслей народного хозяйства, объекты которых сосредоточены на землях данных пунктов. Планирование развития отраслей осуществляется по отраслевому принципу, т.е. капитальные и материальные ресурсы распределяются по соответствующим отраслям. Выделенными ресурсами фактически распоряжаются отраслевые министерства и ведомства. Они же определяют и территориальное размещение капитальных вложений. При этом учитываются главным образом ведомственные интересы.

Вне указанного процесса практически остаются пока местные Советы народных депутатов и их исполкомы. Эти органы, как правило, непосредственно не участвуют ни в решении вопросов об объемах выделяемых ка-

питаемых вложений, ни в распределении их по конкретным населенным пунктам, ни в установлении сроков их освоения. Уполномоченные государственные органы, управляющие землями населенных пунктов, лишь предоставляют земельные участки для нужд определенного министерства, ведомства, их предприятий или организаций под выделенные капитальные вложения. Местные органы планирования и управления развитием населенных пунктов по существу только сводят плановые задания в единый документ — комплексный план социального и экономического развития населенного пункта.

Фактически складывается положение, при котором отраслевой принцип планирования вступает в противоречие с территориальным, определенным земельным законодательством. Получается, что реализация проектно-планировочной документации, закрепляющей целевое назначение отдельных составных частей земель населенных пунктов, не увязана с развитием отраслей, объекты которых будут размещены на этих землях.

Обеспечению согласованности территориальной возможности расположения промышленных и других объектов с объемами такого размещения в строгом соответствии с генеральными планами населенных пунктов должна способствовать плата за пользование землями этих пунктов. Именно платность землепользования как одна из важнейших, закрепленных в законе мер экономического воздействия на землепользователей, будет выступать экономической основой для установления оптимального сочетания отраслевого и территориального планирования. При этом создается реальная возможность приоритета территориального планирования, без которого трудно обеспечить надлежащую охрану и эффективное использование земель населенных пунктов.

Платность землепользования в условиях нового экономического механизма хозяйствования позволит экономически увязать интересы отраслевого и территориального планирования, т.е. экономическими мерами обеспечить взаимосвязь и взаимозависимость интересов министерств и ведомств с интересами местных Советов народных депутатов.

Сущность перехода к преимущественно экономическим методам регулирования интересов предприятий, организаций и территорий населенных пунктов состоит в следующем. Землепользователи /предприятия и организации/ путем внесения платы за землю участвуют в формировании бюджета местных Советов, а последние обеспечивают социальное и экономическое развитие территорий, находящихся в их ведении. При этом учитываются интересы всех расположенных на землях конкретного населенного пункта предприятий, организаций и учреждений независимо от их ведомственной подчиненности.

Отправные моменты, касающие платы за пользование землей, закреплены ст. 8 Основ земельного законодательства, другими действующими нормативными актами. Так, в соответствии с Законом СССР о государственном предприятии /объединении/ /ст. 17/ через плату за природные ресурсы /землю, воду, полезные ископаемые/ изымается дифференциальная рента, возникающая из-за различий в естественной продуктивности этих ресурсов. Более развернутое положение о платности природопользования сформулировано в постановлении ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 7 января 1988 г. "О коренной перестройке дела охраны природы в стране". В нем, в частности, отмечено, что в экономических нормативах платы за природные ресурсы учитываются их распространенность, возможность воспроизводства, доступность, комплексность, продуктивность, местонахождение и другие факторы, обуславливающие затраты, связанные с использованием этих ресурсов.

Соответствующие предписания нашли свое закрепление и в проекте Основ законодательства о земле. Так, в ст. 12 речь идет о том, что за землю взимается плата в виде рентных или других платежей, определяемых в зависимости от качества и местоположения земли. Установление порядка и предельных размеров платы за пользование землей отнесено к ведению союзных и автономных республик.

Очевидно, что размер платы за пользование землей должен зависеть в принципе от двух критериев: ее качества и местоположения. Вопрос, связанный с определением размеров платежей за пользование землей с учетом названных факторов, предопределяет необходимость выяснить, что представляет собой качество земли.

В соответствии с Инструкцией о порядке ведения государственного учета земель и составления отчетов о наличии, качественном состоянии и оценке земель, утвержденной Госагропромом СССР 19 июня 1967 г. /п. 1.6/, качество земель учитывается по классам, механическому составу почв и признакам, влияющим на плодородие, а также некоторым другим факторам. Понятно, что качественный учет земельных участков по указанным параметрам больше отвечает интересам охраны и использования земель сельскохозяйственного назначения, используемых в качестве средства производства, а не земель населенных пунктов.

Согласно Инструкции Госагропрома СССР от 19 июня 1967 г. сравнительная качественная оценка земель имеет своим объектом прежде всего почву /ее плодородный слой/. Между тем известно, что для земель населенных пунктов, используемых главным образом в качестве операционного территориального базиса, первостепенное значение имеет не почва, а

земная поверхность. Именно она-то и должна выступать объектом сравнительных оценок.

Сравнительная качественная оценка земель населенных пунктов - это их оценка по таким природным свойствам и факторам, которые играют определяющую, наиболее важную роль для развития этих пунктов. По мнению Б.П. Валежина, в основу такой оценки целесообразно положить следующие критерии: а/ степень пригодности этих земель для застройки /например, по рельефу, грунтам, залеганию грунтовых вод, заболоченности, затопляемости, а также по другим признакам/; б/ благоприятность условий для устройства водо- и энергоснабжения, канализации и очистки населенных пунктов; в/ благоприятность природных и санитарных условий для жизни, труда и отдыха населения; г/ пригодность почв для произрастания озеленительных насаждений [2, с. 109].

Разделяя в целом высказанное мнение, подчеркнем лишь, что необходимость создания и поддержания благоприятной экологической и санитарно-гигиенической обстановки в населенных пунктах требует при качественной оценке данных земель обязательного учета и других факторов, в первую очередь таких, которые лежат в основе обеспечения благоприятной окружающей среды населенных пунктов.

Следует заметить, что действующее законодательство наряду с качественной учитывает и экономическую оценку земель. Последняя также играет важную роль в обеспечении рационального использования и охраны земель населенных пунктов, но ее основное содержание составляют главным образом экономические критерии.

В основе экономической оценки земель населенных пунктов - оценка не только природных свойств и факторов данных земель, но и их искусственных качеств, возникших в результате деятельности человека. Должны учитываться существенные факторы, которые обуславливают различные капитальные и эксплуатационные затраты при застройке земельных участков в пределах черты населенного пункта:

местоположение участка /по отношению к источникам водо- и энергоснабжения, объектам социальной и транспортной инфраструктуры/;

инженерно-строительные условия /характеристика грунтов, уровень грунтовых вод, рельеф и пр./;

экологические качества территорий /ландшафт, зеленые насаждения, наличие водоемов, микроклимат и пр./;

санитарно-гигиенические параметры территорий /загрязненность воздуха и почв, уровень шума и др./.

Изложенное свидетельствует: необходимость учитывать качество земли и место расположения участков при определении нормативов рентных

и других платежей за пользование землей в целом охватывается экономической оценкой земли в населенных пунктах. Во всяком случае она может быть принята за основу таких нормативов. Этот вывод подтверждается и практикой землепользования. Так, решением Мосгорисполкома от 8 августа 1988 г. "Об экономической оценке городских территорий и плате за их использование" определены пять оценочных зон Москвы и утверждена экономическая оценка земель по зонам в пределах города на 1988-1990 гг. [3, с. 17-22]. Если, допустим, экономическая оценка земли в первой зоне /в пределах Садового кольца/ составляет 5240 тыс. руб. за 1 га, то в пятой /наиболее отдаленной от центра/ зоне - 1020 тыс. руб. Основные слагаемые экономической оценки земель в данном случае включают не только место расположения земельных участков и "престижность" городских районов, но и затраты города на развитие социальной инфраструктуры, инженерное оборудование, транспортное обеспечение, благоустройство и пр.

Конечно, качественные и другие характеристики различных земельных участков в пределах населенных пунктов не одинаковы. Следовательно, и экономические нормативы платы за пользование этими участками должны быть дифференцированными. Но поскольку такие нормативы, а также порядок определения их и применения пока не утверждены, было бы целесообразным в союзных республиках разработать соответствующие рекомендации, не носящие императивного характера.

Наличие рекомендаций по установлению нормативов определения платы за пользование землей в населенных пунктах способствовало бы более оперативному совершенствованию экономического механизма, обеспечивающего эффективное использование и охрану земель.

Список литературы

1. СП СССР. - 1988. - № 6.
2. Балезин В.П. Правовой режим земель сельских населенных пунктов. - М., 1972.
3. Бюллетень исполкома Московского городского Совета народных депутатов. - 1988. - № 17.