

# ПРОГРАММНЫЕ ДОКУМЕНТЫ КАК ОСНОВА ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

## PROGRAM DOCUMENTS AS THE BASIS OF PUBLIC ADMINISTRATION OF LAND RELATIONS IN RUSSIA

*E. Ablyakimova*

*Summary.* This article considers the norms of the strategic planning documents of the Russia on the areas of public administration of land relations. The classification of these documents into general and special is proposed, their qualitative elaboration is noted. In order to improve the implementation of their provisions in practice, it is proposed to study the foreign experience of public administration of land relations, taking into account the norms of the international agreements, the observance with the environmental imperative and the increasing legal liability measures for officials whose powers include the matters of the regulation of land relations.

*Keywords:* land relations, land resources, public administration, strategic planning, legal responsibility.

**Аблякимова Эльвина Эрнесовна**

*К.ю.н., старший преподаватель, Крымский филиал ФГБОУ «Российский государственный университет правосудия»*  
6661931@mail.ru

*Аннотация.* В данной статье рассмотрены нормы документов стратегического планирования России, посвященные направлениям публичного администрирования земельных отношений. Предлагается классификация этих документов на общие и специальные, отмечается их качественная проработанность. С целью усовершенствования внедрения их положений в практику предлагается изучение зарубежного опыта публичного администрирования земельных отношений, учет норм международных соглашений, соблюдение экологического императива и повышение мер юридической ответственности для должностных лиц, к полномочиям которых отнесены вопросы регулирования земельных отношений.

*Ключевые слова:* земельные отношения, земельные ресурсы, публичное администрирование, стратегическое планирование, юридическая ответственность.

### Введение и новизна

Земельные отношения, складывающиеся в любом современном развитом государстве, всегда имеют характер стратегических. Это вызвано тем, что земля и связанные с ней другие виды природных ресурсов, ограничены территорией, очерченной государственной границей. И в этом смысле земельные ресурсы лимитированы и отношения, связанные с ними, имеют для стран определяющее, жизнеобеспечительное значение. Россия в этом смысле не исключение. И хотя земельные ресурсы нашего государства поистине огромны, их охрана, защита и рациональное использование — одна из важнейших задач современности, а публичное управление (или администрирование) земельными отношениями должно отвечать интересам нынешнего и будущего поколений.

Неслучайно в Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденной Указом Президента РФ от 19.04.2017 г. № 176 [10], особо отмечается, что практически во всех регионах нашей страны сохраняется тенденция к ухудшению состояния земель и почв, а в перечне основных негативных процессов, пагубно влияющих на землю, указываются: водная и ветровая эрозия, заболачивание, подтопление земель, переувлажнение, засоление и осолонцевание почв, невыполнение рекультивационных мероприятий. Общая площадь загрязненных земель, находящихся

в обороте, составляет около 75 млн. га, а нарушенных земель, утративших свою хозяйственную ценность или оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, — более 1 млн. га. Опустынивание земель в той или иной мере наблюдается в 27 субъектах РФ на территории площадью более 100 млн. га (п. 9). Поэтому земля, как важнейший ресурс, и вопросы, связанные с публичным администрированием земельных отношений, основными направлениями государственной политики в сфере их охраны и использования, упоминаются в федеральных документах долгосрочного стратегического планирования, региональных программах развития, определяющих векторы развития самых разных сфер жизни современной России, так или иначе связанных с земельными ресурсами. Кроме того, земельным отношениям посвящены специальные программы государственной политики использования и охраны земельного фонда нашей страны.

### Методика исследований

Всевозможные аспекты государственного и муниципального управления земельными отношениями достаточно часто рассматриваются в отечественной научной периодике (В. В. Безпалов, Е. Е. Киреева, П. В. Кухтин, Е. Ю. Чмыхало), учебных (А. П. Анисимов, Н. И. Бухтояров, Б. Е. Князев, К. В. Струков, С. А. Щеглова, Л. В. Четверикова) и научных (В. И. Нечаев, Г. Н. Барсукова, С. М. Резниченко,

Н.М. Радчевский) изданиях. Однако анализ программных документов в аспекте регулирования ими вопросов публичного администрирования таких отношений в них практически отсутствует, либо носит фрагментарный характер и ограничивается лишь упоминанием, без необходимого теоретического осмысления и прогнозов возможного развития, что и будет целью исследования в данной статье.

Принятые к исследованию программные документы (или документы стратегического планирования), в зависимости от регулирования ими аспектов земельных отношений, следует разделить на две большие категории: общие и специальные. Первая — посвящена решению вопросов национальной, экологической, продовольственной безопасности, развития территорий, где преобладает комплексный подход к регулированию отношений, связанных со всеми видами природных ресурсов страны или региона, а вторая — узкоспециализированная — определяющая направления государственной политики и публичного администрирования именно земельных отношений. Рассмотрим их подробнее.

К числу важнейших программных документов современной России относится Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 31.12.2015 г. № 683 [6]. В п. 54 этого документа закрепляется норма о том, что обеспечение продовольственной безопасности осуществляется, в частности, за счет повышения плодородия почв, предотвращения истощения и сокращения площадей сельскохозяйственных земель и пахотных угодий. А в п. 86 указывается о необходимости принятия органами публичного администрирования (органами государственной власти и органами местного самоуправления) мер, направленных, в т.ч. на минимизацию ущерба, причиняемого окружающей среде при разведке и добыче полезных ископаемых; рекультивацию нарушенных земель, развитие системы государственного экологического контроля и надзора, государственного мониторинга земельных ресурсов, обеспечение соблюдения санитарно-эпидемиологических и санитарно-гигиенических стандартов в отношении почв. Доктрина продовольственной безопасности, утвержденная Указом Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 [1], в качестве одного из основных направлений политики в этой сфере указывает повышение почвенного плодородия и урожайности, расширение посевов сельскохозяйственных культур за счет неиспользуемых пахотных земель, реконструкцию и строительство мелиоративных систем (п. 13).

В Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года отмечается, что к глобальным вызовам экологической безопасно-

сти (п. 19) относятся, в частности, опустынивание, засуха, деградация земель и почв, а их предотвращение, и сокращение площади земель, нарушенных в результате хозяйственной и иной деятельности признаются одними из главных задач государственной политики в сфере обеспечения экологической безопасности (п.п. 24, 25, 26). При этом, в качестве механизма реализации государственной политики в указанной сфере определено повышение эффективности экологического надзора, контроля и мониторинга в отношении земельных ресурсов (п. 27). «Экологический блок» программных документов дополняют Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденных Президентом РФ 30.04.2012 г. [4], где отмечается, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. И хотя нормы о земельных отношениях или земельных ресурсах специально в этом документе не выделяются, сфера его регулирования охватывает экологическое развитие всех имеющихся природных ресурсов.

Особый интерес для Крыма, недавно вошедшего в состав России и обладающего уникальным природным наследием и благоприятным для оздоровления климатом, представляют программные документы развития рекреационных зон, в т.ч. и земельных ресурсов, составляющих их неотъемлемую часть. Так, в Стратегии развития санаторно-курортного комплекса, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 26.11.2018 г. № 2581-р [7], указывается, что совершенствование системы государственного регулирования развития санаторно-курортного комплекса РФ требует формирования требований к обеспечению сбалансированной антропогенной нагрузки на земли курортов, создания механизмов стимулирования использования земельных участков, на которых находятся объекты незавершенного строительства, и других неиспользуемых земельных участков, расположенных в границах лечебно-оздоровительных местностей и курортов. А среди мероприятий по повышению инвестиционной привлекательности санаторно-курортного комплекса и развитию его инфраструктуры предусмотрено принятие мер по рациональному регулированию налоговой нагрузки на санаторно-курортные организации на основе кадастровой стоимости земельных участков.

Необходимо отметить, что для комплексного программного регулирования характерен региональный подход, просматривающийся в документах, посвященных стратегическому планированию социально-экономического развития регионов России. В этих документах предусматриваются направления государственной политики по мелиорации земель сельскохозяйственного назначения, использованию свободных, пустующих земельных участков, инвентаризации земельных ресурсов, мониторингу состояния сельскохозяйственных и лесных угодий, оценке площадок для строительства и др. Отмечается необходимость развития рынка сельскохозяйственных угодий, сохранения и повышения плодородия почв, внедрения научно обоснованных систем земледелия и адаптация их к местным почвенно-климатическим условиям, освоение ресурсо- и энергосберегающих технологий, введение в эксплуатацию новых участков мелиорированных земель, увеличение урожайности возделываемых сельскохозяйственных культур.

В Стратегии социально-экономического развития республики Крым до 2030 года, утвержденной Законом Республики Крым от 09.01.2017 г. № 352-ЗРК/2017 [8], отмечается недостаточность мероприятий по рекультивации земель и указывается на наличие значительных площадей земель в нарушенном состоянии (3,9 тыс. га, что составляет 0,2% от всей площади земельного фонда). Признаются отсутствие утвержденных правил землепользования и застройки, схем территориального планирования, генеральных планов; длительные сроки выделения земельных участков под строительство; нерегулированность земельных отношений; отсутствие у значительного количества объектов культурного наследия утвержденных границ территории и режимов использования земель; снижение плодородия почв. Стратегические задачи в этом направлении, как и в других регионах России, — рекультивация нарушенных земель; снятие инфраструктурных ограничений, сдерживающих развитие сельского хозяйства республики; решение проблем водо- и энергообеспечения, развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения; упорядочение взаимоотношений между собственниками земельных долей (паев) и сельскохозяйственными организациями, использующими соответствующие этим долям земельные участки; экологически регламентированное использование земельных ресурсов, повышение плодородия почв; совершенствование оборота сельскохозяйственных земель и повышение экономической эффективности их использования; упорядочение имущественно-земельных отношений; приоритетное оформление земельных участков в собственности Республики Крым, предполагаемых для передачи потенциальным инвесторам; завершение разработки градостроительной документации.

Особое внимание земельным ресурсам уделяется в Стратегии устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р [9]. В документе отмечается, что устойчивое развитие сельских территорий невозможно без изменения государственной политики в сфере земельных отношений применительно к землям сельскохозяйственного назначения. Тут предусмотрены меры по установлению механизмов защиты сельскохозяйственных земель от выбытия из сельскохозяйственного оборота, совершенствованию их оборота, повышению эффективности планирования использования территорий сельских поселений и межселенных территорий и другие мероприятия.

Базисом этого документа выступают Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утвержденные распоряжением Правительства РФ от 3.03.2012 г. № 297-р [5]. Основы формируют фундамент современной государственной политики по управлению земельным фондом в России, определяют основные цели, задачи и направления ее реализации. Раздел III Основ «Основные направления государственной политики по управлению земельным фондом» определяет главные аспекты публичного администрирования земельных отношений. Перечень направлений достаточно велик, и каждое из них дополнительно уточняется и раскрывается в документе. Следует признать, что некоторые из приведенных в Основах направлений государственной политики сегодня уже реализованы, некоторые — нет. Так, первое из перечисленных направлений — исключение из земельного законодательства принципа деления земель по целевому назначению на категории — сегодня прямо закреплен в ст. 1 Земельного кодекса РФ [2] в качестве основного принципа земельного законодательства. А с целью развития государственного мониторинга земель еще в 2010 г. была утверждена Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года [3].

## Выводы и рекомендации

Таким образом, документы долгосрочного стратегического планирования, принятые и действующие сегодня в России, определяют основные пути реформирования публичного администрирования земельных отношений, вводят новые принципы его осуществления и развития. Качественная проработанность документов свидетельствует о наличии последовательной полити-

ческой воли руководства нашей страны к обновлению государственной политики в отношении земельных ресурсов, к их бережному использованию, защите и сохранению. При этом, системные проблемы земельной сферы все еще предстоит решить и с этой целью, на наш взгляд, эффективным может стать изучение зарубежного опыта публичного администрирования таких отношений, учет норм международных соглашений и незыблемость эко-

логического императива как при обновлении земельного законодательства нашей страны, так и при принятии всех видов управленческих решений в этой области. Кроме того, по нашему убеждению, давно и объективно сложилась необходимость повышения мер юридической ответственности для должностных лиц, к полномочиям которых отнесены вопросы регулирования земельных отношений, надзор, контроль и мониторинг в этой сфере.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ от 30.01.2010 г. № 120 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 5. Ст. 502.
2. Земельный кодекс Российской Федерации, 2001 // Компьютерная справочная правовая система «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_33773/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/) (дата обращения: 14.07.2019).
3. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 г. № 1292-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 32. Ст. 4366.
4. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года, утверждены Президентом РФ 30.04.2012 г. // Официальный интернет-сайт Службы по контролю и надзору в сфере охраны окружающей среды, объектов животного мира и лесных отношений Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. URL: <https://prirodnadzor.admhmao.ru/ekologicheskaya-politika/strategicheskie-dokumenty-v-oblasti-okhrany-okruzhayushchey-sredy/federalnye-osnovy-gosudarstvennoy-politiki-v-oblasti-ekologicheskogo-razvitiya-rossiyskoy-federatsii-na-period-/131944/osnovy-gosudarstvennoy-politiki-v-oblasti-ekologicheskogo-razvitiya-rossiyskoy-federatsii-na-period-> (дата обращения: 13.07.2019).
5. Основы государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утверждены распоряжением Правительства РФ от 3 марта 2012 г. № 297-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2012. № 12. Ст. 1425.
6. Стратегия национальной безопасности Российской Федерации, утверждена Указом Президента РФ 31.12.2015 г. № 683 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 1(часть II). Ст. 212.
7. Стратегия развития санаторно-курортного комплекса Российской Федерации, утверждена распоряжением Правительства РФ от 26.11.2018 г. № 2581-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 49 (часть VI). Ст. 7670.
8. Стратегия социально-экономического развития республики Крым до 2030 года, утверждена Законом Республики Крым от 09.01.2017 г. № 352-ЗРК/2017 // Интернет-сайт Крымской ассоциации предпринимателей. URL: <http://www.предпринимателькрыма.рф/wp-content/uploads/2017/02/Закон-0-стратегии-и-социально-экономического-развития-Крыма-до-2030-г.pdf> (дата обращения: 12.07.2019).
9. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утверждена распоряжением Правительства РФ от 2.02.2015 г. № 151-р // Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 6. Ст. 1014.
10. Стратегия экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года, утверждена Указом Президента РФ 19.04.2017 г. № 176 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2017. № 17. Ст. 2546.

© Аблякимова Эльвина Эрнесовна (6661931@mail.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»