

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.050-063

Н. Г. Жаворонкова*,
Г. В. Выпханова**

Правовые проблемы государственной политики и стратегического планирования управления земельными ресурсами¹

Аннотация. Стратегическое планирование в земельной сфере находится на этапе разработки и принятия новых документов, определяющих цели, задачи, направления, приоритеты и инструменты государственной земельной политики и управления земельными ресурсами. Уникальность этого объекта публичного управления и стратегирования требует системного подхода к стратегическому планированию, основанному на учете как экологической и социальной значимости земли, так и экономической ценности земельных ресурсов, возможности их использования в качестве естественного средства сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства, важнейшего фактора развития отраслей экономики, как территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной деятельности, размещения объектов капитального строительства, иной недвижимости, развития современных систем расселения в городах, сельских населенных пунктах, городских агломерациях. Соответственно, стратегическое планирование управления земельными ресурсами в части недвижимости и пространственного развития является важной составной частью стратегирования в области земельных, градостроительных и иных смежных отношений.

В статье рассмотрены терминологические и понятийные проблемы объекта и предмета этих отношений (земля, земельные ресурсы, территория, пространство, недвижимость, пространственное развитие, землепользование) в межотраслевом контексте стратегического планирования. Выделены основные вопросы формирования концепции и стратегии государственного стратегического управления земельными ресурсами в целом, а также стратегии землепользования в населенных пунктах в условиях современных факторов, влияющих на состояние развития данной сферы стратегирования. Рассмотрены межотраслевые аспекты подготовки документов стратегического планирования, взаимосвязи землепользования с другими областями стратегического управления общественным развитием (социально-экономическим, пространственным, градостроительным, государственного управления имуществом, энергетическим, обеспечением экологической безопасности).

Результатом исследования являются новые подходы к стратегированию в земельной сфере и его совершенствованию.

¹ Статья подготовлена при информационной поддержке справочной информационной системы «КонсультантПлюс».

© Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В., 2021

* Жаворонкова Наталья Григорьевна, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

qavoron49@mail.ru

** Выпханова Галина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

viphanova@mail.ru

Ключевые слова: стратегирование; документы стратегического планирования; концепции; прогнозы; стратегии; программы; национальные проекты; управление; землепользование; экологическая безопасность; земельные ресурсы; недвижимость.

Для цитирования: Жаворонкова Н. Г., Выпханова Г. В. Правовые проблемы государственной политики и стратегического планирования управления земельными ресурсами // *Lex russica*. — 2021. — Т. 74. — № 2. — С. 50–63. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.050-063.

Legal Problems of Public Policy and Strategic Planning of Land Management²

Natalia G. Zhavoronkova, Dr. Sci. (Law), Full Professor, Head of the Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
qavoron49@mail.ru

Galina V. Vypkhanova, Dr. Sci. (Law), Full Professor, Department of Environmental and Natural Resources Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
vipkhanova@mail.ru

Abstract. Strategic planning in land is now at the stage of development and adoption of new documents defining goals, objectives, directions, priorities and instruments of state land policy and land management. The uniqueness of this object of public management and strategy requires a systematic approach to strategic planning based on both the ecological and social significance of the land and economic value of land resources. The authors examine the possibility of their use as a natural means of agricultural production, draw attention to forestry—the most important factor in the development of economic industries as a territorial (spatial) basis (foundation) of economic activity—location of capital construction objects, other real estate objects, development of modern systems of settling population in an urban and rural areas, urban agglomerations. Accordingly, strategic planning for land management in real estate and spatial development is an important part of land management, urban planning and other related areas.

The paper considers terminological and conceptual problems of the object and subject matter of these relations (land, land resources, territory, space, real estate, spatial development, land use) in the cross-sectoral context of strategic planning. The authors have determined the main issues of formation of the concept and strategy of state strategic management concerning land resources in general, as well as the land use strategy in different settlements in the context of present day factors influencing the state of development of this strategic area. The paper examines intersectoral aspects of preparation of documents of strategic planning, the connection of the land use with other areas of strategic management of public development (socio-economic, spatial, urban planning, state property management, energy, environmental safety).

As the result of the study, the authors propose new approaches to land strategy and its improvement.

Keywords: strategy; strategic planning documents; concepts; forecasts; strategies; programs; national projects; management; land use; environmental security; land resources; real estate.

Cite as: Zhavoronkova NG, Vypkhanova GV. Pravovye problemy gosudarstvennoy politiki i strategicheskogo planirovaniya upravleniya zemelnymi resursami [Legal Problems of Public Policy and Strategic Planning of Land Management]. *Lex russica*. 2021;74(2):50-63. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.171.2.050-063 (In Russ., abstract in Eng.).

Управление земельными ресурсами в Российской Федерации, обладающей самой большой в мире территорией и площадью земель, требует пересмотра подходов к современной государственной земельной политике и стратегическому планированию в данной сфере.

Ключевой вопрос для любого государства — это поиск и реализация «внутренней силы»: особенностей и преимуществ имеющихся ресурсов (людских, материальных, финансовых, духовных, природных, территориальных). Для России земля (территория) является одним из

² The paper was prepared with the information support of the reference information system “ConsultantPlus”.

самых недооцененных и недостаточно экономически структурированных стратегических преимуществ страны. К ним относится не только и не столько аграрная составляющая, хотя наше государство обладает 9 % посевных площадей в мире и 40 % площадей черноземных почв³. Это прежде всего пространство как территория (земельный, природный ресурс). К сожалению, недавно принятая Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁴ не включает земельные ресурсы (территорию) как основной стратегический ресурс развития. Содержащиеся в данном документе приоритеты включают:

- опережающее развитие территорий с низким уровнем социально-экономического развития, обладающих собственным потенциалом экономического роста, а также территорий с низкой плотностью населения и прогнозируемым наращиванием экономического потенциала;
- развитие перспективных центров экономического роста с увеличением их количества и максимальным рассредоточением по территории Российской Федерации;
- социальное обустройство территорий с низкой плотностью населения с недостаточным собственным потенциалом экономического роста.

Между тем земля как ресурс обладает большим потенциалом, однако, к сожалению, во многих документах стратегического планирования, включая указанную Стратегию, территория понимается не как ресурс, а скорее как «бремя». Попытки использовать преимущества российского пространства для экономики пока нельзя назвать удачными. Но рассматривать любые «пространственные» стратегии вне таких понятий, как «земля», «земельные ресурсы», «территория», невозможно в принципе. Стратегирование землепользования — особый и весьма сложный вид планирования и управления. Очень наглядно эта сверхсложность проявляется уже на стадии постановки целей, определения самого предмета.

Самая очевидная и глубокая методологическая ошибка состоит в том, что при стратегическом планировании землепользования происходит подмена целей, задач и объектов

стратегирования. Что является объектом и целью, когда мы говорим о земле как ресурсе и как о территории? Аграрное производство и плодородие? Рост «агломераций», городов? Размещение промышленности, других отраслей экономики, жилых, производственных и иных объектов капитального строительства? Расселение населения? Освоение новых земель?

Не преодолена и терминологическая (понятийная) проблема. Говоря, например, о развитии городов, чаще всего имеют в виду жилище, инфраструктуру, население. Это одна единица планирования. Другая единица — недвижимость. Третья — территория государства. Четвертая — социокультурная. Для публичного управления и права необходима четкая определенность понятий. Попытки представить все эти и многие иные принципиально разномасштабные и разнообъектные цели как «пространственное развитие» или как «землепользование» порождают массу ошибок и противоречий. Земельно-правовые нормы содержатся не только в земельном законодательстве, включая Земельный кодекс РФ, но и в природоресурсном законодательстве (Лесном кодексе РФ, Водном кодексе РФ), других отраслевых актах (Градостроительном кодексе РФ, Гражданском кодексе РФ, Уголовном кодексе РФ, Кодексе РФ об административных правонарушениях). Вместе с тем следует отметить, что при подготовке документов стратегического планирования важно выделить и четко обозначить предмет регулирования, управления и планирования — то ли это «земельные ресурсы», то ли «земельные отношения», «недвижимость», «пространство» или «территория». В данном случае мы, отмечая многогранность проблемы стратегирования в области земельных отношений, выделяем лишь один аспект — земля как составная часть недвижимости.

В законодательстве и различных документах разного уровня публичной власти и управления одновременно употребляются термины «земля», «земельные ресурсы», «почва», «земельная территория», «земельный участок», «земельное пространство», «природная среда (земельный объект)». Эти и иные термины, производные от слова «земля», содержатся в

³ См.: распоряжение Правительства РФ от 10.08.2019 № 1796-р «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2019. № 33. Ст. 4849.

⁴ См.: распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 № 207-р «Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2019. № 7 (ч. II). Ст. 702.

Конституции РФ, кодексах, законах, в том числе Федеральном законе «Об охране окружающей среды», указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, приказах Росреестра, документах стратегического планирования.

Некоторые исследователи, акцентируя внимание на значимости земельных отношений, предлагают использовать термин «управление земельными отношениями», целью которого является обеспечение соответствия формируемой системы земельных отношений объективно действующим экономическим законам и законам общественного развития.

Так, в трактовке Н. И. Бухтоярова механизм регулирования земельных отношений определяется как «совокупность форм, методов, рычагов и стимулов, критериев и инструментов регулирования земельных отношений, посредством которых осуществляется организационное и экономическое воздействие на субъекты и объекты земельных отношений, обусловленные целями регулирования, направленными на обеспечение максимального уровня развития аграрного сектора экономики»⁵.

Однако, как справедливо отмечает Е. А. Галиновская, «земельное законодательство в настоящее время концептуально сосредоточено на урегулировании использования и перераспределения (включая оборот) не земельного фонда государства в целом, а его отдельных частей, обеспечить баланс правового регулирования использования которых при таком подходе и тем более сформировать правовые условия комплексного стратегического планирования или реализации общегосударственной земельной политики, конечно, сложно»⁶.

Если говорить о стратегировании землепользования в научно-прикладном значении, то любые идеи, концепции, задачи и цели будут значимыми как конкурентные идеи. Но мы рассматриваем стратегии как нормативные акты, как часть законодательного и управленческого поля. А это уже область юриспруденции, права, законотворчества, которая предполагает особые формы ответственности.

Нельзя согласиться с позицией авторов многочисленных стратегий и концепций «развития» страны (регионов), основанных на попытках

применения эконометрических подходов к стратегическому планированию использования земельных ресурсов. Многочисленные примеры — от бесплатного предоставления «восточного гектара» до генеральных планов городов, различных территориальных схем расселения — показывают, что как современные концепции землепользования, так и практические меры, направленные на «рационализацию» землепользования, неэффективны. Причин несколько:

- несовершенство законодательства и правоприменения в области стратегического территориального планирования;
- непродуманность (или ошибочность) концепции о пространственном развитии как системе городского расселения или функционирования агломераций;
- низкая эффективность инструментов и противоречивость землепользования с точки зрения агрокомплекса, экологии, промышленности, регионального, городского и поселенческого, демографического развития;
- отсутствие четкого понимания того, что подготовка, принятие любой стратегии (особенно землепользования) — это прежде всего осознание слабых сторон субъектов планирования, невозможности решить проблему иным путем, высокий риск ошибочности целей, задач, условий реализации принятой стратегии.

Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»⁷ не только упорядочил систему стратегического планирования, но и заложил основы для перспективного планирования на всех уровнях власти и во многих областях управления, в том числе в земельной сфере. В настоящее время стратегическим планированием охвачены сотни важнейших направлений и объектов государственного управления и выстроена «вертикальная» система стратегирования, включающая документы целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования (прогнозы социально-экономического, научно-технологического развития Российской Федерации, стратегии экономической, экологической безопасности, стратегия развития мине-

⁵ Бухтояров Н. И. К вопросу о сущности механизма регулирования земельных отношений // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. 2016. № 4 (12). С. 30–31.

⁶ Галиновская Е. А. Концепция государственного стратегического управления земельными ресурсами (правовой аспект) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 3. С. 171.

⁷ СЗ РФ. 2014. № 26 (ч. I). Ст. 3378.

рально-сырьевой базы, энергетическая стратегия, федеральные государственные программы «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие энергетики» и др.).

Существует несколько принципиальных позиций, которые практически не исследованы и не востребованы в практике стратегирования, что приводит или может привести к ошибкам при подготовке документов стратегического планирования в области землепользования, земельных (земельно-имущественных) отношений. К ним можно отнести отсутствие:

- оценки высоких рисков стратегического плана как документа и как целеполагания (определения направлений, целей и приоритетов развития);
- четко разработанной системы отказа на различных стадиях от реализации документов стратегического планирования и корректировки задач (на наш взгляд, методика и методология стратегического планирования землепользования должна иметь механизм «саморегуляции» — внутреннего мониторинга, приводящего к автоматическому пересмотру (корректировке, отмене) целей и задач при изменении условий);
- мотивационной характеристики стратегических планов, показателей, задач (например, кого должна мотивировать стратегия землепользования — крупных собственников, фермеров, муниципалитеты, экологов, градостроителей, девелоперов?..);
- анализа вариантов решения задач при помощи или без методологии стратегического планирования;
- показателей оценки риска выполнения/невыполнения отдельных показателей;
- понимания правовой категории «земля» и «территория» как важнейшего ресурса (бизнес-ресурса) развития, бизнес-идеи и как основного демографического потенциала.

Для понимания стратегии землепользования крайне важно более подробно остановиться на Стратегии пространственного развития, направленной в основном на развитие крупных агломераций, перспективных центров экономического роста, агропромышленных, минерально-ресурсных центров, геостратегических территорий. В числе задач Стратегии — повышение устойчивости системы расселения путем социально-экономического развития городов и сельских территорий; содействие развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов; повышение

транспортной доступности сельских территорий и т.д.

Детальное рассмотрение целевых установок, задач, иных положений Стратегии свидетельствует о недостаточном понимании и об отсутствии учета авторами этого важнейшего документа стратегирования роли земли, территории как ключевой характеристики, ресурса развития и основы существования общества. Стратегия не дает ответа на вопросы, касающиеся недостатков и преимуществ территории, природы, земли, земельных ресурсов в контексте набора «возможностей».

К сожалению, в области земельных, земельно-имущественных отношений, а тем более в сфере недвижимого имущества как объекта публичного управления, до сих пор не создано адекватных перспективных планов развития. На это есть достаточно много причин, включая понятийные, терминологические, законодательные, организационно-правовые, экономические, экологические.

Термин «недвижимость» в российском и зарубежном законодательстве связан с землей, но до сих пор вызывает споры соотношение понятий «недвижимость», «жилье», «помещение», «ресурсы» «территория». Не вдаваясь в глубину существующих споров, отметим, что говорить о стратегическом планировании в области земельных ресурсов и недвижимости, не учитывая реальность терминологической неопределенности, сложно.

Согласно ст. 130 Гражданского кодекса РФ к недвижимым вещам (недвижимому имуществу, недвижимости) относятся земельные участки, участки недр и всё, что прочно связано с землей, то есть объекты, перемещение которых без несоразмерного ущерба их назначению невозможно. В соответствии с п. 1 ст. 209 ГК РФ собственнику принадлежат права владения, пользования и распоряжения своим имуществом. Учитывая, что право собственности является вещным правом (объектом которого является индивидуально-определенная вещь), в доктрине понятие имущества приравнивается к понятию индивидуально-определенной вещи.

При этом, признавая недвижимой вещью земельный участок, забываем, что он не создан человеком, а является «средой обитания».

Исходя из определения недвижимой вещи, лишь такой объект, который может быть признан земельным участком или участком недр без установления каких-либо дополнительных признаков, должен быть отнесен к недвижи-

мым вещам. В отношении всех остальных объектов, как бы они ни назывались, критерием отнесения их к недвижимым вещам является установление их прочной связи с землей, при которой их перемещение без несоразмерного ущерба назначению невозможно. Подобными объектами могут быть только вещи. Таким образом, понятия «недвижимая вещь» и «недвижимое имущество» используются в ст. 130 ГК РФ как синонимы, что для целей стратегического планирования создает массу сложностей.

Недвижимость «располагается» прежде всего в городах и сельских населенных пунктах, поэтому стратегическое планирование условной «недвижимости» — это планирование жилища, населенных пунктов, городов, агломераций, которое нельзя отнести непосредственно к задачам землепользования. Города возникали и развивались по сложным законам: города — торговые центры, города-заводы, промышленные центры, города-курорты, города-крепости, города — религиозные центры. Появление и развитие городов сопровождалось использованием недвижимости и закреплением ее за собственниками. Но стратегирование земельных отношений с точки зрения недвижимости — это прежде всего стратегирование городского (поселенческого) уровня, что не может быть централизованной стратегией. Города как объекты государственной единой стратегии развития представляют собою слишком сложный и, главное, неоднозначный объект. Города развиваются в правовом и экономическом смысле по своим законам. Экономически и юридически они самостоятельны, генеральные планы развития городов (а это и есть стратегия земельных отношений и прежде всего недвижимости) полностью зависят от местных органов власти, которые, в свою очередь, исходят из демографических, экономических, земельных ресурсов, определяющих перспективы города.

Законодательные проблемы землепользования в части недвижимости сконцентрированы вокруг нескольких позиций — жилищный фонд и практически вся недвижимость располагаются в городах и населенных пунктах. Застройка, планирование, использование недвижимости в соответствии с законодательством о местном самоуправлении и Градостроительным кодексом РФ находятся преимущественно в ведении органов местного самоуправления. А это означает, что управление землепользованием и недвижимостью в городах — это разные объекты стратегирования, имеющие разные цели

и задачи. Одновременно в сфере земельных отношений, связанных с недвижимостью, действует более 100 законов и подзаконных нормативных правовых актов, причем кодексы — Земельный, Гражданский, Градостроительный, Лесной, Водный — составляют противоречивую основу для планирования. Кроме того, следует иметь в виду экономику землепользования (с точки зрения недвижимости).

Собственниками земли как наиболее привлекательной недвижимости являются в настоящее время банки, госкомпании, госкорпорации, муниципалитеты. И если кадастровая цена земли в Москве доходит до 2 млрд руб. за гектар, то в других городах не дотягивает и до 1 млн руб. за гектар. Такое же соотношение в структуре местных бюджетов.

Другими словами, законодательство, касающееся недвижимости, включая налоговую систему и систему управления городами (недвижимостью), принципиально различно. Строительство, размещение, содержание имущества, инфраструктура — компетенция органов местного самоуправления, а доход местных бюджетов от налога на имущество составляет только 10 %. Есть еще и экологические проблемы, влияющие на планирование в области земельных ресурсов (в части недвижимости). Это ограничения, стандарты и правила, которые диктуют возможность использования земельных ресурсов. Следовательно, конструируя стратегию землепользования, авторы Стратегии пространственного развития исходили именно из этих положений — сравнительной экономической эффективности землепользования в крупных и мелких поселениях, что вызывает сомнение как предмет стратегирования.

Не могут быть самостоятельным направлением стратегирования землепользования и положения Стратегии пространственного развития, связанные со строительной деятельностью (инфраструктура, строительство капитальных объектов, жизнеобеспечение, ландшафтное проектирование и др.), являющейся частью более общей и государственно ориентированной системы планирования.

Рассматривая концептуальные подходы к стратегированию землепользования, следует учитывать, что недвижимость может находиться не только на землях населенных пунктов, но также на землях других категорий (например, здания, сооружения, иные объекты капитального строительства, дороги на землях специального назначения — промышленности, транспорта,

энергетики и т.д., гидротехнические сооружения на землях водного фонда). Соответственно, теоретически стратегии землепользования могут состоять из отдельных стратегий, ориентированных на категории землепользования. Возможна ли единая стратегия землепользования в рамках концепции территориального (пространственного) развития — вопрос дискуссионный.

По сути, стратегирование землепользования должно охватывать землю как природный ресурс, как инфраструктуру и недвижимость, как пространство и землю, как объект обеспечения экологической, энергетической, национальной безопасности, а также как социокультурный феномен и основу существования. Но когда необходимо сделать акцент на экономической составляющей земли, тогда применяется термин «земельный участок» или «земельный ресурс».

Нельзя утверждать, что терминологическая множественность способствует или препятствует эффективному использованию земель, но в законодательстве и управлении строгость и однозначность понятия — важная составляющая планирования и управления.

Сложно представить стратегию землепользования в населенных пунктах (а именно в населенных пунктах «создается» недвижимость) без градостроительного, экологического, земельного или гражданского законодательства. Но, выделяя категорию недвижимости, мы исходим из следующих особенностей стратегии управления недвижимостью:

- в настоящее время это стратегия экономического порядка, напрямую связанная с понятием «недвижимость»;
- является стратегией развития городов и населенных пунктов, она одновременно ориентирована на экономическую категорию «вещь» (земельный участок, приобретая свойства индивидуально-определенной вещи, может быть вовлечен в гражданский оборот);
- постепенно стратегия управления недвижимостью всё больше включает в себя понятие «качество жизни», а это и экологическая составляющая, и инфраструктура, и организация социальной среды, и даже стиль жизни. Сама по себе недвижимость не может быть объектом пространственного планирования. Земельные ресурсы как объект стратегического планирования непосредственно связаны с

земельными отношениями. В свою очередь, земельные отношения — это отношения, возникающие по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками и управления земельными ресурсами. Субъектами земельных отношений являются органы государственной власти, местного самоуправления, юридические лица и граждане (в исключительных случаях — иностранные граждане). В качестве объектов земельных отношений принято рассматривать земельные участки и права на них.

И здесь возникает ряд противоречий с точки зрения стратегирования земельных отношений. Попытка их устранения частично сделана в Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы, утвержденных распоряжением Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р⁸, путем выделения задачи обеспечения условий для повышения эффективности гражданского оборота земельных участков, в том числе направленных на защиту прав на недвижимое имущество, а также для снижения административных барьеров и обеспечения налогообложения недвижимости.

Среди основных задач государственной политики выделено также создание условий для организации рационального и эффективного использования земельных участков, включающих в себя учет общественных и отраслевых потребностей, требования устойчивого развития территорий, а также соблюдение гарантий прав участников земельных отношений.

Эти задачи отражают многоаспектность государственной политики по управлению земельным фондом (совокупностью всех земельных участков и земель, расположенных в границах территории Российской Федерации), которая направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений и осуществляется исходя из понимания земельных участков как особых объектов природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как недвижимого имущества с особым правовым режимом.

Тем самым заложен комплексный характер государственной земельной политики, который должен учитываться при разработке новых документов стратегического планирова-

⁸ СЗ РФ. 2012. № 12. Ст. 1425.

ния в земельной сфере. Причем формирование концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами в целом может рассматриваться как самостоятельная цель земельной политики. Формирование концепции может быть самостоятельным этапом или частью стратегии.

При этом следует учитывать обусловленность стратегического планирования в использовании земельных ресурсов целым рядом факторов, в том числе:

- необходимостью формулировать и определять стратегию использования земельных ресурсов и формирования земельной политики;
- потребностью в дифференциации земель как природного, экономического, пространственного, ресурсного, градостроительного объекта управления;
- планированием территориального развития и использования земельных ресурсов;
- повышением эффективности использования земли как природного и экономического ресурса;
- возможностью на ранних стадиях планирования систематизировать и гармонизировать интересы различных экономических субъектов с целью повышения эффективности природопользования;
- возможностью обеспечить безопасное с экологической, экономической, технологической точки зрения землепользование страны, региона, района, поселения на основе принципов устойчивого развития;
- возможностью предотвращения экологического ущерба, оптимизации землепользования, ликвидации различных угроз природного и технологического характера.

При разработке документов стратегирования в земельной сфере необходимо также разделять категории земель, их целевое назначение и условную эффективность не только в экономическом, но и в социокультурном, демографическом, экологическом значении.

Особую ветвь (часть) стратегического управления земельными ресурсами представляют земли сельскохозяйственного назначения. При разработке документов стратегического планирования данного направления следует исходить из следующих положений:

- государство является ключевым собственником, пользователем, а также субъектом многоуровневой системы стратегического управления земельными ресурсами, обеспечивающим поддержание баланса интересов государства, собственников и пользователей продуктивных земель;
- стратегическая цель государства в сфере управления земельными ресурсами отражает содержание земельной политики и заключается в обеспечении их рационального использования и эффективного воспроизводства;
- к основным объектам государственного регулирования земельных отношений относится рынок земли, контроль за воспроизводством земельных ресурсов и их эффективным использованием;
- к компетенции государства в рамках регулирования рынка земли относятся правовое обеспечение оборота земли, обеспечение прозрачности сделок с землей, контроль (надзор. — Н. Ж., Г. В.) за сделками с землей и их учет, контроль за концентрацией земель сельскохозяйственного назначения и ограничение ее уровня и др.;
- к компетенции государства в рамках обеспечения воспроизводства земельных ресурсов и их эффективного использования относятся контроль (надзор. — Н. Ж., Г. В.) за целевым использованием земель, обеспечение рационального землепользования, перераспределение земель в пользу более эффективных землепользователей, управление плодородием почв и природоохранной деятельностью и т. п.;
- основными инструментами государственного регулирования процессов воспроизводства земельных ресурсов и их использования являются: цена земли (рыночная, кадастровая, залоговая), ставки земельного налога и арендной платы, размер платы за сервитуты, компенсационных платежей за изъятие земельных участков или их консервацию, налогообложение. Важнейшим инструментом планирования землепользования фактически является не документ стратегического планирования, а нормативы и правила использования земель сельскохозяйственного назначения⁹.

⁹ Подробнее см.: Демидов П. В., Улезько А. В. Стратегическое управление землями сельскохозяйственного назначения: сущность, принципы и оценка эффективности // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. 2018. № 2. С. 244–245.

Вышеприведенные положения стратегирования в отношении земель сельскохозяйственного назначения учитывают как их экономическую ценность (основное средство производства в сельском хозяйстве), так и имущественную значимость (сделки с землей, оборот, рынок земель).

Стратегирование землепользования земель в части недвижимости и пространственного развития должно содержать положения, направленные на предотвращение сокращения площади земель сельскохозяйственного назначения, в том числе в связи с переводом земельных участков из их состава в другую категорию. К таким случаям в соответствии со ст. 7 Федерального закона от 21.12.2004 № 172-ФЗ «О переводе земель или земельных участков из одной категории в другую»¹⁰ относятся, в частности:

- размещение промышленных объектов на землях, кадастровая стоимость которых не превышает средний уровень кадастровой стоимости по муниципальному району (городскому округу), а также на других землях и с иными несельскохозяйственными нуждами при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов;
- строительство дорог, линий электропередачи, линий связи (в том числе линейно-кабельных сооружений), нефтепроводов, газопроводов и иных трубопроводов, железнодорожных линий и других подобных сооружений при наличии утвержденного в установленном порядке проекта рекультивации части сельскохозяйственных угодий, предоставляемой на период осуществления строительства линейных объектов;
- размещение объектов социального, коммунально-бытового назначения, объектов здравоохранения, образования при отсутствии иных вариантов размещения этих объектов.

Стратегическое планирование землепользования должно быть ориентировано и должно охватывать не только земли сельхозназначения и населенных пунктов, но земли других категорий. Здесь важно обратить внимание на нормативы в области градостроительного планирования, которые хотя и не являются документами стратегического планирования, но, по сути, именно они предопределяют стратегию развития территорий поселений, межсе-

ленных территорий, использования городских и других земель. Это следует, например, из документов территориального планирования муниципальных образований, к которым, согласно ст. 18 Градостроительного кодекса РФ, относятся схемы территориального планирования муниципальных районов, генеральные планы поселений, генеральные планы городских округов. Такие генпланы содержат, в частности, карту планируемого размещения объектов местного значения поселения или городского округа, а также карту границ входящих в их состав населенных пунктов (в том числе образуемых). На таких картах отображаются планируемые для размещения объекты местного значения поселения, городского округа: объекты электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведение; автомобильные дороги местного значения; объекты физической культуры и массового спорта, образования, здравоохранения, обработки, утилизации, обезвреживания, размещения твердых коммунальных отходов в случае подготовки генерального плана городского округа; объекты, относящиеся к иным областям, в связи с решением вопросов местного значения поселения, городского округа.

Совершенно очевидно, что генпланы, имеющие картографическую составляющую, отображающую планируемые для размещения объекты различного назначения, имеют существенное значение для стратегического планирования землепользования и пространственного развития. В Законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» к таким документам относятся лишь схемы территориального планирования субъекта РФ, а также двух и более субъектов РФ.

Вместе с тем следует отметить, что во многих субъектах РФ сформировались центры экономического роста, которыми являются административные центры, а также отдельные городские населенные пункты, агропромышленные и минерально-сырьевые центры и территории, специализирующиеся на туризме. Именно для этих центров документами стратегического планирования, по сути, стали генеральные планы как документы, определяющие развитие города, влекущие установление, изменение или прекращение прав и обязанностей правообладателей земельных участков, а также изменяющие правовой режим земель и земельных участков.

¹⁰ СЗ РФ. 2004. № 52 (ч. 1). Ст. 5276.

Важным условием любой стратегии, прежде всего в области землепользования, является координация с ранее принятыми документами стратегического планирования. Среди них можно выделить Энергетическую стратегию РФ¹¹, реально влияющую на землепользование. Ее целевая направленность определяется необходимостью перехода к «ресурсно-инновационному развитию» и перехода от «донора» к «локомотиву российской экономики» на основе существующего топливно-энергетического комплекса, базирующегося на энергетической инфраструктуре.

Реализация пространственных приоритетов государственной энергетической политики предполагает:

- согласование с решением стратегических общегосударственных задач рационального размещения производительных сил, комплексного развития территорий и надежного обеспечения национальной энергетической безопасности;
- повышение устойчивости и надежности энергоснабжения макрорегионов с максимальным, экономически эффективным использованием местных энергетических ресурсов, возобновляемых источников энергии и распределенной генерации;
- первоочередное обеспечение энерго-, газо-, электроснабжением земельных участков, вовлекаемых в оборот для жилищного строительства, в рамках реализации национальных проектов и национальных программ.

Эти и другие положения Энергетической стратегии должны учитываться в практике землепользования и отражаться в документах стратегирования не только пространственного развития, но в земельной сфере. Особое значение в контексте землепользования, развития территорий, в том числе городов, иных поселений, приобретают задачи распространения лучших практик использования альтернативных источников теплоснабжения, включая геотермальные источники тепловой энергии, системы рекуперации воздуха, низкопотенциального тепла; экономически обоснованное развитие магистральных сетей теплоснабжения для надежного и качественного обеспечения потребностей жилищного и другого строительства.

Принципиально важными для стратегирования землепользования представляются положения Стратегии экологической безопасности¹². Принципы экологической безопасности и ее критерии, безусловно, должны быть положены в основу стратегического планирования в земельной сфере, включая индикаторы оценки состояния экологической безопасности (доля территории, не соответствующей экологическим нормативам; доля населения, проживающего на территориях, на которых состояние окружающей среды не соответствует нормативам качества, а качество питьевой воды не соответствует санитарным нормам).

Как указано в Стратегии экологической безопасности, она является основой для формирования и реализации государственной политики в сфере обеспечения эффективного землепользования на федеральном, региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. Это касается не только данной Стратегии. Земельные ресурсы являются объектом как государственного и муниципального, так и хозяйственного управления. При этом организация системы стратегического управления земельными ресурсами предполагает формирование органов государственного управления и распределение полномочий между ними, а также полномочий, делегированных хозяйствующим субъектам в рамках управления земельными ресурсами на микроэкономическом уровне.

Причем если функции государственного управления земельными ресурсами традиционно связаны с разработкой земельной политики, осуществлением учетно-регистрационной функции, проведением землеустроительных мероприятий, планированием рационального использования земель, то в основном контроль за выполнением требований земельного законодательства, охраной земель и их использованием, мониторингом земельных ресурсов, рекультивацией земель, разрешением земельных споров производится на уровне муниципальных образований, включая управление земельными ресурсами, инвентаризацию земель, оценку их экологического состояния, анализ и оценку эффективности землепользования, вовлечение в хозяйственный оборот неиспользуемых земельных ресурсов, постановку земель-

¹¹ Распоряжение Правительства РФ от 09.06.2020 № 1523-р «Об утверждении Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года» // СЗ РФ. 2020. № 24. Ст. 3847.

¹² Указ Президента РФ от 19.04.2017 № 176 «О Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года» // СЗ РФ. 2017. № 17. Ст. 2546.

ных участков на кадастровый учет, содействие процедурам передачи земель эффективным собственникам и др.

Тем самым обеспечивается действие системы управления земельными ресурсами, которая в научной среде определяется как совокупность институтов, формирующих и регулирующих земельные отношения, системы государственного кадастра (регистрации недвижимости. — Н. Ж., Г. В.) и механизмов, обеспечивающих возможность эффективного использования экономических и административных методов воздействия на субъекты земельных отношений в рамках действующей земельной политики, отражающей стратегические цели государства в области использования земельных ресурсов¹³.

Рассматривая стратегирование землепользования в части недвижимости на региональном уровне, следует отметить, что субъекты РФ предусматривают задачи и мероприятия по управлению государственным имуществом, включая земельные участки, в основном в документах стратегического планирования как одно из направлений социально-экономического развития регионов (развития имущественных и земельных отношений¹⁴, управления земельно-имущественным комплексом¹⁵). При этом выделяются главным образом инвентаризация земельных участков и тесно связанных с ними объектов недвижимости, принятие мер по оформлению в соответствии с законодательством РФ государственной собственности на недвижимость (совершение необходимых действий для их постановки на государственный кадастровый учет и регистрации права), проведению государственной кадастровой оценки земель.

Эти и другие меры направлены на обеспечение эффективного управления государственной собственностью. Так, в Стратегии социально-экономического развития Республики Калмы-

кия на период до 2030 года, утвержденной постановлением Правительства Республики Калмыкия от 24.12.2019 № 388¹⁶, предусмотрена необходимость повышать эффективность управления государственной собственностью: более активно вводить в хозяйственный оборот земельные участки, усилить контроль эффективности использования объектов недвижимости и обеспечить приватизацию их неиспользуемой части, стимулировать развитие механизмов государственно-частного и муниципально-частного партнерства.

В Стратегии социально-экономического развития Республики Хакасия до 2030 года, утвержденной Законом Республики Хакасия от 12.02.2020 № 01-ЗРХ¹⁷, управление государственным имуществом определено как одно из важнейших направлений деятельности республиканских исполнительных органов государственной власти. В качестве целей указано совершенствование механизмов управления государственным имуществом, а также создание условий для эффективного функционирования рынка земли и иной недвижимости на территории региона. Для достижения этих целей, наряду с инвентаризацией, участием в учетно-регистрационных процедурах, поставлены задачи: обеспечение сохранности и рационального использования государственного имущества Республики, вовлечение в хозяйственный оборот земельных участков и иной недвижимости; создание условий для увеличения имущественных налогов и неналоговых платежей; оптимизация издержек на содержание государственного имущества.

В рамках программных документов стратегического планирования некоторые субъекты РФ принимают специальные программы, содержащие мероприятия и показатели в области земельно-имущественных отношений¹⁸,

¹³ См.: Козлова С. В. Система управления земельными ресурсами страны // Вопросы экономики и права. 2011. № 34. С. 231–234.

¹⁴ См.: Закон Республики Бурятия от 18.03.2019 № 360-VI «О Стратегии социально-экономического развития Республики Бурятия на период до 2035 года» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru.

¹⁵ См.: постановление Правительства Вологодской области от 17.10.2016 № 920 «О Стратегии социально-экономического развития Вологодской области на период до 2030 года» // Красный Север. 29.10.2016. № 122.

¹⁶ Вестник правовых актов Правительства Республики Калмыкия и органов исполнительной власти Республики Калмыкия. 2020. № 1.

¹⁷ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

¹⁸ См.: постановление Правительства Республики Бурятия от 09.06.2020 № 342 «Об утверждении Государственной программы Республики Бурятия “Развитие имущественных и земельных отношений” и при-

управления земельными ресурсами, объектами недвижимости. Так, в государственной программе Иркутской области «Развитие и управление имуществом комплексом и земельными ресурсами Иркутской области» на 2018–2022 гг., утвержденной постановлением Правительства Иркутской области от 27.11.2017 № 774-пп¹⁹, предусмотрены следующие показатели:

- доля земельных участков, находящихся в государственной собственности области, и земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена, предоставленных физическим и юридическим лицам на различных правах;
- доля объектов недвижимого имущества, прошедших инвентаризацию, в общем количестве объектов недвижимости, в отношении которых планируется провести инвентаризацию;
- доля земельных участков, прошедших государственный кадастровый учет и государственную регистрацию права областной собственности;
- объем доходов областного бюджета, получаемых в виде арендной платы за земельные участки, находящиеся в государственной собственности;
- доля земельных участков и объектов недвижимости жилищного и нежилого фонда (объектов капитального строительства), в отношении которых обеспечена актуализация результатов государственной кадастровой оценки.

Государственной программой Новгородской области «Развитие системы управления имуществом в Новгородской области на

2019–2024 годы», утвержденной постановлением Правительства Новгородской области от 06.06.2019 № 204²⁰, предусмотрена реализация целевых моделей «Постановка на кадастровый учет земельных участков и объектов недвижимого имущества» и «Регистрация права собственности на земельные участки и объекты недвижимого имущества», направленных, в частности, на повышение эффективности процесса предоставления земельных участков, находящихся в государственной или муниципальной собственности, и постановки объектов недвижимости на государственный кадастровый учет.

Многие субъекты РФ включают мероприятия по управлению земельными ресурсами и объектами недвижимости в программы формирования современной городской среды. Например, в Тульской области такая программа²¹ содержит порядок проведения инвентаризации уровня благоустройства общественных территорий, дворовых территорий, индивидуальных жилых домов и земельных участков, предоставленных для их размещения, объектов недвижимого имущества (включая объекты незавершенного строительства) и земельных участков, находящихся в собственности (пользовании) юридических лиц и индивидуальных предпринимателей на территории области, в целях определения физического состояния территорий и необходимости их благоустройства.

Аналогичные документы стратегического планирования принимаются на муниципальном уровне²².

Тем самым создается система документов стратегического планирования в области пуб-

знании утратившими силу некоторых нормативных правовых актов Правительства Республики Бурятия» // Официальный интернет-портал Правительства Республики Бурятия. URL: www.egov-buryatia.ru.

¹⁹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²⁰ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

²¹ См.: постановление правительства Тульской области от 09.10.2017 № 457 «Об утверждении государственной программы Тульской области “Формирование современной городской среды в Тульской области”» // Сборник правовых актов Тульской области и иной официальной информации. URL: <http://pratula.ru>.

²² См., например: постановление Администрации Пермского муниципального района от 29.10.2015 № 1383 «Об утверждении муниципальной программы “Управление земельными ресурсами и имуществом Пермского муниципального района на 2016–2020 годы”» // Бюллетень муниципального образования «Пермский муниципальный район». 2015. № 21 ; постановление Брянской городской администрации от 29.12.2018 № 4190-п «Об утверждении муниципальной программы “Управление и распоряжение муниципальной собственностью города Брянска”» // Брянск. 2019. № 1м ; постановление администрации г. Чебоксары Чувашской Республики от 29.12.2017 № 3030 «Об утверждении муниципальной программы “Формирование современной городской среды на территории города Чебоксары”» // Вестник органов местного самоуправления города Чебоксары. 2017. № 28.

личного управления земельными ресурсами и недвижимым имуществом, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления, обеспечивается преемственность государственной (федеральной, региональной) и муниципальной политики.

В связи с окончанием срока действия в 2020 г. Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации и необходимостью сохранения системного подхода к стратегическому планированию в области земельных отношений требуется принятие документов, учитывающих уникальность земельных ресурсов как объекта публичного управления и стратегирования²³, что связано с их экономической ценностью, возможностью использования в качестве естественного средства сельскохозяйственного производства, лесного хозяйства, важнейшего фактора развития отраслей экономики, как территориальной (пространственной) основы (базиса) осуществления хозяйственной деятельности, размещения объектов капитального строительства, иной недвижимости, развития современных систем расселения в городах, сельских населенных пунктах, городских агломерациях. Данное направление стратегирования обусловлено многогранным характером земельных отношений, возникающих, с одной стороны, по поводу владения, пользования и распоряжения земельными участками, являющимися объектами недвижимости, а с другой — в связи с управлением земельными ресурсами, осуществляемым в рамках публично-правового регулирования, направленного на рациональное, эффективное использование земель всех категорий и форм собственности.

В силу этой специфики управление земельными ресурсами является многофункциональной и структурно сложной системой, действующей на различных взаимосвязанных уровнях, комплексно обеспечивающей реализацию государственной земельной политики в тесном

взаимодействии с другими областями стратегического управления общественным развитием (социально-экономическим, пространственным, градостроительным, государственного управления имуществом и др.).

Соответственно, подготовка, обсуждение и принятие стратегии землепользования как базового документа стратегирования, определяющего на системной основе цели, задачи и направления, обеспечивающие планирование развития рационального использования земель, их охраны, стимулирование земельного оборота, могут и должны стать центральной идеей (концепцией) развития страны.

Следует также отметить, что опыт действующей системы стратегического планирования в России показывает необходимость ее дальнейшего реформирования. Назрела потребность в пересмотре некоторых положений Закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации». Целесообразно разделить стратегические документы на ненормативные (научно-информационные) и нормативные (обязательные для исполнения), подпадающие под процедуру принятия, изменения, ответственности.

В названном Законе следует уточнить понятие стратегического планирования с учетом высокорискового характера данного вида деятельности, отчасти мобилизационного, «точечного» решения самых сложных, перспективных, конкурентных задач с помощью уникальных методик, опирающихся на ситуативные характеристики, прогнозы, четко определенные цели и реальные возможности.

Стратегическое планирование (как закон, так и практика) не может быть рядовым инструментом управления, вписанным в структуру принятия решений. В качестве альтернативы стратегическому планированию следует более активно применять инструменты стимулирования, такие как налоговые, распределительные, регуляторные.

²³ Минэкономразвития России в декабре 2019 г. были разработаны, но не приняты до настоящего времени проект концепции государственной программы Российской Федерации «Управление земельными ресурсами Российской Федерации» на период с 2021 по 2030 г., а также проект распоряжения Президента РФ «Об утверждении плана развития земельно-имущественных отношений» в соответствии с Планом деятельности Министерства экономического развития Российской Федерации на период с 2019 по 2024 год (Документ опубликован не был, см. СПС КонсультантПлюс). Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства РФ «Об утверждении Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации» (см.: URL: <https://regulation.gov.ru> / (дата обращения: 29.10.2020)).

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бухтояров Н. И. К вопросу о сущности механизма регулирования земельных отношений // Инновации в АПК: проблемы и перспективы. — 2016. — № 4 (12). — С. 30–39.
2. Галиновская Е. А. Концепция государственного стратегического управления земельными ресурсами (правовой аспект) // Вопросы государственного и муниципального управления. — 2017. — № 3. — С. 167–180.
3. Демидов П. В., Улезько А. В. Стратегическое управление землями сельскохозяйственного назначения: сущность, принципы и оценка эффективности // Вестник Воронежского государственного аграрного университета. — 2018. — № 2. — С. 237–247.
4. Козлова С. В. Система управления земельными ресурсами страны // Вопросы экономики и права. — 2011. — № 34. — С. 231–234.

Материал поступил в редакцию 11 ноября 2020 г.

REFERENCES

1. Bukhtoyarov NI. K voprosu o sushchnosti mekhanizma regulirovaniya zemelnykh otnosheniy [To the question of the essence of the mechanism of regulation of land relations]. *Innovatsii v APK: problemy i perspektivy*. 2016;4(12):30-39 (In Russ.).
2. Galinovskaya EA. Kontseptsiya gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya zemelnymi resursami (pravovoy aspekt) [Concept of state strategic management of land resources (legal aspect)]. *Public Administration Issues*. 2017;3:167-180 (In Russ.).
3. Demidov PV, Ulezko AV. Strategicheskoe upravlenie zemlyami selskokhozyaystvennogo naznacheniya: sushchnost, printsipy i otsenka effektivnosti [Strategic management of agricultural lands: essence, principles and evaluation of efficiency]. *Vestnik of Voronezh State Agrarian University*. 2018;2:237-247 (In Russ.).
4. Kozlova SV. Sistema upravleniya zemelnymi resursami strany [The system of land administration of the country]. *Economic and Law Issues*. 2011;34:231-234 (In Russ.).