

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

КОНЦЕПЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ (ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

Галиновская Е.А.¹

Аннотация

Предметом исследования стали правовые и организационные аспекты формирования концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами в Российской Федерации. Показав, что современное состояние земельного законодательства, а также особенности реализации органами государственной власти основных функций в очерченной сфере не способствуют в полной мере комплексному решению задач обеспечения земельными ресурсами устойчивого социально-экономического развития общества, автор делает ряд предложений по совершенствованию земельного законодательства и законодательства в сфере государственного стратегического планирования. Вводит понятие государственного стратегического управления земельными ресурсами. Государственное стратегическое управление земельными ресурсами определяется как деятельность органов государственной власти, направленная на сбалансированное обеспечение земельными ресурсами устойчивого социально-экономического развития общества в долгосрочной перспективе. Указано на необходимость для определения объекта государственного стратегического управления более четко обозначить в законодательстве категорию «земельный фонд Российской Федерации». В работе обосновано, что основные функции государственного управления земельными ресурсами (государственный кадастровый учет земель, зонирование, территориальное планирование и т.д.), должны исходить из равного учета свойств земли как природного ресурса, объекта недвижимости и пространственного базиса освоения территорий. Подчеркнута важность последовательного согласования законодательства о государственном стратегическом планировании с земельным и природоресурсным законодательством.

Ключевые слова: государственное управление; земельное право; земельное законодательство; государственная стратегия развития; стратегическое планирование; государственная земельная политика; Земельный кодекс РФ.

¹ Галиновская Елена Анатольевна – кандидат юридических наук, заведующий отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. Адрес: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. 117218, Москва, Б. Черемушкинская ул., д. 34. E-mail: 444_45@mail.ru; nat-resources@izak.ru

Одной из основных целей правового регулирования отношений в области использования и охраны земель является обеспечение земельными ресурсами социально-экономического развития общества. Эта цель прямо не названа нормативными правовыми актами, но она пронизывает практически все механизмы воздействия на земельные отношения. Все формы государственно-правового воздействия в сфере землепользования (в широком смысле) основаны на конституционном положении, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (ст. 9 Конституции РФ). Существенное значение для построения системы земельно-правового регулирования имеет и норма Конституции РФ, согласно которой земля и иные природные ресурсы могут находиться в государственной, муниципальной и иных формах собственности. Не менее важными для разработки и реализации государственной земельной политики являются доктринальные представления о рациональном использовании природных ресурсов в целях обеспечения устойчивого развития общества.

Проблемы государственного управления земельными ресурсами всегда были в поле зрения специалистов в области права, управления и политики (Анисимов, Рыженков, Землякова, Мельников, 2012; Волкова, 2013; Короткова, 2016). Потребности гармоничного общественного развития требуют постоянного определения степени и методов воздействия государства на все процессы использования земель. Частью этой работы естественным образом является исследование правовых форм реализации основных функций государства в очерченной сфере.

Полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессах использования земельных ресурсов включают: регулирование оборота земель, обеспечение соблюдения установленного земельного режима, охрану земельных ресурсов и контроль за их состоянием, государственный учет и пр. Правовое регулирование государственного и муниципального управления земельными ресурсами представляет собой, таким образом, самостоятельный институт земельного законодательства и права (Крассов, 2016; Боголюбов, 2013). Определение прав и обязанностей субъектов земельных отношений, включая органы государственной власти и местного самоуправления, правовой режим земель и земельных участков, решение иных юридически значимых вопросов осуществляются на основе соподчиненных норм, закрепленных нормативными правовыми актами различного уровня и представляющих собой систему земельного законодательства, в основе которой находится Земельный кодекс Российской Федерации (Галиновская, Жариков, 2015). При этом признано, что все стадии земельно-правового регулирования, включая законотворчество и реализацию нормативных правовых актов, должны опираться на единую концепцию государственного воздействия на социально-экономические процессы.

Вместе с тем все чаще признается, что, несмотря на обширность и динамичное развитие земельного законодательства, многие проблемы концептуального характера еще ожидают решения. Так, до настоящего времени для земельно-правового регулирования характерны такие черты, как постоян-

ное увеличение числа и детализации норм, разнонаправленность и недостаточная согласованность реформирования основных институтов. При этом не прекращается процесс постоянного внесения изменений в действующие нормативно-правовые акты. Периодически предпринимаются шаги по пересмотру концепции и содержания земельно-правового регулирования. Все это влияет на качество и эффективность законодательного регулирования земельных отношений. Ситуация, которую можно назвать перманентным реформированием нормативно-правовой базы земельных отношений, не способствует формированию стабильности земельного правопорядка, равно как и экономической и социальной стабильности.

Недостаточная сбалансированность и периодические изменения правового регулирования сказываются на всей сфере земельных отношений, включая реализацию функций публичных органов власти. Нередко на этом фоне ощущается несогласованность регулятивной и управленческой деятельности государственных органов. Так, в силу Конституции РФ (ст. 72) земельное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ. Следовательно, изменения в земельном законодательстве на федеральном уровне делают обязательным внесение изменений в законодательство субъектов Российской Федерации, а также в нормативные правовые акты местного самоуправления. При этом на региональном и местном уровне признается, что органы власти и местного самоуправления не всегда успевают вовремя вносить изменения в собственную нормативную базу. Это создает еще большие условия для дестабилизации правопорядка.

Однако наиболее существенным, по нашему мнению, последствием частого и не вполне систематизированного пересмотра нормативно-правовых основ регулирования земельных отношений является то, что органы государственной власти и органы местного самоуправления вынуждены ограничивать свою деятельность лишь оперативным управлением земельными ресурсами. Функции стратегического государственного управления, рассчитанного на долгосрочную перспективу, реализовать сложно. Вместе с тем смеем утверждать, что именно в сфере воздействия на использование и охрану земельных ресурсов формирование основ стратегического управления является наиболее существенным.

Разумеется, затруднения формирования концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами кроются не только в частом пересмотре нормативно-правовой базы, что является, скорее, следствием проблем. Не до конца исследованными остаются проблемы принципов и степени государственного воздействия на все процессы земле- и природопользования в обществе. В связи с этим и возникает вопрос о концепции стратегического государственного управления земельными ресурсами.

Государственное и муниципальное управление использованием природных ресурсов, включая ресурсы земельные, составляет часть деятельности публичных органов по воздействию на процессы социально-экономического развития общества. Управление использованием и охраной земель, правовые основы данной деятельности должны быть сбалансированными

и обеспечивать реализацию всей совокупности социальных интересов, направленных на неистощительное, рациональное использование земель.

С точки зрения правового регулирования государственное управление определяется чаще всего как разновидность социального управления, под которым понимается специфический вид государственной деятельности, отличный от иных ее проявлений (например, законодательная, судебная, прокурорская деятельность), а также от управлеченческой деятельности общественных объединений и других негосударственных формирований (Алексин, Кармолицкий, 2016). При этом под стратегическим государственным управлением в сфере земельных отношений мы понимаем деятельность органов государственной власти, ориентированную на долгосрочную перспективу и направленную на сбалансированное обеспечение земельными ресурсами устойчивого социально-экономического развития общества.

В целом обеспечение государственного стратегического управления составляет основу стабильности в государстве и обществе. Стратегическое государственное управление земельными ресурсами, основанное на систематизированном знании сложившейся в сфере земельных отношений ситуации, должно исходить из государственной земельной политики, иметь рассчитанные на значительный временной период цели и методы их достижения. Необходимость стратегического управления в данной сфере обусловлена следующим:

1. Естественные свойства такого объекта управления, как земля, требуют сбалансированного подхода к нему одновременно и как к недвижимости, и как пространственному базису, и как природному ресурсу – основе существования всех иных природных ресурсов на планете. Те же естественные свойства оказываются в основе необходимости определения направлений хозяйственного и иного использования земель и их охраны на долгосрочную перспективу.
2. Земельные ресурсы являются объектом обеспечения многочисленных, в том числе конкурирующих между собой, социальных интересов (ведение сельского хозяйства, промышленное или жилищное строительство, охрана окружающей среды, добыча полезных ископаемых и т.д.). С экономической точки зрения земля как имущество и объект права собственности обладает высокой ценностью. Отсутствие мониторинга перераспределения земель со стороны государства и регулирования сегментов свободного оборота земельных ресурсов может привести к негативным последствиям. Поэтому необходимо формирование именно на государственном уровне стратегии воздействия на перераспределение земель.
3. Земля как природный ресурс и основа существования всех иных природных ресурсов и природных объектов является частью экосистемы. Следовательно, в целях обеспечения устойчивого природопользования социальное воздействие на земельные ресурсы должно опираться на постоянный мониторинг экологической ситуации, прогнозирование последствий использования земель (в том числе негативных), а также на обязательное планирование не только использования ресурса, но и мероприятий по его охране.

Однако реализация идей управления в земельной сфере, рассчитанного на долгосрочную перспективу, сталкивается с препятствиями. Помимо уже названных проблем недостаточной системности регулятивного процесса, в правовом регулировании земельных отношений имеются и определенные концептуальные противоречия.

Чтобы элементы целеполагания, прогнозирования и планирования в использовании земель легли в основу государственного управления, они должны найти отражение в нормативных правовых актах, но правовые основы для этого пока не созданы. Так, в частности, в Земельном кодексе РФ отсутствует само упоминание о стратегическом планировании или государственном стратегическом управлении использованием или охраной земель. Отсутствуют в Земельном кодексе РФ и упоминания о необходимости в процессе управления земельными ресурсами осуществления прогнозирования и планирования. Нет упоминания в основном нормативном правовом акте и о государственной земельной политике как основе государственного воздействия на земельные отношения. Земельным кодексом РФ указывается, что целью регулирования охраны земель является их рациональное использование (ст. 12 и др.). Категория «рациональное использование», безусловно, имеет отношение к долгосрочному спланированному пользованию земельными ресурсами (Киселева, Ильиных, 2016). Однако категория эта в нормативных актах осталась нераскрытой. Кроме того, использование земель, как и других природных ресурсов должно быть рациональным и в долгосрочном, и в краткосрочном периоде.

Более существенным препятствием к формированию государственного стратегического управления земельными ресурсами, чем отсутствие упоминания о нем, является, по нашему мнению, то, что земля не рассматривается как комплексный объект регулирования и управления со стороны публичной власти. В настоящее время в земельном законодательстве, несмотря на признание данного факта на доктринальном уровне и даже указание на земельный фонд РФ как объект государственного управления в подзаконных нормативных актах², отсутствует общее представление о земле как едином объекте государственно-правового воздействия. Земельный кодекс РФ упоминает только о таких объектах общественных отношений, как земля (причем в данном случае земля воспринимается, скорее, как абстрактный, а не конкретный объект отношений), земельные участки, части земельных участков. То есть 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.

² Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012–2020 годы».

Поэтому включение в установленный в Земельном кодексе РФ перечень регулируемых общественных отношений такого единого объекта, как земельный фонд Российской Федерации, представляется одной из важных мер успешной реализации государственного стратегического управления земельными ресурсами.

Поскольку земельный фонд и его отдельные сегменты (земельные участки, территории, зоны) сочетают в себе все естественные свойства природного ресурса, пространственного базиса и объекта недвижимости, элементы государственного управления (стратегического и оперативного) должны исходить из учета указанного триединства. Это обеспечит сбалансированность и комплексность государственного регулирования и государственного управления. В настоящее же время функции государственного управления, согласно тому, как это закреплено законодательно, сформулированы и реализуются исходя из представлений о земле преимущественно либо как об объекте недвижимости, при осуществлении кадастрового учета и регистрации земельных участков³, либо как о пространственном базисе, при осуществлении территориального планирования и градостроительного зонирования⁴, либо только как о природном ресурсе при осуществлении землеустройства⁵. Комплексный подход как принцип сохраняется при реализации функций деления земель на категории и переводе земель из одной категории в другую (ст. 7, 8 Земельного кодекса РФ). Однако и эту функцию, на наш взгляд, недостаточно обоснованно предлагается заменить функцией территориального планирования, в рамках которой земля рассматривается опять-таки как пространственный базис, в ущерб иным ее свойствам.

Приходится признать, что функции государственного управления земельными ресурсами, сформированные представлении о земле лишь как недвижимости или пространственном базисе, препятствуют реализации не только стратегических функций государственного управления в данной сфере, но и принятию властных решений и сбалансированному регулированию земельных отношений в целом.

Так, признавая значение информационных ресурсов по недвижимости для пополнения данными о земельных участках, заметим, что не менее важными являются и информационные ресурсы, из которых можно было бы почерпнуть сведения о природных качествах земли или состоянии земель как о территории пространственного освоения, в том числе строительства. Однако такие ресурсы либо не созданы, либо недостаточно согласованы с формируемым реестром недвижимости⁶. Последний, к сожалению, также не отличается необходимой полнотой и достоверностью.

³ Федеральный закон от 24.07.2007 N 221-ФЗ «О кадастровой деятельности»; Федеральный закон от 13.07.2015 N 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости».

⁴ Градостроительный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 N 190-ФЗ.

⁵ Федеральный закон от 18.06.2001 N 78-ФЗ «О землеустройстве».

⁶ В том числе государственные и муниципальные информационные системы территориального планирования и градостроительной деятельности, ведение которых предусмотрено Градостроительным кодексом РФ.

Недостатки формирования доступной и полной информационной базы использования земель уже создают существенные проблемы и оказываются причиной серьезных социальных конфликтов. Известны случаи столкновения интересов и прямых конфликтов между собственниками земельных участков и застройщиками – правообладателями магистральных линейных объектов либо ведомствами, обеспечивающими соблюдение режима объектов культурного наследия, в связи с массовыми нарушениями режима охранных зон. При этом проблемы возникают зачастую не из-за намеренного нарушения установленных правил, а из-за отсутствия доступных сведений о границах территорий с особым режимом использования. В отсутствие надлежащего исполнения государственными органами своих функций споры вынужденно решаются судом⁷.

В сложившейся ситуации кадастр недвижимости и единый реестр недвижимости как информационные ресурсы объективно способны выполнять только часть функций, связанных с обеспечением управления земельным фондом в Российской Федерации. Как результат, не только принятие управленческого решения, но и любая хозяйственная деятельность, связанная с использованием земельных участков, до сих пор начинается с длительного поиска и сбора достоверной информации о земле. Для стабильного, сбалансированного развития земельных отношений эта ситуация недопустима. В этом смысле представляется важной разработка концепции комплексного информационного ресурса, в котором бы на основании новейших технологий содержались бы согласованные сведения о земельных ресурсах, учитывающие все естественные свойства земель, фактическое и планируемое их использование, а также сведения о лицах, его осуществляющих.

Существенное значение для долгосрочного планирования использования земель в Российской Федерации имеет механизм зонирования земель и территорий, а также механизм планирования использования земельных ресурсов. Функции зонирования земель в настоящее время выполняются имеющими разную правовую основу институтами деления земель на категории по целевому назначению (ст. 7, 8 Земельного кодекса РФ), а также институтом зонирования территорий в зависимости от установленного градостроительными регламентами разрешенного использования (гл. 4 Градостроительного кодекса РФ). К сожалению, функция землеустройства как совокупность мероприятий по изучению состояния земель, планированию и организации рационального использования земель и их охраны⁸ фактически не играет существенной роли ни в зонировании, ни в перераспределении земельных ресурсов. Несогласованность указанных институтов, равно как и недостаточное качество реализации органами публичной власти функций зонирования, к сожалению, также не создают необходимых условий для спланированного, стабильного и долгосрочного государственного управления земельными ресурсами.

⁷ Определение Верховного Суда РФ от 11 августа 2016 г. по делу № А71-15106/2014; Определение Верховного Суда РФ от 26 июля 2016 г. № 89-КГ16-4; Определение Верховного Суда РФ от 27 сентября 2016 г. по делу № 309-ЭС16-5381 и др.

⁸ Статья 1 Федерального закона от 18.06.2001 N 78-ФЗ «О землеустройстве».

Наиболее близок целям обеспечения стратегического планирования в использовании земель механизм территориального планирования, закрепленный Градостроительным кодексом РФ (гл. 3). Однако, как уже было сказано, реализация данной функции, ввиду того что она не охватывает в полной мере всех свойств земли, ограничиваясь учетом ее свойств как территории освоения и застройки, недостаточна для решения комплексных задач стратегического управления.

Следует отметить, что в настоящее время ведется дискуссия о необходимости разработки стратегии законодательного процесса в земельно-правовой сфере. Так, об этом был поставлен вопрос на парламентских слушаниях, посвященных концепции земельного законодательства, в Государственной Думе Российской Федерации в марте 2017 г.⁹.

В рамках разработки подобной стратегии в целом целесообразно было бы обратиться и к формированию концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами. В то же время реализация этой идеи потребует определенной модернизации законодательных основ регулирования публичного государственного управления в данной сфере, включая закрепление в праве единого объекта государственного управления (земельного фонда РФ), принципа, исходя из которого не только правовое регулирование, но и основные функции в области государственного управления земельными ресурсами (государственный учет, зонирование, планирование использования и др.) должны осуществляться на основе представления о земле как природном ресурсе, недвижимости и пространственном базисе основания и застройки одновременно.

Формирование концепции государственного стратегического управления земельными ресурсами в целом может рассматриваться как самостоятельная цель земельной политики. Вместе с тем, поскольку земля является одним из основных ресурсов социально-экономического развития общества, методы государственного и муниципального управления и методы государственного воздействия на земельные отношения нуждаются в согласовании.

В этом смысле Н.Г. Жаворонковой и Г.В. Выпхановой (2016) обоснованно замечено, что долгосрочный характер природопользования, выработанные принципы рационального природопользования могут быть органично вписаны в задачи и соотнесены с принципами стратегического планирования.

Институциональное, в том числе, правовое оформление государственного и муниципального стратегического управления проходит этап становления. Продолжается работа над теоретическими и методологическими основами этой формы государственного воздействия на общество (Кузнецов, 2014). Вместе с тем в настоящее время активно развивается функция государства и местного самоуправления в области стратегического планирования. В настоящее время реализация этой функции опирается на достаточно большое количество действующих стратегических документов, значительная часть которых была принята еще до вступления в силу системообразующего Федерального закона от 28.06.2014 N 72-ФЗ «О стратегическом планирова-

⁹ <http://www.komitet3-1.km.duma.gov.ru/Novosti-Komiteta/item/135971/>

нии в Российской Федерации». Среди них: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р; Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., разработанный Минэкономразвития России; на федеральном, региональном и местном уровнях принятые и находящиеся на разной стадии реализации отраслевые и пространственные документы стратегического планирования. В стадии разработки находится Стратегия социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 г.

Таким образом, можно сказать, что как предмет правового регулирования государственное стратегическое планирование приобретает вполне очевидные очертания. Это позволяет уже сейчас сравнивать особенности правового регулирования государственного и регионального стратегического планирования с правовым регулированием реализации тех функций государственного управления земельными ресурсами, которые непосредственно связаны с комплексным, спланированным использованием земель. Однако исследование вопроса вынуждает сделать вывод о том, что законодательство о стратегическом планировании и законодательство в области управления земельными ресурсами пока имеют мало точек соприкосновения. Как результат, вопрос обеспечения земельными ресурсами принятых и реализуемых документов стратегического планирования решается в каждом случае специально, без основанной на последовательном законодательном регулировании системы. Обратим внимание, что разработка и реализация не только документов стратегического планирования, но и крупных государственных проектов вынуждают к принятию специальных федеральных законов, содержащих в том числе специальные нормы, направленные на перераспределение земель в целях обеспечения соответствующего проекту освоения территории¹⁰. При этом и законодательство о стратегическом планировании не устанавливает специальные механизмы привлечения земельных ресурсов для реализации стратегических документов.

Как представляется, налицо проблемы правового регулирования и отношений стратегического планирования и в целом проектной деятельности государства, связанной с теми или иными формами использования земель. Законодатель вынужден принимать особые нормы и увеличивать их коли-

¹⁰ Федеральный закон «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран-участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 28 сентября 2010 г. N 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково»; Федеральный закон от 03.12.2011 «О зонах территориального развития в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федеральный закон от 05.04.2013 N 43-ФЗ «Об особенностях регулирования отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

чество ввиду недостаточности комплексных правовых решений вопросов перераспределения земельных ресурсов в целях реализации федеральных, регионарных или местных стратегических документов или программ.

Единственными документами стратегического планирования, прямо и непосредственно связанными с использованием земель и территорий, остаются в настоящее время документы пространственного развития, являющиеся одновременно и документами территориального планирования, согласно Градостроительному кодексу РФ. Но, как уже было отмечено выше, несмотря на обширную практику их разработки, эти документы обеспечивают стратегическое управление использованием земельных ресурсов только отчасти. При этом установленные требования градостроительного законодательства в ряде случаев снижают значение схем территориального планирования как документов стратегического планирования. В частности, обязательное внесение изменений в схемы территориального планирования в связи с реконструкцией линейных объектов приводит к частому их изменению, что в целом не может быть свойственно актам, фиксирующим пространственное развитие на долгосрочную перспективу.

Как представляется, не вполне способствует формированию системного обеспечения земельными ресурсами процессов социально-экономического развития достаточно жесткое деление документов стратегического планирования на документы отраслевого и пространственного развития. Следует заметить, что для реализации как отраслевых, так и пространственных документов в одинаковой степени требуется использование земельных ресурсов, при этом зачастую расположенных в одних и тех же регионах. Поэтому деятельность в области стратегического планирования, направленная в целом на сбалансированное развитие, в том, что касается освоения земель, надлежащего баланса пока обеспечить не может. Более того, при реализации отдельных документов стратегического планирования, без концептуального учета необходимости такого баланса в земельно-правовом регулировании сложно избежать конкуренции за земельные ресурсы, но уже не между отдельными лицами, а между отдельными отраслями экономики, направлениями социального развития.

Как представляется, замеченная проблема связана в том числе и с недостаточной разработкой нормативно-правовых условий сбалансированного обеспечения земельными ресурсами принимаемых документов стратегического планирования. Заметим при этом, что, исходя из того, что использование земельных, как и иных природных ресурсов осуществляется одновременно и в целях отраслевого и пространственного развития, целесообразно рассмотреть вопрос о дополнении перечня документов стратегического планирования, закрепленных Федеральным законом «О стратегическом планировании», документами, предусматривающими комплексное, пространственно-отраслевое развитие.

На основании всего изложенного можно сделать вывод о том, что совершенствование законодательного регулирования отношений в области государственного управления земельными ресурсами как на ближайшую, так и на долгосрочную перспективу должно учитывать общие концептуаль-

ные подходы к определению основных функций государства в общественных процессах. В свою очередь, земельное законодательство должно быть направлено не только на обеспечение устойчивого рационального использования земель (что остается важной задачей отрасли), но и на создание четких правовых основ обеспечения земельными ресурсами деятельности государственных и муниципальных органов по обеспечению социально-экономического развития, включая реализацию документов стратегического планирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексин А.П., Кармалицкий А.А. Административное право Российской Федерации. – М.: Зерцало-М, 2016.
2. Анисимов А.П., Землякова Г.Л., Мельников Н.Н. Зонирование как функция управления земельным фондом: вопросы теории // Современное право. – 2012. – № 8. – С. 87–93.
3. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. и др. Земельное право России. – М.: Юрайт, 2016.
4. Анисимов А.П., Рыженков А.Я. Земельная функция современного государства. – М.: Новый индекс, 2012.
5. Бабун Р.В. Современные проблемы управления земельно-имущественными комплексами муниципальных образований // Имущественные отношения в Российской Федерации. – 2013. – № 9. – С. 34–38.
6. Боголюбов С.А. Земельное право. – М.: Юрайт, 2013.
7. Волкова Т.В. Правовые механизмы повышения эффективности управления земельными ресурсами // Право. Законодательство. Личность. – 2013. – № 2 (17). – С. 126–129.
8. Выпханова Г.В., Жаворонкова Н.Г. Государственная экологическая политика и документы стратегического планирования // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 24–29.
9. Государственное стратегическое управление: науч. изд. / Ю.В. Кузнецов и др.; под общ. ред. Ю.В. Кузнецова. – СПб.: Питер, 2014.
10. Жариков Ю.Г. Земельное право России. – М.: КноРус, 2016.
11. Ибрагимов К.Х., Ибрагимова Ф.К. Повышение эффективности законодательства о рациональном использовании земель сельскохозяйственного назначения. История и современность. – Грозный: Комплексный НИИ им. Х.И. Ибрагимова РАН; Академия наук Чеченской Республики; Чеченский государственный университет; Чеченский государственный педагогический университет; Чеченский НИИ сельского хозяйства РАН, 2016.
12. Киселева А.О., Ильиных А.Л. К вопросу об отмене категорий земель по целевому назначению и рациональному использованию земель // Современные вопросы земле-

- устройства, кадастра и мониторинга земель, материалы региональной научно-практической конференции. Москва. – 2016. – С. 65–69.
13. Короткова О.И. Создание четкой и отлаженной системы управления как стратегическая цель государственной политики в сфере управления и распоряжения земельными ресурсами // Законодательство и экономика. – 2016. – № 4. – С. 19–23.
 14. Кочнева И.В. Политико-правовые способы и механизмы управления земельными ресурсами в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2014. – № 12. – С. 37–43.
 15. Краева И.Л. Рациональное использование и охрана земель // Аграрная наука. – 2007. – № 5. – С. 1–5.
 16. Крассов О.И. Земельное право. – М.: Юр. Норма, НИЦ Инфра-М, 2016.
 17. Научные концепции развития российского законодательства / отв. ред. Хабриева Т.Я., Тихомиров Ю.А. – М.: Издательский дом «Юриспруденция», 2015.
 18. Умеренко Ю.А. Правовое регулирование управления и распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена: актуальные проблемы теории и практики // Современное право. – 2014. – № 2. – С. 63–71.
 19. Чмыхало Е.Ю. Государственная политика Российской Федерации в сфере охраны и использования земель: правовые аспекты. – Саратов: Саратовская государственная юридическая академия, 2016.

THE CONCEPT OF PUBLIC STRATEGIC MANAGEMENT OF LAND RESOURCES (LEGAL ASPECT)

Galinovskaya Elena A.

Head of the Department of Natural Resources Legislation,
Institute of Legislation and Comparative Law under
the Government of the Russian Federation.
Address: 34 B.Cheremushkinskaya Str., 117218,
Moscow, Russian Federation.
E-mail: nat-resources@izak.ru

Abstract

The article describes legal and organizational aspects of the formation of public land resources strategic management concept in the Russian Federation. It is shown that the current state of land laws, as well as implementation of the delineated in the field major functions by state authorities do not entirely provide a complex solution to integrate land

resources for a sustainable socio-economic development of society. In order to resolve problems on the basis of the concept of public strategic management of land resources formulated by the author, some proposals are made to improve land legislation and legislation in the sphere of state strategic planning.

State strategic land-use management is defined as activities of public authorities aimed at ensuring balanced land resources for a sustainable socio-economic development in the long term. This work suggests that the main functions of state land management (state land cadastre, zoning, spatial planning, etc.), should come from equal consideration of the properties of the earth as a natural resource, property and spatial basis of development. In order to determine the object's state strategic management, the article considers it necessary to put down the category of Land Fund in the legislation of the Russian Federation.

The work emphasizes the importance of a more consistent harmonization of legislation on state strategic planning, land and natural resources legislation.

Keywords: public administration; land law; land legislation; the state development strategy; strategic planning; the state land policy; Land code of the Russian Federation.

Citation: Galinovskaya, E.A. (2017). Kontseptsiya gosudarstvennogo strategicheskogo upravleniya zemel'nymi resursami (pravovoi aspekt) [The Concept of Public Strategic Management of Land Resources (Legal Aspect)]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 167–180 (in Russian).

REFERENCES

1. Alekhin, A.P. & Karmolitskii, A.A. (2016). *Administrativnoe pravo Rossiiskoi Federatsii* [Administrative Law of the Russian Federation]. Moscow: Zertsalo-M.
2. Anisimov, A.P. & Ryzhenkov, A.Ya. (2012), *Zemel'naya funktsiya sovremennoego gosudarstva* [Land Use Function of the Modern State]. Moscow: Novyi indeks.
3. Anisimov, A.P., Ryzhenkov, A.Ya. et al (2016). *Zemel'noe pravo Rossii* [Land Law of Russia]. Moscow: Yurayt.
4. Anisimov, A.P., Zemlyakova, G.L. & Mel'nikov, N.N. (2012). *Zonirovanie kak funktsiya upravleniya zemel'nym fondom: voprosy teorii* [Zoning as a Management of Land Fund Function: Theory]. *Modern Law*, no 8, pp. 87–93.
5. Babun, R.V. (2013). Sovremennye problemy upravleniya zemel'no-imushchestvennymi kompleksami munitsipal'nykh obrazovanii [The Last Surviving Species of R. V. Modern Problems of Management of Land and Property Complexes of Municipalities]. *Property Relations in the Russian Federation*, no 9, pp. 34–38.
6. Bogolyubov, S.A. (2013). *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Moscow: – Yurait.
7. Chmykhalo, E.Yu. (2016) *Gosudarstvennaya politika Rossiiskoi Rossiyiskoi Federatsii v sfere okhrany i ispol'zovaniya zemel': pravovye aspekty* [The State Policy of the Russian Federation in the Sphere of Protection and Use of Land: Legal Aspects]. Saratov: Saratov State Law Academy.
8. Ibragimov, K.Kh. & Ibragimova, F.K. (2016). *Povyshenie effektivnosti zakonodatel'stva o ratsional'nom ispol'zovanii zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya. Istoryya i sovremennost'*

- mennost'* [Improving the Efficiency of the Legislation on Rational Use of Agricultural Land. History and the Present]. Groznyi: an Integrated research Institute. Kh.I. Ibragimov Russian Academy of Sciences; Academy of Sciences of the Chechen Republic Chechen state University, Chechen state pedagogical University; the Chechen research Institute of agriculture Russian Academy of Sciences.
9. Khabrieva, T.Ya. & Tikhomirov, Yu.A. (Eds) (2015). *Nauchnye kontseptsii razvitiya rossiiskogo zakonodatel'stva*. [The Scientific Concept of Development of the Russian Legislation]. Moscow: Jurisprudence.
 10. Kiseleva, A.O. & Il'inykh, A.L. (2016). *To the Question of the Abolition of Land Categories for the Intended Purpose and Rational Use of Land*. (Paper presented at Modern problems of land management, cadastre and monitoring of lands. Materials of Regional scientifically-practical conference). Moscow, pp. 65–69.
 11. Kochneva, I.V. (2014). Politiko-pravovye sposoby i mekhanizmy upravleniya zemel'nymi resursami v Rossii [Political and Legal Ways and Mechanisms of Land Administration in Russia]. *The State Power and Local Self-Government*, no 12, pp. 37–43.
 12. Korotkova, O.I. (2016). Sozdanie chetkoi i otlazhennoi sistemy upravleniya kak strategicheskaya tsel' gosudarstvennoi politiki v sfere upravleniya i rasporyazheniya zemel'nymi resursami [The Establishment of a Clear and Well-Organised Management System as the Strategic Goal of State Policy in the Sphere of Management and Disposal of Land Resources]. *The Legislation and Economy*, no 4, pp. 19–23.
 13. Kraeva, I.L. (2007). Ratsional'noe ispol'zovanie i okhrana zemel' [Rational Use and Protection of Lands]. *Agricultural science*, no 5, pp. 1–5.
 14. Krassov, O.I. (2016). *Zemel'noe pravo* [Land Law]. Moscow: Legal. Norma, Infra-M.
 15. Kuznetsov, V.Yu. (Ed.) (2014). *Gosudarstvennoe strategicheskoe upravlenie* [State Strategic Management]. St. Petersburg: Piter.
 16. Umerenko, Yu.A. (2014). Pravovoe regulirovanie upravleniya i rasporyazheniya zemel'nymi uchastkami, gosudarstvennaya sobstvennost' na kotorye ne razgranichena: aktual'nye problemy teorii i praktiki [Legal Regulation of Management and Disposal of those Land Plots, which State Property is not Delimited: Actual Problems of Theory and Practice]. *Modern Law*, no 2, pp. 63–71.
 17. Volkova, T.V. (2013). Pravovye mekhanizmy povysheniya effektivnosti upravleniya zemel'nymi resursami [Legal Means to Improve the Effectiveness of Land Management]. *Right. Legislation. Personality*, no 2, vol. 17, pp. 126–129.
 18. Vypkhanova, G.V. & Zhavoronkova, N.G. (2016). Gosudarstvennaya ekologicheskaya politika i dokumenty strategicheskogo planirovaniya [State Environmental Policy and Strategic Planning Documents]. *Environmental Law*, no 3, pp. 24–29.
 19. Zharikov, Yu.G. (2016). *Zemel'noe pravo Rossii*. [Land Law of Russia]. Moscow: KnoRus.