

⁷ Глигич-Золотарева, М.В. и Кирюхин, К.С. «Забронзовевшее» представительство // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 4. – С. 26 – 31.

Аверьянова Наталья Николаевна*,
*доцент кафедры конституционного и муниципального права
ФГБОУ ВО «Саратовский государственный национальный
исследовательский университет им. Н.Г. Чернышевского»,
кандидат юридических наук, доцент
(г. Саратов)*

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЕСПЕЧЕНИИ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ ГРАЖДАН НА ЗЕМЛЮ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Масштабные преобразования земельных отношений, основой которых стали конституционные положения о земле, начатые более 20 лет назад, до сих пор не завершены. Как известно, в глобальном смысле целью реформирования земельных отношений стало формирование нового земельного строя, который стал бы основой для наиболее эффективного и рационального использования земель в России, гарантий реализации земельных прав граждан России.

Прежние формы хозяйствования на земле были признаны не эффективными и не способствующими формированию земельного правопорядка как неотъемлемой части природы правового и социального государства, коим провозгласила Россию Конституция страны. Обеспечение реализации земельных прав граждан страны – это также одна из приоритетных задач реформирования отношений по поводу земли.

Эти цели развития отношений по поводу земли, вытекают из конституционных положений, закрепляющих, что земля в России используется и охраняется как основа жизни и деятельности народов России. И эти цели являются взаимосвязанными и взаимообусловленными, поскольку, не обеспечив рациональное и эффективное использование земель в России невозможно добиться полноценной реализации земельных прав граждан страны.

Для органов власти, ученых, специалистов в сфере земельных отношений, да и простых граждан, очевидно, что цель проводимых земельных реформ пока не достигнута. Именно поэтому практически непрерывно идет процесс совершенствования земельного и иных отраслей законодательства. Кроме того, намечен и обсуждается целый ряд новых масштабных преобразований, некоторые из которых способны коренным образом изменить зе-

* © Аверьянова Н.Н., 2017

тельное законодательство и соответственно практику его реализации. Так, С.А. Липски называет земельное законодательство одной из наиболее динамично развивающихся правовых отраслей¹.

В этой связи только конституционные положения, которые закрепляют основы регулирования земельных отношений, могут претендовать на определенную стабильность и незыблемость. Это объясняется особой природой конституционных положений, их изменение возможно только в рамках принятия новой Конституции России, что представляется не своевременным и нецелесообразным.

На основе конституционных положений о земле формируется земельная политика государства. В юридической литературе поднимается проблема определения природы земельной политики государства.

Н.Г. Нарышева считает, что государственную политику можно понимать в узком и широком смысле. В первом смысле государственная политика – это определение целей и задач, стоящих перед государством в определённой сфере общественных отношений, в широком же смысле – это деятельность органов государственной власти по решению этих задач².

Е.Ю. Чмыхало определяет государственную политику в сфере использования и охраны земель как деятельность государственных органов власти и органов местного самоуправления, общественных объединений и граждан, имеющая целью создание эффективного правового механизма, обеспечивающего охрану и рациональное использование природного объекта и природного ресурса, а также повышения уровня гарантий прав гражданам и юридическим лицам на землю как недвижимое имущество, объект права собственности и иных прав, формирование условий для защиты этих прав, определение стратегии, приоритетных направлений и правил, применяемых при осуществлении государственного управления в этой сфере³.

Существует и легальное определение государственной политики Российской Федерации по управлению земельным фондом. В Основах государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы определено, что она направлена на создание и совершенствование правовых, экономических, социальных и организационных условий для развития земельных отношений, осуществляется исходя из понимания о земельных участках как об особых объектах природного мира, используемых в качестве основы жизни и деятельности человека, средства производства в сельском хозяйстве и иной деятельности, и одновременно как о недвижимом имуществе с особым правовым режимом⁴.

Земельные отношения – это самостоятельный объект государственно-управленческого воздействия. Поэтому и не возникает вопрос о наличии самостоятельного направления государственной деятельности, результатом которой станет земельная политика государства. Поскольку сами земельные отношения носят комплексный характер, поэтому для эффективного и всеобъемлющего решения вопросов, связанных с землей, земельная политика

должна охватывать весь спектр таких отношений, вне привязки их к сфере регулирования отдельных отраслей права. Нормы о земле, содержащиеся в актах гражданского, экологического, жилищного, градостроительного, налогового и иных отраслей законодательства должны развивать единую государственную земельную политику.

В этой связи конституционно-правовые основы регулирования земельных отношений и деятельности субъектов государственной политики делают процесс формирования государственной земельной политики легитимным, а ее саму – фундаментальной основой развития земельных отношений и гарантированности земельных прав граждан.

В этой связи существует точка зрения, что земельная политика является частью социально-экономической политики государства⁵. Между тем представляется, что данный тезис оспорить довольно сложно. Классификация видов государственной политики, где объект управления сформулирован максимально широко, имеет право на существование. Тем не менее, если следовать данному критерию классификации, сформулированному широко, получается, что земельные отношения являются частью и экологической политики. И это действительно, бесспорно.

Таким образом, в системе классификации государственной политики по объекту государственного регулирования, земельные отношения могут рассматриваться как часть глобальных объектов государственного воздействия (больших групп общественных отношений), обусловленная многоаспектностью понятия земли, как объекта правоотношений, так и являться отдельным самостоятельным направлением государственно-управленческой деятельности, носящим также комплексный характер, обусловленный многоцелевым режимом земли.

Государственная политика – термин, как и само явления, является конституционно-правовым. Конституция России, говоря об основных направлениях деятельности в той или иной сфере государственного управления, употребляет термин «политика».

В контексте развития положений о земле в рамках конституционно-правового поля, можно говорить о том, что необходимо налаживать систему гарантий реализации и защиты конституционных положений, нежели их конституционно-правовое закрепление. Земельная политика в данной связи должна служить средством реализации конституционного потенциала, закрепляющего земельные права человека, реализовать который под силу отраслевому законодательству.

Ученые отмечают, что развитие конституционного законодательства происходит по следующим основным направлениям: развитие институтов публичной власти, законодательства о правах человека, о защите прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов⁶. Совершенствование данных институтов конституционного права будет способствовать и гарантированности реализации земельных прав граждан.

Поэтому существует и обратная связь институтов конституционного права и земельной политики. В этой связи совершенствование механизма реализации базовых конституционных институтов, являющихся фундаментом земельной политики государства, становится необходимым условием для развития в целом земельной политики, системным элементом, без нормального функционирования которого невозможна ни формирование, ни реализация земельной политики.

Поэтому земельная политика с одной стороны является средством развития конституционных положений о правах на землю, с другой стороны без нормального функционирования самих институтов конституционного права невозможной становится их реализация. Поэтому конституционный институт земельных прав и свобод человека и земельная политика – это взаимообусловленные явления правовой жизни, которые не могут существовать отдельно друг от друга.

Таким образом, земельной политике в процессе гарантированности земельных прав граждан Российской Федерации присущи следующие основные черты:

- безусловная конституционная основа формирования и реализации земельной политики как базовая правовая основа;
- наличие самостоятельных общественно значимых целей формирования и реализации земельной политики;
- принятие правовых актов, регулирующих земельные отношения, как форма реализации земельной политики;
- земельная политика – это консолидированная деятельность целого ряда субъектов, наделенных властными полномочиями;
- комплексный и межотраслевой подход к регулированию земельных отношений, отражающий объективную необходимость регулирования различных видов земельных отношений различными отраслями права и законодательства;
- интеграция земельных отношений в комплексное регулирование социально-экономических и экологических отношений в стране;
- динамичный характер земельной политики, где правовые средства достижения поставленной цели (правовые акты, регулирующие земельные отношения), находятся в постоянном развитии;
- в идеале: научно обоснованная, продуманная тактика и стратегия развития земельной политики.

На основе изложенного, можно определить, что **земельная политика государства** – это основанная на конституционных положениях научно обоснованная, консолидированная и динамично развивающаяся деятельность органов власти, по созданию правового механизма регулирования земельных отношений, направленного на наиболее рациональное и эффективное использование земель, формирование земельного правопорядка, носящая всеобъемлющий и комплексный характер, то есть охватывающая все виды обществен-

ных отношений по поводу земли вне зависимости от сферы их регулирования.

Поскольку земельная политика – это комплексное, системное явление, то ее частями можно считать: политику в сфере развития конституционно-правовых институтов, которую реализует конституционное законодательство, и политику в сфере использования и охраны земель, которую реализует земельное, экологическое, гражданское, градостроительное, налоговое, жилищное и иные отрасли законодательства.

Большинство ученых, специалистов в сфере земельного права и законодательства, исследуя вопросы развития государственной земельной политики, делают акцент на развитии институтов земельного права и соответственно земельного законодательства. Они склонны рассматривать земельную политику как внутриотраслевое явление, публично-правовой институт земельного права.

Так Е.Ю. Чмыхало определяет, что государственная земельная политика должна развиваться по следующим направлениям: совершенствование принципа деления всех земель на категории, государственного земельного контроля и надзора, земельного мониторинга, представления и изъятия земель⁷.

Попытку определить основные направления развития земельной политики за пределами отрасли земельного права предпринимает О.И. Короткова. Она говорит о необходимости реформирования, помимо отдельных собственно земельно-правовых институтов, такого публично-правового явления как упорядочение компетенции и рациональное разграничение полномочий между уровнями власти⁸. Однако, стоит отметить, что и данный вид управления рассматривается в сфере лишь распоряжения земельными участками.

В.Н. Харьков основные тенденции развития государственной земельной политики видит в развитии регионального регулирования земельных отношений, то есть формирования региональной земельной политики⁹.

Представляется, что указанные позиции ученых отражают тенденции формирования земельной политики государства, не учитывая в полной мере комплексный характер земельных отношений. Кроме того, позитивное развитие механизма регулирования отношений по поводу земли невозможно без процесса совершенствования основных институтов правового государства, имеющих конституционно-правовую природу.

Соответственно и тенденции развития земельной политики государства в целях максимально эффективного процесса реализации конституционных прав граждан на землю должны формироваться также по двум направлениям: развитие и совершенствование механизма реализации институтов конституционного права как необходимой базы, фундамента формирования и реализации отраслевого законодательства, комплексно регулирующего земельные отношения и самого отраслевого законодательства независимо от отраслевой принадлежности, но регулирующего отношения по поводу земли.

Данный вывод ни в коей мере нельзя рассматривать как попытку покушения на самостоятельность отрасли земельное право. Земельное право – это самостоятельная отрасль российского права, которая регулирует общественные отношения в сфере использования и охраны земель. Тем не менее, земельная политика – это не институт земельного права, это комплексное межотраслевое правовое явление, основой формирования которого являются конституционные положения и институты конституционного права и которая (земельная политика) направлена на упорядочение всей системы общественных отношений по поводу земли, в том числе гарантированности конституционных земельных прав, вне зависимости от их формально-юридического закрепления за определённой отраслью российского права. Большей частью реализуется земельная политика посредством земельного законодательства, но им не ограничивается.

Без сомнения, эффективной реализации земельной политики, в том числе для обеспечения конституционных земельных прав граждан, а также достижению иных поставленных целей мешают и системные негативные факторы современного состояния российской государственности, такие как высочайший уровень коррупции, низкий уровень квалификации государственных и муниципальных служащих, дефициты финансирования программ различного уровня и другие.

Из всего сказанного можно сделать вывод, что земельная политика государства как сложное системное явление, является первичной политико-правовой основой в процессе обеспечении конституционных прав на землю в Российской Федерации. Верхушкой и следствием реализации земельной политики является законодательство о земле, которым регулируется реализация прав граждан на землю, фундаментом и залогом ее эффективности служат: общий правопорядок государства и состояние институтов конституционного права, которые в нашей стране сегодня находятся также в стадии формирования и становления.

¹ Липски С.А. Тенденции и перспективы в развитии земельного законодательства: монография. – М. : Издательство «Русайнс», 2015. – С. 4.

² Нарышева Н.Г. Государственная политика и правовое регулирование земельных отношений // Экологическое право. – 2016. – № 3. – С. 35-41.

³ Чмыхало Е.Ю. Государственная политика Российской Федерации в сфере охраны и использования земель: правовой аспект: монография. – Саратов: Изд-во ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», 2016. – С. 18.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 03.03.2012 № 297-р «Об утверждении Основ государственной политики использования земельного фонда Российской Федерации на 2012 – 2020 годы» // СЗ РФ. – 2012. – № 12. – Ст. 1425; 2014. – № 36. – Ст. 4880.

⁵ Ибрагимов К.Х. Государственная политика в сфере использования и охраны земель сельскохозяйственного назначения // Экологическое право. – 2013. – № 5. – С. 28.

⁶ Концепция развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. – М.: ОАО «Изд. дом «Городец», 2015. – С. 115.

⁷ Чмыхало Е.Ю. Указ. соч. – С. 45.

⁸ 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. 22.

⁹ Харьков В.Н. Правовые основы государственной земельной политики // Правовые вопросы недвижимости. – 2013. – № 1. – С. 13-15.

Акопян Аргам Паркевич,

ассистент кафедры государственного

и административного права

ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет

имени академика С.П. Королева»

(г. Самара)

Третьякова Алина Алексеевна*,

магистрант кафедры государственного

и административного права

ФГАОУ ВО «Самарский национальный исследовательский университет

имени академика С.П. Королева»

(г. Самара)

СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Согласно Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203¹, введено понятие информационного общества. Так, согласно данному документу, информационное общество – это общество, в котором информация и уровень ее применения и доступности кардинальным образом влияют на экономические и социокультурные условия жизни граждан. Нельзя не согласиться с данным тезисом, поскольку в настоящее время жизнь немислима без информационных систем и телекоммуникаций.

* © Акопян А.П., Третьякова А.А., 2017