

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗЕМЕЛЬНАЯ ПОЛИТИКА КАК ОСНОВА АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ: СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

Л.А. Биткова

*заведующий кафедрой правоведения
Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения
высшего образования
«Российский государственный аграрный университет –
МСХА им. К.А. Тимирязева»,
кандидат юридических наук, доцент*

В современных условиях понятие устойчивого развития стало одним из основных принципов права и законодательства многих стран, требующего комплексного исследования в целях реализации стоящих перед каждым государством задач и рассчитанного на долгосрочную перспективу. Как отмечает профессор С.А. Боголюбов, «комплексность понимания рассматриваемого феномена предполагает его сложносоставной набор – ряд основных направлений устойчивого развития, включающий общепризнанные экономическое, социальное, природоресурсное (экологическое) направления» [1, с. 37], которые, в свою очередь, лежат в основе внутренней и внешней политики государства.

Анализ различных мнений ученых-теоретиков [2] позволяет определить государственную политику как функцию управления обществом через постановку целей, задач, определения основных направлений развития общества и разработку конкретных программ деятельности государственных и общественных институтов. Чаще всего управляющее политическое воздействие осуществляется через издание правовых норм, которые призваны регулировать поведение участников общественных отношений.

В соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации [3] сельское хозяйство (п. «д») и земельное законодательство (п. «к») находятся в совместном ведении Российской Федерации и её субъектов, что означает возможность принятия по этим предметам ведения не только федеральных законов, но и нормативных актов субъектов РФ (ст. 76 Конституции РФ).

В настоящее время несмотря на достаточное количество нормативных и программных документов, содержащих отдельные положения как земельной, так и аграрной политики [4], остаются нерешенными некоторые проблемы.

Исходя из понимания земли как природного ресурса, используемого в качестве средства производства в сельском хозяйстве и лесном хозяйстве и основы осуществления хозяйственной и иной деятельности на территории Российской Федерации [5, ст. 1], очевидной становится зависимость содержания аграрной политики от государственного регулирования в сфере использования земель сельскохозяйственного назначения, поскольку «устойчивое развитие Российской Федерации без рационального и эффективного управления сельскохозяйственными землями невозможно, они

выступают как главная ценность и базовый элемент жизнедеятельности населения страны, фактор обеспечения продовольственной безопасности» [6, с. 207]. Ценность земли должна стать «лейтмотивом» государственной политики, сельскохозяйственное производство должно пониматься не только как экономическая деятельность, нацеленная на извлечение прибыли, но и как образ жизни сельского населения. Только такое сочетание даст импульс устойчивому развитию сельских территорий. Крестьяне в царской России в своём большинстве не владели земельными участками на праве собственности, но всегда существовала некая связь человеческого труда и земли, люди не мыслили своего существования без «земли-матушки». Такое восприятие земли сейчас абсолютно недоступно для молодого поколения, которое переезжая в города, утрачивает связь с землей. Без осознания ценности плодородия земли, ее необходимой охраны возможны самые негативные последствия, примером которых может служить ситуация с продажей черноземных земель Украины иностранным компаниям, имеющая очевидную политическую подоплёку и вызвавшая неоднозначную реакцию населения страны [7].

Ключевой проблемой остается качество реализации государственной политики органами исполнительной власти. Хотя основы государственной земельной и аграрной политики устанавливаются высшими органами власти, функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной актами Президента РФ и Правительства РФ сфере деятельности в соответствии с указом Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» возложены на федеральное министерство [8].

Однако данный документ не раскрывает содержание функции по выработке государственной политики, он закрепляет только понимание функции по принятию нормативных правовых актов. Дискуссионным вопросом в научной среде до сих пор остается определение самого понятия «государственная политика», нормативно не закреплён механизм выработки и реализации государственной политики.

Представляется возможным, на наш взгляд, определять основные «вырабатываемые» направления государственной политики через полномочия конкретных органов исполнительной власти, перечисленных в положениях об этих органах [9, с. 40-41].

В России на федеральном уровне функции государственного управления земельными ресурсами осуществляются несколькими федеральными органами исполнительной власти, исходя из нормативно закреплённого множественного значения земли как природного ресурса, как средства производства и как объекта недвижимости [4, ст. 1]. Ученые-экономисты настаивают на создании единого органа по управлению земельными ресурсами, мотивируя отсутствием должного взаимодействия внутри системы органов исполнительной власти. На наш взгляд, в условиях развития информатизации и цифровизации всех отраслей хозяйствования допустимо осуществление функций управления

земельными ресурсами различными органами исполнительной власти в зависимости от предназначения этих земельных ресурсов, но с обязательным соблюдением требований охраны земель, пониманием значения этих земель для экономической и социальной стабильности страны.

Объединяя земельную и аграрную сферу отношений Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (далее – Минсельхоз России) осуществляет полномочия по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию, прежде всего, в сфере агропромышленного комплекса, включая...устойчивое развитие сельских территорий, а также в сфере земельных отношений (в части, касающейся земель сельскохозяйственного назначения), по государственному мониторингу таких земель [10]. Сразу следует положительно оценить плодотворную законодательную работу, проводимую в последние годы Минсельхозом России в целях совершенствования действующего земельного и аграрного законодательства как для защиты национальных интересов, так и в рамках международного сотрудничества (например, по линии Таможенного союза).

Однако важно обратить внимание на то, что до сих пор серьёзный кризис претерпевает институт землеустройства; сельскохозяйственное производство территориально «уводят» от городов федерального значения в другие субъекты РФ, уменьшая возможности малого и среднего бизнеса по поставке в мегаполисы качественной сельскохозяйственной продукции; отсутствует целостная система плановых государственных закупок отечественного продовольствия (за исключением зерновых культур); существующая государственная поддержка не покрывает расходы сельскохозяйственных товаропроизводителей (на заработную плату работникам, ГСМ, транспортные, коммунальные и другие расходы), не направлена на минимизацию рисков, как это было в советское время в отношении хозрасчетных колхозов и совхозов; не изменена система земельных платежей, не отвечающая не только реалиям сегодняшнего дня, но и противоречащая достижению целей и задач государственной земельной и аграрной политики, она должна быть дифференцированной.

Библиографический список

1. Боголюбов, С.А. Правовое обеспечение природоресурсного и других направлений устойчивого развития // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, 11-13 октября 2019 г. / Марийский государственный университет; отв. ред.: З.Ф. Сафин, З.К. Кондратенко, Е.В. Лунева.

2. Венгеров, А.Б. Теория государства и права. М., 2000. С.160-161; Власенко Н.А. Теория государства и права: учебное пособие. - 2-е изд., перераб., доп. и испр. – М.: Проспект, 2013. С. 90-91; Кара-Мурза С.Г. Политология, лекция 4. Государственная политика и управление

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: // <https://web.archive.org/>. – Дата доступа: 12.11.2020.- Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Эксмо, 2011. – С. 113-114.

3. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1.07.2020 [Электронный ресурс] – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ – Дата доступа: 12.11.2020.

4. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 № 264-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_64930/. – Дата доступа: 12.11.2020.

5. Земельный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 25.10.2001 № 136-ФЗ [Электронный ресурс] – Режим доступа: // http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33773/. – Дата доступа: 12.11.2020.

6. Крашенинников, С.В. Введение в оборот земель сельскохозяйственного назначения как часть государственной политики // Управление земельными и иными природными ресурсами: проблемы правового регулирования и судебной практики: сборник статей участников Международной научно-практической конференции, 11-13 октября 2019 г. / Марийский государственный университет; отв. ред.: З.Ф. Сафин, З.К. Кондратенко, Е.В. Лунева. – Йошкар-Ола: МарГУ, 2019. – С. 206-210.

7. Ткачёв, Ю. Гордость на продажу // Огонёк. – № 46. – 25 ноября 2019 года. – С. 18-20.

8. Указ Президента РФ от 9.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» [Электронный ресурс] – Режим доступа: // <http://pravo.gov.ru>. – Дата доступа: 12.11.2020.

9. Биткова Л.А. К вопросу об органах исполнительной власти, реализующих государственную земельную и экологическую политику // Векторы развития законодательного обеспечения государственной земельной политики: опыт XX века и современность / Сборник материалов международной научно-практической конференции (Государственный университет по землеустройству 18 декабря 2018 г.) / Сост. С.А. Липски, Е.А. Позднякова. – М.: ГУЗ, 2018. – С.39-44.

10. Положение о Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 12.06.2008 № 450 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 25. – Ст. 2983.