Влияние реализации социально-экономической политики Российской Федерации на правовое регулирование земельных отношений

ГАЛИНОВСКАЯ Елена Анатольевна, и. о. заведующего отделом природоресурсного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук

117218, Россия, г. Москва, ул. Большая Черемушkinsкая, 34

E-mail: ecology@izak.ru

Сформированная в настоящее время модель социально-экономического развития опирается на идеи пространственного и отраслевого развития, предполагающего комплексное решение социальных и экономических проблем в целях повышения уровня жизни людей. Эта модель существенным образом влияет на правовое регулирование всех общественных отношений. В работе проведен анализ влияния основных принципов и концепции, лежащих в основе современной социально-экономической политики государства, на развитие правового регулирования использования и охраны земель в Российской Федерации.

В работе сделан вывод, что идеи социально-экономического развития общества, изложенные в документах стратегического планирования и закрепленные в нормативных правовых актах, и идеи рационального использования земельных ресурсов, политические и правовые методы вовлечения земель в экономический оборот, до сих пор не соотнесены между собой в полной мере.

Законодательство о стратегическом планировании предусматривает общие положения о ресурсном обеспечении направлений развития, предусмотренных документами стратегического планирования. Вместе с тем правовые механизмы планирования использования именно земельных ресурсов законодательством о стратегическом планировании не предусмотрены. Не урегулированы такие механизмы и в земельном, как и в природоресурсном законодательстве. Следовательно, систематизированное и спланированное использование земельных ресурсов в целях реализации документов стратегического планирования не является в настоящее время предметом регулирования ни земельного законодательства, ни законодательства о стратегическом планировании. Ввиду ограниченности земельных ресурсов, высокой конкуренции за их использование и не менее высокой экологической ценности указанная недоработка нуждается в устранении. Корректировки требуют не только правовое регулирование, но и концептуальные подходы к стратегическому планированию и лежащим в его основе подходам к определению принципов и основ социально-экономического развития.

Ключевые слова: социально-экономическая политика Российской Федерации, земельное законодательство, градостроительное законодательство, пространственное развитие, стратегическое планирование.

Influence of the Implementation of the Russian Socio-Economic Policy on Legal Regulation of Land Relations

E. A. GALINOVSKAYA, acting head of the Department of natural resources legislation of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, candidate of legal sciences

34, Bolshaya Cheremushkinskaya st., Moscow, Russia, 117218

E-mail: ecology@izak.ru

The current model of socio-economic development is based on the ideas of spatial and sectoral development, which involves a comprehensive solution of social and economic problems in order to improve the standard of living of people. This model has a significant impact on legal regulation of social relations. In present article the author analyzes the influence of the basic principles and concepts underlying the modern socio-economic policy of the state on the development of legal regulation of land use and protection in the Russian Federation.

At the end the author concludes that the ideas of socio-economic development of society, set out in the documents of strategic planning and enshrined in normative legal acts, and the idea of rational use of land resources, political and legal methods of involving land in economic turnover, are still not fully correlated.

The legislation on strategic planning provides for general provisions on the provision of resources for development areas provided for in strategic planning documents. At the same time, the legislation on strategic planning does not provide for legal mechanisms for planning the use of land resources. Such mechanisms are not provided also for the land use, as well as in natural resource law. Therefore, systematic and planned use of land resources in order to implement the strategic planning documents is not currently subject to any land law or the law on strategic planning. This fact, due to the limited land resources, high competition for their use and no less high environmental value, needs to be corrected. Moreover, not only legal regulation but also conceptual approaches to strategic planning and the underlying approaches to defining the principles and foundations of socio-economic development require adjustment.

Keywords: socio-economic policy of the Russian Federation, land law, urban planning law, spatial development and strategic planning.

DOI: 10.12737/art_2018_3_11

Не вызывает сомнений, что формирование и развитие правового регулирования земельных отношений и отношений в области реализации государственной политики, направленной на социально-экономическое развитие общества, опираются на общие конституционные основы. Также не вызывает сомнения общность поставленной цели правового регулирования — обеспечение благоприятных условий жизнедеятельности граждан Российской Федерации. В частности, такие закрепленные Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.¹ направления развития России, как обеспечение населения доступным и качественным жильем, создание комфортной городской среды для человека и эффективного жилищно-коммунального хозяйства, формирование гибкой системы расселения населения, учитывающей многообразие региональных и национальных укладов жизни; соз-

дание экономических условий сохранения и умножения культурных и духовных ценностей русского народа; обеспечение качества и доступности услуг в сфере туризма, физической культуры и спорта; улучшение качества окружающей среды и экологических условий жизни человека, в целом согласуются с целями и направлениями правового регулирования земельных отношений, освоения и застройки территорий.

Также не противоречит целям земельно-правового регулирования, правовым средствам обеспечения различных видов использования земель и отмеченное в Концепции направление развития, связанное с закреплением и расширением глобальных конкурентных преимуществ России в традиционных сферах (энергетика, транспорт, аграрный сектор, переработка природных ресурсов), в том числе развитие на территории России крупных узлов международной энергетической инфраструктуры, использующих новые энергетические технологии; завоевание лидирующих по-

¹ Утв. распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

зиций в развитии возобновляемых источников энергии и внедрение в промышленных масштабах экологически чистых технологий производства энергии; формирование конкурентоспособной транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала российской экономики; укрепление позиций России на мировом рынке продукции лесопромышленного комплекса на основе углубления переработки леса и устойчивого воспроизводства лесного богатства страны; реализация водного потенциала российской экономики — вовлечение в хозяйственный оборот неосвоенных водных ресурсов России при обязательном соблюдении природоохранных требований; реализация аграрного потенциала в части развития экспорта зерна и других сельскохозяйственных продуктов, производства экологически чистых продуктов, импортозамещения на внутреннем рынке продукции животноводства.

Можно сказать, что практически всем перечисленным направлениям развития соответствует установленный Земельным кодексом РФ правовой режим земель в соответствии с их целевым назначением.

Вместе с тем согласованность подходов и принципов, заложенных в программных документах государства, направленных на достижение целей социально-экономического развития, а также подходов и принципов правового регулирования использования земель в полной мере не достигнута.

Основанные на Конституции РФ идеи и принципы использования земельных ресурсов в современном обществе, отраженные в том числе в положениях земельного права и законодательства, обладают определенной автономностью по отношению к идеям социально-экономического развития общества. Первые направлены прежде всего на сохранение земельных ресурсов в состоянии, пригодном для жизнедеятель-

ности настоящих и будущих поколений, стабильное удовлетворение всех социально значимых потребностей и интересов и обеспечение равной доступности к использованию земель всех социальных групп. Поэтому такие основные принципы правового регулирования использования земель и государственного управления земельными ресурсами, как рациональное использование земель, принципы приоритетной охраны особо ценных земель лежат в основе реализации всех институтов земельного права и законодательства (ст. 1 ЗК РФ). Данные принципы сохраняют свою силу в том числе при изменении содержания прав на землю, преобразований в сфере оборота земель, изменении иных правовых условий использования земельных ресурсов в обществе. Следовательно, на соблюдение данных принципов не могут не иметь влияния положения, идеи и принципы социально-экономического развития. Кроме того, принципы социально-экономического развития, в том числе лежащие в основе государственной социально-экономической политики, могут варьироваться в рамках конституционных положений, определяя те или иные модели развития.

Предпосылки формирования правового механизма использования земель в качестве ресурса социально-экономического развития можно условно разделить на предпосылки политического, экономического, правового и доктринального (теоретико-методологического) характера. При этом сложность исследования влияния названных предпосылок на разработку форм и методов государственного воздействия на определенный круг земельных отношений в известной степени заключается в том, что идеи социально-экономического развития общества, в том числе изложенные в стратегических документах и закрепленные в нормативных правовых актах в качестве норм-принципов, и идеи рацио-

нального использования земельных ресурсов, политические и правовые методы вовлечения земель в экономический оборот, до сих пор соотносены между собой не в полной мере. В этом заключается причина, по которой правовое регулирование отношений в области государственного планирования и прогнозирования социально-экономического развития общества и правовое регулирование земельных отношений соприкасаются друг с другом, но при этом без взаимного учета принципов и подходов к правовому регулированию.

Как уже было замечено, сформированная в настоящее время модель социально-экономического развития опирается на идеи пространственного и отраслевого развития, предполагающего комплексное решение социальных и экономических проблем в целях повышения уровня жизни людей. При этом, исходя из содержания документов стратегического планирования, можно сделать вывод, что преобладающим подходом к пространственному развитию является урбанизация территорий Российской Федерации. Так, исходя из п. 8 Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г.², результатами реализации государственной политики регионального развития должны стать в том числе:

а) сокращение различий в уровне и качестве жизни граждан Российской Федерации, проживающих в различных регионах, а также в городах и сельской местности;

б) сокращение различий в уровне социально-экономического развития регионов;

в) достижение необходимого уровня инфраструктурной обеспеченности всех населенных территорий Российской Федерации;

г) дальнейшее развитие процесса урбанизации, в частности развитие

крупных городских агломераций, как необходимое условие обеспечения экономического роста, технологического развития и повышения инвестиционной привлекательности и конкурентоспособности российской экономики на мировых рынках.

То есть урбанизация представляется данным документом необходимым условием экономического роста, в связи с чем выравнивание условий жизни населения на территориях Российской Федерации как показатель пространственного развития также рассматривается с очевидностью как процесс урбанизации.

Заметим, что российский сценарий урбанизации, как считают специалисты, заключается не в увеличении численности городского населения. Согласно статистическим данным, по численности городского населения (73,7%) Россия уже является государством с высоким уровнем урбанизации. Основная цель видится при этом в преодолении неравномерности развития регионов, которая заключается в резком делении пространств России на имеющие высокий уровень урбанизации и «неурбанизированные» территории³. Обоснованием такого подхода являются теоретические идеи социально-экономического развития, согласно которым центрами индустриального и инновационного развития являются крупные городские поселения с высоким развитием инфраструктуры, большой численностью населения, высоким интеллектуальным потенциалом и др. Исходя из этой концепции, территории с низким процентом городских поселений не могут рассматриваться как имеющие достаточный уровень социального и экономического развития.

В рамках представленного подхода закономерным является воз-

² Утв. Указом Президента РФ от 16 января 2017 г. № 13.

³ См.: Шевелева Р. Н. Теоретические вопросы исследования развития регионов в зависимости от особенностей современных процессов урбанизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6.

ложение основной нагрузки стратегического планирования использования земельных ресурсов в целях социально-экономического развития на градостроительное планирование в опоре на институты градостроительного законодательства.

Учитывая важность урбанизации и как объективно развивающегося процесса, и как концептуальной основы развития экономики и социальной сферы, все же следует заметить, что в условиях России им охватываются не все аспекты развития. При этом в реализации данного подхода нами не видится его согласованность с концепцией рационального использования земель, составляющими которого являются гарантированное обеспечение земельными ресурсами всех потребностей общества и охрана окружающей среды. Отметим, что развитие городских и сельских поселений в регионах с низким уровнем такого освоения земель может осуществляться только за счет лесных и сельскохозяйственных территорий, что естественным образом приведет к их сокращению. В данном случае такое сокращение ценных, с точки зрения рационального использования, земель, заложенного в основе земельно-правового регулирования, нуждается не только в правовом, но и в экономическом и экологическом обосновании. Тем более что сокращение лесных и сельскохозяйственных угодий с очевидностью приведет к сокращению ресурсного потенциала иных направлений социально-экономического развития, также заявленных в основных документах стратегического планирования — лесного и сельского хозяйства. Однако чтобы такое обоснование появилось, необходимо, чтобы концепции и правовые основания пространственного развития Российской Федерации были соотнесены с требованиями земельного законодательства о рациональном использовании земель, а законодательное регулирование отношений в

области стратегического планирования учитывало особенности расположения и качества земель как ресурсного потенциала развития.

Помимо создания условий потенциальной негативной конкуренции за земельные ресурсы между определяемыми в документах стратегического планирования направлениями пространственного и отраслевого развития, принятые подходы к развитию не удовлетворяют в полной мере, по нашему мнению, и иным существенным условиям развития Российской Федерации, а также использования для этих целей земельных и природных ресурсов. В частности, вопросы вызывает подход к пространственному развитию регионов Российской Федерации, исходя из которого критерием развития является не только увеличение уровня урбанизации, но и создание условий для самодостаточности и саморазвития регионов как одного из основных критериев.

Данный подход, по нашему мнению, имеет право на существование при условии наличия концепции пространственного развития Российской Федерации в целом, когда развитие регионов и макрорегионов является частью и логическим продолжением общего процесса развития всей Российской Федерации. Однако Основами государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 г. данное условие соблюдается, по нашему мнению, лишь отчасти. Тем не менее подчеркивается существенное значение согласованного пространственного и отраслевого развития на всей территории Российской Федерации. В частности, указывается, что для достижения целей государственной политики регионального развития необходимо инфраструктурное обеспечение пространственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации посредством:

выявления и анализа экономической специализации и перспектив

ных конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований с учетом международного, межрегионального и межмуниципального разделения труда;

определения основных направлений изменения пространственной структуры экономики Российской Федерации и разработки на этой основе взаимосвязанных стратегий пространственного развития Российской Федерации, отраслевых документов стратегического планирования и стратегий социально-экономического развития макрорегионов, субъектов РФ и муниципальных образований;

утверждения планируемого размещения федеральной, региональной и муниципальной инженерной, энергетической, транспортной и социальной инфраструктуры с учетом определенных документами стратегического планирования перспективных направлений развития пространственной структуры экономики Российской Федерации с внесением при необходимости изменений в утвержденные документы территориального планирования Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований.

Вместе с тем оценка земельного ресурсного потенциала и специфика ресурсного обеспечения пространственного развития Российской Федерации (кроме финансовых ресурсов) не составляют содержание названных Основ.

При таком подходе теряется логика и основания ресурсного обеспечения пространственного отраслевого развития в масштабе всей Российской Федерации. Так, важные для поддержания высокого уровня экономики и социальной сферы всего государства и общества аграрная сфера, транспорт, лесная промышленность и другие отрасли экономики фактически не имеют перспектив развития без надлежащего и достаточного их обеспечения земельными ресурсами. При этом, как уже говорилось, схемы территориаль-

ного развития Российской Федерации, предусмотренные Градостроительным кодексом РФ, требованиям обеспечения земельными ресурсами этих отраслей отвечают не в полной мере. Так, для развития сельского хозяйства в общероссийском масштабе требуется представление о наличии и качественном состоянии сельскохозяйственных земель по Российской Федерации в целом. То же можно сказать о земельных ресурсах, необходимых для развития лесной промышленности. Развитие энергетики, промышленности, особенно в крупных масштабах, также во многом зависит от имеющихся в наличии ресурсов развития, и в первую очередь земельных ресурсов. Для указанных отраслей хозяйствования это существенно и потому, что сельскохозяйственные и лесные угодья в России не только ограничены, но и неравномерно расположены по территории государства. Также неравномерно расположение полезных ископаемых и водных объектов как источников энергии для развития транспорта и промышленности. Это делает объективным признание зависимости отраслевой (аграрной, лесохозяйственной, промышленной и др.) специализации регионов от земельных ресурсных особенностей — преимуществ и недостатков. Важным это является и потому, что соответствующие определенным направлениям хозяйствования земельные ресурсы невозможно «переместить» или равномерно распределить по всей территории России. Так, аграрная специализация Краснодарского края определяется высоким качеством и обширными площадями сельскохозяйственных угодий. Условия развития территорий Сибири определяются залежами полезных ископаемых и обширными лесными массивами, что также во многом определяет их хозяйственную специализацию.

На основании изложенного нормативно-правовые основы разработки и утверждения документов страте-

гического планирования (как пространственного, так и отраслевого и пространственно-отраслевого содержания) должны содержать положения об обеспечении целей социально-экономического развития отрасли или региона необходимыми земельными ресурсами. При этом ряд принципов пространственного развития регионов, закрепленных Основами пространственного развития Российской Федерации, целесообразно дополнить принципом учета особенностей ресурсного потенциала региона, включая особенности потенциала природоресурсного и земельного.

При этом заметим, что закрепленная в настоящее время актами стратегического планирования и прогнозирования концепция социально-экономического развития России подвергается исследованию и является предметом дискуссий. Обсуждению и критическому анализу подвергаются при этом и основные концепции дальнейшего развития России.

Так, критически исследуя теорию урбанизации как основу социально-экономического развития всех регионов Российской Федерации, ряд специалистов указывают, что гипертрофированное развитие мегаполисов имеет очевидные пределы, связанные в том числе с тем, что рост городов вызывает ухудшение качества окружающей среды и качества жизни людей, что с точки зрения основных целей социально-экономического развития недопустимо. В качестве иного варианта развития предлагаются иные направления. Одним из таких направлений является так называемый биосферный путь, исходя из которого потребности биосферы определяют пределы возможного для человеческой деятельности и развития.

Обратим внимание и на то, что современные подходы к формированию государственной социально-экономической политики в целом учитывают необходимость исполь-

зования в целях развития природных, земельных и иных ресурсов. Однако последовательного и спланированного подхода к учету и использованию ресурсного потенциала до настоящего времени ни законодательством о стратегическом планировании, ни природоресурсным, ни земельным законодательством не выработано.

Так, положениями Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предусматривается, что стратегическое планирование осуществляется с «использованием ресурсов» (ст. 3). А ресурсная обеспеченность признана Федеральным законом в качестве одного из основополагающих принципов наряду с реалистичностью планов и проектов (ст. 7). При этом принцип ресурсной обеспеченности означает, что при разработке и утверждении (одобрении) документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования, должны быть определены источники финансового и иного ресурсного обеспечения мероприятий, предусмотренных этими документами, в пределах ограничений, определяемых документами стратегического планирования, разрабатываемыми в рамках прогнозирования.

Установленный той же статьей Федерального закона принцип сбалансированности системы стратегического планирования, означающий согласованность и сбалансированность документов стратегического планирования по приоритетам, целям, задачам, мероприятиям, показателям, финансовым и иным ресурсам и срокам реализации, предполагает, как считаем, обеспечение баланса использования и земельных ресурсов. А принцип результативности и эффективности стратегического планирования означает в том числе, что выбор способов и методов достижения целей социально-экономического развития и обеспечения националь-

ной безопасности Российской Федерации должен основываться на необходимости достижения заданных результатов с наименьшими затратами ресурсов. В свою очередь, принцип реалистичности предусматривает, что при определении целей и задач социально-экономического развития участники стратегического планирования должны исходить из возможности достижения целей и решения задач в установленные сроки с учетом ресурсных ограничений и рисков.

В качестве реализации названных принципов Федеральным законом предусмотрено, что государственные и муниципальные программы как документы стратегического планирования должны содержать комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, а также инструментам государственной политики.

Федеральным законом также предусмотрено, что выбор путей и способов достижения целей и решения задач социально-экономической политики Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, обеспечивающих наибольшую эффективность использования необходимых ресурсов; определение ресурсов для достижения целей и решения задач социально-экономической политики и социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальных образований и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации; координация действий участников стратегического планирования и мероприятий, предусмотренных документами стратегического планирования, по параметрам ресурсного обеспечения представляют собой основные задачи стратегического планирования (ст. 8).

В свою очередь, прогноз социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов РФ,

местного самоуправления на долгосрочный, среднесрочный и краткосрочный периоды по указанию Федерального закона с обязательностью должен содержать в том числе определение вариантов внутренних условий и характеристик социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочный период, включая основные показатели природных ресурсов.

Причем при реализации документов стратегического планирования (ст. 43) предусматривается, что положения стратегии социально-экономического развития Российской Федерации в части целей, задач и приоритетов развития отраслей экономики и сфер государственного управления детализируются в отраслевых документах стратегического планирования Российской Федерации, на основе которых формируются мероприятия государственных программ Российской Федерации с необходимым ресурсным обеспечением.

Таким образом, законодательство о стратегическом планировании предусматривает общие положения о ресурсном обеспечении реализации документов стратегического планирования, планирования и согласованности их использования.

Вместе с тем правовые механизмы планирования использования ресурсов (в нашем случае существенное значение имеет использование именно природных и иных земельных ресурсов) законодательством о стратегическом планировании не предусмотрено. Как мы уже говорили, не предусмотрены такие механизмы и земельным законодательством. Следовательно, последовательное, систематизированное и спланированное использование земельных ресурсов в целях реализации документов стратегического планирования не является в настоящее время предметом регулирования ни земельным законодательством, ни законодательством о стратегическом планировании. Данное

обстоятельство ввиду ограниченности земельных ресурсов, высокой конкуренции за их использование и не менее высокой экологической ценности нуждается в исправлении. Причем корректировки требуют не только правовое регулирование, но и концептуальные подходы к стратегическому планированию, а также подходы в определении принципов и основ социально-экономического развития.

Следует заметить, что в рамках дискуссий относительно целей и механизмов социально-экономического развития обсуждаются различные принципиальные подходы к определению приоритетов, целей и основ социально-экономического развития Российской Федерации.

По нашему мнению, в основе социально-экономической политики и правового регулирования ее реализации, в том числе в рамках стратегического планирования, должна находиться концепция, не декларирующая необходимость природоресурсного и земельного ресурсного обеспечения планов и программ развития, а также необходимость согласования различными программами потребления этих ресурсов, а устанавливающая основы и требования планирования использования земель и природных ресурсов, в частности обеспечения баланса землепользования и рационального использования земель на всей территории государства.

Обратим внимание, что для доктрины современного социально-экономического развития характерен скорее не системный и спланированный подход к развитию, а подход, согласно которому социально-экономическое развитие должно осуществляться реализацией приоритетных программ развития. Этим объясняется относительное невнимание к планированию в использовании земель и иных природных ресурсов, за пределами целей реализации программ, поверхностное и декларативное отношение к проб-

лемам окружающей среды и охраны природных ресурсов, важность которых понимается только при комплексном и системном охвате проблем социально-экономического развития.

Вместе с тем уже в настоящее время разработаны и обсуждаются и иные концептуальные подходы, направленные на приоритетное решение глобальных проблем социального развития на основе учета сбережения и рационального использования природоресурсного потенциала. Отличие таких концепций заключается в том принципиальном положении, согласно которому социально-экономическое развитие общества должно соответствовать и быть соизмеримо не столько с мировыми стандартами развития и местом государства в мировом сообществе (что является амбициозной и весьма важной для России в современных условиях, но в целом конъюнктурной целью), сколько с имеющимся у общества ресурсным потенциалом развития. Для России с ее обширными землями и природными богатствами данный подход является заслуживающим внимания.

В частности, отмечается, что модель социально-экономического развития может быть построена в целях решения комплексных глобальных проблем общества, таких как обеспечение продовольственной безопасности, энергетической безопасности, сохранение биосферы как основы жизни человечества. В системе координат моделей развития, целью которых является разрешение глобальных проблем, развитие экономической сферы, увеличение или уменьшение сегмента свободного рынка, соотношение и баланс взаимодействия государства и частных лиц являются уже не целью развития, а инструментом ее достижения. Подобный подход предполагает комплексное обращение к инструментам развития, институциональному и в обязательном порядке такому же

комплексному и системному ресурсному обеспечению.

Так, необходимость обеспечения продовольственной безопасности предполагает развитие сельскохозяйственного производства не как сегмента рынка (наравне с иными), а как социально значимое производство, заслуживающее государственной поддержки и обеспечения, основанное на использовании земельных и иных природных ресурсов. Данный подход настраивает на необходимость учета, приоритетного использования земельных угодий в целях сельскохозяйственного производства, что вынуждает учитывать при формировании направлений развития сельскохозяйственный ресурсный потенциал и планировать его использование уже на общегосударственном уровне, а не только на уровне местного самоуправления или отдельных сельскохозяйственных товаропроизводителей и потребителей аграрной продукции на рынке.

Активно обсуждаются и концепции развития, основанные на экологической парадигме. Так, обращается внимание на концепции, основанные на сделанном в ходе естественно-научных исследований выводе о нарушении в результате деятельности человека стабилизирующих окружающую природную среду механизмов. В связи с этим резюмируется необходимость такой организации жизнедеятельности людей, которая бы не нарушала необходимого природного баланса и обеспечивала сохранение естественного состояния природной среды в объеме, достаточном для стабильной экологической ситуации (биосферная концепция). В науке при этом сформировалась позиция, основанная на целесообразности утверждения такой концепции в рамках формирования стратегии Российской Федерации в области экологической безопасности. Как представляется, данная концепция подлежит, как минимум, рассмотрению и при формировании

общих базовых концепций социально-экономического развития.

Обратим внимание, что с описанной концепцией согласуются идеи организации пространства и землепользования, высказанные еще в прошлом веке и остающиеся актуальными в настоящее время. Так, в рамках обсуждения различных теорий развития не последнее место занимает концепция, согласно которой предполагается, что в основе социально-экономического развития должна находиться оптимальная структура землепользования. Так, по мнению К. А. Доксиадиса⁴, для оптимального социально-экономического развития приемлемой является следующая структура землепользования:

42% — территории, посещение которых людьми признается допустимым в целях отдыха и ограниченного ведения хозяйственной деятельности, не нарушающей устойчивости биоценозов в их сложившихся границах;

40% площади должны составлять территории, обладающие тем или иным заповедным статусом, на которых хозяйственная деятельность практически полностью запрещена;

10,5% — сельхозугодья;

7,3% — территории населенных пунктов, транспортных инфраструктур и промышленных предприятий (за исключением тяжелой промышленности и переработки отходов);

0,2% — площади под предприятиями тяжелой промышленности и переработки отходов⁵.

⁴ См.: Doxiadis C. Marriage between Nature and City // International Wildlife. Vol. 4. No. 1. January — February 1974. URL: http://www.doxiadis.org/Downloads/marriage_between_nature_and_city.pdf.

⁵ Обратим внимание, что если сравнить процентное соотношение использования земель в Российской Федерации, согласно официальным статистическим данным, с приведенными показателями, в масштабах всего государства оно оказывается оптимальным.

Исходя из изложенного, считаем, что модель социально-экономического развития, сформированная в настоящее время на основании умножающегося перечня документов стратегического планирования, нуждается, как минимум, в совершенствовании. Так, требуется ее дополнение концепцией планирования использования земель и иных природных ресурсов в целях социально-экономического развития. Это должно быть отражено в земельном законодательстве, законодательстве об иных природных ресурсах, а также в законодательстве, регулирующем отношения в области стратегического планирования. Вместе с тем

обоснован вопрос о пересмотре базовых концепций социально-экономического развития, которые должны быть направлены на сохранение и рациональное использование земель и иных природных ресурсов, обеспечение основных потребностей человека в соразмерности с возможностями окружающей среды их удовлетворить без нарушения стабильности. На этом, по нашему мнению, должны базироваться идеи устойчивого социально-экономического развития России. Отсутствие учета названных условий, если принимать во внимание масштабы России, может привести к губительным последствиям для всей планеты.

Библиографический список

Doxiadis C. Marriage between Nature and City // International Wildlife. Vol. 4. No. 1. January — February 1974. URL: http://www.doxiadis.org/Downloads/marriage_between_nature_and_city.pdf.

Шевелева Р. Н. Теоретические вопросы исследования развития регионов в зависимости от особенностей современных процессов урбанизации // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6.