

ПРАВОВАЯ КУЛЬТУРА ПРАВОТВОРЧЕСТВА

А. П. Анисимов*, А. Я. Рыженков**

Проблемы правового обеспечения развития сельских территорий

Современное состояние российского агропромышленного комплекса характеризуется сохранением ряда угроз, обусловленных как недостаточно полным нормативным регулированием аграрных отношений, так и наличием многочисленных факторов, лежащих за рамками собственно права (демографических, экономических, природно-климатических и т. д.). Такое положение дел является неприемлемым с точки зрения реализации задач национальной безопасности, поскольку усиливает вероятность превращения процессов деградации АПК в необратимые, подрывая тем самым возможность обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Предпринимавшиеся в 90-е гг. прошлого века отдельные попытки преодоления кризиса в сельском хозяйстве наряду с экономическими, политическими и иными причинами не имели успеха также и потому, что у авторов реформ отсутствовал четкий план модернизации аграрного сектора, включающий в себя перечень основных мероприятий с указанием конкретного механизма их реализации. Осознание бесперспективности подобных бессистемных реформ привело к разработке первоначально теоретической, а затем и нормативно-правовой модели «устойчивого развития», имеющей общегосударственный характер, и ее последующей адаптации к локальным проблемам обеспечения прогрессивного развития сельских территорий.

Сам термин «устойчивое развитие» впервые был использован в докладе Международной комиссии по окружающей среде и развитию «Наше общее будущее» в 1989 г. и впоследствии получил дальнейшее развитие в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г., Йоханнесбургской декларации по устойчивому развитию (2002 г.), а также ряде иных международных документов. Из них следует, что под устойчивым развитием следует понимать сбалансированное социально-экономическое развитие, осуществляемое с соблюдением экологических требований и нормативов, учитывающее интересы не только нынешнего, но и будущих поколений. Таким образом, придание концепции устойчивого развития сугубо «экологического» содержания не совсем корректно.

Устойчивое развитие как определенный общественный идеал обладает ярко выраженным системным, интегративным характером. Экологическая составляющая при этом выходит на первый план потому, что именно в концепции устойчивого

* Профессор кафедры конституционного и административного права Волгоградской академии государственной службы, доктор юридических наук, профессор.

** Профессор кафедры гражданско-правовых дисциплин Волгоградской академии государственной службы, доктор юридических наук.

развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой. В то же время устойчивое развитие предполагает слаженный, синхронный и согласованный прогресс всех областей социальной жизни, при котором ни одно из направлений развития не должно идти в ущерб другим направлениям.

Такой подход, сформулированный в международных документах, обусловил широкое использование правовой конструкции «устойчивое развитие» в качестве цели отраслевого нормативного регулирования в самых разнообразных актах российского законодательства. Так, согласно ч. 1 ст. 85 Лесного кодекса РФ планирование в области использования, охраны, защиты, воспроизводства лесов (лесное планирование) направлено на обеспечение *устойчивого развития* территорий. В соответствии со ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. «Об охране окружающей среды»¹ одним из принципов охраны окружающей среды является научно обоснованное сочетание экологических, экономических и социальных интересов человека, общества и государства в целях обеспечения *устойчивого развития* и благоприятной окружающей среды.

Рассматриваемая конструкция «устойчивого развития» была адаптирована и для целей развития сельских территорий. Заметим, что законодатель не формулирует определения сельских территорий. Если же обратиться к муниципальному законодательству, то согласно п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² сельское поселение — один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (поселков, сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления. Таким образом, под «сельской территорией» следует понимать не земли сельскохозяйственного назначения, а всю территорию сельских поселений — муниципальных образований, включающую в себя земельные участки, входящие в состав различных категорий земель (населенных пунктов, сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и т. д.).

Учитывая данное обстоятельство, обратимся к определению «устойчивого развития территорий», сформулированному в ст. 1 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29 декабря 2004 г. (далее — ГрадК РФ). В соответствии с указанной статьей устойчивое развитие территорий — это обеспечение при осуществлении градостроительной деятельности безопасности и благоприятных условий жизнедеятельности человека, ограничение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и обеспечение охраны и рационального использования природных ресурсов в интересах настоящего и будущих поколений.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства»³ под устойчивым развитием сельских территорий понимается их

¹ См.: Об охране окружающей среды : федеральный закон РФ от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ : принят Государственной Думой 20 декабря 2001 г. (в ред. от 21 ноября 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

² См.: Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : принят Государственной Думой 16 сентября 2003 г. (в ред. от 7 декабря 2011 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2003. № 40, ст. 3822; 2011. № 50, ст. 7359.

³ См.: О развитии сельского хозяйства : федеральный закон РФ от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ : принят Государственной Думой 22 декабря 2006 г. (в ред. от 28 февраля 2012 г.) // Российская газета. 2006. 30 дек.

стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

Таким образом, в терминологическом смысле возникает вопрос о соотношении друг с другом приведенных законодательных формулировок. Убедительный ответ на этот вопрос дал профессор М. И. Козырь. Он отмечал, что «в правовом обеспечении устойчивого развития сельских территорий градостроительному законодательству принадлежит важное место, поскольку оно определяет параметры и виды использования этих территорий, создания условий обеспечения потребностей жизнедеятельности населения, уточнения обязанностей органов публичной власти всех уровней в данной сфере.

Но не менее важна и аграрно-правовая составляющая этого процесса, которая сформулирована в п. 2 ст. 2 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» в качестве одной из основных целей государственной аграрной политики. Речь идёт об обеспечении устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышении уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве. А это значит, что рассматриваемые отношения, как и в целом социальное развитие села, образуют комплексный институт аграрного права»¹.

Другой вывод, следующий из вышеизложенного анализа нормативных актов, посвященных обеспечению устойчивого развития сельских территорий, заключается в том, что в градостроительной документации фиксируется существующее и планируемое территориальное размещение различных объектов (это могут быть объекты капитального строительства либо незастроенные территории, предназначенные для сельскохозяйственного производства), наличие которых необходимо для достижения главной государственной цели — обеспечения стабильного и устойчивого развития Российской Федерации в целом (включая, несомненно, и сельские территории). В аграрном законодательстве определяется содержательная сторона таких мероприятий, в том числе требования к сельским товаропроизводителям, населению сельских поселений и органам публичной власти в области обеспечения экономических, экологических и социальных условий развития территорий.

В настоящий момент достижению поставленной законодателем цели по обеспечению устойчивого развития сельских территорий препятствуют:

- недостаточность существующей правовой и методологической основы для обеспечения их устойчивого социально-экономического развития, а также отсутствие единых методологических подходов к вопросам разработки, принятия и реализации соответствующих муниципальных программ;

- слабая налоговая база и отсутствие стимулов ее развития;

- недостаточность информационного обеспечения органов местного самоуправления сельских поселений для составления прогнозов социально-экономического развития их территорий, в том числе о проведенных операциях по учёту поступлений в бюджет муниципального образования, а также о всех доходах, собираемых с территории муниципального образования;

¹ Козырь М. И. Правовое обеспечение социального развития и устойчивого развития сельскохозяйственных территорий // Аграрное и земельное право. 2008. № 10. С. 39.

- отсутствие опыта организации муниципального управления, а также взаимодействия органов местного самоуправления сельских поселений с населением и общественными объединениями граждан в процессе разработки и реализации планов комплексного социально-экономического развития;

- отсутствие должного опыта и недостаточное правовое регулирование порядка взаимодействия органов местного самоуправления сельских поселений с хозяйствующими субъектами, заинтересованными в социально-экономическом развитии муниципальных образований.

Для решения указанных проблем требуется принятие Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г., что будет содействовать расширению возможностей сельских муниципальных образований в обеспечении комплексного социально-экономического развития¹. В проекте указанной Концепции под устойчивым развитием сельских территорий (устойчивым сельским развитием) понимается стабильное развитие сельских сообществ, обеспечивающее: рост, диверсификацию и повышение эффективности сельской экономики; рост уровня и качества жизни сельского населения; улучшение экологической ситуации в сельской местности. Устойчивое сельское развитие обеспечит совершенствование сельского образа жизни, более полное выполнение селом его общенациональных функций — производственной, социально-демографической, культурной, рекреационной, экологической, социального контроля над территорией, сближение условий жизнедеятельности в городе и на селе.

Принимая во внимание, что потенциалы субъектов Российской Федерации различны, для обеспечения устойчивого развития сельских территорий целесообразно разработать региональные (муниципальные) программы, определив в них четкие цели и задачи, наметить конкретные мероприятия по их реализации. Для требуемого эффекта также необходимо осуществить разработку и реализацию целевых программ на каждом уровне управления с учетом новой системы муниципальных образований, сформулированной в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также разработать новые генеральные планы сельских муниципальных образований.

Необходимость обеспечения устойчивого развития сельских территорий не является новеллой только российского законодательства. В этом смысле интересен опыт Федеративной республики Германия, в которой принята Национальная стратегия по развитию сельских территорий. Ее целью является «создание многофункционального, устойчивого и конкурентоспособного сельского и лесного хозяйства, а также пищевой промышленности на полном жизненных сил сельском пространстве». В рамках данной стратегии выделяется несколько направлений: повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства; улучшение окружающей среды и сельского ландшафта; повышение качества жизни в сельском пространстве, диверсификация сельской экономики и т. д.²

Одним из важнейших методов обеспечения развития сельских территорий является проведение градостроительного планирования и зонирования территорий в соответствии с требованиями Градостроительного кодекса РФ.

Территориальное планирование — планирование развития территорий, в том числе для установления функциональных зон, зон планируемого размещения

¹ См. подробнее: Материалы Всероссийского форума сельских поселений (г. Орел, 29–30 января 2010 г.). URL: <http://vsmsinfo.ru/article.html?310> (дата обращения: 05.04.2012).

² См.: Развитие сельских территорий в Германии: информационные материалы. М., 2010. С. 44.

объектов капитального строительства для государственных или муниципальных нужд, зон с особыми условиями использования территорий. Территориальное планирование осуществляется на всех уровнях публичной власти: федеральном, субъектов Российской Федерации, муниципальном.

Это означает, что посредством территориального планирования на каждом уровне публичной власти в соответствующих документах определяется назначение территории исходя из совокупности социальных, экономических, экологических и иных факторов в целях обеспечения устойчивого развития территорий, развития инженерной, транспортной и социальной инфраструктур, обеспечения учета интересов граждан и их объединений, Российской Федерации, субъектов РФ, муниципальных образований.

Документом территориального планирования для сельских поселений выступает генеральный план. Составной частью генерального плана являются региональные и местные нормативы градостроительного проектирования, содержащие минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека (в том числе объектами социального и коммунально-бытового назначения, доступности таких объектов для населения (включая инвалидов), объектами инженерной инфраструктуры, благоустройства территории). Утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей городских и сельских поселений, городских округов в границах субъекта РФ.

Утверждение местных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей населенных пунктов в границах муниципальных образований, межселенных территорий. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. *Не допускается* утверждение местных нормативов градостроительного проектирования, содержащих более низкие минимальные расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, чем расчетные показатели обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности человека, содержащиеся в региональных нормативах.

Таким образом, именно в генеральных планах сельских поселений отражены показатели благоприятных условий жизнедеятельности человека и возможности поступательного развития соответствующего сельского поселения — муниципального образования. Например, существующие и планируемые объекты социальной инфраструктуры сельского муниципального образования (школы, больницы, дороги, линии электропередач), территории, предполагаемые для застройки, иные объекты. Подобное проектирование будет иметь четкие гарантии реализации, поскольку строительство данных объектов предполагает финансирование как из местного бюджета, так и из бюджетов вышестоящих уровней на очередной финансовый год.

Важно отметить и тот факт, что разработка генеральных планов является *обязательной* и *неизбежной* для всех сельских поселений независимо от их размера, финансового состояния, наличия кадрового потенциала и иных особенностей. Такой вывод следует из ч. 4 ст. 9 ГрадК РФ, согласно которой с 1 января 2012 г. не допускается принятие органами государственной власти, органами местного самоуправления решений о резервировании земель, об изъятии, в том числе путем выкупа, земельных участков для государственных или муниципальных нужд, о переводе земель из одной категории в другую при отсутствии документов территориального планирования, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами.

Таким образом, за саботаж требований ГрадК РФ законодатель предусматривает экономические санкции, лишая соответствующие органы местного самоуправления вышеназванных весьма эффективных и прибыльных для местного бюджета способов управления публичной собственностью и получением доходов.

Существует и ряд практических примеров разработки генеральных планов сельских поселений, в которых зафиксированы предусмотренные ГрадК РФ направления обеспечения устойчивого развития сельских территорий с учетом местных условий. В таких генеральных планах сельских поселений отмечается, что их разработка осуществлена в целях обеспечения устойчивого развития соответствующих сельских поселений и создания комфортных условий проживания населения на его территории. Основной целью территориального планирования выступает организация безопасной среды обитания, при которой гармонично сочетаются интересы всех слоев населения, предпринимателей и инвесторов. На пути к достижению поставленных целей в генеральных планах решаются следующие задачи:

- формирование пространственной основы территории для реализации оптимальных направлений дальнейшего социально-экономического развития сельского поселения на базе высокой инновационной активности;
- определение функционального назначения и параметров использования земель;
- определение планируемых объемов и структуры нового производственного и жилищного строительства, а также мест его размещения;
- планирование реконструкции и развития застроенных территорий;
- выработка стратегии размещения производственных зон в сельском поселении в целях повышения эффективности использования его территории и улучшения состояния окружающей среды;
- реорганизация инженерно-транспортной и социальной инфраструктур;
- организация территории исходя из совокупности экологических и санитарно-гигиенических факторов в целях обеспечения устойчивого развития.

Первой и основной задачей пространственного развития является создание благоприятной среды жизни и деятельности человека и условий для устойчивого развития поселения на перспективу путем достижения баланса экономических, социальных и экологических интересов. Эта задача включает в себя ряд направлений, к основным из которых относятся следующие:

- увеличение инвестиционной привлекательности сельского поселения, что повлечет создание новых рабочих мест, повышение уровня жизни людей;
- обеспечение экологически устойчивого развития территории путем создания условий для сохранения природно-ресурсного потенциала территории, выполнение природоохранных, экологовоспроизводящих функций;
- создание доступной и высокоэффективной социальной сферы обслуживания населения, в том числе возможность получения квалифицированных услуг в сфере образования и здравоохранения;
- усовершенствование внешних и внутренних транспортных связей как основы укрепления экономической сферы, а также развития дорожной сети;
- создание условий для разнообразных видов отдыха, занятий спортом¹.

¹ См., например: Генеральный план Глинковского сельского поселения Смоленской области. Положение о территориальном планировании. Т. 2. М., 2009. URL: <http://admin.smolensk.ru/~glinka/xlam/genplan2.htm> (дата обращения: 03.04.2012).

К сожалению, разработка этих документов идет в сельских поселениях очень медленно. Так, по состоянию на 27 января 2010 г. количество утвержденных документов территориального планирования муниципальных образований составляло всего 2707 из 22617, или 12 %, причем в сельских поселениях вопрос отсутствия таких документов стоит особенно остро. К началу 2010 г. было утверждено и разработано (разрабатывается) 670 схем территориального планирования муниципальных районов, что составляет 35 % от их общего количества, 3231 генеральных планов сельских поселений (16 % от их общего количества), 691 генеральных планов городских поселений, что составляет (39 % от их общего количества) и 338 генеральных планов городских округов, что составляет 66 % от их общего количества.

Разработка проектов документов территориального планирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований ведется сегодня в отсутствие документов территориального планирования Российской Федерации. В результате субъекты РФ и муниципалитеты планируют развитие своих территорий и размещение своей инфраструктуры на долгосрочный период, исходя из своих представлений о перспективах развития территорий, без долгосрочных ориентиров в этой части со стороны федерального центра. Это закладывает риски возникновения конфликта интересов, т. к. иерархия документов территориального планирования законодательством не установлена¹.

Наряду с территориальным планированием важную роль в обеспечении устойчивого развития сельских территорий играет градостроительное зонирование, в рамках которого происходит уточнение целей и задач устойчивого развития территорий. Градостроительное зонирование — зонирование территорий муниципальных образований в целях определения территориальных зон и установления градостроительных регламентов. Территориальные зоны — зоны, для которых в правилах землепользования и застройки определены границы и установлены градостроительные регламенты. Основным документом градостроительного зонирования являются принимаемые органами местного самоуправления сельских поселений Правила землепользования и застройки.

Правила землепользования и застройки — документ градостроительного зонирования, который утверждается нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов Российской Федерации — городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга и в котором устанавливаются территориальные зоны, градостроительные регламенты, порядок применения такого документа и порядок внесения в него изменений. Как следует из ст. 30 ГрадК РФ, одной из целей принятия Правил является «создание условий для устойчивого развития территорий муниципальных образований, сохранения окружающей среды и объектов культурного наследия».

Для каждой территориальной зоны (жилой, промышленной общественно-деловой и т. д.), выделенной в границах муниципального образования (сельского поселения), устанавливается градостроительный регламент, предусматривающий для нее виды разрешенного использования земельных участков, равно как всего, что находится над и под поверхностью земельных участков и используется в процессе их застройки и последующей эксплуатации объектов капитального строительства, предельные (минимальные и (или) максимальные) размеры земельных участков и предельные параметры разрешенного строительства, реконструкции объектов капитального строительства, а также ограничения использования земельных участков

¹ См.: URL: <http://vsmsinfo.ru/article.html?310> (дата обращения: 03.04.2012).

и объектов капитального строительства. Таким образом, параметры намечаемого строительства (минимальные и максимальные) либо иной деятельности становятся известны гражданам и предпринимателям заранее, что сокращает количество бюрократических согласований параметров намечаемого строительства и способствует развитию предпринимательства в сельской местности.

Разработка данного вида градостроительной документации, регламентирующей вопросы обеспечения устойчивого развития муниципальных образований, является столь же обязательной и неизбежной, как и разработка документов территориального планирования. Согласно п. 14 ст. 3 Федерального закона от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации»¹ с 1 января 2012 г. при отсутствии правил землепользования и застройки предоставление земельных участков для строительства из земель, находящихся в государственной или муниципальной собственности, не осуществляется (за некоторыми исключениями).

Окончательная реализация целей и задач обеспечения устойчивого развития территорий происходит на стадии разработки документации по планировке территории. Согласно ст. 41 ГрадК РФ, подготовка данной документации осуществляется в целях обеспечения устойчивого развития территорий, выделения элементов планировочной структуры (кварталов, микрорайонов, иных элементов), установления границ земельных участков, на которых расположены объекты капитального строительства, границ земельных участков, предназначенных для строительства и размещения линейных объектов.

Необходимо отметить, что обеспечение устойчивого развития сельских территорий в контексте ст. 5 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» имеет два направления. Во-первых, это устойчивое развитие сельских населенных пунктов, которые предназначены для застройки и проживания населения с развитием соответствующей инженерной, транспортной и иной инфраструктуры. Во-вторых, это стабильное развитие сельских поселений и межселенных территорий в части увеличения объема производства сельскохозяйственной продукции, повышения эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель.

Данные направления не противоречат друг другу. Действительно, если в ходе территориального планирования, градостроительного зонирования и последующей стадии планировки территории осуществлена рациональная организация территории сельского муниципального образования, запланированы (и впоследствии построены) дороги, объекты социальной сферы, определены места водоемов, сенокосов, пастбищ и т. д., одним словом, созданы комфортные условия для жизнедеятельности людей, то это, в зависимости от степени реализации данной задачи, создаст определенные предпосылки и для увеличения производства сельскохозяйственной продукции.

Реализация данной стратегии устойчивого сельского развития позволит обеспечить совершенствование сельского образа жизни, будет способствовать более успешному выполнению селом его общенациональных функций — производственной, социально-демографической, культурной, рекреационной, экологической и т. д.

¹ См.: О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации : федеральный закон РФ от 25 октября 2001 г. № 137-ФЗ : принят Государственной Думой 28 сентября 2001 г. (в ред. от 12 декабря 2011 г.) // Российская газета. 2001. 30 окт.