

А. П. Анисимов*, А. Я. Рыженков**

Понятие и правовые аспекты обеспечения устойчивого развития сельских территорий в Российской Федерации

Как отмечалось в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. (утв. распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2010 г. № 2136-р), сельские территории обладают мощным природным, демографическим, экономическим и историко-культурным потенциалом, который при более рациональном и эффективном использовании может обеспечить устойчивое многоотраслевое развитие, полную занятость, высокие уровень и качество жизни сельского населения¹.

Территория России превышает 17 млн кв. км, из которых 400 млн гектаров (23,4 %) составляют земли сельскохозяйственного назначения. Демографические ресурсы сельских территорий составляют 38 млн человек (27 % общей численности населения), в том числе трудовые ресурсы — 23,6 млн человек, плотность населения низкая — 2,3 человека на 1 кв. км. Поселенческий потенциал насчитывает 155,3 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 142,2 тыс. пунктов имеют постоянных жителей. В сельском расселении преобладает мелкодисперсность — 72 % сельских населенных пунктов имеют численность жителей менее 200 человек, а поселения с численностью свыше 2 тыс. человек составляют 2 %.

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 сферы 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 не имели успеха по ряду причин, в том числе 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 сначала теоретической, а затем и нормативно-правовой модели «устойчивого развития», имеющей общегосударственный характер, и ее последующей адаптации к локальным проблемам обеспечения 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 употреблялся в Декларации по окружающей среде и развитию, принятой на конференции ООН в Рио-де-Жанейро в 1992 г., Йоханнесбургской

* Профессор кафедры гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

** Профессор кафедры гражданского и международного частного права Волгоградского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

¹ См.: Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2020 г. // Российская газета : сайт. 2010. 14 дек.

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 будущего поколений людей. 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 развития впервые было уделено должное внимание проблеме взаимодействия человека с природой. В то же время устойчивое развитие предполагает сбалансированный, 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. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» 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 среды¹.

Рассматриваемая конструкция «устойчивого развития» была адаптирована и для целей развития сельских территорий. Заметим, что законодатель не формулирует определения сельских территорий. В соответствии с п. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 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 непосредственно населением и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления². 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, земель сельскохозяйственного назначения, особо охраняемых природных территорий и т. д.).

Учитывая данное обстоятельство, обратимся к определению понятия «устойчивое развитие территорий», сформулированному в ст. 1 Градостроительного кодекса РФ от 29 декабря 2004 г. 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 будущего поколений.

¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2002. № 2, ст. 133.

² См.: Российская газета. 2003. 8 окт.

Согласно ст. 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. «О развитии сельского хозяйства» под устойчивым развитием сельских территорий понимается их 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 земель¹.

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»².

Другой вывод, который следует из вышеизложенного анализа нормативных актов, посвященных обеспечению устойчивого развития сельских территорий, заключается в том, что в градостроительной документации фиксируются существующее и планируемое территориальное размещение различных объектов (это могут быть объекты транспорта, здравоохранения и т. д.), 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: — ведомственная разобщенность в управлении сельскими территориями, которая доминирует в управлении социально-экономическим развитием села на федеральном, региональном и местном уровнях, узкоотраслевой аграрный подход к развитию экономики села, а также отсутствие целостной стратегии и эффективных механизмов осуществления программ устойчивого сельского развития; — ограничение доступа жителей села к ресурсам жизнеобеспечения и неэффективность их использования; — слабое развитие институтов гражданского общества в сельской местности и прежде всего — местного самоуправления; — недостаточное научное, статистическое и кадровое обеспечение устойчивого развития сельских территорий.

Для решения указанных проблем и была принята Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. В Концепции

¹ См.: Российская газета. 2006. 11 янв.

² Козырь М. И. Правовое обеспечение социального развития и устойчивого развития сельскохозяйственных территорий // Аграрное и земельное право. 2008. № 10. С. 39.

под устойчивым развитием сельских территорий понимается стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной и рыбной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства и рыбохозяйственного комплекса, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, а также рациональное использование земель.

Устойчивое развитие сельских территорий обеспечит совершенствование сельского образа жизни, более полное выполнение селом его общенациональных функций — производственной, социально-демографической, культурной, рекреационной, экологической, функции социального контроля над территорией, сближения условий жизнедеятельности в городе и на селе.

Принимая во внимание, что потенциалы субъектов Российской Федерации различны, для обеспечения устойчивого развития сельских территорий необходимо разработать региональные (муниципальные) программы, определив в них четкие цели и задачи, наметить конкретные мероприятия по их реализации. Для достижения требуемого эффекта необходимо также 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 развития сельских муниципальных образований.

В заключение следует отметить, что 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.¹

¹ См.: Развитие сельских территорий в Германии: информационные материалы. М., 2010. С. 44.