

УДК 342.9(07)

**СЕЛЬСКАЯ ЖИЗНЬ:  
ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**  
**Rural life: Issues on Legal Regulation**

**А. А. Афанасьев** – доцент кафедры конституционного и административного права Омской юридической академии, кандидат юридических наук

**A. A. Afanasyev** – Associate Professor of the Constitutional and Administrative Law Department of the Omsk Law Academy, Candidate of Law Sciences



***Аннотация.** В статье на основе научной юридической литературы, социологических исследований, правоприменительной практики выделяются проблемы правового регулирования сельской жизни. Подчеркивается важность регулятивной функции права, предлагаются меры по ее усилению в достижении задач государственной политики по устойчивому комплексному экономическому и социальному развитию сельских территорий.*

*On the basis of scientific legal literature, social studies, law enforcement practice here are highlighted the problems of legal regulation of rural life. Emphasizes is made on the importance of the regulatory function of law. The author proposes some measures for its strengthening in achieving the objectives of the state policy on sustainable integrated economic and social development of rural areas.*

**Ключевые слова:** население, территория, поселение, власть, сельская жизнь, право, регулирование, управление, государство, местное самоуправление.

*Population, territory, settlement, power, rural life, law, regulation, control, state, local self-government.*

В Российской Федерации в селах и поселках проживает почти четверть населения страны. А по международным критериям, установленным Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)<sup>1</sup>, к сельским или преимущественно сельским районам относится 98 % административных районов [9, с. 228]. На протяжении всей истории России село являлось ее опорой – экономической, нравственной, духовной. Кризисные явления в селе всегда имели негативные последствия для социально-экономического развития всей страны. И, наоборот, внимание и помощь деревне со стороны государства, ее благополучие положительно влияют на экономику, социальную сферу, демографию.

Административная реформа и реформа местного самоуправления начала века привели к обновлению правового регулирования всех общественных правоотношений, составляющих сельскую жизнь. Сельская жизнь как предмет правового регулирования представляет собой единый комплекс общественных отношений – экономических, социальных, властных, природно-экологических и историко-культурных, направленных на обеспечение жизнедеятельности, улучшение качества жизни и развитие территории проживания населения сельских поселений, условий расширенного сельскохозяйственного производства и ведения личного подсобного хозяйства, а также на повышение эффективности деятельности государственной и муниципальной власти в реализации государственной политики в отношении села.

Признавая особый правовой статус сельской территории, а значит, и ее специальный правовой режим, государство распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р утвердило Концепцию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 г. [6]. Доктриной продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120, намечены основные направле-

ния государственной экономической политики в области устойчивого развития сельских территорий [5]. В статье 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264 «О развитии сельского хозяйства» [3] обозначена цель государственной аграрной политики Российской Федерации, представляющей собой составную часть государственной социально-экономической политики: обеспечение устойчивого развития сельских территорий. Президент Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2013 г. еще раз подчеркнул, что важной задачей является «повысить привлекательность сельских территорий для жизни и работы... Мы уже вложили очень серьезные средства в развитие АПК. Теперь на первый план выходит задача закрепления людей на селе, формирования современной, комфортной инфраструктуры в сельских территориях» [7]. Значительная роль в реализации указанной выше цели отводится местному самоуправлению, которое, в соответствии с Конституцией Российской Федерации, составляет основу конституционного строя. Местное самоуправление, по точному выражению Лоренца фон Штейна, «создает вторую органическую систему исполнения рядом с системой правительственной» [10, с. 27–28].

Вместе с тем практика государственно-правового и муниципально-правового регулирования сельской жизни позволяет сделать вывод, что в правовых нормах не учтены некоторые реальности села и в целом властные действия в процессе регулирования соответствующих правовых отношений не коррелируются друг с другом. Система права пока не обеспечивает устойчивое комплексное развитие сельских территорий. Положения правовых актов, на наш взгляд, имеют либо узконаправленный характер, не охватывая влиянием весь комплекс общественных отношений в сельских поселениях, либо носят фрагментарный или декларативный характер. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

<sup>1</sup> ОЭСР (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) создана в 1948 г. для координации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла.

Федерации» [4] лишь дифференцировал отдельные вопросы местного значения по уровням муниципальных образований, не предложив общего методологического подхода в решении задачи выделения местных дел из общегосударственных [8, с. 7]. Не до конца решена проблема разграничения законодательным путем вопросов местного значения и полномочий между органами местного самоуправления сельских поселений и муниципального района. Во взаимоотношениях органов государственной власти и органов власти местного самоуправления сельских поселений нет четкости в разграничении предметного регулирования по важнейшим вопросам жизнедеятельности местного населения, имеются проблемы обеспечения гарантий государства при наделении органов власти сельских поселений отдельными государственными полномочиями.

Внимание власти обращается на особо сложную социально-экономическую ситуацию и продолжающийся отток населения в сельских поселениях Российской Федерации. Реагируя на это, органы государственной власти приняли в последние годы ряд важных правовых актов (определены цели и задачи государственной аграрной политики, направленные на развитие сельского хозяйства и сельских территорий, более широко привлечены органы местного самоуправления к решению вопросов оборота земель сельскохозяйственного назначения и др.). Однако проблемы, которые имеются в процессе жизнедеятельности сельского населения, свидетельствуют о необходимости совершенствования правового регулирования комплекса общественных отношений, составляющих сельскую жизнь.

Социологические исследования подтверждают, что сельские жители в подавляющем своем большинстве или не ощущают изменений к лучшему, или их ожидания не соответствуют реальному положению дел на селе. По данным Центра социальной политики и мониторинга сельского развития ВНИИЭСХ, доля жителей села, указавших на упадок веры в скорое улучшение жизни в деревне, в 2010 г. повысилась по сравнению с предыдущим годом до 24,7 % (в 2009 г. – 20,1 %), отметивших увеличение числа желающих покинуть деревню – до 28,8 % (в 2009 г. – 24 %) [2, с. 17].

В ходе изучения вопросов правового регулирования сельской жизни автором были проведены социологические исследования в 2012 г.

на территории Омской области среди глав сельских поселений, руководителей организаций, предпринимателей, депутатов местных представительных органов власти, тех, кто хорошо знает весь комплекс общественных отношений села. Всего в опросе принимали участие 90 человек, в том числе 30 глав сельских поселений. Итоги исследований в целом подтверждают наличие большого числа проблем, требующих оперативного решения с помощью права как со стороны местной власти, так и со стороны государственной – субъектов Российской Федерации – и в особенности федеральной. Так, среди опрошенных только 28,9 % видят, что государственная социально-экономическая политика реально улучшает жизнь граждан сельских территорий (среди глав сельских поселений – 40,0 %), только 38,9 % считают, что государственная социально-экономическая политика региона реально улучшает жизнь граждан сельских территорий (среди глав сельских поселений – 46,7 %), только 41,1 % считают, что социально-экономическая деятельность органов местного самоуправления реально улучшает жизнь граждан сельских территорий (среди глав сельских поселений – 40,0 %), 67,7 % не смогли привести положительных примеров по реализации принятых решений органами государственной власти и органами местного самоуправления, которые реально улучшили жизнь сельских жителей (среди глав сельских поселений – 53,3 %).

В ходе опроса 96,7 % респондентов согласились, что в связи со спецификой нашего государства для исправления ситуации к лучшему необходимо принятие отдельного комплексного федерального закона, обеспечивающего приоритетное социально-экономическое развитие сельских территорий (среди глав сельских поселений – 100 %). В качестве проблем, устранение которых позволит реально улучшить жизнь сельского населения, опрошиваемые обозначили: отсутствие финансов у органов местного самоуправления на решение вопросов местного значения (94,4 % респондентов); недостаточно развитая экономика сельских территорий (93,3 %); плохие дороги (88,9 %); недостаточная помощь государства в социально-экономическом развитии сельских территорий (86,7 %); отток молодежи в город (82,2 %); проблема резерва кадров на руководящие должности в организациях сельского хозяйства и бюджетной сферы, представи-

тельные органы местного самоуправления сельских территорий (77,8 %); не отвечающая требованиям населения социальная сфера услуг – медицины, транспорта, образования, культуры, социальной защиты, связи, банковской системы (71,1 %); отсутствие нормального снабжения питьевой водой местного населения (70,0 %); проблемы жилищно-коммунального хозяйства (64,4 %).

В анкетах проблемными для села обозначались также следующие вопросы: низкий уровень заработной платы сельских жителей; высокий уровень безработицы и низкая занятость сельского населения; снижение количества населения трудоспособного возраста; недостаток кадров рабочих профессий; высокие тарифы на услуги ЖКХ и их ежегодный рост; опережающий рост цен на товары и услуги в сравнении с ростом доходов населения; медленные темпы газификации сел; отсутствие нового современного жилья для специалистов и молодежи; отсутствие возможности основной массы населения купить или построить жилье; отсутствие эффективной целенаправленной политики государства на развитие АПК и социальной инфраструктуры в сельской местности; недостаточная поддержка государством сельского хозяйства; большое количество надзорных органов, исполняющих свои права и применяющих штрафы к сельским администрациям без учета их финансовых возможностей; слабая сеть развлекательных учреждений; отсутствие доступной информации для сельского населения об имеющихся социально-экономических программах; отсутствие ориентации у сельского населения на здоровый образ жизни; безынициативность части сельского населения, которые живут в своем мире, не доверяют ни государству, ни местной власти.

В связи с вышеизложенным, на наш взгляд, назрела необходимость системного анализа правовых проблем, направленного на выработку предложений по совершенствованию государственно-правового и муниципально-правового регулирования общественных отношений, сложившихся в наиболее социально и экономически незащищенной территории России – сельском поселении. Право должно быть эффективным средством решения следующих задач: охватывать своим воздействием весь комплекс регулируемых общественных отношений (видеть основные направления); обеспечивать правоприменителей юридическими идеями (принципами правового регулирования); обеспечивать гарантии и их защиту. Одним из главных направлений в их решении может стать принятие комплексного федерального нормативного правового акта об основах государственно-правового регулирования сельской жизни [1, с. 166–180]. С учетом федеративного построения нашего государства и наличием особенностей (в социально-экономическом развитии, территории, климатических и др.) видится важным на основе федерального законодательства обязательное принятие на уровне субъектов Российской Федерации законов, включающих основы правового регулирования всего комплекса общественных отношений по поддержке села.

Поиск путей совершенствования государственно-правового и муниципально-правового регулирования сельской жизни влечет за собой необходимость обратить свой взгляд на зарубежные страны. Однако главным направлением исследования должно являться изучение богатого отечественного опыта, анализ правоприменительной практики государственной и местной власти через призму конституционно-правовых основ и уяснение собственного места России в мировом геоправовом пространстве.

#### ***Библиографический список***

1. Афанасьев, А. А. Правовое регулирование сельской жизни в Российской Федерации : моногр. / А. А. Афанасьев. – Омск : Омскбланкиздат, 2012. – 308 с.
2. Бондаренко, Л. Ресурсное обеспечение развития сельских территорий / Л. Бондаренко // АПК: экономика, управление. – 2011. – № 6. – С. 11–18.
3. О развитии сельского хозяйства : федер. закон от 29 дек. 2006 г. № 264-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2007. – № 1. – Ст. 27.
4. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
5. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 30 янв. 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 5. – Ст. 502.
6. Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30 нояб. 2010 г. № 2136-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 50. – Ст. 6748.

7. Послание Президента Федеральному Собранию [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/news/19825> (дата обращения: 22.12.2013).
8. Уваров, А. А. Местное самоуправление в России : учеб. / А. А. Уваров. – М. : Норма, 2006.
9. Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: зарубежный опыт и проблемы России / отв. ред. Н. Ф. Глазовский, А. В. Гордеев, Г. В. Сдасюк. – М. : КМК, 2005. – 624 с.
10. Штейн, Л. Учение об управлении и право управления со сравнением литературы и законодательства Франции, Англии и Германии. Руководство, изданное Лоренцом Штейном, профессором Венского университета, как основание его лекций / Л. Штейн ; пер. с нем. ; под ред. И. Е. Андриевского, орд. профессора С.-Петербур. ун-та. – СПб. : А. С. Гиероглифов, 1874. – 594 с.