

DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2411-118X-2025-3-121-126>

Стратегические политико-правовые задачи устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий

И. А. Владимиров

кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры экологического и трудового права
Института права Уфимского университета науки и технологий.
Адрес: ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий»,
450076, г. Уфа, Заки Валиди ул., д. 32.
E-mail: docentufa@mail.ru

А. В. Токолов

кандидат юридических наук, старший преподаватель кафедры противодействия преступлениям
в сфере информационно-телекоммуникационных технологий
Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя.
Адрес: ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации
имени В. Я. Кикотя»,
117437, Москва, Академика Волгина ул., д. 12.
E-mail: altok40@mail.ru

Р. А. Иксанов

старший преподаватель кафедры экономики и менеджмента
Башкирского государственного аграрного университета;
старший преподаватель кафедры теории государства и права Института права
Уфимского университета науки и технологий.
Адрес: ФГБОУ ВО «Башкирский государственный аграрный университет»,
450001, Уфа, улица 50-летия Октября, 34.
ФГБОУ ВО «Уфимский университет науки и технологий»,
450076, г. Уфа, ул. Заки Валиди, д. 32.
E-mail: iksanov333@yandex.ru

Strategic Political and Legal Objectives of Sustainable Development of Agriculture and Rural Areas

I. A. Vladimirov

PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor of the Department
of Environmental and Labor Law of the Institute of Law of the
Ufa University of Science and Technology.
Address: Ufa University of Science and Technology,
32 Zaki Validy Str., Moscow, 450076, Russian Federation.
E-mail: docentufa@mail.ru

A. V. Tokolov

PhD in Law, Senior Lecturer of the Department of Combating Crimes in the Field of Information
and Telecommunication Technologies of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs
of Russia named after V. Ya. Kikot.
Address: Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after V. Ya. Kikot,
12 Academic Volgin Str., Moscow, 117437, Russian Federation.
E-mail: altok40@mail.ru

R. A. Iksanov

Senior Lecturer of the Department of Economics and Management
of Bashkir State Agrarian University;
Senior Lecturer of the Department of Theory of State and Law of the Institute of Law
of Ufa University of Science and Technology.
Address: Bashkir State Agrarian University,
34 50th Anniversary of October Str., Ufa, 450001, Russian Federation;
Ufa University of Science and Technology,
32 Zaki Validy Str., Ufa, 450076, Russian Federation.
E-mail: iksanov333@yandex.ru

Поступила 01.09.2025 Принята к печати 15.09.2025

Аннотация

Выбор темы статьи обусловлен необходимостью решения первостепенной задачи обеспечения устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий. Данные задачи являются взаимообусловленными и взаимозависимыми, так как ведение эффективного аграрного производства позволит решить проблему благоустройства сельских территорий и обеспечит рост благосостояния сельских граждан, что также является важнейшей целью реализации многих принятых государственных программ по сельскому хозяйству. Авторы отмечают, что современная аграрная экономика тесно переплетается с включением в хозяйственную деятельность новых природных объектов, которые ранее были не доступны для использования в гражданском обороте, а именно: земли сельскохозяйственного назначения, используемые для строительства жилых домов для фермеров; земли сельскохозяйственного назначения для развития приоритетного направления аграрного туризма с использованием прибрежных рекреационных зон и водных объектов; лесные участки под строительство гостиниц, туристических баз, развитие туристической инфраструктуры; земли ООПТ, используемые в целях туристической деятельности. Авторы отмечают, что снятие административных и правовых барьеров будет способствовать вовлечению указанных земель в коммерческую деятельность, что позволит повысить эффективность аграрного производства.

Ключевые слова: устойчивое развитие, аграрное производство, сельское хозяйство, экономическая безопасность, сельские территории, правовое регулирование.

Abstract

The choice of the topic of the article is due to the need to solve the primary problem of ensuring the sustainable development of agriculture and rural areas. These tasks are interrelated and interdependent, as the conduct of efficient agricultural production will allow to solve the problem of improvement of rural territories and will ensure the growth of the welfare of rural citizens and implementation of many adopted government programs on agriculture. The authors note that the modern agrarian economy is closely intertwined with the inclusion in economic activity of new natural objects that were previously unavailable for use in civil turnover, namely for agricultural land use. construction of housing for farmers; agricultural land for the development of priority agrarian tourism using coastal recreational areas and water bodies; forest areas for construction of hotels, tourist bases, development of tourism infrastructure; OOPT lands used for tourism purposes. The authors note that the removal of administrative and legal barriers will promote the involvement of these lands in commercial activity, which will allow to improve the efficiency of agricultural production.

Keywords: sustainable development, agricultural production, agriculture, economic security, rural areas, legal regulation.

Концепцию перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденную Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440¹, следует считать первым упоминанием законодательной регламентации устой-

чивого развития в Российской Федерации. В данном документе одним из направлений перехода к устойчивому развитию указывается создание правовой базы, обеспечивающей механизмы регулирования природопользования и охраны окружающей среды. Исходя из анализа текста, устойчивое развитие следует рассматривать как улучшение экономики и стандартов жизни населения при уменьшении потребления ресурсов и

¹ Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 г. № 440 // СПС КонсультантПлюс (документ утратил силу).

снижении выбросов вредных веществ в окружающую среду.

Одним из кодифицированных нормативных актов, в котором упоминается термин «устойчивое развитие территорий», является Градостроительный кодекс Российской Федерации (далее – ГрК РФ). По мнению В. В. Еремина, понятие «устойчивое развитие территорий», изложенное в ГрК РФ, регламентирует экологическую составляющую устойчивого развития, при этом не регулируются экономическая, социальная и управленческая сферы [2. – С. 178].

Цели Концепции устойчивого развития сельских территорий могут быть достигнутыми посредством реализации принятых государственных программ.

В. В. Устюкова отмечает, что, согласно статье 5 Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее – Закон о развитии сельского хозяйства), государственная аграрная политика, как часть государственной социально-экономической политики, направлена на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий, при этом целью государственной аграрной политики является обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости населения, повышение уровня его жизни, в том числе оплата труда работников, занятых в сельском хозяйстве. Согласно статье 4.1 Закона о развитии сельского хозяйства, введенной Федеральным законом от 22.06.2024 № 160-ФЗ, под устойчивым развитием сельских территорий понимается их стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, рациональное использование и охрана земель, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни.

В. В. Устюкова обратила внимание на соотношение понятий «устойчивое развитие сельского хозяйства» и «устойчивое развитие сельских территорий». Как отмечает этот автор, с одной стороны, речь идет о разных явлениях, однако государственная аграрная политика направлена на достижение двух взаимообусловленных и тесно связанных между собой целей. С другой стороны, понятия «увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции», «повышение эффективности сельского хозяйства» включены в понятие устойчивого развития сельских территорий, хотя, по сути, эти направления представля-

ют собой основы устойчивого развития именно сельского хозяйства [4. – С. 254].

А. А. Афанасьев, исследуя концепцию правовой доктрины устойчивого развития сельских поселений, отмечает, что на сельской территории проживает четверть населения страны, при этом сельские территории, согласно мировой и российской практике, составляют 98% административных муниципальных районов. Автор отмечает, что село в историческом развитии России всегда являлось экономической, нравственной и духовной опорой, при этом сельские территории не получили должного развития [1. – С. 36].

Правоприменительная практика государственных органов власти Российской Федерации по обеспечению устойчивости субъектов аграрного предпринимательства является нелогичной, противоречивой и не соответствует как указанному направлению развития, так и заявлениям высшего руководства страны. В частности, Президент Российской Федерации неоднократно обращал внимание на необходимость повышения привлекательности села для жизни и работы, создания на таких территориях современной комфортной инфраструктуры¹.

В 1990-е гг., в период массовой приватизации аграрных территорий и трансформации колхозов и совхозов, бывшие колхозники и члены совхозов активно осваивали приватизируемые земли, чаще всего на правах общей долевой собственности. В России, по данным статистики, 85% пахотных земель находятся в таком правовом положении. Однако, по мнению экспертов, именно такая форма владения землей является основным препятствием для развития аграрного бизнеса в сельской местности.

Современное сельское хозяйство разделено на две большие технологические сферы – животноводство и растениеводство. Опыт управления сельским хозяйством в СССР демонстрирует жесткий государственный и партийный контроль за технологией содержания сельскохозяйственных животных и выращиванием растениеводческой продукции. Сельхозтоваропроизводители в

¹ Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Москва, Кремль. 12 декабря 2013 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/news/19825>; Путин В. В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. Москва, Кремль. 1 марта 2018 г. – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 28.02.2024).

СССР вынуждены были придерживаться принятых государственных стандартов и регламентов в животноводстве и растениеводстве. Соблюдение регламента обеспечивало качество сельскохозяйственной продукции, фактически производимой под государственным контролем. Сельскохозяйственные угодья обрабатывались в соответствии с землеустроительными регламентами. Служба ветеринарного государственного контроля проводила выездные проверки содержания сельскохозяйственных животных.

Р. А. Ханнанов в 1990-е гг. провел научные исследования теоретических проблем правового обеспечения устойчивости аграрного производства, в которых анализировал процесс воздействия государства на условия и ход производства в правовой форме. Ученый отмечал, что государство, регулируя развитие общественного производства как целенаправленной деятельности людей в процессе создания материальных благ, посредством реализации правовых норм вносит в хозяйственную жизнь упорядоченность, организованность и устойчивость, что предполагает постоянство и непрерывность возобновления производственного процесса [7. – С. 3]. В рамках исследования ученым были разработаны рекомендации по совершенствованию правового обеспечения устойчивости растениеводства и животноводства. Отметим, что еще К. Маркс указывал на то, что регулярность и порядок являются необходимыми условиями любого способа производства, а государство должно правовыми и иными средствами исключить все внутренние и внешние факторы, негативно воздействующие на процесс производства [3. – С. 356].

В различных регионах страны наблюдается застой в процессе трансформации общей долевой собственности в частную собственность фермеров. В соответствии с Конституцией Российской Федерации, субъектам федерации предоставлена возможность на региональном уровне детализировать земельные отношения, принимая во внимание региональные и национальные особенности аграрного производства и традиционных видов деятельности. Также вызывает затруднение определение границ участка при выделении его в натуре из общей собственности. Как показывает практика, многие собственники земельных долей хотели бы выделить свою долю, заключить сделки, но из-за сложности законодательства не решаются на это. Очевидно, в действующем земельном законодатель-

стве нет баланса между общественными и частными интересами в обороте сельскохозяйственных участков. Кроме юридических проблем, существуют организационные, природные, социальные и экономические факторы, усугубляющие проблему устойчивости аграрной экономики.

В настоящее время оценить площадь посевных площадей возможно только путем проведения инвентаризации сельскохозяйственных угодий. Без проведения инвентаризации все имеющиеся оценки являются условными.

На наш взгляд, необходимо внести изменения в Федеральный закон от 18 июня 2001 г. № 78-ФЗ «О землеустройстве», которые отражали бы специфику и процедуру землеустройства на землях сельскохозяйственного назначения, а также уточняли техническое регулирование в данной сфере, определяли правила использования и землеустроительные стандарты для сельскохозяйственных территорий, основанные на системе зонирования между населенными пунктами, а также учитывали бы качество и расположение участков.

Считаем, что как внесение изменений в действующее законодательство в части совершенствования правового регулирования оборота и использования земель сельскохозяйственного назначения, так и совершенствование правовой регламентации пользования рекреационных зон, прибрежных зон водных объектов, особо охраняемых территорий, расположенных в сельских населенных пунктах, лесных участках, пригодных для ведения рекреационной деятельности, будет способствовать развитию сельского предпринимательства, что, несомненно, повлияет на улучшение сельской инфраструктуры и благоустройство сельских территорий.

На наш взгляд, некоторые современные нормы аграрного законодательства, принимаемые в целях достижения эффективности государственной политики при проведении аграрной и земельной реформы, оказались несовершенными и не отвечают потребностям складывающейся практики аграрной экономики, поэтому необходимо выработать новые теоретические подходы, в том числе к сущности предмета аграрного права [6. – С. 52]. Р. А. Ханнанов считает, что в целях развития науки аграрного права исследователям необходимо действовать на опережение, учитывая объективные конкретные условия осуществления хозяйственной деятельности и субъективные факторы, влияющие на конечный ре-

зультат сферы сельскохозяйственного производства, которая в современных условиях представляет собой саморазвивающуюся и самоорганизующуюся систему общественных отношений.

Считаем, что государству необходимо спланировать конкретные действия и перейти к их реализации. Практическая реализация концепции повлечет за собой внесение изменений в Закон о развитии сельского хозяйства и другие нормативные акты. Разработка концепции потребует изменения земельного и природоресурсного законодательства в части расширения прав субъектов на земельные участки и другие природные ресурсы в целях выполнения принятых государственных программ по приоритетным направлениям, таким как внутренний и аграрный туризм. Современные действующие природоресурсное законодательство содержит ряд ограничений по включению в предпринимательский и гражданский оборот направлений деятельности, привлекаемых для бизнеса и граждан, заинтересованных проводить свой отдых и досуг на родной земле. В частности, нормативно затруднено использование сельскохозяйственных угодий в рекреационных целях. Общероссийский классификатор не предусматривает такой вид разрешенного использования, как туризм и рекреация на сельскохозяйственных угодьях. Особенно привлекательными являются сельскохозяйственные угодья вблизи водных объектов. Не вызовет удивления тот факт, что сельскохозяйственные угодья окажутся заброшенными вблизи водных объектов, в том числе в пределах водоохранных зон. Известно, что режим водоохранных зон не препятствует ведению рекреационной деятельности. В границах водоохранных зон могут быть расположены переносные глэмпинговые или юртовые комплексы, представляющие собой места временного пребывания туристов. Государство принятыми программами ориентирует аграрных предпринимателей на то, чтобы заниматься приоритетной туристской деятельностью внутри страны, и готово выделять бюджетные средства в этих целях, однако природоресурсные нормы содержат непреодолимые ограничения. Считаем, что снятие законодательных и административных барьеров в ближайшем будущем может способствовать росту эффективности аграрного предпринимательства и привлекательности сельских территорий для молодежи.

По мнению Р. А. Ханнанова, исследовавшего институт «правового обеспечения устойчивости

сельскохозяйственного производства» [7. – С. 63], проблема изучения закономерностей общественного развития актуальна во всех сферах человеческой деятельности, включая экономику, политику, социальную жизнь, в том числе государственное и правовое регулирование общественных отношений.

На наш взгляд, одним из основных механизмов реализации эффективной государственной аграрной политики являются целевые государственные федеральные и региональные программы, национальные и ведомственные проекты, характеризующиеся масштабностью целей и задач, реализуемых на всей территории страны.

Р. А. Ханнанов, исследуя проблему правового обеспечения устойчивости и эффективности сельскохозяйственного производства в условиях перехода к рынку, делает вывод о сущности правового обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства. По мнению автора, устойчивость производства должна быть обеспечена регулятивной функцией сельскохозяйственного (аграрного) права, действие норм которого должно устранять и ослаблять факторы, дестабилизирующие сельскохозяйственное производство, подчинять поведение участников аграрных правоотношений общегосударственной воле, выраженной в законе [5. – С. 12]. Р. А. Ханнанов также считает, что действие принципа частного права «разрешено все, что не запрещено законом» в отношении прав субъектов аграрного предпринимательства не будет способствовать защите прав субъектов от стихийных проявлений погодных катаклизмов и политики свободного рынка. В целях обеспечения устойчивости и эффективности аграрного предпринимательства в указанных отраслях и подотраслях аграрного производства необходимо разумное вмешательство в сферу их функционирования, как это происходит в развитых странах. В силу социальной значимости отрасли сельского хозяйства государство обязано вмешиваться в его развитие путем наблюдения и мониторинга за состоянием и развитием его отраслей; программирования, разработки и внедрения новых видов технологии; согласования, рекомендаций, стимулирования процесса восстановления плодородия почв. Р. А. Ханнанов, в частности, предлагает при участии научных, проектно-технологических учреждений, органов управления аграрной экономикой создать Комплексную программу устойчивости аграрного производства, которая должна

представлять собой систему ведения аграрного производства. Р. А. Ханнанов считает, что системы ведения растениеводческой деятельности устарели и подлежат пересмотру с точки зрения обоснования оптимизации и специализации севооборота, мелиорации, насыщенности парами, системы удобрений, оценки земельных угодий, комплексного окультуривания, развития лугопастбищного хозяйства. Особую роль в этих системах должен занимать рыночный механизм организации селекции и семеноводства.

В развитых рыночных странах право землепользования порождает социальные обязательства пользователей и собственников земельных участков перед всем обществом. Учитывая особую социальную значимость оборота земель сельскохозяйственного назначения, предлагается выделить земельное хозяйство в качестве самостоятельного института сельскохозяйственной деятельности, который вберет в себя такие специфические виды деятельности, как картографирование, учет и оценка земель, планирование, проектирование и осуществление рационального землепользования, управление земельными ресурсами, охрана земель и повышение плодородия почв.

Правовое обеспечение животноводства должно строиться на анализе системы факторов, влияющих на его продуктивность. Такими факторами следует считать: обеспеченность кормами, селекционно-племенная и ветеринарно-профилактическая работа, организация труда. Как извест-

но, после реформ 1990-х гг. исполнительные органы муниципальной власти, в том числе в лице глав администраций и сельскохозяйственных управлений, перестали нести ответственность за состояние и развитие указанных отраслей в муниципальных образованиях, что повлекло безответственное отношение со стороны руководителей и сельхозтоваропроизводителей к валовому объему и качеству производимой сельскохозяйственной продукции на управляемых муниципальных территориях. Такое безответственное отношение в условиях сокращения объемов производства сельскохозяйственной продукции и роста цен на продовольствие недопустимо. В целях увеличения производства продукции животноводства необходимо рациональное государственное регулирование животноводства путем совершенствования действующего законодательства о кормах, признания приоритетного характера кормопроизводства, селекции и племенного дела, создания оптимальных условий для комбикормового производства, а также разработки и утверждения Целевой программы улучшения естественных кормовых угодий. В целях регламентации и оптимального регулирования оборота кормов и кормовых добавок необходимо принять федеральный закон «О кормах и кормовых добавках». Об этом неоднократно заявляли производители кормов и кормовых добавок, выражающие озабоченность недостаточным регламентированием оборота кормов и кормовых добавок в России.

Список литературы

1. Афанасьев А. А. Концепция правовой доктрины устойчивого комплексного развития сельских поселений Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 4. – С. 36–41.
2. Еремин В. В. Отражение концепции устойчивого развития в нормативно-правовых актах РФ // Закон. – 2023. – № 11. – С. 177–181.
3. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. М. : Государственное издательство политической литературы, 1961.
4. Устюкова В. В., Землякова Г. Л., Мельников Н. Н., Самончик О. А. Публичные и частные интересы в земельном и аграрном праве: теория и практика / отв. ред. В.В. Устюкова. – М. : Институт государства и права РАН, 2019.
5. Ханнанов Р. А. Проблемы правового обеспечения устойчивости сельскохозяйственного производства в условиях перехода к рынку : автореферат дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 1992.
6. Ханнанов Р. А. Современные проблемы правового регулирования аграрных отношений // Аграрный вестник Урала. – 2012. – № 10. – С. 52–56.
7. Ханнанов Р. А., Ханнанова Т. Р. Правовое обеспечение устойчивости сельскохозяйственного производства. – Уфа : Гилем, 1997.