

ФУНКЦИИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАМКАХ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*

АННОТАЦИЯ

В статье рассматриваются функции органов местного самоуправления, которыми они наделены в процессе реализации национального проекта по программе сельского хозяйства в рамках обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации.

Ключевые слова: государственные реформы; местное самоуправление; сельское хозяйство; функции органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления; продовольственная безопасность.

GAYDUK S. L.

THE FUNCTIONS OF LOCAL AUTHORITIES IN AGRICULTURE TO ENSURE FOOD SECURITY OF THE RUSSIAN FEDERATION

ABSTRACT

The article deals with the functions of local governments, which they are endowed with in the process of implementation of the national project on the program of agriculture in the framework of food security of the Russian Federation.

Keywords: state reforms; local self-government; agriculture; functions of local self-government bodies, powers of local self-government bodies; food security.

Сельское хозяйство является важным элементом в механизме продовольственной безопасности, в национальной безопасности в целом, ввиду чего является одним из приоритетных направлений внутренней политики. В России, в условиях антироссийских санкций, остро встала необходимость в рассмотрении новых путей развития сельского хозяйства. В рамках данного вопроса Правительством Российской Федерации разработаны целевые программы организационно-экономических мероприятий, способствующих росту развития сельского хозяйства и АПК в целом. С помощью данных мероприятий предполагается найти решение экономическим и социальным проблемам аграрных товаропроизводителей. Между тем, преодоление существующих проблем и дальнейший скачек в области сельского хозяйства в рамках федеративной природы России невозможен без участия органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления. При этом работа органов местного самоуправления должна реализовываться строго на основе правовых норм, что обуславливает зависимость эффективности их функционирова-

ния от совершенства соответствующей правовой базы. Недостаточность либо внутренняя несогласованность, прочие существующие противоречия правовой основы управления отрицательно влияют на административный механизм, снижая его авторитетность и результативность.

Применительно к аграрному хозяйству одним из существующих сложных вопросов управления является вопрос разграничения полномочий и функций между Российской Федерацией, ее субъектами и органами местного самоуправления. Этот проблема имеет важное практическое значение, так как их четкое распределение позволяет избежать дублирования, параллелизма в работе органов государственной власти и местного самоуправления, возложения на них не свойственных им полномочий и функций.

Регулирование отношений в сфере сельского хозяйства не отнесено Конституцией РФ ни к ведению Российской Федерации, ни к совместному ведению Российской Федерации и её субъектов, а, следовательно, в соответствии со статьей 73 Конституции РФ вне пределов ведения и возможностей Российской Федерации по дисциплинам совмест-

* Исследование выполнено при финансовой поддержке Российского фонда фундаментальных исследований в рамках научного проекта № 17-03-00704 «Функции органов местного самоуправления в механизме обеспечения продовольственной безопасности».

ного ведения субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Законодательное закрепление социально-экономической политики в области формирования сельского хозяйства получила свое отображение в Федеральном законе от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» [1] в виде сформулированных целей, основ, течений государственной сельскохозяйственной политики, а кроме того мер по ее осуществлению. В нем подчеркивается, что сельскохозяйственная стратегия считается составной частью государственной социально-экономической политики. Функционирующие федеральные проекты социально-экономического формирования села утверждены постановлениями Правительства Российской Федерации [5], между тем, встречаются и указы Президента России в данной области [4].

В свою очередь, Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] среди проблем местного значения муниципального района называет формирование условий для развития аграрного производства в поселениях, увеличение рынка сельскохозяйственной продукции, материала и продовольствия (п. 25 ст. 15). А среди вопросов местного значения поселения наименованы развитие аграрного производства, создание условий для формирования небольшого предпринимательства (п. 28 ст. 14). Необходимо выразить согласие с суждением М. Ю. Дитятковского о том, что формулировки вопросов местного значения весьма неопределенны [14, с. 18]. В тексте Закона используются такие понятия, как «развитие», «создание условий», «содействие», «расширение», что не дает представления о настоящем объеме функций органов местного самоуправления и их балансе с полномочиями органов государственной власти. Вместе с тем именно проблемы регионального значения имеют политический, финансовый и организационно-управленческий смысл. Более того, такие авторитетные эксперты как Т. Я. Хабриева, В. И. Васильев высказывают аргументированные сомнения в том, что данные проблемы в целом имеют местное значение [12, с. 18; 15, с. 10]. Таким образом, еще раз подчеркивается значимость и необходимость участия органов местного самоуправления в раз-

работке и реализации проектов по развитию сельского хозяйства и улучшению продовольственной безопасности в целом, однако указывается на их вспомогательную роль. Поскольку проблемы в области сельского хозяйства и продовольственной безопасности не могут решаться только на местном уровне. Но и возложение на органы местного самоуправления не функций, а полномочий по разрешению проблем в сфере сельского хозяйства не отвечает многофункциональному назначению местного самоуправления как демократического института, призванного напрямую обеспечивать жизнедеятельность населения определенного муниципального образования.

Если между уровнями государственной власти проблема компетенции разрешается посредством соподчиненности, то сложнее ситуация обстоит с органами местного управления. Между федеральными и региональными уровнями власти разграничение полномочий в области сельского хозяйства осуществляется на основе заключенных между ними соглашений. Соглашения о разграничении полномочий в области агропромышленного комплекса с федеральным центром заключили следующие субъекты Российской Федерации: республики Саха (Якутия) и Удмуртия, Алтайский, Краснодарский и Хабаровский края, Нижегородская, Оренбургская, Ростовская, Сахалинская и Свердловская области [7]. Соглашения заключались между исправными органами государственной власти Российской Федерации в лице председателя Правительства РФ и её субъектов в лице их руководителей исполнительной власти и касаются только полномочий в области исполнения (управления). По этой причине, необходимо выразить согласие с суждением А. В. Демина, который относит подобные контракты не к государственно-правовым, а к административно-правовым, служащим нормативной основой для издания разных индивидуально-правовых актов [13, с. 3].

Чтобы вовлечь органы местного самоуправления в разрешение сельскохозяйственных проблем на практике, в некоторых субъектах Федерации высшие аппараты исполнительной власти заключили соглашения с администрациями муниципальных районов, предусматривающие решение общими усилиями задач социально-экономического формирования, в том числе и в сфере аграр-

ного хозяйства. Так, в Бурятии республиканское Правительство заключило соглашения о социально-финансовом сотрудничестве, а в Тульской области областная администрация подписала соглашения о взаимодействии по решению социально-экономических проблем. Как отображено в соглашениях, их реализация ориентирована на обеспечение комплексного социально-экономического формирования региона и территории конкретного муниципального образования [9]. Между тем в Алтайском крае напрямую региональный орган управления сельским хозяйством подписал соглашение о совместной работе в сфере агропромышленного комплекса с администрациями муниципальных районов. В соглашениях указано, что они заключались в целях эффективного выполнения положений приоритетного государственного проекта и целевых муниципальных программ [7].

Таким образом, из приведенных примеров видно, что органы местного самоуправления необходимы в разрешении проблем и вопросов в области сельского хозяйства.

Во многих регионах установлены законы о наделении органов местного самоуправления отдельными функциями по поддержке сельскохозяйственного производства. При этом большинством законов субъектов Федерации передается функция по поддержке отрасли в целом, в отсутствии определения конкретных событий, реализация которых возлагается на аппараты местного самоуправления (Забайкальский край, Новосибирская область). Более того, законами названных субъектов Российской Федерации органам местного самоуправления переданы исполнительно-распорядительные и регулятивные полномочия, т.е. возможности по принятию муниципальных нормативно-правовых актов в данной области. Напротив, в Законе Красноярского края подчеркивается, что раздельными государственными полномочиями одаряются только лишь исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления. Между тем в рассматриваемом акте определены не полномочия организаций местного самоуправления по поддержке сельскохозяйственного производства, а только отдельные тенденции управленческой деятельности в данной области, такие как разработка текущих и среднесрочных планов, формирование условий для науч-

но-технического и финансового формирования сельскохозяйственного изготовления, формирование и организация функционирования информационно-консультационной службы, получение финансово-экономических характеристик деятельности субъектов агропромышленного комплекса. А. В. Мадьярова сделала абсолютно правильное примечание, что передаваться должна не функция по поддержке сельхозпроизводства, тем более не вопрос в целом, а единичные возможности по реализации данной функции, конкретные события в данной области. Перечень и содержание подобных событий должны быть установлены типом Российской Федерации, и только их реализация может быть делегировано органам местного самоуправления [6]. Следует отметить и нормативные акты, в которых конкретизированы события, реализация которых возлагается на аппараты местного самоуправления в рамках сельского хозяйства. При этом муниципальные образования разделяют между собой функции: одни муниципальные образования реализовывают мероприятия по помощи небольших конфигураций хозяйствования, другие уполномочены предоставлять юридическим лицам бюджетные кредиты для дальнейшего их предоставления владельцам индивидуальных подсобных хозяйств.

Между тем, стоит отметить, что органам местного самоуправления в области сельского хозяйства органы государственной власти передают не только конкретные функции по поддержанию, развитию или созданию условий, а целые полномочия. Что подтверждается нормативными актами, например: Федеральный закон от 16.07.1998 № 101-ФЗ «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения»; Федеральный закон от 21.07.2005 №108 «О Всероссийской сельскохозяйственной переписи». Передача местному самоуправлению некоторых государственных полномочий, не противоречит основным принципам местного самоуправления. Между тем, на органы местного самоуправления возлагаются обязанности государственного уровня, осуществление которых без финансирования и помощи со стороны федеральных и региональных органов, проблематично, а в некоторых случаях невозможно.

Анализируя российское законодательство,

можно сделать вывод, что органам местного самоуправления предоставляются не только функции, но и полномочия в области сельского хозяйства. Между тем, на всей территории страны закрепить за органами местного самоуправления полномочия в области сельского хозяйства не предоставляется возможным, а в некоторых случаях и нужным. Однако, в нормативных правовых актах прослеживается участие органов местного самоуправления, тем самым исключать из данного механизма органы местного самоуправления тоже нельзя. Следовательно, одна из главных задач законодателя – безболезненным путем, учитывая специфику органов местного самоуправления, закрепить на законодательном уровне уже возложенные и осуществляемые местным самоуправлением функции.

Список литературы

1. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 N 264-ФЗ // Российская газета. – 2006. – 30 декабря.
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления». Подписан Президентом Российской Федерации 6 октября 2003 г. В ред. Федеральных законов от 29.12.2004, 30.12.2004 // Российская газета. – 2003. – 8 октября.
3. Федеральный закон от 09.07.2002 № 83-ФЗ «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 28. – 2787.
4. Указ Президента РФ от 18.06.1996 № 933 «О Федеральной целевой программе стабилизации и развития агропромышленного производства в Российской Федерации на 1996 — 2000 годы» // Собрание законодательства РФ. – 1996. – №26. – Ст. 3061
5. Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446 «О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия» // Собрание законодательства РФ. – 2007. – № 31. – Ст. 4080.
6. Закон Новосибирской области от 16.12.2006 № 75-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления в Новосибирской области государственными полномочиями Новосибирской области по государственные поддержки сельскохозяйственного производства» // Ведомости. – 29.12.2006. – № 57.
7. Закон Читинской области от 16.06.2005 № 694-ЗЧО «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов государственным полномочием по поддержке сельскохозяйственного производства» // Забайкальский рабочий. – 09.07.2005. – № 99-100. 16
8. Закон Красноярского края от 27.12.2005 № 17-4397 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов отдельными государственными полномочиями по решению вопросов поддержки сельскохозяйственного производства» // Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края. – 2005. – № 50.
9. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 16.11.2004 № 514 «Об утверждении Правил по борьбе с подкожными оводами и профилактике гиподерматоза крупного рогатого скота» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2005. – № 2.
10. Приказ Министерства сельского хозяйства РФ от 27.03.2006 № 90 «Об утверждении Правил по борьбе с гриппом птиц» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2006. – № 19.
11. Ветеринарно-санитарные правила сбора, утилизации и уничтожения биологических отходов. Утверждены Министерством сельского хозяйства и продовольствия РФ 04.12.1995 № 13-7-2/469 // Российские вести. – 1996. 22 февр. – № 35.
12. Васильев В.И. О функциональном назначении местного самоуправления // Журнал российского права. – 2007. – № 7.
13. Горбунов Г. Законодательно обеспечить поступательное развитие производства // Экономика сельского хозяйства России. – 2004. – № 8.
14. Дитятковский М.Ю. О предметах ведения органов государственной власти и органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2007. – № 11.
15. Хабриева Т.Я. Муниципальная реформа в правовом измерении // Журнал российского права. – 2008. – № 3.

Статья поступила в редакцию 27 ноября 2018 г.
Принята к публикации 20 декабря 2018 г.