со временем, постепенно совершенствуясь, институт земства приобрел большую стройность и целесообразность и уже имел значительное политическое влияние в обществе. Работая на местах, в провинции, земские служащие глубже, чем остальные видели недостатки в социально-экономической и культурной жизни российского общества и понимали пути их исправления. Съезды земских деятелей быстро стали оппозицией и требовали от правительства решительных и последовательных реформ общественного переустройства страны.

Возникновение в 70-80-х гг. XIX века земского либерально-оппозиционного движения, образование «Союза Освобождения», а затем партии конституционных демократов (кадетов) сделало земское движение «наверху» легальной оппозицией и реальной властной силой, а «внизу» позволило ему прочно закрепить за собой позиции, поддерживающие эту силу. И царское правительство вынуждено было с этим считаться. Это стало важным фактором развития политического мировоззрения общества по пути создания конституционно-демократических основ российского государства.

Литература

1. *Глазычев В.Л., Генисарстский О.И.* Развитие местного самоуправления и становление гражданского общества в России. Городское самоуправление, 1997, № 5; *Саначев И.Д.* Местное самоуправление в России: шаг вперед или политическая игра? // Становление местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2003; *Юркова С.* Местное самоуправление в России. Опыт 1993-2003 гг. // Местное самоуправление и федерализм: опыт Российской Федерации. Казанский институт федерализма, 2003.
2. ОР РГБ, ф. 169, карт. 15, ед.хр. 3, л. 9.
3. *Платонов С.Ф.* Учебник русской истории для средней школы. Курс систематический, в двух частях. Издание 5-е, пересмотренное. СПб., 1913. С.447-448.
4. План государственного преобразования графа М.М. Сперанского (Введение к Уложению государственных законов). М.: Издание Русской мысли, 1905. С.344.
5. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1872. Т.3. С.1, 4-5
6. *Волконский С.М.* Мои воспоминания: в 2 т. / Князь Сергей Волконский. М.: Искусство, 1992. Т.2. Родина. С.197.
7. *Чичерин Б.Н.* О народном представительстве. М., 1866.
8. *Васильчиков А.И.* О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских общественных учреждений. В 3 т. СПб., 1872; Чичерин Б.Н. О народном представительстве. М., 1866.

ПЕРСПЕКТИВЫ РАСПРОСТРАНЕНИЯ В РОССИИ ПРИНЦИПОВ УСТОЙЧИВОГО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА

Елена БЕССОНОВА

– кандидат экономических наук, доцент, докторант экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова

Возникновение института устойчивого развития сельского хозяйства и сельских местностей (Sustainable Agriculture and Rural Development – САРД) в мире связано с серьезными изменениями, произошедшими в последнее время как в самом сельском хозяйстве, так и в отношении людей к социальным проблемам и проблемам охраны окружающей среды. К последним относится истощение плодородного слоя почвы, его загрязнение различными химическими веществами, попадающими с удобрениями и средствами защиты растений, истощение и загрязнение водных источников. Прогресс в сельскохозяйственном производстве привел к значительным социальным проблемам. Из-за роста механизации, применения новых технологий и химических веществ резко возросла производительность труда в сельском хозяйстве, что в свою очередь привело к высвобождению большого числа работников и возникновению проблемы занятости. Вопросы высвобождения людей особенно важны для южных регионов России, производящих товарную сельскохозяйственную продукцию.

Вследствие перечисленных причин в течение последних двух десятилетий в мире возникла и стала развиваться концепция устойчивого развития сельского хозяйства. Считается, что устойчивое развитие сельского хозяйства позволит предотвратить использование возобновляемых ресурсов темпами, превышающими степень их восстановления, и загрязнение окружающей среды в объемах, превышающих способность экосистем его ассимилировать. Кроме того, предполагается, что оно ориентировано не на получение максимального эффекта в данный момент времени, а на сохранение условий для стабильного обеспечения человечества продовольствием в долгосрочной перспективе. Особое внимание при этом уделяется качеству продуктов питания и социальным вопросам.

Таким образом, устойчивое сельское хозяйство направлено на достижение трех целей – сохранение приемлемого качества окружающей среды (экологическое здоровье), получение экономической рентабельности сельскохозяйственного производства и достижение социальной и экономической справедливости. Принципы устойчивого развития сельского хозяйства во многом сформированы под воздействием общей концепции устойчивого развития (1987 г.), что предполагает включение экологической составляющей в любую экономическую деятельность и сохранение природного потенциала для ныне живущих и будущих поколений [1].

Устойчивость сельского хозяйства также основана на принципе, согласно которому мы должны удовлетворить потребности нынешнего поколения без ущерба для возможности будущих поколений удовлетворять их собственные. Управление природными и, в первую очередь, земельными ресурсами предполагает их сохранение и сбережение в долгосрочной перспективе. Документ, затрагивающий вопросы устойчивого развития сельского хозяйства, был принят на Конференции ООН по окружающей среде в 1992 году – «Повестка дня на XXI век». Он содержит основные принципы устойчивого развития сельского хозяйства [1]. В данном документе указывается, что к 2025 году численность населения планеты достигнет 8,5 млрд человек, 83 процента которого будут проживать в развивающихся странах. Однако вопрос о возможности удовлетворения потребностей этого растущего населения в продовольствии и других сельскохозяйственных товарах за счет имеющихся ресурсов и при нынешнем уровне развития технологий до сих пор остается открытым. Сельское хозяйство должно быть

готово решать эти проблемы главным образом за счет увеличения производства на уже используемых землях, не допуская при этом дальнейших посягательств на те земли, которые лишь отчасти пригодны для культивации.

Для создания условий, благоприятствующих устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских местностей, рекомендуется внести значительные коррективы в национальную и международную сельскохозяйственную, экологическую и макроэкономическую политику как в развитых, так и в развивающихся странах. Указывалось, что основная задача заключается в устойчивом наращивании объема производства продуктов питания и повышении продовольственной безопасности. Основное внимание рекомендуется уделять сохранению и наращиванию потенциала наиболее плодородных сельскохозяйственных земель для удовлетворения потребностей растущего населения. При этом в документе говорится о необходимости сохранения и восстановлении природных ресурсов и на землях с меньшим потенциалом в целях поддержания антропогенной нагрузки на устойчивом уровне.

Параллельно институту устойчивого развития сельского хозяйства и сельских местностей в последние годы стал формироваться институт органического сельского хозяйства, основные принципы которого во многом перекликаются и сходны с принципами устойчивого развития сельского хозяйства. Органическое сельское хозяйство – это способ производства продуктов питания, учитывающий естественный круговорот веществ, в котором уравновешены связи между почвой, растениями и животными.

Принципы и требования к органическому сельскому хозяйству содержатся в двух основных международных источниках, а именно в Руководстве по применению Пищевого кодекса в области производства, переработки, маркировки и маркетинга органических продуктов питания (Codex Alimentarius Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods) и в документах Международной федерации инициатив в области органического сельского хозяйства (International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM)) [2]. В Руководстве дается развернутое определение органического сельского хозяйства, указывается, что главной целью его ведения является улучшение состояния и производительности, находящихся во взаимозависимости почв, растений, животного мира и людей.

В разных странах данный институт может носить разные названия, но выражать одно и то же явление. Например, в Австрии, Германии, Швейцарии, Италии и Франции органическое сельское хозяйство принято называть биологическим сельским хозяйством. Термин «органическое сельское хозяйство» применяется в Австралии, Англии, США, Канаде, «экологическое сельское хозяйство» – в Швеции, Норвегии, Дании, Испании.

У нас в стране для обозначения этого явления могут применяться разные словосочетания, так как понятийный аппарат еще не сформирован. Во многом это связано с двумя причинами. Во-первых, в России сельское хозяйство до самого недавнего времени находилось в крайне тяжелых экономических условиях, во-вторых, в 2000-е годы была принята государственная политика, ориентированная на резкое ослабление экологических норм и ограничений по охране окружающей среды. В этой связи вопрос о переходе на принципы устойчивого развития отечественного сельского хозяйства и органического земледелия не только не решался, но даже и не рассматривался на уровне правительства и местных администраций. Несмотря на попытки отдельных товаропроизводителей производить экологически безопасные продукты питания и включаться в международную систему сертификации подобной продукции, в целом страна не готова к реализации программы органического сельского хозяйства из-за отсутствия институциональных условий. К таким условиям в первую очередь относятся правовые нормы, доступная система сертификации как самой продукции, так и земель и технологий, а также желание и готовность населения покупать такие продукты.

В отличие от института органического сельского хозяйства для развития института устойчивого сельского хозяйства в стране имеются значительные научные и практические заделы. В основе этих заделов – научная школа ведения ландшафтно-адаптивных систем земледелия, довольно широко применяемая в южных регионах России, например в Ростовской, Воронежской, Белгородской и др. областях [3, 4]. Данные системы земледелия начали формироваться в советский период и были направлены на минимизацию издержек и преодоление факторов, повышающих риски неполучения урожая в регионах рискованного земледелия. Новые подходы к землепользованию, основанные на принципах адаптивного земледелия и направленные на оптимизацию использования сельскохозяйственных земель, довольно активно разрабатываются отечественными учеными. Наиболее полно они сформулированы в концепции ландшафтно-адаптивного земледелия российским ученым В.И. Кирюшиным, который основывает свою разработку на трудах Л.Г. Раменского [5]. В основе адаптивно-ландшафтной типизации земель лежит агроэкологическая типизация земель, т.е. территория, однородная по агроэкологическим требованиям возделывания сельскохозяйственной культуры или группы близких культур. Эта категория рассматривается как узловая с точки зрения адаптивного потенциала растений, природно-ресурсного потенциала и производственного потенциала товаропроизводителя. Ландшафтно-адаптивное земледелие представляет собой земледелие, приспособленное к почвенно-экологическим и другим природным условиям. В системе ландшафтно-адаптивного земледелия учитываются местные различия почв, рельефа, ландшафтов и условий, обеспечивающих самовоспроизводство почвенного плодородия. Для этого выбираются наборы культур и систем обработки почв, в наибольшей мере адаптированные (приспособленные) к почвенным условиям и в наименьшей мере нарушающие почвообразовательные процессы, способствующие воспроизводству почв и их плодородия.

Довольно широкое развитие ландшафтно-адаптированных систем земледелия в южных, преимущественно черноземных, регионах России позволяет надеяться на распространение в России принципов устойчивого сельского хозяйства.

Литература

1. Повестка дня на XXI век. Разд. II: Сохранение и рациональное использование ресурсов в целях развития. Гл. 14: Содействие устойчивому ведению сельского хозяйства и развитию сельских районов. United Nations Division for Sustainable Development 29.06.2000 // http://www.spsl.nsc.ru /journals/agenda21 rus/ch14g.htm.
2. Codex Alimentarius Guidelines for the Production, Processing, Labelling and Marketing of Organically Produced Foods. World Health Organization (WHO). Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Rome 2007 // ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/010/a1385e/a1385e00.pdf
3. *Юлушев И.Г.* Почвенно-агрохимические основы адаптивно-ландшафтной организации систем земледелия ВКЗП. Изд-во «Академический проект Константа», 2005.
4. *Кирюшин В.И.* Агроэкологическая типология земель как основа для разработки адаптивно-ландшафтных систем земледелия // Сб. материалов симпозиума «Структура почвенного покрова». М.: Почвенный институт им. Докучаева, 1993. С.84-86.
5. *Кирюшин В. И.* Агроэкономическая классификация земель как основа формирования систем земледелия // Почвоведение. 1997. № 1. С.79-87.

К ВОПРОСУ О РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОЛНОМОЧИЙ В СФЕРЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЫ

Светлана КОСТРОМИНА

– аспирантка кафедры государственного управления, правового обеспечения государственной и муниципальной службы РАГС

Нормативно-правовое регулирование отношений, связанных с государственной гражданской службой, осуществляется на двух уровнях – федеральном и субъектов Федерации. Вопросы разграничения полномочий в данной сфере определены в ч. 4 ст. 2 Федерального закона от 27 мая 2003 г. (в ред. от 1 декабря 2007 г.) № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», устанавливающей, что «правовое регулирование и организация федеральной государственной гражданской службы находятся в ведении Российской Федерации. Правовое регулирование государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а ее организация – в ведении субъекта Российской Федерации» [1].

По мнению специалистов, основной вопрос заключается в том, как эти правовые возможности смогут и должны реализовать различные субъекты нормотворческой деятельности, чтобы обеспечить стройное, логичное и полное, не возрастающее в объеме, регулирование гражданской службы, базирующееся на строгой иерархии юридической силы законов и подзаконных актов в Российской Федерации и четком юридическом разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, государственными органами различных уровней и видов [2].

Создание единой системы государственной гражданской службы не означает отсутствия необходимости разграничения предметов ведения и полномочий между федеральной государственной гражданской службой и государственной гражданской службой субъекта Российской Федерации. Это один из наиболее сложных и актуальных вопросов, без решения которого невозможно успешное реформирование законодательства и создание правовых основ государственной гражданской службы.

Разграничение компетенции в сфере регулирования государственной гражданской службы между уровнями власти нацелено на построение целостной системы государственной гражданской службы, основанной на единых принципах регулирования вопросов ее прохождения, установления ограничений, оплаты служебной деятельности, предоставления государственных социальных гарантий независимо от уровня и вида государственной службы.

Как отмечают специалисты в области служебного права, на федеральном уровне регулирования сконцентрированы все ключевые основы организации и прохождения гражданской службы, правового статуса служащих. На долю же субъектов Российской Федерации оставлен только ряд вполне конкретных полномочий, регулировать которые уместнее в конкретных законах и на подзаконном уровне [3].

К ведению Российской Федерации отнесены полномочия по вопросам правового регулирования и организации федеральной государственной гражданской службы, установление основ правового положения государственного гражданского служащего, единых принципов регулирования порядка прохождения государственной гражданской службы.

К совместным полномочиям Российской Федерации и ее субъектов следует отнести: установление ограничений при прохождении государственной гражданской службы, гарантий государственным гражданским служащим, принципов и порядка осуществления государственного надзора и контроля за соблюдением законов и иных нормативных правовых актов по вопросам государственной гражданской службы и т.д.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации регулируют конкретные вопросы организации и прохождения государственной гражданской службы субъекта Федерации, включая порядок ее осуществления в отдельных государственных органах субъектов Российской Федерации, утверждения реестров должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, предоставления государственному гражданскому служащему субъекта Российской Федерации в зависимости от условий прохождения им государственной гражданской службы жилой площади, служебного транспорта или денежной компенсации транспортных расходов; размера должностного оклада, размеров и порядка установления надбавок к должностному окладу с учетом общих положений законодательства о государственной, государственной гражданской службе.

Авторы Комментария к Федеральному закону № 79-ФЗ отмечают, что законами субъектов Российской Федерации учреждаются должности гражданской службы и утверждаются их реестры, устанавливается порядок присвоения классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации, регламентируются квалификационные требования к должностям гражданской службы и другие вопросы [4].

К примеру, в Законе Московской области № 39/2005-ОЗ «О государственной гражданской службе Московской области» от 11 февраля 2005 года (ред. от 29 марта 2008 г.) урегулированы такие вопросы, как должности государственной гражданской службы Московской области; реестр должностей государственной гражданской службы Московской области и реестр государственных гражданских служащих Московской области, классные чины гражданских служащих, замещающих должности государственной гражданской службы Московской области, высшей и главной групп, квалификационные требования к стажу государственной гражданской службы или стажу (опыту) работы по специальности гражданских служащих Московской области, социальные гарантии гражданским служащим, вопросы формирования кадрового резерва, управления государственной гражданской службой Московской области.

В целом оценивая ситуацию с законодательным регулированием государственной гражданской службы субъектов Федерации, А.В. Гусев отмечает, что в законотворческой практике обозначились два подхода к содержанию базовых региональных законов о гражданской службе. В одних субъектах Федерации эти законы принимаются в виде объемных комплексных документов, своеобразных кодексов, в которых консолидированы нормы федерального и регионального законодательства. В результате большая часть законов о гражданской службе Кировской, Орловской областей, Коми-Пермяцкого автономного округа и г. Москвы попросту дублируют Федеральный закон № 79-ФЗ. Несмотря на большой массив правовых норм, их действительный регулятивный потенциал невелик. К тому же нередко нормы федерального законодательства воспроизводятся с неточностями, искажениями – ре-

гиональный законодатель словно бы стремится создать «улучшенную местную редакцию» федерального закона, действующую в отдельно взятом субъекте Федерации [3].

Другие регионы предпочли не заниматься переписыванием федерального закона, а сосредоточились на регулировании только тех вопросов, которые действительно находятся в их компетенции. Само наименование их актов – «О некоторых вопросах гражданской службы», «О регулировании отношений в области гражданской службы», «Об особенностях организации и правового регулирования гражданской службы» указывает на то, что они не претендуют на роль всеобъемлющего регулятора региональной гражданской службы.

Для правоприменительной практики важным является вопрос о соотношении федеральных и региональных норм в сфере гражданской службы и путях разрешения коллизий, поскольку зачастую федеральный законодатель расширительно толкует свои полномочия и вторгается в сферу компетенции субъектов Федерации. Однако в федеральных законах от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ и от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ, в отличие от многих федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не установлена иерархия нормативных правовых актов и, в частности нормы, имеющие принципиальное значение для субъектов Российской Федерации, такие как соотношение положений законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, нормативных правовых актов государственных органов. В этой связи С.В. Качушкин отмечает, что федеральный закон о государственной гражданской службе нуждается в установлении более четкой иерархии федеральных и региональных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы государственной гражданской службы [5].

В связи с тем что государственная служба Российской Федерации – единая общегосударственная система, в научной литературе высказывалось мнение, что для ее эффективного функционирования, устойчивого и равномерного развития необходима общая стратегия развития, постоянная координация усилий центра и регионов, консолидация ресурсов. Прежде всего, необходимо акцентировать внимание на развитии гражданской службы проблемных регионов, которые испытывают дефицит в высококвалифицированных кадрах, бюджетных средствах, не имеют возможностей или побудительных мотивов для активизации процессов реформирования гражданской службы. Для решения данной задачи А.В. Гусев предлагает разработать специальную федеральную целевую программу содействия реформированию гражданской службы субъектов Российской Федерации [3]. Однако реализация подобного предложения, на наш взгляд, имеет определенные сложности, ввиду того, что действующее бюджетное законодательство исключает возможность финансирования подобной программы из федерального бюджета.

Вместе с тем в настоящее время вопросы кадрового обеспечения государственной гражданской службы всех уровней предполагается решить в рамках Программы формирования резерва управленческих кадров. В целях координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований по вопросам, связанным с отбором, подготовкой, переподготовкой и выдвижением участников указанной Программы, Указом Президента Российской Федерации от 25 августа 2008 г. № 12521 была создана Комиссия при Президенте Российской Федерации по формированию и подготовке резерва управленческих кадров [6].

В настоящее время осуществляется подготовка соответствующих нормативных правовых актов, регулирующих комплекс мер по обеспечению формирования резерва управленческих кадров.

Литература

1. Собрание законодательства РФ. 2003. № 22. Ст. 2063.
2. Служебное право (государственная гражданская служба) / под общей редакцией проф. Барцица И.Н. и доц. Догадайло Ю.Р. Ростов-на-Дону: Изд-во СКАГС, 2005. С.16.
3. *Гусев А.В.* Проблемы реформирования законодательства о государственной гражданской службе субъектов РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 8.
4. Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) / под ред. В.А. Козбаненко. СПб.: ООО «Питер Пресс», 2008. С.38.
5. *Качушкин С.В.* Соотношение полномочий органов государственной власти в сфере нормативного правового регулирования государственной гражданской службы // Право и политика. 2007. № 9.
6. Собрание законодательства РФ. 2008. № 35. Ст. 4010.

ЧТО ПРИБЫЛЬНО, ТО МОРАЛЬНО? ЭТИЧЕСКИЕ ТРАНСФОРМАЦИИ МАССМЕДИЙНОЙ ПОЛИТИКИ

Гульфиза НУРУЛЛИНА

– старший преподаватель кафедры журналистики филиала Казанского государственного университета им. В.И. Ульянова-Ленина в г. Набережные Челны

В перечне вызовов современности российское государство получило ситуацию хаоса-порядка в информационной сфере жизнедеятельности общества. И это не случайность: в период трансформации социума серьезные изменения (как позитивные, так и негативные) претерпевает присущая массовой коммуникации коррекционная система механизмов внешней регуляции и внутренней саморегуляции. Разумеется, доминантная цель в работе этих механизмов в принципе остается неизменной: в самом общем виде она заключается в том, чтобы основной субъект информационной деятельности – журналистика – в рамках формируемой ею массмедийной политики не наносила вред (из благих или злых намерений) политическим, экономическим, нравственным основам породившего ее общества.

Между тем журналистская практика последнего 15-летия в России изобилует многочисленными примерами противоположного характера, когда в условиях информационного рынка производится эксплуатация политического ресурса прессы и совершается гипертрофия маркетинговых ее свойств. Подверженная рыночному фундаментализму (термин Д. Стиглица), отечественная пресса непрерывным производством большого объема деструктивной медиапродукции вызывает дополнительную напряженность в отношениях между влас-