



СФ

С О В Е Т
Ф Е Д Е Р А Ц И И

ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Комитет Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК **№ 5 (719)**

О МЕРАХ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

(к «правительственному часу» 454-го заседания
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
13 марта 2019 года)

СОВЕТ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОМИТЕТ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ПО АГРАРНО-ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ ПОЛИТИКЕ
И ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЮ

АНАЛИТИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ АППАРАТА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 5 (719)

О мерах Правительства Российской Федерации по устойчивому
развитию сельских территорий

(к «правительственному часу»
454-го заседания Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
13 марта 2019 года)

ИЗДАНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Настоящий аналитический вестник подготовлен к «правительственному часу» 454-го заседания Совета Федерации на тему «О мерах Правительства Российской Федерации по устойчивому развитию сельских территорий».

Повышение уровня занятости, качества жизни сельского населения, доступности социальных услуг остается стратегически важной государственной задачей. Дальнейшее развитие агропромышленного комплекса страны возможно только при условии комплексного устойчивого развития сельских территорий.

В Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года, Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «ключевым, долгосрочным фактором устойчивого роста сельского хозяйства, конечно же, должно стать повышение качества жизни людей, тех, кто трудится на селе». Главой государства дано поручение Правительству Российской Федерации разработать отдельную программу развития сельских территорий, которая должна заработать с 1 января 2020 года.

Открывает вестник вступительное слово А.П. Майорова, председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию. В сборник также вошли статьи заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации О.Н. Лут, ведущих специалистов и экспертов, содержащие анализ сложившейся ситуации на селе и предложения по устойчивому развитию сельских территорий нашей страны.

Материалы вестника могут быть использованы в работе членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научно-экспертного сообщества.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Вступительное слово А.П. Майорова , председателя Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию.....	5
О.Н. Лут , заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации <i>Развитие социальной сферы села</i>	9
И.Г. Ушачев , научный руководитель ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий (ФНЦ ВНИИЭСХ)», академик РАН Л.В. Бондаренко , руководитель отдела социального развития сельских территорий ФГБНУ «Федеральный научный центр аграрной экономики и социального развития сельских территорий (ФНЦ ВНИИЭСХ)», член-корреспондент РАН <i>Устойчивое развитие сельских территорий: проблемы и их решение</i>	13
А.В. Петриков , руководитель Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова, академик РАН <i>Комплексное развитие сельских территорий Российской Федерации</i>	18
Е.А. Галиновская , ведущий научный сотрудник отдела экологического и аграрного законодательства Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, кандидат юридических наук <i>Организационно-правовые аспекты развития сельских территорий</i>	26
Н.П. Воронина , доцент кафедры экологического и природоресурсного права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук <i>К вопросу о концептуальной модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий</i>	29

Л.А. Биткова, заведующая кафедрой правоведения
ФГБОУ ВО «Российский государственный аграрный университет –
МСХА имени К.А. Тимирязева», кандидат юридических наук

*К вопросу о сельском туризме в России: теоретико-
правовой аспект*..... 33

С.А. Липски, заведующий кафедрой земельного права
ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству»,
доктор экономических наук

*Виды разрешенного использования земельных участков
сельскохозяйственного назначения: проблемы их установления
и изменения*..... 36

Ю.А. Симагин, заведующий лабораторией ФГБНУ «Институт
социально-экономических проблем народонаселения РАН»,
кандидат географических наук

*Динамика численности населения как показатель
устойчивого развития сельских территорий России*..... 39

Решение Совета законодателей Российской Федерации
при Федеральном Собрании Российской Федерации
«О реализации Стратегии устойчивого развития сельских
территорий Российской Федерации на период до 2030 года» 45

**Вступительное слово А.П. Майорова,
председателя Комитета Совета Федерации
по аграрно-продовольственной политике и природопользованию**

В последние годы агропромышленный комплекс страны стал стратегически важной, конкурентоспособной экономической отраслью. Ни у кого не вызывает сомнения, что такой же современной должна быть и жизнь людей, которые своим трудом обеспечивают этот успех.

В Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил, что «...ключевым, долгосрочным фактором устойчивого роста сельского хозяйства, конечно же, должно стать повышение качества жизни людей, тех, кто трудится на селе».



Проблем на селе еще очень много. Качество жизни селян пока уступает качеству жизни в городе. Как показали итоги Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года, в структуре занятых в сельском хозяйстве, к сожалению, уменьшается доля работников молодого возраста и растет доля пенсионеров. Сельское население постепенно концентрируется в пригородных территориях, что приводит к социальному опустыниванию сельских районов, создавая геополитические риски.

Мы убеждены, что система пространственного развития не может быть целостной и эффективной без учета в ней задач по развитию сельских территорий, которые занимают почти 90 процентов площади Российской Федерации. Ведь именно сельские территории связывают нашу страну воедино – экономические центры с периферией, производственные центры с ресурсной базой, выступают в качестве основы сельского хозяйства, а главное – являются средой жизнедеятельности 38 миллионов наших граждан – практически четверти населения страны, а в Республике Калмыкия, которую я представляю, сельское население составляет более 55 процентов. И чем устойчивее будет сельская территория, тем крепче будут эти связи, тем сбалансированнее будут развиваться отдельные регионы, тем эффективнее будет социально-экономическое развитие страны в целом.

В Российской Федерации сложилась многоуровневая система правовых актов, направленных как на развитие сельского хозяйства в целом, так и на устойчивое развитие сельских территорий, взаимосвязанных по целям, направлениям, мероприятиям и срокам их реализации. Среди них: Концепция долгосрочного социально-

экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года¹, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года², Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года³, Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы⁴ и ее подпрограмма «Устойчивое развитие сельских территорий», которая с 2019 года преобразована в ведомственную целевую программу, а также Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года⁵ и другие.

Наш Комитет и в целом Совет Федерации последовательно выступают за сохранение специальной государственной программы по развитию сельских территорий и увеличение ее финансирования.

В целях повышения уровня социально-экономического развития сельских территорий Правительству Российской Федерации Президентом Российской Федерации В.В. Путиным поручено разработать государственную программу Российской Федерации комплексного развития сельских территорий (далее – государственная программа), включив в нее как мероприятия, содержащиеся в подпрограмме, так и запланированные в отраслевых государственных программах Российской Федерации, предусмотрев соответствующие целевые показатели и объемы финансирования.

Эта программа должна стать не декларативным, а стратегическим документом с соответствующими источниками и объемами финансирования, устойчивой к внешним изменениям и концептуальным подходам. Следует отметить, что действовавшая ранее федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» была одной из самых эффективных программ, реализуемых Правительством Российской Федерации.

В государственной программе необходимо обеспечить комплексный подход к решению задач по устойчивому развитию сельских территорий. Безусловно, в ней необходимо сохранить меры, которые ранее доказали свою эффективность. Это должен быть четко выстроенный и продуманный документ с реальными сроками исполнения, экономическими обоснованиями по каждой из статей расходов.

¹ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р.

² Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р.

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р.

⁴ Утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717.

⁵ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р.

Основными целями государственной программы должны стать повышение уровня и качества жизни сельского населения, сохранение его численности, обеспечение сбалансированности распределения населения по территории страны. Для достижения этих целей необходима совместная работа федеральных органов государственной власти с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления по решению комплекса задач различной отраслевой направленности.

Считаем целесообразным провести анализ отраслевых мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий, содержащихся в государственных программах Российской Федерации, в целях недопущения их дублирования и обеспечения преемственности в государственной программе, а также предусмотреть в госпрограмме применение современных технологий: информационных, энергетических, медицинских, образовательных и других.

Вопросы устойчивого развития сельских территорий и социальной сферы села находятся в центре внимания нашего Комитета и в целом Совета Федерации как палаты регионов.

На заседании Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, состоявшемся 13 декабря 2018 года, Председателем Совета Федерации В.И. Матвиенко поставлена задача о проведении «ревизии» федерального законодательства с целью выработки предложений по необходимым федеральным законодательным решениям. И мы готовы совместно с Минсельхозом России и всеми заинтересованными министерствами проработать данный вопрос, чтобы обеспечить механизм реализации будущей государственной программы.

Каждый парламентский период нашим Комитетом проводятся мероприятия по обсуждаемому вопросу – парламентские слушания, «круглые столы», совещания и другие. Но совершенно особое место в этих парламентских мероприятиях занимают ставшие уже традиционными встречи Председателя Совета Федерации с тружениками социальной сферы села, которые состоялись 3 февраля 2017 года, 2 февраля 2018 года и 15 февраля 2019 года.

Выполняя поручения по итогам таких встреч, в июле 2018 года Комитет организовал и провел форум «Социальное развитие села – основа территориального развития Российской Федерации» совместно с Минсельхозом России, Общественной палатой Российской Федерации и рядом общественных организаций. На этом форуме представители регионов подняли серьезные вопросы, которые касаются в том числе разработки стандарта благополучия для достижения гарантированного уровня качества жизни граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания на территории нашей страны, чтобы в каждом регионе люди чувствовали себя комфортно и безопасно, имели возможность получить достойный по объему и качеству набор основных государственных и муниципальных услуг. Комиссией Совета законодателей по аграрно-продовольственной политике,

природопользованию и экологии поддержано предложение нашего Комитета о проведении в 2019 году форума «Устойчивое развитие сельских территорий – потенциал развития Российской Федерации».

Понимая, что причины недостаточного уровня социально-экономического развития села кроются как в исторически накопившихся проблемах, так и в недостатках современных механизмов развития сельских территорий, и что подход к решению проблем на селе должен быть комплексный, Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года обратил внимание Правительства, что «...уже в этом году необходимо принять новую программу развития сельских территорий, и она должна заработать с 1 января 2020 года».

Однако эффективная реализация мероприятий государственной программы невозможна без принятия региональных программ по комплексному развитию сельских территорий.

Помимо этого субъектам Российской Федерации следует разработать региональные и территориальные программы предоставления мер социальной поддержки специалистам, занятым в социальной сфере села, а также поддержки местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в целях активизации участия сельского населения в решении вопросов, касающихся социально-экономического развития сельских территорий.

Задачей регионов также является обеспечение проведения мониторинга качества жизни населения сельских территорий, в том числе эффективности мероприятий по повышению доступности и качества медицинской помощи, образовательных услуг, услуг в сфере физической культуры и спорта, социального обслуживания граждан, проживающих в сельской местности, в целях оценки эффективности мероприятий госпрограммы и региональных программ комплексного развития сельских территорий.

О.Н. Лут,
заместитель Министра
сельского хозяйства
Российской Федерации



Развитие социальной сферы села⁶

Уважаемая Валентина Ивановна, уважаемые коллеги! Разрешите приветствовать вас от имени Министра сельского хозяйства Дмитрия Николаевича Патрушева.

Уже стало хорошей традицией в начале года встречаться в Совете Федерации с представителями самых разных социально значимых профессий, чтобы услышать от людей, взявших на себя непростую задачу сделать жизнь в сельской местности более комфортной и качественной, самые острые вопросы развития сельских территорий. От эффективной и высокоорганизованной работы в регионе, и от тех людей, которые в ежедневном режиме решают насущные проблемы села, зависит будущее российского села.

Сегодня уже не требует доказательств тот факт, что агропромышленный комплекс страны является стабильно развивающейся отраслью, с ежегодно растущим производственным потенциалом.

В 2018 году производство пищевых продуктов в сопоставимых ценах выросло на 4,9%; производство напитков – на 2,6%, индекс производства продукции АПК в 2018 году составил 102,3%.

Стабильную положительную динамику демонстрирует животноводство. В этом году мы вновь собрали достойный урожай, который позволит обеспечить основные внутренние потребности страны в продовольствии, выполнить экспортные обязательства, внести существенный вклад в обеспечение продовольственной независимости страны, а также в процесс импортозамещения.

Тенденция наращивания производственного потенциала российского АПК, несомненно, будет продолжена и поддержана, в том числе, курсом на кратное увеличение экспорта сельхозпродукции – курсом который задан отрасли руководством страны.

⁶ Тезисы выступления на встрече Председателя Совета Федерации В.И. Матвиенко с тружениками социальной сферы села 15 февраля 2019 года.

Как вы знаете, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нам необходимо довести экспорт продукции агропромышленного комплекса до 45 млрд. долларов к 2024 году.

Безусловно, это окажет огромное положительное влияние на жизнь всей страны, особенно тружеников АПК и сельских жителей.

Дальнейшее эффективное развитие аграрной экономики во многом зависит от стабильности комплексного развития сельских территорий.

Одной из основных задач, поставленных Правительству Российской Федерации (Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Указом от 7 мая 2018 года № 204), является обеспечение снижения в два раза уровня бедности в Российской Федерации.

Для сельских жителей данный вопрос стоит особенно остро.

Согласно статистике уровень бедности на селе выше, чем в городе. Наибольшая доля численности населения с доходами ниже прожиточного минимума в республиках Тыва, Ингушетия, Калмыкия (37,5%, 31,9% и 28,4% соответственно).

Кроме того, повышение качества жизни должно быть обеспечено за счет повышения уровня доступности населения к объектам социальной и инженерной инфраструктуры.

Согласно проведенному в 2018 году мониторингу развития сельских территорий продолжает оставаться острой проблема обеспеченности сельских детей местами в дошкольных организациях: охвачено лишь 48,2% сельских детей в возрасте от одного года до шести лет, что ниже городского уровня на 31,4%.

Сохраняется на селе и тенденция сокращения числа организаций, реализующих программы общего образования, в том числе за счет их укрупнения.

В последние годы на селе идет процесс постепенного сокращения ФАПов и больниц: за 2012–2017 годы число ФАПов уменьшилось на 980, больниц – на 53.

Хуже обеспечены сельские жители по сравнению с городскими и медицинским персоналом: в 2017 году на 10 тысяч сельских жителей приходилось 17 врачей (в городе – 58) и 61 человек среднего медицинского персонала (в городе – 119).

В культурной сфере на селе наметилась некоторая положительная тенденция: число объектов культуры в 2017 году по сравнению с 2016 годом увеличилось на 3,6%.

На протяжении многих лет в городах создавались социальная и инженерная инфраструктуры для проживания большого количества людей. Но такие же условия должны быть и у селян.

Если на селе будут отсутствовать школы, больницы, коммуникации, инфраструктура – люди не останутся жить и работать в сельской местности, будут стремиться в город. Важно, чтобы создание социальной инфраструктуры поспевало за технологической и производственной.

Минсельхоз России со своей стороны проводит большую работу по созданию условий устойчивого развития сельских территорий.

В целях создания комфортных условий жизни на селе начиная с 2003 года в рамках государственной программы развития сельского хозяйства осуществляется поддержка региональных программ по развитию сельских территорий.

За период реализации ФЦП и подпрограммы устойчивого развития сельских территорий с 2014 по 2018 год общий объем финансирования составил 171,3 млрд. рублей (в том числе 66,5 млрд. рублей – средства федерального бюджета, 68,3 млрд. рублей – средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации, около 36,5 млрд. рублей – внебюджетные источники).

За эти годы было построено 3,7 млн. кв. метров жилья для сельских граждан, введены общеобразовательные школы на 12,86 тысячи ученических мест, плоскостные спортивные сооружения площадью 578,3 тыс. кв. метров, учреждения культурно-досугового типа на – 8 тысяч мест, открыто 630 фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики, введено в действие 8,8 тыс. километров распределительных газовых сетей, 6,5 тыс. километров локальных водопроводов, построено 2,5 тыс. километров автомобильных дорог, реализовано 83 проекта комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку и 1606 проектов местных инициатив сельских граждан.

Однако хочу подчеркнуть, что программой охватывается малая часть от общего числа сельских поселений по всей стране.

Текущая ситуация, наблюдаемая на сельских территориях, свидетельствует о недостаточности принимаемых мер государственной поддержки по ее улучшению.

В связи с этим Президентом Российской Федерации В.В. Путиным Правительству Российской Федерации дано поручение в срок до 1 июня 2019 года разработать и утвердить государственную программу развития сельских территорий (протокол поручений от 31 октября 2018 года № Пр-2014 (подпункт «а» пункта 1) по итогам рабочей поездки в Ставропольский край 9 октября 2018 года).

Основными целями госпрограммы комплексного развития сельских территорий должны стать:

повышение качества жизни и уровня благосостояния сельского населения;

сохранение сбалансированной системы расселения, включающей различные типы населенных пунктов с учетом региональной специфики.

Исходя из обозначенных целей, одним из основных направлений реализации новой госпрограммы будут выступать перспективные территории экономического роста, где реализуются или запланирована реализация новых инвестиционных проектов не только различной отраслевой направленности, но и всех сегментов бизнеса, уделяется особое внимание проектам малого и среднего бизнеса, в том числе фермерских хозяйств. Важно отметить, что государственная программа

комплексного развития сельских территорий будет реализовываться не только там, где преобладает сельскохозяйственное производство, но и на территории с перспективами развития всех отраслей экономики.

Другим направлением будут являться территории, требующие развития для приведения текущего состояния до определенного стандарта. Здесь важны определение совместно с регионами четкого плана первоочередных мероприятий, которые должны быть подобраны исходя из существующих особенностей территории, а также оперативная реализация данного плана. На первом этапе реализации госпрограммы к соответствующему стандарту должны быть приведены районные центры, в том числе расположенные на геостратегических территориях.

Минсельхоз России ведет разработку госпрограммы с участием представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, комитетов Государственной думы и Совета Федерации, научных и учебных организаций, субъектов Российской Федерации, общественных организаций. Создана межведомственная рабочая группы для обсуждения направлений реализации будущей госпрограммы.

Планируется, что после 15 марта госпрограмма будет размещена для общественного обсуждения и направлена на рассмотрение и согласование в адрес заинтересованных федеральных органов исполнительной власти.

Разрабатываемая госпрограмма позволит объединить усилия федерального и регионального уровней, органов местного самоуправления, бизнеса, местного населения для решения общей задачи сделать наше село современным, комфортным и перспективным местом для жизни и работы.

Уважаемые коллеги, хотелось бы вам пожелать оптимизма, профессионального роста и успехов в работе! Спасибо за внимание.

И.Г. Ушачев,
научный руководитель ФГБНУ
«Федеральный научный центр аграрной
экономики и социального развития
сельских территорий (ФНЦ
ВНИИЭСХ)», академик РАН

Л.В. Бондаренко,
руководитель отдела социального
развития сельских территорий ФГБНУ
«Федеральный научный центр аграрной
экономики и социального развития
сельских территорий
(ФНЦ ВНИИЭСХ)»,
член-корреспондент РАН

Устойчивое развитие сельских территорий: проблемы и их решение

В майском указе Президента нашей страны обозначены стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года в целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития. Несмотря на то что среди обозначенных национальных приоритетов отдельно не выделено сельское хозяйство, в большинстве из них обозначены задачи по дальнейшему развитию агропромышленного комплекса (далее – АПК) и сельских территорий. При этом особо следует отметить задачу довести за указанный период экспорт сельскохозяйственной продукции сырья и продовольствия до 45 млрд. долларов США. Также предстоит придать новую динамику развитию малого и среднего бизнеса на селе, кооперации и осуществить цифровую трансформацию в АПК. Особо было акцентировано внимание на проблеме бедности в стране, которая наиболее остро проявляется в сельских поселениях.

Кроме того, поставлена задача вхождения нашей страны в пятерку крупнейших мировых экономик. В равной степени это относится и к агропромышленному комплексу. Поэтому формируя цели и задачи стратегического развития отраслей АПК, на наш взгляд, их достижение невозможно без комплексного, устойчивого развития сельских территорий, улучшения демографической и трудоворесурсной базы агропромышленного производства.

Между тем социальная ситуация на селе остается весьма сложной, сохраняются большие различия в уровне и качестве жизни с городом, что порождает массовые миграционные настроения. Их основной причиной является неудовлетворенность материальным положением.

В настоящее время на российских сельских территориях концентрируются безработица и бедность. Уровень учтенной по методологии МОТ безработицы на селе почти вдвое выше, чем в городе (соответственно 8% и 4,4%). Заработная плата в сельском хозяйстве, являющаяся основным источником семейного бюджета, составляет

59,5% от средней по экономике, тогда как в 1990 году она была практически на среднероссийском уровне (95,5%). Для сравнения: в 2017 году это соотношение в Беларуси превысило 71%, Армении – 68%.

По нашим расчетам, увеличение в 2017 году заработной платы работников сельского хозяйства до среднего уровня по стране привело бы при прочих равных условиях к снижению прибыли сельхозорганизаций на 30%, или на 200 млрд. рублей, что составляет более 70% объема федеральных субсидий, предоставляемых отрасли в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства. Таким образом, можно сказать, что сельские труженики вносят значительный финансовый вклад в воспроизводство сельского хозяйства ценой собственного недопотребления.

Располагаемые ресурсы на члена сельской семьи, включающие все денежные и натуральные поступления в домохозяйство, заемные средства и израсходованные в данном периоде собственные сбережения, составляют 67% от городского уровня. В результате почти каждый третий (27%) сельчанин живет за чертой бедности, тогда как среди горожан доля населения с денежными доходами ниже черты бедности – 8%. Вот почему особое внимание проблеме бедности в стране было уделено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года.

В целях сокращения затрат на содержание объектов социальной сферы на селе долгое время проводилась политика так называемой оптимизации сети учреждений социальной сферы, что привело к массовому закрытию маловместимых сельских школ, детских садов, клубов, медицинских учреждений, невозможности ввода новых объектов, и уменьшению плотности их размещения.

Сельский жилищный фонд остается в основном неблагоустроенным. Всеми видами благоустройства оборудована только треть общей площади, тогда как в городе – почти 80%, разница по отдельным видам благоустройства на селе и в городе достигает показателя – 2,5 раза. Удельный вес ветхого и аварийного жилищного фонда на селе в 2 раза выше, чем в городе.

Неудовлетворительные условия жизни пагубно сказываются на демографической ситуации в сельских поселениях. За последние 23 года (1995–2017 годы) естественная убыль сельского населения и миграционный отток составили в совокупности 2,5 миллиона человек. Согласно прогнозу Росстата в дальнейшем этот процесс ускорится и к 2036 году численность сельского населения сократится еще на 4,6 миллиона (до 33 миллионов). Это не только подрывает трудоресурсную базу выполнения селом его функции по производству сельскохозяйственной продукции и продовольствия, других общенациональных функций, но и ограничивает возможности реализации общегосударственных целей в области демографического развития.

В социальной ситуации на селе сложилась огромная региональная дифференциация. Только 18 субъектов Российской Федерации в этом

отношении можно назвать относительно благополучными (республики Башкортостан, Татарстан, Тамбовская, Белгородская, Воронежская области). Наиболее проблемными являются 29 субъектов Российской Федерации, к которым относятся регионы, стагнирующие на низком уровне социального развития и регрессирующие при крайне низком уровне развития (республики Бурятия, Карелия, Хабаровский край, Новгородская, Кемеровская области). Всего же, по данным Минсельхоза, в социальном обустройстве села в рамках программы участвует только 10% сельских населенных пунктов.

Развитие сельских территорий носит однобокий инфраструктурный характер, господдержка размыта по множеству государственных программ. Однако в этих программах показатели по селу не выделены, и поэтому не представляется возможным оценить их вклад в социальное обустройство сельских территорий, а как показывает исторический опыт, село финансируется по остаточному принципу.

В современных условиях основным организационно-экономическим механизмом, направленным на решение задач социального развития сельских территорий, является ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». С 2017 года она утратила статус федеральной программы и трансформирована сначала в подпрограмму, а затем в ВЦП Госпрограммы развития сельского хозяйства. Ее финансирование изначально крайне ограничено, сокращается и, соответственно снижаются значения предусмотренных в первоначальном паспорте программы показателей и индикаторов.

В течение периода реализации программы ввод жилья ежегодно снижался и в 2017 году составил 64% к уровню 2014 года. Аналогичная ситуация с вводом школ, фельдшерско-акушерских пунктов (ФАПов), плоскостных спортивных сооружений, клубов, газовых и водопроводных сетей, реализацией проектов комплексного обустройства площадок под жилищную застройку. С учетом фактических показателей за 2014–2017 годы и запланированных на 2018–2020 годы ожидаемые значения целевых индикаторов программы по отношению к предусмотренным в первоначальном паспорте составят (в %) по вводу: жилья – 62,5; школ – 67,9; ФАПов – 70; спортивных сооружений – 96,4; клубов – 78,4; газовых сетей – 49,8; водопроводов – 51,1; по реализации проектов комплексного обустройства площадок под жилищную застройку – 60,6.

Ожидаемое количество реализованных проектов местных инициатив, получивших грантовую поддержку, за весь срок реализации программы составляет 1391 при паспортном показателе 775 (179,5%). Но в период 2018–2020 годов это важное мероприятие, стимулирующее использование местных ресурсов на цели социального развития села, практически затухает. В этот период предусмотрено реализовать в среднем за год только 35 проектов, что составляет 11% от среднегодового значения, сложившегося в 2014–2017 годах.

Вместе с тем принятые меры и достигнутые результаты явно недостаточны для обеспечения стабильного повышения качества и

уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни, сохранения социального и экономического потенциала сельских территорий и выполнения ими общенациональных функций – производственной, демографической, трудоресурсной, пространственно-коммуникационной, сохранения историко-культурных основ идентичности народов страны, поддержания социального контроля и освоения сельских территорий.

В целом перечисленные и многие другие проблемы, накопившиеся на селе, привели к снижению привлекательности сельской местности, препятствуют ее социально-экономическому развитию. Нельзя не обратить внимание на то, что в числе последствий этих проблем возникло новое весьма необычное и несвойственное для нашей страны явление – по рождаемости российское село впервые уступило городу. Это тревожный сигнал заслуживает пристального внимания нашей законодательной и исполнительной власти и потребует необходимости принимать кардинальные меры, чтобы данное явление не стало тенденцией.

Надо признать нестабильность и недостаточный уровень финансирования мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства. В 2016 году на ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» было израсходовано 5,5% бюджета Госпрограммы, в 2012 году этот показатель был максимальным, но всего лишь 8%. Кстати, в Европейском союзе на аналогичные цели выделяется не менее 20% аграрного бюджета.

Хроническим является дефицит сельских муниципальных бюджетов. Почти 80% сельских поселений являются дотационными и не могут развиваться. Слабым остается развитие на селе несельскохозяйственных видов деятельности, что обуславливает узость сферы приложения труда в сельской местности.

Для изменения ситуации и перехода к устойчивому развитию сельских территорий Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации разработать и утвердить государственную программу комплексного развития сельских территорий, которая должна быть основана на комплексном подходе, включающем производственно-экономический, социально-демографический и экологический аспекты сельских территорий с учетом их типологии. В качестве основных целей будущей госпрограммы должны быть: повышение уровня благосостояния сельского населения и его выравнивание с жителями города, а также расширенное воспроизводство человеческого капитала и обеспечение экологической безопасности.

Для достижения указанных целей предстоит решить задачи по преодолению сельской бедности, обеспечению условий для роста занятости и доходов сельского населения, развитию социальной и инженерной инфраструктуры, содействию переселению в сельскую местность горожан и соотечественников из-за рубежа.

В связи с этим предусматриваемый на 2019-й, а также на 2020 год объем финансирования программы из федерального бюджета в размере порядка 17 млрд. рублей необходимо увеличить по крайней мере в 6–7 раз.

Кроме того, сельским территориям целесообразно придать статус единого объекта государственной политики и управления, сконцентрировав федеральные ресурсы поддержки в агентстве по развитию сельских территорий, которое целесообразно создать либо в качестве надведомственного федерального органа исполнительной власти, либо при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации.

А.В. Петриков,
руководитель Всероссийского
института аграрных проблем
и информатики имени А.А. Никонова,
академик РАН

Комплексное развитие сельских территорий Российской Федерации

Уровень жизни на селе продолжает уступать городскому. Совокупный среднемесячный доход на члена домохозяйства на селе – 19 120 рублей (2016 год), или 63,7% от среднего дохода в городе. Доля домашних хозяйств, имеющих среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, в сельской местности – 18,5% (2016 год), в то время как в городе – 5,4%.

Большинство малоимущих российских семей (52,2%) с доходами ниже прожиточного минимума проживает в сельской местности. В 2017 году среднемесячная номинальная начисленная зарплата в сельском хозяйстве составила 23 529 рублей – 60,1% от средней по экономике.

Уровень безработицы на селе в 2017 году составил 8%, в городе – 4,3%. Сохраняется преимущественно аграрная занятость сельского населения, хотя ее удельный вес постепенно сокращается. В 2017 году в сельском и лесном хозяйстве, охоте, рыболовстве и рыбоводстве было занято 19,9% трудоспособных сельских жителей, в 2011 году – 25,6%.

В сельской местности продолжается процесс свертывания сети объектов социальной инфраструктуры, особенно в сельской глубинке.

Обобщающим показателем уровня и качества жизни является ожидаемая продолжительность жизни при рождении: в городе в 2017 году она составила 73,16 года, на селе – 71,38 года, то есть на 1,78 года меньше. С 2015 года уровень рождаемости в сельской местности стал уступать городскому (в 2017 году он составил 11,2 промилле против 11,6 промилле в городе).

Все это ведет к миграции молодого сельского населения в города. Как показала Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2016 года (таблица 1), в структуре занятых в сельском хозяйстве уменьшается доля работников молодых возрастов и растет доля пенсионеров. По сравнению с переписью 2006 года, удельный вес постоянных работников сельскохозяйственных организаций в возрасте 15–29 лет снизился на 3 процентных пункта, а в пенсионном возрасте возрос на 6,7 процентных пунктов.

Таблица 1

**Возрастная структура постоянных работников
сельскохозяйственных организаций**
(по данным Всероссийской сельскохозяйственной переписи
2006 года и 2016 года)

Возраст	% в общей численности работников	
	2006 г.	2016 г.
15–29 лет	17,5	14,5
Старше трудоспособного возраста	4,3	10

По прогнозу Росстата, численность сельских жителей к 2030 году уменьшится на 2,8 миллиона человек, или на 7,3%. Сельское население постепенно концентрируется в пригородных территориях, что приводит к социальному опустыниванию сельских районов, создавая геополитические риски. За пятилетний период (2014–2018 годы) число сельских поселений сократилось с 18,5 тысячи до 17,7 тысячи (на 4,2%).

Происходит рост числа районов с низкой плотностью сельского населения (до 5 человек на 1 кв. километр), число районов с большей плотностью сельского населения убывает (таблица 2).

Таблица 2

**Группировка муниципальных районов по плотности
сельского населения**
(по данным Всероссийской переписи населения 2002 года и 2010 года)

Плотность сельского населения, человек на 1 кв. километр	Число районов		2010 г. к 2002 г.	
	2002 г.	2010 г.	Число районов	%
Менее 1	205	222	17	108,3
1–5	467	531	64	113,7
5–10	506	486	- 20	96
10–50	636	579	- 57	91
Более 50	48	44	- 4	91,7
Всего	1862	1862	х	х

Вместе с тем в последние годы отмечается постепенно усиливающееся стремление части городского населения иметь второй жилой дом в пригороде, а также проводить летний отпуск в деревне. Растет популярность аграрного и сельского туризма. Значительная часть городских семей являются членами садоводческих, огороднических и дачных объединений граждан. Согласно Всероссийской сельскохозяйственной переписи 2016 года в стране насчитывалось 75 945 некоммерческих объединений, подавляющее большинство которых (88,6%) составляют садоводческие товарищества и кооперативы. Число земельных участков в объединениях составило 12,8 млн. единиц. С одной стороны, некоммерческие объединения диверсифицируют сельскую экономику, создают рабочие места для части постоянного сельского населения и рынок сбыта для владельцев личных подсобных хозяйств. С другой стороны, возрастает нагрузка на сельскую инфраструктурную сеть, что ущемляет интересы сельских жителей.

Причины недостаточного уровня социально-экономического развития села кроются как в исторически накопившихся проблемах (село всегда было «донором» развития страны), так и в недостатках современных механизмов развития сельских территорий, а именно:

отсутствие комплексного подхода к управлению сельским развитием как на федеральном, так и региональном уровнях. В государственных программах по развитию социально-инфраструктурных отраслей «сельская» строка, как правило, отсутствует. Удельные затраты на предоставление услуг в области образования, здравоохранения, культуры на селе выше, чем в городах из-за более низкой плотности населения, поэтому социальные ведомства экономят на сельских расходах. Ряд государственных программ содержат мероприятия по развитию сельских территорий, но они должным образом между собой не скоординированы. Минсельхоз России не имеет полномочий по координации деятельности других министерств и ведомств на сельских территориях. В Правительственную комиссию по вопросам АПК и устойчивого развития сельских территорий⁷ не входят представители Минкультуры России, Минспорта России, Минстроя России, Минкомсвязи и Минэнерго России. Вместе с тем деятельность этих министерств имеет большое значение для сельских территорий. В социальных ведомствах экономят на сельских расходах;

несовершенство нормативно-правовой базы сельского развития. Федеральный закон, который бы устанавливал правовые основы разработки и реализации комплексной политики сельского развития, отсутствует. В Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» устойчивое развитие сельских территорий трактуется как часть государственной аграрной политики⁸. Право установления границ сельских и городских районов (округов) и

⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 2373-р.

⁸ Статья 5 упомянутого закона.

отнесения населенных пунктов к городским или сельским принадлежит субъектам Российской Федерации, что обуславливает заметные региональные различия в административном делении территории и повышение социально-территориальной дифференциации в уровне жизни населения, а в ряде случаев приводит к утрате сельскими жителями социальных прав и гарантий, устанавливаемых на федеральном уровне. В оценке показателей деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199, отсутствуют показатели, характеризующие социально-экономическое развитие сельских территорий;

ограниченный доступ сельского населения к рынкам продукции, материально-технических, финансовых и информационных ресурсов, что обусловлено прежде всего низким уровнем развития в сельской местности рыночной и инженерной инфраструктуры, а также вертикальной сельскохозяйственной кооперации;

нестабильность и недостаточный уровень финансирования мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства. В 2016 году на ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий» было израсходовано 5,5% бюджета госпрограммы, в 2012 году этот показатель был максимальным, но всего лишь 8%. В Европейском союзе на аналогичные цели выделяется не менее 20% аграрного бюджета;

слабая заинтересованность в развитии социальной и инженерной инфраструктуры села сельскохозяйственных организаций и других субъектов хозяйственной деятельности на селе;

хронический дефицит сельских муниципальных бюджетов. По данным Объединенного конгресса муниципальных образований России (ОКМО), только 20,2% сельских поселений являются бездотационными и низко дотационными, они и могут развиваться. Остальные жестко ограничены минимальным набором полномочий и возможностей. В целом на долю сельских поселений приходится лишь 8% собственных доходов всех местных бюджетов, хотя они составляют 80% от общего количества муниципалитетов страны;

слабое развитие на селе несельскохозяйственных видов деятельности, что обуславливает узость сферы приложения труда в сельской местности.

Рекомендации по совершенствованию сельской политики

1. Совершенствование нормативно-правовой базы устойчивого развития сельских территорий

1.1. Принять федеральный закон «О развитии сельских территорий», в котором определить правовые основы политики сельского развития и механизмы ее реализации, включая:

определение понятий «сельские территории», «сельский административный район (округ)» и «городской административный район (округ)» (основным критерием при этом должна выступать плотность населения) и других;

полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления в области развития сельских территорий;

направления государственной политики сельского развития и меры по ее реализации;

формирование государственной программы развития сельских территорий на среднесрочный период, ее финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий;

осуществление мониторинга за сельским развитием и подготовку национального доклада о реализации упомянутой государственной программы;

участие субъектов экономической деятельности, граждан, общественных организаций и объединений в сельском развитии.

1.2. Отменить действующее в настоящее время положение об осуществлении мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий в рамках Госпрограмм развития сельского хозяйства только в тех населенных пунктах, где реализуются инвестиционные проекты в области АПК. Данное требование значительно сужает границы распространения программы, превращает ее в инструмент сопровождения инвестиционных проектов, а не решения накопившихся социальных проблем села.

1.3. Внести в перечень показателей оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 21 августа 2012 года № 1199, показатели, характеризующие социально-экономическое развитие сельских территорий. Сейчас в перечне 12 показателей. Целесообразно, на наш взгляд, не расширяя его ввести разбивку показателей на город и село.

1.4. При корректировке государственных программ Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, культуры и туризма и других включать в них мероприятия по развитию сельских территорий.

1.5. Разработать систему нормативов обеспеченности сельского населения социальными услугами и доступа к объектам социальной и инженерной инфраструктуры.

2. Финансовое обеспечение устойчивого развития сельских территорий

2.1. Распределять средства, направляемые на развитие сельских территорий в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства, с учетом уровня социально-экономического развития сельских регионов. Сейчас главный критерий – уровень софинансирования со стороны

субъектов Российской Федерации. Как следствие, ресурсы направляются в регионы с лучшей финансовой обеспеченностью, а не туда, где социальные проблемы острее.

2.2. Целесообразно стимулировать приток частных инвестиций в социальную и инженерную инфраструктуру села за счет механизмов государственно-частного партнерства.

2.3. Учитывая узость сферы приложения на селе, низкий уровень доходов населения, целесообразно предусмотреть меры по диверсификации сельской экономики, повышению занятости и доходов сельского населения.

3. Совершенствование организационно-управленческого механизма сельского развития

3.1. Наделить Министерство сельского хозяйства Российской Федерации полномочиями по координации деятельности министерств и ведомств по развитию сельских территорий.

3.2. Для обеспечения комплексного решения вопросов сельского развития и эффективной координации деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти в этой области целесообразно сформировать при Правительстве Российской Федерации комиссию, в субъектах Российской Федерации – координационные органы по вопросам устойчивого развития сельских территорий, а при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации – федеральное агентство по сельскому развитию.

3.3. Органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации необходимо усилить контроль за своевременным получением государственной экспертизы по объектам капитального строительства ФЦП УРСТ, оформлением муниципальными образованиями правоустанавливающих документов на земельные участки под строительство, подготовкой конкурсной документации по определению исполнителей работ на объектах. В настоящее время перечисленные процедуры затягиваются, что приводит к несвоевременному вводу объектов в строй и неполному освоению выделяемых средств.

4. Информационно-консультационное обеспечение

4.1. Для обеспечения научно-методического и консультационного сопровождения программ и проектов в области устойчивого развития сельских территорий, организации подготовки и повышения квалификации кадров целесообразно организовать федеральный научно-методический и консультационный центр по устойчивому развитию сельских территорий; из средств федерального бюджета возобновить поддержку информационно-консультационных организаций, предоставляющих консультационные услуги в области сельского развития (средства предоставлять на конкурсной основе).

4.2. Активизировать обмен лучшими практиками в реализации региональных и муниципальных программ и проектов устойчивого развития сельских территорий России, в том числе с использованием портала «Развитие села» (Банк проектов развития сельских территорий).

4.3. Внести изменения в условия и порядок проведения всероссийского конкурса информационно-просветительских проектов по сельской тематике, организуемого в рамках Госпрограммы развития сельского хозяйства. В настоящее время в конкурсе принимают участие представители средств массовой информации, что существенно сужает круг лиц, активно способствующих созданию положительного образа российского села и привлекательности работы в сельской местности. Необходимо включить в состав участников конкурса непосредственных участников проектов по сельскому развитию.

5. Основное содержание Государственной программы Российской Федерации по развитию сельских территорий

В первую (координационную) часть данной программы целесообразно включить меры, осуществляемые Минздравом России, Минкультуры России, Минпросвещения России и другими несельскохозяйственными министерствами и ведомствами в области развития сельских территорий.

При этом финансирование этих мер должно осуществляться в рамках соответствующих отраслевых программ при координации со стороны Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

Вторую часть программы составят меры, финансируемые из бюджета Минсельхоза России. При этом необходимо сохранить все меры поддержки сельского развития, содержащиеся в ныне действующей Государственной программе развития сельского хозяйства, включая поддержку малого и среднего бизнеса и сельской кооперации. Кроме этого, целесообразно предусмотреть:

меры по диверсификации сельской экономики как за счет диверсификации сельского хозяйства, так и развития в сельской местности несельскохозяйственных отраслей, включая предоставление малым сельскохозяйственным организациям, крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям, занимающимся сельскохозяйственной деятельностью, субсидируемых кредитов на организацию несельскохозяйственного бизнеса (переработка сельскохозяйственной продукции, аграрный и сельский туризм, органическое производство, сбор и переработка дикоросов, альтернативная энергетика);

представление ипотечных кредитов для молодых специалистов, работающих на селе, по льготной ставке;

выделение на конкурсной основе грантов для информационно-консультационных организаций, оказывающих консультационные услуги в области сельского развития;

субсидии на подключение к широкополосному Интернету для субъектов малого предпринимательства, ведущих хозяйственную деятельность в сельской местности, а также общественных организаций и инициативных групп граждан, осуществляющих проекты сельского развития;

расширение программы грантов по поддержке местных инициатив граждан. В настоящее время инициативы поддерживаются только по трем направлениям: создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских площадок; сохранение и восстановление природных ландшафтов, историко-культурных памятников; поддержка национальных и культурных традиций, народных промыслов и ремесел. Целесообразно не ограничивать тематику грантовой поддержки, а гранты предоставлять не только органам местного и общественного самоуправления, но и общественным и волонтерским организациям, отдельным гражданам или группам лиц, реализующим проекты сельского развития.

*Е.А. Галиновская,
ведущий научный сотрудник отдела
экологического и аграрного
законодательства Института
законодательства и сравнительного
правоведения при Правительстве
Российской Федерации,
кандидат юридических наук*

Организационно-правовые аспекты развития сельских территорий

В государственном управлении, научных исследованиях о такой категории, как «развитие сельских территорий» складываются разные представления. Вместе с тем, независимо от цели обращения к вопросу, под таким развитием в самом общем смысле понимают взаимосвязанные процессы поступательного улучшения социальной и хозяйственной сферы в пределах сельской местности. Такое понятие с очевидностью включает в себя больше аспектов, чем возникшее еще в XX веке понятие «социального развития села», намеренно отграничивающего решение социальных вопросов от аграрного производства. В последнее время активным стало обращение к относительно новой категории – «устойчивое развитие сельских территорий», производной от сформировавшейся на фоне попыток мирового сообщества решить социальные, экономические и экологические проблемы в их единстве идеи устойчивого развития общества.

В сравнении с первыми двумя категориями понятие «устойчивое развитие сельских территорий» рассматривается скорее как заданное и спланированное направление государственной деятельности и всего общества, включающее в себя решение организационными и правовыми методами взятых в комплексе проблем аграрной экономики, социальной жизни и охраны окружающей среды.

Таким образом, дискретный по своему характеру подход в решении проблем аграрного сектора экономики и территорий постепенно уступает место подходу комплексному и ложится в основу взаимосвязанных управленческих и правовых решений.

Такой подход требует особого правового механизма его реализации. По идее он должен предусматривать связь правового воздействия на взаимосвязанные отношения аграрного производства, организации сельской жизни, охраны природных и антропогенных ландшафтов и природных объектов, миграции сельского населения и других отношений в совокупности и формирующих тот самый процесс устойчивого развития сельских территорий. О перспективности данного подхода говорит и то, что именно в тесной связи социальные, экономические и экологические проблемы села могут быть разрешены. А также и то, что государственное управление и формирование направлений государственной политики в разных сферах опирается на

понимание универсальности функции государства, которое в конечном счете должно обеспечивать благосостояние общества, его равновесное социально-экономическое развитие. На это направлен в том числе ряд правовых и политических документов, принимаемых на основе общих инструментов стратегического планирования, отраженных в настоящее время в Федеральном законе от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Как предмет направленного государственного воздействия и как следствие – правового регулирования, понятие «устойчивое развитие сельских территорий» в современных федеральных законах было отражено впервые в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Частью 2 статьи 1 указанного закона закреплено при этом, что им установлены правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию территорий сельских поселений и соответствующих межселенных территорий (далее – устойчивое развитие сельских территорий). А устойчивое развитие сельских территорий – обеспечение устойчивого развития сельских территорий, занятости сельского населения, повышения уровня его жизни, в том числе оплаты труда работников, занятых в сельском хозяйстве, – в силу статьи 5 закона является одной из целей государственной аграрной политики.

В развитие Федерального закона «О развитии сельского хозяйства», указов Президента Российской Федерации принято несколько политико-правовых актов, среди которых особое место занимают: Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120; Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р; федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Заметим в то же время, что, несмотря на важность принятых мер, отраженных в приведенных и иных федеральных нормативных правовых актах, цель устойчивого развития сельских территорий, все же не имела в них самостоятельного значения и следовала за решением задач обеспечения продовольственной безопасности или развития сельскохозяйственной экономической отрасли. Можно сказать, что как самостоятельная цель государственного управления она нашла более последовательное отражение в утвержденной на основе Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской

Федерации на период до 2030 года (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р). Данным актом в том числе закреплено, что сельские территории Российской Федерации как таковые и сами по себе являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны. При этом Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия) направлена на создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения на основе преимуществ сельского образа жизни, что позволит сохранить социальный и экономический потенциал сельских территорий и обеспечит выполнение ими общенациональных функций – производственной, демографической, трудоресурсной, пространственно-коммуникационной, сохранение историко-культурных основ идентичности народов страны, поддержание социального контроля и освоенности сельских территорий. То есть целью Стратегии является именно комплексное разрешение проблем социально-экономического развития аграрных местностей, обеспечивающих собой комплексное (пространственное и отраслевое) социально-экономическое развитие Российской Федерации.

Как представляется, это направление государственного управления не должно быть потеряно с формированием нормативно-правовой и политико-правовой базы пространственного развития государства, равно как и развития отдельных отраслей экономики и социальной сферы. Особо важным это представляется в связи с утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 года № 207-р Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года. Указанные выше стратегии не должны действовать изолированно, цели и задачи, и методы реализации государственных решений, отраженные в них, не могут конкурировать или пересекаться. Залогом взаимосвязанных действий этих важных документов является и то, что развитие сельских территорий – это цель и Стратегии пространственного развития. Вместе с тем, считаем, обеспечение продуктивного взаимодействия этих актов потребует поступательной работы органов государственной власти, экспертов, представителей предпринимательства и социальной сферы на селе. Принятие стратегических актов в этом смысле является основой для формирования прочной организационно-правовой базы социально-экономического развития сельских территорий.

Н.П. Воронина,
доцент кафедры экологического
и природоресурсного права
Московского государственного
юридического университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук

К вопросу о концептуальной модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий

Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204⁹ обозначены национальные цели и стратегические задачи, направленные на социально-экономическое развитие Российской Федерации, увеличение численности населения, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания. Относительно сельских территорий реализация этих целей возможна через механизм обеспечения их устойчивого развития.

Определение институциональных и концептуальных основ устойчивого развития сельских территорий – вопрос, представляющий особую актуальность в настоящий период развития российского государства.

Устойчивое развитие сельских территорий – 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 земель. Реализация этих задач возможна на системной основе путем формирования концептуальной модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий.

Под концептуальной моделью правового регулирования нами понимается совокупность существенных признаков и характеристик внешнего и внутреннего правового воздействия на поведение участников общественных отношений посредством взаимосвязанных правовых средств, методов и способов, направленных на эффективное достижение целей и реализацию задач¹⁰.

Внутренняя сторона модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий – это концепция правового регулирования устойчивого развития сельских территорий, включающая в себя систему существенных признаков и характеристик правового воздействия на внутренние и внешние отношения по обеспечению сельскохозяйственного производства и устойчивого развития сельских

⁹ Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 (ред. от 19 июля 2018 года) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

¹⁰ Воронина Н.П. К вопросу о понятии и содержании модели правового регулирования создания и деятельности сельскохозяйственных кооперативов // *Фундаментальные и прикладные исследования кооперативного сектора экономики*. 2016. № 2. С. 6.

территорий, направленных на социально-экономическое развитие Российской Федерации, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель. Реализация концепции устойчивого развития сельских территорий осуществляется посредством государственной политики в сфере устойчивого развития сельских территорий. Государственная политика в области обеспечения устойчивого развития сельских территорий – система правовых, финансово-экономических и организационных мер, определяющих деятельность федеральных органов государственной власти, их территориальных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления¹¹. Одновременно устойчивое развитие сельских территорий – это направление государственной аграрной политики¹².

Устойчивое развитие сельских территорий возможно через создание благоприятных социально-экономических условий для выполнения сельскими территориями их общенациональных функций и решения задач территориального развития; обеспечение роста численности сельского населения, увеличения продолжительности жизни, уменьшения миграционного оттока населения; обеспечение занятости, повышение уровня и качества жизни сельского населения с учетом современных требований и стандартов; повышение эффективности сельского хозяйства и вклада сельских территорий в социально-экономическое развитие страны. Планируется, что реализация этих целей будет осуществляться с учетом развития сельской местности как единого территориального исторически сложившегося комплекса; использования различных форм государственной поддержки; партнерства между государством, органами местного самоуправления, бизнесом и сельским населением в целях обеспечения устойчивого развития сельских территорий; расширения и углубления связей сельских территорий с городами на основе агропромышленной интеграции и кооперации; развития местного самоуправления, институтов гражданского общества, всех форм кооперации в качестве базовых принципов реализации государственной политики по устойчивому развитию сельских территорий. Вместе с тем Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства», определяющий государственную аграрную политику, прямо не предусматривает экономическую кооперацию и интеграцию производителей сельскохозяйственной продукции в качестве цели, принципа и направления государственной аграрной

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // СЗ РФ. 2015. № 6. Ст. 1014.

¹² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р (ред. от 28 сентября 2018 года) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (раздел 8) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст.5489.

политики. Не предусматривается кооперация и интеграция производителей сельскохозяйственной продукции в качестве направления обеспечения устойчивого развития сельских территорий и в Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы¹³. Полагаем, что данные документы нуждаются в корректировке.

Внешняя сторона модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий – это совокупность политико-правовых и нормативных правовых актов, направленных на устойчивое развитие сельских территорий.

Внешняя сторона концептуальной модели правового регулирования устойчивого развития сельских территорий – это многоуровневая система правовых актов, направленных как на развитие сельского хозяйства в целом, так и на устойчивое развитие сельских территорий, в частности, взаимосвязанных по целям, направлениям, мероприятиям и срокам их реализации. Среди них: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года, Доктрина продовольственной безопасности до 2020 года¹⁴, Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года¹⁵.

Как следует из Стратегии устойчивого развития сельских территорий (далее – Стратегия), Правительство Российской Федерации видит в качестве интеграционного механизма крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), личных подсобных хозяйств (ЛПХ), иных малых форм хозяйствования сельскохозяйственные кооперативы. Объединение в сельскохозяйственные кооперативы малых и средних производителей сельскохозяйственной продукции позволит обеспечить занятость сельских жителей, повысить уровень их доходов, обеспечить доступ членов сельскохозяйственных кооперативов к заемным ресурсам и продукции производственного назначения, совместно использовать основные фонды. Вместе с тем отдельное внимание в Стратегии уделено лишь развитию сельскохозяйственных кредитных кооперативов. Планируется разработка концепции их развития на 2015–2020 годы и на период до 2030 года с обозначением роли и места кредитной кооперации в реализации Государственной программы развития

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (ред. от 30 ноября 2018 года) «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» // СЗ РФ. 2012. № 32. Ст. 4549.

¹⁴ Указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 года № 120 «Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 3 февраля 2010 года.

¹⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2010. № 50. Ст. 6748.

сельского хозяйства, с уточнением нормативно-правового регулирования, контроля и надзора деятельности кредитных кооперативов, создания центральной кредитно-финансовой организации системы сельскохозяйственной кредитной кооперации. Анонсировано, что государство будет поддерживать построение ее многоуровневой системы, предусматривающей формирование региональных кредитных кооперативов, механизмов повышения финансовой устойчивости кредитных кооперативов (резервный фонд), их региональных систем (фонд страхования сбережений членов кредитных кооперативов) и саморегулируемых организаций (компенсационный фонд), создание центральной кредитно-финансовой организации такой системы.

Развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов рассматривается среди мер государственной поддержки малых форм хозяйствования. За 2015–2017 годы на грантовую поддержку сельскохозяйственных потребительских кооперативов было направлено всего 8,4% от средств, выделенных КФХ и семейным фермам. Отсюда следует вывод о том, что среди малых форм хозяйствования сельскохозяйственные потребительские кооперативы вторичны.

Сельскохозяйственные производственные кооперативы получают бюджетную помощь на общих основаниях с иными аграрными коммерческими организациями. С одной стороны, это соответствует принципу развития конкуренции, но с другой – сельскохозяйственные производственные кооперативы, несмотря на то что являются коммерческими организациями, выполняют и социальные функции. Это и отличает их от иных коммерческих организаций. Поэтому их государственная поддержка должна осуществляться отдельно от крупных производителей сельскохозяйственной продукции. Полагаем, что необходимо объединение разрозненных правовых норм о государственной поддержке сельскохозяйственных кооперативов в единую государственную программу, направленную на поддержку малых форм хозяйствования и сельскохозяйственных кооперативов.

Л.А. Биткова,
заведующая кафедрой правоведения
ФГБОУ ВО «Российский
государственный аграрный
университет – МСХА
имени К.А. Тимирязева»,
кандидат юридических наук

К вопросу о сельском туризме в России: теоретико-правовой аспект

Специфика огромной территории нашей страны заключается в том, что, с одной стороны, это мощный потенциал, богатство, с другой стороны, именно в этом заключается причина не всегда эффективной управленческой деятельности, что снижает качество жизни в отдельных местностях. В постсоветский период наблюдалась тенденция массового сокращения сельскохозяйственных производств, отток населения из сельской местности, связанный с непривлекательностью условий жизни и отсутствием занятости.

Одной из важнейших стратегических целей современной государственной политики России является создание условий для устойчивого развития сельских территорий.

По поручению Президента Российской Федерации В.В. Путина¹⁶ Правительство Российской Федерации утвердило Стратегию устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегия)¹⁷. Стратегией предусмотрено создание благоприятных социально-экономических условий, стабилизация численности сельского населения, обеспечение занятости и повышение уровня жизни на селе, а также повышение эффективности сельскохозяйственного производства.

В качестве выхода из негативной экономической ситуации, сложившейся на сельских территориях, Стратегией определена поддержка фермерства, альтернативных форм занятости и самозанятости, в том числе развитие сельского туризма. Отмечается, что сельский туризм является не просто отраслью туристической индустрии, но и выполняет важные социально-экономические функции по созданию привлекательных рабочих мест, в том числе для сельской молодежи и женщин; по обустройству сельских территорий; по комплексному использованию природных и культурных потенциалов сельских территорий.

Несмотря на наличие в юридической и экономической литературе разных по форме и содержанию подходов к употреблению терминов

¹⁶ Итоги совместного заседания Государственного совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, апрель 2014 года // <<http://kremlin.ru/events/president/news/20839>>.

¹⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» // <<http://government.ru/docs/16757/>>.

«сельский туризм», «агротуризм», «деревенский туризм», представляется возможным отдать приоритет словосочетанию «сельский туризм» как наиболее употребляемому в нормативных и стратегических документах¹⁸.

Впервые содержание сельского туризма было раскрыто в положениях федеральной целевой программы «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 годы)», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 2 августа 2011 года № 644: «...Суть данного вида туризма заключается в отдыхе в сельской местности, где организационное обеспечение проживания туристов (в том числе питание, досуг, обслуживание и другое) берет на себя принимающая семья». В этой формулировке отражена двойственность природы сельского туризма – индивидуального вида туризма и малого семейного бизнеса. А применение существующих правовых механизмов регулирования отношений в сфере туризма для сельской местности представляется возможным только при наличии достаточных капиталовложений как со стороны государства, так и со стороны частных лиц, поскольку далеко не каждая сельская семья может похвастаться хорошими доходами или комфортными условиями проживания, иногда инфраструктура отсутствует полностью и это не способствует привлечению жителей к бизнесу в сельской местности. Такая задача стоит перед органами государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципального управления. К сожалению, на фоне всеобщей боязни последствий проявленной инициативы наблюдается предпочтение бездействовать, несмотря на предоставленную законодательством возможность действовать в рамках установленных полномочий по оказанию содействия в развитии туризма на территории субъекта Российской Федерации или муниципального образования¹⁹.

Однако активное развитие сельского туризма в Северо-Западном, Приволжском и Сибирском федеральных округах, а также в отдельных регионах Центрального федерального округа (в тройке лидеров – Иркутская, Калужская области и Алтайский край) свидетельствует о регулярности спроса на указанный вид туризма и заинтересованности сельских предпринимателей в осуществлении туристской деятельности

¹⁸ Статья 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 года № 316 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика»; распоряжения Правительства Российской Федерации: от 30 ноября 2010 года № 2136-р «Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»; от 7 февраля 2011 года № 165-р «Об утверждении Стратегии социально-экономического развития Приволжского федерального округа до 2020 года»; от 31 мая 2014 года № 941-р «Об утверждении Стратегии развития туризма в Российской Федерации на период до 2020 года» и другие.

¹⁹ Пункт 30.1 части 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»; статьи 14.1, 15.1, 16.1 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

в сельской местности, особенно эту инициативу поддерживают крестьянские (фермерские) хозяйства. Именно в этих субъектах сельский туризм получил конкретизацию и нормативное закрепление. Так, в соответствии со статьей 1 Закона Республики Бурятия от 21 ноября 1995 года № 210-1 «О туризме» установлено, что «туризм сельский – туризм, ориентированный на ознакомление с особенностями сельскохозяйственного природопользования, деревенским бытом, культурой, создающий условия для социально-экономического развития сельских сообществ, сети гостевых домов, поддержки и развития народных традиций на селе»²⁰. Законом Республики Алтай от 5 декабря 2008 года № 121-РЗ «О туризме в Республике Алтай» определено, что «сельский («зеленый») туризм – организация отдыха туристов в сельских населенных пунктах на основе договора найма жилого помещения, находящегося в собственности граждан, общая площадь спальных помещений которых не превышает 100 кв. метров»²¹. Закон Республики Крым от 14 августа 2014 года № 51-ЗРК «О туристской деятельности в Республике Крым» содержит дефиницию «туризм аграрный» – это путешествия, осуществляемые в целях ознакомления с сельскохозяйственным производством и деятельностью сельскохозяйственных предприятий на территории Республики Крым²².

Приведенные положения наглядно демонстрируют многоаспектность сельского туризма и формирование российского агротуристского рынка «снизу», что говорит о его перспективности. Но, на наш взгляд, серьезным фактором, препятствующим быстрому развитию сельского туризма, является отсутствие комплексного подхода, единой концепции развития сельского туризма (агротуризма) в России, предусматривающей разработку соответствующих федеральных законодательных и иных нормативных актов, регулирующих отдельные аспекты агротуристской деятельности, финансовое обеспечение этого процесса (системы льготного кредитования, субсидирования и налоговых льгот), кадровые вопросы.

Таким образом, государство должно быть заинтересовано в развитии и правовом регулировании сельского туризма, так как это позволит снизить финансовую нагрузку на государственную поддержку сельского хозяйства. При этом важно четко определить, что основным поставщиком услуг в рассматриваемой сфере должны быть сельскохозяйственные товаропроизводители, осуществляющие несельскохозяйственный вид деятельности с учетом природных условий и культурно-исторического наследия каждого региона при неуклонном соблюдении требований охраны окружающей среды, стандартов качества и безопасности туристов на отдыхе.

²⁰ <<https://base.garant.ru/29510027>>.

²¹ <<https://base.garant.ru/32107770>>.

²² <<https://base.garant.ru/23701918>>.

С.А. Липски,
*заведующий кафедрой земельного
права ФГБОУ ВО «Государственный
университет по землеустройству»,
доктор экономических наук*

Виды разрешенного использования земельных участков сельскохозяйственного назначения: проблемы их установления и изменения

Необходимым условием устойчивого развития сельских территорий является стабильность землепользования и четкое законодательное регулирование правового режима земель – главного средства сельскохозяйственного производства. Такой режим для них определяется исходя из их принадлежности к определенной целевой категории и вида разрешенного использования.

Современное понятие «вид разрешенного использования земельного участка» (далее – ВРИ ЗУ) появилось в градостроительном законодательстве и больше соответствует селитебным территориям. Но с учетом положений Градостроительного кодекса Российской Федерации (далее – ГрК РФ) в 2010 году в пункт 2 статьи 7 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ) также была включена норма о ВРИ ЗУ, согласно которой конкретные их виды определяются в соответствии со специальным классификатором²³. Такой классификатор был разработан, и в 2014 году его утвердило Минэкономразвития России²⁴. Применительно к сельскохозяйственному землепользованию в нем приведены вполне взаимозаменяемые виды, например: выращивание зерновых и иных сельскохозяйственных культур (код – 1.2), овощеводство (1.3), выращивание тонирующих, лекарственных, цветочных культур (1.4), скотоводство (1.8), свиноводство (1.11).

Определяются ВРИ ЗУ в градостроительных регламентах. При этом сложилась казусная ситуация, связанная с тем, что для ряда земель такие регламенты не устанавливаются. В частности, в отношении земель лесного фонда действуют «свои» лесохозяйственные регламенты. Нет градостроительных регламентов и для сельскохозяйственных угодий в составе земель сельскохозяйственного назначения.

В связи с этим Верховным Судом Российской Федерации было отмечено²⁵, что поскольку такие регламенты для сельскохозяйственных угодий не устанавливаются, то решения об изменении одного ВРИ ЗУ на другой для них должны приниматься в соответствии с иными

²³ Федеральный закон от 22 июля 2010 года № 167-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об оценочной деятельности в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Рос. газ. 2010. 26 июля.

²⁴ Приказ Минэкономразвития России от 1 сентября 2014 года № 540 «Об утверждении классификатора видов разрешенного использования земельных участков» // ИПС КонсультантПлюс.

²⁵ Обзор судебной практики Верховного Суда Российской Федерации за IV квартал 2013 года // ИПС КонсультантПлюс.

федеральными законами. А так как в ЗК РФ или иных законах этого нет, то и изменение ВРИ ЗУ для них невозможно. Точнее – это возможно, но только если такой участок перевести в другую категорию (изменение ВРИ ЗУ для сельскохозяйственных угодий, расположенных в населенных пунктах, осуществляется согласно общим правилам градостроительного законодательства). И это лишь она из проблем, связанных с установлением и изменением ВРИ ЗУ.

Последние полтора-два года ведется работа по совершенствованию правового регулирования вопросов установления ВРИ ЗУ. Ее результатом стал законопроект «О внесении изменений в Земельный кодекс Российской Федерации и некоторые законодательные акты Российской Федерации (в целях совершенствования определения видов разрешенного использования земельных участков)»²⁶, внесенный Правительством Российской Федерации в Государственную Думу 25 июня 2018 года²⁷.

Представляется правильным, что, согласно законопроекту, детальную регламентацию вопросов установления ВРИ ЗУ предлагается осуществить именно в ЗК РФ (а не в ГрК РФ) – ведь все другие ключевые моменты, связанные с земельными участками (их понятие и характеристики, процедуры их преобразования), закреплены именно в нем. Но применительно к сельскохозяйственным угодьям предложено, как представляется, не самое оптимальное решение. Так, предусматривается, что для различных земель ВРИ ЗУ будут устанавливаться следующими регламентами их использования:

- 1) градостроительными (как и в настоящее время, причем их сфера действия и порядок установления не изменяются);
- 2) лесохозяйственными (предусмотренными лесным законодательством с 2006 года²⁸), действующими в отношении земельных участков, находящихся в границах лесничеств и лесопарков;
- 3) положениями об особо охраняемых природных территориях – в отношении земельных участков, расположенных в границах указанных территорий.

О сельскохозяйственных же угодьях дается отсылка к региональному законодательству – для них ВРИ ЗУ будет устанавливаться и изменяться в порядке, утвержденном законом субъекта Российской Федерации. Предлагаемая передача этого ключевого федерального полномочия в сфере законодательного регулирования, во-первых, не соответствует новейшей законодательной практике федерального законодателя (например, в 2014 году были существенно ограничены возможности регионального законодательства в вопросах предоставления земельных участков²⁹). Во-вторых, отсылка к

²⁶ <<http://sozd.parliament.gov.ru/bill/496293-7>>.

²⁷ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 июня 2018 года № 1261-р // Официальный интернет-портал правовой информации.

²⁸ Ст. 87 Лесного кодекса Российской Федерации.

²⁹ Липски С.А. Земельное право: учебник. М.: Кнорус, 2017. 340 с.

региональному законодательству, как правило, применяется в случаях, когда оптимального решения на федеральном уровне не удастся найти (например, делегирование в 2002 году регионам наиболее спорных вопросов оборота земельных участков сельскохозяйственного назначения³⁰). Но как раз сейчас на федеральном уровне имеется неплохая идея, имеющая высокие шансы легализации. Так, в течение последних 3–4 лет активно обсуждается вопрос о сельскохозяйственных регламентах³¹, которые как разновидность землеустроительной документации определяют особенности правового режима земель сельскохозяйственного назначения и станут правилами их использования и охраны, установления для них ВРИ ЗУ (и их изменения).

Причем сама по себе идея подключить региональных законодателей правильная, ошибочно лишь полное умолчание в федеральном законе (в предлагаемой новой главе ЗК РФ) о сельскохозяйственных угодьях (нет даже отсылок к другим федеральным законам) при наличии таких отсылок по всем остальным землям. Представляется, что следовало бы наделить региональных законодателей соответствующими правами (в вопросах порядка установления и изменения ВРИ ЗУ для сельскохозяйственных угодий), но с указанием на то, что эти вопросы должны ими решаться с учетом норм федерального законодательства о землеустройстве.

Так как пока в указанном законодательстве таких норм нет, то следовало бы указать в переходных положениях рассматриваемого законопроекта на то, что порядок разработки сельскохозяйственных регламентов определяется региональными законами (как это и сейчас в законопроекте), но обязательно предусмотрев, что этот порядок не может противоречить нормам федерального законодательства о землеустройстве. То есть если федеральный законодатель (или даже уполномоченный на то федеральный орган исполнительной власти) определит дополнительные требования к разработке таких регламентов – их нужно будет выполнять.

³⁰ Липски С.А. Новое в законодательной базе аграрного сектора // Экономист. 2004. № 8. С. 89–94.

³¹ Кресникова Н.И. Разработка регламентов сельскохозяйственного землепользования // АПК: экономика, управление. 2014. № 7. С. 28–34; Волков С.Н., Липски С.А. Правовые и землеустроительные меры по вовлечению неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения в хозяйственный оборот и обеспечению их эффективного использования // Землеустройство, кадастр и мониторинг земель. 2017. № 2. С. 5–10.

Ю.А. Симагин,
*заведующий лабораторией ФГБНУ
«Институт социально-экономических
проблем народонаселения РАН»,
кандидат географических наук*

Динамика численности населения как показатель устойчивого развития сельских территорий России

Одним из важнейших индикаторов и одновременно факторов устойчивого развития любой территории является стабильная или относительно медленно увеличивающаяся (до 1% ежегодно) численность населения. В этом смысле Российская Федерация в целом характеризовалась устойчивостью развития с 2010 года, когда численность населения страны после многолетнего перерыва стала увеличиваться. За период 2010–2018 годов численность постоянного населения страны (в сравнимых границах), по официальным данным Росстата, выросла на 1,1%.

В 2018 году, по предварительным данным Росстата, зафиксировано сокращение численности постоянного населения России, так как положительное сальдо внешних миграций не перекрыло естественную убыль населения, выросшую из-за изменения возрастной структуры населения страны. Эта тенденция была предсказана демографами заранее в связи с тем, что в последние годы в возраст с максимальной рождаемостью (20–30 лет) входят малочисленные поколения людей, родившиеся в самом конце XX века – первые годы XXI века, что обуславливает резкое сокращение численности рождающихся детей.

Переломить эту негативную тенденцию можно двумя путями. Первый – за счет увеличения суммарного коэффициента рождаемости: среднего количества детей, рождающихся у женщины в течение жизни. Этот коэффициент должен быть не менее 2,1 (в России в настоящее время – около 1,8). Для этого необходима разнообразная поддержка (не только финансовая и не только со стороны государства) многодетных семей, что еще раз было подчеркнуто Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию 20 февраля 2019 года. Но на этом пути практически невозможно достигнуть необходимых результатов в ближайшие годы ввиду большой инерционности демографических процессов.

Второй путь – это снижение смертности, которое должно выражаться в увеличении средней ожидаемой продолжительности жизни населения до 80 лет и выше. Это отражено в качестве одной из главных целей в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Закономерно, что основой для устойчивого роста численности населения России в целеполагающих документах называется именно естественный прирост населения, а не внешние миграции, которые наряду с положительными

демографическими результатами могут иметь и многочисленные негативные последствия (экономические, социально-культурные и другие), как это видно на примере европейских стран.

При этом отдельные территории Российской Федерации не отличаются динамикой численности населения, свидетельствующей о возможности их устойчивого демографического развития. Лучший потенциал для устойчивого развития в перспективе имеет сельская местность, так как среди сельского населения суммарный коэффициент рождаемости превышает значение 2,1 – необходимое для стабильной численности населения (среди городского населения значение этого коэффициента в последние годы – около 1,7). Но в России в сельской местности и уровень смертности значительно выше, чем в городских населенных пунктах, что нивелирует относительно высокий уровень рождаемости и приводит к более значительной естественной убыли сельского населения по сравнению с городским. При этом в России, по демографическим показателям (как и по большинству других социально-экономических), очень велика территориальная дифференциация, без анализа которой невозможно понять реальную картину происходящих процессов.

Самый подробный уровень, на котором можно провести анализ динамики численности населения, по официальным данным текущего учета населения, – это муниципальные районы и городские округа, составляющие субъекты Российской Федерации. Такой анализ позволяет провести база данных «Муниципальная Россия»³², сформированная в ФГБУН «Институт социально-экономических проблем народонаселения РАН». Эта база данных постоянно обновляется и в настоящее время содержит 105 переменных за период после проведения последней всеобщей переписи населения в 2010 году до начала 2018 года по всем 2327 муниципальным образованиям России первого уровня (МО – городским округам и муниципальным районам) в границах страны 2010 года, связанным с динамикой численности населения (количество постоянного населения, естественный прирост, миграции, преобладающие занятия, официальные доходы).

При этом муниципальные районы можно считать сельскими территориями, хотя их административными центрами часто являются небольшие города и поселки городского типа. А городские округа, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», должны представлять собой большие города, возможно, с их ближайшим сельским окружением. Группы с разной динамикой численности населения по этим типам муниципальных образований за период с момента всероссийской переписи населения 2010 года до начала 2018 года показаны в таблице 1.

³² База данных «Муниципальная Россия». Авторы и правообладатели: *Пацюрковский В.В., Коленникова О.А., Симагин Ю.А.* Номер государственной регистрации: RU 2014620760 от 27 мая 2014 года.

Таблица 1

Группы муниципальных образований (МО) с разными темпами динамики численности населения в 2010–2018 годах по типам муниципальных образований России, (%)

Группы МО по динамике численности населения	Тип муниципального образования		
	Городской округ	Муниципальный район	Все МО (в границах России 2010 года)
Рост численности населения	37,8	15,1	20,8
Сокращение численности населения до 2% в год	57,9	71,1	67,8
Сокращение численности населения более 2% в год	4,3	13,8	11,4
Всего	100	100	100

Источник: база данных «Муниципальная Россия»^Е

Хорошо видно, что положительная динамика численности населения отмечается только примерно в 1/5 муниципальных образований страны, и среди муниципальных районов (то есть на сельских территориях) таких значительно меньше. Соответственно, сокращение численности населения для сельских территорий более характерно, причем почти в 14% муниципальных районов оно происходит очень быстрыми темпами – более 2% в среднем за год. Это значение в демографической науке считается границей быстрой депопуляции, которая уже в среднесрочной перспективе может привести к почти полному обезлюдению той или иной территории и, соответственно, почти полному прекращению на таких территориях экономической деятельности.

Поскольку средняя площадь муниципальных районов значительно больше, чем городских округов, рост численности населения наблюдался в последние годы лишь примерно на 10% площади России, а на остальных 90% продолжалась депопуляция, как и в стране в целом за период 1993–2009 годов. В целом МО с быстрым сокращением численности населения образуют в России два основных ареала, занимающих на карте страны противоположные части (таблица 2).

Таблица 2

Группы муниципальных образований с разными темпами динамики численности населения в 2010–2018 годах по федеральным округам России, (%)

Федеральный округ	Группы МО по динамике численности населения:			
	Рост численности населения	Сокращение численности населения до 2% в год	Сокращение численности населения более 2% в год	Всего
Центральный	18,4	66,1	15,5	100,0
Северо-Западный	20,5	57,5	22,0	100,0
Южный (в границах 2010 года)	26,0	71,7	2,3	100,0
Северо-Кавказский	59,0	40,3	0,7	100,0
Приволжский	13,2	73,9	12,8	100,0
Уральский	25,9	66,8	7,3	100,0
Сибирский	18,7	74,7	6,6	100,0
Дальневосточный	12,2	70,9	16,9	100,0
Россия в целом (в границах 2010 года)	20,8	67,8	11,4	100,0

Источник: база данных «Муниципальная Россия»Е

Западный ареал – это значительная доля муниципалитетов в Северо-Западном, Центральном и Приволжском федеральных округах Российской Федерации. Здесь сильной депопуляцией отличаются, как правило, муниципальные районы, возглавляемые малыми городскими населенными пунктами с численностью населения до 20 тысяч жителей, а также районы с исключительно сельским населением. В них сформировалась «старая» возрастная структура населения со значительной естественной убылью из-за массового миграционного оттока молодежи в большие города и восточные регионы страны начиная еще с середины XX века. В последние годы негативные тенденции усилились, что и привело к быстрому сокращению численности населения более чем в 1/10 муниципалитетов.

Восточный ареал быстрой депопуляции (более 1/6 от общего количества муниципалитетов) – территория Дальнего Востока России. Здесь до 1990-х годов, как правило, наблюдался рост численности населения за счет миграционного притока людей в трудоспособном возрасте из западных регионов России и республик бывшего СССР, а также высокого естественного прироста среди сформировавшегося населения с молодой возрастной структурой. Но в рыночных экономических условиях по различным причинам начался интенсивный

миграционный отток жителей, который продолжается и в настоящее время. В итоге в последние годы даже при наблюдающемся естественном приросте численность населения многих МО сокращается очень быстро. Такая динамика численности населения явно противоречит тому, что развитие Дальнего Востока является приоритетом социально-экономического развития Российской Федерации на следующие годы и десятилетия, о чем неоднократно заявлялось на разных уровнях государственной власти.

Наибольшую тревогу вызывает ситуация в муниципальных образованиях, где за период 2010–2018 годов численность населения сокращалась быстрее, чем на 3% в среднем за год (при критическом значении уже в 2%, о чем говорилось выше). Всего таких муниципальных районов и городских округов – 25 (без учета МО, где население сократилось за счет изменения границ с соседними МО). И все четыре городских округа из этого списка – это бывшие муниципальные районы, преобразованные в городские округа: три – в Магаданской области и один – в Сахалинской области. Среди муниципальных районов анти-лидерами по динамике численности населения являются Мамско-Чуйский район в Иркутской области (сокращение на 29,78% за фактически 7 лет с момента всеобщей переписи населения 2010 года до начала 2018 года), Атюрьевский район в Республике Мордовия (сокращение на 26,54%), Струго-Красненский район в Псковской области (сокращение на 25,55%).

В целом можно сказать, что распространившаяся в стране в последние годы практика административно-территориальных преобразований муниципальных районов в городские округа ускоряет процесс депопуляции сельских территорий. В итоге во многих городских округах страны сельские жители в настоящее время составляют большинство населения муниципального образования (городской округ Серебряные Пруды в Московской области – 62,4%, городской округ Кировский в Ставропольском крае – 63%, городской округ Курильский в Сахалинской области – 71,9% и другие), что противоречит Федеральному закону от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», хотя формально ему может соответствовать.

Акцент в рамках вновь созданного городского округа на развитие небольшого города или поселка городского типа (бывшего административного центра муниципального района) приводит к ускорению миграционного оттока сельских жителей с остальной территории, особенно молодежи и населения трудоспособного возраста с детьми. Из-за изменения возрастной структуры жителей вследствие миграций сокращается и естественный прирост населения (или увеличивается естественная убыль), что еще более усиливает депопуляцию.

При сокращении численности населения и необходимости концентрации бюджетных средств, скорее, нужно было идти по пути объединения сельских поселений в одно в рамках муниципального района, как это было сделано, например, в Кировской области. В ней

Мурашинский муниципальный район состоит из городского поселения «Город Мураши» и Мурашинского сельского поселения (вся остальная территория района), Богородский район – из городского поселения «ПГТ Богородское» и Ошланского сельского поселения (вся остальная территория района).

При этом пусть даже при сокращении территориальной доступности сельских жителей до органов местного самоуправления сохраняются особенности именно сельских территорий с их образом жизни, структурой хозяйства, культурным потенциалом. В перспективе все это и может обеспечить устойчивое развитие сельских территорий, что при сохранении имеющейся высокой рождаемости и при условии сокращения высокой смертности обеспечит естественный прирост населения в сельской местности, необходимый для демографического развития России в целом. При включении сельских поселений в состав городского округа сельские особенности, в том числе демографические, как правило, исчезают.

Отдельный вопрос – преобразование поселков городского типа (ПГТ), которые являлись отдельными административно-территориальными единицами, во-первых, в сельские населенные пункты, во-вторых, в микрорайоны удаленных от них городов. Пример из первого варианта – районный центр Кулунда в Алтайском крае с численностью населения около 15 тысяч человек, являющийся также значительным промышленным и транспортным центром. В данном случае ПГТ нужно было преобразовывать, скорее, в город, чем в село. Сотни городов в России имеют меньший демографический и экономический потенциал, чем село Кулунда. Второй пример – бывший ПГТ Рязановский, расположенный более чем в 40 километрах от города Егорьевска, микрорайоном которого он является после преобразования Егорьевского муниципального района Московской области в городской округ.

В обоих случаях разрушается единая система расселения, в которой поселки городского типа играют роль связующего звена между городами и сельскими населенными пунктами. Разрушение связей в системе расселения приводит к ее деградации, что в первую очередь проявляется в ускорении депопуляции сельской местности и прекращении экономической деятельности на обширных территориях. Количество поселков городского типа в России за период 1991–2018 годов сократилось с 2230 до 1195, то есть практически в 2 раза.

Таким образом, анализ динамики численности населения сельских территорий на уровне муниципальных образований говорит о том, что устойчивым развитием с демографической точки зрения за последние годы могут характеризоваться только около 15% муниципальных районов. Усиливает нестабильность развития сельских территорий страны идущие во многих регионах процессы преобразования муниципальных районов в городские округа и исчезновения поселков городского типа, что можно предотвратить корректировкой законодательства.

РЕШЕНИЕ
Совета законодателей Российской Федерации
при Федеральном Собрании Российской Федерации

О реализации Стратегии устойчивого развития сельских территорий
Российской Федерации на период до 2030 года

г. Москва

13 декабря 2018 года

Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 года № 151-р (далее – Стратегия), направлена на создание условий для обеспечения повышения качества и уровня жизни сельского населения, сохранения социального и экономического потенциала сельских территорий и историко-культурных основ идентичности народов страны.

Основой Стратегии стали положения Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 года № 2136-р, и федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июля 2013 года № 598 (далее – федеральная целевая программа).

Действие федеральной целевой программы досрочно прекращено Правительством Российской Федерации с 1 января 2018 года, а ее мероприятия включены в подпрограмму «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 года № 717 (далее – подпрограмма). В то же время уменьшены объемы финансирования мероприятий подпрограммы в 2018, 2019 и 2020 годах соответственно на 5,3 млрд. рублей, 8,5 млрд. рублей и 10,1 млрд. рублей по сравнению с объемами финансирования, предусмотренными федеральной целевой программой (соответственно 23,1 млрд. рублей, 25,9 млрд. рублей и 28,9 млрд. рублей). При этом федеральная целевая программа, по оценке Министерства экономического развития Российской Федерации, ежегодно признавалась одной из самых эффективных среди федеральных целевых программ и государственных программ Российской Федерации.

Вопросы устойчивого развития сельских территорий и социальной сферы села находятся в центре внимания Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и

природопользованию и Комитета Государственной Думы по аграрным вопросам.

Стали традиционными ежегодные встречи Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации В.И. Матвиенко с тружениками социальной сферы села. В 2017–2018 годах проведен ряд мероприятий по вопросам реализации Стратегии, в том числе парламентские слушания «Правовые и социальные аспекты устойчивого развития сельских территорий» под председательством Председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Володина, в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации проведен форум «Социальное развитие села – основа территориального развития Российской Федерации», в рамках которого состоялось пленарное заседание «Пространственное развитие России: потенциал сельских поселений».

Практика подтверждает, что в Российской Федерации есть все предпосылки для формирования на сельских территориях современной социальной инфраструктуры при всесторонней государственной поддержке.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2018 год и на плановый период 2019 и 2020 годов» на реализацию мероприятий подпрограммы в 2018 году было выделено 17,8 млрд. рублей.

Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» предусмотрено финансирование мероприятий подпрограммы в рамках ведомственной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий» Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее – ведомственная целевая программа) и при распределении дополнительных бюджетных средств увеличено финансирование ее мероприятий в 2019 и 2020 годах соответственно на 1,9 млрд. рублей и 2,0 млрд. рублей и составят в 2019 году – 17,4 млрд. рублей, 2020 году – 18,8 млрд. рублей.

В целях повышения уровня социально-экономического развития сельских территорий Президентом Российской Федерации дано поручение Правительству Российской Федерации разработать и утвердить государственную программу Российской Федерации по развитию сельских территорий до 1 июня 2019 года (перечень поручений от 31 октября 2018 года № Пр-2014).

В ходе разработки проекта указанной государственной программы Российской Федерации важно не использовать действовавший в федеральной целевой программе подход, когда мероприятия реализуются только в тех населенных пунктах, где осуществляются инвестиционные проекты в сфере агропромышленного комплекса. При таком подходе ежегодно охватывается от 3 до 6 процентов населенных пунктов.

Принимая во внимание вышеизложенное и необходимость выработки мер по интеграции сельских территорий в общее экономическое и социальное пространство страны, Совет законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании Российской Федерации **р е ш и л :**

1. Рекомендовать палатам Федерального Собрания Российской Федерации:

рассматривать и принимать в первоочередном порядке проекты федеральных законов, направленных на решение вопросов социально-экономического развития сельских территорий;

проводить в рамках парламентского контроля постоянный мониторинг реализации Стратегии;

поддержать предложение Комиссии Совета законодателей Российской Федерации по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии об обращении к Президенту Российской Федерации о рассмотрении возможности объявления в Российской Федерации Года российского села.

2. Рекомендовать Комиссии Совета законодателей по аграрно-продовольственной политике, природопользованию и экологии совместно с Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и природопользованию и Комитетом Государственной Думы по аграрным вопросам организовать в 2019 году проведение форума «Устойчивое развитие сельских территорий – потенциал развития Российской Федерации».

3. Рекомендовать Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:

дальнейшего совершенствования законодательства Российской Федерации в целях повышения уровня жизни сельского населения и развития сельских территорий, а также выполнения задачи по продолжению поддержки развития сельскохозяйственной кооперации, предусмотренной в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

увеличения объемов финансирования ведомственной целевой программы при корректировке параметров федерального бюджета на 2019 год;

определения понятий «сельские территории» и «городские территории» и закрепления их в федеральном законодательстве;

включения в план мероприятий по реализации в 2018–2020 годах Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 января 2018 года № 118-р, дополнительных мер, направленных на привлечение инвестиций;

включения в перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденный Указом Президента Российской Федерации

от 14 ноября 2017 года № 548, показателей, характеризующих социально-экономический уровень жизни населения, предусмотрев такие отдельные значения для городского и сельского населения, как ожидаемая продолжительность жизни при рождении, доля населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, установленной в субъекте Российской Федерации, и другие;

оценки дальнейшего существования сельских поселений с численностью населения до 100 человек с учетом затрат на поддержание их объектов инфраструктуры в соответствии с установленными нормативами и требованиями технических регламентов либо переселения населения из указанных сельских поселений в более крупные сельские поселения, где осуществляется развитие отраслей агропромышленного комплекса, пищевой и перерабатывающей промышленности;

принятия мер для предотвращения разбалансированности местных бюджетов и увеличения доли собственных доходов местных бюджетов в целях обеспечения условий для развития муниципальных образований и саморазвития населения сельских территорий;

совершенствования системы финансового обеспечения исполнения полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в целях соблюдения установленного федеральным законодательством требования, в соответствии с которым наделение органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления расходными полномочиями допускается исключительно с одновременной передачей им необходимых материальных и финансовых ресурсов, а также совершенствования правовых механизмов, обеспечивающих предотвращение наделения органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления дополнительными полномочиями без соответствующего финансового обеспечения;

включения в проект государственной программы Российской Федерации по развитию сельских территорий на период до 2030 года мероприятий, обеспечив объем их финансирования в размере, не менее установленного паспортом федеральной целевой программы, а также мероприятий отраслевых государственных программ Российской Федерации, запланированных к реализации на сельских территориях, с соответствующими целевыми показателями и объемами финансирования;

включения в проект Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года положений о важнейшем значении сельских территорий и малых городов для поддержания устойчивости системы расселения на территории Российской Федерации;

расширения зон покрытия сотовой связью в целях организации доступа к такой связи, а также к информационно-телекоммуникационной

сети Интернет на территориях сельских населенных пунктов и сельскохозяйственных угодий;

распространения в целях усиления предоставления дополнительных гарантий социального обеспечения права получения повышенной фиксированной выплаты к страховой пенсии по старости и к страховой пенсии по инвалидности, установленной частью 14 статьи 17 Федерального закона «О страховых пенсиях», на всех лиц, проработавших не менее 30 лет в сельском хозяйстве, в том числе на проживающих на дату вступления в силу указанного федерального закона вне пределов сельской местности;

распространения на проживающих и работающих в сельской местности работников организаций культуры мер социальной поддержки, аналогичных мерам социальной поддержки проживающих и работающих в сельской местности работников медицинских и образовательных организаций;

дополнительного стимулирования в 2019 году развития системы целевого обучения по программам высшего образования по направлениям подготовки специалитета в медицинских образовательных организациях высшего образования с целью дальнейшего трудоустройства специалистов в первичное звено здравоохранения в сельской местности;

разработки и реализации дополнительных мер поддержки молодых специалистов, проживающих и работающих в сельской местности, в том числе в части применения механизмов государственно-частного партнерства при строительстве жилья для молодых специалистов, трудоустраивающихся в организации агропромышленного комплекса Российской Федерации;

разработки стандарта благополучия для достижения гарантированного уровня качества жизни граждан Российской Федерации вне зависимости от места их проживания на территории Российской Федерации.

4. Рекомендовать Министерству сельского хозяйства Российской Федерации рассмотреть возможность подготовки докладов по результатам ежегодного мониторинга развития сельских территорий и представления их палатам Федерального Собрания Российской Федерации.

5. Рекомендовать Министерству просвещения Российской Федерации совместно с Министерством науки и высшего образования Российской Федерации:

продолжить осуществление контроля за реализацией программы «Содействие созданию в субъектах Российской Федерации (исходя из прогнозируемой потребности) новых мест в общеобразовательных организациях» на 2016–2025 годы, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 октября 2015 года № 2145-р, на сельских территориях;

содействовать дальнейшему совершенствованию подготовки кадров для работы в сельской местности, обеспечив приоритетность

обучения по соответствующим специальностям для молодежи из сельской местности, в том числе за счет целевого обучения.

6. Рекомендовать Министерству цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации совместно с Министерством просвещения Российской Федерации, Министерством здравоохранения Российской Федерации и Министерством культуры Российской Федерации обеспечивать подключение медицинских, образовательных организаций и организаций культуры, расположенных в сельской местности, к информационно-телекоммуникационной сети Интернет в приоритетном порядке.

7. Рекомендовать Министерству культуры Российской Федерации: доработать проект концепции клубной деятельности в Российской Федерации на период до 2030 года и внести его в установленном порядке на рассмотрение Правительства Российской Федерации в 2019 году;

поддерживать проекты, направленные на развитие культуры на селе, в том числе оказывать содействие сельским творческим коллективам.

8. Рекомендовать Министерству здравоохранения Российской Федерации:

провести анализ опыта работы в субъектах Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки проживающих и работающих в сельской местности работников медицинских организаций;

продолжить методическую и консультативную работу с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в сфере охраны здоровья;

совершенствовать работу по обеспечению доступности медицинской помощи на селе, в том числе в части развития санитарной авиации.

9. Рекомендовать органам государственной власти субъектов Российской Федерации:

продолжить проведение постоянного мониторинга качества жизни населения сельских территорий, обеспечить проведение мониторинга мероприятий по повышению доступности и качества медицинской помощи гражданам, проживающим в сельской местности;

уделять особое внимание привлечению в сельскую местность молодых специалистов в возрасте не старше 35 лет, одиноко проживающих или состоящих в браке, имеющих высшее (среднее профессиональное) образование;

разработать территориальные программы предоставления мер социальной поддержки специалистам, занятым в социальной сфере села;

ускорить развитие транспортной инфраструктуры сельских территорий в целях обеспечения доступности оказания медицинской помощи населению, проживающему на селе;

обратить особое внимание на необходимость первоочередного введения в эксплуатацию подъездных дорог с твердым покрытием к

сельским населенным пунктам при планировании мероприятий по строительству дорог;

продолжить выделение грантов для реализации местных инициатив граждан, проживающих в сельской местности, в целях активизации участия сельского населения в решении вопросов, касающихся социально-экономического развития сельских территорий;

расширить практику использования мобильных медицинских бригад для оказания первичной медико-санитарной помощи в сельских поселениях, в которых преимущественно проживают лица старше трудоспособного возраста либо которые расположены на значительном удалении от медицинской организации и (или) имеют плохую транспортную доступность с учетом климато-географических условий, а также передвижных медицинских комплексов для оказания медицинской помощи жителям сельских поселений с численностью населения до 100 человек;

развивать стационарозамещающие технологии предоставления социальных услуг, в том числе по долговременному уходу за гражданами старшего поколения, полностью или частично утратившими способность к самообслуживанию, и инвалидами I и II групп (III и IV степени тяжести), в том числе инвалидами с детства, а также расширять сеть социальных пунктов проката технических средств реабилитации и абилитации для временного обеспечения указанных категорий граждан этими техническими средствами.

10. Направить настоящее решение в Правительство Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство экономического развития Российской Федерации, Министерство просвещения Российской Федерации, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации, Министерство здравоохранения Российской Федерации, Министерство культуры Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Сопредседатель
Совета законодателей
Российской Федерации
при Федеральном Собрании
Российской Федерации,
Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации

Сопредседатель
Совета законодателей
Российской Федерации
при Федеральном Собрании
Российской Федерации,
Председатель
Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации

В.И. МАТВИЕНКО

В.В. ВОЛОДИН

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Комитет Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике
и природопользованию

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК

№ 5 (719)

**О мерах Правительства Российской Федерации по устойчивому
развитию сельских территорий**

(к «правительственному часу» 454-го заседания
Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
13 марта 2019 года)

Под общей редакцией
начальника Аналитического управления
Аппарата Совета Федерации,
доктора экономических наук
В.Д. Кривова

Редакторская группа:
М.О. Орлов, В.И. Савинков, Н.Г. Кузьмина, Л.И. Холод, Р.Л. Кохнович,
А.Н. Лукьянова, Е.Ю. Платонова

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления делами
Аппарата Совета Федерации

Электронная версия Аналитического вестника размещена: в сети Интранет Совета Федерации
в разделе «Информационные материалы» и в сети Интернет (www.council.gov.ru)
в разделе «Аналитические материалы»

При перепечатке и цитировании материалов ссылка на настоящее издание обязательна

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 1.03.2019. Формат 60x84 1/8. Усл. печ. л. 12,09.
Тираж 200 экз. Заказ №