

# Совершенствование правового регулирования развития сельских территорий как фактор укрепления Российской Федерации

---

Петюкова Оксана Николаевна, д.ю.н.,  
профессор Кафедры международного и публичного права  
Юридического факультета  
Финансового университета при Правительстве Российской Федерации



Государственный человек более других сограждан должен быть одушевлен, движим и руководствован любовью к Отечеству. Он должен любовью к Отечеству жить, вливать ее в своих подчиненных и быть примером в ней всему государству. Нет ничего невозможного, когда путь озаряется любовью к Отечеству.

*Гавриил Романович Державин (1743-1816),  
русский поэт,  
государственный деятель Российской империи*

- *Какие меры необходимы для того, чтобы увидеть сельский населенный пункт современным, обустроенным, удобным для жизни, процветающим?*
- *Как выстроить обновленную Стратегию пространственного развития для возрождения села?*
- *Каковы приоритеты правового регулирования развития сельских территорий?*

- ✓ **Нормативная правовая база**
- ✓ **Специфика правового регулирования развития сельских территорий**
- ✓ **Государственная программа КРСТ и ее реализация (достижения и трудности)**
- ✓ **Направления развития законодательного регулирования развития сельских территорий**

- ✓ Макрорегулирование развития сельских территорий
- ✓ Многоуровневость правового воздействия
- ✓ Комплексность охватываемых регулирующим воздействием вопросов
- ✓ Многоотраслевой характер правового регулирования
- ✓ Финансовая емкость инфраструктурных проектов
- ✓ Неравномерность социально-экономического развития сельских территорий
- ✓ Зависимость местных бюджетов от финансовой помощи, поступающей из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации

В Российской Федерации

по итогам Всероссийской переписи населения 2021 года

155 454 | 146,7

менее 50 тыс. человек

более 50 тыс. человек

населенных пунктов

млн человек

155 135 | 60,1  
населенных пунктов  
(99,8% в РФ) | млн человек  
(41,0% в РФ)

319 | 86,6  
населенных пунктов  
(0,2% в РФ) | млн человек  
(59,0% в РФ)

в том числе

в том числе

153 157 | 37,1  
сельских населенных пунктов | млн человек

1 177 | 7  
поселков городского типа | млн человек

801 | 16  
город | млн человек

без населения:

24 751 | 0  
населенных пунктов | человек  
(15,9% в РФ) | (0% в РФ)

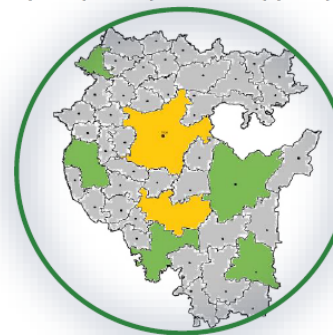
с населением:

до 3 тыс. человек | 126 768 | 25  
населенных пунктов | млн человек  
(81,6% в РФ) | (17% в РФ)

в том числе до 100 человек | 80 152 | 2  
населенных пунктов | млн человек  
(51,6% в РФ) | (1,4% в РФ)

3 – 50 тыс. человек | 3 616 | 35,1  
населенных пунктов | млн человек  
(2,3% в РФ) | (24% в РФ)

Пример зонирования территории



- Городские агломерации
- Крупные города с численностью населения > 50 тыс. человек и территории их влияния
- Опорные населенные пункты и прилегающие территории

- ✓ "Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020)
- ✓ "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ (ред. от 14.02.2024)
- ✓ "Градостроительный кодекс Российской Федерации" от 29.12.2004 N 190-ФЗ (ред. от 25.12.2023)
- ✓ Федеральный закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ (ред. от 25.12.2023) "О развитии сельского хозяйства"
- ✓ Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 15.05.2024) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации"
- ✓ Федеральный закон от 18.12.1997 N 152-ФЗ (ред. от 30.12.2021) "О наименованиях географических объектов"
- ✓ "ОК 019-95. Общероссийский классификатор объектов административно-территориального деления" (утв. Постановлением Госстандарта России от 31.07.1995 N 413) (ред. от 25.12.2023)
  
- ✓ Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 29.02.2024
- ✓ Указ Президента РФ от 07.05.2024 N 309 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года"
- ✓ Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"
- ✓ Указ Президента РФ от 21.01.2020 N 20 "Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации"
- ✓ Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р (ред. от 13.01.2017) <Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года>
- ✓ Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 (ред. от 29.03.2024) "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"
- ✓ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р (ред. от 30.09.2022) <Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года>
- ✓ Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 N 696 (ред. от 22.12.2023) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"
- ✓ Распоряжение Правительства РФ от 08.09.2022 N 2567-р (ред. от 23.11.2023) <Об утверждении Стратегии развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года>

- ✓ К 2030 году объем производства российского АПК должен еще вырасти не менее чем на четверть по сравнению с 2021 годом, а экспорт - увеличиться в полтора раза. Мы обязательно продолжим поддержку отрасли, а также программу комплексного обустройства сельских территорий, включая обновление и модернизацию почтовых отделений.
- ✓ Современная инфраструктура прямо работает на рост капитализации всех активов страны, регионов, которые задействуют свои транзитные туристические потенциалы, могут вовлечь в оборот земельные участки под промышленные и сельскохозяйственные объекты, а для граждан это возможность построить дом для большой семьи, жить в более комфортных условиях, для бизнеса это новые перспективы, в том числе на внешних рынках.





Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года:

- ✓ а) сохранение населения, укрепление здоровья и повышение благополучия людей, поддержка семьи;
- ✓ б) реализация потенциала каждого человека, развитие его талантов, воспитание патриотичной и социально ответственной личности;
- ✓ в) комфортная и безопасная среда для жизни;
- ✓ г) экологическое благополучие;
- ✓ д) устойчивая и динамичная экономика;
- ✓ е) технологическое лидерство;
- ✓ ж) цифровая трансформация государственного и муниципального управления, экономики и социальной сферы.

## Указ Президента РФ от 02.07.2021 N 400 "О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации"

- ✓ совершенствование системы расселения и размещения производительных сил на территории Российской Федерации
- ✓ преодоление тенденции концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях
- ✓ обеспечение социально-экономического развития малых и средних городов, а также сельских территорий

- ✓ "...1. Землями населенных пунктов признаются земли, используемые и предназначенные для застройки и развития населенных пунктов..."
- ✓ "Земельный кодекс Российской Федерации" от 25.10.2001 N 136-ФЗ
- ✓ "...сельский населенный пункт - территориальная единица, не соответствующая совокупности признаков, установленных для городского населенного пункта..."
- ✓ Закон Московской области от 31.01.2013 N 11/2013-ОЗ "Об административно-территориальном устройстве Московской области"

Федеральный закон № 131-ФЗ, опираясь на конституционные принципы и законодательную традицию, вполне определенно установил, что территориальной основой местного самоуправления являются территориальные единицы расселения – населенные пункты, и установил в статье 11 исчерпывающий перечень видов населенных пунктов – город, поселок, городской населенный пункт, сельский населенный пункт. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ не содержится правового определения указанных понятий.

## ✓ Территории сельские:

- ✓ "...сельские территории" - сельские поселения или сельские поселения и межселенные территории, объединенные общей территорией в границах муниципального района,
- ✓ сельские населенные пункты, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации),
- ✓ сельские населенные пункты, входящие в состав внутригородских муниципальных образований г. Севастополя,
- ✓ рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений,
- ✓ рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов (за исключением городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации).
- ✓ Перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом.
- ✓ В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга;..."

[Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 \(ред. от 29.03.2024\) "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"](#)

- ✓ **"сельские территории"** - территории сельских поселений и межселенные территории

Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2030 г.

- ✓ К сельским территориям документы Всемирной торговой организации относят территорию вне пределов больших городов, где экономика основана на традиционном для жителей производстве сельскохозяйственной продукции с использованием местных природных ресурсов.
- ✓ В законодательстве зарубежных стран с развитой экономикой небольшие города с числом жителей до 250 тыс. человек, в которых обычно сосредоточена значительная часть производств по переработке сельскохозяйственной продукции, также относят в состав сельских территорий (они являются административными центрами этих территорий).
- ✓ Письмо Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 5 апреля 2024 г. N 18/553 О включении в понятие "сельские территории" сельских населенных пунктов, входящих в состав городских округов, на территории которых находятся административные центры субъектов РФ и введении ввозных таможенных пошлин во время массового сбора овощной продукции:

включение в понятие "сельские территории" сельских населенных пунктов, входящих в состав городских округов, где находятся административные центры регионов, в целях оказания господдержки аграриям.

### ✓ **Сельские агломерации:**

- ✓ "сельские агломерации" - примыкающие друг к другу сельские территории и (или) граничащие с сельскими территориями поселки городского типа и (или) малые города.
- ✓ Численность населения, постоянно проживающего на территории каждого населенного пункта, входящего в состав сельской агломерации, не может превышать 30 тыс. человек.
- ✓ Под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.
- ✓ Перечень сельских агломераций на территории субъекта Российской Федерации определяется высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или уполномоченным органом.
- ✓ В указанное понятие не входят внутригородские муниципальные образования гг. Москвы и Санкт-Петербурга."

Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 (ред. от 29.03.2024) "О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия"

✓ **Опорный населенный пункт:**

✓ "опорный населенный пункт" - населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, **на базе которого обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры,** обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований."

✓ Распоряжение Правительства РФ от 13.02.2019 N 207-р

✓ (ред. от 30.09.2022)

✓ <Об утверждении Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года>



- ✓ В настоящее время проектное управление и мотивация бизнеса применяются только отдельными субъектами и муниципальными образованиями, что не позволяет комплексно и целенаправленно направлять финансирование на потенциальные **"точки роста"** на сельских территориях и агломерациях.

Постановление Правительства РФ от 31.05.2019 N 696 (ред. от 22.12.2023) "Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации"

✓ **Устойчивое развитие сельских территорий:**

- ✓ "...устойчивое развитие сельских территорий" - стабильное социально-экономическое развитие сельских территорий, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель..."

Распоряжение Правительства РФ от 02.02.2015 N 151-р (ред. от 13.01.2017) <Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года>

## Реализация государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

- ✓ Приоритетами Программы являются создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения, создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях, развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях.

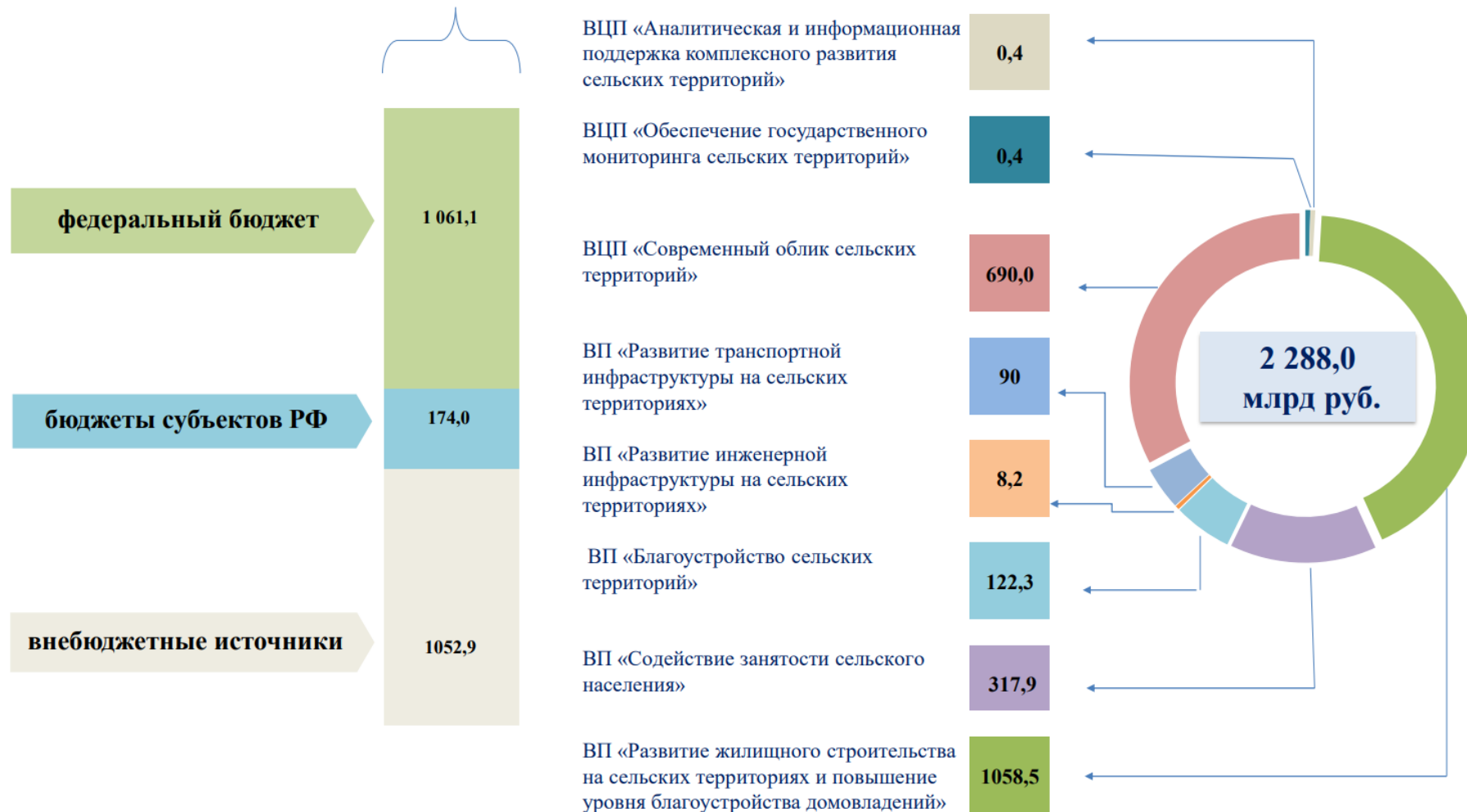
Промежуточные итоги реализации Программы за 2020 год характеризуются:

- ✓ по показателю "Доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации" - 25,26 % при плановом значении 25,2 % (прогнозное и плановое значение по данному показателю к 2031 году в рамках Программы - 25 %);
- ✓ по показателю "Соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств" - 67,3% при плановом значении 63%(прогнозное и плановое значение по данному показателю к 2031 году в рамках Программы - 70 %);
- ✓ по показателю "Доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах" - 37,5% при плановом значении 33,4% (прогнозное и плановое значение по данному показателю к 2031 году в рамках Программы - 54 %).



# Ресурсное обеспечение государственной программы РФ «Комплексное развитие сельских территорий» в 2020-2025 годах

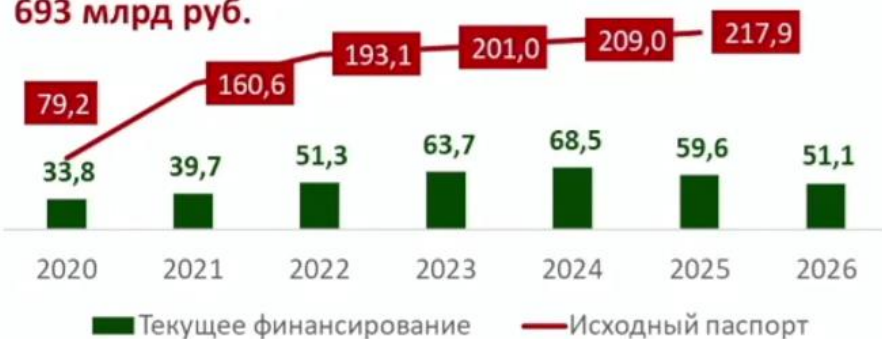
**2 288,0 млрд руб.**



## ФИНАНСИРОВАНИЕ ГОСПРОГРАММЫ КРСТ

Госпрограмма КРСТ  
(млрд руб.)

Недофинансирование  
693 млрд руб.



## КЛЮЧЕВЫЕ ЗАДАЧИ В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

- 1 Обеспечить финансирование Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» в объемах не менее предусмотренных исходным паспортом госпрограммы;
- 2 «Окрасить» бюджетное финансирование мероприятий отраслевых государственных программ, реализуемых на сельских территориях;
- 3 Включить в перечень целевых показателей реализации Государственной программы ежегодное комплексное обустройство не менее одного сельского населенного пункта в каждом муниципальном районе;
- 4 Включить показатели развития сельских территорий в систему оценки эффективности работы глав муниципальных районов и руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- 5 Оптимизировать законодательную базу в целях обеспечения эффективной реализации мероприятий Государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий»
- 6 Развитие сельских поселений с низкой численностью населения и/или с низким уровнем финансовой устойчивости

# Характеристика программы «Комплексное развитие сельских территорий»

**Предоставление  
гражданам  
социальных выплат  
на строительство  
(приобретение)  
жилья**

**Предоставление  
субсидий местным  
бюджетам**

1

на софинансирование расходных обязательств на организацию электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения

2

на софинансирование расходных обязательств по организации благоустройства сельских территорий (поселений)

3

на софинансирование расходных обязательств на развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях

4

на организацию предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального, среднего общего образования; создание условий для оказания медицинской помощи и услуг организаций культуры; обеспечение условий для развития физической культуры, услуг связи; развитие традиционного народного художественного творчества

## Реализация государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий"

- ✓ В перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. N 2816-р, включена **инициатива социально-экономического развития "Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения"** - ключевым стратегическим приоритетом развития сельских территорий станет **опережающее развитие опорных населенных пунктов**, на базе которых обеспечивается ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения территории одного или нескольких муниципальных образований.
- ✓ Важно единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры не только исходя из отраслевых принципов их локации, но и с учетом текущего и перспективного уровня занятости населения, демографических прогнозов, потребности населения в соответствующих услугах, транспортной доступности объектов и сопутствующей инфраструктуры, а также **инвестиционной активности территорий**.

### Долгосрочные планы развития на 6 лет

Внедрение комплексного межпрограммного (межотраслевого) подхода к развитию сельских агломераций



Ускоренное развитие инфраструктуры в ОНП позволит обеспечить доступность качественных социально значимых услуг для населения сельских агломераций



Синхронизация мер поддержки в рамках национальных проектов и государственных программ

1

- Приведение к единообразию терминологического аппарата в документах стратегического планирования и нормативных правовых актах регулирующего воздействия

2

- Закрепление в законодательстве о местном самоуправлении, о земле, о градостроительной деятельности легальных определений юридических понятий в целях достижения правовой определенности

3

- Мониторинг земельного законодательства на предмет выявления и устранения коррупциогенных факторов действующих нормативных правовых актов

4

- Подбор актуальных правовых инструментов для реализации проектов по развитию сельских территорий на основе механизма муниципально-частного партнерства

5

- Совершенствования механизмов финансовой поддержки и развития собственной доходной базы муниципальных образований



✓ Благодарю за внимание.