

СТРАТЕГИЯ ПРОСТРАНСТВЕННОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ ДО 2030 ГОДА И СЕЛЬСКАЯ ПОЛИТИКА

© 2025 г. А.В. Петриков^{а,*}

^аВсероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова —
филиал Федерального научного центра аграрной экономики и социального развития сельских территорий —
ВНИИ экономики сельского хозяйства, Москва, Россия

*E-mail: av_petrikov@mail.ru

Поступила в редакцию 06.12.2024 г.

После доработки 15.12.2024 г.

Принята к публикации 20.12.2024 г.

Устойчивое социально-экономическое развитие сельских территорий — одно из основных направлений пространственного развития России. Эти территории занимают большую освоенную часть страны, в то время как уровень и качество жизни сельского населения существенно ниже по сравнению с городским. Проблемы сельских территорий не в полной мере отражены в “Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года”. Приоритет был отдан городским агломерациям и около 2300 опорным населённым пунктам, среди которых доля сёл незначительная. В статье рассмотрены риски данного подхода и основные недостатки инструментов развития села, в том числе Государственной программы “Комплексное развитие сельских территорий”. Выдвинуты предложения по совершенствованию политики развития села, включая меры её правового и финансового обеспечения.

Ключевые слова: стратегия пространственного развития, сельские территории, урбанизация, опорные населённые пункты, политика устойчивого развития села.

DOI: 10.31857/S0869587325020067, EDN: AGQTPY

Парадоксальным результатом разработки “Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года” (далее — Стратегия-2030) стало исключение из неё раздела о сельских территориях, хотя именно они (сельские поселения и межселенные территории) занимают большую часть страны, а уровень социально-экономического развития села по-прежнему существенно отстаёт от города,

несмотря на тенденцию к выравниванию. Формальным объяснением такого решения служит наличие специальной “Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года”, утверждённой Правительством РФ в феврале 2015 г. [1]. Однако это не помешало включить в действующую с 2019 г. “Стратегию пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» (далее — Стратегия-2025) положения по социально-экономическому развитию сельских территорий, а также выделить соответствующий раздел в плане реализации стратегии [2].

Отсутствие должного внимания разработчиков Стратегии-2030 к сельским территориям, скорее всего, обусловлено тем, что развитие села больше не рассматривается как приоритетное направление. Сугубо урбанистический взгляд на перспективы российского общества прослеживается и в положениях действующей Стратегии-2025, хотя сельская проблематика в ней не игнорируется полностью. В частности, в ней говорится о “концентрации экономического роста в ограниченном числе центров,



ПЕТРИКОВ Александр Васильевич — академик РАН, исполняющий обязанности руководителя ВИАПИ им. А.А. Никонова.

росте социально-экономической роли городов”. План реализации стратегии содержит специальный раздел “Социально-экономическое развитие крупных и крупнейших городских агломераций”, включающий разработку не менее 20 долгосрочных планов социально-экономического развития крупных и крупнейших городских агломераций, а также проект Федерального закона “О городских агломерациях”.

В Стратегии-2030 новым инструментом пространственного развития названы опорные населённые пункты четырёх типов: городские агломерации и административные центры субъектов РФ, не входящие в городские агломерации; стратегические населённые пункты (обслуживающие критическую инфраструктуру либо обеспечивающие национальную безопасность); один или несколько близлежащих населённых пунктов, в которых реализуются или планируются к реализации крупные инвестиционные проекты; иные населённые пункты (включая сельские, а также малые города) с численностью жителей от 3 до 50 тыс. человек, выполняющие функции опорных (предоставляющие доступ к основным государственным услугам для прилегающей территории) [3]. Предполагается, что так называемые “опорники” станут институтами развития сельских территорий. С нашей точки зрения, с таким подходом нельзя согласиться ни по теоретическим, ни по практическим соображениям. Если принять во внимание, что целью пространственного развития страны является не только создание условий для роста ВВП, большая часть которого производится в городских агломерациях, но и социальное и экологическое благополучие общества, включая обеспечение национальной (в том числе продовольственной) безопасности, то о приоритетном развитии городов в ущерб сёлам не может быть и речи. Напротив, необходимо создавать условия для сбалансированного развития сельских и городских населённых пунктов.

Акцент на урбанизации неизбежно приводит к её агрессивному и гипертрофированному развитию, которое сопровождается рядом неблагоприятных социально-экономических последствий: сокращение доли и численности сельского населения; падение уровня рождаемости на селе ниже городского; рост числа пустующих населённых пунктов с потерей огромного жилищного и инфраструктурного капитала; утрата культурных ландшафтов; выведение из оборота десятков миллионов гектаров сельскохозяйственных земель; ослабление социального контроля над обширными территориями, что грозит геополитическими рисками; обострение жилищных, транспортных и экологических проблем в крупных городах [4]. Этих последствий можно избежать при сбалансированном подходе к территориальному развитию, в рамках которого город и село рассматриваются

как равноценные, уникальные по своим функциям социально-территориальные общности. Нельзя допустить ни сплошной рурализации, ни тотальной урбанизации общества, следует обеспечить их гармоничное сочетание, что целесообразно зафиксировать в Стратегии-2030.

Рассмотрим практический аспект формирования сети опорных населённых пунктов как центров развития сельских территорий. К октябрю 2024 г. Минэкономразвития России совместно с субъектами РФ определило перечень из 2264 опорных населённых пунктов, включая 1940 с численностью жителей от 3 до 50 тыс. человек, которые станут участниками Государственной программы “Комплексное развитие сельских территорий” (далее — Госпрограмма). Это решение сопряжено с рядом рисков. Во-первых, возрастает вероятность того, что заметная часть ресурсов упомянутой Госпрограммы, изначально предназначенная для сельской местности, пойдёт на развитие малых городов, хотя уровень их благоустройства и качество жизни там выше, чем на селе. Во-вторых, при относительно небольшой численности опорных населённых пунктов (всего 1.38% от сельских и городских населённых пунктов с населением до 50 тыс. человек) и недостаточном развитии качественной дорожной сети неизбежно возникнут проблемы с обслуживанием прилегающих территорий. В-третьих, непонятно, как будут предоставляться услуги удалённым сёлам вне границ прилегающих территорий.

В дореформенной экономике опорными населёнными пунктами служили центральные усадьбы колхозов и совхозов. В 1990 г. в России насчитывалось 12.9 тыс. колхозов и 13 тыс. совхозов, то есть 25.9 тыс. центральных усадеб. В Республике Беларусь роль опорных населённых пунктов возложена на расположенные в сельской местности агрогородки. Это благоустроенные населённые пункты, где присутствует производственная и социальная инфраструктура для обеспечения (согласно социальным стандартам) проживающего в них населения и жителей прилегающих территорий. Всего в стране организовано 1512 агрогородков, которые обслуживают более 22 тыс. поселений [5]. В Республике Казахстан из 6316 сельских населённых пунктов (по данным за 2020 г.) выделено 1150 опорных сёл с развитой социально-производственной инфраструктурой, предназначенной не только для обслуживания местного населения, но и жителей прилегающих территорий [6]. В России необходимо сформировать сеть сельских опорных населённых пунктов, которыми могут стать центры сельских муниципальных образований и бывшие центральные усадьбы колхозов и совхозов.

Остаётся нерешённой такая институциональная проблема сельского развития, как отсутствие в федеральном законодательстве количественных критериев классификации населённых пунктов и адми-

Таблица 1. Распределение городских и сельских населённых пунктов по численности населения

Население, человек	5001— 10 000	10 001— 15 000	15 001— 20 000	20 001— 25 000	25 001— 30 000	30 001— 35 000	35 001— 40 000
Городские населённые пункты	523	155	85	50	26	29	21
Сельские населённые пункты	764	157	42	17	12	4	3

Источник: составлено в ВИАПИ им. А.А. Никонова на основе первичных данных Всероссийской переписи населения 2020 г.

нистративных районов. Как следствие, населённые пункты с одинаковой численностью жителей могут быть как сельскими, так и городскими (табл. 1). Возникает неопределённость в выборе самого предмета сельской политики, что ведёт к рискам утраты социальных льгот, предоставляемых сельскому населению, а также к потенциальной возможности перераспределения финансовых средств государственных программ развития села в пользу городов и наоборот.

Стоит отметить, что во многих странах установлены количественные критерии для распределения городских и сельских районов и населённых пунктов по плотности и численности жителей, в том числе критерии, которые используются для международных сопоставлений Комиссией ООН по населённым пунктам, Организацией международного сотрудничества и развития и др. В России на федеральном уровне следует ввести подобную классификацию, при этом важно предоставить регионам право корректировать федеральные критерии, чтобы учитывать местную специфику.

Основной инструмент федеральной сельской политики — реализуемая с 2020 г. Государственная программа “Комплексное развитие сельских территорий”. Структура её финансирования представлена в таблице 2.

Госпрограмма представляет собой адресный инвестиционный план по строительству в сельской местности жилья (70.8% расходов за счёт всех источников финансирования в 2023 г.), объектов социальной и инженерной инфраструктуры (20.6%), а также транспортной инфраструктуры (7.7%). Она практически не содержит мер по развитию рынка труда и повышению доходов сельских жителей. Расходы на Федеральный проект “Содействие занятости сельского населения” составляют всего 0.7% общего финансирования и включают субсидии сельскохозяйственным товаропроизводителям на возмещение затрат на обучение кадров в вузах Минсельхоза России и прохождение студентами производственной практики. Нет пунктов, касающихся несельскохозяйственной занятости и трудоустройства работников, высвобождаемых из сельскохозяйственных предприятий и фермерских хозяйств. Как следствие, в течение

последних 10–12 лет новых рабочих мест на селе создано в 2 раза меньше, чем численность увольняемых из сельского хозяйства людей [4, с. 119]. Им приходится искать работу за пределами родных населённых пунктов, в результате чего образуется многомиллионная (около 4.2 млн) армия отходников, сезонных и маятниковых мигрантов.

Из-за низкой плотности сельского населения, мелкодисперсности сельского расселения (то есть преобладания небольших по численности жителей населённых пунктов) и большой удалённости от центров обслуживания удельные затраты на оказание социальных услуг на селе значительно выше, чем в городе. Это обуславливает потребность в значительных ресурсах для инфраструктурного развития села. Согласно докладу Минсельхоза России на заседании Правительственной комиссии по вопросам АПК и устойчивого развития сельских территорий 21 мая 2019 г., “для решения первоочередных задач сельских территорий требуется более 6 трлн руб.” [7]. На реализацию Государственной программы “Комплексное развитие сельских территорий” на 2020–2025 гг. планировалось выделить 2.3 трлн руб., в том числе 1.1 трлн руб. из федерального бюджета. В 2020 г. финансовое обеспечение программы было существенно сокращено — на 730.6 млрд руб., или на 31.1% [8]. В последующие годы эта разница компенсировалась, но первоначальные паспортные значения достигнуты не были.

Кроме того, участниками федерального проекта по строительству жилья (самого большого по объёмам финансирования в Госпрограмме) стали жители малых городов с населением до 30 тыс. человек. Это произошло из-за того, что в федеральном законодательстве не были установлены объективные критерии разделения населённых пунктов на сельские и городские, и малые города были отнесены к сельской местности. В итоге часть финансовых ресурсов Госпрограммы (до 20%, по оценкам Минфина России), изначально предназначенных для села, оседает в городах, в чём заинтересованы основные операторы рассматриваемого Федерального проекта — банки, работающие с так называемой сельской ипотекой, и строительные организации, предпочитающие размещать производственные мощности в городах, а не в сельских районах.

Таблица 2. Структура расходов Государственной программы “Комплексное развитие сельских территорий”, 2023 г.

Раздел (проект)	Расходы		
	млрд руб.	% к госпрограмме	% к разделу (проекту)
Государственная программа	157.7	100	—
в том числе:			
федеральный бюджет	63.7	40.4	—
региональный бюджет	5.9	3.7	—
внебюджетные источники	88	55.8	—
Популяризация и поощрение достижений в сфере развития сельских территорий	0.1	0.1	100
в том числе:			
федеральный бюджет	0.1	0.1	100
региональный бюджет	0	0	0
внебюджетные источники	0	0	0
Информационное, аналитическое и методологическое обеспечение комплексного развития сельских территорий	0.2	0.1	100
в том числе:			
федеральный бюджет	0.2	0.1	100
региональный бюджет	0	0	0
внебюджетные источники	0	0	0
Федеральный проект “Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений”	111.7	70.8	100
в том числе:			
федеральный бюджет	25.3	16	22.6
региональный бюджет	1.8	1.1	1.6
внебюджетные источники	84.6	53.7	75.8
Федеральный проект “Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях”	12.1	7.7	100
в том числе:			
федеральный бюджет	10.3	6.5	85
региональный бюджет	1.3	0.9	11.1
внебюджетные источники	0.5	0.3	3.9
Федеральный проект “Благоустройство сельских территорий”	2.5	1.6	100
в том числе:			
федеральный бюджет	1.5	0.9	58.6
региональный бюджет	0.6	0.4	24
внебюджетные источники	0.4	0.3	17.5
Федеральный проект “Современный облик сельских территорий”	29.9	19	100
в том числе:			
федеральный бюджет	26.1	16.6	87.5
региональный бюджет	2.2	1.4	7.2
внебюджетные источники	1.6	1	5.3

Окончание таблицы 2 на стр. 52

Таблица 2 (окончание)

Раздел (проект)	Расходы		
	млрд руб.	% к госпрограмме	% к разделу (проекту)
Федеральный проект “Содействие занятости сельского населения”	1.1	0.7	100
в том числе:			
федеральный бюджет	0.2	0.2	21.3
региональный бюджет	0	0	1.1
внебюджетные источники	0.9	0.6	77.6

Источник: расчёты автора по данным Минсельхоза России.

В качестве основного механизма отбора потенциальных участников Госпрограммы выступают всероссийские конкурсы, которые проводит Минсельхоз России по единым для всех регионов правилам. С одной стороны, это уменьшает коррупционные риски, но с другой — не позволяет учитывать уровень социально-экономического развития села того или иного субъекта, а также его бюджетную самодостаточность. Регионам с низкой бюджетной обеспеченностью и депрессивными сельскими районами сложно соперничать с экономически развитыми субъектами РФ. Таким образом, усиливаются межрегиональные различия в уровне и качестве жизни сельского населения.

Согласно правилам отбора более высокую оценку получают проекты, обеспечивающие наибольший прирост рабочих мест и максимальные объёмы внебюджетного финансирования. Как следствие, Госпрограмма нацелена на крупные инвестиционные проекты в АПК, а не на развитие сельских территорий в целом с учётом экономической, социальной и экологической эффективности. По нашему мнению, следует постепенно корректировать объёмы финансирования и механизмы реализации Государственной программы “Комплексное развитие сельских территорий”. Её ресурсное обеспечение должно быть восстановлено до первоначальных паспортных значений при одновременном исключении из неё населения малых городов, на развитие которых направлены другие национальные проекты. Требуется существенно расширить меры поддержки малого несельскохозяйственного предпринимательства на селе, а также диверсификации деятельности сельскохозяйственных организаций.

Для сглаживания межрегиональных различий в уровне и качестве жизни сельского населения нужно дифференцировать участие субъектов РФ в Госпрограмме в зависимости от их бюджетных возможностей, а также широко использовать нормативный подход при распределении расходов на инфраструктурное развитие, разработав специальные меры поддержки депрессивных сельских районов.

Важный фактор сельского развития — укрепление бюджетов муниципальных образований. В связи

с этим целесообразно проработать вопрос о зачислении в бюджеты сельских администраций и малых городов налогов на доходы постоянно проживающих в них физических лиц, которые работают за их пределами. Согласно Всероссийской переписи населения 2020 г., численность таких граждан среди сельского населения составляет около 4.3 млн человек (почти 30% всех занятых), что гораздо больше, чем в городе (табл. 3), а уплачиваемый ими НДФЛ, по расчётам автора, в 2020 г. достиг 300 млрд руб., что сопоставимо с собственными доходами сельских поселений.

Таблица 3. Занятое население частных домохозяйств (в возрасте 15 лет и старше), работающее за пределами своего населённого пункта

Место постоянного проживания	Работающие за пределами своего населённого пункта, человек	Доля от всего занятого населения, %
Город	2 068 259	4.5
Село	4 273 100	29.5
Село/город, %	206.6	655.6

Источник: расчёты автора по [9].

Таким образом, следует обратить пристальное внимание на проблемы сельских территорий, которые не были отражены в “Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 года”, и внести в стратегию соответствующие дополнения и поправки, направленные на равноценное развитие городских и сельских населённых пунктов, сбалансированное финансирование и обеспечение всестороннего благополучия общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года (распоряжение Правительства РФ

- № 151-р от 2 февраля 2015 г.). <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70761426/?ysclid=m4b35me0y0768721078> (дата обращения 05.12.2024).
- Strategy for Sustainable Rural Development of the Russian Federation for the period up to 2030 (Decree of the Government of the Russian Federation no. 151-r, February 2, 2015). (In Russ.)
2. Распоряжение Правительства РФ № 3227-р от 27 декабря 2019 г. “Об утверждении плана реализации Стратегии пространственного развития РФ на период до 2025 г.” <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73266451/?ysclid=m4b3tsixph64666261> (дата обращения 05.12.2024).
Decree of the Government of the Russian Federation no. 3227-r of December 27, 2019 “On approval of the plan for the implementation of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2025”. (In Russ.)
 3. Концепция Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2030 года с прогнозом до 2036 г. https://www.economy.gov.ru/material/file/85fb48440f79df778539e0b215af5345/konceptiya_strategii_prostranstvennogo_razvitiya_rf_na_period_do_2030_goda.pdf (дата обращения 05.12.2024).
The concept of the Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036. (In Russ.)
 4. *Петриков А.В.* Приоритеты и механизмы социально-экономического развития российского села // Вестник РАН. 2024. № 2. С. 115–123.
Petrikov A.V. Priorities and mechanisms of socio-economic development of the Russian village // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2024, no. 2, pp. 115–123. (In Russ.)
 5. Закон Республики Беларусь № 154-З от 5 мая 1998 г. “Об административно-территориальном делении и порядке решения вопросов административно-территориального устройства Республики Беларусь” с поправками от 23 ноября 2005 г. и от 17 мая 2007 г. <https://web.archive.org/web/20160902192243/http://www.zoneby.net/legal/n68docs/zk68932i.htm> (дата обращения 06.12.2024).
Law of the Republic of Belarus no. 154-Z of May 5, 1998 “On Administrative-territorial Division and the Procedure for Resolving Issues of the Administrative-territorial Structure of the Republic of Belarus” as amended on November 23, 2005 and May 17, 2007. (In Russ.)
 6. “Об утверждении методики определения опорных сельских населённых пунктов” (Приказ министра национальной экономики Республики Казахстан № 53 от 2 февраля 2016 г., утратил силу 4 февраля 2021 г.). <https://zakon.uchet.kz/rus/history/V1600013375/04.02.2021> (дата обращения 06.12.2024).
“On approval of the methodology for determining reference rural settlements” (Order of the Minister of National Economy of the Republic of Kazakhstan no. 53, February 2, 2016, expired on February 4, 2021). (In Russ.)
 7. Заседание Правительственной комиссии по вопросам агропромышленного комплекса и устойчивого развития сельских территорий 21 мая 2019 г. <http://government.ru/news/36712/> (дата обращения 04.12.2024).
Meeting of the Government Commission on Agro-industrial Complex and Sustainable Rural Development on May 21, 2019. (In Russ.)
 8. Постановление Правительства РФ № 391 от 31 марта 2020 г. «О внесении изменений в Государственную программу Российской Федерации “Комплексное развитие сельских территорий”». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73759928/?ysclid=m49ut7ulav527253161> (дата обращения 04.12.2024).
Decree of the Government of the Russian Federation no. 391 of March 31, 2020 «On Amendments to the State Program of the Russian Federation “Integrated Rural Development”». (In Russ.)
 9. Итоги Всероссийской переписи населения 2020 г. Т. 10. Рабочая сила. Табл. 9. https://rosstat.gov.ru/vpn/2020/Tom10_Rabochaya_sila (дата обращения 02.12.2024).
The results of the All-Russian population Census 2020. Vol. 10. Labor force. Table 9. (In Russ.)

SPATIAL DEVELOPMENT STRATEGY OF RUSSIA UNTIL 2030 AND RURAL POLICY

A.V. Petrikov^{a,*}

^aNikonov All-Russian Institute for Agrarian Problems and Informatics, Moscow, Russia

**E-mail: av_petrikov@mail.ru*

Sustainable socio-economic development of rural areas is one of the main directions of spatial development in Russia. They occupy a large developed part of the country, while the standard and quality of life of the rural population is significantly lower compared to the city. The problems of rural areas are not fully reflected in the “Spatial Development Strategy of the Russian Federation for the period up to 2030 with a forecast up to 2036”. Priority was given to urban agglomerations and about 2300 main settlements, among which the proportion of villages is insignificant. The article examines the risks of this approach and the main disadvantages of rural development tools, including the State Program “Integrated Rural Development”. Proposals have been put forward to improve the rural development policy, including measures to ensure its legal and financial support.

Keywords: spatial development strategy, rural areas, urbanization, key settlements, sustainable rural development policy.