

## СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРАВОВОЕ ПОЛОЖЕНИЕ, СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Ю. В. Агибалов

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 19 июня 2015 г.

**Аннотация:** в статье рассматриваются вопросы правового регулирования сельских территорий в Российской Федерации, анализируется «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года», практика реализации государственных программ Воронежской области и предлагаются направления совершенствования механизма развития сельских территорий.

**Ключевые слова:** сельские территории и сельские поселения, стратегия развития сельских территорий, государственные программы.

**Abstract:** in article the questions of rural territories legal regulation in the Russian Federation are considered, the Strategy of a sustainable development of rural territories of the Russian Federation till 2030, the practice of realization of the Voronezh region state programs are analyzed and the directions of improvement the rural territories development mechanism are offered.

**Key words:** rural territories and rural settlements, the strategy of rural territories development, state programs.

Проблема развития сельских территорий в России представляет большой научный интерес для ученых различных отраслей знаний. Так, работы экономистов-аграрников в основном посвящены анализу развития АПК на сельских территориях, потенциалу сельских территорий применительно к районам (или передовым поселениям), экономической основе сельских территорий. В своих работах экономисты оперируют такими категориями и понятиями, как «сельская местность», «сельские территории» и «сельские территории муниципальных районов». Юристы занимаются проблемами обеспечения полномочий органов местного самоуправления финансовыми ресурсами, разграничения полномочий между органами местного самоуправления поселений и муниципальных районов. В своих работах они используют понятия «сельские поселения», «межселенные территории», «муниципальные районы».

Очевидно, что при проведении научных исследований исключительно важное значение принадлежит определению понятийного аппарата, который бы соответствовал положениям действующего законодательства. Это необходимо не только уче-

ным, но и практическим работникам органов государственной власти и местного самоуправления. В статье предпринята попытка дать анализ правовой базы развития сельских территорий в России, современного состояния сельских территорий и определить направления их развития.

### 1. Стратегия развития сельских территорий в России

Сельские территории в России занимают две трети площади страны и выполняют множество функций как в масштабе конкретного муниципального образования, так и региона, да и страны в целом. Они являются важнейшей социально-экономической подсистемой общества, на которой сосредоточены значительные людские, природные и производственные ресурсы, отрасли, эффективное развитие которых может существенно улучшить состояние экономики и поднять уровень жизни населения. Функции сельских территорий многообразны и чрезвычайно важны и в экономическом, и в социальном аспектах. В «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Стратегия) сельские территории определены в качестве важнейшего ресурса страны, значение

которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны [1]. Положения Стратегии направлены на развитие основных направлений Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [2].

Стратегия направлена на создание условий для обеспечения стабильного повышения качества и уровня жизни сельского населения. Она разработана с учетом положений Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года [3], Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года [4], Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации [5].

В реализации стратегии предусматривается два этапа:

- переходный этап – 2015–2020 гг.;
- основной этап – 2021–2030 гг.

Основными инструментами реализации Стратегии являются государственные программы Российской Федерации и государственные программы субъектов Российской Федерации.

В Стратегии сделана попытка дать анализ современного состояния и тенденций развития сельских территорий (раздел II Стратегии).

Несмотря на значительный объем Стратегии, в ней, как и в Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года, недостаточно внимания уделяется местному самоуправлению в целом и их органам в частности. Практически отсутствует анализ состояния местного самоуправления в Российской Федерации. В подразделе 6 «Местное самоуправление» приводится число муниципальных образований, их численность и указывается на недостаточность финансовых ресурсов для выполнения своих полномочий без какого-либо анализа и обоснования, а также говорится о двухуровневой модели местного самоуправления и разграничении полномочий между органами местного самоуправления разных уровней и органами государственной власти. По объему этот подраздел превышает только подраздел 5 «Сельская кооперация».

В разделе V «Приоритетные направления государственной политики в области устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 года» вопросы повышения эффективности местного самоуправления изложены также на од-

ной странице. Сегодня очевидно, что без организующей роли органов местного самоуправления невозможно достичь развития сельских территорий. В Стратегии **в качестве приоритетов определены:**

- совершенствование форм организации местного самоуправления;
- укрепление финансовой базы;
- повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Отдельные цели и задачи, определенные Стратегией, не понятны даже специалистам, занимающимся проблемами местного самоуправления. Так, например, в Стратегии повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления в сельской местности будет обеспечено путем решения следующих задач:

- содействие внедрению методов программного бюджетирования на муниципальном уровне;
- создание условий для совершенствования кадрового и методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления и т.д.

Возникает вопрос: «Каких органов местного самоуправления?» Если речь идет о сельских поселениях, то задача «внедрения методов программного бюджетирования» является нереальной, так как большинство сельских поселений работают в рамках утвержденных смет, и о никаких программах сегодня речь не идет. Если подразумеваются муниципальные районы, где это необходимо делать, то в соответствии со Стратегией муниципальные районы не относятся к категории «сельские территории». Аналогично и в части создания условий для совершенствования кадрового и методического обеспечения. В Стратегии **сельские территории** определены как территории **сельских поселений** и межселенные территории. Поэтому, говоря о формировании механизма устойчивого развития сельских территорий, речь должна идти прежде всего о сельских поселениях, а не о муниципальных районах, так как в их составе имеются городские поселения, которые нередко оказывают решающее значение в развитии района (например, Лискинский и Россошанский районы Воронежской области). Исходя из этого, **весьма актуальными являются исследования потенциала сельских территорий как в рамках конкретных муниципальных районов, так и в рамках региона в целом.** Еще один пример. В Стратегии совершенствование форм организации местного самоуправ-

ления предлагается осуществлять на основе следующих подходов: «...развитие и поддержка деятельности органов ТОС и сельских старост...» Если в отношении ТОС вопросов нет, то непонятно, как планируется поддерживать сельских старост, если такого института в законодательстве Российской Федерации нет, а практика введения в ряде регионов требует своего исследования [6].

Одной из причин подобных недостатков Стратегии является то, что сегодня отсутствует серьезный анализ практики и проблем развития сельских территорий и местного самоуправления в Российской Федерации в целом как со стороны научного сообщества, так и со стороны органов государственной власти и местного самоуправления. Нередко эти исследования заканчиваются обоснованием принятых норм законодательства, либо указанием на несовершенство правовой базы.

## 2. Развитие сельских территорий в Воронежской области

В Воронежской области развитие сельских территорий проводилось на основе областной целевой программы «Социальное развитие села до 2013 года» [7]. Программа осуществлялась в 2005–2013 гг. По программе за этот период было израсходовано 7524,5 млн руб., в том числе из федерального бюджета – 1816,4 млн руб. (или 24,1 %), областного бюджета – 2591,5 млн руб. (или 34,3 %), местного бюджета – 394,9 млн руб. (или 5,2 %), внебюджетных источников 2721,7 млн руб. (или 36,9 %)<sup>1</sup>. Эти средства направлялись на жилищное строительство в сельской местности; развитие сети общеобразовательных учреждений в сельской местности; газификацию сельских населенных пунктов; водоснабжение сельских населенных пунктов; электрификацию сельских населенных пунктов; строительство автомобильных дорог в сельской местности; поддержку комплексной застройки и благоустройства сельских поселений. Только за 2010–2013 гг. построено и введено в действие 101,6 тыс. кв. м жилья в сельской местности, в том числе для молодых семей и молодых специалистов – 50,9 тыс. кв. м, построено 412,6 км газовых сетей, 328,1 км водопроводных сетей, 9,9 км электрических сетей. Построены и введены в эксплуатацию 2 новые школы в с. Лозовое Верхнемамонского района и с. Митрофановка Кантемировского района. Уровень газификации в сель-

ской местности достиг 71,5 %. Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой составил 65,6 %<sup>2</sup>.

В 2014 г. реализация мероприятий по социальному обустройству села продолжена в рамках подпрограммы «Устойчивое развитие сельских территорий Воронежской области на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» государственной программы Воронежской области «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка» [8].

Реализация подпрограммы осуществляется поэтапно:

**I этап** (2014–2017 гг.) предусматривает преодоление существенных межрайонных различий в уровне и качестве жизни сельского населения на основе дифференцированной государственной поддержки из федерального и областного бюджетов муниципальных программ устойчивого развития сельских территорий.

**II этап** (2018–2020 гг.) предполагает наращивание темпов комплексного развития сельских поселений.

Всего на реализацию подпрограммы планируется направить за 2014–2020 гг. 5412,5 млн руб., в том числе за счет средств:

- федерального бюджета – 2467,3 млн руб. (или 45,5 %);
- областного бюджета – 1418,1 млн руб. (или 26,2 %);
- местного бюджета – 187,4 млн руб. (или 3,4 %).

Реализация мероприятий подпрограммы позволит за период 2014–2020 гг. обеспечить:

- ввод (приобретение) 112,7 тыс. кв. м жилья для граждан, проживающих и работающих в сельской местности, в том числе 59,85 тыс. кв. м жилья для молодых семей и молодых специалистов;
- ввод в действие общеобразовательных учреждений в сельской местности на 252 ученических места;
- ввод в действие 7 фельдшерско-акушерских пунктов и (или) офисов врачей общей практики в сельской местности;
- ввод в действие 37 788 кв. м плоскостных спортивных сооружений в сельской местности;
- ввод в действие учреждений культурно-досугового типа в сельской местности на 725 мест;

<sup>1</sup> По данным департамента экономического развития Воронежской области.

<sup>2</sup> По данным департамента экономического развития Воронежской области.

– ввод в действие 630,0 км локальных водопроводов в сельской местности;

– ввод в действие 25,3 км электрических сетей в сельской местности;

– реализацию проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в 4 населенных пунктах, расположенных в сельской местности;

– создание 7714 рабочих мест в сельской местности и др.

В 2014 г. на реализацию этой подпрограммы из всех источников направлено 774,3 млн руб., в том числе:

– федеральный бюджет – 149,1 млн руб. (или 19,1 %);

– областной бюджет – 214,1 млн руб. (или 27,6 %);

– местный бюджет – 59,0 млн руб. (или 7,3 %);

– внебюджетные источники – 352,1 млн руб. (или 46,0 %)

В рамках реализации мероприятий подпрограммы в 2014 г. построено и приобретено 21,4 тыс. кв. м жилья в сельской местности, что позволило улучшить условия 216 сельским семьям, построено и реконструировано 20 объектов социальной и инженерной инфраструктуры, введен в эксплуатацию 1 фельдшерско-акушерский пункт в Бутурлиновском районе, 2 спортивные площадки общей площадью 2688 кв. м в Аннинском и Бутурлиновском районах, 103,6 км водопроводных сетей, 2,1 км электрических сетей, реконструирован 1 объект культуры в с. Новая Калитва Россошанского района.

Развитие сельских территорий в области осуществлялось и в рамках других программ. В 2014 г. в Воронежской области был построен 31 фельдшерско-акушерский пункт (далее – ФАП) и 3 врачебные амбулатории. На эти цели было израсходовано 147 млн руб. В 2015 г. запланировано открыть 27 новых ФАПов и 7 амбулаторий, на которые из областного бюджета будет направлено 200 млн руб. До 2017 г. в области должно быть построено еще 150 ФАПов [9]. В 2014 г. для детей дошкольного возраста введено 6934 новых места: построено 6 детских садов, осуществлен капитальный ремонт 62 объектов во всех муниципальных районах области [10, с. 38]. При реализации программы по созданию условий для развития спорта в регионе в области в 2014 г. было введено 14 физкультурно-оздоровительных комплексов (далее – ФОК) с залом, 2 ФОКа с залом и бассейном, 5 стадионов,

50 спортивных площадок, отремонтировано 42 спортивных зала [10, с. 39]. Развитие сельских территорий невозможно без производства, создания новых рабочих мест, привлечения средств инвесторов на социальное развитие села. За последние пять лет в аграрном секторе экономики Воронежской области произошли серьезные институциональные изменения, которые позволили обеспечить устойчивый рост производства по основным сельскохозяйственным культурам, повысить доступность финансовых ресурсов для производителей, улучшить социальную ситуацию в сельской местности, повысить эффективность использования средств государственной поддержки.

Динамика производства в сельском хозяйстве обеспечена за счет развития растениеводства и животноводства. Объем производства продукции растениеводства в 2014 г. превышает итоги 2008 г. на 28 %.

Рост количественных и качественных показателей отрасли животноводства обеспечивается положительной динамикой поголовья скота и объемов продукции в сельхозорганизациях области. С 2009 г. производство мяса (скот и птица на убой в живой массе) в сельхозорганизациях увеличилось в 2,1 раза (+116,2 тыс. т), молока – в 1,4 раза (+128,4 тыс. т), яиц – в 1,7 раза (+246,6 млн шт.). Поголовье крупного рогатого скота в сельхозорганизациях области увеличилось в 1,4 раза (+81,8 тыс. голов), в том числе коров – в 1,5 раза (+37,1 тыс. голов), свиней – в 2 раза (+230 тыс. голов), овец – в 1,3 раза (+6,3 тыс. голов). В результате область занимает лидирующие позиции среди субъектов Российской Федерации по темпам прироста объемов производства молока (3-е место) и по наращиванию численности крупного рогатого скота и коров (2-е место).

Впервые в Воронежской области создана новая отрасль животноводства – племенное мясное скотоводство. Наиболее крупные инвестпроекты реализуются в ООО «Заречное» (Каменский, Подгоренский, Ольховатский, Рамонский муниципальные районы), ООО «Стивенсон-Спутник», ООО «Ангус-Шестаково» (Бобровский), ООО «Зеленый луг» (Петропавловский), ООО «ЭКОпродукт» (Хохольский муниципальный район), что позволило уже достичь более 120 тыс. голов мясного специализированного скота мясных пород, в перспективе – увеличить поголовье в 3 раза, до 300–350 тыс. голов. В Рамонском муниципальном районе запущен в эксплуатацию уникальный, первый по мас-

штабу в нашей стране, соответствующий международным стандартам современный мясоперерабатывающий комплекс по производству высококачественной говядины («мраморное мясо») проектной мощностью 120 т продукции в сутки. Масштабный проект стал завершающим этапом по созданию в области мясного кластера, который замкнул производственную цепочку от создания племенного ядра до товарного откорма, переработки и поставки охлажденного мяса в крупные промышленные центры<sup>3</sup>.

В настоящее время в регионе приступили к новому важному направлению в самой социально ориентированной отрасли – молочном животноводстве, которое становится приоритетом в сельском хозяйстве – формированию молочного кластера. Это даст возможность подключить к работе все хозяйства региона, вплоть до семейных ферм, создать условия для роста объемов выпуска молока, а затем объединить производство с переработкой.

Важным фактором, стимулирующим развитие аграрного сектора экономики, является государственная поддержка. Всего за пять лет общий объем государственной поддержки сельхозпроизводителей области увеличился почти в 4 раза к уровню 2008 г. и достиг в 2014 г. 9,4 млрд руб., в том числе из областного бюджета – 3,4 млрд руб. (в 3 раза больше, чем в 2009 г.) [10, с. 13].

Достигнутые успехи в сельском хозяйстве способствуют развитию сельских территорий, закреплению кадров на селе. Реализация положений Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации до 2030 года позволит на новом уровне обеспечить развитие села в Воронежской области.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что развитие сельских территорий в России осуществляется не только и не столько за счет средств местных бюджетов, сколько за счет потенциала хозяйствующих субъектов, расположенных на территории муниципального образования, и в рамках реализации государственных программ. Отсюда справедливые выводы ученых о необходимости привлечения инвесторов, создания благоприятных условий, предоставления льгот и преференций для развития социально ориентированного бизнеса являются бесспорными и требующими реализации. Очевидно, что в этой работе организующая роль принадлежит руководителям

<sup>3</sup> По данным департамента экономического развития Воронежской области.

и работникам органов местного самоуправления, способным создать условия для развития бизнеса прежде всего за счет формирования правовой базы. Все это предъявляет повышенные требования к кадрам органов местного самоуправления. Ученые должны активнее включаться в работу по подготовке кадров не только по сельскохозяйственным специальностям, но и в рамках профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников органов местного самоуправления.

Сегодня важно организовать комплексное исследование проблем развития сельских территорий учеными различных отраслей и направлений. Выводы и рекомендации будут востребованы органами государственной власти и местного самоуправления только тогда, когда они имеют серьезную теоретическую и методологическую основу и выполнены в соответствии с нормами действующего законодательства.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2015. – № 6. – Ст. 1014.
2. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2010 г. № 2136-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 50. – Ст. 6748.
3. О концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года : распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.
4. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года : указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 537 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2444.
5. Об утверждении Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации : указ Президента Российской Федерации от 30 января 2010 г. № 120 // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 5. – Ст. 502.
6. Агибалов Ю. В. Институт старосты в субъектах Федерации : правовое регулирование и практика организации / Ю. В. Агибалов. – Воронеж : правительство Воронежской области, 2015. – 28 с.
7. Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» : постановление Воронежской областной Думы от 3 марта 2005 г. № 1183-III-ОД.

8. Об утверждении государственной программы Воронежской области «Развитие сельского хозяйства, производства пищевых продуктов и инфраструктуры агропродовольственного рынка»: постановление правительства Воронежской области от 13 декабря 2013 г. № 1088. – Режим доступа: [http:// www.govvrn.ru](http://www.govvrn.ru)

*Воронежский государственный университет*

*Агibalов Ю. В., кандидат экономических наук,  
доцент кафедры региональной экономики и тер-  
риториального управления*

*E-mail: [uagibalov@govvrn.ru](mailto:uagibalov@govvrn.ru)*

*Тел.: 8(473) 213-66-99*

9. Воронежская область : ФАПы в массы. – Режим доступа: <http://abireg.ru/print/n.43320.html>

10. Отчет губернатора о результатах деятельности правительства Воронежской области за 2014 год. – Воронеж, 2015.

*Voronezh State University*

*Agibalov Yu. V., Candidate of Economic Sciences,  
Associate Professor of the Regional Economics and  
Territorial Management Department*

*E-mail: [uagibalov@govvrn.ru](mailto:uagibalov@govvrn.ru)*

*Tel.: 8(473) 213-66-99*