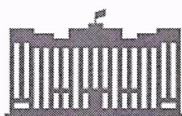


Приложение  
к решению Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
от 24.10 2023 г. № 64/5



## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

### КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

---

#### КРУГЛЫЙ СТОЛ

на тему: «Вопросы развития сельских территорий»

12 октября 2023 г.

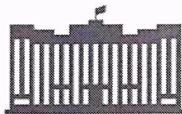
г. Москва

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

Рассмотрев и обсудив перспективы и проблемы развития сельских территорий в Российской Федерации, в том числе с учётом четырехлетнего опыта реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», а также 14 иных государственных программ, предусматривающих мероприятия и расходы, влияющие на состояние и развитие сельских территорий (программы по развитию здравоохранения, образования, культуры, спорта, благоустройству территорий, содержанию и развитию инфраструктуры, строительству жилья, вопросам берегоукрепления и т.д.), а также вопросы межмуниципального сотрудничества и межсекторного взаимодействия (местные сообщества – бизнес – муниципалитет – регион – научно-экспертные организации) для инфраструктурного развития сельских территорий и повышения их человеческого потенциала, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В положениях Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р,

*Приложение  
к решению Комитета Государственной Думы  
по региональной политике и местному самоуправлению  
от \_\_\_\_\_ 2023 г. № \_\_\_\_\_*



## ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА

### КОМИТЕТ ПО РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКЕ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

---

#### КРУГЛЫЙ СТОЛ

**на тему: «Вопросы развития сельских территорий»**

**12 октября 2023 г.**

**г. Москва**

#### РЕКОМЕНДАЦИИ

Рассмотрев и обсудив перспективы и проблемы развития сельских территорий в Российской Федерации, в том числе с учётом четырехлетнего опыта реализации государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий», а также 14 иных государственных программ, предусматривающих мероприятия и расходы, влияющие на состояние и развитие сельских территорий (программы по развитию здравоохранения, образования, культуры, спорта, благоустройству территорий, содержанию и развитию инфраструктуры, строительству жилья, вопросам берегоукрепления и т.д.), а также вопросы межмуниципального сотрудничества и межсекторного взаимодействия (местные сообщества – бизнес – муниципалитет – регион – научно-экспертные организации) для инфраструктурного развития сельских территорий и повышения их человеческого потенциала, участники «круглого стола» отмечают следующее.

В положениях Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р,



и государственной программе Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (далее – Госпрограмма КРСТ), утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696, предусмотрено, что сельские территории Российской Федерации являются важнейшим ресурсом страны, значение которого стремительно растет в условиях углубляющейся глобализации при одновременном усилении значения природных и территориальных ресурсов в развитии страны.

С учетом положений Стратегии пространственного развития, демографического прогноза и балансов трудовых ресурсов потребуются совершенствование мероприятий по сохранению населения на сельских территориях, в том числе по развитию альтернативных форм занятости на сельских территориях, стимулированию внутренней и внешней миграции, повышению уровня доходов сельского населения.

Кроме того, распоряжением Правительства Российской Федерации от 21 декабря 2021 г. № 3734-р определен перечень государственных программ Российской Федерации (далее – ГП РФ), в состав которых включены направления деятельности, соответствующие сфере (отрасли) реализации Госпрограммы КРСТ.

В данный перечень входит 14 ГП РФ, определяющих одиннадцать ответственных исполнителей: Минздрав России (ГП 01 «Развитие здравоохранения»), Минпросвещения России (ГП 02 «Развитие образования»), Минстрой России (ГП 05 «Обеспечение доступным и комфортным жильем»), Минкультуры России (ГП 11 «Развитие культуры»), Минприроды России (ГП 12 «Охрана окружающей среды» и ГП 28 «Воспроизводство и использование природных ресурсов»), Минспорт России (ГП 13 «Развитие физической культуры и спорта»), Минцифры России (ГП 23 «Информационное общество»), Минтранс России (ГП 24 «Развитие транспортной системы»), Минфин России (ГП 36 «Развитие федеративных отношений»), Минвостокразвития России (ГП 34 «Социально-экономическое развитие Дальневосточного федерального округа» и ГП 43 «Социально-экономическое развитие Арктики»), Минэкономразвития России (ГП 35 «Развитие Северо-Кавказского федерального округа» и ГП 55 «Развитие туризма») (далее – ФОИВ).

Приоритетами Госпрограммы КРСТ 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. Кроме того, в основу Программы заложен проектный принцип ее реализации, что позволяет

комплексно развивать сельские территории и сельские агломерации, целенаправленно повышая их экономический и социальный потенциал.

С учетом достигнутых результатов текущего года мероприятия Госпрограммы КРСТ затронут 11 млн. человек, проживающих более чем в 10 тыс. населенных пунктах в 83 субъектах Российской Федерации.

Приоритетам Госпрограммы КРСТ также являются:

- создание условий для обеспечения доступным и комфортным жильем сельского населения (в рамках реализации Федерального проекта «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»);

- создание и развитие инфраструктуры на сельских территориях (в рамках реализации Федеральных проектов «Благоустройство сельских территорий», «Современный облик сельских территорий», «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»);

- развитие рынка труда (кадрового потенциала) на сельских территориях (в рамках реализации Федерального проекта «Содействие занятости сельского населения»).

Финансирование Госпрограммы КРСТ с 2020 по 2023 год составило 187,2 млрд рублей: 2020 год – 32,6 млрд рублей; 2021 год – 38,2 млрд рублей; 2022 год – 51,3 млрд рублей; 2023 год – 65,1 млрд рублей. Совокупно эти средства позволят:

- улучшить жилищные условия 138 тыс. семей (2020 – 2022 годы – 125,9 тыс. семей, план на 2023 год – 12,4 тыс. семей);

- реализовать порядка 500 крупных инфраструктурных проектов, включающих школы, детские сады, спортивные объекты, учреждения здравоохранения и культуры (2020 – 2022 годы – 362 проекта, план на 2023 год – 136 проектов);

- построить более 1,5 тыс. км автомобильных дорог (2020 – 2022 годы – 1,1 тыс. км, план на 2023 год – 0,34 тыс. км);

- реализовать более 12 тыс. проектов по благоустройству общественных пространств с зонами отдыха, детскими и спортивными площадками (2020 – 2022 годы – 10,8 тыс. проектов, план на 2023 год – 1,3 тыс. проектов).

Программой КРСТ установлены 3 цели, достижение которых планируется к 2025 году:

- доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации должна составить 25,2%;

- соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств должно возрасти до 72,8%;



- доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах должна достичь 48 процентов.

При этом в 2022 году доля сельского населения в общей численности населения Российской Федерации составила 25,1%; соотношение среднемесячных располагаемых ресурсов сельского и городского домохозяйств – 67,2% (в 2020 году – 67,3%), доля общей площади благоустроенных жилых помещений в сельских населенных пунктах – 40,5% (в 2020 году – 37,95%).

**С учетом изложенного участники «круглого стола» считают необходимым остановиться на следующих моментах:**

1. Согласно положениям Госпрограммы КРСТ дальнейшее социальное развитие сельских территорий должно базироваться на экономическом росте, увеличении объема производства сельскохозяйственной продукции, повышении эффективности сельского хозяйства, рациональном использовании земель.

В Госпрограмме КРСТ устанавливается исчерпывающий перечень видов сельских территорий, к которым относятся:

- 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 территориях 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 территориях которых находятся административные центры субъектов Российской Федерации).

При этом перечень таких сельских населенных пунктов и рабочих поселков на территории субъекта Российской Федерации должен определяться высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации или исполнительным органом субъекта Российской Федерации, уполномоченным высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации.

В Программе устанавливаются и новые понятия – «сельские агломерации», «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты». При этом под «сельскими агломерациями» понимаются примыкающие друг к другу сельские территории и 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. При этом под примыкающими друг к другу сельскими территориями понимаются сельские территории, имеющие смежные границы муниципальных образований.

Вместе с тем в Стратегии пространственного развития Российской Федерации под сельскими территориями понимаются только территория сельского поселения и межселенная территория, а понятия «сельские агломерации» и «точки роста на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты» не используется.

Кроме того, территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Так, согласно части 1 статьи 2 и пункту 6 части 1 статьи 11 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) в состав территории сельского поселения могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1 000 человек (для территории с высокой плотностью сельского населения – более 3 000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1 000 человек каждый (для территории с высокой плотностью сельского населения – менее 3 000 человек каждый).

В связи с изложенным понимается, что территория сельского поселения включает в себя территорию сельского населенного пункта (сельских населенных пунктов, объединенных общей территорией), а также может включать земли иных категорий, не входящих в состав территории сельского населенного пункта (сельских населенных пунктов), но находящихся в границах соответствующего сельского поселения. При этом сельский населенный пункт (сельские населенные пункты), имеющие статус административно-территориальных единиц, входят в состав территории сельского поселения, которое является одним из видов муниципальных



образований, составляющих территориальное деление местного самоуправления. Таким образом, понятия «сельский населенный пункт» и «сельское поселение» являются неравнозначными понятиями и их статус различается.

В этой связи участники «круглого стола» отмечают, что в настоящее время существует проблема неурегулированности на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, что приводит, среди прочего, к несоответствию административных границ крупнейших и крупных городов фактической застройке их территории, при которой создание и развитие объектов городской инфраструктуры (жилых комплексов, объектов коммунального хозяйства, здравоохранения, образования, культуры, спорта и т.д.) выходит за пределы установленных границ городов. В свою очередь, нерешенность данной проблемы порождает инфраструктурные проблемы, обусловленные отсутствием слаженных механизмов реализации инфраструктурных проектов межмуниципального значения.

Согласно пункту 4 раздела II Положения о порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР, утвержденного Указом Президиума Верховного Совета РСФСР от 17 августа 1982 года «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства РСФСР» к городским населенным пунктам относятся города республиканского (РСФСР и АССР), краевого, областного, окружного и районного подчинения, рабочие, курортные и дачные поселки, к сельским – все остальные населенные пункты.

Вместе с тем необходимо учитывать, что юридическое действие указанного нормативного правового акта вызывает сомнение, поскольку в соответствии с пунктом 10 части 2 статьи 8 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) к основным полномочиям законодательного органа субъекта Российской Федерации относится установление законом субъекта Российской Федерации административно-территориального устройства соответствующего субъекта Российской Федерации и порядка его изменения.

В настоящее время отсутствует федеральный закон, устанавливающий принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей



территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом.

Территориальное деление местного самоуправления следует отличать от административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации. При этом необходимо учитывать, что территориальное деление местного самоуправления и административно-территориальное устройство в субъектах Российской Федерации взаимосвязаны, поскольку административно-территориальные единицы (в первую очередь населенные пункты) являются структурными (территориальными) элементами территориальной организации местного самоуправления.

Вместе с тем, следует отметить, что не во всех случаях органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления различают и правильно применяют данные механизмы, что приводит к снижению эффективности регионального и муниципального управления, формированию объективных и полноценных сведений об адресах объектов адресации (населенный пункт, элемент улично-дорожной сети, элемент планировочной структуры), а также сведений, содержащихся в ОКАТО. При этом в Федеральном законе № 131-ФЗ, в отличие от административно-территориального устройства, определены принципы территориального устройства местного самоуправления.

Представляется, что Госпрограмме КРСТ в целях формирования состава территорий сельских агломераций также не удалось четко и в полной мере разграничить понятия и структуру административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления.

Так, например, из положений Госпрограммы КРСТ не ясно, чем отличаются рабочие поселки, наделенные статусом городских поселений и рабочие поселки, входящие в состав городских поселений, муниципальных округов, городских округов, отнесенные к сельским территориям, от поселков городского типа и (или) малых городов, граничащих с сельскими территориями, но входящие при этом в состав сельских агломераций. Не совсем понятно, как соотносятся между собой понятия «точки роста на сельских территориях и агломерациях» и «опорные населенные пункты», какое количество их может быть включено в состав сельских агломераций. Сама территориальная структура сельских агломераций также недостаточно понятна – то есть это совокупность населенных пунктов или муниципальных образований, граничащих друг с другом.

Если рассматривать сельские агломерации только как совокупность населенных пунктов (а не муниципальных образований, в которые входят



данные населенные пункты), то непонятны принципы осуществления государственного и муниципального управления сельскими агломерациями в их системной взаимосвязи, механизмы и порядок их государственной поддержки в отсутствии у них собственных бюджетов, а также стимулы органов местного самоуправления муниципальных образований, в которые входят упомянутые населенные пункты, осуществлять развитие сельских агломераций и их муниципальную поддержку.

При этом необходимо учитывать, что в настоящее время на федеральном уровне в достаточной степени законодательно не урегулированы инструменты межмуниципального сотрудничества, в том числе отсутствует порядок заключения и реализации межмуниципальных соглашений между публично-правовыми образованиями, порядок создания и организации деятельности межмуниципальных хозяйственных организаций.

Более того, возникает вопрос, – на сколько данное положение вещей соотносится с нормами Федерального закона № 131-ФЗ в части правомерности осуществления муниципалитетами одного вида компетенционных и финансовых полномочий в отношении муниципальных образований другого вида (особенно между, условно сказать, «сельскими» и «городскими» муниципалитетами).

**В этой связи участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и комитетами Государственной Думы:**

- рассмотреть возможность урегулирования на федеральном уровне вопросов административно-территориального деления субъектов Российской Федерации, в том числе путем разработки и принятия федерального закона, устанавливающего принципы административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации, понятие «населенный пункт» и его виды (городские и сельские), понятия «город» и «поселок» как видов городских населенных пунктов, компетенцию субъектов Российской Федерации в определении конкретного административно-территориального устройства на своей территории на основе общих принципов, установленных федеральным законом;

**Министерству сельского хозяйства Российской Федерации:**

- рассмотреть возможность внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» в части разграничения понятий и структуры административно-территориального устройства в субъектах Российской Федерации и муниципального территориального деления в целях более четкого

и понятного формирования состава территорий сельских агломераций.

2. Помимо Госпрограммы КРСТ цели и задачи социально-экономического развития Российской Федерации, в том числе в части их реализации на сельских территориях, отражены в следующих стратегических документах Российской Федерации:

- Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»;

- Доктрина продовольственной безопасности Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 20;

- Указ Президента Российской Федерации от 2 июля 2021 г. № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации»;

- Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2022 г. № 2567-р;

- Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р;

- Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р;

- Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

Представляется, что указанные документы стратегического планирования в Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с учетом внесенных в нее существенных изменений), в том числе в части установления в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи в указанных стратегических документах Российской Федерации между собой и упомянутой Программой. При этом необходимо проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты в целях установления указанных понятий и конкретизации статуса «сельских территорий», «сельских агломераций»,



«точек роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорных населенных пунктов».

В настоящее время, по мнению участников «круглого стола», назрела необходимость федерального законодательного регулирования процессов скоординированного социально-экономического развития городских агломераций, а также муниципальных образований, входящих в их состав, а также введение понятия «сельские агломерации», установления порядка их организации и функционирования.

Следует отметить, что Минэкономразвития России разработаны законопроекты «О внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части развития городских агломераций и межмуниципального сотрудничества» и «О городских агломерациях». Тексты данных законопроектов размещены в соответствии с публикацией на сайте <https://regulation.gov.ru/> по состоянию на 4 сентября 2020 года.

Однако в настоящее время конкретные сроки доработки данных законопроектов и внесения их в Государственную Думу не определены. При этом, по мнению участников «круглого стола», к настоящему времени в указанных законопроектах так и не удалось четко определить правовой статус агломераций, их признаки и место в системе административно-территориального устройства субъектов Российской Федерации и территориальной организации местного самоуправления, порядок создания и функционирования агломераций, а также механизмы государственной поддержки их социально-экономического развития. Более запутанная ситуация в части нормативного регулирования – в отношении сельских агломераций.

В связи с этим на сегодняшний день необходимо проработать вопрос о разработке и принятии федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности городских и сельских агломераций в Российской Федерации» или регламентировать четко и системно указанные вопросы в Федеральном законе № 131-ФЗ, Федеральном законе № 414-ФЗ и других законодательных актах, в том числе определить статус городских и сельских агломераций, порядок создания и управления ими, а также порядок и механизмы государственной поддержки развития как городских, так и сельских агломераций.

**На основании изложенного участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации совместно с профильными**

**министерствами:**

- проработать вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты Российской Федерации в целях установления понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты» и конкретизации их статуса;

- рассмотреть возможность приведения в соответствие с государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с учетом внесенных в нее изменений) основополагающих документов стратегического планирования, в том числе в части учета в них понятий «сельские территории», «сельские агломерации», «точки роста» на сельских территориях и агломерациях», «опорные населенные пункты», а также обеспечения четкой и сбалансированной взаимосвязи в стратегических документах Российской Федерации между собой и указанной Программой.

3. Одним из важнейших условий социально-экономического развития сельских территорий является развитие на них газификации (распределительных газовых сетей) и водоснабжения (локальных водопроводов), реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку на сельских территориях, строительство и реконструкция автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог общего пользования к населенным пунктам и объектам производства.

В сельской местности уже появилось более 2,5 тыс. новых и отремонтированных поликлиник, детских садов, школ, домов культуры, спортивных и других социальных объектов, а также сотни объектов транспортной и коммунальной инфраструктуры. В текущем году планируется продолжить работу по обеспечению сельских территорий такими объектами.

Во исполнение вышеуказанных стратегических документов в Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года, утвержденный распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р, включена инициатива социально-экономического развития «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», согласно которой 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. Данная инициатива, включенная в федеральный проект «Развитие субъектов Российской Федерации и отдельных территорий», направлена на формирование сети опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (сельских агломераций) с населением до 50 тыс. человек и их ускоренное инфраструктурное развитие.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р утверждены методические рекомендации по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. В данных рекомендациях установлено понятие «опорный населенный пункт», под которым понимается населенный пункт, расположенный вне границ городских агломераций, на базе которого осуществляется 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.

При этом под прилегающей территорией понимается территория населенных пунктов, население которых имеет возможность получения медицинской помощи, образования, услуг в сфере культуры и реализации иных потребностей на базе инфраструктуры опорного населенного пункта, и межселенная территория.

В методических рекомендациях по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий к основным элементам социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур, необходимых для признания населенных пунктов опорными населенными пунктами, отнесены:

- объекты системы газоснабжения (для газифицированных территорий);
- объекты систем централизованного и (или) автономного теплоснабжения, водоснабжения и канализации;
- объекты, обеспечивающие широкополосный доступ к информационно-телекоммуникационной сети «Интернет»;
- медицинские организации, оказывающие, в том числе, первичную врачебную медико-санитарную помощь;
- дошкольные образовательные организации и общеобразовательные организации, реализующие образовательные программы начального общего, основного общего и среднего общего образования;
- профессиональные образовательные организации;
- учреждения культуры (например, сельский клуб, дом культуры, кинотеатр, концертный зал);

- учреждения, оказывающие государственные и муниципальные услуги (например, выдача справок, регистрация имущества, регистрация актов гражданского состояния и другие, в том числе в электронной форме);

- организации, оказывающие финансовые услуги (финансовые организации);

- организации в сфере розничной торговли и бытовых услуг.

В соответствии с данными методическими рекомендациями регионами определено 1 787 опорных населенных пунктов в 80 субъектах Российской Федерации.

В рамках реализации инициативы, начиная с 2025 года, предусмотрена трансформация подходов к развитию сельских территорий и сельских агломераций за счет синхронизации всех мер государственной поддержки в рамках государственных программ Российской Федерации на реализацию мероприятий долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий (далее – ДПР).

Такие планы будут разрабатываться муниципалитетами совместно с субъектами Российской Федерации на шестилетний период и будут включать мероприятия по развитию инфраструктуры, обеспечивающей реализацию гарантий в сфере образования, доступность медицинской помощи, услуг в сфере культуры и реализацию иных потребностей населения в опорных населенных пунктах, мероприятия по обеспечению информационно-телекоммуникационными услугами, а также по обеспечению транспортной связности прилегающих территорий с опорным населенным пунктом.

Новый подход к комплексному межотраслевому финансированию мероприятий ДПР позволит обеспечить ускоренное инфраструктурное развитие сельских территорий и сельских агломераций, повысить их человеческий потенциал и укрепить пространственный каркас страны.

Минсельхозом России подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Правил разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий», который в ближайшее время будет направлен в установленном порядке на межведомственное согласование.

Вместе с тем в федеральном законодательстве и документах стратегического планирования Российской Федерации, предусматривающих меры и мероприятия по комплексному развитию сельских территорий, указанные объекты не перечислены и необходимость их наличия или создания в опорных населенных пунктах сельских территорий, в качестве



исчерпывающего перечня не упоминается.

Полагаем, что следует проработать вопрос об установлении в федеральном законодательстве и государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий», а также иных стратегических документах, непосредственно взаимосвязанных с данной Программой, необходимость создания указанных основных элементов социальной, транспортной, инженерной, информационно-коммуникационной инфраструктур сельских территорий, предназначенных для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, а также определить исчерпывающий минимальный перечень указанных элементов, наличие которых должно быть создано в каждом населенном пункте.

Единство подходов к определению потребности в размещении новых или модернизации существующих объектов социальной, инженерной, транспортной, логистической инфраструктуры должно строиться 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.

Кроме того, участники «круглого стола» заострили внимание на проблемах социально-экономической асимметрии, характерной для нашей страны, и заключающейся в неравномерном экономическом и социальном, а также инфраструктурном развитии разных регионов, в том числе, связанной с различными природно-климатическими и географическими условиями.

Данные обстоятельства влияют на возможности достижения некоторыми субъектами Российской Федерации определенных установленных уровней, требований, планок и критериев, что, по мнению участников «круглого стола», требует соответствующей нормативной корректировки, направленной на учет данных особенностей, влияющих, среди прочего, на отбор субъектов Российской Федерации, претендующих на бюджетные инвестиции, позволяющие развивать сельские территории, в том числе через развитие АПК, так как его производительность напрямую зависит от климатической зоны в которой он находится.

**В этой связи участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами:**

- проработать вопрос о закреплении в государственной программе



Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и иных стратегических документах Российской Федерации, взаимосвязанных с данной Программой, положений об обязательности наличия основных элементов социально-бытовой инфраструктуры в сельских поселениях, необходимых для обеспечения жизнедеятельности сельского населения и предотвращения его произвольного отселения в городские агломерации, с учетом методических рекомендаций по критериям определения опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2022 г. № 4132-р (сокращение доли непригодного для проживания жилищного фонда, повышение уровня благоустройства, обеспечение социальной и коммунальной инфраструктурой, в том числе школой, учреждением здравоохранения (как минимум, фельдшерско-акушерским пунктом для сельских поселений), информационно-культурно-досуговым центром (современным клубом), многофункциональным центром предоставления услуг, почтой, отделением банка, участковым полицейским, а также водоснабжением и водоотведением, газо-, энергоснабжением; повышение транспортной доступности малых городов и сельских территорий за счет развития и улучшения качества сети региональных и местных дорог, стимулирования развития общественного транспорта; повышение информационно-коммуникационной доступности для малых городов и сельских территорий);

- с привлечением научных организаций, общественных институтов и бизнес сообщества рассмотреть возможность научной и практической разработки современной концепции реализации государственной политики в сфере межсекторного взаимодействия и ее правовое сопровождение, в том числе с целью обучения руководителей и специалистов региональной и местной власти и управления, актива местных сообществ, субъектов малого и среднего предпринимательства, специалистов научно-экспертных организаций регионального и местного уровней методологии, методике и практике межсекторного взаимодействия для развития инфраструктуры территорий, населенных пунктов и повышении их человеческого потенциала;

- подготовить поправки в критерии опорных пунктов и исключить в качестве «опорников» городские округа;

- рассмотреть возможность учета природно-климатических и географических условий регионов при установлении критериев отбора претендентов на получение бюджетных инвестиций, направленных на развитие сельских территорий и их АПК.

4. При проработке проектов различных документов стратегического



планирования, принимаемых на федеральном уровне, в том числе Стратегии пространственного развития Российской Федерации (далее – Стратегия), утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р, государственных программ и национальных проектов, Комитет Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления VII созыва и Комитет Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению VIII созыва неоднократно указывали на то, что необходимо более содержательное определение основных направлений развития сельских территорий, а также малых и средних городов, имеющих геостратегическое значение для сохранения поселенческого каркаса страны, сбалансированности расселения на ее территории, обеспечения гармоничного устойчивого социально-экономического развития, территориальной целостности и безопасности, в том числе продовольственной безопасности Российской Федерации.

При этом в Стратегии основными направлениями пространственного развития Российской Федерации обозначены, в частности, обеспечение расширения географии и ускорения экономического роста, научно-технологического и инновационного развития Российской Федерации за счет социально-экономического развития перспективных крупных центров экономического роста Российской Федерации – крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций и сбалансированного пространственного развития за счет обеспечения социально-экономического развития городских агломераций, малых и средних городов, а также сельских территорий с целью снижения концентрации субъектов экономической деятельности и населения в столичных агломерациях.

Вместе с тем следует отметить, что в положениях Стратегии, помимо городских агломераций, развитию иных территорий нашего государства, в которых проживает значительная часть населения страны, уделяется недостаточное внимание, в том числе вопросам обеспечения сбалансированного развития городских территорий, в частности, путем освоения заброшенных и неэффективно используемых территорий, согласованного и комплексного развития застроенных и планируемых к застройке территорий, содействия развитию малых и средних городов и крупных сельских населенных пунктов как межмуниципальных обслуживающих центров для сельских территорий, обеспечивающих население и предпринимателей различными видами услуг.

В то же время в структуре Стратегии отсутствуют отдельные подразделы, содержащие механизмы, направленные на обеспечение комплексного



и устойчивого социально-экономического развития указанных территорий с учетом специфики их статуса, ресурсного и инфраструктурного потенциала и т.д., в первую очередь, малых и средних городов, сельских территорий за пределами крупнейших и крупных городских агломераций, что не будет способствовать решению задачи по сокращению диспропорций в уровне социально-экономического развития соответствующих территорий.

Пространственная стратегия должна связать и соединить воедино социально-экономическое пространство страны и исключить возможность ее разделения на крупнейшие и крупные городские агломерации, с одной стороны, и обезлюживания пространства сельских территорий и малых городов, находящихся за пределами таких агломераций, в том числе в районах Сибири, Дальнего Востока и Крайнего Севера, с другой стороны.

Иными словами, решая вопросы развития городских агломераций, а вместе с этим и муниципальных образований, примыкающих к ее «ядру» (центру), необходимо помнить и о малых и средних городах, а также сельских территориях, расположенных вне агломераций. В связи с этим, наравне с развитием агломерационных процессов, требуется разработка необходимых мер поддержки и развития указанных муниципальных образований, а также механизмов стимулирования развития периферийных территорий, являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами нашей страны.

Еще раз обратил на это внимание и Президент Российской Федерации В.В. Путин, выступая 1 сентября т.г. на открытом уроке «Разговор о важном» в образовательном центре «Сенеж». В частности, он рассказал, что в руководстве страны идет дискуссия о подходах к развитию территорий, сам он считает, что регионы надо развивать равномерно, чтобы не допустить депопуляции ни в одном из них. При этом есть разные видения этого процесса: одни предлагают развивать крупные городские агломерации, другие – усилить поддержку сельских районов.

Участникам «круглого стола» крайне важной представляется позиция Президента России, которую он озвучил следующим образом: «Для нашей страны, с такой огромной территорией и относительно небольшим для такой территории населением, важно, чтобы у нас отдельные регионы не обезлюдели, чтобы не было депопуляции территории. Для этого нужно равномерно развивать эти территории».

Таким образом, представляется, что в Стратегии не удалось в полной мере сформировать системный механизм, предусматривающий комплекс взаимосвязанных мер по сбалансированному развитию не только крупных и крупнейших городских агломераций, но также малых и средних городов



и сельских территорий, не входящих в их состав.

В связи с этим участники «круглого стола» полагают, что на федеральном уровне в этой части необходимо проведение дальнейшей значительной и системной работы. Тем более, что Президент России В.В. Путин еще 27 апреля 2018 года на встрече с Советом законодателей Федерального Собрания Российской Федерации в Санкт-Петербурге отметил, что «вопрос развития агломераций побеждает другой подход, который заключается в том, чтобы пространственное развитие страны было связано прежде всего с развитием транспортной и другой инфраструктуры между населёнными пунктами. С тем, чтобы пространство между населёнными пунктами обживалось, было комфортным для граждан. Конечно, мы будем уделять внимание городам: и крупным городам, и малым, там есть отдельные программы, но всё-таки, – упор предполагается сделать на это – именно на пространственное развитие».

Пространственное развитие страны в целом тесно связано с процессом оптимизации территориальной организации местного самоуправления – как в правовом, так и в практическом плане.

Одной из основных проблем в этой части является отсутствие в Стратегии единого подхода к территориальной организации Российского государства в целом, при множественности видов его территориального деления. Вместе с тем территориальная организация местного самоуправления выступает в качестве одного из видов организации территории государства, его пространственного развития.

Представляется, что в Стратегии пространственного развития Российской Федерации должны быть предусмотрены механизмы, позволяющие системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры нашей страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий, что позволило бы обеспечить создание устойчивой системы расселения на территории России.

Следовательно, принципиально важно сохранить и развивать поселенческий уровень местного самоуправления как базовый элемент пространственного развития страны в целом, особенно в отдаленных, труднодоступных, малонаселенных и специфических территориях.

**В этой связи участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации совместно с профильными министерствами и ведомствами:**

- рассмотреть возможность разработки необходимых мер поддержки



и развития сельских территорий, а также малых и средних городов, механизмов стимулирования развития «периферийных территорий», являющихся, по сути, геостратегическими опорными пунктами страны, в том числе с учетом того, что в складывающейся ситуации становится непонятным статус малых и средних городов, являющихся, по сути, городскими территориями, но признаваемых «опорными населенными пунктами» развития прилегающих к ним сельских территорий;

- рассмотреть возможность разработки и закрепления в Стратегии пространственного развития Российской Федерации механизмов, позволяющих системно и всесторонне решать вопросы поселенческой структуры страны и ее гармоничного развития в отношении как крупных и крупнейших городов и связанных с ними агломераций, так и малых и средних городов и поселений, а также поселенческой структуры сельских территорий.

5. В настоящее время проектное управление и мотивация бизнеса применяются только отдельными субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями, что не позволяет комплексно и целенаправленно направлять финансирование на потенциальные «точки роста» на сельских территориях и агломерациях. Кроме того, отсутствие синхронности действий региональных исполнительных органов по развитию сельских территорий приводит к дублированию объектов, заявляемых к финансированию в рамках государственных программ Российской Федерации, в связи с чем в субъектах Российской Федерации существует необходимость обеспечить преемственность реализации государственных программ субъектов Российской Федерации по комплексному развитию сельских территорий.

В связи с этим Правительству Российской Федерации необходимо принять дополнительные меры, чтобы активизировать и скоординировать деятельность субъектов Российской Федерации по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, включающих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие сельских территорий во всех отраслевых государственных программах субъектов Российской Федерации, а также создать механизмы взаимосвязи данных программ с государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» и иными стратегическими документами Российской Федерации, непосредственно взаимосвязанными с данной Программой.

Субъектам Российской Федерации также целесообразно рекомендовать осуществлять реализацию государственных комплексных программ развития



сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления Программой КРСТ). Кроме того, Правительству Российской Федерации и органам государственной власти субъектов Российской Федерации необходимо обеспечить охват всех муниципальных образований Российской Федерации мероприятиями по развитию сельских территорий за счет концентрации всех возможных источников финансирования решения данного вопроса, при этом особое внимание следует обращать на необходимость привлечения внебюджетных источников к их реализации.

**В данной связи участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть вопрос о принятии дополнительных мер, направленных на активизацию и скоординированность деятельности субъектов Российской Федерации по разработке государственных комплексных программ развития сельских территорий, включающих конкретные положения о мероприятиях и результатах, направленных на развитие сельских территорий во всех отраслевых государственных программах субъектов Российской Федерации;

- совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации рассмотреть возможность обеспечить охват всех муниципальных образований Российской Федерации мероприятиями по развитию сельских территорий за счет средств всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, а так же за счет привлечения внебюджетных источников к их реализации;

**Органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**

- осуществлять реализацию государственных комплексных программ развития сельских территорий на проектной основе (по аналогии с системой управления государственной программой Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»).

6. Необходимой основой для принятия управленческих решений на муниципальном и региональном уровнях по формированию проектов, а также последующего проведения их экспертизы на предмет обоснованности и целесообразности включаемых в долгосрочные планы социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, на федеральном уровне является комплексный анализ текущего уровня демографического и экономического развития, а также обеспеченности инфраструктурой с учетом ее технического состояния. При этом важно оценить потенциал в разрезе каждого отдельного населенного пункта, чтобы объективно выявить дефицит (избыточность) инфраструктуры, оценить возможности ее оптимизации, а в дальнейшем – спланировать мероприятия



по развитию с учетом эффективного и нормативно допустимого уровня доступности социально значимых объектов для населения.

Федеральным планом статистических работ, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 671-р (далее – ФПСР), не предусмотрено формирование официальной статистической информации с агрегированием на уровне населенного пункта.

Вместе с тем необходимость проработки вопроса по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, обозначена в поручениях Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (подпункт «а» пункта 1 и подпункт «б» пункта 1 указания Президента Российской Федерации от 2 февраля 2023 г. № Пр-194; подпункт «е» пункта 1 перечня поручений Президента Российской Федерации от 4 июня 2023 г. № Пр-1111 по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. и ряд других).

В настоящее время в соответствии с пунктами 3 – 5 протокола совещания у Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации В.В. Абрамченко от 18 июля 2023 г. № ВА-П11-78пр Минсельхозом России совместно с Росстатом прорабатывается перечень показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий на примере опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, для включения в ФПСР.

**На основании изложенного участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики:**

- ускорить работу по формированию официальной статистической информации, необходимой для проведения мониторинга развития сельских территорий, в том числе в разрезе населенных пунктов, и обеспечить ее включение в Федеральный план статистических работ;

**Министерству сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Федеральной службой государственной статистики:**

- ускорить работу по определению перечня показателей, необходимых для организации мониторинга социально-экономического развития сельских территорий для включения в Федеральный план статистических работ.

7. Для решения вопросов содействия занятости на сельских территориях и привлечения кадров на село, а также увеличения числа рабочих мест



во внебюджетном секторе экономики и увеличения численности занятых в сегменте малого и среднего предпринимательства в рамках мероприятий федерального проекта «Содействие занятости сельского населения» возмещаются затраты сельскохозяйственным товаропроизводителям и переработчикам, осуществляющим деятельность на сельских территориях, при заключении ученических договоров и договоров о целевом обучении с обучающимися в образовательных организациях, а также договоров о прохождении практики обучающимися на предприятии сельскохозяйственного товаропроизводителя.

Также в целях развития предпринимательской активности на сельских территориях Минсельхозом России реализуется ряд мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2012 г. № 717.

Так, в рамках мероприятий по созданию системы поддержки фермеров и развитию сельской кооперации федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» предусмотрено:

- создание и развитие фермерских хозяйств (грант «Агростартап»);
- создание и развитие семейных ферм (грант на развитие семейных ферм);
- улучшение материально-технической базы сельскохозяйственных потребительских кооперативов;
- предоставление субсидий на создание и развитие сельскохозяйственных потребительских кооперативов (возмещение части затрат, произведенных кооперативами);
- предоставление субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям, осуществляющим закуп продукции у личных подсобных хозяйств, а также авансирование граждан;
- предоставление субсидий на производство продукции в целях ее последующего выкупа (агроконтракты) (возмещение части затрат переработчикам);
- обеспечение деятельности и достижение показателей эффективности центров компетенций в сфере сельхозкооперации и поддержки фермеров (возмещение части затрат);
- субсидирование граждан, ведущих личные подсобные хозяйства и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный

доход»;

- реализация мероприятий по развитию сельского туризма в виде гранта «Агротуризм».

Созданию дополнительных рабочих мест уделяется большое внимание при реализации мероприятий федерального проекта «Современный облик сельских территорий» и федерального проекта «Дороги». Количество создаваемых рабочих мест является также одним из критериев отбора проектов комплексного развития сельских территорий, в том числе касающихся строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог, ведущих к объектам агропромышленного комплекса.

По итогам реализации Госпрограммы КРСТ, а также инвестиционных проектов, реализующихся на сельских территориях в рамках иных программных мероприятий и за счет частных инвестиций, было создано более 40 тыс. рабочих мест. В 2023 году планируется создать еще 30 тыс. рабочих мест.

Вместе с этим по заказу Минсельхоза России в 2022 году федеральным государственным бюджетным образовательным учреждением высшего образования «Российский государственный аграрный заочный университет» проведена научно-исследовательская работа на тему «Разработка и методологическое обоснование прогнозной модели баланса трудовых ресурсов сельских территорий», целью которой была разработка модели прогнозирования распределительной и ресурсной частей баланса трудовых ресурсов муниципальных образований исходя из показателей инфраструктурной обеспеченности сельских территорий.

**С целью дальнейшего развития малого и среднего предпринимательства в сельской местности и его кадрового обеспечения, участники «круглого стола» дополнительно рекомендуют:**

**Правительству Российской Федерации рассмотреть возможность:**

- установления дополнительных мер по стимулированию внутренней трудовой миграции и финансовому поощрению предпринимателей, принимающих на работу жителей других регионов, кроме предпринимателей, осуществляющих свою деятельность в крупнейших и крупных городских агломерациях;

- разработки и принятия государственных программ, реализуемых совместно с местными сообществами и бизнес-сообществами и софинансируемых вместе с государством за счет его средств, по ускоренной подготовке кадров для работы по наиболее востребованным профессиям в стратегических и приоритетных отраслях экономики Российской Федерации,



ее субъектах и муниципальных образованиях, в которых существует дефицит квалифицированных кадров, сделав особый акцент на сельскую местность;

- восстановления системы распределения выпускников ВУЗов и ССУЗов, обучающихся на «бюджетных» местах, создание условий для закрепления кадров «на местах»;

- внесения изменений в Стратегию развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года, предусматривающих установление системных подходов участия муниципальных образований, в том числе в зависимости от их видов, в общегосударственной политике развития и поддержки малого и среднего предпринимательства;

- обеспечения формирования системы выявления, оценки и последующего тиражирования лучших практик по поддержке малого и среднего предпринимательства на сельских территориях;

- выделения грантов и субсидий из бюджетов всех уровней на приобретение современных технологий и оборудования для малого и среднего предпринимательства на сельских территориях;

- софинансирование из бюджетов всех уровней расходов субъектов малого и среднего предпринимательства на обучение граждан, привлекаемых для работы на сельских территориях;

**Органам местного самоуправления:**

- рассмотреть возможность создания и развития муниципальных рынков сбыта сельскохозяйственной продукции, на которых такие субъекты будут иметь преференции по сбыту произведенной ими сельскохозяйственной продукции или на них вообще не будут допускаться крупные сельхозпроизводители.

8. Необходимо отметить, что целью федерального проекта «Современный облик сельских территорий» является «к 2031 году обеспечение качественного улучшения и развития социальной и инженерной инфраструктурой 44,2% граждан, проживающих на сельских территориях (агломерациях)», при этом результатом федерального проекта является «реализация к 2031 году 3 387 проектов комплексного развития сельских территорий (агломераций)», который не позволяет оценить эффективность и результативность реализуемых мероприятий, так как показывает только количественную характеристику и не отражает качественную.

В частности, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, не представляется возможным осуществить оценку влияния указанного

результата федерального проекта на уровень обеспеченности сельских жителей соответствующими видами социальной и инженерной инфраструктуры, строительство объектов которой предусмотрено в рамках проектов комплексного развития сельских территорий.

При этом, как пример, в настоящее время на территории России расположено 148,7 тыс. сельских населенных пунктов, из которых 41,7 тыс. не имеют связи по дорогам с твердым покрытием с сетью дорог общего пользования. Более 620 населенных пунктов с числом жителей свыше 500 человек нуждаются в строительстве подъездных автомобильных дорог в приоритетном порядке.

Протяженность автодорожных разрывов составляет 217,4 тыс. км в целом по всем сельским населенным пунктам и 32,6 тыс. км по первоочередным объектам.

Развитие дорожно-транспортной инфраструктуры сельских территорий является одной из целей Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, направленной на преодоление пространственного разрыва между селами и городами.

Целевым показателем Стратегии по данному направлению является увеличение удельного веса сельских населенных пунктов, имеющих связь по дорогам с твердым покрытием с сетью автомобильных дорог.

В период 2021 – 2022 годов плановые значения указанного целевого показателя не были достигнуты (план на 2021 год – 74,3%, факт – 71,7%; план на 2022 год – 75%, факт – 72%).

До 2023 года наименьшим приоритетом при распределении субсидии обладали мероприятия по капитальному ремонту и ремонту автомобильных дорог, ведущих к объектам сельских территорий, на которых реализуются проекты комплексного развития, а также ведущих к объектам агропромышленного комплекса.

Наибольшим приоритетом обладали мероприятия по строительству и реконструкции автомобильных дорог.

За период 2021 – 2022 годов ни на один объект капитального ремонта и ремонта автомобильных дорог субсидии Минсельхозом России не распределялись. При этом более половины планируемых регионами объектов, ведущих как к предприятиям агропромышленного комплекса, так и к иным социальным объектам, требуют работ по капитальному ремонту и ремонту дорог.

Кроме того, по данным Счетной палаты Российской Федерации в ряде субъектов Российской Федерации бюджетные ассигнования дорожного фонда



на реализацию мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях формируются в размере менее требуемого в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (часть 4.1 статьи 179.4).

Так, например, в 2023 году в Удмуртской Республике на реализацию мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры на сельских территориях предусмотрено 42,7 млн. рублей, что на 296,6 млн. рублей меньше требуемого объема. Указанное связано с отклонением заявки Удмуртской Республики на 2023 год на финансирование объектов в рамках ГП-48.

Государственной программой Российской Федерации «Развитие культуры» предусмотрены мероприятия по развитию сельских территорий, как входящих в состав национального проекта «Культура», так и иных мероприятий госпрограммы.

Общий объем финансирования указанных мероприятий из федерального бюджета в 2022 году составил 7 727,0 млн. рублей в том числе:

- строительство (реконструкция) и (или) капремонт культурно-досуговых учреждений в сельской местности в объеме 4 741,5 млн. рублей;
- модернизация (реконструкция и (или) капремонт) региональных и муниципальных детских школ искусств в объеме 1 189,9 млн. рублей;
- оснащение детских школ искусств в объеме 498,8 млн. рублей;
- выплата денежных поощрений лучшим сельским учреждениям культуры и их работникам в объеме 150 млн. рублей.

В рамках национального проекта «Культура» на территории сельских поселений в 2022 году поддержано 1 000 учреждений культуры и 1 000 работников культуры, в 2023 – 2024 годах практику поддержки лучших сельских учреждений планируется продолжить. Данные мероприятия реализуются с 2013 года в соответствии с Указом Президента Российской Федерации, перенесены в национальный проект «Культура» из иных мероприятий госпрограммы.

В связи с отсутствием решения о продлении национальных проектов после 2024 года в федеральном бюджете с 2025 года наряду с другими расходами нацпроекта финансирование настоящих денежных поощрений отсутствует.

При проверке формирования проекта федерального бюджета на 2023 – 2025 годы Счетная палата Российской Федерации обращала внимание, что денежные поощрения лучшим сельским учреждениям культуры и их работникам являются длящимися расходными обязательствами и их финансирование должно быть предусмотрено в федеральном бюджете, вне

зависимости от сроков реализации нацпроекта, например, в виде мероприятий госпрограммы.

В ходе проводимой Счетной палатой Российской Федерации проверки формирования проекта федерального бюджета на 2024 – 2026 годы установлено, что финансирование денежных поощрений на 2025 – 2026 годы не предусмотрено, при этом в 2024 год оно сокращено на 10% в рамках общих подходов к формированию федерального бюджета (обеспечение сбалансированности).

По мнению Счетной палаты Российской Федерации, данные расходные обязательства могут быть отнесены к нормативно обусловленным, которые согласно Методике расчета базовых бюджетных ассигнований, не подлежат уменьшению.

Минкультуры России при распределении базовых бюджетных ассигнований восстановило данные расходы до предусмотренного Указом Президента Российской Федерации уровня (150 млн. рублей) за счет перераспределения средств в рамках госпрограммы.

Счетной палатой Российской Федерации неоднократно отмечался острый дефицит в квалифицированных кадрах муниципальных учреждений культуры, в том числе в связи с низким уровнем оплаты труда.

В соответствии с данными последнего мониторинга Минкультуры России (апрель 2023 года) потребность регионов в работниках культуры на селе на 2024 – 2029 годы составляет более 19 тыс. человек.

Значение целевого показателя оплаты труда в отрасли по итогам 2022 года составило 100,8 %. Динамика показателя за последние годы составила: в 2019 году – 104,9%, в 2020 году – 101,5%, в 2021 году – 100,6%. Целевой показатель оплаты труда работников учреждений культуры, установленный Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» на уровне 100%, выполнен.

Однако, как ранее отмечалось Счетной палатой Российской Федерации, основной вклад в достижение показателя достигается за счет федеральных учреждений культуры, значительно перевыполняющих целевые значения, в то время как по муниципальным учреждениям культуры, в которых занято основное число работников отрасли, данный показатель так и не был достигнут (2019 год – 84,2%, 2020 год – 81,9%, 2021 год – 80,7%, 2022 год – 81,1%).

**На основании изложенного участники «круглого стола» рекомендуют профильным министерствам и органам государственной власти субъектов Российской Федерации:**



- учитывать замечания и предложения Счетной палаты Российской Федерации по результатам проводимых экспертно-аналитических мероприятий в соответствующих сферах, и принимать необходимые меры по устранению выявленных отклонений.

9. Начиная с 2020 года в рамках госпрограммы «Развитие образования» реализуется программа «Земский учитель», которой предусмотрено осуществление единовременной компенсационной выплаты в размере 1 млн. рублей учителю, прибывшему (переехавшему) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек, и 2 млн. рублей – учителям, прибывшим (переехавшим) в субъекты Российской Федерации, расположенные на территории Дальневосточного федерального округа (далее – Программа).

Целями Программы являются повышение качества обучения в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, либо рабочих поселках, либо поселках городского типа, либо городах с населением до 50 тыс. человек (далее – сельские населенные пункты), сокращение количества вакантных мест по востребованным специальностям в государственных и муниципальных общеобразовательных организациях, имеющих проблемы (дефицит) кадрового обеспечения образовательной деятельности, а также создание дополнительных стимулов для привлечения специалистов на работу в отдаленные сельские районы.

Программа предполагает постепенное равномерное заполнение вакансий в сельских школах субъектов Российской Федерации с учетом ежегодно выделяемых бюджетных средств из федерального бюджета Российской Федерации.

По итогам реализации Программы в 2021 году возраст учителей – победителей конкурсного отбора распределился следующим образом: до 35 лет (молодой специалист) – 44%; от 35 до 45 лет – 27%; свыше 45 лет – 29%, а укомплектованность учителями – победителями конкурсного отбора должностей «Учитель» в школах по типу населенного пункта составила: сельские населенные пункты – 70%; поселки городского типа, рабочие поселки – 9%; города, с населением до 50 тыс. человек – 21%.

Благодаря Программе для работы в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, переехали 2 967 учителей. Абсолютное большинство «закрытых» вакансий пришлось на отдаленные сельские населенные пункты, в которых на сегодняшний день максимально остро стоит вопрос кадрового дефицита и которые должны обеспечиваться кадрами в рамках Программы в приоритетном порядке.

Таким образом, Программа позволяет субъектам Российской Федерации принимать на работу в общеобразовательных организациях, расположенных в сельских населенных пунктах, как учителей (включая молодых специалистов) из своего региона, так и выпускников ВУЗов, отвечающих квалификационным требованиям, указанным в квалификационных справочниках, и (или) профессиональным стандартам, позволяющим заниматься педагогической деятельностью, на общих основаниях.

Кроме того, в настоящее время в ряде субъектов Российской Федерации осуществляются меры социальной поддержки учителей – победителей Программы. К таким мерам относятся: доплата за работу в сельской местности, предоставление жилья, меры по компенсации коммунальных услуг, возмещение расходов за аренду жилья, оплата проезда до работы и иные меры. Так, в 25 субъектах Российской Федерации предоставляется служебное жилье на период работы в образовательной организации или компенсация за аренду жилья.

**С учетом изложенного участники «круглого стола» рекомендуют:**

**Министерству просвещения Российской Федерации совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации:**

- рассмотреть возможность принятия необходимых мер и выработки соответствующих механизмов по обеспечению кадрами в рамках программы «Земский учитель» отдаленных сельских населенных пунктов в приоритетном порядке;

- принять меры по тиражированию и распространению лучшего опыта субъектов Российской Федерации по осуществлению мер социальной поддержки учителей – победителей программы «Земский учитель» (доплата за работу в сельской местности, предоставление жилья, меры по компенсации коммунальных услуг, возмещение расходов за аренду жилья, оплата проезда до работы и т.п.);

- организовать дистанционные программы дополнительного профессионального образования для педагогических работников, работающих в сельской местности, с несколькими профилями подготовки. Организация дополнительного профессионального образования педагогических работников из сельских школ позволит решить проблемы недостатка кадров в сфере образования, а организация профессиональной переподготовки с двумя профилями подготовки позволит педагогам преподавать несколько учебных дисциплин одновременно, при этом проведение обучения дистанционно позволит предоставить всем желающим педагогам возможность для профессионального развития;



- проводить на регулярной основе конкурсы профессионального мастерства среди сельских учителей;

- подготовить методические рекомендации для образовательных организаций, расположенных в сельской местности, по вопросам взаимодействия с социально ориентированными некоммерческими организациями и добровольческими объединениями и направить субъектам Российской Федерации;

- сформировать сборник лучших региональных практик развития сельских школ.

10. Рост уровня сложности задач, стоящих перед органами местного самоуправления, увеличение количества делегированных ему государственных полномочий, неизбежно влечет потребность в привлечении на муниципальную службу в органы местного самоуправления новых высококвалифицированных кадров. Современная муниципальная служба должна быть ориентирована на обеспечение прав и законных интересов граждан, на предоставление высококачественных муниципальных услуг, на создание механизмов взаимодействия институтов гражданского общества и муниципальной службы, противодействие коррупции, повышение престижа муниципальной службы и авторитета служащих.

Необходимо отметить, что социальные гарантии являются дополнительным мотивационным стимулом для привлечения высококвалифицированных специалистов в систему муниципальной службы.

Очевидно, что развитие муниципальной службы не может ограничиваться только мерами по увеличению денежного содержания. Создание конкурентного уровня оплаты труда не всегда возможно, при этом только финансовые механизмы не обеспечивают стимулов, необходимых на публичной службе. В частности, общепризнанным, в том числе за рубежом, подходом к организации муниципальной службы является формирование ее стабильного кадрового состава. На это направлено установление нематериальных гарантий: санаторно-курортное лечение, улучшение жилищных условий и обеспечение жильем, возможность бесплатного обучения детей, медицинское страхование, пенсионное обеспечение.

**По аналогии с программой «Земский учитель» участники «круглого стола» считают возможным рекомендовать Правительству Российской Федерации:**

- рассмотреть возможность установления на федеральном уровне правового и финансового механизмов по осуществлению единовременных

компенсационных выплат из федерального бюджета муниципальным служащим, прибывшим (переехавшим) на работу в сельские населенные пункты, либо рабочие поселки, либо поселки городского типа, либо города с населением до 50 тыс. человек и о размещении информации по вакансиям в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

11. В рамках федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» (далее – федеральный проект «ПМСП») реализуются мероприятия, направленные на повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи для всех граждан Российской Федерации, в том числе проживающих в малонаселенных и труднодоступных районах.

С целью обеспечения доступности первичной медико-санитарной помощи для граждан, проживающих в населенных пунктах с численностью населения от 100 до 2 000 человек, в субъектах Российской Федерации введены в эксплуатацию и получены лицензии на осуществление медицинской деятельности на 1 790 фельдшерских, фельдшерско-акушерских пунктов, врачебных амбулаториях, запланированных к созданию/замене в 2019 – 2020 годах. На данных объектах в 2023 году по состоянию на 1 июля осуществлено порядка 1,6 млн. посещений.

Для повышения доступности первичной медико-санитарной помощи для жителей отдаленных, труднодоступных и малонаселенных пунктов в медицинские организации субъектов Российской Федерации поставлено 1 318 передвижных медицинских комплексов, запланированных к поставке в 2019 – 2021 годах. В 2023 году по состоянию на 1 июля передвижными медицинскими комплексами, приобретенными в 2019 – 2021 годах, осуществлено порядка 71,8 тыс. выездов, с использованием данных передвижных медицинских комплексов, осмотрено порядка 2,2 млн. человек.

Одним из актуальных вопросов кадровой политики в здравоохранении в настоящее время остается вопрос кадрового обеспечения медицинских организаций в сельской местности и в малых городах.

В целях оказания финансовой помощи субъектам Российской Федерации в привлечении квалифицированных медицинских кадров в медицинские организации (их структурные подразделения), расположенные в сельских населенных пунктах, рабочих поселках, поселках городского типа и городах с населением до 50 тыс. человек, в субъектах Российской Федерации с 2012 года реализуется программа «Земский доктор/Земский фельдшер» (далее – Программа).

За 2012 – 2022 годы участие в Программе приняли 58,2 тыс. медицинских



работников, в том числе 49,5 тыс. врачей и 8,7 тыс. средних медицинских работников (фельдшеров, акушерок и медицинских сестер), в том числе в 2022 году – 6,5 тыс. медицинских работников (4,5 тыс. врачей и 2,0 тыс. средних медицинских работников).

Согласно Федеральному закону от 21 ноября 2011 г. № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации», органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления устанавливают дополнительные гарантии и меры социальной поддержки медицинским работникам за счет соответственно бюджетных ассигнований бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

В субъектах Российской Федерации реализуются следующие меры социальной поддержки медицинским работникам: льготное ипотечное кредитование; передача в собственность медицинским работникам служебных жилых помещений; компенсация расходов по оплате аренды, найма жилых помещений и коммунальных услуг; предоставление служебного жилья и мест в общежитиях; предоставление безвозмездно в пользование земельных участков; предоставление мест в дошкольных общеобразовательных организациях для детей медицинских работников и другие.

Дополнительно медицинским работникам предоставляются различные денежные выплаты, такие как выплаты «подъемных» при трудоустройстве, компенсационные выплаты по возмещению затрат за проезд на общественном транспорте к месту работы и обратно, единовременные денежные выплаты на хозяйственное обустройство, выплаты врачам востребованных специальностей, оплата санаторно-курортного лечения, социальные выплаты на строительство или приобретение жилого помещения и другие.

В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 июня 2022 г. № 1100 условия программы «Дальневосточная ипотека», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 7 декабря 2019 г. № 1609, распространены, в том числе, на работников государственных (муниципальных) медицинских организаций, при условии стажа работы на Дальнем Востоке не менее пяти лет, без предъявления требований к возрасту и семейному положению.

Кроме того, в целях социальной поддержки медицинских работников первичного звена здравоохранения принято постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2022 г. № 2568 «О дополнительной государственной социальной поддержке медицинских работников медицинских организаций, входящих в государственную и муниципальную системы



здравоохранения и участвующих в базовой программе обязательного медицинского страхования либо территориальных программах обязательного медицинского страхования», в соответствии с которым установлены специальные социальные выплаты наиболее уязвимым категориям медицинских работников в размере от 4 500 рублей до 18 500 рублей ежемесячно, в том числе медицинским работникам центральных районных, районных и участковых больниц.

**Вместе с тем, участники «круглого стола» рекомендуют Правительству Российской Федерации и Министерству здравоохранения Российской Федерации дополнительно рассмотреть возможность:**

- внесения изменений в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» и иные нормативные правовые акты в части снятия возрастного ограничения для участия в программах «Земский доктор», «Земский фельдшер»; уточнить территориальную распространенность указанных программ с учетом объединения поселений с городскими округами (в том числе в границах всего муниципального района) и введения нового вида муниципальных образований – муниципальных округов;

- проанализировать и популяризировать лучшие практики субъектов Российской Федерации по привлечению медицинских специалистов для работы в сельской местности;

- скорректировать показатели оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, включив в них критерии, характеризующие состояние первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи, профилактики заболеваний и формирования здорового образа жизни, в том числе в сельской местности;

- целесообразности правового регулирования особенностей оказания первичной медико-санитарной и скорой медицинской помощи в труднодоступных и удаленных местностях, характерных, как правило, для сельских территорий (организация выездных (передвижных) медицинских комплексов, развитие плановой санитарной авиации, установление спецтарифов на связь и т.п.);

- перехода медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь, во всяком случае на территориях с низкой плотностью сельского населения, на бюджетное финансирование.

12. В рамках государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» реализуется льготная ипотечная программа «Сельская ипотека», которая утверждена постановлением



Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2019 г. № 1567 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским кредитным организациям и акционерному обществу «ДОМ.РФ» на возмещение недополученных доходов по выданным (приобретенным) жилищным (ипотечным) кредитам (займам), предоставленным гражданам Российской Федерации на строительство (приобретение) жилого помещения (жилого дома) на сельских территориях (сельских агломерациях)». Ответственным за реализацию является Минсельхоз России.

В рамках «Сельской ипотеки» граждане могут получить льготный ипотечный кредит по ставке до 3% годовых на цели приобретения (строительства) жилых помещений на сельских территориях, а в сельских населенных пунктах приграничных муниципальных образований (перечень установлен Стратегией пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года) ставка не превышает 0,1% годовых.

**Участники «круглого стола» рекомендуют продолжить положительный опыт реализации льготной ипотечной программы «Сельская ипотека», расширяя географию ее применения.**

Согласно результатам проведенного Минфином России анализа, в 2021 году активнее других смежных практик участия граждан развивались практики благоустройства и развития сельских территорий, поддержки территориального общественного самоуправления, а также школьного и молодежного инициативного бюджетирования. Однако потенциал ТОСовского движения еще в недостаточной мере реализован на сельской территории. Этот нереализованный потенциал гражданской активности на селе необходимо активно развивать.

Во всех субъектах Российской Федерации созданы региональные центры компетенций, которые сегодня достаточно эффективно работают в сфере развития территорий и создания проектов как благоустройства, так и комплексных проектов развития территорий. По сельским населенным пунктам на уровне субъекта Российской Федерации необходимо работать с этими уже готовыми центрами компетенций.

По итогам проведенного анализа выявлено, что число представленных практик благоустройства сельских территорий, реализуемых субъектами Российской Федерации в рамках федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ, увеличилось с 16 до 23 практик.

В целях оказания дальнейшего методологического содействия исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления при реализации мероприятий



федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ Министерством сельского хозяйства Российской Федерации совместно с Министерством финансов Российской Федерации разработаны и утверждены поручением Министра сельского хозяйства Российской Федерации от 11 февраля 2022 г. № ДП-885 методические рекомендации по формированию и проведению конкурсного отбора общественно значимых проектов по благоустройству сельских территорий (далее – Методические рекомендации по благоустройству сельских территорий).

В соответствии с положениями Методических рекомендаций по благоустройству сельских территорий проекты по благоустройству рекомендуется формировать с учетом применения механизма инициативных проектов в соответствии с положениями статьи 26.1 Федерального закона № 131-ФЗ.

Указанные положения позволят повысить как эффективность распределения бюджетных средств на реализацию мероприятий федерального проекта «Благоустройство сельских территорий» Госпрограммы КРСТ посредством инструмента инициативных проектов, так и повысить эффективность реализации практик инициативного бюджетирования в целом в субъектах Российской Федерации.

Механизм инициативного бюджетирования активно применяется при реализации мероприятий федерального проекта «Современный облик сельских территорий» и федерального проекта «Благоустройство сельских территорий», предусматривающего предоставление субсидий на реализацию проектов по благоустройству общественных пространств на сельских территориях, направленных на создание и обустройство зон отдыха, спортивных и детских игровых площадок, мест автомобильных и велосипедных парковок, организацию освещения территории, пешеходных коммуникаций, ливневых стоков, оформление фасадов, проведение ремонтно-восстановительных работ улично-дорожной сети и дворовых проездов, установку ограждений, обустройство общественных колодцев и водоразборных колонок, площадок накопления твердых коммунальных отходов, сохранение и восстановление природных ландшафтов и памятников, а также на обустройство территории в целях беспрепятственного передвижения маломобильных групп населения.

20 апреля 2023 года Президент Российской Федерации В.В. Путин провёл заседание Совета при Президенте по развитию местного самоуправления. С учетом вышеизложенных рекомендаций участники «круглого стола» обращают внимание, что в своем выступлении на данном заседании Президент отметил: «Очень важно и непосредственное участие жителей в принятии



решений. У нас много таких инструментов. Активно идёт голосование за определение приоритетных объектов благоустройства. Оно проходит в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды». Растёт интерес и к проектам инициативного бюджетирования. Сельские жители чувствуют – надеюсь, во всяком случае, что многие сельские жители уже почувствовали результаты реализации госпрограммы «Комплексное развитие сельских территорий». Если этого недостаточно – а в таких вопросах всегда есть над чем работать, – надо продолжать эту работу».

\* \* \* \* \*

