

УДК 338.12

*Н. Н. Мусинова*

ФГБОУ ВО «Финансовый Университет при Правительстве Российской Федерации»,  
Москва, e-mail: 65651951@mail.ru

## КОМПЛЕКСНОЕ РАЗВИТИЕ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА

**Ключевые слова:** населенный пункт, опорный населенный пункт, пространственное развитие, сельская территория, сельская агломерация, социально-экономическое развитие, развитие сельских территорий, комплексное развитие территорий, программно-целевой подход.

В данной обзорной статье раскрывается использование программно-целевого подхода в решении проблемы комплексного развития сельских территорий. Как показал статистический анализ, уже как устоявшийся тренд происходит старение сельского населения, снижение рождаемости в сельской местности, сокращение населения трудоспособного возраста, сохраняется миграция из сельских населенных пунктов в города. Причем эта тенденция имеет долгосрочный характер. В условиях усиления процессов глобализации сельские территории являются ключевым ресурсом не только для сегодняшней России, но и для России будущего. Анализ федеральных программ, в большинстве которых используется методы программно-целевого подхода, вселяет уверенность в их успешной реализации при условии создания действенного организационно-экономического механизма управления. В заключении делаются выводы о возможности и необходимости скорейшего решения вопросов территориального развития поселений, с использованием имеющихся в их распоряжении ресурсов, всех видов. Реализация этого подхода позволит привлечь не только органы местного самоуправления к решению анализируемой проблеме, но и население, что значительно может повысить эффективность реализации программ территориального развития с достижением конкретных результатов в социально-экономическом развитии поселений.

*N. N. Musinova*

Financial University under the government of the Russian Federation, Moscow,  
e-mail: 65651951@mail.ru

## INTEGRATED DEVELOPMENT OF RURAL AREAS USING A PROGRAM-TARGET APPROACH

**Keywords:** settlement, key settlement, spatial development, rural area, rural agglomeration, socio-economic development, rural development, integrated territorial development, program-targeted approach.

This review article reveals the use of the program-target approach in solving the problem of integrated development of rural areas. As statistical analysis has shown, the aging of the rural population, a decrease in the birth rate in rural areas, a reduction in the working-age population, and migration from rural areas to cities have already become an established trend. Moreover, this trend is long-term. In the context of intensifying globalization processes, rural areas are a key resource not only for today's Russia, but also for the Russia of the future. Analysis of federal programs, most of which use the program-target approach, instills confidence in its successful implementation. However, despite the use of a fairly common research and planning method, not all existing problems in Russia are identified. In conclusion, conclusions are made about the possibility and need for an early solution to issues of territorial development of rural settlements, using the resources at their disposal, of all types. The implementation of this approach will involve not only local governments in the analyzed problem, but also the population, which can significantly increase the effectiveness of the implementation of territorial development programs with the achievement of specific results in the socio-economic development of rural settlements.

### Введение

В научной и методической литературе установилось понятие, что основной учетной и первичной единицей является населенный пункт. При этом каждый из них имеет застроенный участок, который в свою очередь, имеет географическую регистрацию и постоянное или сезонное проживающее население. Исторически сложилось, что традиционным

видом деятельности сельских жителей являются охота, рыболовство и рыбоводство, сельское и лесное хозяйство. Этими видами деятельности в России по официальным данным в 2000 г. были заняты 49% сельского населения, в 2013 г. – почти 23%. Главная особенность сельских территорий – рассредоточенность населенных пунктов и малая численность жителей [1, с. 15].

Таблица 1

Динамика удельного веса сельского населения к общей численности населения в Российской Федерации по годам (в %)

Наименование субъекта федерации	Изменение удельного веса сельского населения к общей численности населения по годам				
	2010 к 2005	2015 к 2010	2019 к 2015	2020 к 2019	2021 к 2020
Российская Федерация в целом	-0,6	-0,3	-0,6	0	-0,1
Республика Мордовия	-1,9	-1,3	-1,9	-0,2	-0,4
Курская область	-2,8	-1,9	-1,2	-0,2	-0,1
Кировская область	-1,8	-1,8	-1,9	-0,4	-0,4
Воронежская область	-3,7	-1,6	-0,9	0	-0,1

Примечание: таблица составлена автором по [2].

На протяжении ряда лет в нашей стране идут процессы ускоренной урбанизации, которые сопровождаются уменьшением удельного веса сельского населения в общей численности населения России, при этом они существенно различаются по субъектам федерации в зависимости от социально-экономической ситуации (таблица 1). Однако сокращение удельного веса и абсолютная убыль сельского населения является не столько следствием демографических процессов, сколько результатом недостаточного развития экономики и инфраструктуры сельской местности. Основным фактором, влияющим на процессы сокращения сельского населения, по нашему мнению, является значительная дифференциация в доходах и качестве жизни населения крупных городов и сельских поселений, как с позиции оценки комфортности проживания, так и удовлетворения первоочередных потребностей.

В результате сформулированных различий происходит дальнейшая дифференциация качественных показателей структуры населения, а именно: доля трудоспособного населения, рождаемость, миграция сельского населения в городские поселения и др. [3].

Согласно данным, приведенным в газете «Аргументы недели» по Нечерноземью [4]:

- население здесь ежегодно сокращается на 50 тыс. чел.; деревни, сёла и небольшие городские поселения вымирают, а 25 млн га, которые при СССР являлись сельхозугодьями, зарастают бурьяном и лесом;

- ежегодно из села выезжают порядка 200 тыс. чел. (то есть до 20 процентов наиболее трудоспособного сельского населения. Причем в это число входит как выез-

жающие на постоянное место жительства и по срочным договорам (вахтовый метод);

- по результатам переписи 2002 года из 160 тыс. населенных пунктов 17 не имели зарегистрированных жителей, а в 33 тыс. зарегистрировано всего 1,76 человека;

- в результате сокращения численности сельских поселений, начиная с 1990-х годов в 3-5 раз сократилось число сельских медицинских учреждений и общеобразовательных школ;

- выявленные процессы в изменении структуры сельского населения и инфраструктуры сельских поселений выпускники сельских общеобразовательных учреждений безвозвратно покидают свою «малую родину».

В целях повышения устойчивости системы расселения в 2015 г. Правительством РФ была принята «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» [5].

Одним из системообразующих нормативных актов, весьма активно повлиявших на происходящие процессы в Российской Федерации, была принята в 2019 году стратегия пространственного развития до 2025 года [7]. Основным условием ее реализации было приоритетное развитие крупных и крупнейших агломераций, а также геостратегических территорий. В связи с этим каждый субъект РФ, на территории которого сформировалась городская агломерация, в рамках стратегии долгосрочного социально-экономического развития своего региона определял стратегию развития городской агломерации, как точки роста и развития субъекта РФ, в т. ч. определялись задачи развития населенных

пунктов периферийной части городской агломерации.

В развитие системы нормативного регулирования территориального развития в дальнейшем была начата реализация государственной программы развития сельских территорий (далее ГП), основной целью которой декларировалось сохранение доли сельского населения и количества малых населенных пунктов [8].

ГП направлена на сохранение к 2031 г. доли сельского населения в общей численности населения РФ на уровне 25%, на повышение доли общей площади благоустроенных жилых помещений, расположенных на сельских территориях, до 54% [9].

В условиях усиления процессов глобализации сельские территории являются ключевым ресурсом для сегодняшней России, важность которого со временем будет только возрастать. Тем самым достижение целей ГП не только актуально, но и объективно значимо.

#### Материалы и методы исследования

Теоретической основой явились нормативные правовые акты по вопросам пространственного и территориального развития Российской Федерации и реализации ГП. В качестве основных инструментов планирования развития сельских территорий в ГП используются методы структурного и функционального анализа. Результаты мониторинга социально-экономической ситуации и сопутствующей ей информации, размещаются на официальном сайте Правительства РФ, Правительства Московской области и других субъектов РФ. Наряду с этим проводилось изучение статей, опубликованных в научных журналах, связанных с реализацией ГП и стратегий социально-экономического развития субъектов РФ.

#### Результаты исследования и их обсуждение

Необходимо отметить, что комплексное решение задачи повышения уровня и улучшения качества жизни сельского населения осуществляется с использованием программно-целевого подхода.

Специалистами отмечается, что задействовано 16 государственных программ, важнейшие из которых представлены в таблице 2.

Все эти программы в той или иной мере связаны с реализацией целей ГП [6]. Например, в число приоритетов пространственного развития России включено развитие транспортных коммуникаций между опорными населенными пунктами (ОНП), а значит, это должно быть учтено при реализации ГП «Развитие транспортной системы» и вся сеть ОНП должна быть обеспечена надежным транспортным сообщением (в т. ч. пассажирским). Подобным образом призваны работать все госпрограммы, участвующие в проекте.

В основу решения задачи сохранения сельских территорий и обеспечения их социально-экономического развития положена идея пространственной организации и территориального планирования, нашедшая отражение в теории В. Кристаллера. В Советском Союзе реализация основных положений этой теории нашли отражение в 1970-е годы в виде опорного каркаса расселения. Дальнейшее развитие упомянутой теории предлагается использовать при формировании систем расселения при планировании территориального развития опираясь на систему предоставления услуг населению за счет создания опорных населенных пунктов. При этом условия присвоения статуса опорного населенного пункта должны быть формализованы.

Таблица 2

Государственные программы, участвующие в проекте

Наименование государственной программы РФ	Утверждена ПП РФ	
«Комплексное развитие сельских территорий»	«Развитие транспортной системы»	от 20.12.2017 г. № 1596
	«Развитие здравоохранения»	от 26.12.2017 г. № 1640
	«Развитие образования»	от 26.12.2017 г. № 1642
	«Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ»	от 30.12.2017 г. № 1710
	«Развитие физической культуры и спорта»	от 30.09.2021 г. № 1661
	«Развитие туризма»	от 24.12.2021 г. № 2439

Примечание: таблица составлена автором по [2].

На базе ОНП должно осуществляться ускоренное развитие инфраструктуры, обеспечивающей доступность медицинской помощи, реализацию гарантий в сфере образования, предоставления услуг в сфере культуры, реализацию иных потребностей [10].

В 2023 г. в соответствии с ГП в каждом субъекте РФ был утвержден перечень ОНП и прилегающих к ним территорий (далее – ПТ). ОНП в совокупности с ПТ образуют сельскую агломерацию (далее – СА). Система ОНП призвана не только обеспечить, но и улучшить систему предоставления услуг. При этом население, проживающее в населенных пунктах на ПТ, должно иметь возможность получения тех же по составу и качеству услуг, что и население ОНП.

Заметим, что умело используемый программно-целевой подход к формированию СА, дает возможность осуществить переход от процессов стихийного развития агломераций к регулируемому. СА де-юре не является административной единицей ни в составе субъекта РФ, ни в составе муниципального образования. Но применяемое в данном случае программно-целевое регулирование позволяет установить размер и состав территории СА, поскольку ОНП – её ядро, а ПТ – её периферийная часть, находящиеся в тесном взаимодействии. Это позволяет достичь улучшения социальных показателей и получить синергический эффект, выражающийся показателями экономического роста. Таким образом, поскольку ОНП и ПТ сельских агломераций определяются административно на основе соответствующих расчетов, то при правильном регулировании внешние границы СА, установленные правовыми актами субъекта РФ, не должны размываться.

На основе утверждённого субъектом РФ перечня ОНП разрабатываются региональные долгосрочные планы их социально-экономического развития и ПТ. Высшие должностные лица субъектов РФ в соответствии с поручением Правительства РФ обязаны были до 01.07.2024 г. утвердить планы долгосрочного социально-экономического развития ОНП и ПТ на период до 2030 года. Проект по развитию сети ОНП, подготовленный Минсельхозом, начнет действовать с 2025 года.

Так, например, в Московской области на основе предложений органов местного самоуправления городских округов при участии Минсельхоза России было определено 11 ОНП, а также 2028 ПТ, утвержден-

ных областным Правительством. При этом для ускоренного развития инфраструктуры ОНП и ПТ долгосрочные планы их социально-экономического развития были синхронизированы с мероприятиями госпрограмм Московской области [11].

Подготовка стратегии долгосрочного социально-экономического развития каждой СА (а в дальнейшем её реализация) возлагается на созданную в каждом субъекте РФ межведомственную рабочую группу, в состав которой входят представители от каждой из 16 задействованных госпрограмм, участвующих в проекте (ЖКХ, строительству, образованию и др.).

Финансирование создания и модернизации объектов инфраструктуры ОНП при реализации ряда государственных программ РФ рассматривается в приоритетном порядке на основе эффективного распределения государственных средств, поддерживая промышленное и сельскохозяйственное производство на сельских территориях, обеспечивая жителей всем комплексом социальных услуг.

Финансирование ГП, осуществляемое с использованием бюджетных средств, в настоящее время уже превысило 185 млрд руб., в 2023 г. было выделено более 34,74 млрд руб., в 2024 г. на обеспечение комплексного развития сельских территорий предусмотрено более 16,828 млрд руб. [12].

Предполагается, что такой подход должен положительно сказаться на снижении темпов миграции сельского населения в крупные города. Так, на обустройство инфраструктуры сельских поселений на территории Карачаево-Черкесской Республики за 2020–2022 гг. направили свыше 1,5 млрд руб. Построили и отремонтировали 40 объектов образования, культуры, проложили 116 км водопроводов. При этом заметили, что отток жителей из сел КЧР с развитием инфраструктуры стал сокращаться [13].

### Заключение

В результате реализации ГП и крупные, и небольшие населенные пункты должны получить импульс для социально-экономического развития. Правительством РФ и субъектами РФ многое делается в этом направлении. Однако, несмотря на достаточную проработанность проблем, не всегда предлагается использование в полном объеме местных ресурсов и активов. Эту про-

блему можно решить путем более глубокого участия местных сообществ в решении вопросов территориального развития сельских поселений и формирования финансовых ресурсов для этих целей. Анализ содержания

ГП позволяет отметить, что роль органов местного самоуправления и местных сообществ в решении задач комплексного развития сельских территорий в этом документе не просматривается.

*Библиографический список*

1. Управление крупнейшими городами: учебник и практикум для вузов / под ред. С.Е. Прокофьева, И.А. Рождественской, Н.Н. Мушиной. М.: Юрайт, 2019. 322с.
2. Регионы России. Социально-экономические показатели [Электронный ресурс]. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13204> (дата обращения: 03.06.2024).
3. Социально-экономическое развитие регионов: монография / Под ред. академика РАН В.В. Окрепилова. М.: Наука, 2024.
4. Терентьев Д. Смогут ли дачники остановить вымирание Нечерноземья // Аргументы Недели. 2024. № 22(919) [Электронный ресурс]. URL: <https://argumenti.ru/society/2024/06/902670> (дата обращения: 26.06.2024).
5. Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 2 февраля 2015 г. № 151-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70761426/?ysclid=ly8ftxsnrh97904493> (дата обращения: 16.06.2024).
6. Стратегия пространственного развития Российской Федерации до 2025 года, утвержденная распоряжением Правительства РФ от 13 февраля 2019 г. № 207-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72074066/?ysclid=ly8fv1i1c229469923> (дата обращения: 26.06.2024).
7. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» (с изменениями на 22 декабря 2023 г.) [Электронный ресурс]. URL: <https://docs.cntd.ru/document/554801411> (дата обращения: 03.06.2024).
8. Постановление Правительства Российской Федерации от 27 июня 2024 года №874 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 31 мая 2019 г. № 696». Утверждены распоряжением Правительства РФ от 30 ноября 2023 г. № 3413-р [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/408004183/?ysclid=ly8fw9ujx7292631487> (дата обращения: 02.06.2024).
9. Эффективное развитие сельских территорий. [Электронный ресурс]. URL: [https://alt.ranepa.ru/pressroom/news/effektivnoe\\_razvitie\\_selskih\\_territoriy\\_8930.html](https://alt.ranepa.ru/pressroom/news/effektivnoe_razvitie_selskih_territoriy_8930.html) (дата обращения: 16.06.2024).
10. Маркварт Э., Киселева Н.Н., Соснин Д.П. Система опорных населенных пунктов как механизм управления пространственным развитием: теоретические и практические аспекты // Власть. 2022. № 2. С. 96–111.
11. В Подмосковье образуют 11 сельских агломераций. [Электронный ресурс]. URL: <https://msh.mosreg.ru/sobytiya/novosti-ministerstva/18-05-2023-17-39-17-v-podmoskove-obrazuyut-11-selskikh-aglomeratsiy#> (дата обращения: 20.06.2024).
12. Правительство направит финансирование на мероприятия по развитию сельских территорий. Распоряжения от 18 мая 2024 года №1184-р, № 1185-р [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/news/51629/> (дата обращения: 03.06.2024).
13. Отток жителей из сел КЧР сократился после развития инфраструктуры. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/v-strane/20052839> (дата обращения: 12.06.2024).