Стратегии развития сельских территорий России[1]

Л. А. Овчинцева

Любовь Александровна Овчинцева, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник Центра аграрных исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 119571 Москва, пр-т Вернадского, д. 82.
E-mail: lovchintseva@rambler.ru

EDN: XLEVCM

В рамках второй международной научно-практической конференции «Наука для государственного управления» в Президентской академии 7 ноября 2025 года состоялся круглый стол «Стратегии развития сельских территорий России», на котором собрались представители научного сообщества, Государственной Думы, федеральных министерств и ведомств, органов исполнительной власти из регионов страны. Модерировали выступления участников круглого стола *А. В. Гордеев*, академик РАН, заместитель председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, и *А. М. Никулин*, директор Центра аграрных исследований РАНХиГС.

Во вступительном слове А. В. Гордеев напомнил участникам круглого стола основные функции села и связанные с этим актуальные проблемы и задачи. Сельская местность представляет собой обширные территории, составляющие пространственно-коммуникационный каркас. Здесь находится большая часть национальных природных ресурсов, в том числе невосполнимых и требующих к себе бережного отношения, а также разнообразные аграрные предприятия, обеспечивающие национальную продовольственную безопасность. В сельских населенных пунктах проживают 36 млн человек, что составляет четверть населения России. Суммарный коэффициент рождаемости в сельской местности выше, чем в среднем по стране, что объясняется большей приверженностью сельского населения к традиционному образу жизни. Сельские сообщества в значительной степени выступают хранителями национальных культур и образа жизни многочисленных народов, населяющих

1. Статья подготовлена в рамках выполнения научно-исследовательской работы государственного задания РАНХиГС.

Россию. Село также обладает высоким рекреационным и туристическим потенциалом, быстро развивающимся в последнее время.

Результатом структурной перестройки сельской экономики становится сокращение рабочих мест в сельском хозяйстве, поскольку сейчас больший объем продуктов питания производится при непосредственном участии меньшего числа работников, при этом развитие альтернативных форм занятости не компенсирует это сокращение. По этой причине происходит концентрация населения в более крупных населенных пунктах и в городах. Так, с начала 2000-х годов обезлюдели 20 тыс. сельских населенных пунктов (15% от общего числа). И хотя урбанизационные процессы являются общемировой тенденцией, стремительные темпы оттока населения из сельской местности вызывают в обществе тревогу и побуждают взять этот процесс под контроль, снизить риски для населения и государства.

В 2020 году была принята Комплексная программа развития сельских территорий. Предполагалось, что она будет способствовать созданию большего числа рабочих мест на селе благодаря развитию многоукладной экономики, особенно малого бизнеса, а также повышению уровня жизни путем развития сельской инфраструктуры, жилищного строительства, расширения доступа к жилью молодых семей, поддержке местных сообществ. Планировались необходимые уточнения для законодательного закрепления понятий, определяющих сельское развитие, например, таких как «сельские агломерации», которые пока нашли свое отражение только в концептуальных документах. К сожалению, на реализацию этой программы было выделено почти в три раза меньше средств, чем первоначально предполагалось, к тому же не удалось добиться более согласованных действий ведомств, участвующих в сельском развитии. Таким образом, негативные процессы в сельской местности и ее деградация продолжились. Необходимость актуализации связана также с принятием в 2024 году новых национальных проектов и программы пространственного развития.

В обсуждении были представлены три точки зрения. Позиция федеральных министерств, в частности, Министерства сельского хозяйства (ответственного за программу) была озвучена в обстоятельном докладе *К. Л. Шевелкиной*, заместителя министра сельского хозяйства. Она продемонстрировала результаты реализации действующей стратегии сельского развития, принятой в 2015 году на период до 2030 года. По ее оценке: бенефициарами программы стали 17 млн человек, было создано более 200 тыс. рабочих мест, резкого сокращения численности и доли сельского населения не наблюдается. Программа развития села считается одной из самых успешных среди национальных проектов, ее реализация усиливается мероприятиями 14 других госпрограмм, общая сумма привлеченных средств составляет более 600 млрд руб. В то же время некоторые целевые показатели программы комплексного развития села оказались слишком амбициозными (например, выравнивание среднего уровня доходов жителей сельской и городской местности), а пото-

му их исключили из нее. Некоторые другие показатели оценки эффективности госпрограммы не связаны напрямую с деятельностью министерства либо содержат в себе скрытые противоречия. Треть утвержденных целевых показателей госпрограммы носит расчетный характер, а потому официально считается, что нет единого статистического показателя, на основании которого можно судить о достижении целей программы. Для повышения отдачи от вложенных средств госпрограмма комплексного развития поддерживает проекты в первую очередь на тех территориях, где реализуются программы других ведомств (принцип синхронизации). Эффект от вложенных средств в этом случае возрастает, но значительная часть заявок на поддержку в рамках госпрограммы отклоняется как раз по причине отсутствия синхронизации, и такой подход еще больше усиливает поляризацию территорий. Разносторонней критике подвергся также и механизм развития, ориентированный на вложение средств исключительно в опорные населенные пункты (ОНП), поскольку их общее число незначительно, а сельских среди них еще меньше.

Наиболее заметным направлением госпрограммы является повышение доступности жилья. По сообщению *Н. Е. Стасишина*, заместителя министра строительства и жилищно-коммунального хозяйства, с 2020 года было построено около 2 млн индивидуальных домов (270 млн кв. м жилья), в том числе в прошедшем 2025 году — около 60 млн кв. м. Ведомство решает эти задачи привычными для него инструментами: внедряет промышленный способ возведения домов, работает с Росреестром для формирования участков под строительство, разрабатывает вместе с регионами программы развития опорных населенных пунктов. Однако с точки зрения привлекательности для сельской местности большее значение имеет сопутствующая инженерная и социальная инфраструктура, а для молодежи — инфраструктура досуга.

Директор департамента Минэкономики *Д. С. Дегтярев* сфокусировал свое выступление на разъяснении того, как в новой стратегии пространственного развития решаются вопросы сельских территорий. Хотя в этом документе нет отдельного по ним раздела, однако прописано создание устойчивой системы расселения, снижение оттока населения с сельских территорий, стабилизация доли сельского населения на уровне 27% к 2036 году. Дегтярев отметил, что сокращение сельского населения в регионах происходит неравномерно. Наиболее заметна убыль сельского населения в регионах Северо-Востока страны, Сибири и в Центральной России, в Белгородской, Липецкой, Калужской областях. А вокруг крупных городов, в Московская области, в Республике Адыгея, в республиках Северного Кавказа сельское население растет. Он согласился с тем, что в числе мероприятий по развитию опорных населенных пунктов более половины приходится на городские агломерации. Как же при этом не потерять фокус на сельских территориях? По мнению Минэкономики, это задача регионов. При министерстве создан мето-

дический центр пространственного анализа для помощи регионам и распространения лучших практик, планируется создание аналогичных региональных центров. Определенные ожидания связываются с 355 сельскими опорными населенными пунктами, в которых осуществляются инвестиционные проекты, в результате чего должно увеличиться число рабочих мест и произойти развитие окружающей инфраструктуры. Министерство оказывает помощь регионам в разработке документов территориального планирования. При этом актуализируется проблема точного определения границ сельских населенных пунктов, поскольку в этом вопросе имеются региональные разночтения. Из-за этого порой возникает противоречие с федеральной системой территориальных льгот, сложившейся еще в советское время и направленной на привлечение работников в сельскую местность. Доходит до парадоксов, когда, например, жители коттеджного поселка, возникшего на месте опустевшей деревни, пользуются льготами по оплате электричества, хотя эти ресурсы могли бы быть направлены на развитие, например, отдаленных сельских населенных пунктов.

Заместитель председателя правления Россельхозбанка *Д. В. Константинов* в своем выступлении рассказал, как банк обеспечивает доступность финансовых услуг на сельских территориях. Банком создана цифровая платформа, направленная на помощь в сбыте продукции сельского хозяйства, развитие сельского туризма, подготовку кадров, подбор рабочих мест, таким образом банк создает необходимые предпосылки для успешного сельского развития.

Далее выступили представители регионов, которые описали модели развития сельских территорий через развитие сельской экономики. Министр сельского хозяйства Калужской области *А. В. Ефремов* рассказал о пятилетних планах развития АПК области и привел в пример Медынский район, где наряду с крупными животноводческими комплексами успешно развивается малый бизнес (агротуризм, сыроварение). Медынь — это опорный пункт, здесь реализуют проекты по развитию инфраструктуры с привлечением средств федерального бюджета как по линии программы комплексного развития, так и других федеральных программ. Оборот организаций малого и среднего бизнеса за последние пять лет вырос в три раза, соответственно, увеличилось число рабочих мест и отчисления в бюджет. Поскольку основной привлекательный стимул для закрепления работников на селе — это возможность получить свой участок и дом, то, по мнению докладчика, было бы целесообразно предоставлять молодым семьям земельные участки в аренду с правом последующего выкупа по льготной цене, тем более что в России растет число пустующих земель, а действующие федеральные программы облегчают подключение к инженерным сетям.

Министр сельского хозяйства Алтайского края *С. А. Межин* также уверен, что главное в развитии сельских территорий — сельская

экономика, но поскольку площадь края почти в шесть раз больше Калужской области, в этом регионе особенно важно строительство дорог. Всего здесь 1600 населенных пунктов, из них опорных — 60. Еще в регионе имеется 450 населенных пунктов с населением тысяча и более человек и необходимой инфраструктурой — это пункты межселенного обслуживания. Для успешного сельского развития в крае важно, чтобы все населенные пункты были связаны дорожной сетью с опорными пунктами и пунктами межселенного обслуживания.

Эту же тему подхватил *В. Н. Плотников*, президент АККОР, первый заместитель председателя Государственной Думы по вопросам аграрной политики. Он отметил общие проблемы АПК: сокращение посевных площадей, поголовья, диспаритет цен, подчеркнув, что при этом фермерские хозяйства демонстрируют устойчивый рост по всем показателям.

На вопрос о том, почему в рамках направления Госпрограммы по развитию жилищного строительства на селе не поддерживается строительство своими силами, что могло бы быть дешевле, ответил *Н. Е. Стасишин*. Он сообщил, что в 2022–2023 годах Минстрой осуществлял пилотный проект, в рамках которого можно было взять ипотеку на строительство жилья своими силами. Проект показал, что из 200 тыс. выданных ипотечных кредитов в 37% случаев (75 тыс.) строительство не было завершено. Поэтому министерство считает более целесообразным поддерживать производство домокомплектов, что позволяет продавать готовые дома, сборка которых осуществляется на месте. При индустриальном способе строительства средняя цена за квадратный метр получается достаточно низкой, следовательно, такой способ строительства делает жилье более доступным и гарантирует своевременный возврат заемных средств.

В выступлениях представителей Архангельской и Воронежской областей был представлен опыт регионов, поддерживающих участие граждан в местном самоуправлении в форме территориального общественного самоуправления (ТОС).

Руководитель представительства Архангельской области в Санкт-Петербурге *Н. А. Кадашева*, имеющая большой практический опыт в организации работы ТОС, сообщила, что в Архангельской области движение ТОС развивается уже 27 лет. Согласно закону, могут применяться различные формы участия граждан в вопросах местного самоуправления: старосты, инициативные группы, поддержка некоммерческих организаций, самообложение, общественные палаты и комитеты и прочее. Каждый регион решает сам, какие формы для него предпочтительны. В Архангельской области в 1998 году граждане проявили инициативу, власть их услышала и поддержала, что способствовало успешному развитию ТОС в регионе. В 2001 году был проведен первый областной грантовый конкурс поддержки проектов ТОС, с 2006 года проводятся регулярные муниципальные грантовые конкурсы. С 2011 года стали применять программный подход. В 2013 году был принят областной закон

о поддержке ТОС. В 2016 году архангельские ТОС заняли первое место во всероссийском конкурсе лучших муниципальных практик. В 2019 году была создана Архангельская региональная ассоциация ТОС, которая предлагает обучение, методические материалы, организует обмен опытом и взаимодействие. Концепция развития ТОС в области регулярно обновляется.

На начало 2025 года в регионе действовали 1253 ТОСа, в т.ч. сельских — 1164. На поддержку проектов в 2024 году выделили 39,4 млн руб. из бюджетов области и муниципалитетов, также было привлечено 9,2 млн руб. из внебюджетных источников. Эти средства пошли на реализацию 305 проектов. В 2025 году увеличилась поддержка сельских инициатив за счет синхронизации с другими областными программами, и общая сумма поддержки выросла до 500 млн руб. Большая часть проектов направлена на благоустройство: строительство мостов, дорог, общественных пространств, реставрацию объектов культуры, памятников, обустройство туристических маршрутов, создание региональных брендов.

Председатель Комитета по вопросам местного самоуправления и средствам массовых коммуникаций *А. Н. Зубков* (Воронежская область) рассказал, что первые инициативы граждан, аналогичные ТОС, появились в регионе в начале 1990-х годов, а с 2015 года началась системная поддержка инициативы ТОС, принята соответствующая областная программа. Сейчас в области 2,5 тыс. органов ТОС, из них 2 тыс. действуют на территории муниципальных районов. За десять лет финансирование составило около 1,5 млрд руб., было поддержано более 4000 инициатив. Начинали с небольших грантов и обустройства детских, спортивных площадок, кладбищ, сейчас же в регионе действуют два грантооператора, проекты ТОС могут быть поддержаны на сумму до 1,5 млн руб. Для облегчения процедур отчетности об использовании средств применяется механизм, который удобен как для грантооператоров, так и для бенефициаров: люди получают не деньги, а необходимые для реализации проектов материалы. Развитие ТОС способствует укреплению доверия между населением и администрацией. Инициативы ТОС затрагивают все более широкий круг социально значимых проблем, включая такие, как помощь людям, оказавшимся в зоне СВО, борьба с нелегальным распространением запрещенных веществ. В последние годы Воронежская область неизменно признается лучшим регионом по работе с органами ТОС в стране.

Выступления практиков были созвучны докладам представителей научного сообщества. Академик *А. В. Петриков* (ВИАПИ им. А. А. Никонова — филиал ВНИИЭСХ) подчеркнул, что важно развивать не территорию, а российскую деревню, оказывать поддержку людям. В своем докладе он отметил, что до сих пор нет объективных критериев определения сельских населенных пунктов, их статус определяется административно. По численности населения сельские и городские пункты могут совпадать. Хотя городские

населенные пункты в целом обладают большей людностью, но в настоящий момент в стране есть 523 городских населенных пункта с численностью населения от 5 до 10 тыс. человек и 764 сельских с такой же численностью, 155 городских с численностью населения от 10 до 15 тыс. человек и 157 сельских населенных пунктов с такой же численностью. Сельские населенные пункты могут иметь и 35 тыс. и 40 тыс. человек. Поэтому трудно определить сам предмет сельской политики, это приводит к перераспределению средств в пользу городов. По оценке Минфина, до 20% средств программы развития сельских территорий тратилось в городах. Для сравнения, в мировой практике для разделения городских и сельских территорий принято использовать и численность, и плотность населения.

Также он высказал критические замечания в отношении стратегии пространственного развития, где основную роль играют опорные населенные пункты, ведь в некоторых регионах к опорным населенным пунктам отнесены только города, да и вообще их слишком мало для огромной территории нашей страны. Так, например, соотношение опорных и всех остальных населенных пунктов в Казахстане 1 к 5, в Беларуси 1 к 15, а в нашей стране 1 к 82. Очевидно, что лишаются какой-либо поддержки отдаленные поселения. Петриков заметил, что в дореформенный период функции опорных пунктов выполняли центральные усадьбы колхозов и совхозов, которых было 26 тыс. Он предложил расширить сеть ОНП за счет пунктов межселенного обслуживания. Также он обратил внимание участников круглого стола на то, что за период 2009–2022 годов число занятых в сельском хозяйстве сократилось на 1,5 млн человек, а трудоустроиться в несельскохозяйственных отраслях в сельской местности смогли лишь 0,76 млн человек.

Выступление *С. Н. Митрофанова*, заведующего лабораторией НИУ ВШЭ, было посвящено демографическим аспектам сельского развития. Он отметил, что в России произошел второй демографический переход, рождаемость упала и сельское население сокращается. Фиксируется гендерный дисбаланс, растет доля старших возрастов. Одновременно происходит оптимизация учреждений образования и медицины, а по сути — сокращение инфраструктуры, например, закрыты все сельские больницы, число сельских школ сократилось наполовину. Закрытие сельских школ означает закрытие очагов культуры, что снижает инвестиционную привлекательность места и ведет к разрыву социальных связей. По-прежнему сохраняется цифровое неравенство между городом и селом, где до сих пор во многих местах нет скоростного интернета. Докладчик отметил снижение числа рабочих мест в АПК вследствие роста интенсивности производства на крупных предприятиях, а также подчеркнул наличие диспропорций на рынке труда между тем, каких специалистов выпускает высшая школа, и тем, кто нужен производству. На селе сохраняется высокая доля неформальной занятости и скрытая безработица. В качестве решения озвученных проблем

докладчик предложил усилить профориентацию, привести в соответствие с потребностями бизнеса подготовку кадров для АПК, возможно, принять для этого специальную федеральную программу.

В докладе *Т. Г. Нефедовой*, Институт географии РАН, был представлен анализ проблем сельской местности на примере регионов Северо-Запада. Эта часть страны характеризуется значительной депопуляцией, вызванной оттоком населения в расположенные в относительной близости столичные города, где уровень заработной платы в пять и более раз выше, чем на селе. Сжатие демографического и экономического пространства в Псковской, Тверской, Новгородской областях обусловлено концентрацией агропроизводства и его приближением к рынкам сбыта, что понятно с экономической точки зрения, но имеет удручающие социальные последствия. И в стране в целом, и в регионах основной объем товарной продукции (мяса, молока, яиц) производят 10–15% предприятий. Докладчик выпукло обрисовала парадоксы современного сельского развития, когда улучшение снабжения продовольствием происходит при резком сокращении землепользования и числа предприятий за счет увеличения доли более крупных. По мере удаления от региональных центров сокращаются и посевные площади. Корма не сеют, а покупают на юге, так выгоднее. Уменьшилась потребность в местных работниках, сжался рынок труда. Наблюдается дефицит квалифицированных кадров при избытке рабочей силы в целом. Схожие процессы наблюдаются в лесном комплексе: для выполнения работ привлекают технически оснащенные бригады, которые работают вахтовым методом. В настоящее время сократились инвестиционные ресурсы у небольших хозяйств, наблюдаются сложности в организации сбыта. В личных хозяйствах из санитарных соображений нельзя держать скот, поэтому малый бизнес не развивается. Личные подсобные хозяйства демонстрируют повсеместное сокращение объемов производства. Низкий уровень активности населения контрастирует с массой заброшенных земель и активностью приезжих горожан, но их деятельность зачастую игнорируется. На селе ощущается потребность в сильных лидерах, но такие люди часто уезжают и реализуют себя в городах. Имеется острая нужда в работниках у предприятий малого бизнеса и в социальной сфере. Работодателями зачастую являются одни дачники: летом во многих регионах дачников может быть в 2–3 раза больше, чем местного населения. Точками развития остаются населенные пункты с сохранившимися агропредприятиями.

В дискуссии по докладам отмечались расхождения в оценке охвата сельского населения радиусом действия ОНП, которые колеблются от 15% (по оценкам экспертов) до 75% (по оценкам Минэкономики). Также, по наблюдениям Минэкономики, несмотря на общее малое число опорных пунктов, некоторые регионы хотели бы вообще от них отказаться, особенно от сельских.

Комментируя выступление участников круглого стола, *Н. И. Шагайда*, РАНХиГС, заметила, что каждое село должно

иметь возможность развития в зависимости от числа людей, которые там проживают. Механизмы развития должны быть понятны, тем более что подобные практики уже применялись в регионах, например, в Белгородской области.

Круглый стол выявил многочисленные противоречия и поставил вопросы о современном сельском развитии, а именно:

— Как соотносятся урбанизация, другие объективные социально-экономические тенденции и цели национальной стратегии сельского развития? Какие инструменты можно применить для снятия возникающих при этом противоречий?

— Почему в качестве целей сельского развития обозначено сохранение доли сельского населения, тогда как работа и образование сконцентрированы в городах, а социальная инфраструктура на селе развита недостаточно и даже сжимается?

— Что делать в ситуации, когда ведомственные механизмы направлены на более эффективное расходование бюджетных средств на развитие социальной инфраструктуры, но при этом усиливается дифференциация населенных пунктов и очаговость развития?

— Можно ли сохранить освоенные пространства внутри страны в условиях концентрации сельскохозяйственного производства в наиболее экономически выгодных местах и при преимущественной поддержке со стороны государства крупного сектора АПК?

— Что будет сделано для реколонизации внутренних территорий страны в условиях, когда государство стимулирует рост социальной освоенности только в приграничных регионах?

— Как повысить вовлеченность граждан в развитие сельских территорий в рамках одноуровневой системы местного самоуправления, если формы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения, такие как ТОС, распространены не в каждом регионе?

— Нужно ли пересмотреть механизмы системы льгот, направленные на создание привлекательных условий для проживания на селе, если идет фактическое размывание границ между городом и селом?

— И может быть, наконец начать официально учитывать потоки сезонной и долговременной миграции горожан в сельскую местность, адаптировать под этот процесс социальную инфраструктуру, и возможно даже, принимая во внимание все большую очевидность этой внутренней миграции, расширять для нее инфраструктуру дорог и связи?

Strategies for the development of rural areas in Russia

Lubov A. Ovchintseva, PhD (Economics), Senior Researcher, Center for Agrarian Studies, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. Vernadskogo Prosp. 82, Moscow, 119571. E-mail: lovchintseva@rambler.ru