

Научная статья

Original article

УДК 332.1

DOI https://doi.org/10.55186/25880209_2026_10_1_6

**СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ
ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТИ К СИСТЕМНОМУ
РЕГУЛИРОВАНИЮ**

**RURAL TERRITORIES IN THE RUSSIAN FEDERATION: FROM LEGAL
INDEFINITENESS TO SYSTEMATIC REGULATION**



Севостьянов Анатолий Васильевич, доктор экономических наук, профессор кафедры комплексного развития территорий, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064, Москва, ул. Казакова, 15), тел. 8(495) 000-00-00, ORCID: <http://orcid.org/> , sevav39@mail.ru

Близнюкова Татьяна Викторовна, кандидат экономических наук, доцент кафедры градостроительства и пространственного развития, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064, Москва, ул. Казакова, 15), тел. 8(905) 733-79-16, ORCID: 0000-0002-1604-8215, tvblisnukova@yandex.ru

Антонова Мария Александровна, аспирант 2-го года обучения по научной специальности 1.6.15 Землеустройство, кадастр и мониторинг земель, ФГБОУ ВО «Государственный университет по землеустройству» (105064, Москва, ул. Казакова, 15), тел. 8(985) 312-20-09, antonova.maria.guz@yandex.ru

Anatoly V. Sevostyanov, doctor of economics, professor of the department of Comprehensive Territorial Development, State University of Land Use Planning (15 Kazakova St., Moscow, 105064, Russia), tel. 8(495) 000-00-00, ORCID: <http://orcid.org/> , sevav39@mail.ru

Bliznyukova Tatyana Viktorovna, candidate of economic sciences, associate professor of the department of Comprehensive Territorial Development, State University of Land Use Planning (15 Kazakova St., Moscow, 105064, Russia), tel. 8(905) 733-79-16, ORCID: 0000-0002-1604-8215, tvblisnukova@yandex.ru

Maria A. Antonova, graduate student of the 2nd-year of study in the scientific specialty 1.6.15 Land use planning, cadastre and land monitoring, State University of Land Use Planning (15 Kazakova St., Moscow, 105064, Russia), tel. 8(985) 312-20-09, antonova.maria.guz@yandex.ru

Аннотация. В статье рассмотрен вопрос неоднозначности термина «сельские территории» в российском законодательстве. На основании сравнительного анализа нормативных документов выявлены ключевые расхождения в толковании состава сельских территорий. В работе представлено и обосновано многокритериальное понятие «сельские территории», учитывающее категории земель, функциональные признаки, административный статус.

Abstract. The article discusses the ambiguity of the term "rural territories" in Russian legislation. Based on a comparative analysis of regulatory documents, key discrepancies in the interpretation of the composition of rural territories have been identified. The paper presents and justifies a multi-criteria concept of "rural territories" that takes into account land categories, functional characteristics, and administrative status.

Ключевые слова: сельские территории, сельские поселения, межселенные территории, сельские населенные пункты, муниципальный округ.

Keywords: rural areas, rural settlements, inter-settlement areas, rural settlements, municipal district.

В условиях трансформации демографической и экономической ситуации в сельской местности и поиска новых точек роста пространственное развитие сельских территорий является приоритетной задачей государственной политики Российской Федерации

Понятие «сельские территории» имеет прикладное значение, поскольку влияет на формирование программ территориального развития, проектирование инфраструктуры, распределение субсидий и грантов, а также отбор получателей таких мер поддержки.

Вопрос о необходимости уточнения понятия «сельские территории» является дискуссионным и зависит от целей и задач законодательной политики. С одной стороны, чёткое определение могло бы устранить правовую неоднозначность и обеспечить единообразие в регулировании. С другой стороны, существующая правовая база уже содержит ряд смежных понятий и механизмов, частично охватывающих этот вопрос, а внесение изменений требует тщательного анализа и согласования с субъектами Российской Федерации.

Регулирование понятия «сельские территории» осуществляется через многоуровневую конструкцию, включающую федеральные законы, стратегии, концепции, государственные и региональные программы. Хотя такая система выглядит логичной, на практике это приводит к тому, что содержание термина варьируется в зависимости от поставленных задач.

Сравнительный анализ понятия «сельские территории»

В 2003 году ключевым становится вопрос территориальной организации местного самоуправления. Принимается Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», где используется понятие

«сельское поселение» как муниципальное образование. Термин «сельские территории» в законе не фигурирует, поскольку акцент сделан на устройство власти и установлении границ муниципальных образований [2].

Впервые как категория развития понятие «сельские территории» появляется в «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» [5]. Здесь оно трактуется как совокупность сельских поселений и межселенных территорий. При этом термин носит не столько юридический, сколько стратегический характер: он расширяет смысловые границы, делая акцент на ресурсном потенциале территории.

В государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» определение «сельские территории» приобретает инструментальный характер [4]. В нем закрепляется перечень типов населенных пунктов, относящихся к сельским территориям, а также исключения (таблица 1).

Таблица 1 – Сравнительный анализ определений [1,2,3,4,5].

	Сельские территории	Сельское поселение	Межселенная территория	Сельские населенные пункты	Муниципальный район	Муниципальный округ
«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ №131-ФЗ)	термин не используется	«один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов...»	«территория, находящаяся вне границ поселений»	села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и другие населенные пункты	«несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией...»	термин не существует
«Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»	«территории поселений и межселенные территории»	«один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов...»	«территории, находящиеся вне границ поселений»	нет определения термина	нет определения термина	нет определения термина

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ФЗ №131-ФЗ, с изменениями от 01.05.2019 N 87-ФЗ)	термин не используется	термин не меняется	«территория муниципально го района, находящаяся вне границ поселений»	термин не меняется		«несколько объединенных общей территорией населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями...»
Государственная программа "Комплексное развитие сельских территорий"	«сельские населенные пункты, поселки городского типа и межселенные территории...»	нет определения термина	нет определения термина	нет определения термина		
«Об общих принципах организации местного самоуправления в Единой системе публичной власти» (ФЗ №33-ФЗ)	нет определения термина	«муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов...территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры...»	нет определения термина	«поселки, села, станицы, деревни, хутора, кишлаки, аулы и другие сельские населенные пункты»		«муниципальное образование, в состав территории которого входят один или несколько сельских населенных пунктов... территории городских населенных пунктов...и территории, предназначенные для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры»

В последние годы усиливается роль одноуровневой системы местного самоуправления. С 2022 года в ряде регионов начинается преобразование муниципальных районов в муниципальные округа [9]. 20.03.2025 года принимается Федеральный закон N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Единой системе публичной власти», который регламентирует одноуровневую систему местного самоуправления с возможностью сохранения двухуровневой в отдельных субъектах Российской Федерации [1].

С усилением роли муниципальных округов интерпретация понятия «сельские территории» косвенно связывается с термином «муниципальный округ» и соотношением сельских и городских территорий в его составе. Эти изменения смещают фокус с «поселений» на «территории» в рамках единой системы публичной власти.

Выводы по проведенному анализу

На основе сопоставления нормативных актов выявлены разночтения в трактовке территориального состава «сельских территорий» (таблица 1):

- по «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» сельские территории определяются как сельские поселения и межселенные территории;
- по государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» сельские территории определяются как сельские населённые пункты, посёлки городского типа (с исключениями), межселенные территории.

Противоречия в трактовке заключаются в том, что государственная программа включает посёлки городского типа в определение понятия, тогда как Стратегия их не учитывает.

Понятие «сельские территории» сегодня тесно связано с моделью муниципального округа. При этом в отдельных регионах сохраняется двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы с сельскими и городскими поселениями). Статус и режим управления определяются субъектами Российской Федерации, что порождает вариативность подходов.

Например, в республике Татарстан сельские территории включают в себя сельские населенные пункты – «села, деревни, поселки, населенные пункты иного вида, не относящиеся к категории городских населенных пунктов», то есть, не включают в себя города и поселки городского типа [6].

В Московской области к сельским населённым пунктам относятся «село, посёлок, деревня, хутор, слободка, местечко». К городским — «города областного подчинения, города, административно подчинённые городу областного подчинения, посёлки городского типа областного подчинения (рабочий или дачный)» [7].

Якутия учитывает традиционные формы хозяйства, расширяя понятие за счет кочевых территорий. В местном самоуправлении Якутии используется понятие «наслег (сельский округ) - административно-территориальная единица в пределах установленной границы, имеющая географическое название, в состав которой входят один или несколько населенных пунктов с подчиненными территориями» [8]. В состав наслега входят сельские населенные пункты – села.

Вторая часть определения «сельские территории» - «межселенная территория» - также трактуется регионами по-разному. В таблице 1 приведено определение данному термину. Межселенные территории могут образовываться на территориях с низкой плотностью сельского населения. В некоторых регионах межселенные территории выделяются также как объекты административно-территориального устройства, как, например, в Амурской области, республике Коми [10,11]. Однако, если в ФЗ №131-ФЗ дано определение термину «межселенные территории», то в новом ФЗ №33-ФЗ оно отсутствует.

Сравнительный анализ показывает, что все нормативные документы связывают «сельские территории» с сельскими населёнными пунктами и межселенными территориями. Однако, нормативная база фрагментарна: определение понятия «сельские территории» зависит от контекста – будь то документы местного самоуправления, программа развития территории или обычная статистика.

Изменение Федерального закона N 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Единой системе публичной власти»

усилила акцент на создании одноуровневой системы управления, но не устранила разночтения в трактовке ключевых терминов.

Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» предусматривает «предоставление субсидии из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание, реконструкцию (модернизацию), капитальный ремонт» объектов социальной инфраструктуры в рамках проектов комплексного развития сельских территорий [4]. Уточнение термина «сельские территории» повысит эффективность распределения государственного финансирования на строительство, реконструкцию (модернизацию) общеобразовательных учреждений в сельской местности.

Предложение определения рассматриваемого термина

На основании действующих нормативных документов, предлагается следующее многокритериальное определение сельских территорий:

1. сельские территории - территориальные единицы в составе муниципальных образований (муниципальных районов, муниципальных округов, городских округов), включающие:

- земли сельских населённых пунктов (сёл, деревень, хуторов, станиц, аулов, кишлаков и иных населённых пунктов, отнесённых региональным законодательством к сельским);

- межселенные территории (земли вне границ населённых пунктов, находящиеся в границах и в ведении муниципального образования);

- земли иных малых селений, если последние не имеют статуса городского округа или городского поселения; не входят в состав административных центров субъектов Российской Федерации, но сохраняют преобладающую сельскохозяйственную, лесохозяйственную, промысловую или рекреационную специализацию (например, домик лесника).

2. функциональные признаки, позволяющие отличить сельские территории от городских:

- доминирование аграрного производства, переработки сельскохозяйственного сырья, лесного и (или) охотничьего хозяйства, рекреации или природоохранной деятельности;

- промышленное производство, не обладающее градообразующей функцией

3. административно-правовой статус:

- отсутствие статуса городского округа, городского поселения или внутригородской территории города федерального значения;

- нахождение в составе сельского поселения, муниципального района муниципального округа, городского округа с сохранением сельских функций (функциональные признаки, см. п.2.).

4. исключение составляют:

- населённые пункты в границах городских округов, являющихся административными центрами субъектов Российской Федерации;

- посёлки городского типа с выраженной промышленной, транспортной инфраструктурой, выполняющей градообразующие функции;

- внутригородские муниципальные образования городов федерального значения (Москва, Санкт-Петербург, Севастополь), если они не отвечают критериям сельской территории.

Предлагаемый комплексный многокритериальный подход к определению искомого понятия, охватывающий категории земель, функциональные признаки, административный статус, позволяет избежать, например, отраслевую ограниченность, при которой игнорируются иные сельские функции, и учесть особенности жизнедеятельности каждого народа, проживающего на территории Российской Федерации. Предложенное определение сельских территорий опирается на понятия, данные в «Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» и Государственной программе «Комплексное развитие сельских территорий» в виде уточнения перечня населенных пунктов.

Литература

1. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 20.03.2025 №33-ФЗ: принят Гос. Думой 05.03.2025 г. / [Электронный ресурс]. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
2. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ: принят Гос. Думой 16.09.2003 г.: по состоянию на 06.10.2003 г. / [Электронный ресурс]. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
3. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 №131-ФЗ: принят Гос. Думой 16.09.2003 г.: по состоянию на 01.05.2019 г. / [Электронный ресурс]. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
4. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении государственной программы Российской Федерации "Комплексное развитие сельских территорий" и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [от 31.05.2019 №696, с изменениями на 12.12.2025] // [Электронный ресурс] / Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года» [от 02.02.2015 № 151-р, с изменениями на 13.01.2017] // [Электронный ресурс]. Доступ из справ. -правовой системы «Консультант Плюс».
6. Закон республики Татарстан «Об административно-территориальном устройстве республики Татарстан» [от 07.12.2005 №116-ЗРТ] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: https://kitaphane.tatarstan.ru/legal_info/newz/territory.htm.

7. Закон Московской области «Об административно-территориальном устройстве Московской области» [от 31.01.2013 №11/2013-ОЗ] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <https://docs.cntd.ru/document/537930518>.

8. Закон республики Саха (Якутия) «Об административно-территориальном устройстве республики Саха (Якутия)» [от 03.05.2023 № 2629-3 N 1169-VI] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <https://www.sakha.gov.ru/api/containers/attachments/download/15429-filename>.

9. Закон Чувашской Республики «О преобразовании муниципальных образований Ибресинского района Чувашской Республики и о внесении изменений в Закон Чувашской Республики «Об установлении границ муниципальных образований Чувашской Республики и наделении их статусом городского, сельского поселения, муниципального района, муниципального округа и городского округа» [от 29.03.2022 №18] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2100202204040015?ysclid=lxfcpp1itv110771099>.

10. Закон Амурской области «О порядке решения вопросов административно-территориального устройства Амурской области» [от 23.12.2005 № 127-ОЗ, с изменениями 02.07.2024] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <https://docs.cntd.ru/document/961704170>.

11. Закон республики Коми «Об административно-территориальном устройстве Республики Коми» [от 06.03.2006 № 13-РЗ, с изменениями 01.10.2024] // [Электронный ресурс] / Официальный интернет-портал правовой информации. - URL: <https://docs.cntd.ru/document/802060050>.

References

1. Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated 20.03.2025 No. 33-FZ: adopted by the State Duma on 05.03.2025 / [Electronic resource]. Access from the reference. - legal system "Consultant Plus".
2. Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated 06.10.2003 No. 131-FZ: adopted by the State Duma on 16.09.2003: as of 06.10.2003 / [Electronic resource]. Access from the reference. - Legal system "Consultant Plus".
3. Federal Law "On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Russian Federation" dated 06.10.2003 No. 131-FZ: adopted by the State Duma on 16.09.2003: as of 01.05.2019 / [Electronic resource]. Access from the reference. - legal system "Consultant Plus".
4. Resolution of the Government of the Russian Federation "On Approval of the State Program of the Russian Federation "Integrated Rural Development" and on Amendments to Certain Acts of the Government of the Russian Federation" [dated 05/31/2019 No. 696, as amended on 12/12/2025] // [Electronic resource] / Access from references. - Consultant Plus legal system.
5. Order of the Government of the Russian Federation "On Approval of the Strategy for the Sustainable Development of Rural Areas of the Russian Federation for the Period up to 2030" [dated 02.02.2015 No. 151-r, as amended on 13.01.2017] // [Electronic resource]. Access from the reference. - legal system "Consultant Plus".
6. Law of the Republic of Tatarstan "On the Administrative and Territorial Structure of the Republic of Tatarstan" [dated 07.12.2005 No. 116-ZRT] // [Electronic resource]/Official Internet Portal of Legal Information. - URL: https://kitaphane.tatarstan.ru/legal_info/newz/territory.htm.
7. Law of the Moscow Region "On the Administrative and Territorial Structure of the Moscow Region" [dated 31.01.2013 No. 11/2013-OZ] // [Electronic resource] /

Official Internet Portal of Legal Information. - URL:
<https://docs.cntd.ru/document/537930518>.

8. Law of the Republic of Sakha (Yakutia) "On the Administrative and Territorial Structure of the Republic of Sakha (Yakutia)" [dated 03.05.2023 No. 2629-Z N 1169-VI] // [Electronic resource] / Official Internet Portal of Legal Information. - URL: <https://www.sakha.gov.ru/api/containers/attachments/download/15429-filename>.

9. Law of the Chuvash Republic "On the Transformation of Municipalities in the Ibrusinsky District of the Chuvash Republic and on Amendments to the Law of the Chuvash Republic "On the Establishment of the Borders of Municipalities in the Chuvash Republic and the Assignment of Their Status as Urban, Rural Settlements, Municipal Districts, Municipal Circles, and Urban Circles" [dated March 29, 2022, No. 18] // [Electronic resource] / Official Internet Portal of Legal Information. - URL:
<http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/2100202204040015?ysclid=lxfcpp1itv110771099>.

10. Law of the Amur Region "On the Procedure for Resolving Issues of the Administrative and Territorial Structure of the Amur Region" [dated 23.12.2005 No. 127-OZ, as amended on 02.07.2024] // [Electronic resource] / Official Internet Portal of Legal Information. - URL: <https://docs.cntd.ru/document/961704170>.

11. Law of the Komi Republic "On the Administrative and Territorial Structure of the Komi Republic" [dated 06.03.2006 No. 13-RZ, as amended on 01.10.2024] // [Electronic resource] / Official Internet Portal of Legal Information. - URL: <https://docs.cntd.ru/document/802060050>.

© Севостьянов А.В., Близнюкова Т.В., Антонова М.А., 2026. *International agricultural journal*, 2026, № 5, 97-109.

Для цитирования: Севостьянов А.В., Близнюкова Т.В., Антонова М.А., СЕЛЬСКИЕ ТЕРРИТОРИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОТ ПРАВОВОЙ НЕОПРЕДЕЛЁННОСТИ К СИСТЕМНОМУ РЕГУЛИРОВАНИЮ // *International agricultural journal*. 2026. № 1, 97-109.