

# ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ РОССИИ

**Логинава Д.А., Строков А.С.<sup>1</sup>**

## Аннотация

*Настоящее исследование направлено на оценку соответствия российских региональных программ по устойчивому развитию сельских территорий Федеральной целевой программе устойчивого развития сельских территорий на период 2013–2020 гг. Гипотеза исследования: российское законодательство дает необходимое юридическое оформление для процессов устойчивого развития российской сельской местности, тем самым повышая привлекательность сельской жизни. В ходе проверки гипотезы выявлено множество несогласованностей в законодательстве, в том числе случаи свободной трактовки понятия «сельские территории», отсутствие задач по совершенствованию системы статистического наблюдения для целей устойчивого развития; во многих региональных проектах цели и задачи Федеральной программы не отражены полностью, искажены целевые показатели, мероприятия в некоторых регионах значительно отличаются от рекомендованных на федеральном уровне. Анализ выявил регулярные изменения в федеральном и региональном законодательстве, что не способствует улучшению жизни на селе настолько, насколько это планировалось. Делается вывод о том, что в целях повышения эффективности реализации программ приоритетные цели должны определяться не чиновниками, а сельскими администрациями с участием населения; также необходимо разработать на федеральном уровне общую форму, по которой регионы будут иметь право выпускать законы по программе устойчивого развития сельских территорий; обозначить минимум направлений и целевых показателей, обязательных для выполнения; поставить вопрос о том, что является критерием устойчивости (неустойчивости), и по нему оценивать результативность программ устойчивого развития сельских территорий.*

<sup>1</sup> Логинава Дарья Александровна – научный сотрудник Центра агропродовольственной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: РАНХиГС, 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82. E-mail: loginova-da@ranepa.ru

Строков Антон Сергеевич – ведущий научный сотрудник Центра агропродовольственной политики Института прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: РАНХиГС, 119571, г. Москва, пр-т Вернадского, д. 82. E-mail: strokov-as@ranepa.ru

**Ключевые слова:** устойчивое развитие; сельские территории; институциональный анализ; эффективность институтов; региональное законодательство, федеральная программа, Россия.

Механизмом устойчивого развития сельских территорий являются, в том числе, институты, нормативные акты и законы. Проблеме институтов устойчивого развития посвящено множество зарубежных работ (WorldBank, 1975; ЕРЕС, 2004; Acemoglu and Robinson, 2008). Отмечается, что изменчивость политики имеет негативные последствия для экономического роста (Fatás & Mihov, 2013). Институты часто оцениваются индексными методами (см., например: Michalek and Zarnekow, 2012), а их вклад в сельское развитие – количественными эконометрическими методами (см., например: Yuting, et al., 2018). Кроме того, институтам, в отличие от других экономических факторов, соответствует двустороннее понятие эффективности – «efficiency», т.е. достижение цели при минимальных затратах, или оправданность затрат, и «efficacy» – способность достигать желаемого эффекта, т.е. соответствие цели желаемому результату (см., например: Rodriguez-Pose, 2013).

В. Мансури, Т. Аталла и Д. Эллиотт (Manssourî et al., 2011) выделяют базовые принципы построения законодательства при необходимости решения проблемы, а также четыре основные фазы создания законодательства: 1) определение проблемы, 2) определение концепции решения проблемы, 3) написание и представление закона и 4) постановление, осуществление, контроль и улучшение. Взяв за основу эти принципы, мы планируем рассмотреть четвертую фазу применительно к решению проблемы снижения региональных институциональных дисбалансов в сфере устойчивого развития сельских территорий.

Частота внесения изменений в законодательство в сфере развития сельских территорий, которые отследить без наличия специальных баз данных практически невозможно, объясняет малочисленность научно-исследовательских работ по анализу российского законодательства. Однако есть работы, на которые стоит обратить внимание. Так, различные аспекты устойчивого развития сельской жизни в России исследуются в работах С.К. Вегрена (Wegren, 2016; см. также: Wegren, Nikulin & Trotsuk, 2018), где автор, в частности, анализирует институциональные предпосылки обезлюдения села. Российские исследователи среди факторов устойчивого развития сельских территорий, кроме прочих, традиционно выделяют совершенствование и согласование законодательной базы (Бородин и др., 2007; Петриков и др., 2009; Бугай, Кореннов, 2013; Узун, Шагайда, 2015). Анализ современного зарубежного опыта с рассмотрением законодательных основ, программ развития сельских территорий и практики их реализации представлен в работах таких авторов, как Н.С. Морозова и Е.В. Иванова (2015), Р.Г. Янбых (2014) и Е.В. Серова (2017). Необходимость согласованности развития национальных и региональных стратегий развития, планирования сельских территорий, развития инфраструктуры, выравнивания возможностей сельских жителей разных регионов в доступе к услугам отмечает в своем исследовании Т.Г. Нефедова (2013).

Вызовы и проблемы регионального развития требуют качественного, прозрачного и унифицированного законодательства; эта проблема обсуждалась при исследовании эффективности управления государственной собственностью на примере Иркутской области в сфере имущественных и земельных отношений (Ануфриева, Девятова, 2018), при анализе состояния и задач государственного управления социально-экономическим развитием российской Арктики (Лексин, Порфириев, 2018). В других исследованиях показано, что в отдельные годы процедуры удовлетворения требований федерального закона в области землепользования были достаточно дорогостоящими, чтобы практически полностью остановить все процессы изменения землепользования на территориях, где законодательство менялось без принятия во внимания практического аспекта исполнения закона (см., например: Шагайда, 2010).

В рассмотренных трудах показаны частные случаи и проблемы реализации мероприятий по устойчивому развитию сельских территорий. Однако комплексной работы по выявлению тенденций в изменениях законодательных актов, частоте их появлений и/или изменений на региональном уровне в контексте реализуемой Федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий (далее – ФЦП, Федеральная целевая программа, Программа) не проводилось. В последние годы реализация ФЦП затрудняется недостатком финансирования и привязкой федеральной программы исключительно к местам реализации инвестиционных проектов в АПК России (см.: Бондаренко, 2009; 2017), что привело к сокращению регионального финансирования Программы в 4 раза (в 2015 г. относительно 2014 г.). Это определяет актуальность предлагаемого авторами комплексного анализа частых изменений в федеральном и региональном законодательстве.

В российском законодательстве понятие «устойчивое развитие сельских территорий» впервые встречается в Федеральном законе от 29.12.2006 N 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства». Действующее определение термин получил в утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 30.11.2010 N 2136-р Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года: «стабильное социально-экономическое развитие, увеличение объема производства сельскохозяйственной продукции, повышение эффективности сельского хозяйства, достижение полной занятости сельского населения и повышение уровня его жизни, рациональное использование земель». В 2013 г. стала реализовываться Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года», предполагающая финансирование из федеральных, региональных и внебюджетных источников. С 1 января 2018 г. решением Правительства Российской Федерации<sup>2</sup> ФЦП интегрирована в Государственную

<sup>2</sup> Приложение к Постановлению Правительства РФ от 13 декабря 2017 г. N 1544 «О внесении изменений в государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. в качестве Подпрограммы в рамках перевода государственных программ Российской Федерации на механизм проектного управления (от 15 июля 2013 г. N 598 «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и изменений в нее от 29 апреля 2014 г. N 399, от 16 января 2015 г. N 17, от 2 августа 2017 г. N 925). За три года реализации Программы федеральные власти вносили серьезные изменения (уже после начала реализации и федеральных, и региональных программ устойчивого развития села), что превратило ФЦП в программу избирательного действия для локальных точек, связанных исключительно с инвестиционными проектами. Цель данного исследования – выявление и оценка изменений федерального законодательства на региональном уровне.

Настоящая статья состоит из четырех разделов. В первой части дается описание методологии, с помощью которой оценивалось законодательство в сфере устойчивого развития сельских территорий по регионам России. Во второй части проводится оценка согласованности ФЦП и региональных законов устойчивого развития сельских территорий. В третьей части анализируются результаты введения с 2015 г. Стратегии по устойчивому развитию сельских территорий и дан подробный анализ состояния по 14 регионам России.

Выявлено, что часть показателей по ФЦП не выполнена, а по Стратегии отсутствует законодательно установленный формат статистической отчетности. В четвертой части обобщены результаты исследования и даны рекомендации по улучшению законодательства в сфере устойчивого развития сельских территорий.

В статье анализируются федеральные законы и 81 региональный документ по устойчивому развитию сельских территорий; приводится группировка регионов по принятию в региональное законодательство положений, рекомендованных на федеральном уровне; сопоставляются плановые показатели регионов с фактическими показателями, отраженными в Ростате; выявляются тенденции в изменениях в региональном законодательстве. Период исследования регионального законодательства – 2017–2018 гг., так как предполагается, что с момента начала действия ФЦП (2014 г.) за три года должны были быть достигнуты промежуточные результаты в области развития сельских территорий.

*Гипотеза исследования* заключается в следующем: российское законодательство обеспечивает необходимое юридическое основание для процессов устойчивого развития российской сельской местности, тем самым улучшая развитие сельской местности.

Для проверки гипотезы в статье анализируются плановые показатели ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». В целях выявления институциональных основ достижения показателей развития в исследовании ставятся следующие задачи: (1) проанализировать региональные документы, на основе которых региональные правительства осуществляют программу развития

сельских территорий в 81 регионе (все регионы РФ, кроме городов федерального значения и Республики Крым); (2) проверить соответствие направлений поддержки социального развития в регионах федеральной программе; (3) провести типизацию региональных документов и выявить региональные различия в интеграции федеральных задач на региональный уровень.

Источником данных стала выборка всех региональных документов из базы Консультант Плюс по ключевым словам, которая была сделана авторами для проверки гипотезы. Гипотеза проверялась путем анализа и сопоставления направлений поддержки ФЦП и региональных документов, а также путем анализа выполнения показателей Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. (далее – Стратегия). Стратегия представляет особый интерес, поскольку стала реализовываться с 2015 г., т.е. ее ввели дополнительно к ФЦП и на нее не выделили отдельного финансирования. Анализ Стратегии проводится путем сопоставления индикаторов Стратегии с фактическими показателями выполнения Федеральной целевой программы для 14 регионов. На основании проведенной работы в статье обсуждаются выявленные проблемы законодательства в разрезе регионов, делается общее заключение о состоянии законодательства по устойчивому развитию сельских территорий, предлагаются рекомендации по улучшению ситуации.

## Цели и мероприятия Федеральной целевой программы и региональных законов устойчивого развития сельских территорий

Оценка соответствия региональных законов об устойчивом развитии сельских территорий с ФЦП проводилась в соответствии с пятью рекомендуемыми на федеральном уровне целями.

Первая цель – создание комфортных условий жизнедеятельности в сельской местности – наиболее популярная из всех, указана в программах 71 региона. Эта цель на конец 2017 г. привлекла почти всё внебюджетное финансирование региональных программ устойчивого развития.

Вторая цель – стимулирование инвестиционной активности в АПК путем создания благоприятных инфраструктурных условий в сельской местности – обозначена в 47 регионах.

Третья цель – содействие созданию высокотехнологичных рабочих мест на селе – есть в документах 30 регионов; не всегда указывается уточнение «высокотехнологичных».

Четвертая цель – активизация участия граждан, проживающих в сельской местности, в реализации общественно значимых проектов – прописана в 38 регионах.

Пятая цель – формирование позитивного отношения к сельской местности и сельскому образу жизни – указана в 21 регионе.

Таким образом, не все цели ФЦП отражены в программах регионов. В некоторых регионах (в Республике Алтай, а также Ивановской и Вологодской областях) в 2017 г. были поставлены задачи и целевые индикаторы, мероприятия, но не была сформулирована цель. Регионы подходят к выбору программ избирательно, в соответствии с региональными приоритетами. Так, в Архангельской области приняты две цели («стимулирование инвестиций» и «активизация участия граждан»), в Башкирии – одна («стимулирование инвестиций»).

В шести регионах «комфортные условия жизни» приобрели собственное определение, в 17 регионах появились региональные формулировки понятия «новые рабочие места». Наши наблюдения показали, что все задачи ФЦП были приняты только в 12 регионах: Белгородской, Орловской, Ленинградской, Самарской, Кемеровской, Магаданской областях, в Алтайском и Пермском краях, а также в республиках Карелия, Калмыкия, Ингушетия, Чувашия. В 50 регионах поставлена задача по улучшению инфраструктуры; в 58 регионах заявлена поддержка инициатив грантами; лишь в 14 регионах поставлена задача «поощрения и популяризации достижений села».

Все мероприятия ФЦП в 2017 г. были учтены только в 15 регионах: Белгородской, Воронежской, Орловской, Архангельской, Вологодской, Ленинградской, Оренбургской, Саратовской, Курганской, Иркутской областях, республиках Ингушетия, Мордовия, Якутия, в Пермском и Алтайском краях (табл. 1).

Таблица 1

**Отражение 8 основных рекомендуемых на федеральном уровне мероприятий ФЦП УРСТ по инфраструктурной тематике и объектам строительства социального значения в региональных программах, конец 2017 г.**

Регионы	Цели	1	2	3	4	5	6	7	8
Белгородская область, Воронежская область, Орловская область, Архангельская область (-), Вологодская область, Ленинградская область(?), Республика Ингушетия, Республика Мордовия(-), Пермский край(?), Оренбургская область, Саратовская область, Курганская область, Алтайский край, Иркутская область, Якутия(-)	8	+	+	+	+	+	+	+	+
Республика Крым, Республика Калмыкия	7	-	+	+	+	+	+	+	+
Московская область, Волгоградская область, Новосибирская область(-)		+	+	-	+	+	+	+	+
Дагестан, Удмуртская Республика, Омская область		+	+	+	-	+	+	+	+
Магаданская область, Республика Тыва		+	+	+	+	-	+	+	+

Регионы	Цели	1	2	3	4	5	6	7	8
Карачаево-Черкесская Республика, Рязанская область(?)	7	+	+	+	+	+	+	-	+
Кемеровская область(+), Забайкальский край, Тюменская область, Пензенская область, Новгородская область(-)		+	+	+	+	+	+	+	-
Самарская область, Тамбовская область	6	-	+	+	-	+	+	+	+
Республика Бурятия, Тюменская область		-	+	+	+	-	+	+	+
Сахалинская область		-	+	+	+	+	-	+	+
Республика Северная Осетия-Алания		-	+	+	+	+	+	-	+
Владимирская область, Псковская область, Кабардино-Балкарская Республика, Ульяновская область		-	+	+	+	+	+	+	-
Калужская область		+	-	+	+	+	+	-	+
Брянская область, Тверская область(-)		+	+	-	+	+	+	+	-
Республика Татарстан (Татарстан)(?)		+	+	+	-	+	+	-	+
Курская область, Чувашская Республика		+	+	+	-	+	+	+	-
Томская область		+	+	+	+	+	+	-	-
Тульская область, Чеченская Республика		-	-	-	+	+	+	+	+
Ярославская область		+	-	-	+	+	-	+	+
Ставропольский край	+	-	+	-	+	+	+	-	
Республика Хакасия	5	+	+	-	-	-	+	+	+
Республика Алтай	-	+	-	+	+	+	-	+	
Липецкая область	-	+	-	+	+	+	+	-	
Ямало-Ненецкий автономный округ(?)	-	+	+	+	+	+	-	-	
Республика Карелия	4	+	+	-	+	-	+	-	-
Смоленская область(?), Ростовская область		-	-	-	-	+	+	+	+
Хабаровский край(+)		-	+	-	+	-	-	+	+
Республика Адыгея, Республика Башкортостан		-	+	-	-	+	+	-	+
Краснодарский край		-	+	+	-	+	+	-	-
Республика Марий Эл, Нижегородская область		+	-	-	-	+	+	+	-
Республика Коми		+	-	-	+	-	+	-	+

Регионы	Цели	1	2	3	4	5	6	7	8
Амурская область	3	-	-	+	-	-	-	+	+
Свердловская область		-	-	+	-	+	-	+	-
Ивановская область(+), Костромская область(-), Астраханская область(?)		-	-	-	-	+	+	+	-
Еврейская автономная область		-	+	+	-	-	-	+	-
Калининградская область		-	+	-	-	-	-	+	+
Камчатский край		+	-	-	+	-	+	-	-
Челябинская область	2	-	-	-	-	+	-	+	-
Красноярский край		-	+	-	+	-	-	-	-
Кировская область		-	+	-	-	-	-	+	-
Приморский край		+	-	-	+	-	-	-	-
Мурманская область(-)	1	-	-	-	+	-	-	-	-
Чукотский автономный округ	0	-	-	-	-	-	-	-	-

1 – Ввод в действие общеобразовательных организаций.

2 – Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов.

3 – Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений.

4 – Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа.

5 – Ввод в действие распределительных газовых сетей и увеличение уровня газификации села.

6 – Ввод в действие локальных водопроводов и увеличение уровня обеспеченности сельского населения питьевой водой.

7 – Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог.

8 – Реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в населенных пунктах, расположенных в сельской местности.

\* По состоянию на декабрь 2017 г.

(-) По состоянию на 22 августа 2018 г. произошло сокращение перечня показателей.

(+) По состоянию на 22 августа 2018 г. произошло расширение перечня показателей.

(?) В 2018 г. произошел пересмотр показателей.

Из Таблицы 1 видно, что регионы по-разному выполняют цели ФЦП. Как правило, в более развитых аграрных регионах наблюдается полная или почти полная реализация и соответствие ФЦП: в Белгородской, Воронежской областях, Алтайском крае. Во многих северных регионах и тех, которые не являются традиционно аграрными регионами, мероприятия ФЦП реализуются далеко не в полной мере: Чукотский АО, Мурманская область, Кировская область, Красноярский и Камчатский края, Челябинская область.



Наблюдается активность изменений перечня целевых показателей ФЦП в программах регионов уже после начала реализации мероприятий. Например, в Омской и Тамбовской областях изменения в документ региональной программы в 2017 г. вносились почти ежемесячно. Из других региональных программ был исключен ряд целевых показателей: в Костромской области был исключен показатель «ввод в действие учреждений культурно-досугового типа»; в Тверской области – «ввод в действие общеобразовательных организаций», «ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов» и «ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог»; в Архангельской области – «ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов» и «ввод в действие общеобразовательных организаций» и т.д. Кроме того, пересмотр показателей произошел в Рязанской, Смоленской, Ленинградской, Астраханской областях, а также в Пермском крае и Ямало-Ненецком АО.

Перечисленные выше изменения – это пример наиболее существенных изменений (включение/исключение) в целевых показателях в регионах. Практически по всем регионам наблюдается снижение целевых показателей. Чаще всего снижаются значения следующих целевых показателей: ввод в действие общеобразовательных организаций, фельдшерско-акушерских пунктов, плоскостных спортивных сооружений, учреждений культурно-досугового типа, а также показателя количества выданной грантовой поддержки местных инициатив граждан.

Среди отдельных субъектов Федерации есть случаи значительных отклонений от формулировки целей Федеральной целевой программы. В Томской области в названиях целевых показателей по реализации проектов обеспечения жильем и комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку отсутствует слова «в сельской местности», что может стать проблемой при выполнении плановых показателей по селу. В программу Амурской области включено мероприятие «капитальные вложения в объекты муниципальной собственности», в программе Камчатского края существует цель – создание условий для развития сельскохозяйственной кооперации. В обоих случаях мероприятия полезные, но их включение в региональные программы не рекомендовалось федеральным законодательством. В то же время в Амурской области показатели, рекомендованные на федеральном уровне, занижены: в их числе количество ученических мест и инициатив. Возможно, это связано с продолжающимися в Дальневосточном ФО процессами депопуляции сельских территорий.

Все эти примеры говорят о том, что при принятии Федеральной программы не были в полной мере учтены региональные интересы. Отметим, что в 2014 г. регионы нашли немалые средства на реализацию мероприятий устойчивого развития – 18 млрд. руб. Однако в начале 2015 г. Постановлением Правительства РФ от 16.01.2015 N 17 было установлено единое для всех регионов условие обеспечения софинансирования программных мероприятий в размере не менее 30%. Доля же федерального бюджета в финансировании мероприятий ФЦП увеличилась с 40% до 70%.

В результате региональное финансирование программ снизилось в 2015 г. с 18 млрд. руб. до 4 млрд. руб., притом что федеральное финансирование увеличилось только на 2 млрд. руб. и составило 6 млрд. руб. После этого стали вноситься многочисленные изменения и корректировки в региональные законы по устойчивому развитию территорий. Таким образом, катализатором изменений объемов финансирования и условий софинансирования стали федеральные власти.

Региональные различия существуют в формате и сроках внедрения федеральных норм в региональное законодательство. ФЦП была принята в июле 2013 г. В 13 субъектах РФ соответствующие региональные законы появились в 2011 и 2012 гг., т.е. раньше ФЦП (сразу после принятия Концепции в 2010 г.), и действуют до сих пор; в 47 субъектах региональные законы появились вместе с ФЦП – в 2013 г.; в 14 субъектах РФ законы были приняты в 2014 г.; в четырех – в 2015 г.; в девяти – в 2016 г., т.е. за год до подведения итогов по первому пятилетнему этапу.

Формы отражения и интерпретации рекомендованных федеральных целей в региональном законодательстве отличаются. Так, в 62 регионах приняты постановления региональных правительств, половина из которых включили устойчивое развитие сельских территорий как подпрограмму к более широким по охвату региональным законам; в десяти регионах приняты «постановления администрации», из них в семи – в форме подпрограммы; в оставшихся регионах наблюдается широкое многообразие формулировок. Таким образом, единого представления о том, как реализовывать федеральную программу – сроки, порядок оформления, целевые показатели и методы реализации, – в регионах не было. Указанные в федеральных документах конкретные цели, задачи и мероприятия не всегда учитывались в региональных документах точно и полно. В некоторых регионах программы появились в ответ на постановления Правительства, или кабинета министров, или администрации. Например, в Республике Коми вышел приказ Минсельхозпрода, в Якутии – Указ Президента РС, в Брянской области – указ Губернатора. В некоторых регионах внедрение проходило с запаздыванием, неполным перечнем задач и мероприятий.

Различие в формах внедрения новаций приводит к затруднению отслеживания законодательных процессов в регионах – их актуальности, исполнения, совершенствования, мониторинга, а также к затруднению контроля исполнения бюджета. В результате целевые показатели пересматриваются с высокой частотой, снижаются от редакции к редакции, перечень субъектов, урезающих показатели, значительно шире, чем перечень нарастающих. Это сказывается на выполнении основных целевых показателей самой Федеральной целевой программы. Данные, приведенные в Таблице 3, свидетельствуют о том, насколько оказалась далека реализация ФЦП за 2014–2017 гг. от запланированных показателей, а также о том, что гипотеза об улучшающем воздействии российского законодательства на развитие российских сельских территорий подтверждается лишь отчасти. Улучшение есть, но оно значительно ниже изначально запланированного уровня.

Таблица 3

### Некоторые плановые значения целевых индикаторов и показателей ФЦП УРСТ на 2014–2017 гг. (1-й этап)

		Ввод жилья для граждан в сельской местности, тыс.м <sup>2</sup>	в том числе для молодых семей и молодых специалистов, тыс.м <sup>2</sup>	Ввод общеобразовательных организаций, тыс. учебных мест	Ввод ФАПов и (или) офисов врачей, ед.	Ввод плоскостных спортивных сооружений, тыс.м <sup>2</sup>	Ввод учреждений культурно-досугового типа, тыс. мест	Ввод газовых сетей, тыс. км	Газификация жилых помещений сетевым газом в сельской местности, %	Ввод локальных водопроводов, тыс. км	Уровень обеспеченности сельского населения питьевой водой, %	Ввод автодорог общего пользования с твердым покрытием, тыс. км	Сельские нас. пункты, обустроенные под комплексную жилую застройку, ед.	Гранты, ед.
Итог за 2014–2017 гг.	План1*	2 788	1 554	11	424	257	3,30	9,00	59,0	6,40	61,3	1,16	52	397
	План2**	2 053	1 322	6	237	143	1,29	6,66	58,4	4,56	60,9	1,88	31	295
	Факт***	2 483	1 496	10	464	364	2,74	7,07	58,9	5,13	64,3	1,44	52	973
Факт/план, %	1	79	84	85	102	135	68	70	99	73	99	69	92	233
	2	108	99	153	183	243	174	95	100	102	100	43	155	314

**Источник:** Расчеты авторов на основании данных Министерства сельского хозяйства Российской Федерации.

\* План 1. Плановые значения утверждены в первоначальном варианте Программы (Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 N 598).

\*\* План 2. Плановые значения утверждены в скорректированном варианте Программы (в ред. Постановления Правительства РФ от 16.01.2015 N 17).

\*\*\* Факт соответствует окончательному Плану 3. См.: Публичная Декларация приоритетных целей и задач министерства сельского хозяйства Российской Федерации на 2017 год и Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Федеральную целевую программу».

Для выявления эффективности ФЦП по улучшению качества жизни сельского населения были проанализированы региональные документы 81 региона Российской Федерации на предмет включения рекомендованных федеральным законодательством мер по улучшению качества жизни на селе. Показатели эффективности измерялись в процентах от максимально возможного уровня включения задач ФЦП в региональные законы. Было выявлено, что коэффициент, характеризующий эффективность мероприятий ФЦП по всем регионам, составил 70%: в каждом из 81 региона могло быть поставлено по 9 целей ФЦП (итого 648), однако в регионах

было суммарно поставлено меньше целей – всего 454. Разные цели показали различную эффективность:

- 1 – Ввод в действие общеобразовательных организаций – 56,8%.
- 2 – Ввод в действие фельдшерско-акушерских пунктов – 75,3%.
- 3 – Ввод в действие плоскостных спортивных сооружений – 61,7%.
- 4 – Ввод в действие учреждений культурно-досугового типа – 66,7%.
- 5 – Ввод в действие распределительных газовых сетей и увеличение уровня газификации села – 79%.
- 6 – Ввод в действие локальных водопроводов и увеличение уровня обеспеченности сельского населения питьевой водой – 83,9%.
- 7 – Ввод в эксплуатацию автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием, ведущих от сети автомобильных дорог, – 77,8%.
- 8 – Реализация проектов комплексного обустройства площадок под компактную жилищную застройку в населенных пунктах в сельской местности – 59,2%.

ФЦП является лишь частью государственной политики по поддержке села. В 2013 г. затраты государства на Федеральную целевую программу составили 8,8% от всей прямой господдержки сельского хозяйства России (федеральные субсидии плюс региональные), а в 2016 г. этот показатель составил 6,5%. Остальные 93,5% субсидий в сельском хозяйстве направляются на производственные цели.

Таким образом, хотя ФЦП можно условно назвать социально ориентированной программой, она играет лишь небольшую роль в современной аграрной политике, направленной в большей степени на поддержку роста отечественной сельскохозяйственной продукции.

Для оценки влияния Федеральной целевой программы на качество жизни в сельской местности необходимо проводить дополнительные исследования, принимая во внимание проблемы законодательства, выявленные в этой статье. Если же говорить в целом о господдержке, то достаточно будет показать несколько цифр, характеризующих размер субсидий на одного сельского жителя.

На Рисунке 1 показан график распределения субсидий на ведение сельского хозяйства в расчете на одного сельского жителя.

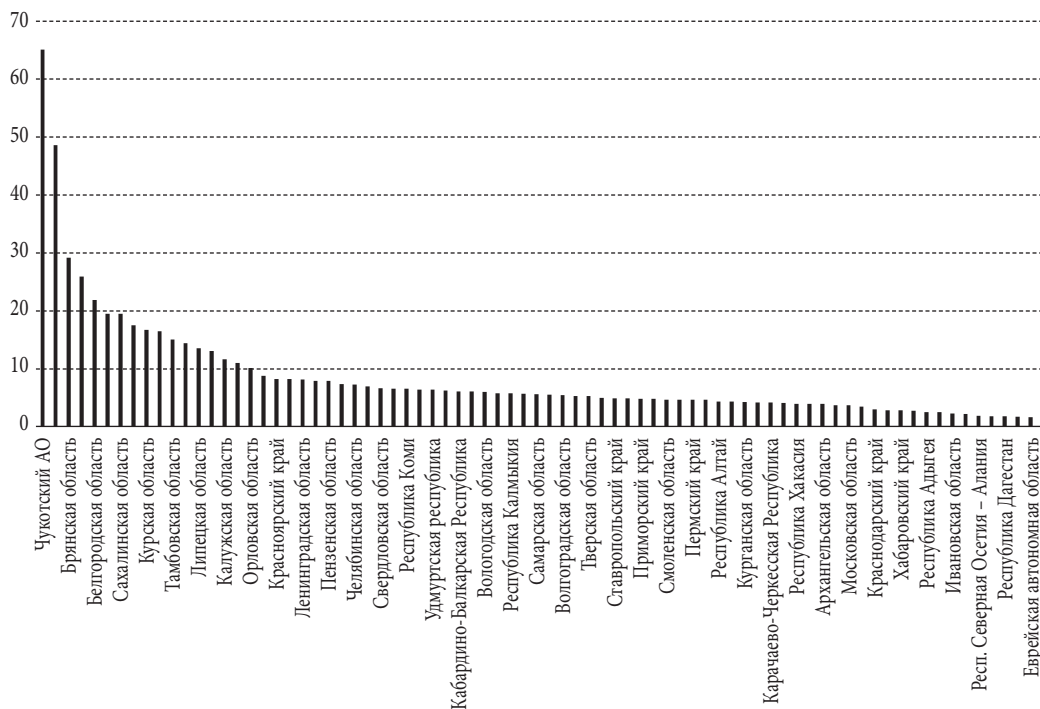
В первую десятку вошли Чукотский АО, Магаданская и Сахалинская области, Республика Якутия, т.е. районы Крайнего Севера, а также типичные аграрные регионы страны – Республика Татарстан, Белгородская и Курская области.

Очевидно, что оценить качество сельской жизни в таких разных по экономическим и природно-климатическим условиям регионах, найти некий унифицированный показатель или сводный индекс – задача довольно сложная, и она не является целью данной статьи.

Так, сравнивать уровень жизни на Черноземье и в Приволжье с уровнем жизни на Дальнем Востоке не представляется возможным хотя бы потому, что в последние годы в первых двух регионах наблюдается небольшой рост числа сельских жителей, а в районах Дальнего Востока и Крайнего Севера – его снижение.

Рисунок 1

**Субсидии на сельское хозяйство в пересчете на душу сельского населения в 2016 г. в субъектах Федерации, тыс. руб. на одного жителя села**

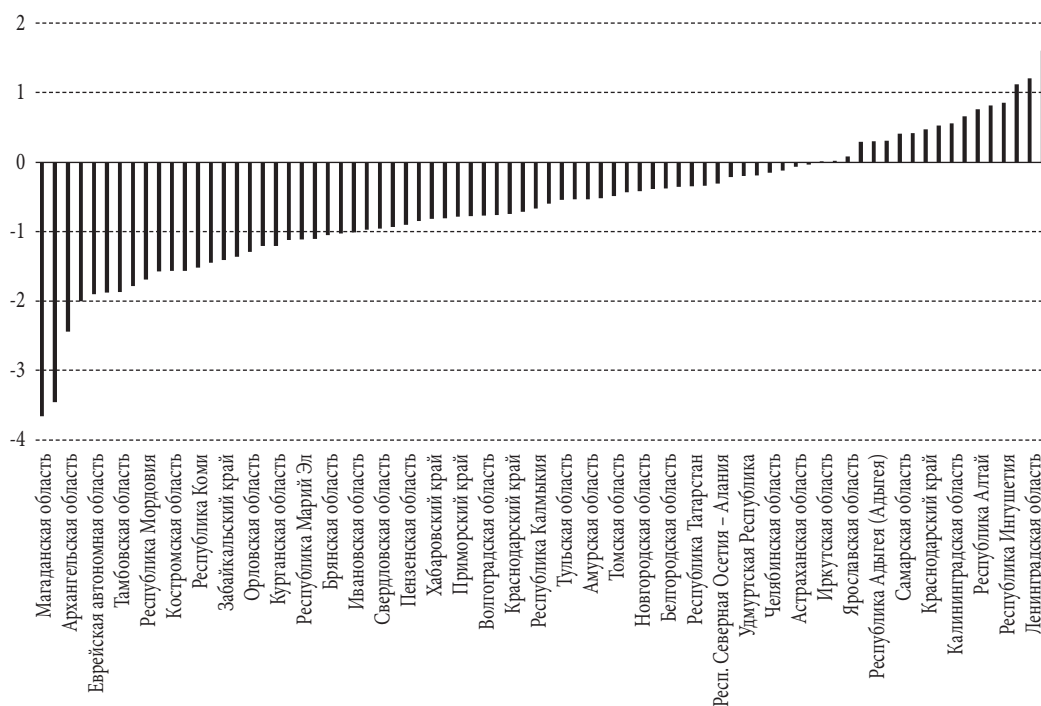


Источник: Расчеты авторов на основании данных Росстата.

Сопоставляя данные, представленные на Рисунке 1, с показателем прироста сельского населения на Рисунке 2, можно косвенно проследить изменение качества жизни в сельской местности: отток населения (т.е. отрицательный показатель динамики) связан со снижением привлекательности жизни на селе по сравнению с городом или сельскими территориями других регионов, а в случае притока (положительный показатель прироста сельского населения) можно говорить, что жизнь в сельской местности данного региона улучшается. Наибольший отток населения наблюдается не только в регионах Дальнего Востока и Севера России (Магаданская область, Кировская область, Чукотский АО, Сахалинская область, Республика Коми), но также в регионах Черноземья, например в Тамбовской и Тверской областях. Регионов с притоком сельского населения менее 20, и в их числе регионы с совершенно разными и регионально специфическими экономическими, природно-климатическими особенностями: Московская область, Республика Алтай, Калужская область, Республика Бурятия и Иркутская область. Большинство регионов с положительным приростом сельского населения не являются сельскохозяйственными, а следовательно, приток населения в села этих субъектов Федерации связан с другими факторами, в том числе с качеством жизни.

Рисунок 2

**Прирост/убыль сельского населения, % к предыдущему году**



**Источник:** Расчеты авторов на основании данных Росстата.

Качество формулирования целей и задач программ сельского развития в данном исследовании не рассматривается. За основу разработки целей могут быть взяты, например, работы: Dillman, Tremblay (1977), Boncinelli et al. (2015), или могут использоваться адаптированные для России аналоги существующих целей устойчивого развития села (см., например: Diener, 1995; или современный опросник по качеству жизни: WHOQOL-HIV Instrument).

Далее на примере 14 регионов (субъектов Федерации) мы более предметно проанализируем, насколько заявленные в региональных программах цели и задачи устойчивого развития сочетаются с другим важным программным документом – Стратегией устойчивого развития сельских территорий на период до 2030 г.

**Анализ Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 г. на примере 14 регионов**

Сложность в анализе последствий региональных нестыковок с ФЦП добавило утверждение нового важного документа федерального уровня – Стратегии по устойчивому развитию сельских территорий до 2030 г. (далее – Стратегия), утвержденной Распоряжением Правительства России

от 02.02.2015 N 151-р. Предусмотрены два этапа ее реализации: переходный (2015–2020) и основной этап (2021–2030). Примечательно, что Стратегия вступает в силу при уже действующей ФЦП, при этом на нее не выделяется отдельного финансирования.

В соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 31.08.2015 N 1696-р и от 30.01.2018 N 118-р ответственными исполнителями за реализацию Стратегии являются федеральные органы исполнительной власти. На региональном уровне могут быть созданы свои модели реализации федеральной политики устойчивого сельского развития, не нарушающие федеральный закон. В случае с ФЦП органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было рекомендовано принять участие в реализации указанного плана, т.е. это не носило обязательного характера. Анализ регионального соответствия реализуемых мероприятий целям Стратегии позволил выявить ключевые моменты воплощения основных идей Стратегии в практических мероприятиях и реализуемых показателях на региональном уровне.

Для выявления региональных различий политики устойчивого сельского развития были отобраны 14 регионов страны. Регионы были отобраны так, чтобы: во-первых, максимально учесть разнообразие регионов России; во-вторых, учесть регионы – крупнейшие поставщики сельхозпродукции; в-третьих, учесть особенности развития сельского хозяйства или аграрной политики регионов. Исследуемые регионы: Республика Алтай; Белгородская область; Воронежская область; Забайкальский край; Калининградская область; Калужская область; Краснодарский край; Ленинградская область; Орловская область; Приморский край; Псковская область; Саратовская область; Смоленская область; Республика Татарстан.

Результат анализа показал, что только один показатель получил отклик во всех указанных регионах – это показатель строительства нового жилья на селе. В то же время забота о социальных благах и поддержка общественных инициатив реализуются в регионах в небольших количествах. Одной из причин, по которым темпы строительства жилья опережают плановые показатели, является источник инициативы: инициаторами строительства жилья выступают семьи, а строительства школ и медучреждений – региональные и местные власти. Высокие показатели появления водопроводов и газификации характерны для тех мест, где появляется больше нового жилья. Дадим краткую характеристику некоторых из указанных регионов, где показаны типичные успехи или недостатки в реализации программ устойчивого развития села.

**В Республике Татарстан** основное внимание уделено строительству инфраструктуры, дан собственный список «сельских территорий», куда вошли около 30 городов и поселков городского типа. Республика Татарстан выполняет все плановые показатели на 100%, однако, учитывая особенности списка «сельских территорий», отстраивается не село, а городские и близкие к городам территории. В 2018 г. постановление утратило силу, осталась только одна программа по строительству жилья для молодых семей.

**Республика Алтай.** Улучшение жилищных условий в сельской местности проводится путем строительства водопроводов и газовых сетей, а также

путем реализации инициатив граждан. Республика Алтай выделяется среди других регионов отсутствием планов по строительству жилья, организации учебных мест и спортивных площадок. В 2018 г. изменений не наблюдалось.

**Калининградская область.** Критерии эффективности в программе этого региона: увеличение численности населения в сельской местности; сокращение доли сельских семей в общем числе семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий; увеличение доли профессионально работающих в сельском хозяйстве. При этом в программе не планируются создание рабочих мест, выдача грантов, строительство дорог. Пример этого региона показывает, что региональные документы могут вовсе не содержать целей и показателей федеральных программ. Положительным моментом, отличающим эту область, является работа по повышению престижности проживания в сельской местности за счет удовлетворения потребностей сельского населения в благоустроенном жилье, обустройства сельских населенных пунктов объектами социальной и инженерной инфраструктуры, а также путем повышения уровня квалификации специалистов, занятых в сельском хозяйстве.

**Калужская область.** Основным критерий обеспечения объектами социальной и инженерной инфраструктуры – реализация (или наличие планов по реализации) инвестиционных проектов в АПК в селе. Подход к осуществлению программы в этом регионе скорее экономический, ориентированный на возрастающие потребности бизнеса и населения. Однако не учитываются интересы развития тех сельских районов, где нет инвестиционных агропроектов. По результатам действия программы видно, что перевыполнен план общественных инициатив, в то время как по жилью, водо- и газоснабжению, образовательным учреждениям планы не выполнены. Мы считаем, что это связано с тем, что законодатель не прописывает, что есть «проект», и самостоятельно его не организует. Федеральная целевая программа нацелена на то, чтобы развитие инфраструктуры привлекало бизнес в село. Однако вместо того, чтобы создавать условия для работы бизнеса, руководство региона отдает бизнесу инициативу либо – в отдельных случаях – проявляет инициативу, но выдает большие субсидии одной группе компаний (агрохолдингу), который фактически заново создает для себя среду.

**Орловская область.** В программе этого региона улучшение жилищных условий определяется количеством семей, обеспеченных жильем. Таким образом поставленная задача привела к сокращению полученной семьей жилой площади. На наш взгляд, было бы правильным определять тех, кто нуждается в жилищных условиях. Аналогичным образом было интерпретировано развитие сельских инфраструктур: строительство новых школ было заменено на сокращение количества обучающихся в общеобразовательных организациях, находящихся в ветхом и аварийном состоянии. Отметим, что сам показатель для пятилетнего периода минимальный – всего 88 человек. За пять лет планируется организовать пять фельдшерско-акушерских пунктов. Положительной отличительной чертой является реализация 18 проектов по поощрению и популяризации достижений в сфере развития сельских территорий. В 2018 г. наблюдалось занижение ряда пока-



зателей по сравнению с декабрем 2017 г., в их числе – количество инициатив, фельдшерско-акушерских пунктов и обеспеченных жильем молодых семей. Наблюдается завышение целевых показателей по застройке, газификации и спортивным сооружениям.

Итак, мы показали, что проблемы законодательства регионального уровня различны и во многом обусловлены самостоятельной интерпретацией и организацией в регионах мероприятий, рекомендованных Федеральной целевой программой устойчивого развития территорий.

Этот результат также проиллюстрирован в Таблице 4 на примере двух показателей, которые учитываются в региональном законодательстве чаще всех остальных: ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности, и ввод в действие локальных водопроводов.

Таблица 4

**Сопоставление плановых и фактических показателей по реализации программы устойчивого развития в 2014–2017 гг. в некоторых регионах России**

Регионы	Ввод (приобретение) жилья для граждан, проживающих в сельской местности		Ввод в действие локальных водопроводов	
	план, м <sup>2</sup> жилой площади	факт, % к плану	План, км	факт, % к плану
Белгородская область	38 528	158	134	121
Воронежская область	48 512	127	303	91
Калужская область	22 100	66	53	31
Орловская область	7 336	120	73	287
Смоленская область	10 502	137	64	137
Калининградская область	6 530	125	0	-
Ленинградская область	40 776	88	20	245
Псковская область	1 223	178	0	-
Краснодарский край	30 013	142	7	1 962
Республика Татарстан	231 430	100	342	100
Саратовская область	6 700	101	105	84
Республика Алтай	49 236	26	185	27
Забайкальский край	49 600	79	0	-
Приморский край	12 408	115	0	-

**Источник:** Составлена авторами по данным региональных законов, содержащим целевые показатели в рамках программ устойчивого развития соответствующего региона (план) и ЕМИСС (фактические значения).

Таблица 4 показывает, насколько различна ситуация в регионах, где нередки случаи как перевыполнения запланированных мероприятий и количественно определенных целевых индикаторов, так и их невыполнение.

## Результаты и рекомендации

Анализ региональных программ на предмет их соответствия ФЦП позволил выявить следующие проблемы:

- 1) на региональном уровне для сельских территорий вводятся специальные понятия, в которые, в том числе, включаются малые города и городские поселения; есть прецеденты, когда виды поселений меняют в соответствии с необходимостью их попадания под программу (примеры Белгородской области и Республики Татарстан);
- 2) в программы всех исследуемых регионов не была включена задача совершенствования системы статистического наблюдения; в них отсутствует единый формат документирования, а следовательно и реализации устойчивого развития сельских территорий;
- 3) во многих региональных документах цели и задачи Федеральной целевой программы не учтены полностью, искажены целевые показатели, в ряде регионов обнаружены дополнительные показатели, которые не согласуются с ФЦП;
- 4) целевые показатели Федеральной целевой программы снижаются от редакции к редакции регионального законодательства практически во всех субъектах Российской Федерации.

На основе полученных результатов комплексного анализа ситуации в каждом регионе можно для органов государственного управления сформулировать основные рекомендации по конкретным мероприятиям ФЦП:

- на федеральном уровне ввести четкое понятие «сельские территории» и другие ключевые понятия, фигурирующие в ФЦП, и исключить из нормативных актов формулировки и понятия, не определенные максимально четко в законодательстве;
- во все региональные программы включить задачу совершенствования системы статистического наблюдения;
- на федеральном уровне разработать унитарную (общую) форму, по которой регионы имеют право выпускать законы по программе устойчивого развития сельских территорий. В этой форме регионы смогут намечать плановые и указывать фактические показатели по фиксированному набору мероприятий и согласовывать свои показатели при наличии обоснования. Эта форма должна быть сводимой в единую, чтобы информация о реализации мероприятий программы была прозрачна. В этой форме следует указать:
  - минимум направлений или расчетный показатель, который должен быть выполнен в регионе обязательно (например, количество школ на 10 тыс. учеников на определенной территории);
  - необходимое софинансирование со стороны регионов (минимум);

- критерии устойчивости/неустойчивости, по ним оценивать результативность программ; запретить регионам менять критерии устойчивости на период реализации Стратегии-2030.

Важно, чтобы законодательство не менялось часто, поскольку это негативно влияет на экономическое и социальное развитие, особенно на инвестиционный климат села. Проводимое финансирование должно быть прозрачным и стабильным и не исчезать, когда программа уже стала реализовываться.

Ситуация 2015 г., когда после успешного 2014 года федеральные власти резко изменили структуру финансирования Федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий, стала примером нестабильности законодательства и системы финансирования развития села.

## Заключение

Результаты проведенного анализа показали, что российское законодательство в сфере устойчивого развития сельских территорий подвержено частым изменениям. Частые изменения и сокращение финансирования Федеральной целевой программы устойчивого развития сельских территорий привели к недостижению целевых показателей по строительству на селе жилья, вводу газовых сетей и локальных водопроводов, а также по строительству и организации деятельности общеобразовательных учреждений и учреждений культурно-досугового типа.

Таким образом, заявленная в начале исследования гипотеза не подтвердилась, российское законодательство в настоящем виде сдерживает развитие сельских территорий.

Несмотря на выполнение некоторых отдельных плановых показателей, результаты анализа регионального законодательства оказались неутешительными. При наличии в региональных программах плавающих формулировок, поправок, различий форматов, а также в условиях постепенного занижения плановых показателей на региональном уровне ожидать полноценной отдачи от ФЦП в некоторых регионах нет оснований.

Особое отношение сложилось к инициативам граждан и популяризации сельского образа жизни: на эти цели ФЦП в регионах было уделено меньше всего внимания. В то же время во многих регионах по самому прибыльному для банков и застройщиков мероприятию – по застройке – запланированные показатели были перевыполнены. Это говорит о том, что мероприятия Федеральной целевой программы направлены не на сельское развитие в том понимании, в каком его видят сельские жители, ученые, добросовестные исполнители, а на поддержание конкретных, притом несельскохозяйственных, отраслей.

Отражение мероприятий ФЦП на региональном уровне не обеспечивает комплексности социально-инженерного обустройства сельских поселений, которые необходимы для качественного изменения условий жизни на селе и преодоления его отставания от города по уровню и качеству жизни. Регионы существенно изменили состав целей, задач и мероприятий, по-

этому рекомендуется, чтобы приоритетные цели выбирались не чиновниками, а сельскими администрациями при участии населения.

Наконец, главное – необходима определенность в показателях и/или критериях устойчивости развития сельских территорий, качества жизни на селе. Например, показатель «ежегодный рост реальных доходов сельского населения, занятого в данном муниципалитете или сельском поселении» в процентах по сравнению с прошлым годом или на определенный процент больше, чем в городе. Этот показатель должен быть отправной точкой деятельности по развитию территорий до конца периода реализации Стратегии-2030.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Ануфриева А.А., Девятова Н.С. Комплексный подход к оценке эффективности управления государственной собственностью региона (на примере Иркутской области). – Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 1. – С. 164–180.
2. Бондаренко Л.В., Панков Б.П., Мерзлов А.В., Шагайда Н.И., Новоселов А.Л., Нефедова Т.Г., Овчинцева Л.А., Галиновская Е.А., Корбут Л.С., Янбых Р.Г., Родионова Г.А., Соболев О.С., Котомина М.А., Пушаков А.В., Межонова Н.В., Самарова Е.М. Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года. Проект. М., 2009.
3. Бородин К.Г., Гончаров В.Д., Корбут Л.С., Личман А.А., Мазлоев В.З., Макарова Е.П., Меденников В.И., Муратова Л.Г., Петриков А.В., Рау В.В., Романенко И.А., Сарайкин В.А., Узун В.У., Янбых Р.Г. Многофункциональность сельского хозяйства и устойчивое развитие сельских территорий. – М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2007.
4. Бугай Ю.А., Кореннов С.А. Проблемы устойчивого развития сельских территорий // Вестник Алтайского государственного аграрного университета. – 2013. – № 1 (99). – С. 142–145.
5. Лексин В.Н., Порфириев Б.Н. Состояние и задачи правового регулирования социально-экономического развития российской Арктики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2018. – № 2. – С. 114–138.
6. Морозова Н.С., Иванова Е.В. Развитие сельских территорий: зарубежный опыт // Социально-экономические явления и процессы. – 2015. – Т. 10. – № 6. – С. 63–69.
7. Нефедова Т.Г. Десять актуальных вопросов о сельской России. Ответы географа. – М.: Институт географии РАН, 2013.

8. Петриков А.В., Овчинцева Л.А., Соскиева Е.А., Межонова Н.В., Котомина М.А., Родионова Г.А., Нефедова Т.Г., Пушаков А.В., Корбут Л.С., Лаврухина Е.А., Янбых Р.Г. Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект. ВИАПИ им. А.А. Никонова. – М.: Научные труды ВИАПИ им. А.А. Никонова, 2009. – Вып. 25.
9. Серова Е.В. Устойчивое развитие агропродовольственного сектора: вызовы для мира и России. Сборник по материалам Гайдаровских чтений в 2-х томах. Под ред. С.В. Приходько // Устойчивый экономический рост: политические и социальные предпосылки. – 2017. – Т. 1. – С. 16–20.
10. Узун В.Я., Шагайда Н.И. Аграрная реформа в постсоветской России: механизмы и результаты. – М.: Дело, 2015.
11. Ушачев И.Г. Социальное развитие сельских территорий // АПК: экономика, управление. – 2003. – № 10. – С. 9–16.
12. Шагайда Н.И., Узун В.Я. Тенденции развития и основные вызовы аграрного сектора России. Аналитический доклад. – М.: Центр стратегических разработок. – 2017.
13. Янбых Р.Г. Меры поддержки сельского развития: возвращаясь к опыту Европейского Союза // Экономика сельского хозяйства России. – 2014. – № 9. – С. 81–85.
14. Acemoglu D., Robinson J. The Role of Institutions in Growth and Development. Working paper N. 10. The World Bank. 2008.
15. Boncinelli F., Pagnotta G., Riccioli F., Casini L. The Determinants of Quality of Life in Rural Areas from a Geographic Perspective: The Case of Tuscany. Review of Urban and Regional Development Studies. 2015. Vol. 27. N. 2. P. 104–117.
16. Diener E.D. A Value Based Index for Measuring National Quality of Life. Social Indicators Research. 1995. Vol. 36. N. P. 107–127.
17. Dillman D.A., Tremblay K.R.Jr. The Quality of Life in Rural America. The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1977. Vol. 42. P. 115–129.
18. ЕПЕС. Impact Assessment of Rural Development Programmes in View of Post-2006 Rural Development Policy. Final Report. 2004.
19. Fatás A., Mihov I. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. 2013. URL: [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00265](https://doi.org/10.1162/REST_a_00265) (дата обращения: 21.05.2019).
20. Lisova O., Erokhin V., Ivolga, A. Challenges to Sustainable Rural Development in Russia: Social Issues and Regional Divergences, APSTRACT. 2016. Vol. 10. N. 1. P. 45–52.
21. De Lima L.M.H.A., Sakowski J.A., Hill C.S., Bruera E. Legislation Analysis According to WHO and INCB Criteria on Opioid Availability: a Comparative Study of 5 Countries and the State of Texas. Health Policy. 2001. Vol. 56, N. 2. P. 99–110.
22. Manssouri W.A., Atallah T.G., Elliott D. A Guide for Legislative Analysis. Westminster Foundation for Democracy. 2011.
23. Michalek J., Zarnekow N. Application of the Rural Development Index to Analysis of Rural Regions in Poland and Slovakia. Social Indicators Research. 2012. Vol. 105 N. 1. P. 1–37.
24. Rodriguez-Pose A. Do Institutions Matter for Regional Development? Regional Studies. 2013. Vol. 47. N. 7. P. 1034–1047.

25. Wegren S.K. The Quest for Rural Sustainability in Russia. *Sustainability*. 2016. Vol. 8. N. 7. P. 1–18.
26. Wegren S.K., Nikulin A., Trotsuk I. *Food Policy and Food Security: Putting Food on the Russian Table*. Lexington Books. 2018.
27. World Bank. *Rural development. Sector policy paper*. Washington, DC. 1975.
28. Xu Y., Huang X., Bao H., Ju X., Zhong T., Chen Z., Zhou Y. *Rural Land Rights Reform and Agro-Environmental Sustainability: Empirical Evidence from China*. *Land Use Policy*. 2018. Vol. 74. P. 73–87.

## ОФИЦИАЛЬНЫЕ ДОКУМЕНТЫ

---

1. Постановление Правительства РФ от 12.10.2013 N 922 (ред. от 20.09.2017, с изм. от 12.10.2017) «О федеральной целевой программе «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» и изменений от 5 июля 2014 г. N 619, от 15 января 2015 г. N 13, от 18 июля 2015 г. N 731, от 11 июня 2016 г. N 533, от 25 января 2017 г. N 75, от 17 мая 2017 г. N 583, от 20 сентября 2017 г. N 1133.
2. Постановление Правительства РФ от 14.07.2012 N 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» (ред. от 06.09.2018).
3. Постановление Правительства РФ от 15.07.2013 N 598 «О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» и изменений в нее от 29 апреля 2014 г. N 399, от 16 января 2015 г. N 17, от 2 августа 2017 г. N 925.
4. Постановление Правительства РФ от 16.01.2015 N 17 «О внесении изменений в федеральную целевую программу «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».
5. Приложение к Постановлению Правительства РФ от 13 декабря 2017 г. N 1544 «О внесении изменений в государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

# INSTITUTIONAL ISSUES OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN RURAL AREAS OF RUSSIA

---

## **Daria A. Loginova**

Researcher at the Center of Agricultural and Food Policy  
Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential  
Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).  
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation  
E-mail: loginova-da@ranepa.ru

## **Anton S. Stokov**

PhD in Agricultural Economics, Senior Researcher  
at the Center of Agricultural and Food Policy,  
Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential  
Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).  
Address: 82 Vernadskogo Av., 119571 Moscow, Russian Federation  
E-mail: strokov-as@ranepa.ru

## Abstract

The following paper investigates the extent to which the regional programs of sustainable development in rural areas in Russia comply with the Federal program of rural development for years 2013-2020 (FCP URST). For this, we analyze 81 regional programs. The hypothesis of the research is that Russian legislative system provides the necessary juridical cornerstone for the processes of sustainable development in rural territories in Russia, in agricultural production, and improves the attractiveness of the rural life. In attempts to prove the hypothesis we found some inconsistencies in the legislative system: the regions spontaneously interpret the term “rural areas”, fail to pursue the improvement of statistical observation system in rural territories. In many regional projects the goals and objectives of the Federal program are not fully established, the target indicators are violated, and the list of actions mismatch the ones recommended at the Federal level. Thus, our analysis shows that regular changes in federal and regional laws do not improve the quality of rural life as much as they were expected. In order to improve the efficiency of the regional programs we recommend that priority goals should be chosen not by civil servants, but with rural administration and participation of local people. We suggest developing a federal template for rural laws in the sphere of sustainable development on the regional level. We also recommend to set the minimum goals and target indicators which are a “must do” in order to meet the federal criteria of program accomplishment. We recommend to define the criteria of sustainability (or opposite – variability), and estimate the level of accomplishment of sustainable rural development programs by this variable.

**Keywords:** sustainable development; rural areas; analysis of the legislation; efficiency; regional legislation; federal program; strategy.

**Citation:** Loginova, D.A. & Stokov, A.S. (2019). Institutionalnye voprosy ustoychivogo razvitiya selskikh territoriy Rossii [Institutional Issues of Sustainable Development in Rural Areas of Russia]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 115–140 (in Russian).

## REFERENCES

1. Acemoglu, D. & Robinson J. (2008). *The Role of Institutions in Growth and Development*. Working paper no. 10, Washington DC: The World Bank.
2. Anufrieva, A.A. & Devyatova, N.S. (2018). Kompleksniy podhod k otsenke effektivnosti upravleniya gosudarstvennoy sobstvennost'yu regiona (na primere Irkutskoy oblasti) [Comprehensive Approach to Evaluation of Region Public Property Management's Efficiency]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 164–180.
3. Bondarenko, L.V., Pankov, B.P., Merzlov, A.V., Shagaida, N.I., Novoselov, A.L., Nefedova, T.G., Ovchintseva, L.A., Galinovskaya, E.A., Korbut, L.S., Yanbykh, R.G., Rodionova, G.A., Sobolev, O.S., Kotomina, M.A., Pushakov, A.V., Mezhonova, N.V. & Samarova E.M. (2009). *Kontseptsiya ustoichivogo razvitiya sel'skikh territorii Rossiiskoi Federatsii na period do 2020 goda. Project*. [Concept of Rural Areas Sustainable Development in Russian Federation until 2020 (Project)]. Moscow.
4. Borodin, K.G., Goncharov, V.D., Korbut, L.S., Lichman, A.A., Mazloev, V.Z., Makarova, E.P., Medennikov, V.I., Muratova, L.G., Petrikov, A.V., Rau, V.V., Romanenko, I.A., Saraikin, V.A., Uzun, V.Ya. & Yanbykh, R.G. (2007). *Mnogofunktional'nost' sel'skogo khozyaistva i ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii*. [Multifunctionality of Agriculture and Sustainable Development of Rural Areas]. Moscow: VIAPI im. A.A. Nikonova: Entsiklopediya rossiyskikh dereven'.
5. Boncinelli, F., Pagnotta, G., Riccioli, F. & Casini, L. (2015). The Determinants of Quality of Life in Rural Areas from a Geographic Perspective: The Case of Tuscany. *Review of Urban and Regional Development Studies*, vol. 27, no 2, pp. 104–117. Available at: doi.org/10.1111/rurd.12035 (accessed: 21 May, 2019).
6. Bugai, Yu.A. & Korennov, S.A. (2013). Problemy ustoichivogo razvitiya sel'skikh territoriy [Problems of Sustainable Development of Rural Areas]. *Vestnik Altaiskogo gosudarstvennogo agrarnogo universiteta*, vol. 99, no 1. pp. 142–145.
7. Diener, E.D. (1995). A Value Based Index for Measuring National Quality of Life. *Social Indicators Research*, vol. 36, no 2, pp. 107–127.
8. Dillman, D.A. & Tremblay, K.R., Jr. (1977). The Quality of Life in Rural America. The New Rural America. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 429, pp. 115–129.
9. EPEC (2004). *Impact Assessment of Rural Development programmes in View of Post-2006 Rural Development Policy. Final report*. Available at: [https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2004/rdimpact/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/evaluation/rural-development-reports/2004/rdimpact/fullrep_en.pdf) (accessed: 15 January, 2019).
10. Fatás, A. & Mihov, I. (2013). *Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth*. Available at: [https://doi.org/10.1162/REST\\_a\\_00265](https://doi.org/10.1162/REST_a_00265) (accessed: 25 April, 2019).
11. Leksin, V.N. & Porfiriev, B.N. (2018). Sostoyanie i zadachi pravovogo regulirovaniya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya rossiyskoy Arktiki [Current State and Goals of Russian Arctic Legal Regulation of Socio-Economic Development]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 114–138.
12. De Lima, L.M.H.A., Sakowski, J.A., Hill, C.S. & Bruera, E. (2001). Legislation analysis according to WHO and INCB criteria on opioid availability: a comparative study of 5 countries and the state of Texas. *Health Policy*, vol. 56, no 2, pp. 99–110.
13. Lisova, O., Erokhin, V. & Ivolga, A. (2016). Challenges to Sustainable Rural Development in Russia: Social Issues and Regional Divergences, *APSTRACT*, vol. 10, no 1, pp. 45–52.



14. Manssouri, W.A., Atallah, T.G. & Elliott D. (2011). A guide for legislative analysis: Westminster Foundation for Democracy. Available at: <https://ru.scribd.com/document/307026984/A-Guide-for-Legislative-Anyalsis> (accessed: 25 November, 2018).
15. Michalek, J. & Zarnekow, N. (2012). Application of the Rural Development Index to Analysis of Rural Regions in Poland and Slovakia. *Social Indicators Research*, vol. 105, no 1, pp. 1–37.
16. Morozova, N.S. & Ivanova, E.V. (2015). Razvitie sel'skikh territorii: zarubezhnyi opyt [Rural Areas Development: Foreign Experience]. *Sotsial'no ekonomicheskiye yavlenia i protsessu*, vol. 10, no 6, pp. 63–69.
17. Nefedova, T.G. (2013). *Desyat' aktual'nykh voprosov o sel'skoi Rossii. Otvety geografa* [Ten Topical Issues about Rural Russia. A geographer's viewpoint]. Moscow: Institute of Geography of the Russian Academy of Sciences.
18. Petrikov, A.V., Ovchintseva, L.A., Soskiewa, E.A., Mezhonova, N.V., Kotomina, M.A., Rodionova, G.A., Nefedova, T.G., Pushakov, A.V., Korbut, L.S., Lavrukhina, E.A. & Yanbykh, R.G. (2009). *Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii: regional'nyi aspekt*. [Sustainable Development of Rural Areas: Regional Aspect.]. Moscow: Nauchnye trudy VIAPI im. A.A. Nikonova. Vol. 25.
19. Rodriguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, vol. 47, no 7, pp. 1034–1047.
20. Serova, E.V. (2017). Ustoichivoe razvitie agroprodukov'stvennogo sektora: vyzovy dlya mira i Rossii [Sustainable Development of the Agrofood Sector: Challenges for the World and Russia]. In: S.V. Prikhod'ko (ed.) *Ustoichivyi ekonomicheskiy rost: politicheskie i sotsial'nye predposylki* [Sustainable Economic Growth: Political and Social Prerequisites]. Moscow: Gaidar Institute, pp. 16–20.
21. Shagaida, N.I. & Uzun, V.Ya. (2017). *Tendentsii razvitiya i osnovnye vyzovy agrarnogo sektora Rossii* [Development Tendencies and Challenges of Russian Agriculture], Moscow: Tsentr strategicheskikh razrabotok. Available at: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/11/Doklad\\_sel'skoe\\_hozyai-stvo\\_veb.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2017/11/Doklad_sel'skoe_hozyai-stvo_veb.pdf) (accessed: 25 November, 2018).
22. Ushachev, I.G. (2003). Sotsial'noe razvitie sel'skikh territorii [Social Development of Rural Areas]. *APK: ekonomika, upravlenie*, no 10, pp. 9–16.
23. Uzun, V.Ya. & Shagaida, N.I. (2015). *Agrarnaya reforma v postsovetskoi Rossii: mekhanizmy i rezul'taty* [Agrarian Reform in Post-Soviet Russia: Mechanisms and Results], Moscow: «Delo», Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration.
24. Wegren, S.K. (2016). The Quest for Rural Sustainability in Russia. *Sustainability*, vol. 8, no 7, pp. 1–18. Available at: doi: 10.3390/su8070602 (accessed: 23 May, 2019).
25. Wegren, S.K., Nikulin, A. & Trotsuk, I. (2018). *Food Policy and Food Security: Putting Food on the Russian Table*. Lexington Books.
26. World Bank. (1975). *Rural Development. Sector Policy Paper*. Washington, DC: World Bank. Available at: <http://documents.worldbank.org/curated/en/688121468168853933/Rural-development-sector-policy-paper> (accessed: 23 May, 2019).
27. Xu, Y., Huang, X., Bao, H., Ju, X., Zhong, T., Chen, Z. & Zhou, Y. (2018). Rural Land Rights Reform and Agro-Environmental Sustainability: Empirical Evidence from China. *Land use policy*, vol. 74, pp. 73–87.
28. Yanbykh, R.G. (2014). Mery podderzhki sel'skogo razvitiya: vozvrashchayas' k opyту Evropeiskogo Soyuzha [Measures of Support of Rural Development: Coming Back to Experience of the European Union]. *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no 9, pp. 81–85.

## DOCUMENTS

1. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.10.2013 N 922 (red. ot 20.09.2017, s izm. ot 12.10.2017) «O federal'noi tselevoi programme «Razvitie melioratsii zemel' sel'skokhozyaistvennogo naznacheniya Rossiina 2014–2020 gody» iizmenenii ot 5 iyulya 2014 g. N 619, ot 15 yanvarya 2015 g. N 13, ot 18 iyulya 2015 g. N 731, ot 11 iyunya 2016 g. N 533, ot 25 yanvarya 2017 g. N 75, ot 17 maya 2017 g. N 583, ot 20 sentyabrya 2017 g. N 1133.* [The Decision of the Government of the Russian Federation N 922 of 12.10.2013 (edition of 20.09.2017 with changes of 12.10.2017) on the document “About the target-oriented program of Russian agricultural land improvement during 2014–2020 period”, with changes of 5<sup>th</sup> of July 2014 N619, changes of 25<sup>th</sup> January 2015 №13, changes of 18<sup>th</sup> of July 2015 N731, changes of 11<sup>th</sup> of June 2016 N533, changes of 25<sup>th</sup> of January 2017 N 75, changes of 17<sup>th</sup> of May 2017 N583, changes of 20<sup>th</sup> September 2017 N1133].
2. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 14.07.2012 N 717 «O Gosudarstvennoi programme razvitiya sel'skogo khozyaistva i regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaistvennoi produktsii, syr'ya I prodovol'stviya na 2013–2020 gody» (red. ot 06.09.2018).* [The Decision of the Government of the Russian Federation N 717 of 14.07.2012 on establishing “The Federal State program of development of agricultural markets and their regulation in the period 2013–2020 (edited on 6<sup>th</sup> of September 2018)”].
3. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.07.2013 N 598 «O federal'noi tselevoi programme «Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii na 2014–2017 gody i na period do 2020 goda» iizmenenii v nee ot 29 aprelya 2014 g. N 399, ot 16 yanvarya 2015 g. N 17, ot 2 avgusta 2017 g. N 925.* [The Decision of the Government of the Russian Federation № 598 of 15.07.2013 about implementation of “Federal target-oriented program on the Sustainable development of rural areas in 2014–2017 period and until 2020”, changes made on 29<sup>th</sup> of April 2014 N 399, changes of 16<sup>th</sup> of January 2015 N17, changes of 2<sup>nd</sup> of August 2017 N 925].
4. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 16.01.2015 N 17 «O vnesenii izmenenii v federal'nuyu tselevuyu programmu «Ustoichivoe razvitie sel'skikh territorii na 2014–2017 gody i na period do 2020 goda».* [The Decision of the Government of the Russian Federation N17 of 16.01.2015 on “Making changes in the Federal target-oriented program on the Sustainable development of rural areas in 2014–2017 period and until 2020”].
5. *Prilozhenie k Postanovleniyu Pravitel'stva RF ot 13 dekabrya 2017 g. N 1544 «O vnesenii izmenenii v gosudarstvennuyu programmu razvitiya sel'skogo khozyaistva I regulirovaniya rynkov sel'skokhozyaistvennoi produktsii, syr'ya i prodovol'stviya na 2013–2020 gody».* [Supplementary documents to the Decision of the Government of the Russian Federation N1544 of 13<sup>th</sup> of December 2017 on “Making changes in the Federal State program of development of agricultural markets and their regulation on the period 2013–2020”].