

УДК 338.24:338.43

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ: ЭВОЛЮЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ И СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПРОГРАММНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

О. В. ШИМУК

Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова,
г. Москва, Россия

Для цитирования:

Шимук О. В. Государственное регулирование сельского развития: эволюция управленческих решений и совершенствование инструментов программного регулирования // *Ars Administrandi (Искусство управления)*. 2020. Том 12, № 1. С. 44–60. DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60.

Введение: статья посвящена исследованию управленческих подходов к сельскому развитию, а также анализу основных инструментов политики сельского развития в Российской Федерации – государственных программ развития сельских территорий. Обозначены ключевые этапы, определяющие специфику государственного регулирования в сельском хозяйстве и в экономике сельских территорий.

Цель: выявление особенностей политики сельского развития в России, определение качественных изменений и отличительных признаков управленческих подходов, используемых в государственных программах, регулирующих развитие сельских территорий.

Методы: диалектический, формально-логический, метод сравнительного анализа, типологизация.

Результаты: выделено три этапа в политике сельского развития России – подготовительный, стабилизационный и интегрирующий. Рассмотрены наиболее важные мероприятия в сфере государственного управления. Проведен анализ государственной программы комплексного развития сельских территорий. Обозначены ее отличительные особенности – применение проектного подхода к управлению сельскими территориями, реализация принципа комплексности. Рассмотрена структура государственной программы, показан финансовый механизм ее реализации, отмечены возможные риски.

Выводы: за последние 20 лет политика сельского развития в России претерпела существенные изменения. Развитие сельских территорий во многом зависит от методов и инструментов государственного регулирования экономики, особенно от государственных программ. Анализ государственной программы комплексного развития сельских территорий позволил прийти к выводу о необходимости использования проектного подхода в управлении, однако следует предпринять ряд мер, которые будут способствовать более эффективной реализации государственной программы и улучшению политики сельского развития в Российской Федерации.

Ключевые слова: сельские территории; политика сельского развития; инструменты политики сельского развития; социальное развитие села; устойчивое развитие сельских территорий; проектный подход к управлению

ВВЕДЕНИЕ

Для сельской местности характерна неравномерность социально-экономического развития, которая во многом обусловлена влиянием природно-климатических факторов, состоянием экономики регионов и возможностями финансовой поддержки.

Необходимость государственного регулирования сельских территорий во многом вызвана рядом все возрастающих социально-экономических проблем, особенно характерных для сельской местности: низким уровнем жизни сельского населения, бедностью и высокой скрытой безработицей, слабым уровнем развития инфраструктуры.

Особую актуальность проблеме развития сельских территорий придает то обстоятельство, что сельское хозяйство, которое является основной отраслью экономики в сельской местности, может выполнять не только функцию продовольственного обеспечения (производства продовольствия), но и ряд социально значимых функций, например таких, как обеспечение соответствующего уровня жизни и занятости сельского населения, сохранение культурно-исторического наследия в сельской местности, препятствие деградации земель и др. Выполнение селом своих функций поможет решить и ряд общеэкономических вопросов, особенно важных в условиях современной экономической ситуации – это вопросы обеспечения продовольственной безопасности страны, экономического роста, производства общественных благ.

В России развитие агропродовольственной политики началось в 90-е годы XX века. С начала 2000-х годов особое внимание стало уделяться разработке политики развития сельских территорий, которая стала приобретать социальную направленность. 31 мая 2019 года была утверждена новая государственная программа Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий»¹ (далее – Госпрограмма КРСТ), предполагающая использование принципов проектного управления.

В чем заключается специфика государственного регулирования политики сельского развития в России, какие особенности имеет новая Госпрограмма КРСТ, позволит ли применение новых подходов к управлению сельским развитием решить поставленные государством цели и задачи? – ответам на эти вопросы посвящена настоящая статья.

МЕТОДОЛОГИЯ (ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ) ИССЛЕДОВАНИЯ

Теоретической основой исследования послужили работы отечественных и зарубежных ученых, в которых освещены особенности и проблемы, существующие в сельской экономике и отражающие специфику экономического развития в сельской местности.

Спектр рассматриваемых вопросов достаточно широк, он включает как проблемы развития агропромышленного комплекса (далее – АПК) и функ-

¹ Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Комплексное развитие сельских территорий» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31.05.2019 № 696. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72160516/> (дата обращения: 15.11.2019).

ционирования его основных отраслей, так и проблемы, связанные с развитием сельских территорий и имеющие высокую социальную значимость: сельская бедность, низкий уровень жизни населения, социальное неравенство, недостатки производства общественных благ и развития социальной инфраструктуры в сельской местности (Бондаренко, 2011; Серова и др., 2008; Шабанов, 2010; Rodríguez-Pose and Hardy, 2015; Riggs, 2006).

Развитием отечественного АПК, направлениями агропродовольственной политики, диверсификацией сельской экономики, особенностями развития сельских территорий занимается большое количество российских экономистов (Крылатых, 2011; Минаков, 2016; Родионова и др., 2016; Ушачев и др., 2016, Папцов и Медведева, 2019).

Однако в вышеобозначенных работах практически не находит отражение определение отраслевого и видового состава структуры экономики в сельской местности, отсутствует ее анализ, а также практически не освещены взаимосвязи между отраслями.

Вектор исследования зарубежных ученых, напротив, преимущественно направлен на изучение новой модели экономического развития в сельской местности. Уделяется особое внимание анализу отраслевой структуры и связей между сельским хозяйством и несельскохозяйственными видами экономической деятельности (Sullivan et al., 2014; Winson and Leach, 2002; Haggblade et al., 2007; Ambrosio-Albalá and Bastiaensen, 2010). Данный подход близок автору исследования. На наш взгляд, изменение отраслевой структуры экономики в сельской местности является определяющим фактором при разработке управленческих решений и программных инструментов в политике сельского развития.

Вопросы становления и развития аграрной политики, а также особенности государственного регулирования сельского развития в России, анализ основных направлений государственной поддержки рассматриваются в работах А. В. Петрикова (Петриков, 2007; Петриков, 2016). Приоритетные направления аграрной политики России на современном этапе с акцентом на комплексное развитие отрасли лежат в сфере научных интересов И. Г. Ушачева (Ушачев и др., 2019). При этом автор обращает особое внимание на важность разработки комплекса мер по диверсификации сельской экономики, включающего в себя «предоставление малому бизнесу субсидируемых кредитов с целью развития несельскохозяйственной деятельности на селе» (Ушачев и др., 2019, с. 14). Данная позиция разделяется автором исследования. Считаем, что меры по диверсификации могут способствовать развитию местной переработки и расширить возможности для сбыта произведенной продукции.

Анализу основных документов политики сельского развития – государственных программ – и выявлению их особенностей посвящены работы многих известных отечественных исследователей (Бондаренко, 2017; Узун, 2019; Ушачев, 2017; Крылатых, 2013; Иванова и Серегин, 2018; Рафаилов, 2017).

Ряд российских ученых затрагивает методологические вопросы управления сельскими территориями, а также проблему разработки концептуальных основ модели устойчивого развития сельских территорий (Бондаренко, 2019;

Буздалов, 2016; Костяев, 2017; Пшихачев, 2014). Причем некоторые авторы уделяют особое внимание внедрению в управление программно-целевого подхода (Бондаренко, 2017), а также организационно-экономическому механизму реализации государственных программ (Алтухов, 2016). Отдельные исследователи обосновывают необходимость разработки парадигмы развития сельских территорий (Костяев, 2018).

Следует отметить, что в настоящее время практически отсутствуют работы, в которых был бы проведен комплексный анализ политики государственного регулирования сельского развития, чаще всего в исследованиях освещены отдельные аспекты политики регулирования.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В начале 2000-х годов на государственном уровне особое внимание стало уделяться социальным аспектам сельского развития. Так, одним из первых значимых шагов в становлении политики сельского развития в России является, по нашему мнению, принятие в 2002 году Федеральной целевой программы «Социальное развитие села до 2010 года»². Впоследствии программа была пролонгирована до 2013 года. К ее основным целям относятся: развитие социальной и инженерной инфраструктуры; создание правовых, административных, экономических условий, способствующих переходу к устойчивому развитию сельских муниципальных образований; расширение рынка труда в сельской местности.

Дальнейший вектор политики сельского развития определило принятие (приоритетного) национального проекта «Развитие АПК», реализация которого началась в 2006 году. С этого момента развитию отрасли придают большое значение на государственном уровне. При реализации национального проекта особое внимание уделено развитию малого предпринимательства и кооперации в сельской местности, а также формированию рыночных инструментов – особенно в части кредитования сельскохозяйственных производителей.

Одновременно создается нормативно-правовая основа, позволяющая реализовывать политику по развитию сельских территорий. В 2006 году был принят Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства»³, в котором устанавливается взаимосвязь между государственной социально-экономической политикой и аграрной политикой. Последняя является ее частью и направлена главным образом на устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий (п. 1 ст. 5).

В целях реализации указанного Федерального закона была разработана «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования

² О федеральной целевой программе «Социальное развитие села до 2013 года» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 03.12.2002 № 858. URL: <http://base.garant.ru/2159191/> (дата обращения: 10.11.2019).

³ О развитии сельского хозяйства [Электронный ресурс]: Федер. закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12151309/> (дата обращения: 10.11.2019).

рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации в июле 2007 года⁴. Особое внимание в документе уделяется вопросам устойчивого развития сельских территорий, финансовой устойчивости (укреплению финансового положения) сельскохозяйственных товаропроизводителей, в первую очередь малых форм хозяйствования, и повышения доступности кредитов.

Впоследствии была принята одноименная государственная программа⁵, но на более длительный период – с 2013 по 2020 год. Изменение внешнеэкономической ситуации и положения России на продовольственных рынках, повышение интереса государства к продовольственной безопасности страны, вызванное введением контрсанкций, отразилось на содержании документа. Предусматривается решение задач по наращиванию объемов производства, усилению политики импортозамещения и повышению конкурентоспособности отечественной сельскохозяйственной продукции как на российском рынке, так и за рубежом.

Начиная с 2010 года в политике сельского развития Российской Федерации прослеживаются качественные изменения, связанные с активным внедрением методов долгосрочного стратегического планирования. Изменяется объект регулирования, что нашло отражение в переходе от отраслевых программ поддержки сельского хозяйства (программ развития сельского хозяйства и его отраслей – растениеводства и животноводства) к программам развития сельских территорий.

Так, в ноябре 2010 года распоряжением Правительства Российской Федерации утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года»⁶. В данном документе сельская местность выделена как самостоятельный объект управления. Отношение к селу во многом изменила теория многофункциональности сельского хозяйства, согласно которой сельское хозяйство выполняет не только функцию продовольственного обеспечения, но и ряд социально-значимых функций: социально-демографическую, ценностную, культурную, природоохранную, экологическую, рекреационную и др.⁷ Таким образом, село следует рассматривать как единый социально-экономический, территориальный, природный и культурный комплекс.

⁴ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.07.2007 № 446. URL: <http://base.garant.ru/2162858/#ixzz65KspoHLx> (дата обращения: 10.11.2019).

⁵ О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.07.2012 № 717. URL: <http://base.garant.ru/77677163/> (дата обращения: 10.11.2019).

⁶ Об утверждении Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 30.11.2010 № 2136-р. URL: <http://base.garant.ru/2173544/> (дата обращения: 12.11.2019).

⁷ OECD. Multifunctionality: toward an analytical framework. Paris: OECD Publications Service, 2001. 160 p. DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264192171-en>.

При переходе к политике устойчивого развития сельских территорий изменились целевые ориентиры государственной политики в этой области – теперь она направлена на развитие сельской экономики и ее диверсификацию, рациональное использование ресурсного потенциала сельской местности, улучшение уровня и качества жизни сельского населения.

Отметим, что реализация основных направлений государственной политики, предусмотренных Концепцией, осуществлялась разными инструментами. Так, до 2013 года главным инструментом являлась Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2013 года». А начиная с 2014 года – Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»⁸, а также «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы».

Еще одним важным программным документом является «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года»⁹. Ее разработка и утверждение обусловлены принятием Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹⁰, а также реализацией приоритетных национальных проектов. Стратегия направлена на создание условий для стабильного повышения уровня и качества жизни сельского населения и акцентирует внимание на преимуществах сельского образа жизни.

Во второй половине 2010-х гг. повышается интерес государства к применению проектного подхода к управлению. В этой связи с 1 января 2018 года досрочно прекращается реализация ряда федеральных целевых программ¹¹, например, «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года». При этом «Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы» интегрирована в Госпрограмма КРСТ. Принятие последней (в мае 2019 года) ознаменовало новый этап в реализации государственной политики сельского развития.

Таким образом, с начала 2000-х годов в политике сельского развития России, по нашему мнению, могут быть выделены три этапа: подготовительный, стабилизационный и интегрирующий (табл. 1).

⁸ О федеральной целевой программе «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 15.07.2013 № 598. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70319016/> (дата обращения: 10.11.2019).

⁹ О Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года [Электронный ресурс]: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.02.2015 № 151-р. URL: <http://base.garant.ru/70861426/> (дата обращения: 12.11.2019).

¹⁰ О стратегическом планировании в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения: 12.11.2019).

¹¹ О реализации мероприятий федеральных целевых программ, интегрируемых в отдельные государственные программы Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 12.10.2017 № 1243. URL: <http://docs.cntd.ru/document/436792268> (дата обращения: 15.11.2019).

Таблица 1 / Table 1

**Ключевые этапы политики сельского развития России и их отличительные особенности /
Key stages of Russian rural development policy and its distinctive features**

Название этапа / особенности	1 этап (подготовительный) нач. 2000–2010 гг.	2 этап (стабилизационный) 2010–2018 гг.	3 этап (интегрирующий) 2019 г. – н. в.
Основные цели	Интенсификация сельскохозяйственного производства	Рациональное использование ресурсного потенциала сельских территорий, улучшение уровня и качества жизни сельского населения	Улучшение жилищных условий в сельской местности, повышение уровня жизни сельского населения
Приоритетные направления развития	Поддержание развития жизненно важных отраслей сельского хозяйства	Устойчивое развитие сельских территорий; ускоренное импортозамещение	Комплексное развитие; экспортно ориентированное сельскохозяйственное производство
Значимые мероприятия	Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года», национальный проект «Развитие АПК», Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства», госпрограмма развития сельского хозяйства	«Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года», «Стратегия устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года», госпрограмма развития сельского хозяйства (продолгованная)	Госпрограмма КРСТ
Методы управления	Внедрение программно-целевого подхода к управлению	Стратегическое планирование, программно-целевой подход	Внедрение проектного подхода к управлению, программно-целевое управление
Подход к управлению сельским развитием	Отраслевой	Территориальный	Территориальный
Роль отраслей в сельской экономике	Основа сельской экономики – сельское хозяйство	Важную роль играет сельское хозяйство, возрастает значение несельскохозяйственных отраслей в связи с диверсификацией экономики	Важную роль играет сельское хозяйство, возрастает значение несельскохозяйственных отраслей в связи с диверсификацией экономики

Источник: составлено автором.

На первом этапе были заложены основы политики сельского развития в России, сформирована нормативно-правовая база, приняты первые государственные программы, регулирующие сельское развитие, которые носили тактический характер и являлись краткосрочными. Поскольку на данном этапе основной целью являлось наращивание объемов производства сельскохозяйственной продукции, то особое внимание уделялось развитию сельского хозяйства и его жизненно важных отраслей – растениеводства и животноводства. Первый этап отличает применение отраслевого подхода к управлению сельским развитием и применение программно-целевых методов управления в связи с тем, что требовалось достигнуть установленных государством объемов производства.

Второй этап характеризуется качественными изменениями в политике сельского развития. На государственном уровне обозначены новые целевые ориентиры, для реализации которых требуется больше времени. Объектом управления становится сельская местность (сельские территории). В этой связи были приняты новые государственные программы, существенно отличающиеся от предшествующих: они основываются на применении не отраслевого, а территориального подхода к управлению, имеют иные приоритетные направления развития. Кроме того, в них используется метод долгосрочного стратегического планирования. На втором этапе политика сельского развития носила, на наш взгляд, стабилизационный характер, так как важной задачей являлось сохранение результатов, достигнутых к концу первого этапа.

Наконец, **третий этап** только формируется. Его отличают комбинирование программно и проектного подходов к управлению. Это позволяет, с одной стороны, обеспечивать устойчивость сельского развития, а с другой – вносить необходимые изменения.

Особенностью государственных программ Российской Федерации, в том числе по сельскому развитию, является их структурированность и расширенный понятийный аппарат. Схематично структура государственных программ может быть представлена следующим образом (рис.).

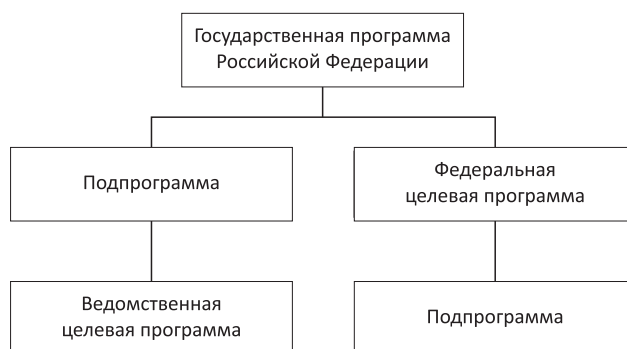


Рис. Структурные элементы государственных программ Российской Федерации /
Fig. Structural elements of Russian State programs

К достоинствам Госпрограммы КРСТ следует отнести то, что она имеет четкую структуру, которая включает в себя разветвленную систему элементов, соответствующую актуальным требованиям, предъявляемым к структуре государственных программ Российской Федерации. Так, в структуре Госпрограммы КРСТ выделяется пять направлений (подпрограмм), которые, в свою очередь, включают в себя соответствующие ведомственные проекты (далее – ВП) или ведомственные целевые программы (далее – ВЦП).

Подпрограмма направлена на решение отраслевых задач. ВЦП имеют еще более узкоспециализированную область применения, так как представляют собой комплекс мероприятий, направленных на решение задач подпрограммы государственной программы. ВП – это проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти¹².

Проектная часть является преобладающей в структуре Госпрограммы КРСТ и включает в себя пять ВП, в процессную часть входят три ВЦП. Отличие проектной части от процессной, по нашему мнению, состоит в следующем. Процессная часть направлена, в первую очередь, на поддержание деятельности и сохранение стабильности, в то время как проектная часть, напротив, предполагает развитие и изменения. Таким образом, комбинирование различных подходов при разработке управленческих решений позволяет, с одной стороны, стабилизировать ситуацию, а с другой – внедрять нововведения.

Большая часть ВП связана с развитием различных видов инфраструктуры в сельской местности и объектов жилищного строительства. Два из них имеют социально ориентированную направленность.

Следует отметить, что еще одним достоинством Госпрограммы КРСТ является значительное увеличение объемов финансирования и изменение способов распределения выделенных средств. Так, общий объем финансового обеспечения Госпрограммы КРСТ составляет 2 288 млрд руб. (2,3 трлн руб.). При этом структура бюджета выглядит следующим образом: на федеральный бюджет приходится 1 061,1 млрд руб. (46,4 %); бюджеты субъектов Российской Федерации – 174,0 млрд руб. (7,6 %); внебюджетные источники – 1 052,9 млрд руб. (46 %). Ниже приведено распределение денежных средств между проектной и процессной частями Госпрограммы КРСТ (табл. 2).

Как можно заметить, 69,7 % от финансового обеспечения Госпрограммы КРСТ приходится на проектную часть. Среди ведомственных проектов более половины – 66,3 % – планируется направить на финансирование ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений» и лишь 0,5 % – на реализацию ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях».

На процессную часть отводится 30,3 % от общего объема финансирования Госпрограммы КРСТ. При этом 99,9 % всех выделенных средств приходится на ВЦП «Современный облик сельских территорий».

К числу нововведений Госпрограммы КРСТ, связанных с реализацией региональной политики, относится выделение приоритетных территорий опережающего развития. На их финансовое обеспечение планируется выде-

¹² Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 31.10.2018 № 1288. URL: <http://base.garant.ru/72093040/> (дата обращения: 08.11.2019).

Таблица 2 / Table 2

Финансовое обеспечение государственной программы «Комплексное развитие сельских территорий» / Financial support of the State program for rural areas integrated development

Структура Госпрограммы КРСТ	Объем финансирования, млрд руб.
Проектная часть	1596,9
ВП «Развитие жилищного строительства на сельских территориях и повышение уровня благоустройства домовладений»	1058,5
ВП «Содействие занятости сельского населения»	317,9
ВП «Развитие инженерной инфраструктуры на сельских территориях»	8,2
ВП «Развитие транспортной инфраструктуры на сельских территориях»	90,0
ВП «Благоустройство сельских территорий»	122,3
Процессная часть	690,8
ВЦП «Обеспечение государственного мониторинга сельских территорий»	0,4
ВЦП «Аналитическая и информационная поддержка комплексного развития сельских территорий»	0,4
ВЦП «Современный облик сельских территорий»	690,0

Источник: Госпрограмма КРСТ.

лить 434,2 млрд руб., что составляет 31,5 % от общего объема ассигнований федерального бюджета, направленных на реализацию Госпрограммы КРСТ (Бондаренко, 2019, с. 67).

Среди достоинств Госпрограммы КРСТ, помимо четкой структуры и увеличения объемов финансирования, следует также выделить и то, что в ней «сохраняется отбор территорий по производственному признаку» (Бондаренко, 2019, с. 66), т. е. тех, на которых есть действующие производства, в то время как в соответствии с Федеральной целевой программой «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» финансирование получали «точки роста» – территории, на которых реализовывались инвестиционные проекты. Таким образом, изменение признака отбора территорий для реализации мероприятий Госпрограммы КРСТ является положительным изменением, так как позволит увеличить количество территорий, которые могут иметь доступ к федеральной поддержке.

Однако, по мнению отечественных экономистов, у Госпрограммы КРСТ имеются определенные недостатки. Некоторые из методов регулирования развития сельских территорий – правила предоставления и распределения субсидий, а также распределение средств федеральной поддержки по субъектам Российской Федерации – могут способствовать углублению социально-экономической дифференциации и, следовательно, нуждаются в корректировке (Бондаренко, 2019, с. 66–67). Это может создавать угрозу концентрации бюджетных средств в благоприятных и устойчиво развивающихся регионах.

Одним из существенных упущений Госпрограммы КРСТ, на наш взгляд, является недоучет роли перерабатывающих отраслей в структуре производства сельской местности, особенно недооценен вклад местной перерабатывающей промышленности. В настоящее время в масштабах как национальной, так и сельской экономики возрастает необходимость в создании дополнительных перерабатывающих мощностей. Это способствует диверсификации экономики в сельской местности. Кроме того, следует отметить, что развитие перерабатывающей промышленности должно сопровождаться расширением возможностей для сбыта сельскохозяйственной продукции, что также не нашло отражения в Госпрограмме КРСТ.

Нуждается в разработке и инструментарий практической реализации Госпрограммы КРСТ, который должен включать в себя определение приоритетных направлений сельского развития, а также институциональные и экономические рычаги регулирования.

Известный российский экономист В. Я. Узун отмечает, что развитие сельской экономики и социальной сферы в сельской местности зависит от деятельности муниципальных органов власти, так как является зоной их ответственности (Узун, 2019, с. 33). В новой Госпрограмме КРСТ ни среди соисполнителей, ни среди участников они не значатся, а вся ответственность возложена на федеральные или региональные органы власти. Считаем, что органы местного самоуправления следует включить в число участников Госпрограммы КРСТ. На данном принципе основана политика сельского развития за рубежом (Овчинников, 2018).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На основании анализа политики сельского развития мы убедились в том, что за последние 20 лет в разработке ее основ в нашей стране произошли существенные изменения.

Отметим, что изменения носили качественный характер, т. е. были связаны с переменой целевых ориентиров и объектов управления сельским развитием, увеличением сроков реализации программных документов.

За рассматриваемый период был осуществлен постепенный переход от программно-целевого регулирования, которое носило краткосрочный характер, к долгосрочному стратегическому планированию. Это нашло отражение при разработке управленческих решений.

В статье выделены три этапа, характеризующие произошедшие изменения в политике сельского развития. Переход к третьему этапу ознаменовался принятием Госпрограммы КРСТ, которую отличает от более ранних документов применение проектного подхода и внедрение принципа комплексности в управление сельскими территориями. К достоинствам Госпрограммы КРСТ также следует отнести ее формализацию, она имеет четкую структуру с расширенной системой элементов.

Однако мы полагаем, что, несмотря на комплексность, Госпрограмму КРСТ не удастся исполнить в полном объеме в связи с недостаточной разработанностью механизма ее практической реализации. Следовательно, инструмен-

тарий Госпрограммы КРСТ требует детализации. Особое внимание необходимо уделить разработке эффективных институциональных и экономических рычагов регулирования, например таких, как формы организации хозяйственной деятельности предприятий, развитие государственно-частного партнерства, разработка нормативных документов с учетом особенностей местной специфики.

Кроме того, в Госпрограмму КРСТ необходимо включить раздел, содержащий комплекс мер по диверсификации сельской экономики, так как по мере развития она становится многоотраслевой. Меры по диверсификации сельской экономики будут способствовать развитию местных перерабатывающих производств, чему также не уделяется внимания в Госпрограмме КРСТ.

В заключение следует подчеркнуть, что при разработке государственных программ особенно важно определять приоритетные направления в политике сельского развития. В противном случае есть вероятность, что в конечном итоге не удастся достигнуть запланированных результатов.

Библиографический список

Алтухов А. И. Совершенствование организационно-экономического механизма устойчивого развития агропромышленного производства // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 7. С. 2–11.

Бондаренко Л. В. Занятость на селе и диверсификация сельской экономики // Экономика сельского хозяйства России. 2011. № 1. С. 71–76.

Бондаренко Л. В. Концептуальные основы региональной политики социального развития сельских территорий и программно-целевой подход к ее реализации // Экономика сельского хозяйства России. 2019. № 7. С. 60–68. DOI: 10.32651/197-60.

Бондаренко Л. В. Совершенствовать программно-целевой подход к социальному развитию сельских территорий // АПК: экономика, управление. 2017. № 3. С. 72–80.

Буздалов И. Н. Методологические аспекты устойчивости сельского развития // Научные труды Вольного экономического общества России. 2016. Т. 197, № 1. С. 262–267.

Иванова В. Н., Серегин С. С. О проекте Стратегии развития АПК России на период до 2030 года // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2018. № 7. С. 2–7.

Костяев А. И. К вопросу о модели устойчивого развития сельских территорий // Мир Инноваций. 2017. № 3–4. С. 45–52.

Костяев А. И. Парадигмы и концепции развития сельских территорий // Российский электронный научный журнал. 2018. № 3. С. 7–35. DOI: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-7-35. URL: <http://journal.bsau.ru/upload/iblock/81d/81db01e29d028c2e33d4bebd75711423.pdf> (дата обращения: 10.11.2019).

Крылатых Э. Н. Госпрограмма развития сельского хозяйства и ее связь с концепцией многофункциональности агропродовольственной сферы // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2013. № 4. С. 12–15.

Крылатых Э. Н. Многофункциональность агропродовольственного сектора: теоретическая концепция, практическая реализация // Экономика региона. 2011. № 4. С. 21–35.

Минаков И. А. Развитие интеграционных процессов в агропромышленном комплексе. Мичуринск: Изд-во Мичур. гос. аграр. ун-та, 2016. 191 с.

Овчинников О. Г. Национальное партнерство по развитию сельской местности – важнейший инструмент политики сельского развития в США // США и Канада: экономика, политика, культура. 2018. № 11. С. 110–122. DOI: 10.31857/S032120680001915-0.

Папцов А. Г., Медведева Н. А. Программы развития сельских территорий и их финансирование в европейском союзе // АПК: экономика, управление. 2019. № 6. С. 79–90. DOI: 10.33305/196-779.

Петриков А. В. Основные направления и механизмы реализации современной агропродовольственной политики // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2016. № 1. С. 11–18.

Петриков А. В. Современная аграрная политика России: от крайнего либерализма к структурному регулированию // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2007. № 1. С. 10–13.

Пишихачев С. М. Концептуальные направления трансформации парадигмы устойчивого развития сельского хозяйства // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2014. № 44. С. 52–62.

Рафаилов М. К. Стратегическое планирование развития сельских территорий: межотраслевые взаимосвязи // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2017. № 2. С. 38–41.

Родионова О. А., Борхунов Н. А., Гришкина С. Н. Сельское хозяйство и другие виды экономической деятельности: новые стереотипы // АПК: экономика, управление. 2016. № 4. С. 16–23.

Серова Е. В., Лерцман Ц., Звягинцев Д. Диверсификация источников дохода сельских домохозяйств и альтернативная занятость: результаты обследования // Вопросы экономики. 2008. № 6. С. 84–97. DOI: 10.32609/0042-8736-2008-6-84-97.

Узун В. Я. Госпрограмма комплексного развития сельских территорий: анализ проекта // Экономическое развитие России. 2019. Т. 26, № 5. С. 30–34.

Ушаев И. Г. Основные направления стратегии устойчивого социально-экономического развития АПК России // АПК: экономика, управление. 2017. № 6. С. 4–24.

Ушаев И. Г., Серков А. Ф., Маслова В. В. и др. Актуальные направления совершенствования аграрной политики России // АПК: экономика, управление. 2019. № 3. С. 4–16. DOI: 10.33305/193-4.

Ушаев И. Г., Серков А. Ф., Маслова В. В. и др. Росту и развитию агропромышленного производства необходим комплексный подход // АПК: экономика, управление. 2016. № 4. С. 1–15.

Шабанов В. Л. Развитие несельскохозяйственной занятости и снижение бедности в сельских поселениях разных типов // АПК: экономика, управление. 2010. № 4. С. 96–102.

Ambrosio-Albalá M., Bastiaensen J. The new territorial paradigm of rural development: theoretical foundations from systems and institutional theories. Discussion paper. Belgium: University of Antwerp, Institute of Development Policy and Management, 2010. 66 p.

Riggs J. Land, farming, livelihoods and poverty: rethinking the links in the Rural South // *World Development*. 2006. Vol. 34, № 1. P. 180–202. DOI: 10.1016/j.worlddev.2005.07.015.

Rodríguez-Pose A., Hardy D. Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective // *Applied Geography*. 2015. Vol. 61. P. 11–23. DOI: 10.1016/j.apgeog.2015.02.005.

Sullivan L., Ryser L., Halseth G. Recognizing change, recognizing rural: the new rural economy and towards a new model of rural service // *Journal of Rural and Community Development*. 2014. Vol. 9, № 4. P. 219–245.

Transforming the rural nonfarm economy: opportunities and threats in the developing world / Ed. by S. Haggblade, P. B. Hazell, T. Reardon. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2007. 512 p.

Winson A., Leach B. Contingent work, disrupted lives: labour and community in the new rural economy. Toronto: University of Toronto Press, 2002. 192 p.

Информация об авторе

Шимук Ольга Владимировна – аспирант кафедры агроэкономики, лаборант кафедры истории народного хозяйства и экономических учений экономического факультета ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова», 119991, Россия, г. Москва, ул. Ленинские горы, 1
ORCID: 0000-0001-8122-584X

Researcher ID: K-6661-2017

Электронный адрес: shimukolga@gmail.com

Статья получена 25 ноября 2019 года

UDC 338.24:338.43

DOI: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60

RURAL DEVELOPMENT MANAGEMENT: EVOLUTION OF METHODOLOGICAL APPROACHES AND IMPROVEMENT OF PROGRAM TOOLS

Olga V. Shimuk

Lomonosov Moscow State University, 1 Leninskie Gory str.,
Moscow, 119991, Russia

ORCID: 0000-0001-8122-584X

Researcher ID: K-6661-2017

E-mail: shimukolga@gmail.com

For citation:

Shimuk, O. V. (2020), "Rural development management: evolution of methodological approaches and improvement of program tools", *Ars Administrandi*, vol. 12, no. 1, pp. 44–60, doi: 10.17072/2218-9173-2020-1-44-60.

Introduction. The article contains a factual description of methodological approaches to rural development and the main tools of rural development policy in Russia – State rural development programs. Key stages determining the specifics of state regulation in agriculture and rural economy are outlined.

Aims. The article is aimed at identifying the features of rural development policy in Russia and determining the quality changes and distinctive features of the applied management approaches as used in State programs regulating the rural areas development.

Methods. The following methods were used: dialectical method, formal-logical method, comparative analysis method, classification.

Results. Three stages in Russian rural development policy have been distinguished: preparatory, stabilizing and integrating. The most important steps in public administration have been considered. The State program for rural areas integrated development was analyzed, with the emphasis on its structure and elements. The research identified the program's distinctive features – namely, its complex structure and application of project approach in rural areas management. Financial mechanisms of the program implementation and possible risks have been outlined.

Conclusions. Rural development policy in Russia has undergone significant changes over the past twenty years. The development of rural areas largely depends on the methods and tools of state regulation of the economy, particularly, on the State programs. Analysis of the State program for rural areas integrated development has led to a conclusion about the necessity to use the project approach in rural areas management; however, other regulatory measures should also be implemented to stimulate higher efficiency of the State programs and the improvement of rural development policy in Russia.

Keywords: rural areas; rural development policy; rural development tools; social rural development; sustainable rural development; project management approach

References

Altukhov, A. I. (2016), "Improving the organizational-economic mechanism for stable development of the agroindustrial production", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 7, pp. 2–11.

Bondarenko, L. V. (2011), "Rural employment and rural economy diversification", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 1, pp. 71–76.

Bondarenko, L. V. (2019), "Conceptual fundamentals of regional policy of rural territories social development and program and target approach to its realization", *Ekonomika sel'skogo khozyaistva Rossii*, no. 7, pp. 60–68, doi: 10.32651/197-60.

Bondarenko, L. V. (2017), "To improve program-target approach to social development of rural areas", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 3, pp. 72–80.

Buzdalov, I. N. (2016), "Methodological aspects of stability of rural development", *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii*, vol. 197, no. 1, pp. 262–267.

Ivanova, V. N. and Seregin, S. S. (2018), "About the draft strategy of development of agro-industrial complex of Russia for the period till 2030", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 7, pp. 2–7.

Kostyaev, A. I. (2017), "To the question of sustainable development of rural areas", *World of innovation*, no. 3–4, pp. 45–52.

Kostyaev, A. I. (2018), "Paradigms and theories of rural development", Russian electronic scientific journal, no. 3, pp. 7–35, doi: 10.31563/2308-9644-2018-29-3-7-35 [Online], available at: <http://journal.bsau.ru/upload/iblock/81d/81db01e29d028c2e33d4bebd75711423.pdf> (Accessed November 10, 2019).

Krylatykh, E. N. (2013), "State program for development of agriculture for 2013–2020 and its connection with the conception of multifunctionality of agri-food sector", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 4, pp. 12–15.

Krylatykh, E. N. (2011), "Multifunctionality of agri-food sector: theoretic conception, practical implementation", *Economy of Region*, no. 4, pp. 21–35.

Minakov, I. A. (2016), *Razvitie integracionnykh processov v agropromyshlennom komplekse* [Development of integration processes in the agro-industrial complex], Publishing House of Michurinsk State Agrarian University, Michurinsk, Russia.

Ovchinnikov, O. G. (2018), "National rural development partnership is the most important instrument of rural development policy", *USA & Canada: economics, politics, culture*, no. 11, pp. 110–122, doi: 10.31857/S032120680001915-0.

Papstov, A. G. and Medvedeva, N. A. (2019), "Programs of development of rural territories and their financing in the European Union", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 6, pp. 79–90, doi: 10.33305/196-779.

Petrikov, A. V. (2016), "Main lines and mechanisms for realizing modern agri-food policy", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 1, pp. 11–18.

Petrikov, A. V. (2007), "Modern agricultural policy of Russia: from ultra-liberalism to the structural governance", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 1, pp. 10–13.

Pshikhachev, S. M. (2014), "Conceptual directions of transformation of the agriculture sustainable development paradigm", *National interests: priorities and security*, no. 44, pp. 52–62.

Rafailov, M. K. (2017), "Strategic planning of rural territories development: interbranch relationships", *Economy of agricultural and processing enterprises*, no. 2, pp. 38–41.

Rodionova, O. A., Borkhunov, N. A. and Grishkina, S. N. (2016), "Agriculture and other economic activities: new stereotypes", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 16–23.

Serova, E. V., Lertsman, Ts. and Zvyagintsev, D. (2008), "Diversification of rural household income sources and alternative employment: research results", *Voprosy Ekonomiki*, no. 6, pp. 84–97, doi: 10.32609/0042-8736-2008-6-84-97.

Uzun, V. Ya. (2019), "State program of integrated development of rural territories: project analysis", *Russian economic developments*, vol. 26, no. 5, pp. 30–34.

Ushachev, I. G. (2017), "The main directions of the sustainable socio-economic development strategy of Russian agro-industrial complex", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 6, pp. 4–24.

Ushachev, I. G., Serkov, A. F., Maslova, V. V. et al. (2019), "Relevant directions of improvement of agrarian policy of Russia", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 3, pp. 4–16, doi: 10.33305/193-4.

Ushachev, I. G., Serkov, A. F., Maslova, V. V. et al. (2016), "The growth and development of agricultural production requires a comprehensive approach", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 1–15.

Shabanov, V. L. (2010), "The development of non-agricultural employment and poverty reduction in different types of rural settlements", *APK: ekonomika i upravlenie*, no. 4, pp. 96–102.

Ambrosio-Albalá, M. and Bastiaensen, J. (2010), The new territorial paradigm of rural development: theoretical foundations from systems and institutional theories, discussion paper, Institute of Development Policy and Management, University of Antwerp, Belgium.

Riggs, J. (2006), "Land, farming, livelihoods and poverty: Rethinking the links in the Rural South", *World Development*, vol. 34, no. 1, pp. 180–202, doi: 10.1016/j.worlddev.2005.07.015.

Rodríguez-Pose, A. and Hardy, D. (2015), "Addressing poverty and inequality in the rural economy from a global perspective", *Applied Geography*, vol. 61, pp. 11–23, doi: 10.1016/j.apgeog.2015.02.005.

Sullivan, L., Ryser, L. and Halseth G. (2014), "Recognizing change, recognizing rural: the new rural economy and towards a new model of rural service", *Journal of Rural and Community Development*, vol. 9, no. 4, pp. 219–245.

Hagglade, S., Hazell, P. B. and Reardon, T. (eds) (2007), *Transforming the rural nonfarm economy: Opportunities and threats in the developing world*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, US.

Winson, A. and Leach, B. (2002), *Contingent work, disrupted lives: labour and community in the new rural economy*, University of Toronto Press, Toronto, Canada.

Received November 25, 2019