

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В ОБЛАСТИ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ

*Оксана НОСКОВА, старший научный сотрудник НИИ ТПГУ Академии
управления при Президенте Республики Беларусь
Алексей ОХРИМЕНКО, заместитель директора НИИ ТПГУ – директор
Центра исследований государственной кадровой политики НИИ ТПГУ
Академии управления при Президенте Республики Беларусь, кандидат
технических наук, доцент*

Рассмотрены основные подходы к развитию сельской местности в ЕС, определены особенности и основные элементы моделей развития сельской местности ЕС. Выработаны научно-практические рекомендации по развитию отраслей сельской экономики, выявлены приоритетные направления развития занятости в сельской местности Беларуси.

In the article considered the basic approaches of rural development in EU, defined the features and basic elements of rural development models in EU. The author developed scientifically-practical recommendations for the development of rural economy spheres and the priority directions of rural employment development in Belarus.

Постановка проблемы. Одной из наиболее актуальных проблем стоящих сегодня перед белорусской и зарубежной экономической наукой является пересмотр подходов к развитию сельской местности. Развитие сельской местности в Европейском союзе (далее – ЕС), затрагивающее многие аспекты социально-экономической и политической жизни государств-членов ЕС, уже давно приобрело системный характер. На современном этапе в контексте модернизации и либерализации экономики вопросы развития сельской местности в Республике Беларусь также приобрели особую значимость. Это обосновано в первую очередь неудовлетворительным уровнем развития инженерной и социальной инфраструктуры села, сферы услуг, отсутствием привлекательных рабочих мест в сельской местности. Вследствие чего наблюдается миграция сельского населения (преимущественно молодежи и трудоспособного населения) в города, опустение деревень. Эти процессы определяют особенности регионального развития республики. В связи с этим возникает потребность в поиске новых путей развития сельской местности. Исторический опыт развития сельской местности ЕС: от решения проблемы продовольственной безопасности, до комплексного и диверсифицированного развития села, может оказаться весьма полезным. Адаптация к белорусским условиям накопленных в ЕС знаний и практических навыков в области организационно-экономических аспектов развития сельской местности позволит выстроить собственную систему комплексных мер развития сельского хозяйства и других отраслей сельской экономики, совершенствовать направления развития сельской занятости.

Анализ предыдущих исследований и публикаций. Термин «развитие сельской местности» получил распространение в экономически развитых странах сравнительно недавно. Первоначально он широко использовался в программах помощи наименее развитым странам, с доминирующей долей сельского хозяйства в структуре национального дохода.

Сегодня ведущие международные организации (ФАО, Всемирный Банк, ЮНЕСКО, МОТ и др.) рассматривают развитие сельской местности, как комплекс задач, обладающий достаточной теоретической и научно-методической базой, и

на практике представляющий собой отдельное направление государственной политики [1].

Изучению развития сельской местности ЕС посвящены труды многих российских и отечественных ученых: В.М. Баутина, Л.А. Овчинцевой, Б.П. Панкова, В.Г. Гусакова, М.З. Фрейдина, М.К. Жудро, Г.В. Миренковой и др. В рамках данного исследования особый интерес представляют труды европейских авторов: Е. Левчука, Дж. Дэвиса, Ф. Дэльгадо, Дж. Плоега и др.

Целью статьи является исследование моделей развития сельской местности в ЕС с целью адаптации к белорусским условиям, а также разработка научно-практических рекомендаций по развитию отраслей сельской экономики, выявление приоритетных направлений развития занятости в сельской местности Беларуси.

Полученные научные результаты. На протяжении многих лет в ЕС большое внимание уделялось выработке подходов к развитию сельской местности, которые за период своего существования претерпели значительные изменения: от обеспечения продовольственной безопасности на основе интенсификации сельского хозяйства к поддержке диверсификации видов деятельности в сельской местности, развитию многофункциональной сельской экономики, созданию привлекательных рабочих мест и повышению рекреационного и экологического потенциала села [2; 3; 7; 10]. Анализ подходов к развитию сельской местности ЕС позволяет выделить три основные модели развития сельской местности в государствах-членах ЕС:

- отраслевая модель развития сельской местности;
- перераспределительная модель развития сельской местности;
- территориальная модель развития сельской местности.

Отраслевая модель развития сельской местности – основана на модернистской модели, которая была широко распространена в первой половине 1980-х годов, подразумевает развитие сельской местности посредством модернизации сельского хозяйства, поскольку без сильного и конкурентоспособного аграрного сектора сельская местность не имеет потенциала для развития, а сельское население возможности повышения своего благосостояния [4].

Стратегической целью данной модели является повышение конкурентоспособности аграрного сектора за счет увеличения объемов производства и/или интенсификации производства (часто обе возможности соединены с целью достижения наилучшего результата), повышение доходов в аграрном секторе (табл. 1).

Таблица 1. Основные характеристики отраслевой модели развития сельской местности

Цели политики	Повышение доходов в аграрном секторе; Интенсификация сельхозпроизводства
Задачи политики	Стимулирование инвестиций в развитие аграрного сектора; Поддержка доходов сельхоз товаропроизводителей
Роль сельской местности	Совокупность ресурсов для развития сельского хозяйства; Сельская местность = сельское хозяйство; Потенциальный инвестор в развитие сельского хозяйства
Роль отраслей	Ключевая отрасль – сельское хозяйство; Интеграция сельского хозяйства и агробизнеса

Примечание – Источник: [4].

Таким образом, меры государственной поддержки в данном случае ориентированы исключительно на привлечение инвестиций в сельское хозяйство. В рамках отраслевой модели развитию сельской местности как таковой, особенностям ее регионального развития отводится второстепенная роль. Исключение составляет ситуация, при которой сельская местность и город выступают как единый комплекс: сельская местность – поставщик продовольствия, город – потребитель и одновременно поставщик средств производства для сельского хозяйства.

В политике ЕС отраслевая модель всегда имела особое значение, что объясняется несколькими причинами:

- сельская местность занимает 80 % от общей территории ЕС;
- многофункциональность сельского хозяйства. Оно выполняет не только производственную, но и ресурсную, экологическую, рекреационную и ряд других функций;
- современные глобализационные процессы оказывают непосредственное влияние на аграрный сектор ЕС, что обосновывает необходимость его структурной адаптации к изменениям международной аграрной политики (реформа ЕСХП, вступление в ЕС новых государств, заключение торговых соглашений в рамках ВТО).

Направления поддержки и развития в отраслевой модели можно отнести к «классическим». Они были введены в ЕС директивами, принятыми в рамках структурной перестройки в 1972 году, впоследствии получившими развитие и адаптацию. Эта модель своего рода «фундамент» всех последующих подходов к развитию сельской местности.

Перераспределительная модель развития сельской местности получила распространение в 1970-е и 1980-е годы прошлого столетия, официально была признана в концепции «Будущее развитие сельского мира» (The future of rural society) [5]. Вместе с этим эта модель нашла отражение в многочисленных программах развития сельской местности государств-членов ЕС, которые рассматривают развитие сельской местности как комплекс вопросов, связанных с развитием наиболее слабых (отсталых) сельских регионов.

Суть этой модели составляет положение о региональных особенностях сельской местности (природные, социально-экономические и др.) и, прежде всего, отсталость в уровне развития по сравнению с городом обосновывают необходимость перераспределения имеющихся ресурсов в пользу сельской местности. Стратегическая цель данной модели заключается

– в перераспределении финансовых средств (выплат) сельхоз товаропроизводителям, осуществляющим свою деятельность в «слабых (отсталых) регионах», имеющим земельные участки площадью не менее 3 га. Сегодня очевидно, что этот вид поддержки стал настолько популярен, что сохранился в законодательстве ЕС до сих пор;

– в необходимости диверсификации доходов работников аграрного сектора, поскольку для большинства регионов сельской местности характерна моноспециализация и узость сфер приложения труда населения. При этом акцент делается на традиционные виды деятельности для сельской местности (агротуризм, конный спорт, переработка сельхоз продукции и пр.).

Таким образом, направления поддержки и развития в перераспределительной модели применяются государствами-членами ЕС для развития холмистых и горных регионов, сокращения разрыва в уровне их социально-экономического развития в сравнении с равнинными регионами, где инженерная, социальная инфраструктура, сфера услуг наиболее развиты (табл. 2).

Определение понятия «слабый (отсталый) регион», требующий постоянных дотаций в силу своих природных и социально-экономических особенностей, было введено структурной политикой ЕС в 1975 году в соответствии с директивой социально-структурного развития ЕС № 268, которая выделила три типа регионов:

- горные регионы;
- неблагоприятные регионы, находящиеся под угрозой обезлюдения;
- регионы, характеризующиеся специфической неблагоприятной обстановкой.

Таблица 2. Основные характеристики перераспределительной модели развития сельской местности

Цели политики	Снижение воздействия неблагоприятных природных и социально-экономических факторов; Сокращение различий между слабыми (отсталыми) и развитыми равнинными регионами
Задачи политики	Компенсационные выплаты слабым (отсталым) регионам; Стимулирование инвестиций в развитие аграрного сектора; Диверсификация источников доходов работников аграрного сектора
Роль сельской местности	Центральное место отводится слабым (отсталым) регионам (холмистые, горные регионы, депрессивные регионы и пр.); Особое внимание критериям определения «слабый (отсталый) регион»
Роль отраслей	Ключевая отрасль – сельское хозяйство; Развитие диверсификации видов деятельности в сельской местности

Примечание – Источник: [5].

Таким образом, можно сделать вывод, что перераспределительная модель развития сельской местности выполняет не только функцию выравнивания регионального развития, но и функцию интеграции ресурсов сельской местности с «классическими» направлениями политики поддержки сельского хозяйства.

Начавшиеся во второй половине 1980-х годов процессы региональной дифференциации в социальной и экономической сферах государств-членов ЕС, кризис отраслевой модели, появление новых теоретических подходов к развитию сельской местности привели к радикальному изменению представлений о роли и необходимости развития сельской местности.

Сформировавшаяся в результате *территориальная модель развития сельской местности* исходит из того, что сельская местность это основа самого процесса развития в силу меняющейся роли аграрного сектора для экономики стран ЕС. В рамках данной модели сельская местность рассматривается как совокупность элементов, затрагивающих те аспекты, которые придают новый смысл сельскому хозяйству и другим отраслям экономики в контексте развития сельской местности. В основу этой модели положена теория о неэндогенном развитии сельской местности, т.е. стимулировании использования потенциала внутренних и внешних факторов для развития [8].

При этом основным внутренним фактором, стимулирующим развитие сельской местности является модернизация и развитие сельского хозяйства. Диверсификация видов деятельности в сельской местности и развитие несельскохозяйственной занятости выступает как внешний фактор, активизирующий потенциал развития сельской местности. В таблице 3 приведены основные элементы территориальной модели развития сельской местности.

Таблица 3. Основные элементы территориальной модели развития сельской местности

Цели политики	Стимулирование использования потенциала сельского регионального развития; Диверсификация видов деятельности в сельской местности
Задачи политики	Поддержка диверсификации видов деятельности в сельской местности; Региональное экономическое развитие; Развитие инженерной, социальной инфраструктуры, сферы услуг; Стимулирование инвестиций в развитие аграрного сектора
Роль сельской местности	Сокращение разрыва между сельскими регионами и городом в уровне социально-экономического развития
Роль отраслей	Стимулирование использования потенциала развития сельского хозяйства (внутренний фактор развития) и потенциала развития диверсификации видов деятельности в сельской местности (внешний фактор развития)

Примечание – Источник: [8].

Здесь аграрный сектор выступает как основной внутренний фактор развития поскольку, по мнению ряда ученых, обладает способностью генерировать и управлять процессами развития сельской местности, конкурировать с другими отраслями за привлечение ресурсов. В защиту этого предположения можно сказать, что в последние годы «классическая» модель сельхоз товаропроизводителя в ЕС кардинально изменилась. Современный сельхоз товаропроизводитель приобрел такие навыки как ведение бизнеса по принципу «экономия от совмещения», управление внутренними ресурсами развития, использование передовых и экологически безопасных производственных технологий, диверсификация производственной деятельности.

В тоже время, территориальная модель не исключает стимулирования использования потенциала развития диверсификации видов деятельности в сельской местности. Поскольку, как утверждают западные ученые, диверсификация видов деятельности в сельской местности, инвестиционная привлекательность сельской местности, ее способность в сокращении миграционных процессов «сельская местность – город» в значительной степени зависят от способности конкретного региона сельской местности создавать альтернативные источники доходов населения [9; 10].

Как показала практика, основополагающую роль в развитии диверсификации видов деятельности в сельской местности играет многофункциональность сельской местности. Стремительная урбанизация в государствах-членах ЕС открыла перед сельской местностью новые возможности для развития. Перенос промышленного производства в сельскую местность, повышение требований населения к качеству окружающей среды, относительно дешевая стоимость жилья в сельской местности оказали положительное влияние на рост привлекательности жизни в сельской местности. Сельские регионы, расположенные в непосредственной близости к городам, приобрели новые функции. Все это позволило диверсифицировать сельскую экономику и снизить значимость аграрного сектора в формировании занятости и доходов сельского населения [10].

Выводы. Анализ подходов к развитию сельской местности ЕС, позволяет отметить, что проблеме развития сельской местности в ЕС всегда уделялось

большое внимание, на протяжении длительного периода времени направления государственной поддержки развития села претерпевали изменения: обеспечение продовольственной безопасности, развитие и модернизация аграрного сектора, создание благоприятных условий для достойного уровня жизни сельского населения, развитие диверсификации видов деятельности во всех сельских регионах ЕС. Современные подходы к развитию сельской местности ЕС строятся на потребностях общества и направлены на защиту сельского жизненного пространства и повышение уровня жизни его жителей, а также улучшение качества продуктов питания и защиту окружающей среды. Особое внимание уделяется поддержке наиболее слабых (отсталых) сельских регионов и территориальному сотрудничеству.

Учитывая специфику региональных и местных условий Республики Беларусь (схожих с региональными особенностями стран-членов ЕС), полагаем, что сегодня необходимо изменить современные подходы к формированию и реализации стратегии развития сельской местности, которая не должна сводиться к монопроизводственной модели. Она должна включать несколько перспективных моделей для условий Беларуси, причем в разных регионах в качестве базовых могут быть применены разные модели – в зависимости от тех целей, которые ставятся в каждом конкретном случае (регионе).

При выработке практических рекомендаций по развитию отраслей сельской экономики, определении приоритетных направлений развития занятости в сельской местности Беларуси обоснованно адаптировать накопленный опыт ЕС в области организационно-экономических аспектов развития сельской местности.

Разработанная схема приоритетных направлений диверсификации видов деятельности в сельской местности (рисунок 1), отражает основные направления формирования на селе новых рабочих мест в несельскохозяйственных сферах. Полагаем целесообразным выделить два основных направления диверсификации видов деятельности в сельской местности Беларуси: *производственную диверсификацию и диверсификацию коммерческой деятельности.*



Рис. 1 – Схема приоритетных направлений диверсификации видов деятельности в сельской местности

В основе *производственной* диверсификации заложено расширение ассортимента производимой продукции или оказываемых производственных услуг предприятием. Так, в рамках данного направления можно выделить сельскую торговлю, а в ее пределах создание центров промыслов и ремесел, магазинов фирменной торговли, создание цехов по первичной переработке сельскохозяйственной продукции, реализация продукции растениеводства по системе «Собери сам». Последнее может применяться сельхозпредприятием при возделывании фруктовых и ягодных культур.

В рамках *производственной* диверсификации обоснованно также развитие новых отраслей сельского хозяйства, дополняющих традиционные отрасли специализации (зерновое хозяйство, скотоводство, свиноводство). К таким отраслям относятся разведение животных и птицы нетрадиционных видов (олени, ламы, перепела, куропатки, фазаны и т.п.), возделывание лекарственных растений (мята перечная, душица, эхинацея и т.п.), внедрение органического земледелия. При этом под органическим (экологическим) земледелием понимается форма ведения сельского хозяйства, в рамках которой происходят сознательная минимизация использования синтетических удобрений, пестицидов, регуляторов роста растений, кормовых добавок, генетически модифицированных организмов и активное применение эффекта севооборотов, органических удобрений (навоз, компосты, пожнивные остатки, сидериты и др.), различных методик обработки почвы и т. п.

Вторым приоритетным направлением диверсификации видов деятельности в сельской местности является диверсификация *коммерческой деятельности*, которая имеет своей целью освоение новых видов деятельности, не связанных с производственным опытом предприятия.

В качестве таких видов *коммерческой деятельности* на селе является осуществление деятельности, связанной с физкультурно-оздоровительными, рекреационными услугами, сельским туризмом, арендой.

Значение *несельскохозяйственной деятельности* в развитии сельской экономики сложно переоценить, поскольку именно она призвана поддерживать здоровую конкурентную среду на рынке труда в сельской местности, препятствовать его монополизации, создавать новые рабочие места и повышать доходы сельского населения.

С точки зрения целесообразности выделения приоритетных направлений развития *производственной* и *коммерческой диверсификации* в сельской местности это имеет принципиальное значение, поскольку позволяют объективно описывать существующие сложности в сельской местности на региональном уровне и могут послужить основой для принятия всесторонне взвешенных решений, по укреплению социально-экономической ситуации в сельской местности.

Полагаем, что разработанную схему приоритетных направлений развития диверсификации видов деятельности в сельской местности, целесообразно использовать органам государственного управления при совершенствовании существующего механизма формирования и регулирования рынка труда в сельской местности. В соответствии с этим важную роль приобретают местные органы власти, поскольку успех в реализации направлений диверсификации видов деятельности в сельской местности достигается при тесной взаимосвязи местных органов управления с населением, предпринимателями и бизнесменами, осуществляющими свою деятельность на территории данного региона.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Delgado, F.C. Gli approcci economici allo sviluppo rurale: una breve rassegna storica / F.C. Delgado // *la Questione Agraria*. – 1997. – № 65. – P. 33-74.
2. Morata, F. «Governance» europea e politiche pubbliche / S. Fabbrini, F. Morata // *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*. – Roma: Editory Laterza, 2002. – P. 3–28.
3. Fabbrini, S. Conclusioni. Il «policy-making» dell'Unione Europea in prospettiva comparata / S. Fabbrini, F. Morata // *L'Unione Europea. Le politiche pubbliche*. – Roma: Editory Laterza, 2002. – P. 336–366.
4. Murdoch, J., Pratt, A.C. Rural studies, Modernism, Postmodernism and the «Post-rural» / J. Murdoch, A.C. Pratt // *Journal of Rural Studies*. – 1993. – Vol. 9. – № 4. – P. 411-427.
5. The future of rural society: Commission communication transmitted to the Council and to the European Parliament on 29 July 1988 // *Bulletin of the European Communities, Supplement* – 4/88. – Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1988. – 67 p.
6. Mantino, F. L'applicazione della Riforma dei Fondi Strutturali nelle aree rurali italiane / F. Mantino, A. Pesce // *Rivista di Politica Agraria*. – 1996. – № 6. – P. 3–17.
7. Ploeg, J.D. Rural Development: from Practices and Policies towards Theory. Special issue on The Socio-economic Impact of Rural Development: Realities and potentials / J.D. Ploeg, H. Renting, G. Brunori, K. Knickel, J. Mannion, T. Marsden, K. De Roest, E. Sevilla-Guzman, F. Ventura // *Sociologia Ruralis*. – 2000. – vol. 40. – № 4. – P 391–408.
8. Lowe, P. Concetti e Metodi nelle Politiche Europee de Sviluppo Rurale / P. Lowe // *Politiche, Governance e Innovazione per le Aree Rurali* / A. Cavazzani, G. Gaudio, P. Lowe, S. Sivini. – Napoli, 2006. – Chapter 3. – P. 105–136.
9. De Benedictis, M. Agricoltura familiare in transizione: Studi e ricerche / M. De Benedictis. – Roma, Istituto nazionale di economia agraria, 1995. – 545 p.
10. Saraceno, E. Rural Development Policies and the Second Pillar of the Common Agricultural Policy / E. Saraceno // *The University of Dublin* [Electronic resource]. – Dublin, 2012. – Mode of access: <https://www.tcd.ie/Economics/staff/amththews/FoodCourse/CourseMaterials/Readings/saraceno.pdf> – Date of access: 09.01.2012
11. Ploeg, J.D. Oltre La Modernizzazione. Processi di sviluppo rurale in Europa / J.D. Ploeg. – Catanzaro: Rubbettino, 2006. – 546 p.
12. Iacoponi, L., Brunori, G., Rovai, M. Endogenous Development and the Agroindustrial District / L. Iacoponi, G. Brunori, M. Rovai // *Beyond Modernisation. The Impact of Endogenous Rural Development* / editor Ploeg J.D. – Assen, 1995. – 301 p.