

## 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.