



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В СТРАНАХ ЕС И США: ОПЫТ ДЛЯ РОССИИ

Маркина Е.Д., с.н.с., ВНИИЭиН – филиал ФГБНУ ФРАНЦ,
Маркин Л.С., к.с.-х.н., ФГБНУ «Ростовский государственный
экономический университет»

Изложены подходы к разработке современных моделей управления сельскими территориями. Управление развитием сельских территорий предполагает создание соответствующей институциональной основы. Взвешенная государственная политика многих зарубежных стран соединяет всех участников продовольственного рынка – от фермеров до потребителей продовольствия. Институциональное развитие должно происходить системно на всех уровнях, имеющих отношение к развитию села, то есть и на уровне государственного управления – федерального и регионального, и – местного сельского самоуправления. Система институциональных моделей управления аграрного сектора США и стран ЕС в настоящее время достигла значительного прогресса и может стать образцом для применения в России.

Ключевые слова: сельские территории, система институциональных моделей, механизм комплексного развития, эффективный рост экономики территорий, взвешенная государственная политика.

STATE RURAL DEVELOPMENT POLICY IN THE EU COUNTRIES AND THE USA: EXPERIENCE FOR RUSSIA

Markina E.D., senior researcher, VNIIAEN – branch of FEDERAL state budgetary FRANZ,
Markin, L.S., candidate of agricultural sciences, Federal State Budgetary Scientific Institution
“Rostov State Economic University”

This article outlines approaches to the development of modern models of management of rural areas. Management of rural development involves the creation of an appropriate institutional framework. The weighted state policy of many foreign countries connects all participants of the food market - from farmers to food consumers. Institutional development should take place systematically at all levels related to rural development, that is, at the level of state administration - federal and regional, and - local rural self-government. The system of institutional models for managing the agricultural sector in the USA and the EU countries has now made significant progress and can become an effective model for use in Russia.

Keywords: rural territories, the system of institutional models, the mechanism of integrated development, effective growth of the economy of the territories, weighted state policy.

Введение.

Актуальность затронутой в исследовании темы обусловлена тем, что в настоящее время управление развитием сельских территорий в нашей стране, несмотря на принятые правительством программы по устойчивому развитию села, всё еще остается на довольно низком уровне. Так, число сельских жителей непосредственно занятых в сельском хозяйстве постоянно уменьшается. В 2011–2017 гг. падение составило 3,0% п.п. [1]. С нашей точки зрения, причиной подобного негативного явления является модель действующей институциональной среды, не обеспечивающей единства и целостности аспектов управления сельскими территориями.

Создание модели эффективного управления сельских территорий является одной из основных проблем развития любой страны. Так, принятые институциональные модели управления развитием села являются составной частью Единой сельскохозяйственной политики ЕС (Common Agricultural Policy – CAP) и способствуют решению проблем повышения эффективности управления сельской территорией, обеспечения финансовыми ресурсами и ме-



ханизмами для достижения саморазвития территории, а также самоорганизации сельского сообщества. Довольно большую роль при этом играет европейский Фонд развития сельских территорий (EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development), а основой институционального управления сельскими территориями являются программы, утверждаемые Европейской Комиссией на семилетний период [2,3].

Под институциональным подходом в управлении принято понимать нормативно-правовую базу институционального обеспечения принятия решений в сфере государственного управления развитием сельских территорий.

Целью работы является исследование современных институциональных моделей управления сельскими территориями в России и зарубежных странах.

Методика исследований. В ходе проведенного исследования использовался диалектический метод как общий подход к научному познанию проблем управления сельскими территориями

Результаты исследований.

Опыт США и стран ЕС показывает, что в современных территориальных моделях роль институтов приобретает совершенно иные параметры, и, по нашему мнению, наиболее позитивным явлением последних лет является признание роли местных институтов (частных и государственных).

Современные территориальные модели, применяемые в некоторых западных странах, существенно меняют функции региональной власти, поскольку привлекают к процессу управления административные уровни более низкого порядка, к которым можно отнести отдельные коммуны, провинции и др. [4].

Территориальная модель признает, что помимо огромной важности местных институтов для успеха политики развития сельскими территориями необходима эффективная координация при принятии управленческих решений на всех уровнях власти (федеральной, региональной и местной). В данном контексте особое значение придается использованию внутренних ресурсов сельской территории, применению новых форм сокращения издержек и др.

Роль территории при этом усиливается следующими подходами [5]:

- неоднородностью сельских районов в региональном контексте;
- многомерным определением понятия «сельские территории»;
- снижением разрыва между слабыми сельскими территориями и городскими районам.

Для исследования организации различных уровней управления в странах ЕС необходимо рассмотреть различные виды деятельности по планированию и управлению политикой сельского развития, а также методы распределения управленческих функций (рис. 1) [4].

Институциональная модель сельской территории независимо от большого различия на европейском уровне на местном уровне представляет собой совокупность социальных отношений, институциональных соединений и уровней управления, которые представляют собой единое географическое и социальное пространство, «являющееся переменной геометрической величиной» [6].

В связи с этим такое понятие сельской территории, как «территориальная целостность», которое касалось только продуктовой однородности (к примеру, зоны плодоводства, зоны овцеводства и т.п.) или природного ландшафта (к примеру, горные территории, степные районы и др.), в настоящее время значительно расширилось [7]. Цели и задачи стратегического развития сельской территорией всё в большей мере определяются вне административных границ или вне «классической» целостной территории как внутри страны, так и внутри одного региона [8].

В странах ЕС форма многоуровневого управления со временем всё более развивались и обогащалась, пока не стала одним из ключевых моментов функционирования политики развития сельских территорий. Осуществление ЕС политики развития сельских территорий на период 2014–2020 гг. регулируется рядом законодательных актов (рис. 2).



Рисунок 1 – Роль институциональных структур в территориальной модели

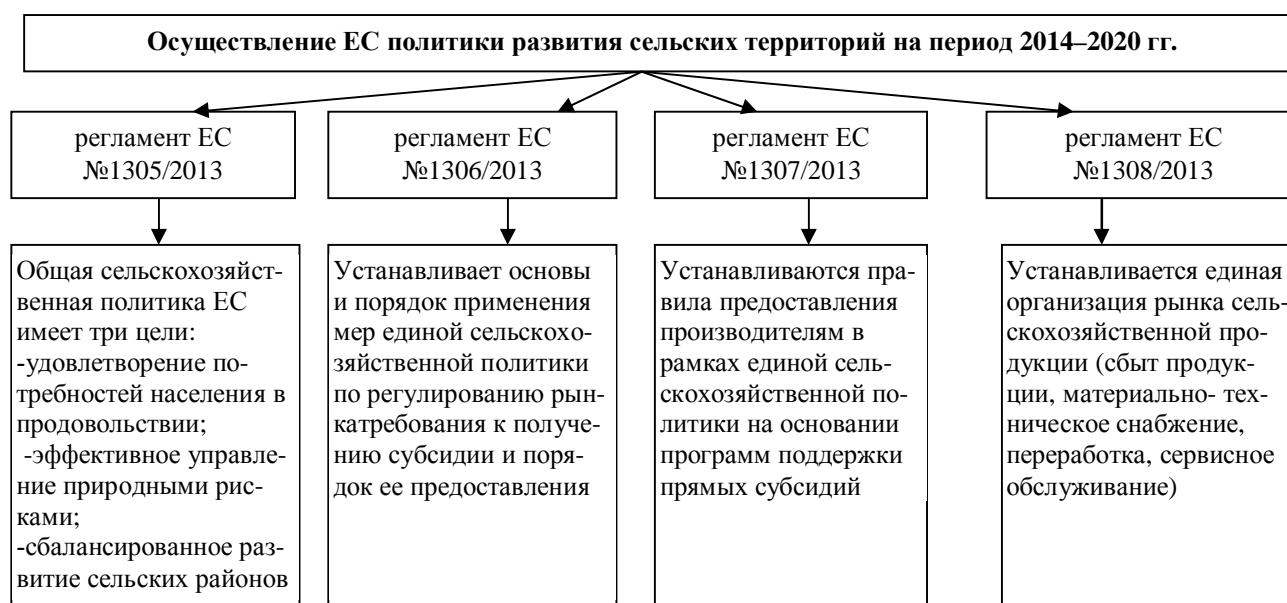


Рисунок 2 – Политика ЕС развития сельских территорий на период 2014–2020 гг.



Опыт европейских стран свидетельствует о том, что устойчивое состояние производства и социальных процессов на селе во многом обусловлено масштабами и организационно-хозяйственными факторами кооперативного движения, преимущественно в вертикальных формах.

На рисунке 3 показаны размеры государственных ассигнований членов ЕС после межотраслевых трансфертов (согласно ст. 14 Регламента ЕС № 1307/2013) и уменьшения платежей (в соответствии со ст. 11 Регламента ЕС № 1307/2013). На прежнем уровне размер трансфертов оставили такие страны, как Бельгия, Дания, Литва, и др. При этом в расчете на 1 жителя наименьшие затраты на развитие сельских территорий составили 6,55 евро (Нидерланды), а наибольшие – 980,3 евро в год (Эстония). В среднем на 1 жителя ЕС выделяется на развитие сельских территорий 30,2 евро в год за счет средств Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий.

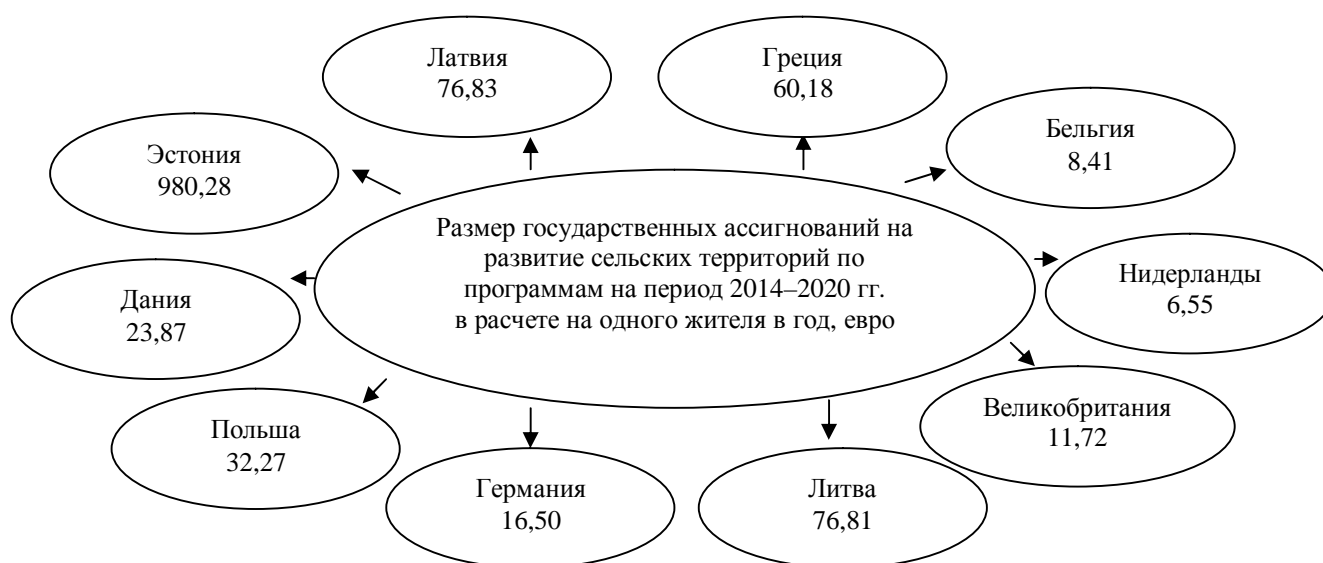


Рисунок 3 – Размеры государственных ассигнований на развитие сельских территорий членов ЕС, евро в год

Государства – члены ЕС разработали свои программы развития сельских районов (RDP) с учетом как минимум четырех из шести приоритетов и установили количественные целевые показатели по основным направлениям с учетом детальной оценки потребностей территории, для которой разработаны RDP. При этом каждое государство обозначило, какие меры из списка, предусмотренных регламентом EAFRD, они будут использовать для достижения своей цели и сколько средств будет выделено для каждого направления. В RDP также представлена стратегия и тщательный анализ сильных, слабых сторон, возможностей и угроз (SWOT-анализ) сельской территории.

В странах ЕС формы многоуровневого управления со временем всё более развивались, пока не стали одним из ключевых моментов функционирования политики развития сельских территорий. Распространение форм планирования на местном уровне, которые поддерживаются и Европейским союзом, постепенно привело к возникновению форм партнерства (местные партнерства, формы совместных действий разного рода, проектные комитеты и пр.), объединяющих операторов, которые смогут принять участие при разработке и реализации стратегий сельского развития.

Для создания и сохранения экономической активности на местном уровне было признано необходимым развитие «сетей» (или сетевых связей между предприятиями, различными экономическими и социальными агентами и пр.), то есть систем экономических, социальных и институциональных отношений, участвующими в определении сетевых связей (фор-



мальных и неформальных) между операторами разного типа, которые даже могут выходить и за пределы местных территорий.

На рисунке 4 представлено многоуровневое управление политикой развития сельских территорий в США.

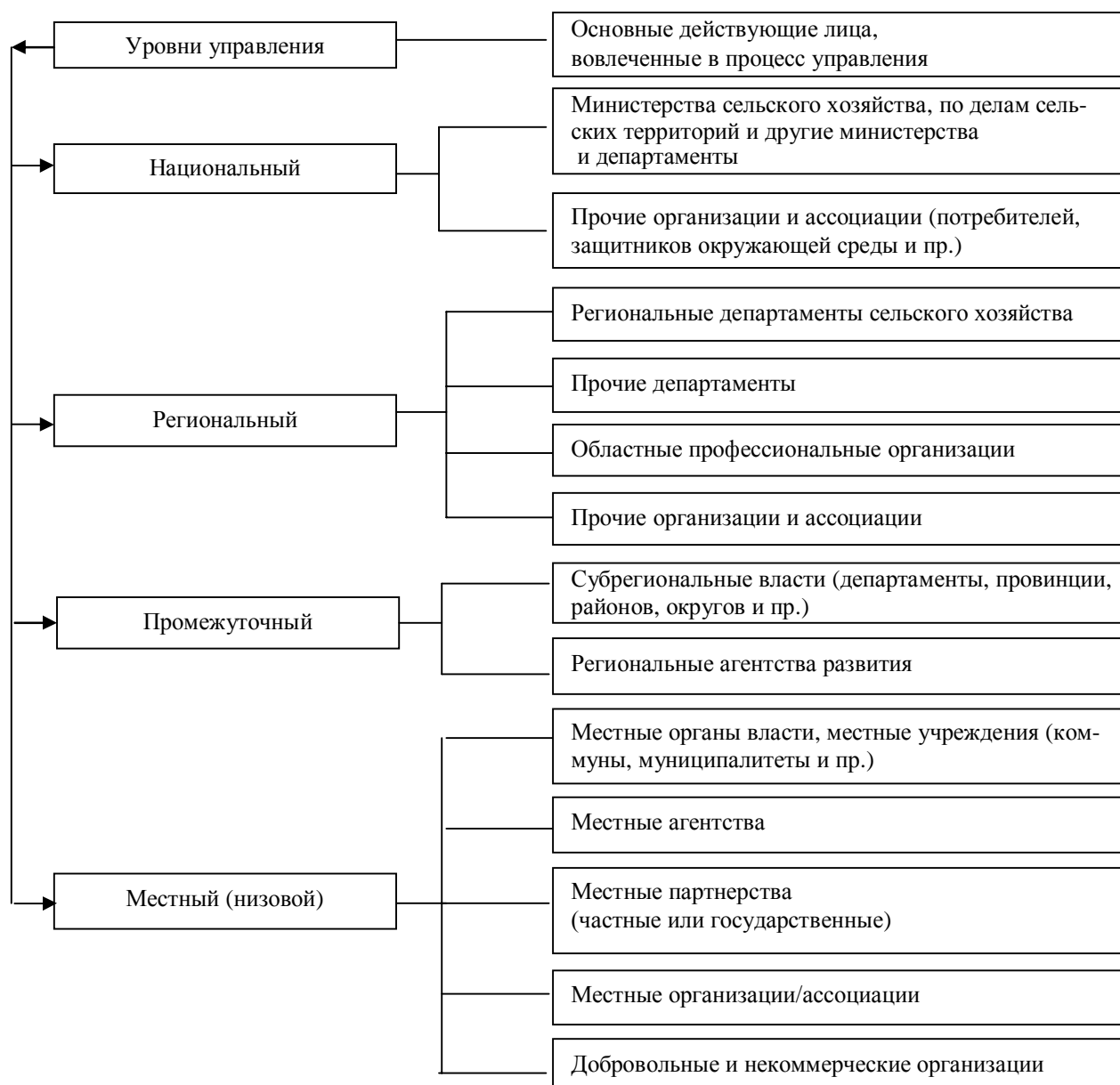


Рисунок 4 – Многоуровневое управление политикой развития сельских территорий в США [4]

Как видно на рисунке 4, каждый уровень имеет не только свои специфические субъекты управления, видные не только с институциональной точки зрения, но и управленческие функции различных профессиональных организаций, ассоциаций, экономических и социальных представительств.

В качестве приоритетного выделяется тот уровень, который наиболее важен в определенной институциональной структуре в каждой стране. Так, в странах, где присутствует централизованная система управления в качестве приоритетного выделяется национальный уровень, а в странах с децентрализованным управлением – промежуточный и региональный уровни.



В нашей стране многоуровневое управление развитием сельских территорий не получило должного развития. С нашей точки зрения, на текущий момент не эффективны ни вертикальная, ни, в особенности, горизонтальная координации (между министерствами и департаментами, сельским населением и территориальными администрациями различного уровня управления и самоуправления).

В России существуют три основные программы развития сельских территорий (рис. 5) [9, 10, 11].

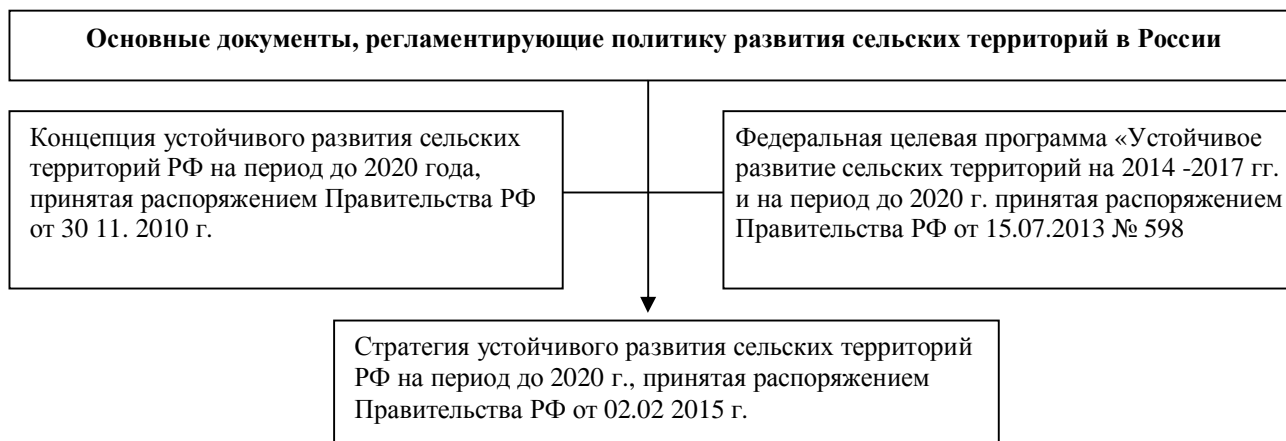


Рисунок 5 – Основные программы развития сельских территорий

Однако, несмотря на принятые программы, по данным официальной статистики на сельских территориях продолжают проявляться негативные тенденции. Так, обеспеченность селян детскими садами постоянно снижается (с 19,3 тыс. в 2011 г. до 17 тыс. в 2016 г.). В сфере обеспечения медицинскими услугами продолжается уменьшение числа врачей и другого медицинского персонала при одновременном сокращении самих больниц, поликлиник и фельдшерских акушерских пунктов. Так, число ФАП сократилось на 3%, а станций скорой помощи на 14% (с 1,1 до 0,95 тыс. ед.).

Негативная ситуация проявляется и в оказании услуг культурно-массового характера. Число библиотек сократилось на 12%, а численность клубов на 8,5 %. Таким образом, можно отметить, что основные программы развития сельских территорий в РФ работают не всегда эффективно и не везде достигают поставленных перед собой целей.

Заключение.

Сравнение институциональных моделей управления сельскими территориями в России и зарубежными странами позволяет сделать следующие выводы:

- на период 2014–2020 гг. Европейской комиссией утверждено 118 различных программ развития сельских регионов (Rural Development Programmes – RDP) из 28 государств-членов. Эти программы разработаны, исходя из потребностей территорий, и в их рамках государства-члены устанавливают количественные целевые индикаторы для достижения поставленных целей. При этом объем финансирования может быть увеличен при условии, что не менее 30% средств программы будет направлено на мероприятия по защите окружающей среды [12];

- в США институциональные модели управления сельскими территориями разрабатываются на основе целого перечня Федеральных программ. В Российской Федерации, по нашему мнению, необходимо расширить число программных мероприятий, финансируемых из федерального бюджета, чтобы регионы могли выбирать их с учетом особенностей и проблем сельских территорий каждого конкретного субъекта федерации;

- механизмы финансирования сельскохозяйственного производства в США осуществляются на основе многочисленных программ (как в растениеводстве, так и молочном скотоводстве). В России политика цен и финансов осуществляется по субсидированию производ-



ства отдельных видов сельхозпродукции, которое отдано на решение регионов, при этом механизмы финансирования не всегда прозрачны;

- в США большое значение придается инвестициям и кредитной политике, которые хорошо сформированы и апробированы, а в нашей стране механизмы регулирования кредитов находятся в стадии развития;

- использование примера отдельных стран Евросоюза по планированию сельского развития при создании программ развития сельских территорий в России позволит соединить административный подход (сверху-вниз) с субсидиарным (снизу-верх) и даст возможность реализовать принцип «встречных потоков». Таким образом, существующие и разрабатываемые программы развития сельских территорий смогут объединиться в единую систему, позволяющую избежать дублирования целевых мероприятий и сэкономить выделяемые на их реализацию финансы;

- важнейшим направлением институциональных моделей управления сельскими территориями должно стать содействие масштабному распространению инноваций во всех сферах аграрного бизнеса и сельской экономики.

Список литературы:

1. О состоянии сельских территорий в РФ в 2016 г. Ежегодный доклад по результатам мониторинга / ФГБНУ «Росинформагротех». – М., 2018. – Вып. 4. – С.18.
2. Augiere-Granier M.-L. EU rural development policy / M.-L. Augiere-Granier. – URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI\(2015\)568340_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI(2015)568340_EN.pdf)
3. Agriculture and rural development. – URL: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en
4. Овчинников О.Г. Опыт США и текущие задачи развития сельскохозяйственного сектора в России // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 2. – С. 48–50.
5. Методика прогнозирования уровня устойчивого развития сельских территорий (на основе нормативно-ресурсного метода) / В.В. Кузнецов [и др.]; ГНУ ВНИИ экономики и нормативов. – Ростов н/Д, 2008. – 55 с 3.; Мантино Ф. Сельское развитие в Европе. Политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х до наших дней // Business Media of the Sole 24 Ore, 2010. – 272 с.
7. Маркин Л.С. Актуальные вопросы осуществления взаимодействия государства и агробизнеса на сельских территориях // Интеграционные проблемы в АПК российского Поволжья: материалы междунар. науч.-практ. конф., 8–9 июня 2017 г. / ФГБНУ ПНИИЭО АПК. – Саратов, 2017. – С. 117–120.
8. Маркина Е.Д. Основы моделирования социально-экономического развития сельских территорий на основе когнитивного подхода (на примере Ростовской области) // Никоновские чтения. – 2018. – № 22. – С. 256–258.
9. Концепция устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 года, принятая распоряжением Правительства РФ от 30.11.2010 г. // СПС «Гарант».
10. Устойчивое развитие сельских территорий на 2014 -2017 гг. и на период до 2020 г.: Федеральная целевая программа, принятая распоряжением Правительства РФ от 15.07.2013 № 598 // СПС «Гарант».
11. Стратегия устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 г., принятая распоряжением Правительства РФ от 02.02.2015 г. // СПС «Гарант».
12. Папцов А., Медведева Н. Программы развития сельских территорий и их финансирование в Европейском Союзе // АПК: Экономика, управление. –2019. – № 6. – С. 80–82.