УДК 338.43

Европейские приоритеты в управлении развитием сельских территорий до 2020 г.

Добрунова А.И.
Кандидат социологических наук,
доцент кафедры организации и управления Белгородского государственного аграрного университета им. В.Я. Горина

В статье проанализирован европейский опыт управления развитием сельских территорий, свидетельствующий, что европейская модель развития сельских территорий носит комплексный характер, в которой сельская территория рассматривается как единый социально-экономический и природный комплекс, который поддерживается государством по различным направлениям: от сохранения и укрепления экосистемы сельского и лесного хозяйства до создания рабочих мест на селе.

Ключевые слова: сельские территории, управление развитием сельских территорий, зарубежный опыт, программы развития сельских территорий.

Сельские территории имеют немаловажное значение для каждого государства, так как являются основными производителями продуктов питания, обеспечивают продовольственную безопасность государства. А для Европейских стран (ЕС) сельские территории выступают в качестве основных источников производства возобновляемой энергии. Сельские территории в ЕС занимают 91 % площади, на них проживает более половины населения ЕС, производят 42 % ВВП ЕС и предоставляют 53 % рабочих мест, но доход, в расчете на душу населения, вдвое ниже, чем на городских территориях [1].

На процесс изменения концепции развития сельских территорий значительно повлияло расширение ЕС за счет присоединения новых государств-членов, а также рост следующих проблем: депопуляция и старение населения, миграция молодежи в города, низкий уровень доходов сельских жителей, узкий спектр экономической деятельности, ограниченный доступ к сфере социальных услуг, менее развитая информационная и коммуникационная инфраструктура и т.п. Кроме того, проблемой во всем мире, является перенаселение городов, рост социальных издержек в городах [2; 3].

На современном этапе в качестве одного из приоритетного направлений экономической политики ЕС выступает государственное регулирование сельского хозяйства, в связи с чем была принята единая аграрная политика ЕС (САР ЕС). Единая аграрная политика предусматривает систему гарантированных цен, а также, кроме регулирования сельскохозяйственного рынка, предполагает таможенный протекционизм в торговле. Принятие САР ЕС и единой политики развития сельских территорий вызвано прежде всего тем, что сегодня многие из стран-участников ЕС из-за финансовых трудностей не могут позволить себе политику, которая им необходима. Кроме того, большую часть вопросов, которые необходимо решить, не всегда можно разделить, так как они носят межгосударственный и межрегиональный характер. Среди таковых проблем прежде всего необходимо выделить вопросы устойчивости окружающей среды [4], развитие «зеленой» экономики, которая предполагает рост благосостояния людей и социальной справедливости, а также позволяет снижать риски для окружающей среды и предотвращает деградацию [5].

Концепция развития сельских территорий в европейских странах основана на следующих подходах: отраслевом, перераспределительном и территориальном [6; 7]. При отраслевом подходе основные усилия государства были направлены на поддержку сельскохозяйственного производства, при этом считалось, что при развитом аграрном производстве получат развитие и сельские территории. Но при достижении устойчивого развития аграрного бизнеса

сельские территории так и не получили должного развития, что и вызвало необходимость внедрения второго – перераспределительного подхода, сущность которого заключалась не только в поддержке аграрного бизнеса, но и поддержке других смежных отраслей. Но данный подход тоже не принес долгожданного эффекта, при этом оказался высокозатратным. С сокращением доли сельского хозяйства в экономике сельских территорий государственная политика ЕС была переориентирована на территориальный подход [8]. Таким образом, только системное понимание проблем сельских территорий, координированные действия и целевое расходование средств позволят создать среду, удобную и привлекательную для жизнедеятельности сельских жителей [9].

В настоящее время используются две концептуальные модели государственной поддержки развития сельских территорий: первая модель – условия и механизмы государственной поддержки закреплены рамках единого законодательного акта. Именно эту модель использует Европейский союз. Вторая модель – имеются различные программы, которые могут реализоваться независимо друг от друга. Используют эту модель США, Мексика и др. [10].

Осуществление ЕС политики развития сельских территорий на период 2014-2020 регулируется рядом законодательных актов: регламент ЕС №1305/2013; регламент ЕС №1306/2013; регламент ЕС № 1303/2013; регламент ЕС № 1310/2013. В дополнение к Правилам, принятым Европейским парламентом и Европейским Советом, Европейской комиссией был принят ряд актов внедрения и делегированных актов, регулирующих более детальные аспекты политики [11].

В период с 2000 г. по 2014 г. развитие сельских территорий стало вторым из генеральных направлений в единой аграрной политике ЕС, которое дополняло систему прямых выплат фермерам и мер по регулированию аграрных рынков. Опыт европейских стран свидетельствует, что устойчивое состояние производства и социальных процессов на селе во многом обусловлено масштабами и организационно-хозяйственными факторами кооперативного движения, причем преимущественно в вертикальных формах (сбыт продукции, материально-техническое снабжение, переработка, сервисное обслуживание) [12]. За период с 2000 г. по 2006 г. на развитие сельских территорий было выделено 10 % бюджета САР ЕС, а в 2007-2013 гг. на поддержку выделили 25 %. При этом государства – члены ЕС самостоятельно разрабатывают программы развития сельских территорий (RDP), но основываются на приоритетах, установленных ЕС [13].

На период 2014-2020 гг., Комиссия установила три главные стратегические цели политики ЕС по развитию сельских территорий, которые воплотились в шести приоритетах (рис. 1). Развитие сельских территорий финансируется из Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий (EAFRD) с обязательным софинансированием из национальных или региональных бюджетов [14]. Таким образом, из фонда с 2014 г. по 2020 г. будет выделено более 100 млрд. евро, а также дополнительно будет привлечено 61 млрд. евро за счет государственного финансирования стран-членов ЕС.

Все 28 государств-членов разработали национальные программы по развитию сельских территорий, в результате комиссия получила 118 национальных и региональных программ от государств-членов. Некоторые крупные страны ЕС представили одну национальную программу и несколько региональных: Франция – 30 программ, Италии – 23, Испания – 19 и Германия – 15 программ. Тем не менее большинство государств-членов разработали единую национальную программу [16].

Рис. 1. Стратегические цели и приоритеты политики ЕС развития сельских территорий [15]

Государства-члены или регионы 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.

Стоит отметить, что «инновации», «окружающая среда» и снижение последствий изменения климата и адаптации являются обязательными направлениями для всех программ.

По сравнению с прежними правилами, EAFRD в 2014-2020 гг. предлагает упрощение процедуры по предоставлению финансовых ресурсов, кроме того предусматривается некоторая гибкость в выборе мер, то есть страны могут использовать различные комбинации приоритетов в зависимости от проблем сельских территорий. При реализации программ развития сельских территорий предусмотрен премиальный фонд в размере 6 % от выделенных средств для развития каждой страны. Комиссия рассматривает выполнение программы государствами-членами в 2017 г. и 2019 г., и в случае достижения целевых показателей страны могут дополнительно получить средства на развитие сельских территорий, а в случае невыполнения предусмотрены финансовые санкции.

На реализацию единой аграрной политики (CAP) в 2014-2020 гг. будет выделено 408,31 млрд. евро или 38 % от общего бюджета ЕС. Первоначально этот бюджет был распределен между двумя главными направлениями: поддержкой фермеров и регулированием аграрных рынков – 312,74 млрд. евро или 29 % от общего бюджета ЕС (финансирование из Европейского фонда гарантий в области сельского хозяйства (EAGE) и развитием сельских территорий – 95,58 млрд. евро или 9 % (финансирование EAFRD) (табл. 1).

При этом государства-члены могут уменьшать сумму по одному направлению и увеличивать по другому до 15 % от первоначальной суммы, а для некоторых государств-членов – до 25 %. По данным программ, представленных странами и регионами в Европейскую Комиссию, 11 стран решили использовать эту возможность, чтобы увеличить поддержку сельских территорий (Бельгия, Чешская Республика, Дания, Эстония, Франция, Германия, Греция, Латвия, Нидерланды, Румыния и Великобритания). В результате, бюджет развития сельских территорий ЕС вырос до 106,8 млрд. евро и в процентах к общему бюджету ЕС составил 11,5 % (рис. 2).

Таблица 1

Бюджет единой аграрной политики ЕС в 2014-2020 гг.

Направления единой аграрной политики (CAP)	млрд. евро	%	% к бюджету ЕС
Блок 1 – поддержка фермеров и регулирование аграрных рынков	312,74	76,6	29,0
Блок 2 – развитие сельских территорий	95,58	23,4	9,0
ИТОГО	**408,31**	**100**	**38,0**

На рисунке 3 показаны размеры государственных ассигнований членов ЕС после межотраслевых трансфертов, согласно ст. 14 Регламента ЕС № 1307/2013, и уменьшение платежей, в соответствии со ст. 11[17]. На прежнем уровне размер трансфертов оставили такие страны, как Австрия, Бельгия, Финляндия, Ирландия, Италия, Литва, Мальта, Португалия, Словения и др. При этом на 1 жителя наименьшие затраты на развитие сельских территорий составили в Нидерландах – 6,55 евро, а наибольшие в Эстонии – 980,3 евро в год. 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 (табл. 2).

Кроме этого, обязательным для каждого государства является резервирование части ассигнований (4 %) в целях финансирования создания и функцио-

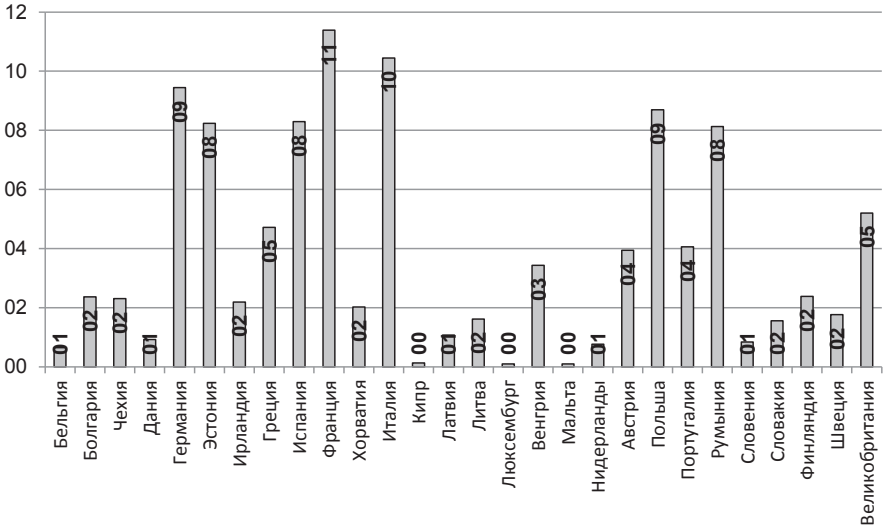

Рис. 2. Размер государственных ассигнований на развитие сельских территорий при утверждении программ в 2013 г., млрд. евро

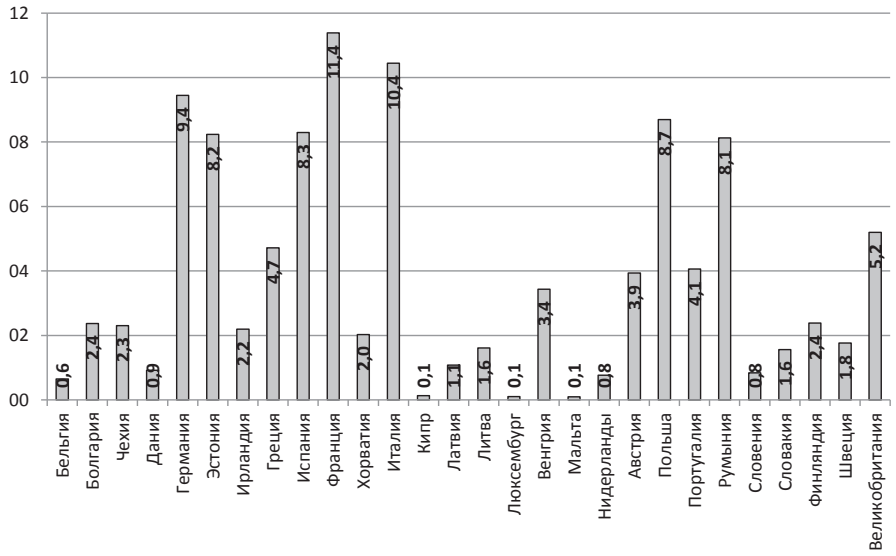

Рис. 3. Размер государственных ассигнований на развитие сельских территорий после перераспределения в 2015 г., млрд. евро [17]

Таблица 2

Размер государственных ассигнований на развитие сельских территорий по программам на период 2014-2020 гг. в расчете на одного жителя в год, евро [18]

Государство	Выделено на 1 жителя в год, евро	Государство	Выделено на 1 жителя в год, евро
Бельгия	8,41	Литва	76,81
Болгария	46,32	Люксембург	27,63
Чехия	31,37	Венгрия	49,50
Дания	23,87	Мальта	33,34
Германия	16,50	Нидерланды	6,55
Эстония	980,28	Австрия	66,97
Ирландия	69,54	Польша	32,27
Греция	60,18	Португалия	55,22
Испания	25,71	Румыния	54,51
Франция	24,91	Словения	59,85
Хорватия	68,92	Словакия	41,26
Италия	25,16	Финляндия	62,97
Кипр	23,62	Швеция	26,80
Латвия	76,83	Великобритания	11,72
		В среднем на 1 жителя ЕС	**30,2**

нирования национальной сети сельской связи, которая объединяет организации и администрации, участвующие в развитии сельских территорий. Целью их создания является расширение участия заинтересованных сторон в области развития сельских территорий, а также обмен опытом и передовой практикой, развитие сотрудничества и совместного обучения для улучшения планирования и реализации программ, ликвидации ошибок и нарушений.

С расширением задач по развитию сельских территорий ЕС меняются и подходы по дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития. На современном этапе применяют следующее деление сельских территорий ЕС: менее развитые, переходные и более развитые, при этом в качестве базового критерия все также применяют уровень валового регионального продукта на душу населения [19].

Значительная доля средств европейского фонда регионального развития (70 %) выделяется на менее развитые сельские территории – 15812 млн. евро. Для сельских территорий переходного типа из данного фонда предполагается выделить 2764 млн. евро или 12,2 %, для более развитых – 2591 млн. евро или 11,5 % и только 1 410 млн. евро для территориального сотрудничества – 6,2 % (рис. 4).

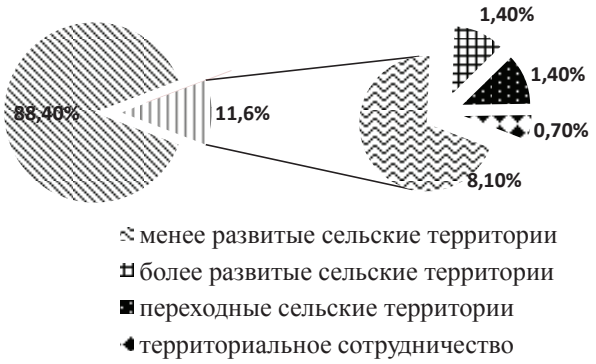

Рис. 4. Структура расходов европейского фонда регионального развития на 2014-2020 гг. для развития сельских территорий, % [20]

Финансирование мероприятий по развитию сельских территорий осуществляется также за счет средств Европейского социального фонда (ESF), который, согласно ст.ст. 32, 33 и 34 Регламента ЕС № 1303/2013, может поддерживать сообщества местных стратегий развития сельских территорий, местные инициативы в области занятости, включая занятость молодежи, воспитания и социальной интеграции [21].

Финансовый пакет ЕС для ESF на период 2014-2020 гг. составляет 86405 млн. евро. Из них 6089 млн. евро выделяется для развития сельских территорий, что составляет 7,0 % от общего бюджета ESF (рис. 5).

Из средств Европейского социального фонда большая часть денежных средств выделяется на поддержку менее развитых сельский территорий 74 % или 4509 млн. евро. Территориальное сотрудничество поддерживается объемом средств 1000 млн. евро (16 %) из ESF, в то время как пере-

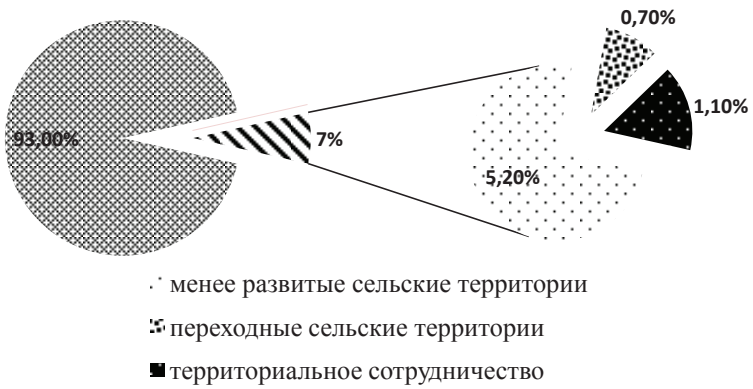

Рис. 5. Структура расходов Европейского социального фонда на 2014-2020 гг. для развития сельских территорий, %

ходные сельские территории получат 579 млн. евро (10 %).

Поддержку сельских территорий в ЕС также осуществляет Фонд сплочения ЕС, однако, он предполагает поддержку адаптации и развития сельских территорий при условии, что эта поддержка подразумевает экологические выгоды. Около 4664 млн. евро (7,4 % от бюджета фонда) планируется потратить для развития сельских территорий за период реализации программы 2014-2020 гг.

Таким образом, развитие сельских территорий в Европейских странах осуществляется на комплексной основе, а сельская территория рассматривается как единый социально-экономический и природный комплекс, и соответственно, меры по развитию сельских территорий имеют широкий спектр направлений [22]:

– рост секторов АПК и лесного хозяйства, которое предполагает не только развитие человеческого капитала на селе, но и поддержку производства высококачественной продукции;

– сохранение окружающей среды и развитие ландшафта направлено на сохранение и обновление природных ресурсов, поддержку особо ценных сельскохозяйственных зон и т.д.;

– расширение и развитие экономики сельских территорий, повышение качества жизни сельских жителей, совершенствование сельской социально-экономической инфраструктуры,

– развитие межрегиональных и международных экономических связей;

– создание и развитие малых предприятий, в том числе создание рабочих мест; стимулирование развития сельских территорий;

– повышение доступности и повышение качества информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в сельских районах.

На современном этапе Европейский Союз имеет эффективно действующие программы развития сельских территорий. Многие программы развития сельских территорий вполне соотносятся с целями развития сельских территорий Российской Федерации, такие, например, как поддержка малых и средних форм хозяйствования, поддержка производства экологически чистой продукции, разработка программ, способствующих заинтересованности молодежи в сельскохозяйственной деятельности, широкомасштабное внедрение инноваций в аграрном секторе экономики. Поэтому изучение опыта ЕС по развитию сельских территорий, с нашей точки зрения, будет способствовать выработке оптимальных решений по более эффективному развитию российских сельских территорий.

Литература:

1. Крутиков В.К., Федорова О.В. Развитие сельских территорий: инновации, диверсификация. – Калуга: ЗАО «Типография Флагман», 2011. – 216 с.
2. Газизов Р. М. Зарубежный опыт развития сельских территорий // Молодой ученый. – 2014. – № 2. – С. 416-418.
3. Европейский Союз: факты и комментарии / Отв. ред. Борко Ю.А. // Ассоциация европейских исследований. – 2012. – Вып. 66. – С. 15-20. – URL: http://www.edcaes.ru
4. Буздалов И.Н. Методологические аспекты устойчивости сельского развития // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 6. – С. 2-4.
5. Добрунова А.И., Олива Л.В., Сидоренко А.А. От экологизации землепользования к производству экологически чистой продукции и к устойчивому развитию сельских территорий // Казанская наука. – 2015 – № 10. – С. 127-131.
6. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней. – URL: http://www.fao.org/docrep/013/i2001r/i2001r.pdf
7. Пантелеева О.И., Шулдяков А.В. Концептуальные подходы к государственной поддержке развития сельских территорий в мире // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2015. – № 2. – С. 68-71.

8. Автайкина Е.В. Применение зарубежного опыта формирования политики развития сельских территорий для Российской Федерации. – URL: http://www.scienceforum.ru/2013/130/1732
9. Турьянский А.В., Аничин В.Л., Добрунова А.И. Предложения по уточнению целевых показателей развития сельских территорий // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2017. – № 8. – С. 38-42.
10. Морозова Н.С., Иванова Е.В.Развитие сельских территорий: зарубежный опыт // Социально-экономические явления и процессы. – 2015. – Т. 10. – № 6. – С. 63-69.
11. Soldi R. Evolution of the Budget Dedicated for Rural Development Policy. – URL: http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Evolution-Budget-Dedicated-Rural-Development-Policy.pdf
12. Augère-Granier M.-L. EU rural development policy. – URL: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/568340/EPRS_BRI(2015)568340_EN.pdf
13. Agriculture and rural development – URL: https://ec.europa.eu/agriculture/rural-development-2014-2020_en
14. Конева Д.А. Зарубежный опыт как основа решения проблем развития сельских территорий в волгоградской области // Novaum. – 2017. – № 7. – URL: http://novaum.ru/public/p243
15. Прохоренко И.Л. Многолетний финансовый план ЕС на 2014-2020 годы: новые приоритеты. – URL: http://www.fao.org/docrep/013/i2001r/i2001r.pdf
16. Юркенайте Н. Реформа единой аграрной политики Европейского союза на период после 2013 года // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2012. – № 3. – С. 26-30.
17. Regulation (EU) No 1307/2013 – URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013R1307
18. Общее население Евросоюза. Численность населения стран Евросоюза – URL: http://fb.ru/article/211968/obschee-naselenie-evrosoyuza-chislennost-naseleniya-stran-evrosoyuza
19. Шеламова Н.А. Реформа Единой аграрной политики ЕС на период с 2014 по 2020 год // Сахарная свекла. – 2014. – № 7. – С. 2-6.
20. Ташмагамбетов Т.Ж. Перспективы развития сельских территорий: зарубежный опыт. – URL: http://www.be5.biz/ekonomika1/r2010/01477.htm
21. http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1434637312357&uri=CELEX:32013R1303
22. Commission delegated regulation (EU) 2015/791 of 27 April 2015 – URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1440746255069&uri=CELEX:32015R0791

European Union Priorities for Rural Development Until 2020

Dobrunova A.I.
Belgorod State Agricultural University named after V. Gorin

The article dwells upon the European experience of managing rural development, indicating that the European model is comprehensive as rural territory is considered a unified socio-economic and natural complex supported by state in a wide range of directions, from preserving and enhancing ecosystems agriculture and forestry to creating jobs in rural areas.

Key words: rural areas, managing rural development, international experience, program of rural development.