

НОВАЯ ПАРАДИГМА СЕЛЬСКОЙ ПОЛИТИКИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: СПЕЦИФИКА, ПРИОРИТЕТЫ, ИНСТРУМЕНТЫ

Л.В. Корбут, канд. экон. наук, доцент, К.Н. Соболев, магистрант (БГЭУ)

Аннотация

В статье показаны специфика и приоритеты современной сельской политики в Европейском союзе. Особое внимание уделено инструментам, направленным на повышение конкурентоспособности сельского региона в рамках новой парадигмы для сельских территорий.

The article shows the specificity and priorities of the modern rural policy in the European Union. Particular attention is given to the tools designed to increase the competitiveness of region agriculture as part of a new paradigm for rural areas.

Введение

Проблема эффективного управления сельскими территориями продолжает оставаться в числе самых актуальных для всех, без исключения, стран Европейского союза. Вне зависимости от разнообразия форм и инструментов сельская политика в последнее время вовлекает в активную деятельность все большее количество институциональных и социальных объектов. В рамках данной статьи рассматриваются основные тенденции и приоритеты современной сельской политики, осуществляемой Европейским союзом.

Основная часть

Основными тенденциями в процессе формирования этой политики выступают:

1) институциональные системы в различных европейских странах, несмотря на явные исторические и политические различия, все в большей степени двигаются в направлении децентрализации управления и передачи управления регионам и субрегиональным учреждениям или институтам;

2) одновременно усиливается роль наднациональных институтов, которые все больше управляют государственной политикой, устанавливая единый свод общих правил для всех участвующих стран-участников;

3) местный уровень постоянно оказывает возрастающее давление на вышестоящие уровни (региональные и национальный), стремясь расширить свое участие в разработке и управлении политикой.

Рамки европейской политики развития сельских регионов на 2014-2020 гг. представлены на рисунке 1.

Подчеркнем преемственность сельской политики. Так, в соответствии со стратегией «Европа-2020» и общими целями Единой аграрной политики ЕС определены три долгосрочные стратегические цели в области развития сельских территорий на 2014-2020 годы:

– повышение конкурентоспособности сельского хозяйства;

– обеспечение устойчивого использования природных ресурсов, а также смягчение последствий изменения климата;

– сбалансированное пространственное развитие сельского хозяйства и сельского сообщества, в том числе создание и сохранение рабочих мест.

Государства-члены должны разрабатывать свои региональные программы развития сельских территорий, которые должны включать, по меньшей мере, четыре из шести общеевропейских приоритетов в данной области:

– содействие передаче знаний и инноваций в сельском и лесном хозяйстве в сельских регионах;

– повышение конкурентоспособности всех отраслей сельского хозяйства, стимулирование смены поколений в сельскохозяйственных предприятиях, а также продвижение инновационных методов ведения сельского хозяйства, устойчивое лесопользование;

– содействие организации продовольственной цепочки, риск-менеджменту в сельском хозяйстве;

– восстановление, сохранение и улучшение экосистем, зависящих от сельского и лесного хозяйства;

– стимулирование эффективного использования ресурсов и поддержка при переходе к низкоуглеродной и устойчивой к изменению климата экономике;

– содействие социальной интеграции, экономическому развитию сельских территорий, преодоление бедности [2; 3].

Особо следует отметить, что содействие диверсификации является одной из первоочередных целей политики в отношении сельских территорий. Содержание программных мер заключается в предоставлении услуг, образовательной и социальной деятельности, поддержке ремесленной и торговой деятельности, поддержке создания и развития малого бизнеса в

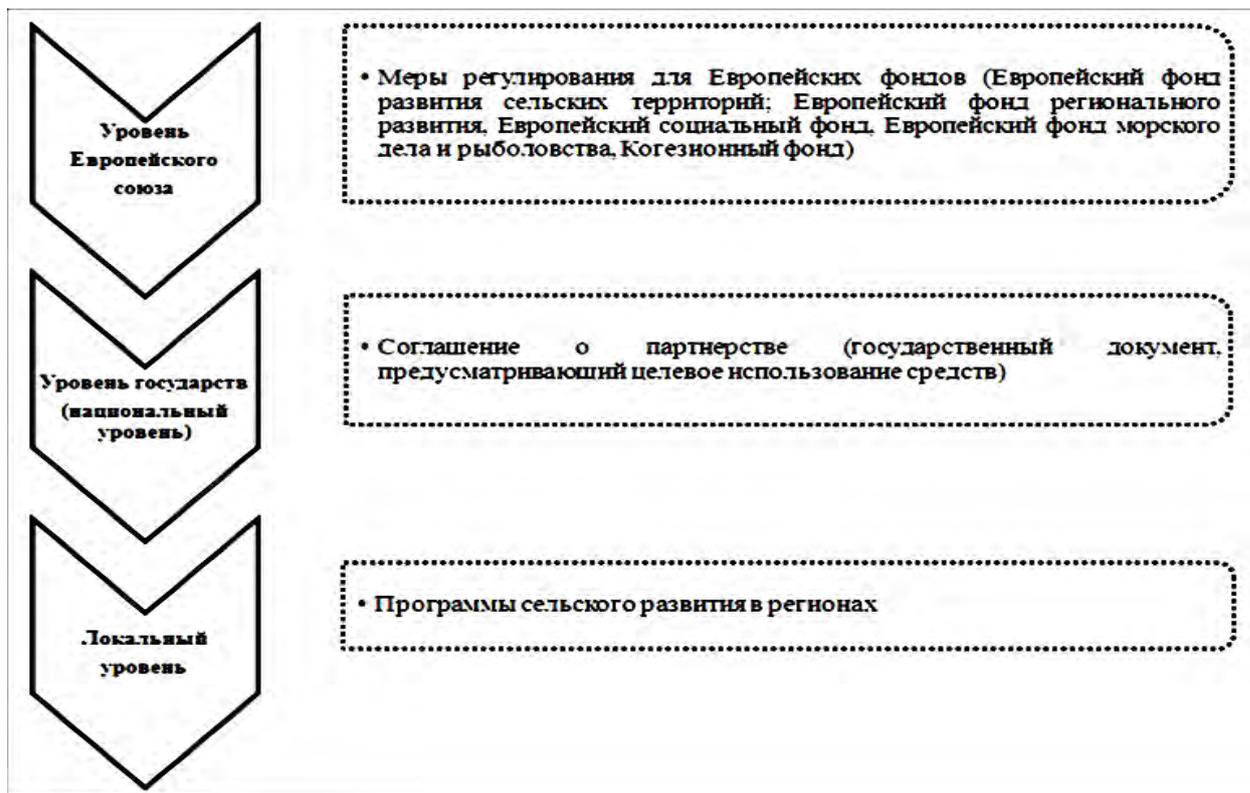


Рисунок 1. Развитие сельской экономики 2014-2020 гг.: новые рамки европейской политики развития сельских регионов (Источник: [1])

районах, где численность жителей не превышает 10 тыс., стимулировании туристской деятельности, предоставлении информационной поддержки, обучение навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, реализации местных стратегий развития [4].

Вместе с тем европейский контекст характеризуется сильной неоднородностью подходов к проблеме сельского развития. Эта неоднородность обусловлена тремя основными факторами:

1) различия в структуре и механизме функционирования агропродовольственного сектора, а также в уровне конкурентоспособности различных сельских территорий не только в отдельных странах, но и отдельных регионах;

2) различия в институциональной структуре, а именно: в распределении полномочий между центральной властью, регионами и местным самоуправлением, во взаимоотношениях, которые складываются между ними при разработке и реализации политики; в способности направлять, координировать и управлять этой политикой на всех уровнях;

3) различия в природе и характеристиках децентрализованных уровней (регионы, местное управление и самоуправление) [3].

Сельские регионы играют в ЕС важную экономическую роль. Они являются важным местом размещения производства, и в странах ОЭСР большинство работников данных регионов в настоящее время

заняты в сфере услуг, в частности в туризме, здравоохранении, образовании, финансовом секторе и секторе государственного управления. Кроме того, сельские регионы вносят вклад в качество жизни благодаря присутствию в них важных общественных благ, таких как чистая окружающая среда, привлекательные ландшафты и объекты культурного наследия [2; 3]. Подход к развитию сельских территорий в странах ОЭСР с учетом меняющихся обстоятельств их жителей, компаний и населенных пунктов лучше всего охарактеризовать как «модернизация» и «адаптация». Политика развития неурбанизированных территорий вынуждена была выйти за рамки традиционной отраслевой модели, ориентированной почти исключительно на сельское хозяйство. Современная политика развития неурбанизированных территорий включает в себя более широкий диапазон стратегий с учетом территориальных условий, предпочтения инвестиций субсидиям, и поощряет создание основ разработки и проведения политики на принципах партнерства с участием всех заинтересованных сторон.

Такую переориентацию называют «новой парадигмой для неурбанизированных территорий». Суть этой парадигмы состоит в следующем: это подход к политике развития неурбанизированных территорий, в основе которого лежит состояние неурбанизированных территорий в настоящее время и связанные с ними возможности (табл. 1). Проведенный учеными

анализ основ национальной политики поощрения развития неурбанизированных территорий через призму новой парадигмы подтверждает эти тенденции, в частности увеличение количества многоотраслевых стратегий, привязанных к конкретным территориям, которыми выявляется и полнее используется потенциал развития неурбанизированных территорий. Широко признается, что процветание сельских регионов в дальнейшем будет определяться предпринимательством, инновациями и новыми технологиями, приспособленными к рынкам и применяемыми в новых и старых отраслях промышленности.

Известно, что с неурбанизированными территориями в странах ОЭСР связаны четыре «области возможностей» и четыре «области уязвимости».

«Области возможностей» – это туризм, лесное хозяйство, возобновляемые источники энергии и «местная пища» (местное продовольствие) – представляют собой сектора, способные расширить экономические возможности, существующие на местах в неурбанизированных регионах. Политика в лесном хозяйстве считается неотъемлемой частью развития неурбанизированных территорий. Помимо древесной продукции, здоровые леса, управляемые на принципах устойчивости, служат ценным инструментом смягчения изменения климата и борьбы с ним. Кроме того, они являются местом расположения важных новых видов рекреационной деятельности, таких как катание на горном велосипеде, и служат источником различных видов местного продовольствия. В ЕС технологии производства ветровой энергии, биодизельного топлива и использования фотоэлектрических панелей в настоящее время являются самыми быстрорастущими из всех отраслей энергетики. В большинстве случаев энергия из возобновляемых источников – это энергетика неурбанизированных территорий, потому что практически все технологии производства энергии из возобновляемых источников размещаются в сельских регионах. Во многих странах ОЭСР в рамках стратегий развития туризма используется местная продовольственная система: в центре

внимания посетителей находятся конкретные продукты питания, посетители идут по «тропе», которая ведет их от производителя к производителю. Такой упор на местные продукты питания дает возможность сбывать пищевую продукцию региона мировой аудитории, а также связывает местных фермеров с сообществом, в котором они проживают.

Четыре «области уязвимости» в соответствии с рассматриваемой классификацией – это демографические изменения, влияние изменения климата, сокращение финансовых ресурсов и моногорода, т.е. типичные характеристики сельских территорий. Отметим, что независимо от того, какие успехи достигнуты в использовании возможностей неурбанизированных территорий, если элементы, которыми определяются уязвимые стороны сельских территорий, не смягчены надлежащим образом, прогресс в любой его форме может оказаться весьма поверхностным. Последнее обстоятельство представляется заслуживающим внимания управленцев и практиков при разработке и реализации механизмов диверсификации.

Модернизация экономики неурбанизированных регионов

Модернизация экономики сельских регионов представляет собой процесс выявления и развития тех секторов и субъектов хозяйствования, которые обеспечивают его конкурентоспособность по сравнению с соседними регионами, национальными и международными партнерами. Согласно новой парадигме, в основе наиболее успешных путей экономического развития лежат местные стратегии, которые основываются на местных активах, в том числе местном человеческом капитале, учитывающие при этом экзогенные факторы окружающей сельские регионы среды. Ярким примером реализации таких местных стратегий в странах ЕС можно назвать модель LEADER (liaison entre actions de developpement de l'economie rurale – взаимосвязь действий, направленных на развитие сельской экономики (франц.)), которая направлена на комплексное развитие сельских

Таблица 1. Новая парадигма для сельских территорий

Критерий сравнения	Старый подход	Новый подход
Цели	Выравнивание, доходы хозяйств, конкурентоспособность хозяйств	Конкурентоспособность сельских территорий, валоризация местных активов, эксплуатация неиспользуемых ресурсов
Ключевой целевой сектор	Сельское хозяйство	Различные сектора экономики сельских территорий (например, сельский туризм, сфера услуг, производственная деятельность, отрасль ИКТ)
Основные инструменты	Субсидии	Инвестиции
Ключевые субъекты деятельности	Национальные правительства, фермеры	Все уровни государственного управления (наднациональные, национальные, региональные и местные), различные местные стороны (государственные, частные, НПО)
<i>Примечание: источник [3]</i>		

территорий и сотрудничество местных инициативных групп. Программа поощряет сельские регионы с целью выяснения новых путей и выработки стратегии, для того чтобы в конкуренции с регионами становиться или оставаться конкурентоспособным. Задача состоит в том, чтобы использовать существующий потенциал (например, путем развития цепочки добавленной стоимости и региональных требований) для преодоления возникающих трудностей (например, старения населения, недостаточное предложение услуг). Для сравнения, отметим, что основными задачами данной местной общественной инициативы в рамках общеевропейской политики на предшествующий период (2007-2013 гг.) выступали: использование новых технологий и ноу-хау для повышения конкурентоспособности товаров и услуг; повышение качества жизни; повышение ценности региональных продуктов; валоризация природного и культурного потенциала сельских территорий [2; 5]. Центральными элементами LEADER являются межотраслевой подход, сотрудничество, инновации, устойчивость, создание сетей, активное гражданское общество, территориальный подход. Проекты местных инициатив, реализованные в рамках модели LEADER, отличаются своей уникальностью, чему следует научиться и местным сообществам в нашей стране.

Усиление рынков неурбанизированных регионов

В условиях глобализации и изменений в торговле большинство сельских регионов должны находить новые экономические роли. Это означает, что для улучшения перспектив их роста необходимо учитывать специфику региона, его конкурентные преимущества, возможные точки роста с учетом имеющихся в среднесрочной и долгосрочной перспективах уязвимостей. Ключевой стратегией усиления местных рынков является повышение производительности, поскольку производительность в экономике неурбанизированных территорий, как во всех региональных экономиках, является главным определяющим фактором конкурентоспособности во времени. Безусловно, более высокая обеспеченность ресурсами или более выгодное местоположение, снижающее транспортные затраты, значительно повышают конкурентоспособность сельского региона, но они являются частью изначальной обеспеченности. Регионам с неблагоприятными условиями производства (суровый климат, сложный ландшафт, низкое плодородие земель), низкой плотностью населения в рамках Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий предусматриваются компенсационные выплаты. Они позволяют в определенной мере уравновесить условия ведения производства, сохранить культурный ландшафт территории. Кроме того, дан-

ный фонд включает меры по улучшению структуры рынка. В этом случае поддержка направлена на стимулирование создания и функционирования групп производителей и повышение конкурентоспособности компаний в области переработки и реализации сельскохозяйственной продукции, для того чтобы обеспечить формирование цепочки создания добавленной стоимости в рамках сельхозтоваропроизводителя. Важным финансовым инструментом является Европейский фонд регионального развития (ERDF), цель которого состоит в том, чтобы сократить неравенство в региональном развитии (районы конвергенции, у которых ВПП на душу населения по ППС составляет менее 75 % от среднеевропейского значения) и содействовать социальной и экономической сплоченности в Европейском союзе.

Соблюдение баланса диверсификации и специализации

В настоящее время предпринимательство повсеместно считается движущей силой модернизации экономики как урбанизированных, так и неурбанизированных регионов. Анализ структуры сельской экономики ЕС по секторам показал, что в сельских регионах преобладает третичный сектор экономики (сфера услуг) (65-69 %), при этом имеет место тенденция увеличения его доли в структуре экономики сельских территорий. Отметим, что существенного разрыва данного показателя для преимущественно городских регионов не наблюдается. Удельный вес первичного сектора (сельское и лесное хозяйство, рыболовство) для преимущественно сельских регионов является невысоким (5 %), при том, что именно сельское хозяйство во многих странах сохраняет свое доминирующее положение. На вторичный сектор (добыча полезных ископаемых, обрабатывающая промышленность и строительство) приходится около 30 % [1]. Это, в свою очередь, свидетельствует о проходящих в настоящее время ярко выраженных процессах, связанных с диверсификацией сельской экономики территории (региона). Экономическое развитие сельских регионов в наибольшей степени основано на малом предпринимательстве. Поэтому поддержке развития малого сельского бизнеса в ЕС уделяется особое внимание, направленное, прежде всего, на стимулирование предпринимательской инициативы, инноваций, повышение конкурентоспособности (трансфер технологий, инновационные технологии, системы управления, эко-инновации, передовые информационно-коммуникационные технологии); совершенствование региональных и локальных рамок условий для малых и средних предприятий (доступ к финансированию в фазах становления и роста,

услуги по поддержке малого и среднего бизнеса, региональные и локальные возможности в области исследований и разработок, способности предприятий к инновациям и кооперации); инвестиции в человеческие ресурсы.

Небольшой неурбанизированный регион по определению не может иметь такие же возможности для диверсификации, как крупный урбанизированный регион, который является важным экономическим центром. Поэтому в случае диверсификация, то она должна состоять не просто в добавлении видов деятельности, а в повышении ее конкурентоспособности и снижение риска.

Инновации в контексте неурбанизированных регионов

Инновации являются важным определяющим фактором развития сельских территорий. Конкурентоспособность региона, его экономический рост связаны с повышением производительности, являющейся результатом устойчивой инновационной деятельности. В литературе выделяют две ключевых составляющих стратегии развития неурбанизированных территорий: двоякое действие инноваций и предпринимателей и критическая масса человеческого, финансового и социального капитала в поддержку меняющейся новаторской и предпринимательской деятельности [3]. Поэтому следует признать принципиально важную необходимость поощрения инноваций и принятия риска в неурбанизированных регионах и, в частности, соответствующих мер политики.

Новаторские модели управления

Институциональные инновации являются важным фактором развития неурбанизированных территорий. Инструменты новаторского управления во многом определяют развитие тех сельских территорий, в которые стоит инвестировать. Успешное региональное развитие зависит от реализации мер по совершенствованию институциональной среды и эффективности государственного управления на национальном, региональном и местном уровнях. Процессы децентрализации и сокращение государственного финансирования расширяют возможности для того, чтобы местные субъекты деятельности брали на себя инициативу по управлению сферами, которые традиционно относятся к компетенции государственного сектора (здравоохранением, образованием, услугами населению и т.д.). Ключевыми элементами здесь выступают:

– признание меняющейся роли органов государственного управления высшего уровня;

– облегчение объединения знаний и упрощение процессов принятия решений;

– вовлечение местных сообществ и интеграция местных ожиданий;

– признание того, что не существует универсальной политики инноваций и творческого подхода в неурбанизированных регионах [3].

Заключение

Таким образом, современная сельская политика Европейского союза способна обеспечивать высокие темпы повышения производительности, наблюдаемые в первичных отраслях в других ключевых секторах обрабатывающей промышленности и сферы услуг. Для разработки действенного механизма повышения конкурентоспособности сельского региона необходимо принимать во внимание потребности и возможности, имеющийся потенциал территории, с учетом которых и реализовывать конкретные стратегии. Ключевыми инструментами в данном направлении выступают, прежде всего, модернизация экономики сельских регионов, усиление их рынков, в том числе совершенствование их структуры, соблюдение баланса диверсификации и специализации, усиление инновационной составляющей в экономике региона, в том числе содействии институциональным инновациям, малому предпринимательству. Новой парадигмой сельских территорий подразумевается, что движущей силой этого процесса является местное население.

ЛИТЕРАТУРА

1. Rural Development in the EU / Statistical and Economic Information // Report, European Union, 2013. – 390 p.
2. Мантино, Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970-х годов до наших дней / Ф. Мантино // Business Media of the Sole 24 Ore, Rome, Italy. FAO, 2010 – 272 с.
3. Innovation and modernizing the rural economy [Electronic resource] / official website. – 2014. – Mode of access: <http://www.oecd.org/rural/krasnoyarsk/>. Date of access: 09.11.2014.
4. Encouraging diversification of the rural economy / European Network for Rural Development // Thematic Information Sheets 2007–2013. – 2014. – № 7. – 4 S.
5. Förderung des ländlichen Raums [Electronic resource] / official website. – 2014. – Mode of access: http://www.agrar-fischerei-zahlungen.de/agrar_foerderung_4.html. Date of access: 02.11.2014.