

УДК 338.43(4+7/8)

И. В. ПАПКО

ПОЛИТИКА РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ В ЕС И США

Центр аграрной экономики Института экономики НАН Беларуси

Политика развития сельской местности включает в себя как сельскохозяйственное, так и общеэкономическое, социальное развитие, диверсификацию производства, содействие расширению предпринимательства и рациональное управление окружающей средой. Особого внимания требует развитие сельской инфраструктуры, промышленности по переработке сельскохозяйственной продукции, местных ремесел и сферы услуг. В современных условиях этим вопросам в нашей стране уделяется все большее внимание, и изучение опыта зарубежных стран в решении вопросов развития сельской местности является весьма актуальным.

В последние годы в мире существенно усиливается внимание к проблемам сельского развития. В США уже 70 лет назад государственная политика была направлена на решение проблем сельских территорий. Комплексные меры специальной политики по сельскому развитию в ЕС применяются с 1972 г. Мировой банк включил это направление в сферу своих интересов с 2000 г., и с этого времени все больше усилий предпринимается для развития сельских территорий и в развивающихся странах.

В странах ЕС решению проблем сельских регионов придается первостепенное значение. Достаточно сказать, что около половины расходов бюджета Евросоюза приходится на развитие сельского хозяйства и сельской местности.

В Европейском Союзе проблемы развития сельской местности обострились с середины 60-х годов XX века. Во-первых, стало ясно, что в комплексном развитии сельских территорий нуждаются регионы, расположенные в неблагоприятных природно-климатических условиях: горные и холмистые местности, а также прибрежные зоны. Во-вторых, стимулирование главным образом сельскохозяйственного производства вызвало перепроизводство сельхозпродукции, в связи с чем возникла потребность в развитии альтернативных сельскому хозяйству отраслей. Встал вопрос о необходимости дополнить Единую аграрную политику политикой по региональному развитию [1].

При разработке Единой аграрной политики ЕС (ЕАП) столкнулись два противоположных мнения. С одной стороны, ЕАП должна базироваться на структурной политике (большая часть используемых сейчас мер по сельскому развитию попадает в эту категорию), чтобы преодолеть структурное отставание сельского хозяйства и сельских регионов от международного уровня. С другой стороны, меры ЕАП следует концентрировать на поддержке рынков. После переговоров министров сельского хозяйства стран – основателей ЕС с представителями фермеров, потребителей, переработчиков, профессиональных и научных организаций, в Стресе (Италия) в 1958 г. было принято решение, согласно которому в ЕАП должны получить развитие и структурные меры, и меры по поддержке рынков.

Тем не менее на своем начальном этапе ЕАП была основана на регулировании рынков. Первые структурные меры носили разрозненный, фрагментарный характер. В их применении отсутствовала комплексность и системность, однако их значение не следует преуменьшать.

Эти структурные меры должны были стимулировать конкурентоспособность фермеров и сельского сообщества. Например, одна из первых (1959–1972) была направлена на модернизацию ферм: предоставлялась поддержка на покупку и установку современного оборудования. Чтобы получить поддержку, необходимо было представить бизнес-план, позволяющий оценить, достигается ли определенный уровень дохода. Другая мера (1960–1972) предусматривала под-

держку при раннем выходе на пенсию: фермерам, которым исполнилось 55 лет и которые продали или передали свои фермы молодым (что предполагает современный подход к ведению хозяйства). Одновременно предлагалась дополнительная поддержка молодым фермерам. Третье направление структурной политики (1961–1972) – поддержка обучения и переподготовки кадров: субсидирование стоимости обучения, участия в программах обучения как для тех, кто хочет изучить новые технологии в сельхозпроизводстве, так и для тех, кто хочет уйти в другие отрасли и получить неаграрную специальность.

Данные структурные меры позволили в значительной мере модернизировать оборудование ферм, способствовали современному ведению сельского хозяйства за счет притока в отрасль молодых фермеров, а также повысили профессиональные навыки и знания фермеров и других лиц, связанных с сельским и лесным хозяйством.

В 1975 г., когда был создан Европейский фонд регионального развития, меры по структурной поддержке получили свое дальнейшее развитие. Страны-члены должны были представить список ферм, которые находятся в неблагоприятных условиях, т. е. нуждающихся в дополнительной поддержке. Список ферм утверждался на общем уровне, а платежи, контроль и другие условия определялись национальными правительствами.

В 1977 г. была введена новая мера структурной политики: фермеры могли обращаться за поддержкой по переработке и маркетингу. Это усилило регионализацию тендеров: поддерживались именно те сельские регионы, где отсутствие доступа к переработке и маркетингу было тормозом в развитии территории.

Следующий шаг в структурной политике был сделан с введением «сопутствующих» мер в реформе Мак-Шерри. Реформа предполагала существенное снижение интервенционных цен в три этапа (с 1993–1994 до 1995–1996), в качестве компенсации фермерам выплачивались прямые платежи. Помимо того, структурная поддержка и другие предшественники мер по сельскому развитию по-прежнему предоставлялись на основе тендеров. Новшество заключалось в выборе 5 регионов развития, которые назывались «целевыми зонами». Зоны определялись национальными правительствами и утверждались Советом Министров Комиссии. Наиболее важной была целевая зона 1, доходы в которой, как правило, отставали от среднего по экономике страны. С целью помочь этим регионам в развитии, туда направлялось больше централизованных ресурсов и упрощался доступ к поддержке для жителей. Такими зонами были названы вся территория Греции, Португалии, бывшего ГДР. По политическим соображениям части территорий Нидерландов, Франции, Австрии также отнесены к зоне 1.

Для оказания помощи сельским регионам, полного использования их потенциала в 1991 г. Европейским Союзом была принята программа LEADER I, а в 1994 г. – программа LEADER II. С 2000 г. в рамках совместных инициатив ЕС начата реализация следующей программы по развитию сельской местности – LEADER PLUS. На ее осуществление до 2006 г. из бюджета ЕС выделено 2,02 млрд евро.

Ключевое звено программы LEADER – поощрение инициативы местных жителей по саморазвитию районов и поиску финансовых ресурсов. Для этого создаются группы активности, предпринимательская инициатива населения поддерживается органами местного самоуправления: коммунальными, общинами и т. д. Программой стимулируется совместное планирование, производство и сбыт товаров и услуг во всех сферах.

В рамках программы LEADER действовало более 820 групп людей, проживающих в сельской местности. Ими были реализованы более 100 программ по инновационным мероприятиям, развитию коммуникационных сетей и поддержки местной инициативы.

В соответствии с концепцией сельского развития Agenda-2000 описанные меры и тенденции сохранились на 2000–2006 годы. Интервенционные цены снижались, а прямые платежи фермерам увеличились. Число целевых зон сократилось с 5 до 3. Меры структурной политики пополнились мерами по защите окружающей среды и другими, в совокупности называемыми «сельское развитие» [3].

Главные цели политики в отношении сельской местности – создание условий для обеспечения достаточно высокого уровня сферы услуг, достижения признаваемого обществом жизненно-

го стандарта, роста экономической эффективности производства и долгосрочного управления окружающей средой.

В целом, в государствах ЕС политика по развитию сельских регионов преследует следующие цели: повышение уровня конкурентоспособности сельских регионов для увеличения их вклада в развитие национальной экономики; создание для сельского населения сравнимого с городским стандарта жизни; охрана природных ресурсов и культурного наследия в сельских регионах.

В США интерес к проблеме развития сельской местности возник в период правительственных экономических реформ «нового курса» 30-х годов XX века. Началась разработка и реализация программ, направленных на повышение благосостояния жителей сельской местности, по стимулированию занятости, обеспечению дохода бедных семей и т. д. Эти программы сформировали основу современной концепции развития сельских территорий в США [1].

Сегодня правительство США стремится к тому, чтобы способствовать переменам в сельской местности, стимулировать предпринимательскую инициативу, заинтересованность населения в рождении идей по увеличению доходов, координировать различные мероприятия по региональному развитию страны. Положительное воздействие на село оказывают государственные программы.

В 1964 г. в США в целях развития сельских территорий был принят закон «Об экономических возможностях», предусматривающий специальные меры по борьбе с сельской бедностью, а в 1972 г. утвержден закон «О сельском развитии», который представлял собой комплексную программу развития сельской местности. В нем были сформулированы задачи стимулирования развития находящихся в кризисном состоянии сельских районов. В 1981 г. был принят Федеральный закон «О сельской политике», который закрепил как основную цель оздоровление сельской экономики и сельских сообществ.

Исходя из необходимости решения проблем сельских сообществ, все программы развития сельских регионов были объединены в рамках Министерства сельского хозяйства страны в отдельное направление. Для руководства им в 1992 г. при МСХ США было создано специальное подразделение – Администрация по сельскому развитию.

Деятельность федерального правительства по содействию развитию сельских регионов включает комплекс мероприятий по следующим основным направлениям (без программ регулирования сельского хозяйства): стимулирование развития предпринимательства и создания новых рабочих мест; поддержка систем образования и здравоохранения; регулирование вопросов трудового права в сельском хозяйстве; борьба с бедностью (проведение программ помощи неимущим); поддержка и развитие объектов инфраструктуры.

Деятельность по линии МСХ США реализуется через различные программы по индивидуальному жилищному строительству, электрификации, развитию систем водоснабжения и канализации, помощи в аренде жилых помещений, развитию сельского бизнеса, систем телекоммуникаций, коммунальных объектов, обустройству арендуемых жилых помещений, телефонизации и посредническому кредиту. В общей структуре финансирования большая часть средств приходится на жилищные программы (49%) и программы развития инфраструктуры (42%), доля программ по развитию бизнеса составляет около 9%.

Кроме программ поддержки сельских регионов правительством США была принята программа сельских «уполномоченных зон» и «предпринимательских сообществ». В 1993 г. был принят соответствующий закон, предусматривающий организацию в экспериментальном порядке особых образований. В 1994 г. 3 сельских региона страны получили статус «уполномоченных зон», а 30 – «предпринимательских сообществ». Этот статус дает возможность получения ряда субсидий, а также различных льгот по налогообложению, участия в государственных программах и т. д.

В 1996 г. в США был создан Фонд для сельской Америки в размере 300 млн долларов на 3 года (1997–1999). Одна треть этих средств была израсходована на проведение научно-исследовательских работ, вторая треть – на финансирование программ по развитию сельской местности, а остальные средства находились в распоряжении МСХ для финансирования специальных проектов в области аграрных исследований и развития сельской местности.

Основные меры аграрной политики США содержатся в периодических законах о сельском хозяйстве. Последний закон (22-й по счету) был принят 13 мая 2002 г. – «Сельскохозяйственная безопасность и сельские инвестиции» (Farm Security and Rural Investment -FSRI), он рассчитан на 2002–2007 гг. и заменяет закон 1996 г. (FAIR) [2].

Закон определяет меры аграрной политики по 10 направлениям: товарные программы: прямые платежи производителям, антициклические платежи, займы рыночной помощи; молочные программы, арахис, сахар и др.; консервация земель; торговля; продовольственные программы; кредит; сельское развитие; научные исследования; лесное хозяйство; энергоснабжение.

Целями нового закона установлены: обеспечение надежного, безопасного и доступного продовольствия и сырья; обеспечение управления сельхозземлями и водными ресурсами; поддержание доступа американской сельхозпродукции на внутренний и мировые рынки; стимулирование дальнейшего социально-экономического сельского развития; гарантирование продолжения исследований для поддержания эффективного и инновационного развития агропродовольственного сектора.

Основная задача развития сельской местности за рубежом – устойчивое (стабильное) и долгосрочное улучшение социально-экономической ситуации сельских территорий для всех слоев проживающего населения на основе эффективного использования локальных ресурсов, развития бизнеса и формирования малых хозяйственных кругооборотов.

Политика развития сельских территорий в США и ЕС направлена на борьбу с бедностью и повышение социально-экономического уровня жизни в сельской местности, ориентирована на поиск ресурсов из внебюджетных источников.

Необходимо отметить, что законы и программы носят комплексный характер. Они содержат как мероприятия и направления развития сельского хозяйства, включающие в себя продовольственные и товарные программы, развитие инфраструктуры, финансирование и кредитование сельского хозяйства и т. д., так и всех отраслей – пользователей сельских территорий: охотничье-промысловые хозяйства, организации природоохранного и рекреационного назначения, лесное хозяйство, рыболовство и т. д. Таким образом, как показал наш анализ, решение социальных проблем сельского населения определяется многофункциональным развитием сельской территории – созданием новых рабочих мест в перерабатывающей промышленности, сфере услуг, торговле, в отраслях, обеспечивающих многоцелевое использование природных ресурсов.

Учитывая мировые тенденции сельского развития, в Беларуси целесообразно если не объединение, то координация всех программ и проектов как по развитию сельского хозяйства, так и несельскохозяйственных направлений в рамках единого направления по комплексному развитию сельских территорий. И не зависимо от достигнутых результатов в будущем (после реализации Государственной программы возрождения и развития села на 2005–2010 годы) необходимо дальше проводить долговременную целенаправленную политику по развитию сельской местности.

Литература

1. Аграрная политика / А. П. Зинченко [и др.]; под общ. ред. А. П. Зинченко. М., 2004. С. 258–282.
2. Новый аграрный закон США / Н. Карлова [и др.]; Аналитический центр АПЭ, Ин-т экономики переходного периода; под общ. ред. Н. Карлова. М., 2004.
3. Обзор политики сельского развития в Европейском Сообществе и в США / Е. Серова [и др.]; Ин-т экономики переходного периода; под общ. ред. Е. Серова. М., 2005.

I. V. PAPKO

POLICY OF DEVELOPMENT OF THE RURAL AREA IN THE EU AND THE USA

Summary

The article deals with the experience and results of the EU countries and the USA in the development of rural area. They are: an increase in the competitiveness of the agricultural sector, the improvement of the conditions of environment and rural territories, the improvement of the quality of life for country people to overcome poor living conditions and receive the equal starting capital together with the inhabitants of other districts. The stated problems are of great interest for our country and it's necessary to study foreign experience to solve them.