

Европейский опыт поддержки сельских территорий: рекомендации по внедрению в российскую практику

С. Г. Головина^{1, 2✉}, А. В. Ручкин¹, И. Н. Миколайчик³

¹ Уральский государственный аграрный университет, Екатеринбург, Россия

² Российский государственный аграрный заочный университет, Балашиха, Россия

³ Курганская государственная сельскохозяйственная академия имени Т. С. Мальцева, Лесниково, Россия

✉ E-mail: s_golovina@yahoo.com

Аннотация. Цель данной статьи – ознакомить научное сообщество, политиков и практиков с основными результатами исследования по определению возможностей использования опыта стран – членов Европейского союза в области организации и осуществления поддержки сельских территорий в сложившихся отечественных условиях среды с учетом ее значительных флуктуаций. В ходе работы применялись различные обзорно-аналитические методы исследования, тщательно изучалось законодательство ЕС, на основе которого в настоящее время осуществляется государственная политика в области развития сельских территорий, а для формулирования рекомендаций обобщались наиболее существенные итоги отечественных и зарубежных научных изысканий, опубликованные в течение последних лет. Как **результат** – в качестве основных элементов (направлений, механизмов, инструментов) европейской политики поддержки сельского развития, достойных внимания для разработки аналогичной отечественной политики, в статье представлены такие из них, как общий (комплексный) подход к организации поддержки сельских территорий и аграрной отрасли экономики, определению ее целей, приоритетов, мер реализации; опыт использования местных инициативных групп для осуществления национальных и общеевропейских планов по решению вопросов социальной, экологической, климатической повестки общественного развития в ситуации сегодняшних вызовов и угроз, а также практики реализации мероприятий Единой сельскохозяйственной политики ЕС (Common Agricultural Policy – CAP) по вопросам развития сельских территорий с опорой на фермерские хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы; варианты применения социальных и технологических инноваций для «оживления» слабозастроенных (удаленных, труднодоступных, имеющих существенные природные ограничения) сельских территорий; для интегрированного (сельского и городского) развития сельских районов, прилегающих к урбанизированным центрам. **Научная и практическая значимость** предложенных рекомендаций заключается в их содержательности, своевременности, возможности использовать непосредственно в ходе разработки или корректировки соответствующих российских программ.

Ключевые слова: Европейский союз, сельские территории, государственная поддержка, единая сельскохозяйственная политика ЕС, международный опыт.

Для цитирования: Головина С. Г., Ручкин А. В., Миколайчик И. Н. Европейский опыт поддержки сельских территорий: рекомендации по внедрению в отечественную практику // Аграрный вестник Урала. 2022. № 02 (217). С. 71–81. DOI: 10.32417/1997-4868-2022-217-02-71-81.

Дата поступления статьи: 20.12.2021, **дата рецензирования:** 12.01.2022, **дата принятия:** 17.01.2022.

Постановка проблемы (Introduction)

Обеспечение успешного динамичного развития сельских территорий и эффективное использование новых возможностей функционирования аграрной отрасли экономики являются сегодня актуальными задачами государственной политики не только для Российской Федерации, но и практически для всех стран мира, опыт поддержки сельских районов в которых вызывает неподдельный исследовательский интерес. Достойные для имитации практики встре-

чаются и в границах каждой из стран Европейского союза, где на протяжении многих десятилетий реализуется Единая сельскохозяйственная политика ЕС (Common Agricultural Policy – CAP), векторы которой направлены и на сельское хозяйство (First Pillar), и на сельские территории (Second Pillar). Следует отметить, что сельские поселения стран – членов ЕС, несмотря на имеющие место макроэкономические, институциональные и другие разли-

чия, сталкиваются с аналогичными отечественным проблемами, связанными с оттоком населения из сельских районов и обезлюдением некоторых из них, высоким уровнем безработицы среди сельской молодежи и женщин, неблагоприятными следствиями изменения климата и ухудшения экологии, ограниченной доступностью многих необходимых для жизни услуг, существенными препятствиями к технологическим и социальным инновациям.

Возможность использования в разработке и реализации российской аграрной политики отдельных механизмов, инструментов и мероприятий, апробированных в европейском сельском пространстве, мотивирует ученых:

1) к скрупулезному изучению имеющихся в ЕС политических практик в области поддержки сельского развития;

2) к объективной оценке их эффективности и целесообразности для инкорпорации в отечественную среду.

Методология и методы исследования (Methods)

Исследование обозначенных во введении вопросов (опыт поддержки сельских территорий в странах – членах ЕС, его потенциал для использования в российской политической практике) предполагает, прежде всего, изучение европейского законодательства, регламентирующего оказание государством помощи сельским территориям, при объединении его в две крупные группы:

1) регламенты, определяющие организацию государственной поддержки сельских территорий в период CAP 2014–2020 гг., в частности:

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС № 1305/2013¹ от 17 декабря 2013 г.;

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС № 1303/2013² от 17 декабря 2013 г.;

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС № 1306/2013³ от 17 декабря 2013 г.;

2) регламенты, вносящие изменения в существующее нормативное поле CAP в связи с ее очередной реформой и переходом к этапу 2021–2027 гг., среди которых наиболее важны:

¹ European Parliament. Regulation (EU) No 1305/2013 of The European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on Support for Rural Development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and Repealing Council Regulation (EC) No 1698/2005 // Official Journal of the European Union. 2013. Vol. 56. No. 347. Pp. 487–548.

² European Parliament. Regulation (EU) No. 1303/2013 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund and Laying Down General Provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund and the European Maritime and Fisheries Fund and Repealing Council Regulation (EC) No 1083/2006 // Official Journal of the European Union. 2013. Vol. 56. No. 347. Pp. 320–469.

³ European Parliament. Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on the Financing, Management and Monitoring of the Common Agricultural Policy // Official Journal of the European Union. 2013. No. 347. Pp. 549–607.

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС COM(2018) 0392⁴ от 01 июня 2018 г.;

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС COM(2018) 0393⁵ от 01 июня 2018 г.;

– Регламент Европейского Парламента и Совета ЕС COM(2018) 0394⁶ от 01 июня 2018 г.).

Обзорно-аналитическая работа, предпринятая в исследовании по данной проблеме, включала также изучение:

1) соответствующих статистических данных, характеризующих социально-экономические процессы и природоохранные мероприятия, наблюдаемые сегодня в границах европейского сельского пространства (в том числе обусловленные последствиями разразившегося коронакризиса);

2) отчетной информации фондов, ответственных за реализацию Единой сельскохозяйственной политики ЕС (прежде всего, Европейского фонда развития сельских территорий – EAFRD [1]);

3) опубликованных результатов научных изысканий по обозначенной тематике (содержанию и особенностям различных плановых периодов CAP, итогам претворения в жизнь их основных программ) [2–4].

Все обозначенные источники, используемые при подготовке статьи, анализируются с целью всесторонней оценки опыта поддержки сельских территорий в рамках CAP с позиции:

1) своевременности осуществляемых мероприятий и их оригинальности (с учетом возникающих сегодня вызовов и угроз);

2) международной значимости и имплементируемости в уникальных отечественных условиях.

Результаты (Results)

Приступая к изложению основных выводов, полученных в ходе изучения перечисленных выше (и других) документов и научных работ, начать необходимо с важной преамбулы о том, что, во-первых, ни одну зарубежную (политическую, хозяйственную) практику невозможно применить в отечественных условиях среды без критического анализа и детальной адаптации; во-вторых, специфицируя элементы зарубежного опыта, важные для определения современного контента государственной политики поддержки сельских территорий, необходимо сосредоточиться не столько на отдельных

⁴ European Parliament. Regulation of the European Parliament and of the Council COM(2018)0392 [e-resource]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0392/COM_COM\(2018\)0392_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0392/COM_COM(2018)0392_EN.pdf) (date of reference: 19.12.2021).

⁵ European Parliament. Regulation of the European Parliament and of the Council COM(2018)0393 [e-resource]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0393/COM_COM\(2018\)0393_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0393/COM_COM(2018)0393_EN.pdf) (date of reference: 19.12.2021).

⁶ European Parliament. Regulation of the European Parliament and of the Council COM(2018)0394 [e-resource]. URL: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0394/COM_COM\(2018\)0394_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2018/0394/COM_COM(2018)0394_EN.pdf) (date of reference: 19.12.2021).

(пусть даже уникальных) мероприятиях или мерах аналогичной политики на Западе, сколько на фундаментальных подходах к определению ее приоритетов, современных моделях организации аграрной политики (в Европейском союзе это CAP), потенциале технологических и социальных инноваций в решении проблем села.

В связи с этим сформулированные (как результат научного изыскания) и представленные в данной статье научно-практические рекомендации относительно возможностей использования положительного международного (европейского) опыта государственной поддержки сельского развития в России имеют в большей степени системный (фундаментальный) характер, но, в то же время, обладают и существенной практической значимостью. В качестве основных из них следует выделить три конкретных рекомендации.

Первая рекомендация. Что касается общей (главной) рекомендации относительно использования опыта реализации Единой сельскохозяйственной политики ЕС в Российской Федерации, то следует обратить внимание на то:

1) какие цели и приоритеты сформулированы политиками на период 2014–2020 г. (фактически реализация этой политики продлена на 2021–2022 гг., предполагая лишь некоторые подготовительные изменения для перехода к следующему этапу);

2) какие трансформации в контенте CAP предусмотрены на следующий плановый период (2021–2027 гг. по заранее разработанной программе, 2023–2027 гг. – после ее корректировки). Характеризуя все эти этапы CAP (согласно периодам планирования), необходимо особо обозначить относящиеся к каждому из них цели. Так, если на период 2014–2020 гг., а следовательно, и на 2021–2022 гг. (после его продления) основные цели (и задачи) заключаются:

- в повышении конкурентоспособности аграрной отрасли экономики;
- достижении устойчивого управления природными ресурсами и успешной имплементации мер по борьбе с изменением климата;
- сбалансированном территориальном развитии сельских территорий [2],
то для периода 2021–2027 гг. они сводятся:
 - к поддержанию жизнеспособности фермерских хозяйств на всей территории ЕС для повышения продовольственной безопасности;
 - усилению рыночной ориентации и повышению конкурентоспособности (в том числе благодаря исследованиям, технологиям и цифровизации);
 - улучшению положения фермеров в производственно-сбытовой цепочке;
 - смягчению последствий изменения климата и адаптации к нему (с особым акцентом на устойчивой энергетике);

- устойчивому развитию и эффективному управлению такими природными ресурсами, как вода, почва и воздух;

- вкладу в защиту биоразнообразия, развитию экосистемных услуг и сохранению среды обитания и ландшафтов;

- привлечению молодых фермеров на село и развитию бизнеса в сельских районах;

- поощрению занятости, социальной интеграции и диверсифицированного местного развития, включая биоэкономику и устойчивое лесное хозяйство;

- улучшению ответа сельского хозяйства и сельских территорий на изменения потребностей общества в продуктах питания, экологии, условиях жизни [3].

Кроме того, дифференцировать можно и общественные (государственные) приоритеты, и особенности реализации политики на анализируемых стадиях ее осуществления (таблица 1).

Особого внимания заслуживает системный подход к организации CAP на всех ее этапах, а именно тесная взаимосвязка сначала целей, приоритетов, затем фокус-сфер и предусмотренных для их осуществления мер. Проявляется это в процедурах разработки, утверждения, реализации и мониторинга национальных программ развития сельских районов, а начинается с предварительной оценки на согласованность с требованиями, указанными в Статье 55 Регламента Европейского Парламента и Совета ЕС № 1303/2013 от 17 декабря 2013 г., такими как:

1) вклад в Стратегию Европейского союза по разумному, устойчивому и инклюзивному росту с учетом выбранных тематических целей и приоритетов, национальных (региональных) потребностей, потенциала развития, извлеченных из предыдущих периодов программирования уроков;

2) корреляция предлагаемой программы и применяемых в стране инструментов государственной поддержки;

3) соответствие распределения бюджетных ресурсов целям программы;

4) непротиворечивость между выбранными тематическими целями и приоритетами, с одной стороны, и Общей стратегией Евросоюза (Common Strategic Framework – CSF) – с другой;

5) актуальность и ясность предложенных программных показателей;

6) четкое понимание того, каким именно образом ожидаемые результаты будут способствовать достижению поставленных (общеевропейских) целей относительно сельского развития;

7) реалистичность количественных целевых значений индикаторов с учетом поддержки, предусмотренной из Европейских структурных и инвестиционных фондов (European Structural and Investment Funds – ESIF);

Таблица 1

Специфика контента CAP в различные плановые периоды реализации

Экономика

	2014–2020 гг.	2021–2027 гг.
Приоритеты	<ol style="list-style-type: none"> 1. Передача знаний и инноваций. 2. Жизнеспособность и конкурентоспособность хозяйств. 3. Организация пищевой цепи и управление рисками. 4. Восстановление, сохранение и улучшение экосистем. 5. Ресурсоэффективная, климатоустойчивая экономика. 6. Социальная встроенность сельского населения и успешное сельское развитие 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Поощрение эффективных фермерских хозяйств в расчете на выполнение ими социальных и экологических функций. 2. Особая поддержка молодежи, начинающих бизнесменов, женщин в реализации касающихся сельского развития проектов. 3. Инкорпорация в хозяйственную практику «умного» сельского хозяйства и «умных» деревень
Ключевые особенности в направлениях и механизмах реализации	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ориентация на multifunctionality сельского хозяйства и сельских территорий. 2. Переход к экологической и климатической повестке в политике развития сельских территорий. 3. Акцент на создание достойных условий для жизнедеятельности на селе населения, привлечения населения в сельское территориальное пространство 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ослабление поддержки аграрных производителей в расчете на их собственный потенциал к повышению конкурентоспособности. 2. Очевидная концентрация на развитии сельских территорий в эпоху глобального изменения климата, экологических, техносферных, биологических угроз. 3. Активное использование современных технологий и социальных инноваций в реализации целей политики

Источник: составлено авторами по регламентам ЕС (Регламент № 1305/2013, Регламент COM (2018)0392).

Table 1

Specificity of CAP content in different planning periods of implementation

	2014–2020	2021–2027
Priorities	<ol style="list-style-type: none"> 1. Transfer of knowledge and innovation. 2. Viability and competitiveness of farms. 3. Organization of the food chain and risk management. 4. Restoration, conservation and improvement of ecosystems. 5. Resource efficient, climate resilient economy. 6. Social integration of the rural population and successful rural development 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Encouraging efficient farms to fulfill social and environmental functions. 2. Special support for young people, business start-ups, women in the implementation of projects related to rural development. 3. Incorporation of smart agriculture and smart villages into economic practices
Key features in the directions and mechanisms of implementation	<ol style="list-style-type: none"> 1. Focus on the multifunctionality of agriculture and rural areas. 2. Transition to the environmental and climate agenda in the policy of rural development. 3. Emphasis on the creation of decent conditions for life in the countryside, attracting the population to the rural territorial space 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Weakening support for agricultural producers based on their own potential to increase competitiveness. 2. Obvious concentration on the development of rural areas in the era of global climate change, environmental, technosphere, biological threats. 3. Active use of modern technologies and social innovations in the implementation of policy goals

Source: compiled by the authors according to EU regulations (Regulation No. 1305/2013, Regulation COM (2018) 0392).

- 8) обоснование предлагаемых мер поддержки;
- 9) релевантность человеческих ресурсов и административного потенциала контенту программы развития сельских территорий;
- 10) работоспособность процедур, принятых для мониторинга осуществления программы и сбора данных, необходимых для проведения оценок;
- 11) обоснованность этапов, выбранных для эффективного структурирования реализации программы;
- 12) адекватность запланированных мер стремлению ЕС продвигать равные возможности для мужчин и женщин, предотвращать любую дискри-

- минацию, в частности, в отношении людей с ограниченными возможностями;
 - 13) соответствие запланированных мероприятий поддержки концепции устойчивого социально-экономического развития;
 - 14) наличие возможностей по снижению административной нагрузки на бенефициаров.
- Подчеркнем, что комплексность и системность всех аспектов (разработка, реализация, мониторинг) организации Единой сельскохозяйственной политики ЕС, взаимосвязь между развитием сельскохозяйственной отрасли и развитием сельских территорий (поддерживаются в рамках общей про-

граммы – CAP), финансирование фермерской деятельности и мероприятий по сельскому развитию из средств Европейского фонда развития сельских территорий, по сути, достойны тщательного изучения и критического анализа в целях разумной имплементации в отечественной политической практике. И еще одно важное (в связи с вышесказанным) обстоятельство, в частности, наблюдаемые в современном обществе процессы, причем как позитивные (растущая потребность населения употреблять только полезные для здоровья продукты питания, проживать в экологически чистых, удаленных от городов, поселках, иметь соответствующие условия жизнедеятельности), так и негативные (из-за последствий изменения климата, ухудшения экологии, активизации на продовольственных рынках недобросовестных поставщиков некачественной продукции), смещают акценты в сложившихся предпочтениях сельского развития в сторону социальной и экологической повестки, трансформируют приоритеты Единой сельскохозяйственной политики ЕС, адаптируя ее под требования времени. Кроме того, если в содержании CAP последних лет вопросам развития сельской инфраструктуры, сохранения экологии, поддержки сельских сообществ всегда отводилось должное место, то ее контент непосредственно на последующий плановый период еще более коррелирует с проводимым в странах – членах ЕС «зеленым» курсом, целями устойчивого развития, инновационными проектами для сельских территорий, к примеру, Small Places Matter (Маленькие места имеют значение), Smart Rural 21 (Умное село XXI века), Digital Europe Programme (Программа цифровизации Европы) и др. [5]. Важное обстоятельство: движение в данных направлениях должно быть динамичным и своевременным, так как «зеленая» (экологическая, климатическая) и социальная повестки становятся неотъемлемыми для сельского развития, а связанные с ними реальные мероприятия способны существенно изменить жизнь селян и состояние сельских поселений в целом [6; 7].

Именно поэтому в рамках CAP запланирована значимая поддержка сельских муниципалитетов в борьбе с последствиями изменения климата и в решении насущных социальных проблем, предполагающая:

1) распространение в сельской местности опыта реализации программы ЕС Green Deal и расширение возможностей получения доступа сельских муниципалитетов к финансированию в ее рамках;

2) вовлечение сельских территорий в реализацию новейшего проекта New European Bauhaus (Новый европейский Баухаус) – междисциплинарной инициативы, созданной на пересечении искусства, культуры, социальной интеграции, науки, новых технологий, продвигающей «зеленый курс» и представляющей будущее устойчивым, инклюзивным и гармоничным;

3) мотивирование фермеров и работников лесного сектора к восстановлению, повторному заболачиванию и сохранению водно-болотных угодий в тех сельских районах, где расположены обширные торфяники;

4) содействие развитию устойчивой биоэкономики, в том числе в рамках инициативы по связыванию (выращиванию) углерода, и в результате получение дополнительного дохода от реализации предусмотренных процедур (особенно пилотных инициатив в своих регионах).

Целесообразно в рассматриваемом вопросе выделить и Лесную стратегию ЕС, предусматривающую ряд действий, направленных на сохранение благоприятной экологической обстановки в сельской местности (в их числе, например, посадка 3 миллиардов деревьев к 2030 году). Обозначенные в данной стратегии инициативы:

1) способствуют созданию рабочих мест, в том числе за счет мероприятий по восстановлению лесных массивов;

2) помогают фермерам и сельским сообществам адаптироваться к последствиям изменения климата, в том числе путем защиты своих посевов от участвовавших неблагоприятных погодных явлений (наводнения, засухи и т. д.);

3) продвигают диверсификацию деятельности и доходов на селе.

В ходе реализации данных проектов планируется активное привлечение сельских сетей и муниципалитетов к процессам принятия различных решений по ключевым инициативам, а также вовлечение в реализацию выработанной стратегии фермерских и других аграрных хозяйств, что особенно важно с точки зрения использования данного опыта в отечественной практике (более детально эти практики раскрываются в следующей рекомендации).

Вторая рекомендация. Следующим важным аспектом европейского опыта организации рассматриваемой государственной политики является ее реализация с опорой:

1) на местные сообщества;

2) фермерские хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы.

Относительно первого следует отметить, что реализация государственных директив одновременно с решением местных задач в области сельского развития с помощью активного участия в данных процессах сельских сообществ отличается в границах ЕС многолетними устойчивыми практиками, осуществляемыми в русле концепции LEADER на протяжении трех последних десятилетий и имеющими положительные результаты [8]. С 2014 года к концепции LEADER (Liaison Entre Actions De Développement De L'économie Rurale), основанной на тесной связи между различными видами деятельности для развития сельской экономики, добавляется еще один важный подход CLLD (Community-Led

Local Development), означающий сельское развитие, руководимое местными сообществами. В результате поддержка местных инициатив по разработке и реализации пилотных и других проектов, направленных на решение экономических, социальных и экологических проблем на селе, привлекает довольно крупные объемы государственных денежных средств (в период 2014–2020 гг. – примерно 919,0 млн евро в год) из Европейского фонда развития сельских территорий (EAFRD), охватывает 61 % сельского населения (почти все сельские территории ЕС, в том числе 217 неблагополучных сельских районов), базируется на деятельности 3 000 местных инициативных групп (LAG), которые:

- 1) включают представителей различных сфер сельской экономики (ни один сектор не может представлять более 49 %);
- 2) не совпадают с административными границами районов;
- 3) представляют территории с населением от 10 до 150 тыс. человек;
- 4) функционируют чаще всего в форме некоммерческих организаций;
- 5) разрабатывают программы и проекты, принимая их на основе консенсуса;
- 6) после утверждения специальными комиссиями ЕС программы (проекты) финансируются из EAFRD на 80 % (в удаленных и труднодоступных районах на 90 %) [2].

Более того, на основе семи принципов деятельности LAG (подход «снизу вверх», территориальность, местная уникальность, партнерство и сотрудничество, многосекторальность, социальные сети, инновации) одновременно реализуются общеевропейские цели и местные приоритеты, при этом преимуществом стратегий сельского развития, формируемых в рамках подходов LEADER/CLLD, является возможность сельских сообществ своевременно и адекватно реагировать на растущее разнообразие и сложность возникающих проблем [9]. Как показывает практика, различия между странами и регионами перманентно усиливаются (наблюдаются процессы дивергенции в развитии территорий, несмотря на постоянное стремление к сближению, наблюдаемое в современной политике многих стран), в результате чего становится все сложнее решать возникающие проблемы с помощью стандартных политических инструментов, разработанных сверху, даже если они реализуются через местные административные структуры. Поскольку стратегии CLLD разрабатываются, а проекты выбираются местным населением, то решения могут быть наилучшим образом адаптированы к местным потребностям, а LAG может развиваться благодаря энергии местных заинтересованных сторон, включая молодежь.

Подчеркнем, что стратегии LEADER/CLLD являются, как правило, более гибкими по сравнению

с другими подходами. В настоящее время они сосредоточены на таких аспектах, как последствия изменения климата, социальная интеграция, усиление связей между городом и деревней, эколого-охранные проблемы и другие [10]. Хотя подход CLLD был первоначально разработан непосредственно для сельских территорий при активной поддержке Европейского фонда развития сельских территорий, а затем успешно применен в прибрежных районах с финансированием из Европейского фонда морского судоходства и рыболовства, сегодня он распространяется на различные сферы деятельности, поддерживаемые Европейским социальным фондом и Европейским фондом регионального развития.

Еще одной важной опорой в реализации политики поддержки сельских территорий в странах – членах ЕС являются фермерские хозяйства и образуемые ими кооперативы. Главные постулаты этого подхода заключаются в том, что, во-первых, аграрные хозяйства имеют достаточный потенциал для того, чтобы быть конкурентоспособными (особенно с учетом постоянной помощи, оказываемой им государством); во-вторых, государство не обделяет их вниманием и сегодня, но уже с расчетом на то, что, будучи экономически эффективными, они будут выполнять разнообразные социальные и экологические функции и осуществлять хозяйственную деятельность с помощью приемлемых для общества технологий [11]. В результате фермерские хозяйства и сельскохозяйственные кооперативы получают государственную поддержку и как основные хозяйствующие субъекты в сельском пространстве, и как многофункциональные артефакты, не только выполняющие на селе свою основную функцию (производство сельскохозяйственной продукции и сырья), но и обуславливающие своей деятельностью всевозможные социальные и экологические экстерналии [12].

Имея право на такую поддержку в рамках Единой сельскохозяйственной политики ЕС, европейские фермеры получают ее из Европейского сельскохозяйственного фонда (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF) в русле первого компонента CAP (поддержка доходов) и из Европейского сельскохозяйственного фонда развития сельских территорий (European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD) по условиям второго компонента CAP (стимулирование общественно значимых видов деятельности на селе). Согласно регламенту № 1305/2013, фермеры получают из средств EAFRD по 3 000 евро (на одно хозяйство) для поддержки схем качества сельскохозяйственной продукции, а также пользуются компенсационными выплатами как за инвестиции в физические активы сельскохозяйственного сектора экономики и в активы в области переработки и сбыта сельскохозяйственной продукции (от 40 до 75 % в зависимости от региона), так и за инвестиции в производ-

ственные активы на селе и в производственную инфраструктуру (до 100 %). Конкурентоспособность фермерских хозяйств поддерживается выплатами на развитие бизнеса (в том числе неаграрного, к примеру, экотуристического) в размере 70 000 евро на одно хозяйство для молодежи и женщин, для остальных начинающих фермеров – 15 000 евро (также на одно хозяйство), 70 000 евро на бенефициара для развития несельскохозяйственного бизнеса на селе. Причем значимыми факторами для привлечения молодежи на село является использование инструментов поощрения государствами – членами ЕС расширения возможностей образования, профессиональной подготовки и трудоустройства молодых людей в сельских и отдаленных районах, прежде всего, в рамках программы Youth Guarantee and the European Education Area (Усиленная гарантия для молодежи) [13].

На постоянной основе осуществляются выплаты фермерам и за устойчивые методы ведения сельского хозяйства («зеленые прямые платежи»), которые они получают помимо базовых выплат. Кроме того, производится финансирование мероприятий по развитию сотрудничества и кооперации на селе (созданию и функционированию сельскохозяйственных кооперативов, групп взаимопомощи, проведению сельских форумов, развитию сельских движений по изучению и распространению традиций, культуры и т. д.), а с точки зрения экологии немаловажным является финансирование участия фермеров (и местного населения) в экосистемных мероприятиях на контрактной основе (поддержка биоразнообразия, облесение, мероприятия по предотвращению эрозии почвы). В целом же особенность организации CAP такова, что многие приоритеты реализуются с опорой именно на фермерские хозяйства (через различные стимулирующие мероприятия) [14] и лишь 14,8 % расходов EAFRD не имеют непосредственного отношения к фермерству, соответствуя неаграрным статьям финансирования, среди которых расходы на обеспечение программ LEADER (7,1 %) и финансирование сельской инфраструктуры (6,1 %). Продвижение в рамках CAP подхода, предполагающего поддержку аграрных хозяйств лишь тогда, когда они одновременно с основной деятельностью решают разнообразные социальные и экологические вопросы, а следовательно, являются надежными помощниками государства в развитии сельских территорий, достойно подробного изучения и инкорпорирования в отечественную практику, тем более в нашей стране подобный опыт имел место: в советское время для совхозов (колхозов) выполнение социальных и экологических функций было общепринятым и довольно успешным.

Третья рекомендация. Актуальным направлением государственной политики в области сельского развития, которое заслуживает особого внимания и ученых, и практиков, является «оживле-

ние» сельских территорий в странах – членах ЕС путем диверсификации сельской экономики (в том числе благодаря развитию экосистемных услуг), поддержки всевозможных инноваций (организационных, технологических и других), особого отношения к удаленным и слабо развитым сельским районам, применения современных возможностей (цифровизации прежде всего) для решения проблем удаленных муниципалитетов.

Что касается развития сельской экономики путем диверсификации, важно отметить движение данного процесса в направлении «зеленого» курса, актуальность которого очевидна не только для стран Европы, но и для Российской Федерации (для мировой экономики в целом). Уместно отметить, что актуальность решения экологических и климатических проблем для российской экономики была обозначена на заседании наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив (16 декабря 2021 г.) президентом Российской Федерации В. В. Путиным, подчеркнувшим, что экологическая повестка выходит на первое место и будет даже по бизнес-интересам обгонять вопросы, связанные с другими направлениями, которые сегодня кажутся важными. Примечательно, что развитие экосистемных услуг, связанных с преодолением негативных последствий изменения климата и ухудшения экологии, не только обладает высокой общественной значимостью, но и означает широкие возможности для сельской занятости и роста доходов сельского населения [7]. Безусловно, по мере роста производительности сельскохозяйственного труда (как результат внедрения новой техники и современных технологий) занятость в сугубо аграрной сфере экономики будет постепенно сокращаться, поэтому возможности расширения спектра деловой активности, связанной с сохранением экосистемы (а именно восстановлением, сохранением и приумножением биоразнообразия, совершенствованием управления водными ресурсами, предотвращением эрозии почвы, повышением эффективности использования водных ресурсов и энергии в сельском хозяйстве, снижением выбросов парниковых газов и аммиака, содействием сохранению и секвестрации углерода в сельском и лесном хозяйстве, развитием лесных территорий и повышение жизнеспособности лесов), по сути, означают для сельских территорий рост их привлекательности и для жизнедеятельности сельского населения, и для досуга городских жителей. Содействие со стороны государства созданию соответствующих видов занятости, финансируемых из бюджетов различных уровней, поддержка на селе традиционных промыслов, учреждений социальной сферы, становятся приоритетом политики сельского развития, обмен опытом в реализации которой может иметь мультипликативный эффект для всего международного сообщества.

Относительно второго направления «оживления» сельской экономики (развитие, основанное на науке и инновациях) следует отметить, что сельская инфраструктура всегда была менее приспособленной как для генерации, так и для внедрения научных открытий и разного рода инноваций. Причин тому множество, но в числе основных из них следует обозначить:

1) большую консервативность исследуемой отрасли экономики (сельского хозяйства);

2) концентрацию исследовательских центров (и научных кадров) за пределами сельского пространства (в урбанизированных центрах).

Однако инновации (технологические, организационные) имеют для села и аграрного производства не меньшую значимость по сравнению с городом и промышленным производством. В связи с этим динамичное развитие сельских территорий невозможно без привлечения самых передовых (новаторских) идей, технических решений и технологических разработок, которые в значительной мере обуславливают успешное решение различных проблем: социальных (удовлетворение потребностей селян в услугах медицины, образования, культурного досуга); бытовых (обеспечение жильем, транспортом и т. д.); производственных (снижение в сельском труде физических нагрузок, монотонности, зависимости от погодных условий). Помимо серьезных вложений европейских государств в развитие научных исследований и разработок, связанных с аграрной отраслью экономики и сельской инфраструктурой, имитации заслуживают и другие направления (инструменты) повышения инновативности сельской реальности, реализуемые CAP [15]. К таковым можно отнести:

1) создание (при поддержке EAFRD) «платформы возрождения сельских территорий» – новой институциональной структуры, призванной стать универсальным центром сотрудничества, объединяющим сельские сообщества, участников сельских проектов, местные власти,;

2) развитие в рамках CAP современной (построенной на цифровых технологиях) системы консультаций и передачи информации по таким вопросам, как законодательные требования (в том числе экологические) к аграрному и неаграрному бизнесу на селе, благоприятные для климата и окружающей среды методы ведения сельского хозяйства, предусмотренные в программах развития сельских районов (федеральных, региональных, местных) разнообразные меры поддержки [16].

Особое отношение в содержании CAP заложено к удаленным, труднодоступным и другим сельским районам, имеющим природные (и прочие) ограничения. Так, руководителям малых и средних хозяйств, а также предпринимателям, ведущим сельскохозяйственную (социально направленную) деятельность на территориях с естественными ограничениями, оказывается адресная поддержка,

что позволяет сохранять большее число рабочих мест и укреплять социально-экономическую структуру таких сельских районов. Кроме того, реализуется определенная комбинация мер, позволяющая своевременно решать актуальные для сельского хозяйства проблемы, помогать в адаптации населения районов со сложными условиями к последствиям изменения климата. К примеру, отмеченная выше «платформа возрождения сельских территорий» путем обмена информацией и передовым опытом в отношении инструментов и стратегий развития призвана поддерживать преимущественно те сельские территории, которые в большей степени страдают от потери населения, его старения, отсутствия экономических возможностей [17].

Дифференциация размеров оказываемой помощи по всем ее направлениям (дополнительные выплаты фермерам, особые условия финансирования агроэкологических и климатических мероприятий, активная поддержка мероприятий в рамках программ LEADER) не только вселяет надежду на оживление сельского развития в данной группе районов, но и уже демонстрирует очевидные положительные результаты (сокращение оттока населения, рост производительности сельскохозяйственного труда, развитие социальной инфраструктуры, улучшение транспортной и иной связи).

Несомненный интерес для организации политики в отношении сельских районов, удаленных от городских агломераций и испытывающих существенные сложности по причине имеющих в них место природных и демографических проблем (самые северные районы с низкой плотностью населения, островные, приграничные, горные районы), представляют практики тесной интеграции таких районов между собой в достижении обозначенных для ускорения развития сельских территорий целей. В то время как пригородные районы заинтересованы в сплочении и консолидации с городами (включая совместное планирование, развитие сотрудничества и т. д.), удаленные сельские территории могут получать всевозможные мультипликативные эффекты от активного взаимодействия между собой (реализация совместных проектов, создание общих элементов социальной и производственной инфраструктуры и прочее). Данное направление развития, как и дифференцированный подход к различным кластерам районов в целом (учет их специфики, применение особых инструментов мотивации), является, по сути, перспективной концепцией эволюции государственной политики поддержки сельских территорий в Российской Федерации и других странах, заинтересованных в успешном сельском и гармоничном пространственном развитии.

И последний аспект, имеющий большое значение для «оживления» сельских районов, обозначенный в качестве приоритетного в рассматриваемой европейской политике и выходящий на первый план в политике отечественной, касается исполь-

звания самых современных технологических и социальных новшеств, без которых достичь конвергенции (или хотя бы переломить нарастающую тенденцию к усилению дивергенции) между сельским и городским развитием невозможно [17]. В европейском пространстве к таким новшествам следует отнести продвижение программ SMART VILLAGES, INTERREG, нацеленных на обеспечение привлекательности сельских районов, а также реализацию пилотных мероприятий, направленных на успешное сельское развитие, подобных имеющим сегодня место Small Places Matter (Маленькие места имеют значение) или Smart Rural 21 (Умное село XXI века).

Не менее важны в этом направлении мероприятия, включающие:

1) создание «центра сельских инноваций, экспертизы и обучения»;

2) комплекс проектов, нацеленных на достижение «умных» сельских сообществ, создание «умных» деревень;

3) инициативы, нацеленные на формирование социальной ответственности за улучшение здоровья и безопасность труда в сельском хозяйстве [18].

Различные ограничения, испытываемые сельским населением из-за низкой транспортной доступности, мотивировали государство направить существенные по объему средства на развитие мобильности в сельской местности посредством:

1) поддержки сельских муниципалитетов в выявлении передовых методов сельской мобильности:

2) использования мультимодальных услуг, основанных на цифровых технологиях.

В данном направлении предусматривается оптимизация устойчивых мультимодальных мобильных решений с использованием диджитализации. Опираясь на опыт работы с подобными сетями (институтами) городской мобильности, планируется поддерживать сельские муниципалитеты в обсуждении и определении решений относительно обеспечения сельской мобильности. Улучшение сообщения между автомобильным, железнодорожным, водным и воздушным транспортом путем мультимодальности (применение нескольких видов транспорта при перемещении из одной местности в другую) повышает доступность сельских территорий, а использование при этом цифровых платформ (при покупке и бронировании билетов, согласовании маршрута) гарантирует людям возможность добираться до конечного пункта назначения с помощью наиболее подходящего, приемлемого по цене и экологически безопасного вида транспорта.

Возможности новейших технологий позволяют (в случае их активного применения) решать и многие другие (хотя, безусловно, не все) современные проблемы сельских поселений, к примеру, продвигаться в вопросах образования (через дистанционное обучение и повышение квалификации), обеспечения занятости сельских жителей (удаленная работа) и получения ими адекватных доходов.

В связи с этим заслуживает критической оценки и разумной имитации непосредственная поддержка из соответствующих европейских фондов (Европейский фонд регионального развития, Европейский фонд развития сельских территорий) таких мероприятий, как:

1) развертывание широкополосной связи в сельской местности;

2) повышение компетенций, необходимых для цифровой трансформации сельских территорий, включая цифровые навыки и предпринимательство;

3) продвижение цифровых инноваций и других новых технологий, в частности, искусственный интеллект, робототехника, решения для Интернета вещей (множество физических объектов, подключенных к интернету и обменивающихся данными), центры цифровых инноваций, способствующие развитию сельских территорий путем реализации новых европейских программ подобных Europe's Digital Decade: Digital Targets for 2030, Horizon Europe, Digital Europe Programme.

Обсуждение и выводы (Discussion and Conclusion)

В качестве обобщающих выводов по возможностям адаптации в российских условиях международной практики применения различных форм и видов господдержки развития сельских территорий можно предложить наиболее содержательные из них, а именно:

1) развитие сельских территорий необходимо рассматривать не только исходя из существующих там проблем, но и из имеющихся в их границах возможностей;

2) опыт стран – членов Европейского союза в плане поддержки сельского развития многогранен и разнообразен, имеет множество положительных результатов, содержит в себе важные аспекты, на которые и следует обратить пристальное внимание, в первую очередь, для того чтобы корректировать направления и инструменты политики поддержки сельских территорий в меняющихся условиях среды с наименьшими затратами, однако не может приниматься как руководство к действию без тщательного критического анализа;

3) с учетом множества сфер и задач, требующих от государства существенных затрат в контенте новых вызовов и угроз, в расчет следует принимать не только и не столько сугубо финансовые возможности решения проблем сельских поселений и ускорения их развития, но и те из них, которые опираются на государственно-частное партнерство, местные сообщества, территориальный потенциал;

4) сотрудничество, социальные сети, местное участие должны стать стержнем всех мероприятий, реализуемых современными государствами для достижения экономической, социальной и экологической устойчивости сельских территорий.

Обозначая поле для дальнейших теоретических дискуссий, эмпирических исследований и практико-

ориентированного анализа имеющихся в странах – членах ЕС опыта поддержки развития сельских территорий следует выделить такие аспекты, как:

1) конкретизация инструментов, мероприятий и мер, приемлемых для эффективной реализации предложенных в работе направлений поддержки;

2) структурирование объемов государственной поддержки данных направлений исходя из сложившихся непосредственно в Российской Федерации общественных приоритетов и имеющихся возможностей;

3) классификация отечественных сельских территорий для дифференциации оказываемой им помощи в целях конвергенции их развития;

4) выработка четких критериев оценки эффективности предпринимаемых мер для их дальнейшей корректировки и последующей оптимизации осуществления государственной политики в области сельского развития в целом.

Благодарности (Acknowledgements)

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07315.

Библиографический список (References)

1. Report from The Commission to the European Parliament and the Council 14-th Financial Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) 2020 Financial Year [e-resource]. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52021DC0539> (date of reference: 19.12.2021)
2. Nazzaro C., Marotta G. The Common Agricultural Policy 2014–2020: Scenarios for the European Agricultural and Rural Systems // *Agricultural Economics*. 2016. No. 4. Article number: 16
3. Carey M. The Common Agricultural Policy's New Delivery Model Post-2020: National Administration Perspective // *EuroChoices*. 2019. Vol. 18. No. 1. Pp. 11–17.
4. Alons G., Zwaan P. New Wine in Different Bottles: Negotiating and Selling the CAP post-2013 Reform // *Sociologia Ruralis*. 2015. No. 56 (3). Pp. 349–370.
5. Dupraz P., Guyomard H. Environment and Climate in the Common Agricultural Policy // *EuroChoices*. 2019. Vol. 18. No. 1. Pp. 18–25.
6. Roth S., Valentinov V., Kaivo-oja J., Dana L.-P. Multifunctional Organisation Models // *Journal of Organizational Change Management*. 2018. No. 31 (7). Pp. 1383–1400.
7. Cheng Z., Wang H., Xiong W., Zhu D., Cheng L. Public-Private Partnership as a Driver of Sustainable Development: Toward a Conceptual Framework of Sustainability-Oriented PPP // *Environment, Development and Sustainability*. 2021. No. 23. Pp. 1043–1063.
8. Pawłowska A. Territorial Partnerships in Rural Regions – Neo-Institutional Perspective // *Polish Sociological Review*. 2017. No. 1. Pp. 95–108.
9. Servillo L., De Bruijn M. From LEADER to CLLD: the Adoption of the New Fund Opportunities and of their Local Development Options // *European Structural and Investment Funds Journal*. 2018. No. 6. Pp. 223–233.
10. Kokot J. ECA Audits of the CAP Highlight Issues that Tie into the Recent Agreement on the Future of the CAP // *ECA Journal*. 2021. No. 2. Pp. 61–66.
11. Mohd Som R., Omar Z., Ismail I. A., Alias S. N. Understanding Leadership Roles and Competencies for Public-Private Partnership // *Journal of Asia Business Studies*. 2020. No. 14. Pp. 541–560.
12. Neumeier S. Social Innovation in Rural Development: Identifying the Key Factors of Success // *Geographical Journal*. 2017. No. 183. Pp. 34–46.
13. Unnevehr L. J. Between Farmers and Consumers // *Nature Food*. 2021. No. 2. Pp. 392–393.
14. Arora N. K. Impact of Climate Change on Agriculture Production and its Sustainable Solutions // *Environmental Sustainability*. 2019. No. 2. Pp. 95–96.
15. Kim K. The Characteristics of Practical Farm for Young Farmers // *The Journal of Rural Society*. 2021. No. 31 (1). Pp. 363–396.
16. Petit M. Another Reform of the Common Agricultural Policy: What to Expect // *EuroChoices*. 2019. Vol. 18. No. 1. Pp. 34–39.
17. Golovina S. G., Smirnova L. N., Ruchkin A. V. Education Is an Important Factor of Human Capital Development in Rural Territories // *E3S Web of Conferences*. 2021. Vol. 282 (2). Article number 08006.
18. Golovina S., Mikolaychik I., Poltarykhin A., Zhuravlev P. The Impact of Human Capital on the Success of an Agricultural Cooperative (example of “Arla Foods”) // *Siberian Journal of Life Sciences and Agriculture*. 2021. Vol. 13. No. 2. Pp. 262–283.

Об авторах:

Светлана Георгиевна Головина^{1, 2}, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник НИИ аграрно-экологических проблем и управления сельским хозяйством¹, главный научный сотрудник Института анализа и прогнозирования развития сельских территорий², ORCID 0000-0002-1157-8487, AuthorID 149863; +7 909 146-40-64, kkrav84@mail.ru

Алексей Владимирович Ручкин¹, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры менеджмента и экономической теории, ORCID 0000-0002-6981-3080, AuthorID 615361; +7 909 022-78-24, alexeyruchkin87@gmail.com

Иван Николаевич Миколайчик³, доктор сельскохозяйственных наук, профессор, проректор по научной работе, ORCID 0000-0001-5189-2174, AuthorID 149861; +7 912 522-64-64, min_ksaa@mail.ru

¹ Уральский государственный аграрный университет, Екатеринбург, Россия

² Российский государственный аграрный заочный университет, Балашиха, Россия

³ Курганская государственная сельскохозяйственная академия имени Т. С. Мальцева, Лесниково, Россия

European experience in rural areas supporting: recommendations for implementation in Russian practice

S. G. Golovina^{1,2✉}, A. V. Ruchkin¹, I. N. Mikolaychik³

¹ Ural State Agrarian University, Ekaterinburg, Russia

² Russian State Agrarian Correspondence University, Balashikha, Russia

³ Kurgan State Agricultural Academy, Lesnikovo, Russia

✉ E-mail: s_golovina@yahoo.com

Abstract. The purpose of this article is to familiarize the scientific community, politicians and practitioners with the main results of the research on identifying opportunities of using the experience of European Union member states in the organization and implementation of support for rural areas in the current domestic environmental conditions, taking into account their significant fluctuations. In the course of the work, various overview and analytical research methods were used. Also, the EU legislation, on the basis of which state policy in the field of rural development is currently being implemented, was carefully studied. To formulate recommendations, the most significant results of domestic and foreign scientific research published in recent years were summarized. As a result, as the main elements (directions, mechanisms, tools) of the European policy of support for rural development, worthy of attention for the development of a similar domestic policy, the article presents such of them as a general (comprehensive) approach to organizing support for rural areas and the agricultural sector of the economy, to defining its goals, priorities, implementation measures; experience in using local initiative groups to implement national and European plans to address issues of social, environmental, climatic development agenda in a situation of today's challenges and threats, as well as the practice of implementing measures of Common Agricultural Policy (CAP) on rural development, relying on farms and agricultural cooperatives; options for applying social and technological innovations for "revitalizing" underdeveloped rural areas; for integrated (rural and urban) development of rural areas adjacent to urban centers. The scientific and practical significance of the proposed recommendations lies in their meaningfulness and timeliness.

Keywords: European Union, rural areas, government support, Common Agricultural Policy, international experience.

For citation: Golovina S. G., Ruchkin A. V., Mikolaychik I. N. Evropeyskiy opyt podderzhki sel'skikh territoriy: rekomendatsii po vnedreniyu v rossiyskuyu praktiku [European experience in rural areas supporting: recommendations for implementation in Russian practice] // Agrarian Bulletin of the Urals. 2022. No. 02 (217). Pp. 71–81. DOI: 10.32417/1997-4868-2022-217-02-71-81. (In Russian.)

Date of paper submission: 20.12.2021, **date of review:** 12.01.2022, **date of acceptance:** 17.01.2022.

Authors' information:

Svetlana G. Golovina^{1,2}, doctor of economic sciences, professor, chief researcher of the Research institute of agricultural and environmental problems and agricultural management¹, chief researcher of the Institute of analysis and forecasting of rural development², ORCID 0000-0002-1157-8487, AuthorID 149863; +7 909 146-40-64, kkrav84@mail.ru

Aleksey V. Ruchkin¹, candidate of sociological sciences, associate professor, associate professor of the department of management and economic theory, ORCID 0000-0002-6981-3080, AuthorID 615361; +7 909 022-78-24, alexeyruchkin87@gmail.com

Ivan N. Mikolaychik³, doctor of agricultural sciences, professor, acting vice-rector for research, ORCID 0000-0001-5189-2174, AuthorID 149861; +7 912 522-64-64, min_ksaa@mail.ru

¹ Ural State Agrarian University, Ekaterinburg, Russia

² Russian State Agrarian Correspondence University, Balashikha, Russia

³ Kurgan State Agricultural Academy, Lesnikovo, Russia