

контексте многообразие деятельности, осуществляемой фермером как основной составляющей сельского мира, становится определяющим элементом сельского развития.

2. ВНЕДРЕНИЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ

Сообщество выстроило свою сегодняшнюю деятельность в социальных, политических и экономических условиях, глубоко изменившихся по сравнению с теми, в которых оно начало существовать, неизменно соотносясь с появлявшимися со дня его основания все новыми и новыми потребностями.

Внимание Сообщества к сельскому пространству во всей его полноте, т.е. внимание к многообразию составляющих его элементов, сопровождало весь процесс развития ОСХП. Однако интерес к действиям в этой перспективе проявился со всей очевидностью в инструментах осуществления *региональной политики*, относящейся к регионам в географическом смысле, т.е. как к отдельным частям территории.

Политика экономического и социального сплочения

Сначала эта политика понималась как оценка последствий проведения европейской политики по разным направлениям на региональном уровне, затем, после вступления в силу Единого европейского акта, она превратилась в самостоятельную деятельность Сообщества, в *политику экономического и социального сплочения*, инструментами которой являются межотраслевые мероприятия.

Так, Интегрированные средиземноморские программы, предусмотренные регламентом № 2088/85 1985 г., направлены на выполнение координированных действий по разным структурам для того, чтобы сбалансировать неравномерное развитие отдельных областей. Они относятся к различным — рассматриваемым в тесной взаимосвязи — отраслям экономической деятельности на определенной территории, таким как сельское хозяйство, ремесла, промышленность, услуги, туризм. То, что все эти европейские мероприятия бы-

ли предусмотрены для разрешения проблем отдельных регионов и, в их пределах, отдельных районов, приводит к их *диверсификации*, или к разному значению намеченных социально-экономических целей даже на одной и той же региональной территории. Среди этих целей главная роль предназначена сельскохозяйственному переустройству, поскольку сельское хозяйство имеет первостепенную важность в ИСП (РМ). И действительно, в определенных регионах сельское хозяйство не только играет важнейшую роль в производственном плане, но и по своей природе представляет эпицентр системы, стремящейся к интеграции в силу своего территориально-ландшафтного элемента, а также потому что решающим фактором является порядок использования почв. Ведение сельского хозяйства способствует разрешению проблемы управления окружающей средой и охраны природного достояния сельской территории. Кроме того, развитие других отраслей экономики, дополняя доходы сельского населения, позволяет создать стабильность и поощрять постоянное проживание людей на этой территории.

Введенная Единым европейским актом социальная и экономическая политика сплочения ставит основной целью сближение уровней неравномерного развития различных европейских регионов и указывает путь к реформе структурных фондов.

Таким образом, принцип диверсификации пронизывает всю политику европейской деятельности.

Осуществление реформы структурных фондов 1988 г. внедрило стратегию, более интегрированную в развитие регионального управления. Мероприятия по сельскому развитию включают программы не только финансирования сельскохозяйственных предприятий и оказания поддержки молодым фермерам в самом начале их деятельности, но и развития туризма и ремесел, а также финансирования проектов создания сельских инфраструктур. Именно в эти рамки — и культурного характера тоже — вписывается в 1993 г. Маастрихтский договор, включивший ст. 130А в ч. XIV под названием «Экономическое и социальное сплочение», в соответствии с

которой одной из целей Сообщества является *устранение разрыва между уровнем развития разных регионов и отставания регионов, находящихся в менее благоприятных условиях для развития, включая сельские местности.*

Европейская политика сельского развития

Именно для упомянутых сельских местностей предназначается основная поддержка, предусмотренная политикой экономического и социального сплочения.

В Коркской декларации 1996 г., принятием которой завершилось Европейское совещание по сельскому развитию, утверждаются 10 пунктов программы сельского развития Евросоюза.

Пункт 1: «предпочтение сельской местности». *Устойчивое сельское развитие* должно стать *основополагающим принципом*, на котором зиждется вся европейская сельская политика; в целях сохранения и улучшения сельской местности ее необходимо *интегрировать в те направления политики Сообщества*, которые связаны с сельским развитием.

Пункт 2: «интегрированный подход». Политика сельского развития должна быть — как понятие — *полидисциплинарной*, а в своем применении — *многоотраслевой* и проводиться в территориальном измерении; она должна основываться на интеграции различных видов деятельности в одном и том же экономическом и социальном комплексе и, наконец, на интеграции сельского хозяйства в другие экономические виды деятельности, т.е. в услуги, в управление природными ресурсами, в развитие культуры, в туризм и в рекреационные мероприятия.

Пункт 3: «диверсификация». Подчеркивается разнообразие социальной и экономической деятельности, основанной на целом ряде инициатив.

Пункт 4: «устойчивость развития». Речь идет о том, что политика, которая содействует сельскому развитию, должна стремиться к сохранению сельского ландшафта (природные ресурсы, биоразнообра-

зие и культурная самобытность), чтобы передать его будущим поколениям.

Пункт 5: «субсидиарность». Принцип, который необходимо соблюдать ввиду различия, существующего между отдельными сельскими местностями в Европе.

Пункт 6: «упрощение». Политика сельского развития — прежде всего сельского хозяйства — должна обеспечиваться упрощением законодательства.

Пункт 7: «программирование».

Пункт 8: «финансовая часть». Речь идет о том, что нужно поощрять обращение к местным финансовым ресурсам в целях оказания поддержки проектам сельского развития.

Пункт 9: «администрация». Здесь говорится о том, что необходимо осуществлять особые мероприятия с тем, чтобы сделать работу более эффективной.

Пункт 10: «оценка и научные исследования». Указывается на необходимость обеспечить прозрачность процедуры, правильное использование государственных денежных средств, поощрять проведение научных исследований.

Эти пункты принятой в Корке программы сельского развития обязывают учитывать сельское развитие при любой оценке относящихся к ОСХП мероприятий.

Так, в докладе «Общая сельскохозяйственная политика и сельская политика в Европе» — ОСХПСПЕ (CARPE), подготовленном созданной Европейской комиссией в 1997 г. группой экспертов (по аграрной экономике, сельской социологии, окружающей среде, сельскому развитию, анализу положения на рынке и политэкономии), *сельская политика была поставлена в неразрывную связь с ОСХП. В докладе целью общеевропейской сельскохозяйственной и сельской политики ставится обеспечение ведения экономически эффективного и устойчивого в свете охраны окружающей среды развития, а также стимулирование интегрированного развития сельских местностей в Европейском Союзе. Таким образом, провоз-*

глашаются три основы этой политики, базирующиеся на ст. 39, 130А и 130R Договора.

Повестка дня 2000

Стремление к политике комплексного развития всей сельской территории нашло свое выражение в представленном Комиссией 16 июля 1997 г. сообщении «Повестка дня 2000», в котором описываются крупномасштабные перспективы развития Союза и его политика в начале третьего тысячелетия. В ряду «новых реформ» приводится и *политика развития всей сельской местности*, где решающая роль отводится сельскому хозяйству. Будущая эволюция охватывает не только рынок сельскохозяйственной продукции, но и местную экономику сельских территорий. В этом контексте новые возможности развития усматриваются во все возрастающем значении охраны окружающей среды и в рекреационной деятельности. Хотя подчеркиваются важные изменения, произошедшие в интеграции политики сельскохозяйственных структур в более широком социально-экономическом контексте сельских местностей, и значение, приданное экологическому измерению ОСХП, нельзя не признать, что «сельская политика Европейского Союза все еще представляет собой ряд отдельных соположенных направлений (политика сельскохозяйственных рынков, структурная и экологическая политика), использующих весьма сложные и лишенные общей связи инструменты».

В политическом соглашении Совета по сельскому хозяйству от 22 февраля — 11 марта 1999 г. уточняются следующие пункты «новой политики сельского развития»: 1) экономическая эффективность, связанная с созданием комплексной сельскохозяйственной отрасли и усилением *лесной отрасли*; поддержка должна направляться на приспособление этого сектора к рыночным условиям, отдавая предпочтение производству *качественных продуктов*, что открывает новые горизонты на рынке сбыта; 2) экологическая устойчивость, связанная с внедрением новых практических методов

экстенсивного и экосовместимого сельского хозяйства; 3) интегрированное развитие сельских местностей, связанное с осуществлением деятельности *infra* и *extra* по отношению к предприятию со стороны фермера; с «жизнеспособностью» сельскохозяйственных предприятий, где неполный рабочий день (*part-time*) успешно вписывается в понятие полифункциональности; с принятием новых мер по содействию уходу за окружающей средой в лесном секторе.

Содержащиеся в приведенных выше документах «политические» указания были затем перенесены в различные документы, регламентирующие конкретные действия, последним из которых является регламент по оказанию помощи сельскому развитию.

Как уже говорилось (см. § 6 гл. IV), этот регламент закладывает основы политики комплексного сельского развития в дополнение рыночной политики так, чтобы вложения в сельское хозяйство более эффективно, чем прежде, содействовали обустройству местности и охране окружающей среды.

Сельское развитие — вторая основа ОСХП

Поддержание жизнеспособных сельских местностей и их экономическое развитие путем направления на рынок всего богатства ресурсов, которыми они располагают, становится основной составляющей ОСХП. Таким образом, *сельское развитие — это вторая основа ОСХП*.

О важном значении этого коренного изменения свидетельствуют финансирование мер сельского развития во всех сельских местностях Европейского Союза и передача наиболее существенной части уже выделенных для этой цели фондов из Подразделения ориентации в Подразделение гарантий.

Из вышесказанного вытекает весь курс общеевропейской политики сельского развития, отличающейся особыми принципами, целями, мероприятиями (и финансовыми средствами), как это схематически отображено в приведенной ниже таблице.

СЕЛЬСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И СЕЛЬСКАЯ ПОЛИТИКА

Европейская			политика		сельского		развития	
Когда начинается	1988 г.: реформа структурных фондов (рег. 2053/88, ст. 3)	1990: ст.130А, часть XIV Договора	Интеграция европейской политики	Диверсификация экономики (интегрированный и многоотраслевой подход)	Субсидиарность	Упрощение		
Принципы	Устойчивость сельского развития	Улучшение качества жизни (охрана окружающей среды и доступ к услугам первой необходимости)	Сохранение жизнеспособных общин: - конкурентоспособное сельское хозяйство; - развитие местной экономики; - охрана культуры и традиций	Исследования в отраслях: с/х, лесоводство, сельское развитие	Программа о генетических ресурсах			
Задачи	Экономическое и социальное сплочение	Улучшение качества жизни (охрана окружающей среды и доступ к услугам первой необходимости)	Сохранение жизнеспособных общин: - конкурентоспособное сельское хозяйство; - развитие местной экономики; - охрана культуры и традиций	Исследования в отраслях: с/х, лесоводство, сельское развитие	Программа о генетических ресурсах			
Мероприятия	Программы структурных фондов	Сопроводительные меры к ОСХП	Исследования в отраслях: с/х, лесоводство, сельское развитие	Программа о генетических ресурсах				

3. ИНСТРУМЕНТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ

В целях осуществления европейской политики сельского развития предусматриваются такие инструменты, как структурные фонды и сопроводительные меры к реформе ОСХП.

Структурные фонды. Интегрированное сельское развитие является результатом осуществления четырех задач (они предусмотрены в регламенте № 2081/93, который изменяет регламент № 4253/88). Задача № 1 заключается в развитии отсталых регионов; задача № 5a содействует — на всей территории Сообщества — преобразованию аграрных структур; задача № 5b касается исключительно развития отдельных сельских местностей; задача № 6 предназначена для регионов с чрезвычайно низкой плотностью населения, расположенных в Финляндии и Швеции.

Для реализации этих задач предусматриваются следующие средства: *региональные программы*, направленные на удовлетворение особых потребностей регионов (задачи № 5b, № 1 и № 6); *горизонтальные действия* (задача № 5a), которые предусматривают меры как по преобразованию сельскохозяйственных структур (производственных, сбыта и переработки), так и по улучшению качества продукции и диверсификации сельскохозяйственной деятельности (агротуризм, ремесла, типичные продукты); начавшаяся в 1991 г. инициатива ЛИДЕР (LEADER) (связь между действиями по развитию сельской экономики), которая — в целях развития местностей, указанных в задачах № 1 и 5b), — направлена на финансирование местных инициатив в таких секторах, как производство и продажа продуктов сельского хозяйства, лесоводство и рыболовство, а также в области развития туризма, проведения рекреационных мероприятий и т.д.

Сопроводительные меры к реформе ОСХП — это агроэкологические меры (регламент № 2078/92 от 30 июня 1992 г.), направленные на ограничение производства продукции, при поощрении экс-

тенсивного и экосовместимого сельского хозяйства, при этом считается «услугами» тот уход, который фермер предоставляет окружающей среде; лесные меры (регламент № 2080/92), которые предусматривают помощь для лесовосстановления на сельскохозяйственных землях, для текущего ремонта установок и для улучшения лесных площадей, премии как возмещение потери доходов; порядок досрочного ухода на пенсию (регламент № 2079/92), который содействует вступлению в дело молодых фермеров и дает возможность увеличить площадь сельскохозяйственных предприятий, граничащих с предприятиями пожилых фермеров, которые уходят на пенсию.

Дополняет вышеописанные меры регламент № 1257/99 о поддержке Сообществом сельского развития.

Этот регламент направлен на объединение в единый юридический комплекс предусмотренных разными регламентами мер по содействию сельскому развитию и тем самым на достижение цели упрощения европейских правовых норм в данной отрасли (об этом однозначно говорилось в п. 6 Коркской декларации). Заменяется регламент ЕФСХОГ о структурных фондах (регламент № 4256/88), четыре регламента о задаче № 5а (№ 950/97, 951/97, 867/90), три регламента о сопроводительных мерах к реформе ОСХП 1992 г. (№ 2078/92, 2079/92, 2080/92) и регламент о структурной поддержке лесоводства (№ 1610/89).

Меры по содействию сельскому развитию подразделяются, таким образом, на две категории: сопроводительные меры к реформе ОСХП 1992 г. (т.е. агроэкологические меры, меры по лесовосстановлению и досрочному уходу на пенсию), наряду с которыми проводится поддержка сельского хозяйства в районах с невыгодными природными условиями, среди которых значатся горные области, и так называемые меры по модернизации и диверсификации (инвестиции в сельскохозяйственные предприятия, обучение, поощрение инвестиций в структуры по переработке и сбыту,

дополнительная поддержка лесоводства и содействие перестройке и преобразованию в общем контексте сельского развития).

Первая категория помощи софинансируется Подразделением гарантий ЕФСХОГ. Система финансирования второй категории помощи формируется иначе, в соответствии с «региональным контекстом». В регионах (в их географическом понимании), где нужно осуществлять задачу № 1 структурных фондов (задача развития и структурного преобразования отсталых в своем развитии областей), финансирование мер по модернизации и диверсификации производится за счет Подразделения ориентации ЕФСХОГ; в регионах, где нужно выполнять задачу № 2 (преобразование регионов или частей регионов, где наблюдается сильный спад промышленного производства), и во всех других регионах финансирование осуществляется за счет Подразделения гарантий ЕФСХОГ.

4. НОВАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ ИНТЕГРИРОВАННОГО И ЭНДОГЕННОГО ТИПА

Перспективы сельского развития, представленные в Коркской декларации, подробно разработанные в сообщении «Повестка дня 2000» и воспринятые в единых и органических рамках регламента о поддержке сельского развития, представляют собой новую модель сельского развития.

Значимые особенности этой новой модели касаются метода и подхода к ее применению, определяя тем самым ее тип: она является моделью интегрированного и эндогенного типа.

Первая отличительная особенность модели заключается в интеграции, которая проявляется как в отношении всей деятельности вообще, так и в отношении связи между европейскими мероприятиями и национальными инициативами, а также в координации деятельности региональных и местных органов.

В частности, следует обратить внимание на интеграцию действий по сельскому развитию, особенность которых состоит в их межотрас-

левым характере: они относятся к разным — рассматриваемым во взаимосвязи — отраслям одного и того же социально-экономического контекста (сельское хозяйство, окружающая среда, ремесла, промышленность, услуги, туризм). Среди них сельское хозяйство представляет собой естественный эпицентр ввиду того важного значения, которое оно имеет в пределах отдельной территории.

Второй отличительной особенностью сельского развития является его эндогенный характер, т.е. обусловленность присущими сельскому пространству ресурсами, а также дифференциация на основе различных инициатив и местной типичности. Таким образом, задача, стоящая перед деятельностью по сельскому развитию, заключается в поощрении его полифункциональности (как в отношении сельских ресурсов, так и в отношении сельского хозяйства, содействуя местному многообразию деятельности), что придает еще большую ценность естественно-му своеобразию данной местности. Для сельскохозяйственного предпринимателя это значит и содействие производству типичных продуктов, имеющих отличия, связанные с оригинальными местными условиями производства и самобытностью мест происхождения, что в свою очередь обеспечивает для них как бы образование «ниши» на рынке, где можно действовать в условиях конкуренции, не основанной на ценах. Таким образом, конкурентоспособность перемещается с конкретного предприятия на территорию.

В конечном счете новая модель сельского развития завоевывает прочные позиции в пределах многогранной системы сосредоточенных в сельской местности социальных, экономических и культурных интересов, которая придает еще большую ценность сельской местности как таковой.

В новой реформе ОСХП 2003 г. начинающийся со слов «принимая во внимание» абз. 21 регламента № 1782/2003 устанавливает, что поддержка доходов фермера нацелена на обеспечение справедливого уровня жизни сельского населения, которое кроме всего прочего тесно связано с сохранением сельских местностей.