

Елена БОРОДИНА, А. БОРОДИНА

## МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К РАЗРАБОТКЕ ПОЛИТИКИ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ: УКРАИНА, РОССИЯ, ЕС

*Выявлены и обобщены научно-прикладные аспекты типизации сельских территорий в Европейском Союзе, Украине и России, отражающие формирование стратегий развития сельской местности, которые характеризуются осуществлением набора общих мероприятий для всех сельских территорий и специальных мероприятий для сельских территорий отдельных типов и под-типов. Предложено использование инструментов типизации для повышения уровня обоснованности украинской политики сельского развития.*

**Постановка проблемы.** В контексте социально-территориальной структуры государственного устройства двумя одинаково важными составляющими являются город (урбанизированные территории) и село (сельские территории). Их взаимосвязи и взаимодействия формируют основу гармоничной политической, экономической и социальной жизни общества и выступают одним из наиболее значимых критериев уровня социально-экономического развития страны в целом. Осознание этого в развитых странах мира сопровождается соответствующими мерами государственной поддержки – как в рамках аграрной политики, так и региональной политики, а их изучение способствует становлению нового научного направления в региональной экономике.

В странах с командной плановой экономикой в течение многих десятилетий основным путем развития сельских территорий был узкоотраслевой аграрный подход “сверху-вниз”. Это привело к однобокому аграрному развитию сельских территорий, нерациональному размещению производства и инженерной инфраструктуры и другим проблемам социально-экономического и демографического характера. Хотя провозглашенный в этих странах переход к рыночной системе хозяйствования был осуществлен два десятилетия назад, в отношении развития села преобладают устаревшие подходы, особенно это характерно для Украины. Примерами этого могут быть провозглашения новой властью в 2010–2011 гг. курса на интенсификацию крупного товарного аграрного производства, что свидетельствует об игнорировании общеизвестных отрицательных последствий таких стратегий на развитие сельских территорий. Секторальная политика может согласовываться с целями развития сельских территорий, может частично с ними конфликтовать, а может им и противоречить. Так, высокоинтенсивное аграрное производство приводит к сокращению занятости населения, социальному напряжению и дополнительной нагрузке на экологические системы. Интенсификация может обеспечить определенные положительные экономические эффекты в краткосрочном периоде, но в долгосрочной перспективе оборачивается значительными экономическими потерями для страны. Поэтому для эффективной и сбалансиро-

ванной жизнедеятельности сельских территорий данный подход требует существенного переосмысления и диверсификации.

Другой высокочрезвычайно затратный и низкоэффективный подход к формированию политики развития сельских территорий, который базируется на устаревших принципах централизованного регулирования развития села, является паспортизация сельских населенных пунктов для разработки программ их развития "сверху-вниз". В отечественных условиях ограниченности бюджетного финансирования программ сельского развития более эффективным и надежным является использование других источников информации по определению состояния сельских поселений с применением официальной статистической отчетности и определения типов сельских территорий. Типизация может использоваться как для системного описания и диагностики социально-экономического положения сел и разработки политики их развития, так и для осуществления задач государственной региональной политики. Построение типологий сельских регионов является элементом регионального анализа.

**Методология и цель исследования.** Типизация как выделение однородных групп явлений и процессов, которые объединяются общностью отдельных признаков или их совокупностью, является характерной для любой области знаний. Совокупность инструментов типизации имеет как теоретическое, так и практическое значение. Типизация как инструмент исследований развития сельских территорий применяется во всех странах и обуславливается пространственной их спецификой. С помощью систематизации фактического состояния территориального развития и установления основных типов явлений в сфере демографии, расселения, социально-культурного развития, экономической активности и т. п. можно разрабатывать соответствующие меры политического характера. Целью настоящей статьи является обобщение научно-методических и прикладных подходов к типизации сельских территорий в разных странах и Украине для разработки рекомендаций с целью удешевления и повышения уровня обоснованности направлений государственной поддержки развития села в отечественных условиях.

#### **Опыт Европейского Союза.**

В Европе широко используется типизация сельских территорий по демографическому признаку на основе критерия плотности населения. Соответственно по этому показателю выделяются три основных типа сельских территорий ЕС.

Тип 1. Преимущественно сельские территории (PR – Predominantly Rural region), которые характеризуются наличием значительной доли сельского населения (в селах проживает более 50% населения), а также высокой плотностью населения (до 150 чел. на 1 км<sup>2</sup>).

Тип 2. Экономически интегрированные или смешанные регионы (IR – Intermediate region). Это регионы, где в сельской местности проживает от 15 до 50% населения и которые имеют относительно благоприятные экономические условия развития, благодаря географическому расположению – привязка к транспортным магистралям.

Тип 3. Преимущественно городские или урбанизированные территории (PU – Predominantly Urban region). Это сельские территории, находящиеся на незначительных расстояниях от урбанизированных поселений, которые характеризуются долей сельского населения менее 15%. Их особенностью является постепенное преобразование в территории городского типа, с потерей сельской идентичности и природных ландшафтов.

В период с конца 1980-х до конца 1990-х гг. в странах Европейского Союза для отработки гибких политических подходов в рамках Общей Аграрной Политики (ОАП ЕС) и Региональной политики (РП ЕС) были выделены определенные типы

регионов, в зависимости от уровня их социально-экономического развития. В 2004 г. в связи с расширением ЕС, критерии, разработанные в конце 1990-х гг. были уточнены и дополнены по двум направлениям – сельское развитие и региональное развитие. В рамках этих дифференцированных подходов были выделены шесть типов регионов: с низким уровнем развития; регионы, требующие существенных изменений; регионы с весомой долей безработных; регионы с весомой долей безработных в возрасте до 25 лет; регионы с критической ситуацией в сельском хозяйстве; малозаселенные регионы.

К регионам с низким уровнем развития отнесены те, которые за последние три года до принятия решения об их отнесении к определенному типу, имели уровень ВВП на душу населения ниже 75% от среднего по ЕС. Они охватывают всю территорию Греции, Португалии, Ирландии, большую часть Испании, Италии и другие сельские регионы. Перечень регионов с самым низким уровнем развития пересматривается каждые пять лет.

Специально разработанные программы поддержки регионов с самым низким уровнем развития финансировались через Структурные фонды ЕС и были направлены главным образом на структурную перестройку. Мерами поддержки (инвестирование в создание рабочих мест, улучшение социальной инфраструктуры, проведение ирригации, обучение и повышение квалификации) было охвачено более 60% сельских регионов ЕС с населением почти 80 млн. чел. (22,2%).

Изменения направлений поддержки в следующий после расширения ЕС период (2000–2006 гг.) в этих регионах касались ориентации на научно-исследовательскую и инновационную деятельность; развитие человеческих ресурсов и информационного общества, совершенствование базовой инфраструктуры как важного фактора конкурентоспособности, что способствовало развитию дорог, связи, транспорта. Расходы достигли почти 70% общего финансирования Структурных фондов в этих регионах.

С 2004 г. количество регионов с самым низким уровнем развития в “старых” странах-членах ЕС, которые ранее попадали под этот тип регионов и получали соответствующую поддержку, постепенно сокращается, что вызывает естественное недовольство их национальных правительств.

К регионам, которые требуют существенных изменений, принадлежат регионы с уровнем безработицы выше среднего по ЕС, регионы, подвергшиеся воздействию промышленного спада, депрессивные регионы, где в течение трех последних лет наблюдалось резкое сокращение рабочих мест или жизненно важных секторов экономики, что привело к обострению проблемы безработицы. Кроме промышленных секторов, финансирование в этих регионах охватывает сферу услуг и рыболовство, а также сельскую местность с низкой плотностью населения, высокой долей занятых в аграрной отрасли, значительным уровнем безработицы и депопуляцией населения. Бюджет мер поддержки по этому направлению составляет 11,5% Структурных фондов, охватывает в среднем 18% населения ЕС, хотя в некоторых странах (Финляндия, Франция) этот показатель значительно больше и достигает 30%.

Регионы с весомой долей безработных и такие же регионы, с долей молодежи до 25 лет, были объединены в один тип в 1993 г. К ним относятся регионы с долговременной (более 1 года) безработицей с основной категорией безработных – молодежь до 25 лет. Критерий отбора региона – количество людей в возрасте до 25 лет, которые ищут работу. Основное направление мер поддержки – содействие профессиональной интеграции молодежи на основе модернизации системы образования, профессиональной подготовки и переподготовки кадров и содействия

трудоустройству. Финансирование на указанные цели предусмотрено осуществлять в размере 12,3% от общего бюджета Европейского социального фонда (ЕСФ) и любой регион может стать его реципиентом, но в том случае, если он уже не получает помощи как регион первого типа – с самым низким уровнем развития.

К мероприятиям в регионах с критической ситуацией в сельском хозяйстве, в рамках Общей аграрной политики (ОАП ЕС) отнесены два ключевых направления: ускоренная модернизация хозяйствующих структур и развитие сельских территорий в регионах, нуждающихся в ускоренном экономическом развитии.

Ускоренная модернизация сельскохозяйственных структур включает инвестиционную помощь; помощь молодым фермерам; помощь для организации повышения технической и экономической квалификации; помощь для поощрения ведения учета на фермах; специальную помощь на реорганизацию обслуживающих отраслей (заготовка, переработка и сбыт сельскохозяйственной продукции) и развитие лесного хозяйства. Финансирование этих мероприятий осуществлялось за счет средств Европейского сельскохозяйственного регулятивного и гарантийного фонда (ЕСРГФ).

Сельские территории с недостаточным уровнем экономического развития определялись по следующим критериям: высокая доля занятых в сельском хозяйстве; низкий уровень доходов в сельском хозяйстве; низкая плотность населения и / или выявленная тенденцией сокращения численности населения. Финансирование развития таких регионов проводилось за счет средств Европейского сельскохозяйственного регулятивного и гарантийного фонда (ЕСРГФ), Европейского фонда регионального развития (ЕФРР), Европейского социального фонда (ЕСФ). Действие этого направления поддержки охватывает 56 регионов ЕС и 5% населения. Финансирование составило 9% общего объема.

К малозаселенным регионам относятся северные регионы ЕС, обустройство которых осуществляется за счет средств ЕФРР, ЕСФ, ЕСРГФ и в среднем составляет до 3% от общей суммы расходов.

#### **Украина и Россия.**

В бывшем Советском Союзе типизация, как инструмент научного обоснования методов государственного управления, широко использовалась в практике народнохозяйственного планирования.

Некоторые принципы типологии в исследовании территорий впервые были применены в 1940–1950-х гг. в работах Н. И. Саушкина и В. В. Покшишевского при изучении проблем советской географии населения. Позже типологические подходы использовались в планировании сельских поселений, статистике и картографии [1, 2].

Современные научно-методологические основы типизации сельских территорий Украины и выделение их конкретных типов в пространственном контексте на основе доступных баз данных были проведены в Институте экономики и прогнозирования НАН Украины. Конечной целью этих исследований является принятие взвешенных политических решений с учетом пространственных особенностей сельских территорий для стимулирования их развития на уровне сельских общин.

Авторами был избран двухэтапный подход построения обобщающей типологии сельских территорий районного уровня. Сначала были выделены три типологические линии по демографически-поселенческой ситуации, сфере приложения труда сельского населения и доступности базовых жизненных условий и потребительских услуг. Затем на их основе проведена комплексная типология сельских территорий, интегрирующая указанные типологические линии с использованием метода классификации многомерных объектов в пространстве.

В результате предложено следующую типологию районов по условиям сельского развития.

Тип А. Включает 85 административных районов (17,4%), характеризующихся занятостью сельского населения преимущественно в аграрной сфере; низким уровнем базовых жизненных условий и потребительских услуг; осложненной ситуацией в демографически-поселенческой сфере и четко выраженными кризисными процессами и явлениями. Этот тип территорий характерен для юга Украины и некоторых центральных областей – Винницкой, Черкасской, Полтавской.

Тип Б. Включает 118 районов (24,1%), которые характеризуются преимущественно аграрной занятостью сельского населения; несколько более высоким уровнем доступности базовых потребительских благ и благоприятной демографически-поселенческой ситуацией. Пространственно районы типа Б прилегают к районам типа А, а также распространены на Волини, Подолье, встречаются на Закарпатье, Буковине, в восточных областях. [3]

Тип В. Включает 58 (11,8%) районов, которые отличаются заметно диверсифицированной занятостью сельского населения, лучшей ситуацией в демографически-поселенческой сфере и с благоприятной доступностью к базовым жизненным условиям и потребительским услугам. В пространственном контексте они находятся во многих регионах – в местностях, прилегающих к административным и промышленным центрам, в рекреационных зонах; компактными группами расположены в Киевской, Закарпатской, Львовской, в приморских районах Одесской и Донецкой областей.

Тип Г. Включает 33 (6,7%) района, в которых занятость сельского населения слабо диверсифицирована; негативная ситуация в демографически-поселенческой сфере; доступность к базовым жизненным условиям и потребительским услугам проблемная. Районы этого типа примыкают к районам типа В, но более удаленные от административных и промышленных центров и расположены в периферийной зоне влияния г. Киева и на отдельных территориях Тернопольской, Хмельницкой и Винницкой, Полтавской, Харьковской, Донецкой и Запорожской областей.

Тип Д. Включает 149 (30,4%) районов с чрезвычайно сложной ситуацией в демографически-поселенческой сфере; низким уровнем доступности базовых жизненных условий и потребительских услуг; относительно положительной ситуацией в сфере приложения труда. По сравнению с другими типами территорий, здесь наблюдается удовлетворение ограниченного спроса на рабочие места малочисленного контингента лиц трудоспособного возраста. Тип Д характерен для северных (Житомирская, Черниговская, Сумская области), и восточных областей (Харьковская, Луганская, Днепропетровская, Донецкая, Запорожская области), к нему принадлежит существенная часть районов Хмельницкой, Винницкой и Кировоградской областей.

Тип Е. Включает 47 (9,6%) районов с чрезвычайно сложной ситуацией с занятостью сельского населения; определенными проблемами с доступностью к базовым жизненным условиям и потребительским услугам (менее явными, чем в районах, отнесенных к типу Д); относительно хорошими демографически-поселенческими характеристиками. Районы этого типа сосредоточены в основном в западных областях (Львовская, Ивано-Франковская, Закарпатская, отчасти Черниговская, Волынская, Ривненская области).

Подобная типизация сельских территорий Российской Федерации была проведена под руководством А. В. Петрикова во Всероссийском институте аграрных проблем и информатики имени А. А. Никонова Российской академии аграрных на-

ук. Для типизации были использованы основные факторы пространственно дифференцированных возможностей развития сельской местности, которые обобщенно охватывают три группы классификационных признаков: природные ресурсы, социально-демографический потенциал населения и транспортно-географическое положение. Согласно этому подходу было выделено четыре типа сельских территорий с соответствующими подтипами. Краткая характеристика типов российских регионов приводится ниже.

Тип I. Регионы с преимущественно аграрной специализацией сельской местности, благоприятными природными и социальными условиями ее развития. Они охватывают основную сельскохозяйственную зону страны, всего 18% территории России и сосредотачивают 64% сельского населения. В пространственном контексте этот тип включает четыре подтипа сельских территорий. [4]

Подтип 1а. Интенсивное сельское хозяйство и относительно плотное многолюдное расселение. Территории охватывают Центральную Черноземную зону и равнинный Северный Кавказ: Белгородская, Воронежская, Курская, Тамбовская, Липецкая, Ростовская области, Краснодарский и Ставропольский края.

Подтип 1б. Регионы с развитым фермерским сектором, который включает фермерские хозяйства с площадью земель более 1 млн. га, но с более низкой инвестиционной и технической оснащенностью и экстенсивным сельским хозяйством и разреженным сельским расселением. Данный подтип охватывает юг Поволжья, Урала и Западной Сибири: Астраханскую, Волгоградскую, Оренбургскую, Пензенскую, Самарскую, Саратовскую, Ульяновскую, Курганскую, Челябинскую, Новосибирскую, Омскую области, Алтайский край.

Подтип 1в. Регионы с интенсивным сельским хозяйством, высокой долей крупных сельскохозяйственных товаропроизводителей, высокой плотностью сельского населения, крепкими семьями, развитой инфраструктурой и активным жилищным строительством на фоне высокопродуктивного сельскохозяйственного производства. Территориально охватывает Поволжье и Предуралье: республики Татарстан, Башкортостан, Мордовию, Чувашию, Удмуртию. Эти сельские территории составляют только 2% территории РФ, и производят при этом 13% сельскохозяйственной продукции.

Подтип 1г. Регионы с традиционным экстенсивным сельским хозяйством, которое характеризуется недостаточным объемом инвестиций в основной капитал, низким уровнем технической и энергетической оснащенности. Территориально охватывает Северный Кавказ и Сибирь: республики Адыгея, Дагестан, Ингушская, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Северная Осетия-Алания, Чечня, Калмыкия, Алтай, Бурятия, Тува, Хакасия, Забайкальский край.

Тип II. Регионы с полифункциональной сельской экономикой, сельским хозяйством пригородного типа и благоприятными социальными условиями развития сельской местности. Эти регионы характеризуются высокой плотностью сельского населения, развитой инфраструктурой и сферой обслуживания, высокой интенсивностью рекреационного использования территории и активным жилищным строительством при высокопроизводительном аграрном производстве преимущественно в крупных отраслевых и агропромышленных комплексах. Территориально это Московская и Ленинградская области, которые занимают 0,8% территории РФ и производят почти 5% сельскохозяйственной продукции. Характерным для этих сельских территорий являются конфликты по поводу землепользования, сокращения природных и аграрных ландшафтов, загрязнение окружающей среды, высокие цены на землю и жилье.

Тип III. Районы с неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности и большими зонами социально-экономической депрессии.

Подтип 3а. Депопуляция и продолжающийся отток населения, малолюдность населенных пунктов, кризис сельскохозяйственных организаций, личное крестьянское хозяйство и маятниковая миграция на заработки в города. Территориально это большая часть Нечерноземной зоны: Ивановская, Костромская, Кировская, Тверская, Смоленская, Ярославская, Вологодская, Новгородская, Псковская области.

Подтип 3б. Регионы с относительно неблагоприятными социальными условиями развития сельской местности. Это территории южной границы Нечерноземной зоны: Калужская, Брянская, Орловская, Тульская, Рязанская, Нижегородская, Владимирская, Калининградская области.

Подтип 3в. Сочетание неблагоприятных социальных и природных условий развития сельской местности. Пространственно охватывает Урал, часть юга Сибири и Дальнего Востока: Свердловская, Тюменская, Томская, Кемеровская, Амурская области, Красноярский край, Еврейская АО, Приморский, Пермский край.

Тип IV. Регионы со слабым очаговым освоением сельской местности и неблагоприятными природно-климатическими условиями развития. Территории охватывают 62% на севере и востоке страны. При этом здесь проживает всего 6% сельского населения. Роль территорий в сельском хозяйстве незначительна, однако здесь производится пятая часть валового национального продукта РФ, главным образом в добывающих отраслях.

Подтип 4а. Занятость в сельской местности сконцентрирована в лесной и добывающей промышленности, занимает север Европейской части России: Ханты-Мансийский АО, Иркутская область, регионы Дальнего Востока.

Подтип 4б. Малозаселенные северные территории значительных размеров (44% территории четвертого типа) с чрезвычайно низкой плотностью населения, занятостью в традиционных промыслах коренных народов Севера: оленеводство, охота, звероводство, рыболовство; неразвитость социальной инфраструктуры, отток населения, загрязнение окружающей среды добывающими предприятиями. Территории включают Крайний Север: Ямало-Ненецкий АО, Мурманская область, Республика Саха (Якутия), Камчатский край, Магаданская область, Чукотский АО.

Эти разработки нашли свое практическое применение в «Концепции устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года». В этом документе отмечается, что одним из принципов достижения целей политики сельского развития должна быть дифференциация мер в зависимости от местной специфики. Для этого в концепции выделено 4 группы и 9 подгрупп субъектов РФ с различными условиями развития сельской местности. Правительственные меры будут финансироваться в соответствии с этими типологиями. Определено также, что учет местной специфики будет базой дифференциации участия федерального и региональных бюджетов в финансировании региональных программ сельского развития, а типизация сельских территорий выступать основным инструментом региональной политики [4].

С 2009 г. начато дифференциацию федерального бюджетирования по Федеральной Целевой Программе «Социальное развитие села» в разрезе субъектов федерации от 42 до 82%. В предыдущем году удельный вес федерального бюджета составил 30% за всеми субъектами РФ.

Разработка научно-методических подходов к типизации сельских территорий важна в реализации задач социоэкономического развития села. Как показывает опыт Европейского Союза и России, результаты исследований могут быть успешно применены в мероприятиях политического характера для реализации гибких низко затратных подходов как сельского, так и регионального развития с исполь-

зованием сравнительных преимуществ, поиском ключевых точек роста, выявлением и поддержкой приоритетных направлений развития.

**Выводы.** Сельские территории характеризуются существенной дифференциацией во всех исследуемых странах. Особенно это характерно для стран Европейского Союза и России, которые занимают значительные территориальные массивы, находящиеся в разных экономических, природно-климатических зонах и социально-этнических средах. Сельские территории во всех странах характеризуются с позиций выявления определенных типов и подтипов в зависимости от экономических, социальных и природных особенностей, а также общественных и культурных традиций.

Научно-методологические подходы к исследованию сельской местности в ЕС, Украине и России в той или иной степени учитывают пространственную специфику сельских территорий. Общим для исследуемых стран является научное обоснование вариативных характеристик сельских территорий, основанное на глубоком понимании как общих тенденций развития, так и территориальных особенностей местности.

С практической точки зрения в Европейском Союзе типизация сельских регионов имеет прикладной характер и используется для отработки реальных политических мероприятий, поддерживаемых определенными финансовыми рычагами. В Украине на данный момент – это метод скорее научного поиска, чем инструмент принятия политических решений. Применение устаревшего секторального подхода к формированию аграрной политики и нехватка средств на поддержку сельского развития оставляет разработки ученых о типизации без широкого практического применения.

Для Украины важно использовать научные наработки по типизации в разработке и реализации конкретных мер аграрной и региональной политики, что обеспечит осуществление социоэкономического развития сельских территорий на основе набора общих мероприятий для всех сельских территорий и специальных мероприятий для сельских территорий отдельных типов и подтипов.

#### **Литература**

1. Саушкин Ю. Г. *Географическое изучение сельских населенных пунктов Советского Союза* / Ю. Г. Саушкин // *Вопросы географии*. – Сб. 5. – М. : Географгиз, 1947. – С. 55.
2. Покшишевский В. В. *Опыт постановки курса географии городов на географическом факультете МГУ* / В. В. Покшишевский // *Вопросы географии*. – Сб. 38. – М. : Географгиз, 1956.
3. *Теорія, політика та практика сільського розвитку* / за ред. д-ра екон. наук, чл.-кор. НАНУ О. М. Бородіної, д-ра екон. наук, чл.-кор. УААН І. В. Прокопи ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2010. – С. 203–204.
4. *Устойчивое развитие сельских территорий: региональный аспект* : науч. тр. / под общ. ред. А. В. Петрикова. – Вып. 25 – М. : ВИАПИ им. А. А. Никонова : ЭРД, 2009. – С. 236–250.