

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ СООБЩЕСТВ

© 2018 г. **О.Г. Овчинников***
Статья поступила в редакцию 6.12.2017.

Территория сельской Америки составляет значительную часть площади США (более 70%), на ней проживает около 14% населения страны. Она отличается большим разнообразием природно-климатических, социально-экономических и демографических характеристик. К настоящему времени сложился целый перечень типичных проблем сельской местности, решение которых требует специфических мер. К числу проблем можно отнести большие расстояния и небольшую плотность населения, несовершенство системы финансовых учреждений, снижение привлекательности многих сельских регионов для бизнеса, хроническую бедность в некоторых регионах и др. Необходимость специфических мер признана сообществом в послевоенный период и в начале 1970-х годов была законодательно закреплена, получив название политики сельского развития (ПСР).

Разнообразие условий сельской местности, инструментов политики сельского развития, а также числа организаций, вовлечённых в её реализацию, имели два основных последствия. Во-первых, потребовались чёткое определение понятия "сельский" и систематизация сельской территории в зависимости от преобладающих в ней отраслей народного хозяйства. Во-вторых, была необходима организация, координирующая деятельность всех организаций, вовлечённых в программы ПСР и прочие программы, реализуемые в сельской местности. Эта организация была создана по принципу "национального партнёрства" в развитии сельской местности. Как показывает опыт, на протяжении 25 лет этот подход доказал свою эффективность и может быть рекомендован к внедрению в условиях России.

Ключевые слова: *Сельские регионы США, типология сельских округов, аграрный сектор, политика и программы сельского развития, Министерство сельского хозяйства США, проблемы сельской местности, Национальное партнёрство по сельскому развитию*

Государственные программы развития сельских сообществ в США составляют особый раздел государственной экономической политики, который принято называть политикой сельского развития (ПСР, *rural development policy*). Как отдельное направление социально-экономической политики, ПСР появилась сравнительно недавно – в 1960–1970-х годах. Это стало логическим завершением процессов, происходивших в сельской местности на протяжении XX века. Среди них одно из важнейших, – последовательное уменьшение до-

* **ОВЧИННИКОВ Олег Григорьевич** – доктор экономических наук, руководитель Центра аграрных проблем Института США и Канады РАН (ИСКРАН). Российская Федерация, 121069 Москва, Хлебный пер. 2/3 (olego-2005@yandex.ru).

ли продукции фермерского хозяйства в валовом доходе экономики сельских регионов. В начале 1970-х годов доля занятых в сельском хозяйстве (как основном месте работы) насчитывала около 10% всего сельского активного населения¹, а в начале нулевых годов этот показатель составил всего 2%². Такая динамика стала внешним проявлением значительного изменения экономического базиса сельских регионов – перехода от преимущественно ориентированного на сельское хозяйство к смешанному типу. В результате, если раньше меры по оздоровлению сельской экономики соотносились, в основном, с поддержкой фермеров, то уже в послевоенный период эта зависимость стала не столь однозначной. В 1950–1960-х годах понятия "сельский" и "сельскохозяйственный" окончательно перестали быть тождественными.

В силу своей относительной новизны, политика сельского развития находится ещё в стадии становления. Её организационная структура, алгоритмы реализации мер регулирования, перечень механизмов и их конкретных инструментов совершенствуются и ещё далеки от своего завершения. Очевидно одно – проблемы сельской местности можно решить только на основе межведомственного подхода, комплексно, с вовлечением в этот процесс всех заинтересованных сторон – как государственных (федерального, регионального и местного уровней) организаций, так и представителей бизнеса и общественности.

Сельская Америка: краткая характеристика

Сельская Америка многолика и многогранна. Приведём лишь некоторые, далеко не исчерпывающие характеристики.

По состоянию на 1 июля 2015 г. в сельских (не городских – *nonmetropolitan counties*) округах США проживало около 46,2 млн человек, что составляло 14% всей численности населения страны³. Доля населения сельской Америки постепенно уменьшается. В начале 1990-х годов в сельской местности проживало около 51 млн жителей (21% населения страны)⁴. Таким образом, за последние четверть века доля сельских жителей в населении страны сократилась на 7 процентных пунктов (п.п.).

Впрочем такие демографические перемены связаны не только с непосредственным изменением численности населения сельских районов, но и с изменением понятийного аппарата, в частности определения того, что считать сельской территорией. Так, из около 3100 округов (*county*), имевшихся в США в начале 1990-х годов, 2288 относились к сельским. Площадь территории, которая в соответствии с принятым тогда определением могла быть классифицирована как "сельская", составляла около 83% всей территории страны⁵. В

¹ Calvin L. Beale. Making a Living in Rural and Smalltown America // Economic Research Service, USDA, Rural Development Perspective. No. 1, November 1978, p. 3.

² David W. Sears. Rural development in the US: what's happening today and what's on the horizon? // LEADER Magazine, No.25 – Winter 2000/2001 (<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/model/art03a.htm>) (accept September 25, 2017).

³ Rural America At A Glance. 2016 Edition. ERS\USDA. EIB-162, November 2016, p. 1.

⁴ OECD Reviews of Rural Policy. Partnership in the United States. OECD, 1997, p.100.

⁵ По принятому в начале 1990-х годов определению сельскими районами были все не городские (урбанизированные) регионы. К ним относились округа, в которых имеется город с населени-

2015 г. по классификации Службы экономических исследований Министерства сельского хозяйства (МСХ) США число таких округов было 1976, а территория под ними составляла около 72% территории страны.

Доля экономически активного населения в сельских районах (согласно принятой классификации) также сокращается. С 2000 г. по 2015 г. население урбанизированных районов страны выросло примерно на 17%, сельских – всего на 6,5%, в том числе с 2007 г. – на 0,5%. В то же время число экономически занятого населения, в сельских районах снизилось за указанный период в целом на 3%, включая 6% – падение в период "Великой рецессии" (*Great Recession*, экономический кризис 2008–2009 гг.)⁶.

Средняя заработная плата в сельских районах страны традиционно ниже, чем в городских – около 27 тыс. долл. против 32 тыс. долл. (по состоянию на 01.07.2015 г.) соответственно. Уровень безработицы на эту дату составил 5,7%, что примерно сопоставимо с показателем в городских районах (5,2%). В то же время уровень бедности в сельской местности заметно превышал "городской" – 17,5% и 14,2% численности населения соответственно⁷.

Традиционно считается, что основу экономики сельской местности составляют отрасли, занятые в производстве сельхозпродукции и полезных ископаемых. Сейчас это не соответствует истине – суммарная доля сельского, лесного и рыбного хозяйства, а также добывающих отраслей в валовом продукте сельской экономики в 2014 г. составляла всего лишь 11%. На долю промышленности пришлось в этом году около 15%. Для сравнения в урбанизированных районах доля промышленности в валовом продукте составляла немногим более 9%. В то же время доля сферы услуг в экономике сельских регионов составила в 2014 г. около 50%, а в городских она превысила 70%⁸.

Сельская Америка весьма диверсифицирована, её экономика зависит от тех отраслей, которые преобладают в данной местности. И это во многом определяет меры государственной политики сельского развития в отношении каждого конкретного сельского региона.

Для систематизации сельских регионов специалисты МСХ разработали классификацию сельских сообществ. Определённые округа были отнесены к тому или иному типу в зависимости от "специализации" их экономики. Первая подобная классификация была предложена в конце 1980-х годов и с того времени претерпела несколько изменений. В соответствии с первой классификацией все сельские округа подразделялись на шесть типов, в частности:

1. *Сельскохозяйственные округа.* Доля дохода от сельхозпроизводства составляет в них более 20%. Были сосредоточены в основном на территории Великих равнин Среднего Запада страны.

ем не более 50 тыс. человек либо несколько мелких городков, население которых не превышает те же 50 тыс. человек, либо регион в целом с населением не более 100 тыс. человек. Заметим, что в соответствии с классификацией Бюро переписи США населенный пункт или часть региона, которые находятся вне урбанизированной местности, считались сельскими, если численность населения в них не превышала 2,5 тыс. человек.

⁶ Rural America At A Glance. P. 5.

⁷ Ibid., p. 6.

⁸ Ibidem.

2. *Промышленные округа.* Доля дохода от промышленного производства составляет в них более 30%. Были расположены в основном на востоке и юго-востоке страны.

3. *"Обслуживающие" округа.* Доля дохода от сферы услуг составляет в них более 50%. В отличие от сельскохозяйственных и промышленных, "обслуживающие" округа были расположены на всей территории страны. Направленность услуг зависит от расположения округов. В штатах Великих равнин такие округа часто служили торговыми центрами окружающим их сельскохозяйственным округам. В других местах, где имеются природные достопримечательности, основным занятием населения таких регионов было обслуживание туристов.

4. *"Пенсионные" округа.* Расположены в благоприятных регионах юга и запада страны и служат постоянным местом жительства для вышедших на пенсию граждан.

5. *Округа, расположенные на федеральных землях.* Федеральное правительство владеет в них более 30% земли. Сосредоточены главным образом на западе страны.

6. *Округа "постоянной бедности".* На протяжении последних трёх десятилетий (до начала 1990-х годов) более 20% населения в таких округах имело доходы ниже уровня бедности⁹. Были расположены в основном на юго-востоке и юго-западе страны, а также в районах индейских резерваций на севере и западе.

В дальнейшем классификация изменялась, и сейчас принято различать пять основных видов сельскохозяйственных округов, в том числе "фермерские" (сельскохозяйственные, *Farming-dependent*) – 391 округ; "добывающие" (*Mining-dependent*) – 183; "промышленные" (*Manufacturing-dependent*) – 351; "федеральные" (*Federal-State government-dependent*) – 238; "рекреационные" (*Recreation*) – 228. "Специализацию" 585 оставшихся сельских округов определить не удалось.

Таблица

Структура (типология) и характеристики сельских округов США, 2015 г.

№	Тип округа	Кол-во	Доля, %	Средний доход на домохозяйство, долл.	Уровень бедности, %
	Всего	1976	100	-	-
	в том числе:				
1	Фермерские	391	20	45 800	16,3
2	Федеральные	238	12	41 700	20,7
3	Рекреационные	228	12	47 500	15,0
4	Промышленные	351	18	43 800	17,0
5	Добывающие	183	9	46 300	17,4
6	Прочие	585	30	41 200	19,2

Rural America At A Glance. 2016 Edition. ERS/USDA. EIB-162, November 2016, p. 5-6.

⁹ Уровень бедности для одного человека по состоянию на 1990 г. соответствовал ежегодному доходу в 6,1 тыс. долл., для семьи из 4-х человек – 12,3 тыс. долл., восьми человек – 20,8 тыс. долл. Statistical Abstract of the U.S. 1993, p. 474.

В таблице приведены основные показатели, характеризующие социально-экономические показатели сельских округов.

Актуальность проблем, стоящих перед сельскими регионами, как правило, зависит от типа округа. Например, "сельскохозяйственные" округа, несмотря на общее и постепенное сокращение числа рабочих мест, в основном достаточно благополучны. Сельские округа, расположенные на федеральных землях, имеют в целом стабильное экономическое положение. Для "пенсионных" округов благоприятные в экономическом отношении последствия имеет переселение в них лиц пожилого возраста, с которыми в экономику округов поступают регулярные финансовые поступления. Учитывая постоянный рост числа пожилых граждан страны, перспективы сельских округов с хорошими природно-климатическими условиями выглядят достаточно благоприятно.

Наибольшую остроту проблема сельских районов имеет в округах с "постоянной" бедностью. В последней классификации сельской местности, принятой МСХ, в отличие от первых, этого типа сельских сообществ нет. Очевидно, впрочем, что такие сельские сообщества остаются, а проблемы в них далеки от решения. Высокий уровень бедности приводит к появлению ряда связанных проблем, а именно к неудовлетворительному развитию системы здравоохранения, образования, других социальных услуг, высокой криминогенной обстановке и т.п.

Динамика развития сельских округов также зависит от их типа. С начала XXI века численность населения "фермерских" округов снижалась и в целом за 15 лет уменьшилась на 4%. Напротив, число граждан, проживающих в сельских "рекреационных" и "федеральных" округах выросло на 7–8%. Тем самым была продолжена тенденция предшествующего периода – переселение пожилых людей, рождённых в послевоенный период беби-бума, в благоприятные в природно-климатическом отношении регионы страны.

Последнее обстоятельство обусловило также более высокий в сравнении с другими видами сельских округов среднедушевой доход. Так, средний доход на домохозяйство в "рекреационных" округах в 2014 г. составил около 47,5 тыс. долл. Впрочем, этот показатель заметно уменьшился по сравнению с докризисным периодом – в 2007 г. и составлял 49 тыс. долл. (в ценах 2014 г.). Постепенное улучшение экономической ситуации в "фермерском" секторе в начале этого века привело к росту доходов их населения, в результате этот показатель достиг 46 тыс. долл. Нельзя не отметить тенденцию ухудшения уровня жизни в "промышленных" округах. По сравнению с докризисным периодом размер среднего дохода на домохозяйство в них снизился в 2014 г. с 47 до 43 тыс. долл. (–8,5%, в ценах 2014 г.)

Интересными для дальнейшего анализа могут быть данные по уровню бедности в различных сельских округах. Наивысший показатель в 2014 г. был зафиксирован в "федеральных" округах, где уровень бедности (доля населения находящегося за официальной чертой бедности) составлял около 21%. Наименьший показатель для всех сельских округов был зафиксирован в "рекреационных" округах – 15%. Хотя средний уровень зарплат в рекреационной сфере невысок, высокие показатели среднего дохода на домохозяйство и низкий – уровня бедности в таких округах, свидетельствуют, во-первых, о высо-

ком уровне занятости в сфере обслуживания пенсионеров, во-вторых, важности отчислений из социальных фондов, в частности, социальных выплат.

"Перспективность" того или иного сельского сообщества, привлекательность конкретного региона сельской местности зависит от разных факторов. Среди них исследователи отмечают четыре основных: (1) размер численности населения в сообществе и окружающей его местности; (2) расстояние до регионального аэропорта; (3) расстояние до федеральной автотрассы; (4) индекс природных достопримечательностей. Последний показатель разработан специалистами МСХ и включает в себя характеристики местности: климатические условия, наличие гор, природных водоёмов и т.п. Для местных сообществ (округов) отдалённых и относительно лишённых особых природных достопримечательностей был введён термин "географически неблагоприятные округа" (ГНО). Отличительная особенность таких сельских сообществ – их малая населённость. Население одного ГНО составляло в 2010 г. в среднем около 11 тыс. человек, а в других сельских округах – 33 тыс. человек и почти 100 тыс. человек – в городских округах¹⁰.

Социально-экономические показатели сельских сообществ, находящихся в ГНО, незначительно отличаются от других, расположенных в не городских (*nonmetropolitan*) округах. Однако одно из немногих, но решающих отличий состоит в значительной миграционной активности населения определённых возрастных групп. В таких сельских сообществах из родных мест уезжает в среднем около трети молодых людей в возрасте 20–29 лет. В остальных сельских округах этот показатель составляет 18%, в городских – всего около 6% (по состоянию на 2010 г.). Хотя часть этих молодых людей в дальнейшем возвращается, однако в целом, например, только за три года (2010–2013 гг.) ГНО потеряли 0,8% населения по сравнению с 0,4% в прочих сельских округах и приростом 1,1% – в городских округах¹¹.

В заключение краткой характеристики сельских сообществ США, следует отметить, что само понятие "сельские регионы", "сельская местность" (*rural*), как и противоположные им "городские регионы" (*urban*), "метрополитенские районы" (*metropolitan, metro*) претерпели за последние десятилетия неоднократные изменения. Отчасти это обусловлено тем, что одна из важнейших особенностей сельской Америки – крайняя неоднородность её территории по природно-климатическим и социально-экономическим условиям. Это, в частности, объясняет отсутствие стандартных подходов при формировании мер политики сельского развития.

Цели и задачи политики сельского развития

Динамика, направленность и структура мер, а также цели, преследуемые ПСР, определяются перечнем особых проблем, стоящих именно перед сельскими местными сообществами. Вкратце остановимся на их анализе.

¹⁰ John Cromartie, Christiane von Reichert, and Ryan Arthun. Factors Affecting Former Residents' Returning to Rural Communities. ERS/USDA, ERR-185, May 2015, p. 10.

¹¹ Ibid., p.14.

Одной из основных отличительных черт сельской местности, обуславливающих необходимость участия государства в делах сельских сообществ, являются большие расстояния и низкая плотность населения. Это создаёт проблемы, а в некоторых регионах – весьма значительные, связанные с налаживанием социально-экономической инфраструктуры, соответствующей сложившимся в США средним требованиям. Большие пространства увеличивают расходы на сооружение необходимых коммунальных и других сооружений. Таким образом, поддержание равноценного по качеству уровня жизни, характеризующегося одинаковым по сравнению с городским доступом ко всем общественным услугам, требует в сельских регионах значительно больших затрат.

С другой стороны, по причинам финансового характера сельские регионы не в состоянии самостоятельно создать у себя достаточную для нормальной жизнедеятельности жилищно-коммунальную и социальную инфраструктуру. Сложно обеспечить сельское население медицинскими, образовательными и другими социальными услугами на достаточном уровне силами одних местных органов власти.

Заметной проблемой многих сельских регионов является **несовершенство системы финансовых учреждений**. Это значительное препятствие в решении проблем социально-экономической и особенно коммунальной инфраструктуры.

Особенность сложившейся в кредитной сфере ситуации заключается в том, что банковская сфера на селе изначально создавалась для обслуживания сельского хозяйства. До сих пор во многих частях страны фермеры в сфере банковского обслуживания находятся в лучшем положении по сравнению с другими, расположенными рядом с ними, представителями бизнеса. Очевидно, что эта ситуация не отражает всех реалий изменения экономической структуры сельской местности. Именно поэтому в последнее время в деятельности Фермерской кредитной системы, важнейшей банковской организации в сельской местности, традиционно ориентированной на обслуживание сельхозпроизводителей, происходят значительные перемены. В частности, они направлены на расширение услуг, предоставляемых коммунальным учреждениям и мелкому бизнесу.

Другая злободневная проблема сельских регионов **кадровая**. Современное развитие производства невозможно без применения последних достижений науки и техники – информационных технологий, передовых средств коммуникации, средств автоматизации т.д. Это предъявляет особые требования к квалификации рабочей силы, которые в силу объективных причин не всегда выполнимы в условиях сельской местности. В то же время, особенностью последних десятилетий стал отток населения с высоким уровнем образования в городские регионы, где больше возможностей найти высокооплачиваемую работу.

Сложившаяся социально-экономическая инфраструктура приводит к **снижению привлекательности отдалённых сельских регионов для бизнеса**. Уход бизнеса из сельских сообществ ведёт последовательно к появлению безработицы, общему снижению уровня жизни населения, уменьшению доходов местных органов власти, экономическому и социальному кризису. Справедливо и

обратное – с организацией новых рабочих мест растёт благосостояние граждан и в конечном счёте сообщества в целом. Стремление местных органов власти привлечь на свою территорию предпринимателей, очень часто рассматривается властями как одна из своих основных задач.

Следует особо сказать о **проблеме хронической бедности** в сельской местности, которая обусловлена взаимосвязанными причинами. Во-первых, это высвобождение за последние полвека значительного числа работников из отраслей, как правило, расположенных в сельской местности – добывающей промышленности, сельского и лесного хозяйств. Уволенные сталкивались с ограниченным числом альтернативных рабочих мест, низкой зарплатой, а также нередко возможностью лишь временной (сезонной) занятости. Дискриминация на расовой почве, низкий уровень образования и квалификации, дополняя вышеперечисленные факторы, создали предпосылки формирования целых поколений людей, проживающих в бедности.

В результате в некоторых регионах появился феномен потомственной бедности. Одним из её последствий является потеря чувства собственного достоинства, деморализация взрослого населения, что внешне проявляется в алкоголизме, высоком уровне преступности и заболеваемости. Дети, вырастая в таких семьях, лишены стимулов к получению хорошего образования, плохо учатся и, не имея достаточных знаний, не могут впоследствии рассчитывать на высокооплачиваемую работу: они неизбежно пополняют поколение бедных людей.

Проблема бедности усугубляется миграцией населения. Бесперспективные регионы покидают, как правило, лица с более высоким уровнем образования и мотивацией. С уменьшением населения снижается объём налогов, взимаемых в местные бюджеты, а значит и размер средств, направляемых на поддержание и развитие местной производственной и социальной инфраструктуры. Предприниматели не склонны размещать своё производство в регионах, где высок уровень бедности и низок уровень образования. Круг замыкается – всё это приводит к дальнейшему ухудшению ситуации в таких местных сообществах.

Перечень проблем, стоящих перед сельской экономикой может быть дополнен субъективными оценками гражданами тех причин, по которым они не возвращаются в родные места. Подобное исследование было проведено специалистами МСХ, которые сконцентрировали его на сельской территории, где преимущественно расположены ГНО¹².

Среди таких причин в первую очередь упоминаются желание вырастить детей в более благоприятных условиях экологической и культурной среды. Значительное препятствие для возвращения в родные места – острая нехватка рабочих мест. Отмечается, что существенным стимулом, увеличивающим возможности занятости в местном сообществе, является хорошая скорость Интернета. Это увеличивает возможности "удалённой работы", а также электронной коммерции.

¹² Ibidem.

Возврату в родные места способствует особый характер общественной жизни в небольших сельских сообществах, городках, более широкий круг возможностей общения с соседями и друзьями. Особенно ценно это становится для переселенцев после жизни в больших городах, с присущей разобщённостью их жителей. С другой стороны, недостаток культурных событий, возможностей для шопинга и ресторации в отдалённых сельских сообществах называются в числе достаточно частых причин при отказе переезжать в сельские регионы.

Авторы исследования заключают, что возвращение жителей в родные места позитивно влияет на развитие местных сообществ как в демографическом, так и в экономическом аспекте. Так, с возвращающимися гражданами растёт спрос на жилье, различные услуги. Рост населения местного сообщества снижает себестоимость стандартных общественных социальных услуг: общественной безопасности, пожарной охраны, здравоохранения и т.п.

Анализ проблем, стоящих перед сельскими сообществами, показывает их тесную взаимосвязь. Накладываясь одна на другую, они образуют сложные переплетения, в которых зачастую трудно выявить первопричину кризисного состояния.

Например, исследователи выявили следующую взаимосвязь: многие сельские регионы Соединённых Штатов, жители которых испытывают острую нехватку услуг по программам медицинского страхования, отличаются сильным дефицитом удовлетворительного жилья, а также наличием рабочих мест достаточного уровня квалификации. Очевидно, что эти три проблемы – здравоохранение, жильё и занятость, взаимосвязаны и должны решаться системно. Именно поэтому, например, в Совете по сельскому развитию штата Иллинойс при разработке программы сельского развития штата, первоочередное внимание уделялось образованию, здравоохранению, рынку рабочей силы, сельскому хозяйству, транспорту, туризму¹³. Очевидно, что эффективная работа в таком спектре направлений возможна лишь на основе тесного межведомственного подхода.

Эффективное проведение государственных мероприятий антикризисного характера требует тщательного предварительного анализа всех существующих проблем. Следует добавить, что понимание всех аспектов развития сельской местности – непростая задача. Однозначно можно утверждать одно: они гораздо шире тех, которые существуют в "фермерском" секторе.

Политика сельского развития: основные этапы становления

Политика сельского развития существовала в США с момента основания государства. В то же время длительный период она отождествлялась с развитием и поддержкой фермерства. И это неудивительно, так как ещё в начале прошлого века почти половина населения страны жила в сельской местности и

¹³ Rural Development in the U.S: What's Happening Today and What's on the Horizon? LEADER Magazine nr.25 – Winter 2000/2001. Available at: <http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-en/biblio/model/art03a.htm> (accessed: September 25, 2017).

была занята в основном сельским хозяйством. Однако на протяжении прошлого столетия ситуация быстро менялась, что было вызвано бурным процессом урбанизации, сокращением численности сельского населения, растущей диверсификацией экономики сельских регионов. Шестидесятые годы прошлого века общепринято считать периодом начала формирования мер ПСР. Президент страны в 1964 г. подписал закон "Об экономических возможностях", который предусматривал специальные меры по борьбе с сельской бедностью. По существу это был первый законодательный акт, акцентировавший внимание на поддержке именно сельского населения.

В это время в сельской местности возникла тревожная ситуация, связанная с уровнем жизни населения. В 1965 г. там проживало ниже уровня бедности около 14 млн человек (около 26% общей численности сельского населения). Эти и другие данные были представлены в докладе комиссии по вопросам сельской бедности, специально созданной при президенте страны в 1966 г.¹⁴ В заключении доклада подчёркивалось, что состояние сельской бедности является национальным позором [Halcrow H.G., Spitze R.G.F. Allen-Smith J.E., 1994: 285]. Логическим завершением проведённой комиссией работы стал закон "О сельском развитии" принятый в 1972 г., который по существу представлял первую государственную программу развития сельской местности. Впрочем, бюджетных средств, необходимых для выполнения запланированных мероприятий в полном объёме, так и не было выделено.

Практическим результатом закона 1972 г. стало образование на территории страны четырёх региональных центров по сельскому развитию, расположенных при ленд-грант университетах. Центры существуют до сих пор и являются специализированными учреждениями по изучению проблем сельской местности.

Другим важным событием можно, без сомнения, считать учреждение в конце 1960-х годов нового подразделения МСХ США – отдела развития сельских районов, который впоследствии был преобразован в департамент. Законом 1972 г. министру сельского хозяйства была делегирована функция координации деятельности различных федеральных ведомств в отношении программ развития сельской местности.

Оживление на мировых рынках продовольствия 1970-х годов оказало в целом благоприятное влияние на финансовое положение сельских регионов, отчасти компенсировав недостаток государственного финансирования программ, предусмотренных в законе 1972 г. Однако последовавшая в конце 1970-х – начале 1980-х годов депрессия вновь подняла на повестку дня вопрос об активном государственном вмешательстве в дела сельского развития. В результате в 1981 г. был принят федеральный закон "О сельской политике", который подтвердил цели оздоровления сельской экономики и сообществ. Однако, как и в ситуации с законом 1972 г., он не был обеспечен достаточными бюджетными средствами.

¹⁴ President's Advisory Commission on Rural Poverty. The People Left Behind. Wash. D.C., GPO, September 1967. 160 p.

Особенностью хозяйственно-экономических взаимоотношений центра и регионов в период правления республиканской администрации в 1980-е годы стала политика "нового федерализма". В соответствии с ней в развитии экономики бóльший акцент делался на рыночные механизмы регулирования, а также децентрализацию управления – передачу части функций из федерального уровня на уровень штатов и местный. Указанные процессы привели к значительному сокращению финансирования федеральных программ сельского развития в этот период.

Политика "нового федерализма" вызвала обострение существующих проблем. Об этом, в частности, свидетельствуют исследования, проведённые на рубеже 1980–1990-х годов в южных штатах страны. Они показали, что хотя существование проблем сельских сообществ общепризнанно властями штатов, лишь некоторые из них внедрили мероприятия, которые можно назвать целенаправленной политикой по развитию сельских сообществ¹⁵.

В то же время затяжная стагнация в экономике сельских районов в 1980-е годы вновь привела к росту внимания к этой проблеме со стороны федеральных властей. Попытка решить назревшие вопросы нашла отражение в разделе "Сельскохозяйственного закона" 1990 г., посвящённого сельскому развитию. О понимании властями насущной необходимости решения проблем сельских сообществ, можно судить по объединению в рамках МСХ всех программ развития сельских регионов в отдельное направление. Для координации их работы в 1992 г. было создано специальное подразделение МСХ – Администрация по сельскому развитию. Её возглавил заместитель министра по сельскому развитию. В рамках этого направления была сосредоточена вся активность Министерства по развитию сельских регионов, не затрагивающая фермерскую тематику. В 1994 г., в соответствии с законом о реорганизации МСХ, в рамках этого направления были учреждены три службы: Служба сельского жилищного строительства (*Rural Housing Service*), Служба сельских коммунальных услуг (*Rural Utilities Service*) и Служба развития сельского бизнеса и кооперативов (*Rural Business-Cooperative Service*). Они призваны курировать работу Министерства по развитию отдельных элементов инфраструктуры сельской местности.

Девяностые годы прошлого века стали временем дальнейшего совершенствования ПСР, периодом новых экспериментов. К числу последних несомненно можно отнести широкомасштабную федеральную программу "уполномоченных зон" и "предпринимательских сообществ" (*Empowerment Zones and Enterprise Communities*, УЗ и ПС), утверждённую в августе 1993 г. В соответствии с этой программой трём сельским регионам был присвоен статус уполномоченных зон, а 30 – предпринимательских сообществ. В 1997 г. были утверждены ещё две УЗ и 10 ПС, а в 2001 г. – дополнительно две УЗ. Эта широкомасштабная программа продолжалась до 2009 г., а отдельные её элементы – до 2013 года.

Статус участника программы давал возможность получать субсидии, а также различные льготы в налогообложении. Основная цель программы –

¹⁵ Douglas S.M. et al, State Rural Development Initiatives. AFPC Policy Working Paper, TA&MU, February 1991.

всемерно задействовать внутренний потенциал сельских сообществ и с определённой внешней поддержкой на базе разработанного стратегического плана развития создать предпосылки стабильного роста экономики этих регионов.

Другой важной особенностью этого десятилетия является формирование новых принципов федеральной политики в области сельского развития, заменившей многие установки политики "нового федерализма". Очевидно, что наряду с положительными моментами политика республиканцев, предоставившая большую административную самостоятельность региональным властям, имела недостатки. Одним из наиболее существенных в области ПСР было отсутствие последовательных и унифицированных подходов в решении проблем сельских регионов.

Важнейшим принципом политики федерального правительства в 1990-е годы стала концепция "партнёрства". Партнёрство не является заменой существующих программ развития сельских регионов, но служит средством, которое способно значительно увеличить их эффективность. Суть этой концепции состоит в вовлечении в процесс решения проблем сельских сообществ творческого и материального потенциала широких кругов общества – простых граждан и их общественных объединений, коммерческих структур, организаций власти различных уровней. Собственно идея партнёрства лежала в основе упомянутой выше программы УЗ и ПС. Отметим, что соблюдение принципа партнёрства с этого времени стало условием получения поддержки со стороны государства во многих проектах ПСР.

"Сельскохозяйственный закон" 1996 г. содержал ряд важных положений. Он предусматривал увеличение бюджетного финансирования в инфраструктуру дистанционного обучения и телемедицины, в программы, финансируемые через Фонд для сельской Америки (*Fund for Rural America*). Была учреждена новая Программа развития сельских сообществ (*Rural Community Advancement Program*), консолидировавшая существовавшие программы помощи. Важным нововведением закона было уточнение понятия "сельский", которое способствовало сосредоточению государственной поддержки на небольших сельских сообществах.

Раздел сельского развития "Сельскохозяйственного закона" 2002 г. включил предложения по совершенствованию ряда направлений. В их числе, в частности, на национальном и региональном уровнях были созданы организационные структуры для финансирования инвестиционных проектов в сельских сообществах. Были инициированы новые программы в области телекоммуникаций, в частности, местного широкополосного телевидения и интернета. Новшеством стала Программа грантов для развития рынка сельхозпродуктов (*Agricultural Product Market Development Grants*), предусматривавшая субсидии начинающим производителям продукции с глубокой переработкой. Важным модулем этой программы стало образование на территории страны десяти "Инновационных сельскохозяйственных центров" (*Agriculture Innovation Centers*), задача которых – техническая (консультационная) поддержка бизнеса, занятого в сфере глубокой переработки сельхозпродукции.

Раздел сельского развития в "Сельскохозяйственном законе" 2008 г. также содержал несколько новых положений. В их числе следует отметить последо-

вательное изменение в понятийном и терминологическом аппарате. В частности, в законе был введён термин "территория, сельская по характеру" (*areas rural in character*). Было дано также определение сельских территорий, прилегающих к урбанизированным районам. Эти изменения в определениях при всей своей, на первый взгляд, незначительности, в действительности имели важное значение. Они оказали сильное влияние на формирование перечня местных сообществ, которые имели право на участие в мероприятиях ПСР.

Среди прочих нововведений закона следует отметить образование трёх новых комиссий регионального экономического развития (*regional economic development commissions*), а также начало новых небольших программ поддержки местного бизнеса.

"Сельскохозяйственный закон" 2014 г. – последний из наиболее значительных законодательных актов в области сельского развития – продлил на пять лет действие большей части программ. В то же время программы, в особенности по стимулированию местного бизнеса, были консолидированы в новой широкомасштабной Программе грантов для развития бизнеса (*Business Development grants*). Следует отметить усиление в соответствии с законом поддержки местного бизнеса, специализирующегося на глубокой переработке продукции.

Другой особенностью закона стало вошедшее в традицию изменение в определениях и понятиях. В частности, был поднят порог доступности для участия в программах МСХ местных сообществ по численности населения – с 25 до 35 тыс. человек. Среди новых направлений, принятых законом, следует отметить усиление акцента на поддержке программ в области энергосбережения и телекоммуникаций.

Ретроспективный анализ показывает, что в целом к настоящему времени определились следующие ключевые направления поддержки в рамках программ, проводимых МСХ США в области сельского развития: (1) телекоммуникации; (2) коммунальная инфраструктура; (3) развитие местного бизнеса и сообществ; (4) региональное развитие.

Говоря об организационной структуре реализации мер ПСР, следует отметить, что она достаточно сложна. Основная причина – многоплановость мероприятий, проводимых в сельской местности и, соответственно, участие в них множества ведомств и организаций различного уровня – как государственных, общественных, так и частных. В этих условиях важнейшим вопросом, обуславливающих эффективность мер ПСР, является должная координация работы всех участников этого процесса.

Координация программ сельского развития

Проблема координации деятельности различных государственных ведомств – одна из важнейших в формировании целенаправленной ПСР. Сложный и разнообразный характер социально-экономической инфраструктуры, природно-климатических условий в сельской местности США, предполагает присутствие и активную работу на сельских территориях страны практически всех государственных ведомств. Как обеспечить взаимосвязь мероприятий,

проводимых ими, направленных на достижение родственных целей; каким образом исключить дублирование в их работе? Эти и другие подобные вопросы весьма актуальны в формировании мер ПСР. Отчасти ответ был найден в формировании Национального партнёрства по развитию сельской местности (*National Rural Development Partnership*, НПРСМ).

Основная цель создания партнёрства официально декларируется как налаживание должного сотрудничества между различными государственными ведомствами, частными и общественными организациями в решении задач развития сельской местности.

Создание партнёрства относится к 1989 г., когда по инициативе президента Буша Совет по экономической политике (*Economic Policy Council*) выработал рекомендации по формированию ПСР. Основные положения были изложены в докладе под названием "Сельское экономическое развитие в 1990-х годах: президентская инициатива", принятого в 1990 г., и положены в основу политики федерального правительства на период последнего десятилетия XX века. В основных положениях они остаются действенными до сих пор. Инициатива включала в себя декларацию следующих основных принципов:

- Необходимость координации программ в сельской местности, проводимых различными агентствами федерального правительства.
- Необходимость координации между организациями различных уровней власти (федеральный, штатный и местный), а также представителями частного сектора (включая некоммерческие организации) в достижении целей развития сельских регионов. Подчёркивалась возрастающая роль частных организаций.
- Основным принципом реализации программ развития сельских регионов должен быть принцип *партнёрства* различных организаций – государственных, общественных, частных.
- Ключевым подходом в реализации мероприятий должно быть долгосрочное стратегическое планирование.

Среди практических мероприятий "инициатива" предусматривала основные:

- Организация постоянной рабочей группы по сельскому развитию, состоящей из представителей различных федеральных ведомств с целью разработки отдельных мероприятий "инициативы". Группа была сформирована при Совете по экономической политике.
- Создание Совета по сельской Америке (*Council for Rural America*) при президенте – консультативного органа по вопросам реализации мероприятий "инициативы".
- Появление советов по сельскому развитию штатов (*State Rural Development Councils*) – региональных органов, ответственных за координацию программ на региональном уровне.

Организационно механизм партнёрства состоит из двух уровней.

Его основу составляют советы по сельскому развитию штатов (ССРШ), расположенные в различных штатах на территории всей страны. Они осуществляют широкую деятельность по координации работ в области сельского

развития. Первоначально было организовано восемь советов в различных штатах страны, к настоящему времени их число выросло до 36.

Деятельность ССРШ координируется Национальным советом по сельскому развитию (*National Rural Development Council*), который составляет первый уровень Национального партнёрства по развитию сельской местности. Национальный совет состоит из представителей более чем 40 различных федеральных ведомств, осуществляющих активность в сельской местности, а также общественных организаций.

В соответствии с "Сельскохозяйственным законом" 2002 г. было создано Национальное партнёрство по сельскому развитию (*National Rural Development Partnership*), чья работа финансируется, в том числе, из госбюджета. Эта организация призвана осуществлять координацию государственных организаций, а также частных, общественных и некоммерческих групп, заинтересованных в реализации проектов по развитию сельской местности. Национальный совет, как и советы по развитию сельской местности в штатах, является участником партнёрства.

Наибольшая часть средств на работу ССРШ поступает из бюджета МСХ. Однако в соответствии с существующим требованием не менее 25% бюджета ССРШ должно поступать из других источников – различных организаций штатов, представителей частного сектора и др. Эти средства могут предоставляться не только в денежном виде, но также в виде услуг или субсидий. В качестве примеров можно привести оказание бесплатных или льготных типографских услуг, передачу канцелярских принадлежностей, мебели для офиса и т.п. Активное участие в работе ССРШ принимают университеты. Помимо материальной помощи они оказывают советам консультативную поддержку.

Состав мероприятий, проводимых ССРШ, изначально включал в себя усиление координации между федеральными, штатными, местными органами власти, а также частными и некоммерческими организациями в решении задач развития сельских сообществ. Очевидно, что одна из основных конечных задач ССРШ состоит в обеспечении сельских сообществ информацией о возможных инвестиционных партнёрах. Для решения этой задачи используются различные методы – от публикации информационных материалов, в том числе в Интернете, до организации встреч и семинаров с участием заинтересованных сторон.

Следует отметить основную причину, по которой понадобилось создание промежуточного звена управления мерами ПСР в виде ССРШ. Советы во многом компенсируют недостатки, свойственные государственным организациям, которые призваны осуществлять проекты развития сельской местности. В их числе, например, отсутствие достаточных финансовых и людских ресурсов для активной работы. Кроме того, государственные организации зачастую страдают излишним бюрократизмом, что затрудняет возможность получения от них какой-либо помощи. Наконец, хотя государственные организации и обеспечивают широкий перечень программ развития экономики, круг их возможностей ограничен.

Наряду с обеспечением информации по текущим проектам функционирования сельских сообществ, роль ССРШ оказывается очень важной в проведе-

нии комплексных работ. Как правило, проекты по выводу отдельных сельских сообществ из кризиса требуют объединения усилий нескольких сторонних организаций, координации их дальнейших усилий. Из-за дефицита высококвалифицированных управленческих кадров и лидеров многим сельским сообществам такая работа не под силу. Многие сообщества не в состоянии составить эффективный план стратегического развития, что является важным условием их успешного социально-экономического развития. В то же время ССРШ оказывают активную поддержку местным сообществам в решении указанных проблем.

Следует добавить, что структура и состав организаций, входящих в партнёрство и призванных координировать процессы сельского развития, достаточно широк. К ним, в частности, относятся региональные комиссии развития (*Regional Development Commissions*). В настоящее время существует пять таких комиссий в разных, как правило, кризисных, регионах страны. Три последних были учреждены "Сельскохозяйственным законом" 2014 г. Их задача – планировать развитие этих регионов. На эти цели предоставляются гранты заинтересованным участникам (штатским и местным правительствам). Области поддержки – развитие основной общественной инфраструктуры, альтернативных источников энергии, телекоммуникаций, помощь экономически депрессивным районам.

* * *

Проведённое исследование позволило сделать следующие выводы:

1. Государственные программы развития сельских сообществ в США объединены в комплекс мер политики сельского развития. Само понятие и необходимость ПСР как отдельного направления социально-экономической политики правительства появились в послевоенный период и фактически были закреплены законодательно в начале 1970-х годов.

2. Территория сельской Америки отличается большим разнообразием природно-климатических, социально-экономических и демографических характеристик, что обуславливает необходимость дифференцированного подхода в отношении каждого отдельного региона, а иногда и отдельных местных сообществ. С этой целью в МСХ разработана классификация всех округов на отдельные группы, что, безусловно, помогает оптимизировать реализацию мер ПСР.

3. Необходимость особых подходов в развитии сельской местности, отличных от мер аграрной и общеэкономической политики, вызвана существованием ряда специфических проблем, имеющих место в сельской местности. В их числе большие расстояния и низкая плотность населения, несовершенство системы финансовых учреждений, снижение привлекательности многих сельских регионов для бизнеса, проблема хронической бедности в ряде регионов и др.

4. Эффективная реализация мер в рамках ПСР требует тесной координации всех участников. В настоящее время такая координация осуществляется на основе принципа партнёрства, в соответствии с которым создана вертикально интегрированная система управления мерами ПСР. Как показывает опыт её реализации на протяжении 25 прошедших лет, этот подход доказал свою эффективность и может быть рекомендован к внедрению в условиях России.

References

Halcrow H.G., Spitze R.G.F. Allen-Smith J.E. Food and Agricultural Policy: Economics and Politics. 2nd edition. New York: McGraw-Hill Inc. 1994, pp.x + 349 pp.

Rural Development State Programs

(*USA & Canada Journal*, 2018, no. 4, p. 22-38)

Received 15.11.2017.

OVCHINNIKOV Oleg Grigoryevich, Institute for the USA and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebnny per., 121069 Moscow, Russian Federation (olego-2006@yandex.ru).

The territory of rural America is a significant part of the area of the United States (over 70%), the population is about 15% of its population. It has a great diversity of climatic, socio-economic and demographic characteristics. At the same time, to date, there is a list of typical problems of rural areas, which require specific, different from the practice in the framework of economic and agricultural policy measures. The challenges include the long distances and sparseness of population, the imperfection of the system of financial institutions, reducing the attractiveness of many rural regions for business, the problem of chronic poverty in some regions, and a number of others. The need for specific measures was recognized by the community in the postwar period and in the early 1970-s was fixed in law, called the rural development policy (RDP).

The variety of rural conditions, and as a result, measures of the RDP, as well as the number of organizations involved in its implementation had two main effects. First, it took a clear definition of "rural" and the systematization of rural areas depending on the prevailing in it industries. Secondly, it was necessary to organize the coordination of activities of all organizations involved in a specific program of the RDP, as well as other programs implemented by them in rural areas. This organization was implemented in the United States on the principle of "national partnership" for rural development. As experience shows this approach for the past 25 years, it has proved its efficiency and can be recommended for implementation in Russia.

Keywords: *Rural America, rural regions of the United States, a typology of rural counties in the United States, the agricultural sector, rural development, rural development policy, rural development programs, the U.S. Department of Agriculture, problems of rural areas, the National partnership for rural development.*

About the author:

OVCHINNIKOV Oleg Grigoryevich, Doctor of Sciences (Economics), head of the Agrarian problems sector.