

УДК 332.02

DOI: 10.31857/S032120680001915-0

НАЦИОНАЛЬНОЕ ПАРТНЁРСТВО ПО РАЗВИТИЮ СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ – ВАЖНЕЙШИЙ ИНСТРУМЕНТ ПОЛИТИКИ СЕЛЬСКОГО РАЗВИТИЯ В США

© 2018 г. **О.Г. Овчинников***

Статья поступила в редакцию 3.07.2018.

Проблема координации деятельности различных государственных ведомств, пожалуй, одна из важнейших в формировании политики сельского развития США. Сложный и разнообразный характер социально-экономической инфраструктуры, природно-климатических условий в сельской местности, обуславливает присутствие и активную работу там практически всех государственных ведомств. Кроме того, помимо местных и региональных органов власти там проводят свою работу различные неправительственные и некоммерческие организации. Как обеспечить взаимосвязь мероприятий, направленных на достижение родственных целей, каким образом исключить дублирование в работе? Эти вопросы весьма актуальны в формировании мер политики сельского развития.

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

Политика сельского развития как отдельное направление государственной социально-экономической политики начала своё формирование в США сравнительно недавно – в 60-е годы прошлого столетия. Связано это с рядом причин. В целом их можно определить, как изменение и усложнение социально-экономической жизни сельских регионов. В первую очередь, это связано со значительным уменьшением роли сельского хозяйства как базиса сельской экономики. И в то же время – с её существенной отраслевой диверсификацией. Развитие отдельных сельских регионов происходило крайне неравномерно, в результате появились целые сельские территории, в которых местные сообщества находятся в кризисе. Одновременно возросла роль государства в функционировании социально-экономической инфраструктуры сельских регионов. При этом деятельность государства осуществляется посредством множества организаций различного уровня. В результате на определённом этапе понадобилась координация политики сельского развития. Со временем такая потребность все возрас-

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

тала. К началу 1990-х годов впервые была предложена модель реализации этой политики. За прошедший до настоящего времени период выявились её положительные и проблемные стороны. Статья посвящена анализу основных подходов в её реализации, структуры организации.

Сельская местность: многофакторность развития и проблема координации

Прежде следует вкратце остановиться на нескольких реалиях, характеризующих современное состояние сельской местности. Они в значительной степени послужили причиной тех перемен, которые начались в политике сельского развития США около 50 лет назад, и реализация которых продолжается и теперь.

В сознании большинства людей понятие "сельская местность" ассоциируется с полями, засаженными сельскохозяйственными культурами, пастбищами, с пасущимся скотом, фермами, где выращивают скот и птицу. В современных условиях это представление далеко от истины. Понятия "сельский" и "сельскохозяйственный" вот уже несколько десятилетий (примерно с 1960-х годов) перестали быть тождественными. Сейчас доля собственно сельского хозяйства в ВВП сельских регионов США составляет менее 9%¹. Для характеристики различий в социально-экономических основах сельских местностей в 1980-е годы были приняты первые попытки их систематизации. В частности, в начале 1990-х годов впервые была предложена типология, разделяющая все сельские округа (*county*) на различные типы – в зависимости от преобладающей в них экономической основы (отрасли)². Подобная структуризация стала также отражением того факта, что подходы в управлении различными по "специализации" территориями должны иметь свою специфику.

Вторым распространенным стереотипом является степень заселённости сельской местности. Рост городов, а с ним и городского населения, существенно опережает эти показатели в сельской местности, а население некоторых сельских регионов и вовсе сокращается. Иногда плотность сокращающегося населения достигает той критической черты, за которой начинается процесс "обезлюживания". Большая проблема, порожаемая этим явлением – неспособность экономической инфраструктуры местности обеспечить адекватный сложившимся в стране показателям уровень жизни оставшегося населения. Даже для средних по благополучию сельских регионов поддержание дорожно-транспортной инфраструктуры, объектов здравоохранения, образования, рекреации и прочего на должном (среднем по стране) уровне – непростая задача. В отношении же кризисных сельских районов, решение задачи сохранения качества социально-экономической инфраструктуры заметно усложняется. Бизнес и экономически активное население уезжают из таких мест, качество оставшегося человеческого капитала снижается, в результате ситуация ещё более усугубляется. Без вмешательства, причём комплексного, извне процесс может приобрести характер глубокой депрессии. При этом очень важно определить основные проблемы, кото-

¹ По состоянию на 2014 г. Rural America At A Glance. 2016 Edition. ERS\USDA. EIB-162, November 2016, p. 3.

² OECD Reviews of Rural Policy. Partnership in the United States. – OECD, 1997, p.102-109.

рые являются первопричиной кризисной ситуации. Очевидно, что способ управления такими сельскими территориями должен отличаться от стандартного подхода, быть комплексным и иметь межведомственный подход.

Третья реальность, характерная для современной сельской местности, – это повсеместное участие государства в её социально-экономической жизни. Государство – "повсюду", его отсутствие, без преувеличения вызвало бы паралич всей социально-экономической инфраструктуры сельских территорий. Действительно, нормальное функционирование дорог, школ, больниц, практически всех коммунальных, ирригационных систем и т.д. и т.п. – невозможно в современном мире без участия государства. В эту деятельность вовлечены десятки организаций федерального, регионального и местного уровней. Зачастую они делают это без должной координации, иногда их функции пересекаются, что, несомненно, создаёт определённую проблему, снижая в целом эффективность расходования бюджетных средств.

Даже перечисленные выше, далеко не полные, присущие сельским территориям реалии, дают возможность понять сложность и комплексный, многофакторный характер политики сельского развития (ПСР). Именно поэтому одно из важнейших условий её успешной реализации – координация действий всех её участников. Эта задача на государственном уровне в США впервые возникла ещё в конце 1960-х годов при формировании основ ПСР. Вряд ли она решена до сих пор. Однако значительный прогресс в этом направлении связан он с концепцией координации политики сельского развития в общенациональном масштабе. Её организационным воплощением стало Национальное партнёрство по развитию сельской местности (*National Rural Development Partnership*, НПРСМ), включающее сеть поддерживаемых федеральным правительством Советов по сельскому развитию штатов (*State Rural Development Councils*, ССРШ).

Национальное партнёрство по развитию сельской местности: назначение и структура

Истоки партнёрства уходят к Сельскохозяйственному закону 1972 г. (*Rural Development Act*), который обязал министра сельского хозяйства осуществлять координацию федеральных программ сельского развития с мерами, осуществляемыми на региональном и местном уровнях³. Закон "О политике сельского развития" (*Rural Development Policy Act*) 1980 г. продолжил формирование мер федеральной ПСР в этом направлении, в частности, содержал положения о необходимости выработать её стратегию, а также ввёл в правило ежегодные отчёты (*updates*) о положении дел.

Первой важной федеральной инициативой в формировании партнёрства было создание в 1989 г. в Совете по экономической политике (*Economic Policy Council*) при правительстве страны межведомственной рабочей группы по сельскому развитию. Задачей этой группы стало изучение и оценка существующих федеральных программ сельского развития на предмет улучшения их исполнения и координации. Результатом работы группы стал доклад под названием

³ История формирования НПРСМ приведена по: *National Rural Development Partnership*. Available at: <https://www.rd.usda.gov/files/USDARD-NRDP.pdf> (accessed: 30.04.2018).

"Сельское экономическое развитие на 1990-е годы: президентская инициатива" (*Rural Economic Development for the 90's: A Presidential Initiative*), опубликованный в январе 1990 г. Основные рекомендации были положены в основу политики сельского развития, проводимой федеральным правительством в последнее десятилетие XX века. Следует отметить, что в основных положениях, они остаются действенными до сих пор. Инициатива включала в себя декларацию следующих основных принципов:

- Необходимость тесной координации программ в сельской местности, проводимых различными федеральными ведомствами.
- Необходимость тесной координации между организациями различных уровней власти (федеральный, штатный и местный), а также представителями частного сектора (включая некоммерческие организации) в достижении целей развития сельских регионов. При этом особо подчеркивалась возрастающая роль частных организаций.
- Важнейший принцип реализации программ развития сельских регионов – партнёрства между различными организациями (государственными, общественными, частными).
- Ключевой подход в реализации мероприятий ПСР – долгосрочное стратегическое планирование.

Среди практических мероприятий Инициатива предусматривала следующие основные:

- Создание *постоянной* рабочей группы по сельскому развитию. 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.
- Создание советов по сельскому развитию штатов – региональных органов, ответственных за координацию программ на региональном уровне.

Необходимость исполнять практические мероприятия содержалась в поручении Президента Буша министру сельского хозяйства, данному в январе 1990 г.

Постоянная рабочая группа по сельскому развитию была сформирована из представителей различных федеральных ведомств под руководством заместителя министра сельского хозяйства и собиралась на свои заседания обычно по понедельникам, откуда и получила свое название (*Monday Management Group*). Первоначально она состояла из представителей 18 федеральных ведомств, Национальной ассоциации губернаторов и нескольких общественных объединений. Эта группа разработала основные направления и структуру Партнёрства. В течение нескольких лет число членов группы увеличилось до 70 и составило основной орган Партнёрства. В 1994 г. название постоянной рабочей группы было изменено на Национальный совет по сельскому развитию (*National Rural Development Council*). Одновременно Национальная инициатива по сельской Америке была переименована в Национальное партнёрство по развитию сельской местности. Переименования были сделаны для лучшего соответствия этих организационных структур миссиям, принципам и роли их участников.

Совет по сельской Америке был создан непосредственно под эгидой Президента страны, его членами стали представители фермерских организаций, штатных

и местных органов власти, сельского бизнеса, высокотехнологичной промышленности. Основной задачей работы Совета была выработка рекомендаций правительству страны по совершенствованию федеральной политики сельского развития.

Важнейшим положением была организация в каждом штате Советов по сельскому развитию штата, призванных координировать федеральные программы сельского развития в своих регионах с мероприятиями штатных и местных органов власти, а также, по возможности – негосударственных организаций. Следует отметить, что предложение о создании поддерживаемой федеральным правительством сети организаций по сельскому развитию в штатах было выдвинуто ещё во второй половине 1980-х годов Национальной ассоциацией губернаторов (*National Governors Association*) и только затем (в 1989 г.) поддержано Администрацией Президента Д. Буша.

Таким образом, основная цель создания НПРСМ официально декларировалась как налаживание должного сотрудничества между различными государственными ведомствами, частными и общественными организациями в решении задач развития сельской местности. Следует отметить, что НПРСМ призвано не заменить или конкурировать с существующими программами, но улучшить координацию и, в конечном счёте, эффективность реализации таких программ.

Деятельность ССРШ координируется Национальным советом по сельскому развитию, который составляет первый уровень НПРСМ. Национальный совет состоит из представителей более чем 40 различных федеральных ведомств, осуществляющих свою деятельность в сельской местности, а также общественных организаций.

Формирование ССРШ происходило достаточно активно в 1990-е годы и законодатели включили положение о НПРСМ в Сельскохозяйственный закон 2002 г. В соответствии с ним было предусмотрено финансирование аппарата НПРСМ в сумме 10 млн долл. ежегодно, а также определены требования, предъявляемые к ССРШ⁴. После того, как закон был принят, департамент сельского развития Министерства сельского хозяйства США активизировал работу по сертификации ССРШ, определяя перечень организаций, удовлетворяющих требованиям, содержащимся в Сельскохозяйственном законе. Не все организации, созданные в качестве ССРШ в 1990-е годы, прошли сертификацию – из 40, существовавших к концу 1990-х годов, к 2009 г. официально были утверждены лишь 28⁵. ССРШ существуют в 36 штатах⁶.

Положение о НПРСМ содержалось также в следующих Сельскохозяйственных законах (2008 и 2014 гг.). В то же время, прямое целевое финансирование из федерального бюджета деятельности ССРШ в них уже не было предусмотрено. Впрочем, ССРШ получают финансирование посредством грантов от МСХ и других федеральных ведомств для реализации конкретных программ. Заметная

⁴ The 2002 Farm Bill: Provisions and Economic Implications. USDA/ERS, May 22, 2002. Available at: <http://www.ers.usda.gov/Features/Farmbill/> (accessed: 10.10.2014).

⁵ National Rural Development Partnership <https://www.rd.usda.gov/files/USDARD-NRDP.pdf> (accessed: 30.04.2018).

⁶ Tadlock Cowan. An Overview of USDA Rural Development Programs, Congressional Research Service 7-5700, RL31837, 2016, p. 34.

поддержка их деятельности (как финансовая и материальная) осуществляется со стороны правительств штатов и местных властей.

В целом наибольшая часть средств на работу ССРШ поступает из бюджета Минсельхоза. 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 и 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.

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

Описанные механизмы ПСР нашли своё воплощение в организационной структуре участников Национального партнёрства по развитию сельской местности, которая представлена на схеме. Она является примерной, и, безусловно, не учитывает всех возможных взаимосвязей, которые в силу их сложного характера, невозможно отобразить в полной мере.

Государство в лице многочисленных организаций и ведомств различного уровня, безусловно, основное действующее лицо в сфере сельского развития. Однако было бы неправильно преуменьшать роль других участников этого процесса. Здесь следует выделить две группы таких участников. Во-первых, это – различные коммерческие, общественные и некоммерческие организации, во-вторых, – местные сообщества.

Следует особо отметить активную деятельность по развитию различных элементов социально-экономической инфраструктуры в США со стороны негосударственных – коммерческих, общественных и некоммерческих организаций. Например, фонды (всего их в США около 200) в 2010 г. профинансировали различные проекты на общую сумму около 45 млрд. долл., из которых около 2,5 млрд долл. было направлено на социально-экономические проекты в сельской местности. И хотя эта сумма была существенно меньше, чем средства, выделенные по линии сельского развития МСХ (28 млрд долл. – в виде кредитов и гарантий кредитов), значение их, очевидно, не следует преуменьшать.⁷

⁷ John L. Pender. Foundation Grants to Rural Areas from 2005 to 2010: Trends and Patterns. USDA, Economic Research Service, Economic Information Bulletin Number 141, June 2015, p. 1.

Правительство

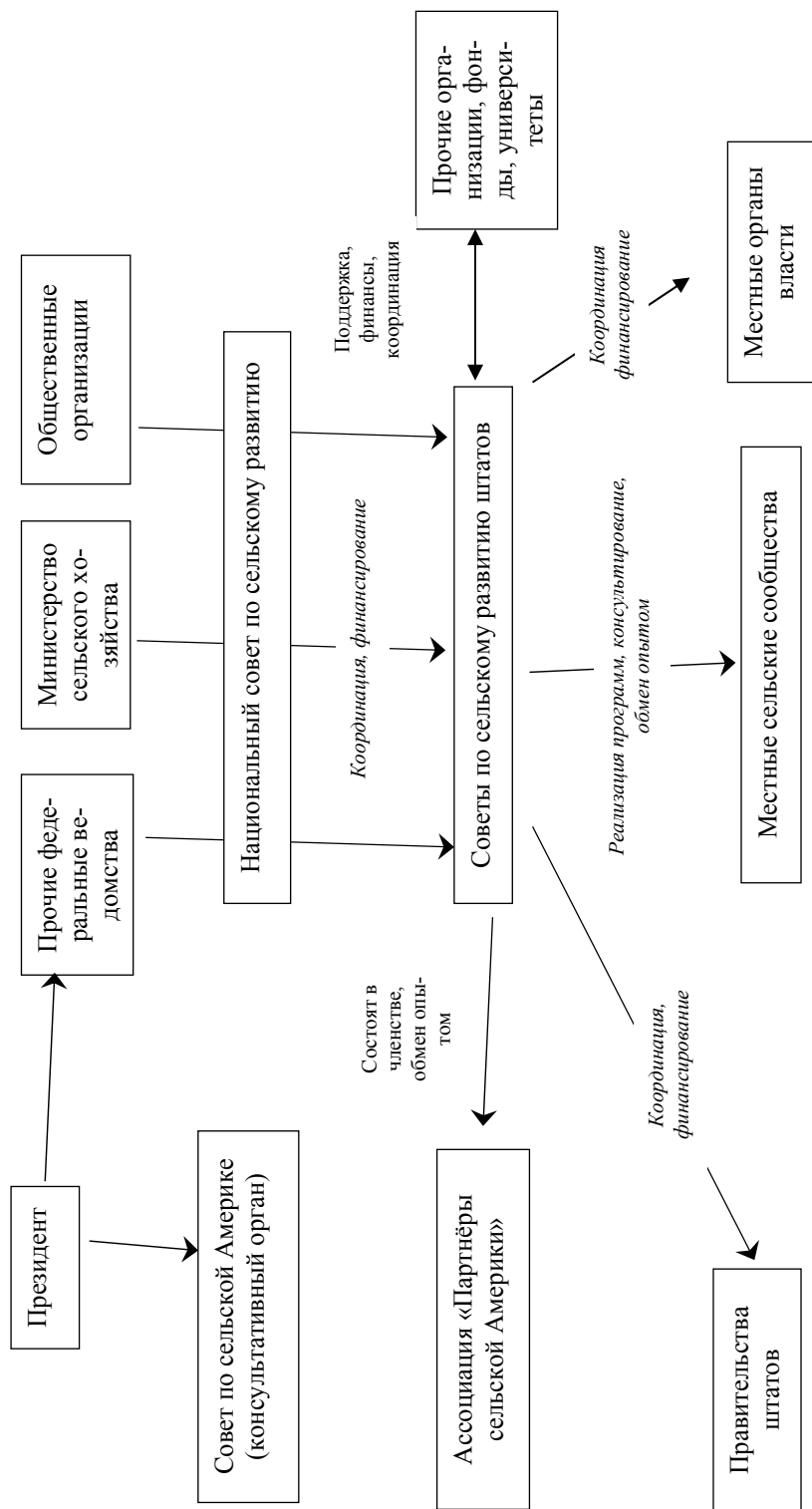


Схема. Организация работы Национального партнёрства по развитию сельской местности

Активность жителей местных сообществ во многих случаях способствует успешной реализации программ на территории сообществ. Однако практика показывает, что зачастую такая деятельность не оправдывает возлагаемые на неё надежды. В частности, в ходе крупномасштабной программы уполномоченных зон и предпринимательских сообществ (*Empowerment Zones / Enterprize Communities*, УЗ\ПС), проводившихся в кризисных сообществах, значительный акцент был сделан на мобилизации человеческого потенциала. Предполагалось активное участие жителей в разработке и реализации планов стратегического развития своих сообществ. Программа проводилась в 1993–2013 гг., в ней участвовало всего 47 сельских сообществ: семь – в качестве УЗ и 40 – ПС. Основная цель программы – достижение с помощью проводимых мер поддержки "самодостаточного" состояния (*self-sustained*) местного сообщества, при котором его развитие продолжается и после прекращения поддержки. В целом следует признать, что итоги программы не оправдали ожиданий. Одна из причин – низкая активность местного населения.

В то же время, есть примеры другого рода. В качестве одного из них можно привести программу всестороннего воспитания детей и молодежи 4-Н, проводимую в рамках Кооперативной службы внедрения (*Cooperative Extension System*) под эгидой Национального института продовольствия и сельского хозяйства (*National Institute of Food and Agriculture, NIFA*)⁸. По некоторым оценкам, вклад волонтеров в реализацию программы составляет около 2 млрд долл. ежегодно⁹.

Приведённые примеры позволяют сделать основные выводы. Во-первых, местное население, из-за малой доли его активной творческой части, в большинстве случаев не может быть драйвером социально-экономических преобразований, которые могли бы перевести сообщества из кризисных в "самоподдерживающиеся". Таким драйвером должен быть как минимум местный орган власти, в оптимальном варианте – координируемый организацией регионального уровня. Во-вторых, волонтеры становятся очень активными в тех сферах общественной жизни, которые пересекаются непосредственно с их личной жизнью, в частности, воспитанием детей. Очевидно, что этот факт следует использовать при планировании мероприятий сельского развития, особенно антикризисных.

Советы по сельскому развитию штатов – важнейший элемент национального партнёрства

Важнейшее звено системы национального партнёрства по развитию сельской местности – советы по сельскому развитию штатов (ССРШ). Они работают в тесной координации с национальным уровнем системы как своеобразные посредники между населением и государственными организациями, а также косвенно

⁸ NIFA является преемником Кооперативной службы исследований, образования и внедрения MCX, и был образован в соответствии с сельскохозяйственным законом 2008 г.

⁹ По некоторым оценкам, в середине 2010-х годов в среднем за год около 500 тыс. взрослых и 150 тыс. подростков принимали участие в качестве помощников на бесплатной основе. По некоторым оценкам, ежегодно в среднем каждый из них затрачивал на деятельность в рамках 4-Н около 220 часов своего личного времени, проезжая на личном автомобиле по делам программ 600–700 км и расходуя около 70 долл. собственных средств. В случае необходимости оплаты подобной деятельности дополнительно понадобилось бы около 2 млрд долл. бюджетных средств.

содействуют совершенствованию национальных и региональных программ. Так, например, одна из важных функций ССРШ, документирование "успешных историй" (*success stories*), – позволяет получать информацию, необходимую для оценки эффективности этих программ.

Основными принципами деятельности ССРШ, в соответствии с существующим законодательством должны быть следующие¹⁰:

- ССРШ включают представителей всех ведомств и организаций, а также представителей общественности, вовлечённых в процесс создания экономических и социальных возможностей для жителей сельской местности.
- ССРШ заручается поддержкой властей штатов, в которых он осуществляет свою деятельность.
- Участие в мероприятиях и в принимаемых решениях ССРШ должно быть открыто всем, кто хочет.
- Совет представляет сельское население штата во всём разнообразии (разные слои населения и географическое положение).
- Каждый участник ССРШ имеет право голоса в процессе принятия решений, а сам Совет должен быть свободен от контроля над ним со стороны кого бы то ни было, – как отдельного частного лица, так и организации, ведомства, политической партии.
- ССРШ практикует открытую атмосферу обсуждений. Большинство решений должно приниматься, по возможности, посредством консенсуса.
- ССРШ принимает финансовую и прочую поддержку своей деятельности из различных источников.
- Оперативное руководство деятельностью ССРШ осуществляется, если это позволяют финансовые условия, исполнительным директором, в противном случае – рабочим советом директоров.
- Все ССРШ должны быть членами общенациональной организации, известной как "Партнёры сельской Америки" (*Partners for Rural America*).

Специфика, характер деятельности и активность отдельных ССРШ зависят как от географических особенностей (месторасположения) штата, так и, в большей мере, от внимания, которое уделяют региональные власти работе ССРШ, а также активности персонала ССРШ, в частности, в поиске спонсоров. Приведем несколько примеров.

Совет сельского развития штата Аризона (*Arizona Rural Development Council*). Занимающий достаточно большую территорию, но небольшой по численности населения штат, расположен в юго-западной, жаркой и засушливой части США на границе с Мексикой. Персонал совета состоит из десяти сотрудников, находящихся в четырёх офисах на территории штата. Блог совета в сети интернет имеет около 13 тыс. посещений ежемесячно, а список подписчиков для рассылки новостей по электронной почте насчитывает более 4 тыс. адресов. Совет, помимо ряда пилотных и разовых проектов, проводит четыре постоянные программы, в том числе организацию ежегодных форумов по сельской политике (*Rural Policy Forum*), проекты *AZ-MASH* и *Community Profiles*, а также ведёт постоянную рабо-

¹⁰ Partners for Rural America. 2017 Annual Report. Available at: www.partnersforruralamerica.org (accessed 30.04.2018).

ту, помогая местным сельским сообществам в поиске ресурсов и инновационных стратегий для развития¹¹.

Форумы по сельской политике проводятся на протяжении последних четырёх лет (с момента образования ССРШ), их основное назначение – обмен опытом реализации программ сельского развития, а также решения проблем, стоящих перед местными сообществами. Форум 2017 г. собрал около 300 представителей сельских сообществ из всех 15 округов штата. Проект AZ-MASH направлен на то, чтобы преодолеть острый дефицит медицинских кадров в сельской местности штата. Он имеет пропагандистскую направленность – убедить местных жителей, в первую очередь молодых людей, приобретать медицинскую специальность и работать в своей местности. Проект "Community Profiles" ставит задачу популяризации природных и исторических достопримечательностей сельской местности штата для развития туризма. Из прочих проектов, проводимых сейчас ССРШ, следует отметить популяризацию производимого в штате продовольствия. Он ведётся в форме информационной поддержки мероприятий, организуемых другими организациями штата.

Совет сельского Мэриленда (*Rural Maryland Council, CPM*) – ССРШ штата Мэриленд, расположенного на восточном побережье страны, включает 18 округов, классифицируемых как сельские. Территория штата расположена по соседству с городскими конгломерациями, включающими г. Балтимор и столицу страны Вашингтон. В целом территория штата, как и его сельских сообществ, является относительно благополучной в экономическом отношении. Исключение составляют округа, расположенные в отдалённых от городов частях штата.

CPM по существу государственная структура, которая осуществляет свою деятельность как "независимое агентство штата" (*independent state agency*) расположенное в составе Департамента сельского хозяйства штата. И это во многом определяет специфику работы совета. CPM координирует работу фондов и программ, созданных и проводимых правительством штата для развития сельских сообществ региона. CPM координирует деятельность "Фонда инвестиций в благополучие сельского Мэриленда" (*Rural Maryland Prosperity Investment Fund*). В 2016 г. из полученных фондом 2 млн долл. было профинансировано 23 гранта¹².

Совет активно участвует в другой деятельности правительства штата. Например, в 2017 г. губернатором штата был подписан закон "Объединённый сельский Мэриленд" (*Connecting Rural Maryland*), в соответствии с которым была создана рабочая группа для выработки рекомендаций по всемерному охвату всеми видами связи (широкополосной, беспроводной, сотовой) сельских районов штата. Группу из 22 человек, в которую вошли представители законодательной и исполнительной властей штата, возглавил руководитель CPM.

Некоммерческая организация "Сельские партнёры Висконсина" (СПВ, *Wisconsin Rural Partners*) является ССРШ штата Висконсин. Штат преимущественно "сельский", в нём отсутствуют крупные мегаполисы, он расположен в

¹¹ Arizona Rural Development Council. Available at: <http://www.azrdc.org>, (accessed 1.05.2018).

¹² Об участии CPM в работе других фондов, см., например, ежегодный отчёт совета за 2017 г.: A Yearly Report on the Rural Maryland Council. Available at: <http://rural.maryland.gov/wp-content/uploads/sites/4/2017/12/FY17-Annual-Report-FINAL.pdf> (accessed 1.05.2018).

северной части Среднего Запада США между озерами Верхнее и Мичиган. СПВ определяет свою функцию как аналог сетевого хаба (*network hub*), объединяющего "организации, государственные ведомства и отдельных людей, заинтересованных в том, чтобы сделать сельский Висконсин лучше"¹³. В своей деятельности СПВ реализует несколько программ.

Программа "Наилучшие сельские инициативы" (*Top Rural Development Initiatives*) проводится с конца 1990-х годов, она и призвана выявлять, документировать и в дальнейшем популяризировать "успешные истории". Это – лучшие достижения в области сельского развития, полученные в различных сельских сообществах штата. Начиная с 1998 г., было выявлено около 150 таких практик. СПВ организует ежегодные "сельские форумы" (*Rural Summit*). В них участвуют представители сельских сообществ со всего штата. В программе – посещение одного из сельских сообществ для изучения опыта, дискуссии по различным актуальным темам жизни сельских сообществ, а также награждение победителей в номинации "Наилучшая сельская инициатива". Помимо ежегодной конференции, начиная с 2010 г. СПВ в кооперации с организациями штатного уровня и представительством Службы сельского развития МСХ, проводит семинары в небольших сельских сообществах (с населением менее 2500 человек). На них рассматриваются проблемы и пути решения в отношении конкретных сообществ. За указанный период семинары прошли практически в каждом из таких сообществ на всей территории штата. СПВ выпускает также периодический бюллетень, посвящённый жизни сельского Висконсина под названием "Сельский Висконсин сегодня".

Анализ деятельности ССРШ позволяет акцентировать внимание на одной из важнейших причин, по которой понадобилось создание промежуточного звена управления мерами ПСР в виде ССРШ. Так, 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 получать от них какую-либо помощь. Наконец, хотя государственные организации и обеспечивают широкий перечень программ развития экономики, круг возможностей каждой из них ограничен.

В силу сказанного выше, роль ССРШ оказывается очень важной в проведении 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. Например, многие из них не в состоянии разработать эффективный план стратегического развития, а это важное (а иногда – обязательное) условием их успешного социально-экономического развития. В то же время, ССРШ оказывают активную поддержку местным сообществам в решении указанных проблем.

¹³ Wisconsin Rural Partners. Available at: <https://wirural.org> (accessed 1.05.2018).

Выводы

Проведённое исследование позволяет сделать следующие выводы.

1. Необходимость координации деятельности различных организаций в осуществлении мер политики сельского развития является неперенным условием её высокой эффективности.

2. Современная модель такой координации в США была предложена сверху – выработана в конце 1980-х годов на уровне губернаторов и Президента страны и организационно воплощена в Национальном партнёрстве по развитию сельской местности.

3. В результате эволюции к концу 1990-х годов сформировалась трехуровневая система национального партнёрства, где акцент в работе приходится на второй, средний, уровень – штаты.

4. ССРШ – важнейший элемент национального партнёрства. Анализ организации их работы в различных штатах позволяет выделить следующие особенности их функционирования.

(1) Федеральное правительство, очертив основные функции и принципы работы ССРШ, предоставило региональным властям право выбирать конкретные формы (в том числе организационные) реализации этих функций и принципов.

(2) От вовлечённости непосредственно правительств штатов в работу ССРШ во многом зависит финансовое обеспечение мероприятий. В случаях, когда ССРШ становится де-факто подразделением региональной администрации (как, например, в штате Мэриленд), он получает возможность координировать финансовые потоки, направляемые на развитие сельской местности. Безусловно, эффективность работы ССРШ при наличии существенных финансовых ресурсов заметно возрастает. Однако подобная его "бюрократизация" ослабляет работу в направлениях, связанных с мобилизацией человеческого фактора, волонтерской составляющей. Очевидно, что оптимальная форма организации работы ССРШ подразумевает нечто промежуточное между ССРШ как государственной структурой и полностью бесприбыльной волонтерской организацией.

(3) В практической работе ССРШ определен перечень типичных видов деятельности (программ). К их числу можно отнести:

- координация работы различных организаций по проектам развития сельской местности: ведутся периодические встречи представителей этих организаций и на них обсуждаются проблемные вопросы;

- документирование и анализ "успешных историй" (*success stories*) – конкретной практики реализации программ развития в отдельных сельских сообществах региона. Это, пожалуй, одна из наиболее важных функций ССРШ, так как даёт ценную обратную информацию для различных организаций, реализующих соответствующие программы;

- проведение информационно-обучающих мероприятий как в виде региональных ежегодных форумов, так и локальных семинаров, для изучения и передачи позитивного опыта в сфере сельского развития;

- публикация периодических изданий, освещающих опыт реализации проектов развития в местных сообществах;

(4) ССРШ, при правильной организации его работы, является важнейшим элементом координации проводимых в конкретных сельских сообществах программ, в конечном счете содействуя их оптимизации, помогает получить обратную связь, выявить альтернативные способы поддержки развития местных сельских сообществ.

(5) Работа ССРШ помогает координировать спрос на федеральные и штатные фонды, существенно сократить регуляторную избыточность (излишний контроль).

(6) В зависимости от специфики региона роль того или иного направления работы ССРШ может возрастать. Однако, несомненно, что лишь комплексная реализация его функций есть оптимальный путь к достижению поставленной цели – мобилизации усилий всех участвующих сторон в сельском развитии.

(7) 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 различных информационных материалов, в том числе в сети интернет, до организации встреч и семинаров с участием заинтересованных сторон.

Agriculture

National Rural Development Partnerships is the Most Important Instrument of Rural Development Policy

(USA & Canada Journal, 2018, no. 11, p. 110-122)

Received 03.07.2018.

OVCHINNIKOV Oleg Grigorievich. Institute for the U.S. and Canadian Studies, Russian Academy of Sciences (ISKRAN). 2/3 Khlebnyy per., Moscow 121069, Russian Federation (olego-2005@yandex.ru).

The problem of coordination of the activities of various government agencies is perhaps one of the most important in the establishment of a focused policy of rural development of the U.S. The complex and diverse nature of the socio-economic infrastructure, natural and climatic conditions in the country's rural areas, determines the presence and active work of almost all government agencies in the rural areas. In addition to local and regional authorities, various non-governmental and non-profit organizations are also working there. How to ensure the interconnection of activities carried out by all of them aimed at achieving related goals; how to avoid duplication of work? These and other similar issues are very relevant in the formulation of rural development policies.

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 Grigorievich, Doctor of Sciences (Economic), Head of the Center of Agrarian Problems.