

Шваякова О. В.,

старший преподаватель
Гомельского государственного технического
университета имени П. О. Сухого

Европейский опыт управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов.....

42

В статье рассмотрена европейская система управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов. Изучены подходы и инструменты планирования, организации, контроля, регулирования и мотивации системы управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов, ее институциональная модель. Дана оценка европейской системы управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов.

Ключевые слова: уровень управления; программно-целевой подход; сельскохозяйственная политика; цели; приоритетные направления развития; индикаторы; программы; проекты; финансовая поддержка; институциональная модель.

Введение

Сегодня сельские регионы Республики Беларусь в основной своей массе характеризуются наличием ряда проблем: сокращение численности населения и населенных пунктов, диспаритет доходов городского и сельского населения, снижение экономической активности населения и многое другое [1].

Аналогичные тенденции складываются и в сельских регионах стран-участниц Европейского Союза [2], что делает целесообразным исследование европейского опыта управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов, которое базируется на Общей сельскохозяйственной политике, существующей и совершенствующейся на протяжении 60 лет. За данный период была сформирована модель управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов, что, по нашему мнению, представляет интерес в части перспектив практического использования ряда ее элементов в Республике Беларусь.

Управление сельским хозяйством и развитием сельских территорий в Европейском союзе (ЕС) является системным, осуществляется на макро- мезо- и микроуровнях и базируется на использовании программно-целевого подхода.

В основе управления лежит разработанная на уровне Европейской комиссии Общая сельскохозяйственная политика ЕС (САР) [3], которую условно можно разделить на две части: первое направление сконцентрировано на укреплении социальной, экологической и экономической устойчивости сельских районов, второе – на развитии сельских районов.

Общая сельскохозяйственная политика ЕС в 2023–2027 гг. ориентирована на результаты и производительность, ее ключевые цели можно сгруппировать по трем направлениям: экономические (обеспечение справедливого дохода фермерам, повышение конкурентоспособности, улучшение положения фермеров в производственно-сбытовой цепочке), экологические (противодействие изменению климата, забота об окружающей среде, сохранение ландшафтов и биоразнообразия) и социальные (поддержка обновления поколений, оживление сельских районов, обеспечение качества продуктов питания и здоровья, содействие знаниям и инновациям) [3].

На мезоуровне каждой страной-участницей ЕС с учетом приоритетных направлений и целей национального уровня разрабатывается и реализуется Национальный стратегический план САР, но в рамках ключевых целей Общей сельскохозяйственной политики ЕС.

Реализация САР достигается в основном путем осуществления по приоритетным направлениям различных программ, которые финансируются из бюджетов всех уровней и частных инвестиций. Так, в рамках Национального стратегического плана САР на мезоуровне, через региональные представительства министерства сельского хозяйства на микроуровне и Европейского сельскохозяйственного гарантийного фонда (EAGF) субъектам хозяйствования предлагается ряд проектов, реализация которых будет способствовать не только увеличению дохода субъекта хозяйствования, но и достижению стратегических целей САР.

Особое внимание в Европейском союзе уделяется инклюзивному развитию сельских территорий. С этой целью на национальном уровне в рамках приоритетных целей САР разрабатываются

финансируемые Европейским сельскохозяйственным фондом развития сельских районов (EAFRD) Программы развития сельских районов (RDP).

Механизм формирования RDP на национальном уровне жестко регулируется Департаментом Европейской комиссии по сельскому хозяйству и развитию сельских районов через Европейский сельскохозяйственный фонд развития сельских районов и сводится к формированию стратегических целей национального уровня путем выбора четырех из шести приоритетных целей, регламентируемых EAFRD, в рамках определенных областей и с помощью заранее установленных инструментов, которые могут быть адаптированы к национальным и региональным условиям. Контроль эффективности реализации RDP стран-участницей ЕС сводится к оценке Департаментом Европейской комиссии по сельскому хозяйству и развитию сельских районов прогресса в достижении целевых показателей, которые отслеживаются с помощью общей системы мониторинга и оценки (СМЕФ). Проектная деятельность по Программе развития сельских районов осуществляется в основном на региональном уровне и предусматривает не только финансирование за счет EAFRD, но и софинансирование из национальных бюджетов. Регулирование такой проектной деятельности осуществляется, как правило, министерствами сельского хозяйства стран-участниц ЕС и их региональными представительствами и сводится к оценке жизнеспособности и соответствия проекта целям государственной RDP.

Особое внимание заслуживает предусмотренный Программой развития сельских районов подход LEADER, на который направляется 5% от общей суммы финансирования [6]. LEADER – это подход «снизу-вверх», при котором фермеры, сельские предприятия, местные организации, органы государственной власти и отдельные лица из разных секторов объединяются в местные группы действий (МАГ). МАГи готовят свои собственные стратегии местного развития, формируют и управляют местным бюджетом. Данный подход, по нашему мнению, несомненно способствует повышению эффективности Программы развития сельских районов, так как устанавливает обратную связь в цепочке Европейская комиссия – министерство сельского хозяйства страны-участницы ЕС – сельский район, а соответственно, влияет на формируемые на определенный период приоритетные направления развития, национальную RDP и обеспечивает учет интересов сельских районов.

Для оценки эффективности реализации CAP и ее регулирования на общеевропейском пространстве на уровне Европейской комиссии разрабатываются целевые показатели (индикаторы) для каждой из десяти целей Общей сельскохозяйственной политики, в том числе по каждой стране. Мониторинг выполнения данных показателей осуществляется ежегодно посредством общей системы мониторинга и оценки (СМЕФ), которая имеет цифровой формат и пронизывает все три уровня: субъект хозяйствования, региональный и национальный уровень, Европейскую комиссию, – что делает ее абсолютно прозрачной. При выявлении отклонений плановых и фактических индикаторов Общая сельскохозяйственная политика регулируется.

Реализация общей сельскохозяйственной политики ЕС основывается на законодательной базе наднационального уровня, с учетом которой формируются правовые основы управления сельским хозяйством и развитием сельских регионов всех стран-членов ЕС.

Институциональная модель управления сельским хозяйством и сельским развитием ЕС приведена на рисунке 1 и имеет ряд уровней.

Непосредственно менеджмент на макроуровне осуществляет Департамент Европейской комиссии по сельскому хозяйству и развитию сельских районов (далее – Департамент), который занимается всеми аспектами Общей сельскохозяйственной политики CAP, в том числе разрабатывает приоритетные цели и направления развития, определяет целевые показатели (индикаторы достижения целей) для стран-участниц ЕС, контролирует их выполнение через специальную систему мониторинга. В перечень функций Департамента также входит формирование и управление бюджетом CAP через два специальных фонда.

На уровне Департамента особое внимание уделяется информационной поддержке, способствующей реализации Общей сельскохозяйственной политики. Информационная поддержка осуществляется посредством Европейской сети развития сельских районов (ENRD) и Европейского инновационного партнерства по повышению производительности и устойчивости сельского хозяйства (EIP-Agri).

Надзор за деятельностью Департамента Европейской комиссии по сельскому хозяйству и развитию сельских районов осуществляют сформированные из представителей стран-членов ЕС специальные комитеты и Группы гражданского диалога (CDG). Основной задачей таких комитетов и групп является контроль за принятием имплементационных актов Европейской комиссией.

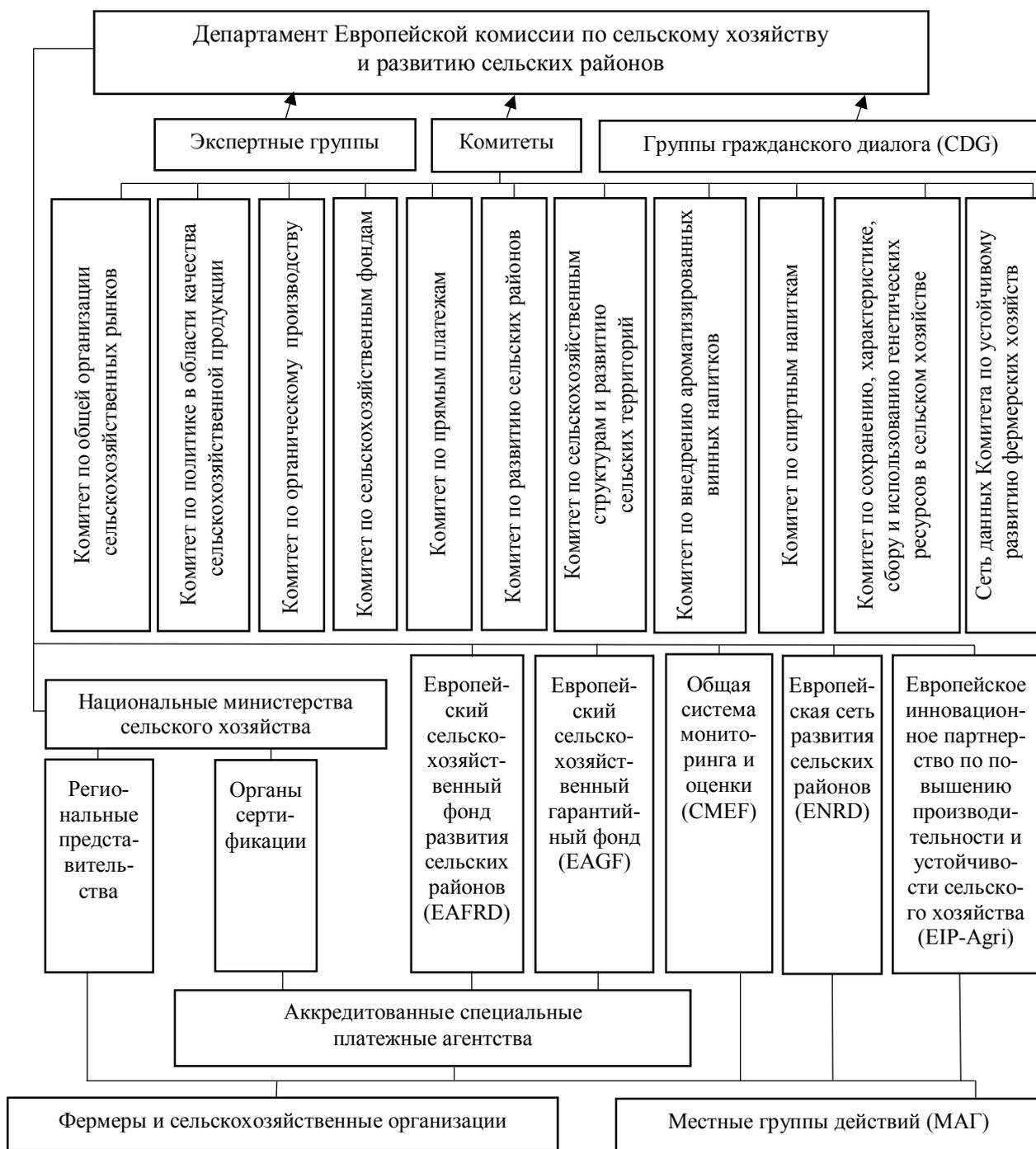


Рисунок 1 – Институциональная модель управления сельским хозяйством и сельским развитием ЕС

Мезоуровень управления сельским хозяйством и развитием сельских районов представлен национальными министерствами сельского хозяйства, которые реализуют Общую сельскохозяйственную политику в своей стране, оказывают информационную и консультационную поддержку микроуровня через региональные представительства, осуществляют софинансирование проектов, контролируют правомочность и эффективность использования финансовой поддержки, выделяемой со всех фондов через специальные платежные агентства, органы по сертификации таких агентств, формируют годовые отчеты, контролируют выполнение индикаторов достижения целей для своей страны и т. д. (см. рисунок 1).

Микроуровень управления сельским хозяйством и развитием сельских районов представлен местными группами действий (МАГ) и непосредственно производителями сельскохозяйственной продукции. Первые формируют стратегические цели развития на местном уровне, выбирая инструменты их достижения из предложенных в рамках CAP для своей страны, вторые для повышения эффективности своей деятельности могут участвовать в различных программах и проектах, реали-

зуемых с целью достижения ключевых целей Общей сельскохозяйственной политики национального уровня.

Фундаментальным в управлении сельским хозяйством, развитии сельских районов и реализации Общей сельскохозяйственной политики в Европейском союзе является финансовый инструмент – многолетняя финансовая программа ЕС (MFF), которую условно можно подразделить на финансирование институтов, осуществляющих реализацию CAP и финансовую поддержку сельскохозяйственных производителей и сельских территорий [6] (рисунок 2).

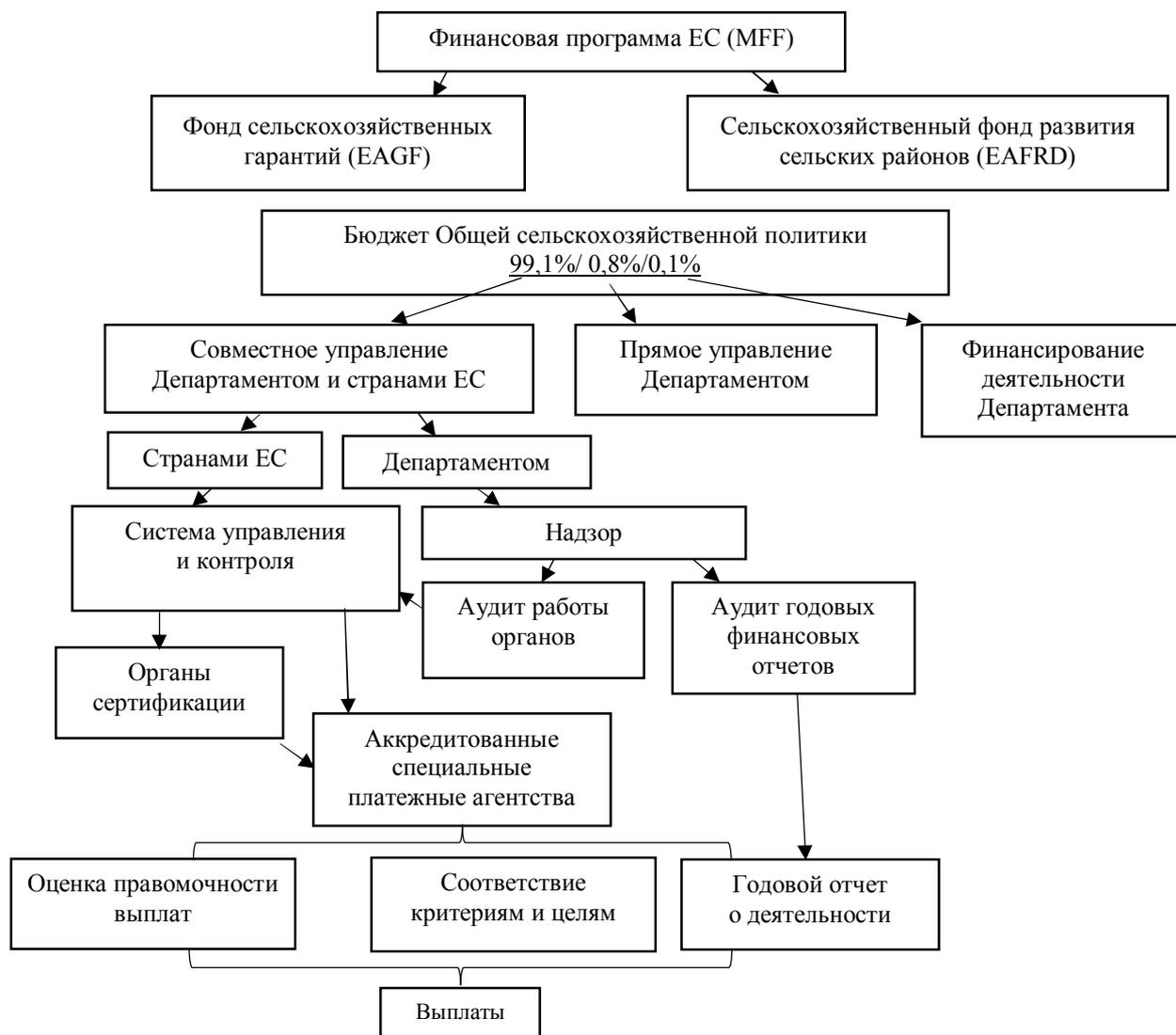


Рисунок 2 – Управление бюджетом Общей сельскохозяйственной политики ЕС

С этой целью существуют два фонда: фонд сельскохозяйственных гарантий (EAGF) и сельскохозяйственный фонд развития сельских районов (EAFRD).

Фонд сельскохозяйственных гарантий (EAGF) в первую очередь финансирует поддержку доходов фермеров, принимает меры по поддержке и стабилизации сельскохозяйственных рынков, ведет сельскохозяйственную информационную и пропагандистскую деятельность, а также оказывает поддержку самым отдаленным регионам (POSEI).

Заключение

Таким образом, к основным достоинствам управления сельским хозяйством и развитием сельских территорий в ЕС можно отнести системный подход и хорошо развитую институциональную структуру, высокий уровень цифровизации, использование в планировании программно-целевого подхода, прозрачную, перекрестную и многоуровневую систему контроля за реализацией программ, огромную систему информационной поддержки микроуровня (от составления бухгалтерской отчетности до инноваций в различных сферах и механизмах их внедрения), наличие обратной

связи через подход LEADER, а также мотивация достижения приоритетных целей Общей сельскохозяйственной политики в основном через финансируемую проектную деятельность всех уровней управления.

Одновременно стоит отметить, что мощная финансовая поддержка, особенно в части поддержки субъектов хозяйствования в виде прямых выплат, с одной стороны, способствует росту доходов последних и делает предпринимательскую деятельность в области сельского хозяйства более привлекательной, с другой – не стимулирует фермеров и сельскохозяйственные организации к поиску резервов сокращения затрат на производство, повышению конкурентоспособности производимой ими продукции. Соответственно, малейшие дестабилизирующие процессы в экономике либо снижение прямых выплат ставят под угрозу саму возможность предпринимательской деятельности в сельском хозяйстве, что мы сегодня и наблюдаем.

К основным недостаткам, по нашему мнению, в управлении сельским хозяйством и развитием сельских территорий в ЕС можно отнести высокий уровень бюрократизации процесса, значительные затраты на аппарат управления.

Список использованной литературы

1. **Сычева, Н. В.** Оценка уровня жизни сельского населения Республики Беларусь / Н. В. Сычева // Потребит. кооп. – 2023. – № 4. – С. 3–7.

2. **Европейский** опыт управления сельским развитием / С. И. Луговской [и др.] // Экономика: вчера, сегодня, завтра. – 2022. – Т. 12, № 10А. – С. 142–152.

3. **Common agricultural Policy for 2023–2027 28 cap strategic plans** [Electronic resource] // Agriculture and rural development – European Commission. – Mode of access: https://agriculture.ec.europa.eu/system/files/2022-12/csp-at-a-glance-eu-countries_en.pdf. – Date of access: 14.01.2024.

4. **Communication** from the commission to the european Parliament, the council, the european economic and social Committee and the committee of the regions [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://commission.europa.eu/system/files/2022-10/com_2022_548_3_en.pdf. – Date of access: 14.01.2024.

5. **Agriculture and Rural Development – Organisation chart English** [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: https://commission.europa.eu/system/files/2023-12/organisation-chart-dg-agri_en.pdf. – Date of access: 16.01.2024.

6. **Common agricultural policy funds** [Electronic resource] // Agriculture and rural development – European Commission. – Mode of access: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/financing-cap/cap-funds_en. – Date of access: 21.01.2024.

7. **Regulation (eu) 2021/2115** of the european parliament and of the council of 2 December 2021 [Electronic resource] // Offic. J. of the European Union. – 2021. – Vol. 64. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:435:TOC>. – Date of access: 16.01.2024.

8. **Regulation (eu) 2021/2116** of the european parliament and of the council of 2 December 2021 [Electronic resource] // Offic. J. of the European Union. – 2021. – Vol. 64. – Mode of access : <https://eur-lex.europa.eu/legal-ontent/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:435:TOC>. – Date of access: 21.01.2024.

9. **Regulation (eu) 2021/2117** of the european parliament and of the council of 2 December 2021 [Electronic resource] // Offic. J. of the European Union. – 2021. – Vol. 64. – Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:L:2021:435:TOC>. – Date of access: 16.01.2024.

Получено 02.02.2024.