

Европейский опыт регулирования горной сельской местности¹

А. М. Ершов

Алексей Михайлович Ершов, студент магистратуры кафедры Экономической и социальной географии России географического факультета МГУ; 119991 Москва, Ленинские горы, д. 1. E-mail: alexiusershov@ya.ru

Аннотация. В данной статье рассматриваются европейские инициативы и программы поддержки и преобразования европейской горной сельской местности. Рассматривается изменение подходов и взглядов на сельскую местность в зарубежной полемике. Исследуется структура и цели стратегий и программ развития сельской местности Европейского союза. Изучается опыт макрорегиональной и государственной горной политики, дается пострановая оценка степени ее разработанности. Предоставляется справочный материал, отражающий фокус современных программ развития горных территорий в разрезе основных факторов трансформации сельской местности, а также пострановой перечень проектов в горных сельских местностях государств Европы.

Ключевые слова: сельская местность, горные территории, программы развития, стратегии, европейский опыт, Европа, горная политика, сельская политика, трансформация, устойчивое развитие, возрождение сельских районов

DOI: 10.22394/2500-1809-2021-6-4-164-184

Промышленная революция и глобализация рынков продовольствия и труда поставили многие труднодоступные районы (горные или острова) в невыгодное экономическое положение в сравнении с городскими и пригородными. Повышение заработной платы в индустриализирующихся городах и низкие цены на продовольствие на мировых рынках сделали малопродуктивные сельскохозяйственные угодья неконкурентоспособными: экономическая глобализация требует, чтобы территория отличалась конкурентоспособностью и инновационностью, в то время как возможности для структурного преобразования экономики в удаленных районах затруднены. Горное сельское население ограничено низкой производительностью небольших по площади земельных участков, лимитированных в применении механизации и интенсификации. Это приводит к массовым проявлениям феномена забрасывания земель.

Отсутствие оплачиваемых внебюджетных мест приложения труда в сельском хозяйстве и сравнительная неразвитость социальной

1. Статья подготовлена в ходе выполнения проекта, поддержанного РНФ, № 21-17-00112.

сферы являются основными факторами оттока и старения населения — в таких районах формируется перевернутая демографическая пирамида. Уменьшающаяся плотность населения снижает перспективы развития бизнеса на этих территориях, что ведет к дальнейшему отъезду молодежи — «порочный круг упадка».

В настоящее время маргинальные сельскохозяйственные районы по всему миру классифицируются как «ловушки бедности»: домохозяйства в них страдают от нехватки ресурсов, низкой отдачи от инвестиций, отсутствия возможностей и сокращения социальных услуг в силу высоких удельных затрат на их поддержание. Становится трудно сохранить государственные службы в удаленных СНП из-за негативных эффектов от сжатия хозяйства. Молодежь имеет ограниченный доступ к образованию и трудоустройству, в то время как пожилые люди испытывают трудности с доступом к медицинским услугам.

Общая численность населения в большинстве горных районов развитых стран мира сокращается, несмотря на политику по поддержке конкретных секторов и сохранению населения в горных районах. Однако эффекты от экономической диверсификации и повышения качества жизни начинают оказывать положительное влияние в наиболее урбанизированных странах Европы. Ряд горных массивов в настоящее время являются привлекательными территориями, особенно Альпы. Именно поэтому важным для развития российских горных территорий путем заимствования лучших практик может быть изучение передового европейского опыта регулирования горной сельской местности.

Обзор литературы

В качестве информационной базы исследования выбраны публикации зарубежных авторов по исследованию горной сельской местности за период с начала этого тысячелетия, а также сайт Европейской комиссии, на котором размещена нормативно-правовая база действующих на территории ЕС программ развития. В исследовательских работах рассматриваются проблемы развития местных сообществ, активизации туристического потенциала горных территорий, налаживания экономических и социальных связей с городской местностью, изменения специализации сельского хозяйства, а также способы их решения и опыт применения на практике.

Новый подход к сельской местности

В ЕС приоритеты нелиберальной экономики в виде конкурентоспособности предприятий и их эффективности (рабочие места, экономический рост и инновации) все чаще ставятся под сомнение.

Удовлетворению потребностей сжимающихся горных сельских районов вполне может способствовать признание этих изменений как общественных ценностей. Парадигма многофункционального развития сельских районов оказывается общим ответом на стагнацию и регресс в сельских районах.

С точки зрения разработанной в 2006 году Стратегии по развитию сельской местности (New rural policy), подготовленной Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР, 2006), в передовых странах фиксируются пять основополагающих закономерностей в подходах к мерам по поддержке сельской местности:

1. Уход от регионального перераспределения денежных средств в сторону повышения конкурентоспособности сельских районов.
2. Переход от узкого понимания сельского хозяйства к более широкой и комплексной секторальной экономике.
3. Использование инвестиций вместо субсидий в качестве инструмента финансовой поддержки.
4. Отказ от практики создания шаблонных программ развития («one size fits all») и переход к инициативам, учитывающим местные условия.
5. Базирование программ на многостороннем взаимодействии экономических акторов и социальных групп.

Предложенная в 2016 году концепция Rural Policy 3.0 лишь отражает усиление этих трендов. В ней акцент смещается на определение более конкретных механизмов для реализации эффективной сельской политики и практики и повышение конкурентоспособности сельских общин. Более подробно сведения о различиях в подходах ОЭСР к развитию сельской местности, в т.ч. горной, представлены в таблице 1.

Таблица 1. Подходы к развитию сельской местности

	Старый подход	Новая сельская политика (New rural policy), 2006	Политика сельских общин (rural community practice)/ Rural Policy 3.0, 2016
Взгляд на «сельскую местность»	То, что не город	Сельская местность как совокупность различающихся типов местностей	Три типа местности: пригородная, расположенная на удалении от городов, глубоко периферийная
Цели	Выравнивание, доход и конкурентоспособность ферм	Конкурентоспособность сельских районов, повышение ценности местных ресурсов, эксплуатация неиспользуемых ресурсов	Инклюзивный рост, территориальная сплочённость и социальная справедливость, направленные на широкое распределение благ среди всех сельских жителей и видов деятельности

Ключевой сектор экономики	Сельское хозяйство	Разные отрасли сельской экономики (сельский туризм и промышленность, ИКТ)	Акцент на процессах взаимодействия и взаимоотношений всех соответствующих секторов
Основные инструменты	Субсидии	Инвестиции	Сбалансированный набор инструментов, включая «мягкие» инструменты (наращивание потенциала, сотрудничество и развитие сетей социальных контактов)
Ключевые агенты	Федеральное правительство, фермеры	Все уровни власти, различные местные заинтересованные лица	Многоуровневое управление (посреднические агентства, партнёрства между сельскими и городскими районами и т.д.), научные исследования и образование, а также коммуникация

В стратегии ОЭСР 2016 года делается вывод о том, что точно так же как процессы, приводящие в действие «порочный круг упадка», выходят далеко за рамки демографических компонентов, так и меры по смягчению последствий должны учитывать многие связанные с ними векторы изменений (см. рис. 1). Динамика и тенденции экономической деятельности демонстрируют наиболее очевидные проблемные точки сельских районов, однако происходящая миграция из села отражает более широкие проблемы благосостояния, которые, в свою очередь, обусловлены постоянно меняющимся технологическим контекстом, социальными устремлениями и системой ценностей сельского населения.

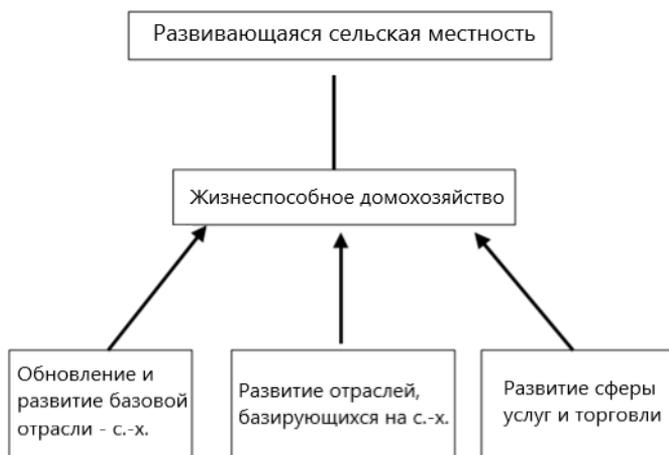


Рисунок 1. Базовые условия развития сельской местности

Развития удаленных горных сельских районов можно добиться лишь путем активизации экономических, социальных, политических контактов с городскими территориями. Близость к городским районам как ядру сосредоточения человеческих ресурсов оказывается ключевым фактором, определяющим траектории трансформации. Таким образом, целью проведения современных программ по развитию сельских территорий является достижение функциональной близости в системе «город–село/горы» ради максимизации использования потенциала сельских территорий (см. рис. 2).



Рисунок 2. Функциональное взаимодействие в системе «город–село»

Общеввропейские программы развития сельской местности

Рамками для программ развития горных сельских территорий в странах ЕС выступает Единая сельскохозяйственная политика Европейского союза (ЕСХП ЕС), в состав которой входят программы развития сельских районов (ПРСР).

До 1992 года ЕСХП ЕС в соответствии с доминировавшей тогда сельскохозяйственной парадигмой преследовала в основном две цели: развитие с.-х. производства и поддержание доходов фермерских хозяйств. Череда кризисов, связанных с сельским хозяйством, привела к реформе 1992 года, результатом которой стала привязка ЕСХП ЕС к структурной политике ЕС. Произошел сдвиг фокуса политики в сторону нерыночных аспектов жизни сельской местности. Новые цели развития сельских районов были включены в ЕСХП ЕС во время реформ 2000 и 2005 годов (постановление ЕС 1257/99): разные структурные, территориальные меры были объединены в рамках одной повестки. Дан-

ное решение отразило сдвиг в политической позиции, направленный на активизацию поддержки и развития жизнеспособных сельских общин.

На 2021 год политика ЕСХП ЕС в реализации программ развития на сельских территориях направлена на следующее:

- достижение сбалансированного территориального развития сельских экономик и общин, включая создание и финансовую поддержку рабочих мест;
- повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства;
- обеспечение устойчивого управления природными ресурсами, забота об окружающей среде и проблемах изменения климата.

Реализуемые в рамках ЕСХП ЕС программы развития сельских районов формируются как на национальной, так и на региональной основе. Несмотря на централизованную структуру ЕСХП ЕС, региональные власти обладают автономией в выборе и предложении программ развития. Возможность подать заявку на включение проекта в программу есть у любого экономического актора. Отбор предложенных инициатив проводится властями административно-территориального уровня на основе балльных критериев соответствия программ требованиям ЕСХП ЕС. Проект программ с указанием основных мероприятий, этапов и источников финансирования подается на утверждение Европейской комиссии, которая также отвечает за контроль выполнения принятых программ и вносит в целях их актуализации поправки. Финансирование ПРСР реализуется из трех основных источников:

- EAFRD (Европейский сельскохозяйственный фонд в поддержку развития сельской местности — ЕСХФРСМ). Является источником около половины всех средств.
- Государственные средства из национального/регионального бюджета — в зависимости от уровня реализации программы.
- Частные вложения, которые вкладывают бенефициары программ.

На 2021 год в ЕС существуют в общей сложности 118 ПРСР. В большинстве государств-членов реализуется национальная программа, охватывающая всю территорию, но в наиболее крупных и развитых странах программы связаны с отдельными регионами. Лидерами по количеству программ являются Франция (30), Италия (23), Испания (22) и Германия (15) (суммарно свыше трех четвертей всех программ). Каждая программа отвечает по крайней мере за четыре из шести приоритетов ЕСХП ЕС в сельском хозяйстве, лесном хозяйстве и сельских районах:

- содействие передаче знаний и инновациям;
- содействие социальной интеграции, сокращению масштабов нищеты и экономическому развитию;

- повышение жизнеспособности и конкурентоспособности, а также содействие внедрению инновационных технологий и устойчивому землепользованию;
- поддержка трофических цепей, содействие благополучию животных и управлению рисками в сельском хозяйстве;
- содействие повышению эффективности использования ресурсов и поддержка перехода к низкоуглеродной и устойчивой к изменению климата экономике;
- восстановление, сохранение и укрепление экосистем.

Для ПРСР определены количественные целевые показатели в отношении выбранных приоритетных областей, изложены программные меры и выделенное для них финансирование, которое будет использовано для достижения целевых показателей. В качестве инструментов реализации программ выступают двадцать общих мер, которые могут быть направлены в одну или несколько приоритетных областей. В ПРСР страны/регионы ЕС должны указать, какие меры они использовали и как они будут способствовать достижению приоритетов ЕСХП ЕС. Прогресс в достижении целевых показателей отслеживается с помощью общей системы мониторинга и оценки (СМЕФ).

Программы развития сельских районов реализуются в рамках стратегии долгосрочного видения, разработанной Европейской комиссией. Концепция включает в себя «Сельский пакт» (Rural pact) и «План действий в сельских районах» (EU Rural Action Plan). «Сельский пакт» обеспечит общую законодательную основу для взаимодействия и сотрудничества широкого круга субъектов на уровне ЕС, национальном, региональном и местном уровнях. «План действия в сельских районах» — дорожную карту будущей деятельности в рамках принятых программ развития. В Концепции определены четыре области-направления действий, поддерживаемые флагманскими инициативами (см. табл. 2).

Таблица 2. Флагманские инициативы Концепции

«Сильная»	«Связанная»
расширение возможностей сельских общин, улучшение доступа к услугам и содействие социальным инновациям	улучшение связи как с точки зрения транспорта, так и цифрового доступа
<ul style="list-style-type: none"> • платформа возрождения сельских районов • центр исследования и инновации для сельских общин 	<ul style="list-style-type: none"> • мультимодальная мобильность • цифровое покрытие
«Устойчивая»	«Процветающая»
сохранение природных ресурсов и экологизация деятельности, а также обеспечение социальной устойчивости	диверсификация экономической деятельности и повышение добавленной стоимости

-
- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> · энергетический переход и борьба с изменением климата · охрана состояния почв и продовольствие <ul style="list-style-type: none"> · создание поглотителей углерода · включение женщин и уязвимых групп в сельские районы | <ul style="list-style-type: none"> · предпринимательство и социальная экономика в сельской местности |
|---|---|
-

Общеввропейское регулирование развития горных сельских территорий не ограничивается только программами под патронажем ЕСХП ЕС. К крупным программам, реализуемым в странах ЕС и их соседях, можно отнести четыре инициативы:

1. LEADER — программа по развитию местных сообществ путем организации «местных инициативных групп» (LAG), состоящих из фермеров, сельских организаций, государственных органов и отдельных лиц из разных секторов экономики. Подход этой программы заключается в применении инноваций в стратегиях развития отдельных сельских районов. Данный подход укрепляет связи в местных сообществах, поощряет инновации во всех секторах и облегчает обмен знаниями в экономически отстающих районах. В рамках данной программы местные инициативные группы разрабатывают собственные стратегии местного развития, на реализацию которых они имеют бюджетные средства, выделенные из специализированных фондов: Сельскохозяйственного фонда в поддержку развития сельской местности (EAFRD), Фонда регионального развития (ERFD), Социального фонда (ESF) и Фонда морского и рыбного хозяйства. На 2021 год в созданных в рамках программы 2800 местных инициативных группах задействовано свыше 60% сельского населения ЕС, что отражает успехи в развитии местного самоуправления. Пример Альп показывает, что горные общины в силу наличия тесных связей между населением и местными учреждениями имеют более высокие показатели эффективности от внедрения программы.
2. Interreg — программа по трансграничному сотрудничеству, поэтому она имеет отношение ко многим горным регионам в силу их трансграничного характера. Одной из главных целей является уменьшение влияния национальных границ для более выровненного экономического, социального и культурного развития всей территории Европы. На 2021 год реализуются 24 программы, охватывающие почти все горные национальные районы.
3. MOVING — направлена на создание рамочных условий политики по созданию новых или модернизированных/масштабированных цепочек добавленной стоимости за счет политики сплочения и перехода к «зеленой» экономике.

4. ACCESS (базируется на PUSEMOR) — проект по созданию комфортной сервисно-информационной среды для жителей удаленных районов. Ориентируясь на потребности и предпочтения местных жителей, реализуются проекты по качественному улучшению предоставляемых населению услуг: цифровизация общественного транспорта, создание виртуальных площадок для консультаций с государственными органами, развитие сети доставки товаров и ИКТ.

Обобщенная структура европейских программ развития сельских районов представлена на рисунке 3.

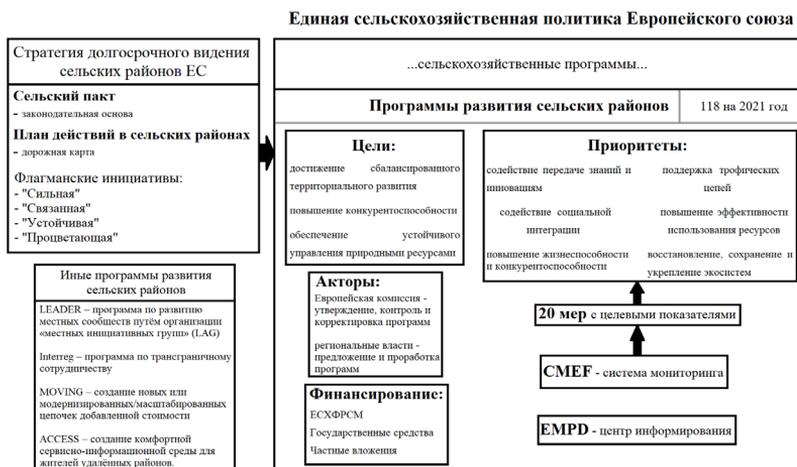


Рисунок 3. Программы развития сельских районов

«Горная» политика на государственном уровне

Программы ЕС не имеют прямой ориентации на развитие горных сельских территорий. Реализация программ в горных районах происходит преимущественно на базе программ по поддержке периферийных территорий, содействия развитию отстающих сельскохозяйственных и промышленных центров, а также помощи перспективным туристическим районам. Таким образом, горная местность косвенно оказывается в фокусе большинства общеевропейских программ. Проведение отдельной политики по отношению к горным сельским территориям получило развитие в рамках межгосударственного и национального уровней.

В рамках межгосударственных программ можно выделить две макрорегиональные конвенции о горных регионах: Альпийскую и Карпатскую (см. табл. 3). Два самых крупных горных массива зарубежной Европы, занимающие территории нескольких стран, стали наиболее подходящими площадками для проведения многосторонней интеграционной политики преодоления естественной барьерной функции гор.

Конвенция	Год подписания	Страны
Альпийская	1991	8: Австрия, Германия, Италия, Франция, Монако, Словения, Швейцария и Лихтенштейн
Карпатская	2003	7: Чехия, Словакия, Польша, Венгрия, Сербия, Румыния и Украина

А. М. Ершов
Европейский опыт
регулирования
горной сельской
местности

В рамках межгосударственных программ можно выделить две макрорегиональные конвенции о горных регионах: Альпийскую и Карпатскую (см. табл. 3). Два самых крупных горных массива зарубежной Европы, занимающие территории нескольких стран, стали наиболее подходящими площадками для проведения многосторонней интеграционной политики преодоления естественной барьерной функции гор.

Первым международным соглашением была Альпийская конвенция, первоначально подписанная в 1991 году и ратифицированная всеми альпийскими государствами, а также Европейским союзом. Ее основное применение как рамочной конвенции заключается в разработке консолидированных взглядов на проблемы энергетики, горного сельского хозяйства, охраны природы и сохранения ландшафтов, регионального планирования и устойчивого развития, туризма и транспорта. Результатом формирования общей позиции государств-участников стало принятие протоколов и деклараций в соответствующих сферах. Действующие в рамках Конвенции рабочие группы и исследовательские платформы занимаются анализом и принятием решений по конкретным вопросам, а также редакцией действующих и разработкой новых положений деклараций и протоколов. Здесь можно упомянуть создание сети охраняемых территорий (национальных парков, природных заповедников и т. д.) в Альпах, а также сети социальных контактов между общинами «Альянс в Альпах». Сотрудничество между альпийскими странами и их регионами реализуется также в макрорегиональной стратегии для Альпийского региона, принятой ЕС в 2015 году и направленной на выстраивание взаимодействия между столичными, пригородными и горными районами.

Вторым в мировой практике макрорегиональным договором по обеспечению защиты и устойчивого развития горного региона стала Карпатская конвенция. Как и Альпийская конвенция, это рамочная программа, цели которой реализуются посредством тематических протоколов и рабочих групп. В ее нормативную базу заложены задачи улучшения качества жизни населения, укрепления местной экономики и общин, а также сохранения природных ценностей и культурного наследия в Карпатском регионе. На перво-

начальном этапе реализации данной конвенции помощь в ее разработке оказывалась научным секретариатом Альпийской конвенции.

Наиболее разработанная комплексная политика в отношении горных сельских территорий осуществляется на национальном уровне. В таблице 4 представлена классификация европейских стран по степени разработанности «горной» политики. Однако «горная» политика как отдельный комплекс мер и институтов по контролю за развитием горных территорий отсутствует в преимущественно равнинных, а также горных странах, что объясняется отсутствием необходимости в формировании отдельной от общей стратегии развития. Секторальную направленность программ имеют среднегорные страны, зачастую малые и менее развитые, и поэтому имеющие меньшее финансирование для осуществления комплексной политики.

Таблица 4. Горные политики в странах Европы

Степень разработанности	Страны	Особенности политики
	страны без гор (Дания, Эстония, Латвия, Литва, Мальта, Нидерланды)	-
Нет отдельной политики	страны с низкими горами (Бельгия, Ирландия, Люксембург) или отдельными горными регионами (региональная политика в Польше и Великобритании)	Горная политика реализуется в отдельных районах страны
	горные страны (Норвегия, Греция, Словения, Андорра, Лихтенштейн)	Политика в отношении горных районов фактически является синонимом общей политики в области развития
Секторальная направленность политики	страны со средними горами (Венгрия, Словакия, Португалия, Швеция)	Наиболее распространенным сектором горной политики является сельское хозяйство, в котором упор делается на состояние окружающей среды и развитие сельских районов (закон ЕС 1257/1999 и директива 75/268/ЕЕС)
Многосекторальные программы развития	Германия, Испания и Австрия	Политика расширена за счет включения других секторов экономики, помимо сельского хозяйства, и объектов развития: туризм, сфера услуг, общественная инфраструктура, окружающая среда, образование, территориальное планирование и т.п.

Комплексные программы развития	Франция (Комиссариат горных массивов, 1973 год; Закон о горных районах, 1985 год)	Консолидация секторальной политики, а также создание конкретных политических инструментов: законы о горных районах, отдельные организации и фонды горных районов
	Италия (Общий принцип политики для горных районов, 1948 год; Закон о горных районах, 1994 год)	
	Швейцария (Закон об инвестициях в горные регионы, 1974 год)	
	комплексная политика на стадии формирования (Болгария и Румыния)	

Многосекторные и комплексные программы горного развития распространены в государствах с высокими горными массивами, занимающими значительную часть территории: в четырех крупнейших странах ЕС, а также альпийских Австрии и Швейцарии. Кроме этого, комплексные программы развития разрабатываются в присоединившихся к ЕС в ходе расширения 2007 года Болгарии и Румынии. Это одна из мер ЕС по развитию новых стран — членов ЕС и выравниванию внутриевропейских региональных диспропорций.

Примеры программ развития

Разнообразие и спектр реализуемых в Европе проектов и инициатив в горных районах за последние десятилетия неуклонно растут. Различия проявляются как в административном уровне реализации программы (от локальных проектов до макрорегиональных программ), так и в источниках их финансирования (от частных средств до государственных трансфертов). Составить полный перечень всех осуществляемых практик не представляется возможным, однако создание справочных материалов о реализуемых инициативах разной направленности и в разных странах важно с точки зрения получения общих представлений об основных направлениях трансформации горных сельских районов Европы и доминирующей в обществе парадигме развития.

На основе проведенного анализа государственных программ развития горных районов, а также исследовательских работ на данную тематику были составлены два справочных материала по современным трендам в реализации программ, а также по страновому обзору конкретных программ развития. В таблице 5 представлено разделение фокусных тематик программ развития по группам факторов, предопределяющих трансформацию горных сельских территорий. К ним относятся экономические (в том числе туризм), демо-

графические, институциональные, социальные, инфраструктурные и географические факторы. Каждая тематика сопровождается пояснительной информацией о способах ее осуществления. В таблице 6 представлены данные с примерами реализуемых программ в страновом и макрорегиональном (Альпы, Карпаты) разрезе. Информация дополнена сведениями о целях и назначении каждой программы.

А. М. Ершов
Европейский опыт регулирования горной сельской местности



Рисунок 4. Новые сельские пространства

Собранные данные о программах развития отражают изменения в представлениях и долгосрочном видении перспектив развития сельских территорий и горных районов, произошедшие за последние два десятилетия.

Таблица 5. Современные фокусные тематики программ развития в разрезе факторов трансформации

Факторы	Фокусные аспекты	Пояснение
Экономические	Горизонтальные связи «горы-город»	Налаживание торгово-товарных цепочек между сёлами и городами для минимизации издержек на дистрибуцию
	Изменение специализации сельского хозяйства	Трансформация в сторону выращивания продукции с высокой добавленной стоимостью
	Экологизация экономики	Декарбонизация хозяйственной деятельности, сокращение негативного воздействия в экологически уязвимых горных районах
	Сельская промышленность	Создание малых обрабатывающих предприятий для обслуживания местных потребностей

в т.ч туризм	Брендинг сельской местности	За счёт создания брендированной продукции удаётся компенсировать разницу в стоимости с массовыми товарами
	Взаимосвязь «с.-х.-туризм»	Занятое в с.-х. население благодаря поддержке туристического потока имеет возможность получать дополнительные доходы
	«Второй дом»	Создание предложения на городской спрос на досуг и рекреацию в удалённых от города местах
	Создание уникальной продукции/тематики	Разработка привлекательных продуктов для развития сельского туризма
Демографические	Гендерная занятость	Формирование женской занятости в туристической сфере
	Необходимость оценки поколенческой перспективы	Депопуляция характеризуется долгосрочными, медленно протекающими циклами
	«Отшельники как группа по поддержанию заброшенных сёл»	Ревитализация заброшенных удалённых сёл с помощью малой высокоактивной социальной группы
Институциональные	«Колонизация» сельской местности жителями города	Изменения социального состава за счёт поселения городского среднего класса в горных районах
	Сеть социальных связей	Помощь от друзей и родственников в хозяйственных вопросах
	«Тройной спирали» (бизнес-администрация-население)	Развитие взаимодовверительных и тесных контактов в целях достижения общих интересов
Социальные	Инвестиционно привлекательная институциональная среда	Упрощение работы по привлечению ресурсов меценатов
	Социальный капитал населения	Развитие сети общеобразовательных школ и заведений дополнительного образования
Инфраструктурные	Образ жизни и система ценностей сельских жителей.	Для повышения потенциала развития туризма требуется гостеприимное отношение среди местного населения
	Удовлетворение базовых потребностей	Развитая хозяйственная и коммунальная инфраструктура
Географические	Цифровизация	Медицинская помощь через Интернет, онлайн-курсы для обучения, инструменты онлайн-коммуникации
	«Культурный ландшафт»	Ландшафт выступает в роли ресурса

СОВРЕМЕННОСТЬ

Регион	Программа	Назначение
Альпы	ALPINNOС	Развитие грузовых рельсовых перевозок в замен автомобильных
	Проект MISMI (Валле-д'Аоста/Тарантез)	Борьба с изоляцией людей и социальным неравенством и неравенством в области здравоохранения (телемедицина)
	“Альпенраум” (Австрия-Германия)	Повышение конкурентоспособности альпийских регионов, улучшение условий жизни
Карпаты	Экобезопасные дороги в Карпатах	Транспортная сеть с низким экологическим воздействием на экосистему
Австрия	Southern Carinthia outlets	Автобусное сообщение горных сёл с аутлетами
	«Истинно-альпийский ландшафт»	Альпы выступают в качестве рекреационного бренда
Болгария	National Parks Management Plans	Сохранение горного биоразнообразия и развитие научной деятельности
	«Развитие болгарского экологического туризма»	Повышение качества туристической продукции для экотуризма
Великобритания	Kinlochleven Devt Trust	Трансформация СНП в связи с закрытием плавильного завода
	Agri-environmental farm diversification in Wales	Диверсификация экономики в горах Уэльса
	Upland Habitat action Plans	Сохранение и расширение биоразнообразия
	«Высокогорья и острова» (HIPP)	Комплексная поддержка удалённых сельских районов Шотландии
Германия	UNESCO biosphere reserve	Сохранение и развитие культурного ландшафта Альп
	Альпенплан в Баварии	Координация рекреационного развития в горных районах
Греция	Rural Broadband project	Доступ к сети Интернет в удалённых горных сёлах
	«Агротуризм»	Поддержка искусств и ремёсел, а также сохранение культурного наследия
Испания	Pro-Biodiversidad	Роль пастухов и обширного горного животноводства в защите биоразнообразия
	«Pediatric pole, Cerdanya» + «Mount cantabria»	Проекты по строительству профильных медицинских центров в горах

Италия	«Пастбища Магреди»	Содействие восстановлению сухих пастбищ Магреди путём удаления инвазивных видов
	E-mountain projects	Предоставление электронных государственных и муниципальных услуг
Норвегия	Sustainability of natural reserves	Содействие устойчивому территориальному развитию на природоохранных территориях
Польша	Land consolidation program	Практика возвращения в хозяйственный оборот залежных земель
Португалия	Производство вин в Дору	Мероприятия по сохранению биоразнообразия в регионе виноградарства
	PDRITM Agricultural programme	Сельскохозяйственная программа модернизации с компонентом социальной инфраструктуры
	PROSIURB	Жилищное строительство в небольших городах и сёлах
Румыния	План землепользования охраняемой территории	Разработка планов землепользования, ограничивающий и контролирующей хозяйственную деятельность
	Федерация горных фермеров и научный центр	Подготовка кадров для развития горных сельских районов
Словения	Угольные шахты Решиты	Создание парка по изучению возобновляемой энергии на базе старой угольной промышленности
	Idrija Mercury Min Triglav national Park	Экономическая реструктуризация после закрытия ртутного месторождения Ландшафтный парк на охраняемой территории как отправная точка для альпинизма
Франция	Bois des Alpes	Сертификация древесины, производящейся исключительно в Альпийском массиве
	Inter regional conventions for Massifs Unités Touristique Nouvelles (UTN)	Программы межрегионального сотрудничества в Центральном массиве Защита горных ландшафтов от экстенсивной курортной застройки
Чехия	Программа развития туризма	Продвижение туризма и развитие информационных систем и образования в секторе
Швейцария	Трансграничная программа с Италией	Налаживание трансграничных социальных контактов
Швеция	Regional Growth Agreement (RGA)	Развитие практики партнёрства между местными субъектами

Горная сельская местность рассматривается как активно трансформируемое пространство, в котором сельское хозяйство остается важным сектором экономики для поддержания устойчивости СНП. На него воздействуют с целью минимизации негативных факторов в виде низкой производительности и высоких производственных затрат в горных районах. Происходит переход на производство продукции с высокой добавленной стоимостью, внедрение производственных инноваций, а также развивается сотрудничество с другими отраслями экономики, в особенности сельской промышленностью и туризмом (см. рис. 4).

Таблица 7. Проекты развития сельского туризма

Проекты развития сельского туризма		
Страны	Проекты	Описание
Австрия	Lechweg	Первый трансграничный пеший походный маршрут
	Energieautark	Туризм на базе возобновляемой энергетики
Италия	Albergo Diffuso	Концепт «проживания у местного» для туристов
	Briganti di Correto	Кооператив по развитию общинного туризма
	Montagna racconta	Развитие бренда на событиях Первой Мировой войны
	Marteller Beerenta	Клубника как основа продукции для туристов
	Wein Kaltem	Вино как локальный бренд
Польша	Parija	Агротуризм на базе метных ресурсов
	Questing	Поиск-квест локальных достопримечательностей
Румыния	Bukovina adventure	Спортивная активность на природе
Украина	Nizhne Selische	Сырная промышленность, горизонтальная кооперация

Горное сельское производство основано на малых и средних диверсифицированных предприятиях. Новые горные отрасли возникают вокруг пищевой промышленности (производство сыра, экологически чистой продукции), зимних видов спорта (горное снаряжение, горнолыжные подъемники), лесного хозяйства (высококачественная древесина, лесовосстановительная техника) и инновационной деятельности (тестирования автомобилей в горных условиях).

Горный туризм развивается на базе локальных агроклиматических, природных и культурных ресурсов при поддержке и в связке с другими базовыми отраслями экономики. Географическое положение влияет на сезонность туристического бизнеса и его специализацию. Виды горного туризма варьируются от зимнего лыжного туризма и летнего гастрономического до всесезонного рекреационного и практики «второго дома». В таблице 7 представлены успешные европейские проекты в области сельского туризма.

С целью выравнивания условий жизни в городских равнинных районах и горных сельских, сокращения оттока молодого населения и привлечения городских жителей проводятся меры по развитию хозяйственной и коммунальной инфраструктуры, а также цифровизации социальной сферы горных общин.

В соответствии с широко принятым в декларациях ЕС принципом субсидиарности все большая роль в развитии горных районов отводится локальным хозяйственным акторам, тесно связанным и хорошо знающим местную специфику. Локальное развитие реализуется посредством активного участия населения в экономической и социальной жизни. Развитая социальная и институциональная среда способствует более полному раскрытию потенциала горного сельского района и ускоренному переходу к новому хозяйственному и общественному укладу.

Выводы

Сведения о европейском опыте развития горных сельских районов о структурной организации сельской и горной политики, преобладающих направлениях и целях действия программ развития горных территорий, а также их особенностей рекомендуется использовать при создании российских законопроектов по поддержке и развитию горных территорий страны. Горные сельские территории Российской Федерации нуждаются в формировании отдельной политики в силу особенностей протекающих в них трансформационных процессов. Кавказ и Алтай представляются наиболее подходящими регионами для адаптации европейского опыта по развитию макрорегионального сотрудничества, преобразованию сельского хозяйства, поддержке туристической отрасли и реализации программ по поддержке местных общин и инициатив.

Библиография

- Копотева И. В. (2019). Локально ориентированные подходы к сельскому развитию. Опыт Европейского союза и России // Пути России. Границы политики. С. 244–256.
- Копотева И. В., Никула Й. (2016). От социальных инноваций к инновационным системам. Подход Лидер на европейских и российских сельских территориях // Пути России. Новый старый порядок-вечное возвращение? Москва: Дело. С. 358–378.

- Battaglini L. M., Corrado F.* (2014). The return to the rural-mountain lands: different aspects of an on-going phenomenon // *Scienze Del Territorio*. Vol. 2. P. 87–94.
- Cebrián Abellán F., García Martínez C.* (2021). Landscape and tourism as tools for local development in mid-mountain rural areas in the southeast of Spain (Castilla–la mancha) // *Land*. Vol. 10. №. 2. P. 1–18.
- Chudy-Hyski D., Hyski M.* (2018). The role of tourism in multifunctional development of mountain rural areas // *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*. Vol. 3. P. 611–623.
- Ciolac R.* (2017). Management of a tourist village establishment in mountainous area through analysis of costs and incomes // *Sustainability*. Vol. 9. №. 6.
- Copus A.* (2021) European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term vision // *Terra: Revista De Desarrollo Local*. №. 8. P. 280–309.
- Dax T.* (2016). The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland // *European Urban and Regional Studies*. Vol. 23. №. 1. P. 56–68.
- European Commission [Электронный ресурс] / URL: <https://ec.europa.eu> (дата обращения: 04.11.2021)
- Frantál B., Martinát S.* (2013). *New Rural Spaces: Towards Renewable Energies, Multifunctional Farming, and Sustainable Tourism*. Brno: ÚGN.
- Giaccio V.* (2018). Do rural policies impact on tourism development in Italy? A case study of agritourism // *Sustainability*. Vol. 10. №. 8. P. 29–38.
- Gløersen E., Mader C., Ruoss E.* (2016). What Policy Evidence for a European Strategy of Sustainable Development in Mountain Regions? // *Journal of Alpine Research | Revue de géographie alpine*. №. 104.
- Hirschi C.* (2010). Strengthening regional cohesion: collaborative networks and sustainable development in Swiss rural areas // *Ecology and Society*. Vol. 15. №. 4. P. 1–17.
- Imperiale A. J., Vanclay F.* (2016). Using social impact assessment to strengthen community resilience in sustainable rural development in mountain areas // *Mountain Research and Development*. Vol. 36. №. 4. P. 431–442.
- Janus J., Łopacka M., John E.* (2017). Land consolidation in mountain areas. Case study from southern Poland // *Geodesy and cartography*. Vol. 66. №. 2. P.241–251.
- Lun L. M., Pechlaner H., Volgger M.* (2016). Rural tourism development in mountain regions: Identifying success factors, challenges and potentials // *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*. Vol. 17. №. 4. P. 389–411.
- MacDonald D.* (2000). Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: environmental consequences and policy response // *Journal of environmental management*. Vol. 59. №. 1. P. 47-69.
- Mayer H., Habersetzer A., Meili R.* (2016). Rural–urban linkages and sustainable regional development: The role of entrepreneurs in linking peripheries and centers // *Sustainability*. Vol. 8. №. 8.
- Mayer H.* (2013). *Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland* // *Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Berne*.
- Meccheri N., Pelloni G.* (2006). Rural entrepreneurs and institutional assistance: an empirical study from mountainous Italy // *Entrepreneurship & Regional Development*. Vol. 18. №. 5. P. 371–392.
- Navarro L. M., Pereira H. M.* (2015). *Rewilding abandoned landscapes in Europe* // *Rewilding European Landscapes*. Springer, Cham. P. 3–23.
- Sancho Reinoso A.* (2010). Fighting for survival-planning and development issues in two European rural border mid-mountain regions // *Revija za geografijo*. Vol. 5. №. 2. P. 67–81.
- Sikorski D.* (2020). Functional changes in peripheral mountainous areas in east central Europe between 2004 and 2016 as an aspect of rural revival? Kłodzko County case study // *Applied Geography*. Vol. 122. P. 1–14.

Alexey M. Ershov, Master's Student, Department of Economic and Social Geography of Russia, Moscow State University, 119991, Moscow, Leninskie Gory, 1. E-mail: alexiusershov@ya.ru

А. М. Ершов
Европейский опыт
регулирования
горной сельской
местности

Abstract. The article considers European initiatives and development programs for mountainous areas, and also changes in the approaches to the development of rural areas in the international debates. The author examines the structure and tasks of the EU rural development strategies and programs, the macro-regional and state mountain policies. The author suggests a typology of the national mountain policies' development in European countries, and provides references on the contemporary development programs for mountainous areas focusing on the main factors of rural transformation. The article also presents a list of projects in mountainous rural areas of the EU by country.

Key words: rural areas, mountainous areas, development programs, strategies, European experience, Europe, mountain policy, rural policy, transformation, sustainable development, rural revitalization

References

- Battaglini L. M., Corrado F. (2014) The return to the rural-mountain lands: Different aspects of an on-going phenomenon. *Scienze Del Territorio*, vol. 2, pp. 87–94.
- Cebrián Abellán F., García Martínez C. (2021) Landscape and tourism as tools for local development in mid-mountain rural areas in the southeast of Spain (Castilla–La Mancha). *Land*, vol. 10, no 2, pp. 1–18.
- Chudy-Hyski D., Hyski M. (2018) The role of tourism in multifunctional development of mountain rural areas. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich*, vol. 3, pp. 611–623.
- Ciolac R. (2017) Management of a tourist village establishment in mountainous area through analysis of costs and incomes. *Sustainability*, vol. 9, no 6.
- Copus A. (2021) European shrinking rural areas: Key messages for a refreshed long-term vision. *Terra: Revista De Desarrollo Loca*, no 8, pp. 280–309.
- Dax T. (2016) The Leader programme 2007–2013: Enabling or disabling social innovation and neo-endogenous development? Insights from Austria and Ireland. *European Urban and Regional Studies*, vol. 23, no 1, pp. 56–68.
- Frantál B., Martinát S. (2013) New rural spaces: Towards renewable energies, multifunctional farming, and sustainable tourism, Brno: ÚGN.
- Giaccio V. (2018) Do rural policies impact on tourism development in Italy? A case study of agritourism. *Sustainability*, vol. 10, no 8, pp. 29–38.
- Gløersen E., Mader C., Ruoss E. (2016) What policy evidence for a European strategy of sustainable development in mountain regions? *Journal of Alpine Research/Revue de géographie alpine*, no 104.
- Hirschi C. (2010) Strengthening regional cohesion: Collaborative networks and sustainable development in Swiss rural areas. *Ecology and Society*, vol. 15, no 4, pp. 1–17.
- Imperiale A. J., Vanclay F. (2016) Using social impact assessment to strengthen community resilience in sustainable rural development in mountain areas. *Mountain Research and Development*, vol. 36, no 4, pp. 431–442.
- Janus J., Łopacka M., John E. (2017) Land consolidation in mountain areas. Case study from southern Poland. *Geodesy and Cartography*, vol. 66, no 2, pp. 241–251.
- Lun L. M., Pechlaner H., Volgger M. (2016) Rural tourism development in mountain regions: Identifying success factors, challenges and potentials. *Journal of Quality Assurance in Hospitality & Tourism*, vol. 17, no 4, pp. 389–411.

- MacDonald D. (2000) Agricultural abandonment in mountain areas of Europe: Environmental consequences and policy response. *Journal of Environmental Management*, vol. 59, no 1, pp. 47–69.
- Mayer H., Habersetzer A., Meili R. (2016) Rural–urban linkages and sustainable regional development: The role of entrepreneurs in linking peripheries and centers. *Sustainability*, vol. 8, no 8.
- Mayer H. (2013) Mountain and rural economies under pressure: Identifying global and national challenges for sustainable economic development in mountain and rural areas in Switzerland. *Secrétariat d'Etat à l'économie SECO*, Berne.
- Meccheri N., Pelloni G. (2006) Rural entrepreneurs and institutional assistance: An empirical study from mountainous Italy. *Entrepreneurship & Regional Development*, vol. 18, no 5, pp. 371–392.
- Navarro L. M., Pereira H. M. (2015) Rewilding abandoned landscapes in Europe. *Rewilding European Landscapes*, Cham: Springer, pp. 3–23.
- Sancho Reinoso A. (2010) Fighting for survival-planning and development issues in two European rural border mid-mountain regions. *Revija za geografijo*, vol. 5, no 2, pp. 67–81.
- Sikorski D. (2020) Functional changes in peripheral mountainous areas in East Central Europe between 2004 and 2016 as an aspect of rural revival? Kłodzko County case study. *Applied Geography*, vol. 122, pp. 1–14.