

## АГРАРНАЯ ПОЛИТИКА ДЕПРЕССИВНЫХ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ РЕГИОНОВ В КОНТЕКСТЕ ОТРАСЛЕВЫХ СТРАТЕГИЙ РАЗВИТИЯ РОССИИ

© С.Г. Головина<sup>1</sup>, Л.Н. Смирнова<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Уральский государственный аграрный университет, Екатеринбург, Россия

<sup>2</sup>Курганская государственная сельскохозяйственная академия им. Т. М. Мальцева, Курган, Россия

Ключевой задачей исследования является спецификация комплексного научного подхода к определению контента особой региональной аграрной политики, реализация которой в отечественных депрессивных аграрных регионах позволит успешно осуществить цели и задачи, определённые важными стратегическими документами (Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов на период до 2030 года – далее Стратегии), а в итоге, обеспечить динамичное и сбалансированное развитие обозначенных субъектов РФ. Новизна исследования заключается в обосновании такой методологии, которая, во-первых, учитывает эвристические преимущества различных современных теорий территориального развития, во-вторых, предполагает междисциплинарный подход, инкорпорирующий (в процессе решения сформулированной фундаментальной задачи) достижения социальных, политических и экономических наук, в-третьих, имеет (несмотря на фундаментальность) высокую практическую значимость для подготовки и реализации ряда документов, разработка которых планируется для успешной реализации задач Стратегий в отдельных (депрессивных) регионах России. Предложенный комплексный междисциплинарный подход к определению содержания региональной аграрной политики (как инструмента реализации двух Стратегий) позволит разработать её параметры (в частности, цели, направления, механизмы реализации и т.д.) с учётом локальной специфики, регионального потенциала, местных приоритетов, культурных, социально-экономических и политических особенностей территорий, идентифицированных в настоящее время как депрессивные.

**Ключевые слова:** аграрная политика, депрессивный регион, пространственное развитие, стратегия, методология исследования.

## AGRARIAN POLICY OF DEPRESSIVE DOMESTIC REGIONS IN THE CONTEXT OF SECTORAL DEVELOPMENT STRATEGIES OF RUSSIA

© S.G.Golovina<sup>1</sup>, L.N. Smirnova<sup>2</sup>

<sup>1</sup>Ural State Agrarian University, Yekaterinburg, Russia

<sup>2</sup>Kurgan State Agricultural Academy, Kurgan, Russia

The key objective of the research is the determination of integrated scientific approach to the content of special regional agrarian policy, the implementation of which in domestic depressed agrarian regions will allow successfully implement the goals and objectives identified by important strategic documents (the Strategy for Spatial Development of the Russian Federation for the Period until 2025 and the Strategy of Agro-Industrial and Fishery Complexes Development for the Period until 2030, below – Strategies), and as a result, to ensure a dynamic and balanced development of depressed subjects of Russian Federation. In the course of solving the presented fundamental problem, it is planned to obtain the following results: 1) to clarify the concept of spatial development of the country concerning to its depressed agricultural regions; 2) to develop a methodology for the selection of economic, social and environmental preferences for the development of such regions under the prevailing conditions of their lagging behind the national average; 3) to propose a new methodological approach to the determination of main directions, tools and other key parameters of a specific regional agrarian policy, acceptable directly to the depressed regions and consistent with the noted Strategies;

4) to determinate the criteria and indicators for assessing the regional agricultural policy effectiveness in the context of the specifics of lagging (from the socio-economic point of view) agricultural regions. The novelty of the study lies in the justification of such a methodology, which, firstly, takes into account the heuristic advantages of various modern theories of territorial development, secondly, involves an interdisciplinary approach that incorporates (in the process of formulated fundamental problem solving) the achievement of social, political and economic sciences, thirdly, despite its fundamental nature, this research has high practical importance for the preparation and implementation of some documents, the development of which is planned for successful realization of the Strategies into specific (below average) Russian regions. The proposed comprehensive interdisciplinary approach to the determining of regional agrarian policy content (as the instrument for two Strategies implementation) will allow to develop its parameters (in particular, goals, directions, implementation mechanisms, etc.) taking into account local specifics, regional potential, local priorities, cultural, socio-economic and political characteristics of the territories identified today as depressed.

**Keywords:** agrarian policy, depressed region, spatial development, strategy, research methodology.

Российские регионы (и находящиеся в их границах территории) демонстрируют неоднородность имеющегося ресурсного потенциала, уровня социально-экономического развития, условий проживания населения, состояния окружающей среды. Наиболее «слабыми», имеющими множество проблем различного характера, являются аграрные регионы с высокой долей сельского населения, существенным вкладом сельского хозяйства в валовой региональный продукт, обширными сельскими территориями, специфическими системами расселения их жителей. В конце 2019 г. Правительством РФ разрабатывается (с 2020 г. реализуется) особая политика поддержки десяти депрессивных регионов, в числе которых такие отечественные субъекты, как Адыгея, Чувашия, Калмыкия, Карелия, Тыва, Марий Эл, Республика Алтай и Алтайский край, Псковская и Курганская области. В целом же, на обеспечение устойчивого социально-экономического развития всех субъектов РФ (в том числе аграрных регионов), создание достойных условий жизнедеятельности населения, проживающего на всей территории страны, направлены принятые в Российской Федерации отраслевые стратегии, в которых декомпозированы сформулированные в настоящее время национальные цели развития страны. Для аграрных регионов это, прежде всего, Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года (Стратегия) и Стратегия развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплексов на период до 2030 года (Стратегия АПК), а также некоторые государственные программы, одна из которых – Государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий» (далее Программа). Однако аграрные регионы, классифицированные Правительством РФ в качестве депрессивных (имеющих худшие показатели по среднедушевым доходам жителей, доле населения с доходами ниже прожиточного минимума, безработице, инвестициям в основной капитал), требуют для их развития особого концептуального подхода, формализованного в специальных программах развития (в контексте государственного регулирования данного процесса), существенных финансовых вложений (с позиции затрат), а с точки зрения научного обеспечения – особых подходов, актуальность которых будет высокой на протяжении определённого (относительно длительного) периода их восстановления. Первой областью, для которой разработаны пока лишь базовые элементы такой индивидуальной программы долгосрочного развития, стала Курганская область (апробация результатов исследований в данном исследовании проводилась на материалах именно этого субъекта РФ).

Различные вопросы, связанные с устойчивым социально-экономическим развитием субъектов РФ, находятся сегодня в центре особого внимания представителей отечественной экономической науки, политиков и практиков, что объясняется главным образом активной инициацией общественностью достижения таких результатов, как: 1) конвергенция в уровне социально-экономического развития отечественных регионов и снижение внутрирегиональных социально-экономических различий; 2) максимально полное использование регионального потенциала; 3) повышение устойчивости системы расселения жителей по территории РФ не

только через развитие городов, но и гармоничное социально-экономическое развитие сельских территорий; 4) обеспечение достойного уровня жизни населения, проживающего на всей территории страны, посредством совершенствования пространственной организации производства и территориальной организации сферы услуг. Актуализация научных исследований в области государственной политики относительно отстающих в экономическом и социальном развитии территорий и, следовательно, выбор данного целеполагания детерминирован идентификацией Правительством Российской Федерации десяти субъектов в качестве депрессивных и готовностью государства оказать им соответствующую поддержку (в том числе финансовую). Решение представленной фундаментальной задачи позволит (1) уточнить концепцию пространственного развития относительно депрессивных регионов, специфицировав для них приоритетные сценарные варианты развития аграрной экономики и сельских территорий, (2) разработать методологию выбора экономических, социальных и экологических предпочтений развития таких регионов в сложившихся условиях их отставания от средненационального уровня, (3) предложить методологический подход к определению основных направлений, инструментов и драйверов региональной аграрной политики, которые, с одной стороны, согласуются с отмеченными отраслевыми стратегическими программными документами, с другой – учитывают уникальность депрессивных регионов и имеющийся потенциал для их развития, (4) специфицировать критерии и показатели оценки эффективности региональной аграрной политики, инкорпорирующей в свой контент установленные в работе ключевые факторы социально-экономического и пространственного развития депрессивных территорий.

Анализируя современные работы по данным проблемам, следует подчеркнуть, что многие исследователи (к примеру, И.Н. Буздалов, И.Н. Буробкин, А.А. Никонов, А.В. Петриков, О.А. Родионова, Е.В. Серова, Е.В. Худякова, В.Я. Узун, Д.Б. Эпштейн др.) в своих исследованиях обращают пристальное внимание, во-первых, на специфику региональной среды функционирования сельского хозяйства и жизнедеятельности сельского населения, во-вторых, на отдельные элементы и механизмы государственной поддержки отрасли и сельских территорий на разных этапах институциональных преобразований отечественного АПК. При этом отечественные, и зарубежные учёные-экономисты концентрируют внимание на пространственном развитии территорий, изучая их в границах нескольких направлений экономической науки, а именно: 1) теорий регионального (территориального) развития (Vrbensky R., Cooke P., Morgan K., Shortall S., Shucksmith M. и др.); 2) концепции устойчивого развития стран и регионов (Bossel H., Stockle C.O., Papendick R.I., Saxton K.E., Campbell G.S. и др.); 3) теорий многофункциональности сельского хозяйства (Aldington T.J., Jongeneel R.A., Slangen L.H.G., Maier L., Shobayashi M. и др.) и некоторых других. Обсуждаются главным образом возможности развития территорий как с позиции экономической эффективности, осуществляемой на них деятельности и их общей конкурентоспособности, так и с точки зрения социальных и экологических критериев. Отметим, что современные исследования различных аспектов территориального развития, представленные в западной экономической науке, отличаются не только всесторонними теоретическими дискуссиями, но и значимыми прикладными результатами (Havlik P., Veysset P., Boisson J.M., Lherm M., Jacquet F.).

Таким образом, вопросы развития аграрного производства и сельских территорий России (и других стран) обсуждаются научным сообществом достаточно широко, в данных изысканиях имеют место значимые достижения экономической науки, однако, в условиях сложившейся российской действительности, всё же важно обратиться к такой актуальной проблеме, как разработка комплексного методологического подхода к спецификации аграрной региональной политики относительно депрессивных отечественных регионов, что обусловлено необходимостью реализации ряда стратегических программных документов (Стратегия, Стратегия АПК), важность которых для обеспечения национальной безопасности страны особо подчёркивается и Президентом Российской Федерации В. Путиным, и Правительством РФ. Кроме того, как показало скрупулёзное изучение содержания и результатов отечественных и зарубежных исследований, в рамках превалирующего (классического, неоклассического) экономического подхода сложно объяснить разнообразие процессов и феноменов, имеющих

место в территориальном развитии вообще и на региональном уровне в частности. В то же время значительным эвристическим потенциалом в изучении состояния и эволюции аграрного производства и сельских территорий обладают некоторые междисциплинарные подходы, позволяющие: всесторонне оценить уровень развития региона и имеющийся в нём ресурсный потенциал; определить пути гармоничного развития сельской экономики, территорий и сообществ; выявить возможности создания для проживающего населения благоприятных социальных условий, позитивной институциональной и экологической среды; разработать более реалистичный теоретический фундамент для проведения необходимых преобразований.

Анализируя имеющиеся достижения, становится очевидным, что современный подход к исследованию развития отечественных аграрных регионов (особенно депрессивных) должен быть, во-первых, комплексным (учитывающим всесторонние аспекты функционирования территорий), во-вторых, синтетическим (объединяющим достижения, методологические подходы, исследовательские инструменты различных теорий, обладающих значимым эвристическим потенциалом в изучении исследуемого феномена), в-третьих, гибким (адаптируемым к вызовам среды, возможным политическим или экологическим турбулентным изменениям). Что касается конкретных аспектов исследования, то актуальными для субъектов всех уровней по-прежнему остаются такие из них, как: 1) спецификация детерминантов роста региональной конкурентоспособности; 2) определение корреляции между конкурентоспособностью региона и устойчивостью его развития (его социальным, экологическим, культурным состоянием); 3) идентификация места сельского хозяйства в успешном пространственном развитии аграрных (и других) регионов.

Необходимость активного исследования наукой вопросов регионального развития отмечается многими учёными ещё в первой половине прошлого века. Так, по утверждению Р. Редклифта, важно анализировать региональные системы, изучая их с точки зрения сообществ и локальности в качестве наблюдателей, осуществляющих обзор этих систем изнутри [1]. Значимое место в теоретических исследованиях занимают работы, посвященные процессам конвергенции (дивергенции) в уровнях развития регионов, в частности, основанные на феномене круговой кумулятивной причинности, понятие которой ввёл в экономическую науку Г. Мюрдаль, а затем использовали его коллеги и последователи для объяснения межрегиональных различий в развитии [2; 3]. Подчеркивая важность неэкономических и институциональных факторов (помимо экономических), Г. Мюрдаль исследует кумулятивный эффект, обуславливающий усиление дифференциации и увеличение неравенства между странами и регионами в ходе их развития, не исключая при этом и возможности обратных процессов (конвергенции), особенно в условиях активного (целенаправленного) государственного регулирования экономики. В последующем адаптировать типичную логику теории кумулятивной причинности к анализу влияния технологической и институциональной среды на поляризацию развития регионов попытаются М. Сеттерфилд [4] и Дж. Ходжсон [5].

Что касается конкретно концепции пространственного развития регионов и стран, возможностей её адаптации к особым (депрессивным) регионам, целесообразно обратиться к более современным теориям региональной экономики, познавательный потенциал которых подтверждает свою значимость положительными результатами в практической их реализации. При разработке концептуальных оснований региональной аграрной политики, согласуемой со стратегией пространственного развития аграрных регионов, необходимо учитывать, что сельскохозяйственная деятельность сводится как к экономической, так и социальной, и экологической эффективности, что обосновано концепцией многофункциональности сельского хозяйства, учитывающей его территориальный аспект, встроенность в сельские территории и сельский социум. В итоге, существенно меняются направления и инструменты региональной аграрной политики, а для спецификации комплексного подхода к её разработке относительно депрессивных аграрных регионов в свете обозначенных программных документов (Стратегии, Стратегии АПК), таким образом, следует использовать постулаты и достижения всех современных теорий регионального развития, среди которых: 1) теория пространственного подхода к развитию регионов (Area-Based Development Approach); 2) теория комплексного (интегрированного) сельского развития (Integrated Rural Development); 3) концепция

территориального развития на основе консенсуса интересов участников (Participatory Negotiated Territorial Development); 4) теория развития, управляемого сообществами (Community Driven Development)); 5) теория устойчивого развития территорий; 6) теория многофункциональности сельского хозяйства.

Обратим внимание, что большая роль в исследованиях развития сельских территорий отводится главным образом многофункциональности сельскохозяйственной отрасли производства [6; 7; 8; 9]. Особая значимость при этом придаётся уникальности и специфике регионов, услугам, оказываемым сельским хозяйством (в том числе «нерыночным», порождающим, по сути, множество положительных экстерналий), проблеме «встроенности» сельского хозяйства в определённую локальную территорию, его предназначению для использования всех имеющихся на этой (сельской) территории ресурсов. Даже в том случае, когда деятельность инвестора монофункциональна, она способна обусловить (помимо основного результата) многие социальные, экологические и другие следствия. При изучении стабильного развития сельских территорий и благополучного проживания на них сельских сообществ в центр внимания исследователей попадает (1) инвестиционный климат, (2) инвестиционная привлекательность регионов, (3) инвестиционная активность хозяйственных единиц в сложившихся институциональных условиях [10; 11].

Аграрная политика, таким образом, должна быть нацелена на достижение комплексных взаимозависимых экономических, социальных и экологических положительных эффектов использования аграрной отрасли земли и других ресурсов, причём с учётом как рыночных, так и нерыночных результатов. Именно в связи с этим перед политиками и исследователями возникает проблема измерения ценностей и выявления общественной значимости таких результатов, которые позволят правильно определить общественные приоритеты и целенаправленно применить адекватные политические инструменты. В основу выбранной методологии таких оценок могут быть положены методы условной оценки (CV) и аналитической иерархии (АНР), сочетание которых делает возможным генерировать полезную информацию для определения предпочтений сельского населения относительно регионального развития [12]. Что касается выбора наиболее значимых показателей для расстановки приоритетов (в социально-экономической, экологической, культурной областях), то целесообразно использовать Principal Component Analysis (PCA), активно применяемый мировой практикой в различных науках (физике, химии, биологии и т.д.), однако недооцениваемый ранее учёными-экономистами.

Также необходимо отметить, что в ходе спецификации комплексного подхода к разработке аграрной политики тех или иных отечественных регионов следует опираться и на постулаты (достижения) институциональной теории (как важного направления экономической теории), в центре внимания которой вопросы влияния институтов (институциональной среды) как на состояние различных отраслей экономики, так и на развитие территорий. Это могут быть формальные (эксплицитные) правила (конституция, законы, права собственности), а также неформальные (часто имплицитные) ограничения (социальные соглашения, нормы, традиции). В целом, активно развивающиеся направления экономической науки (теории региональной экономики, институциональная теория, теории устойчивого развития территорий, теории многофункциональности сельского хозяйства) и опыт использования их мировых достижений в западной и отечественной практике позволяют разработать комплексный научный подход к спецификации драйверов развития отечественных депрессивных аграрных регионов, уточнению и детализации концепции пространственного развития отстающих в развитии регионов (формулированию принципов, целей, задач, механизмов реализации), определению содержания региональной аграрной политики относительно таких субъектов, направления и инструменты которой способны обеспечить решение основных проблем пространственного развития Российской Федерации в целом (в их числе значительное отставание некоторых сельских регионов от среднероссийского уровня по ключевым социально-экономическим показателям, низкий уровень жизни их населения, миграционный отток молодёжи из их сельских территорий).

В основу исследования была положена гипотеза о том, что на развитие сельских территорий и успешность развития аграрных регионов в целом оказывает влияние комплекс факторов, которые можно разделить на внешние, определяемые качеством институциональной среды и макроэкономическими условиями, и внутренние, сложившиеся на той или иной территории под влиянием объективных и субъективных обстоятельств. Пространственное развитие (в том числе принципы и приоритеты, цели и задачи, сценарные варианты, этапы и механизмы реализации) относительно аграрных регионов, во-первых, имеет определённую специфику, во-вторых, зависит от уровня развития базовой для них отрасли экономики (многофункционального сельского хозяйства), в-третьих, направляется и корректируется реализуемой в регионе аграрной политикой. В региональном сельском пространстве имеются хозяйствующие субъекты и определённые организационные феномены (сельские сообщества, хозяйства определённых организационных форм, региональные администрации, кредитно-финансовые институты и т.д.), использование потенциала которых позволит достичь тех целей, которые зафиксированы в отмеченных стратегических программных документах (Стратегия, Стратегия АПК) с наименьшими затратами.

В результате проделанной работы были решены важные исследовательские задачи, а именно: 1) выявлен познавательный потенциал современных направлений экономической теории (теорий регионального развития, многофункционального сельского хозяйства, устойчивого развития стран и регионов, территориального развития), интеграция достижений которых необходима для построения комплексной методологии развития аграрных депрессивных регионов (социально-экономического и пространственного); 2) разработаны методологические основания идентификации аграрных регионов в качестве депрессивных (или близких к ним) и выявлены их особенности с точки зрения специфики развития (в частности, пространственного развития, организации производства внутри региона, сложившейся системы расселения, развития инфраструктуры и доступности услуг и других особенностей); 3) уточнена методология выбора и ранжирования приоритетов (целей, задач, сценарных вариантов, механизмов реализации) отраслевого и пространственного развития депрессивных аграрных регионов (включая перспективную экономическую специализацию, возможности формирования центров экономического роста, социальные и экологические предпочтения и т.д.); 4) сформулирован концептуальный подход к определению контента региональной аграрной политики, во-первых, соответствующей отраслевым стратегическим документам и сопутствующим их реализации государственным программам (отраслевого и пространственного развития), во-вторых, предполагающей дифференцированный подход к направлениям и мерам государственной поддержки социально-экономического развития территорий с учётом демографической ситуации, особенностей системы расселения, уровня и динамики развития экономики, специфических природных особенностей и т.д., в-третьих, позволяющей сформулировать и реализовать набор мер и инструментов государственного регулирования применительно к слаборазвитым аграрным регионам [13].

**Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07315.**

## ЛИТЕРАТУРА

1. Redclift M. Sustainable Development Exploring the Contradictions. New York: Methuen, 1987.
2. Myrdal G. Economic Theory and Underdeveloped Regions. London: University Paperbacks (Methuen), 1957.
3. O'Hara P. Principle of Circular and Cumulative Causation: Fusing Myrdalian and Kaldorian Growth and Development Dynamics // Journal of Economic Issues. 2008. № 42 (2). P. 375-387.
4. Setterfield M. Rapid Growth and Relative Decline: Modelling Macroeconomic Dynamics with Hysteresis. Macmillan, 1997.

5. Hodgson G. M. Institutional Rigidities and Economic Growth // Cambridge Journal of Economics. 1989. Vol. 13. P. 79-101.
6. Havlik P., Veyssset P., Boisson J.-M., Lherm M., Jacquet F. Joint Production Under Uncertainty and Multifunctionality of Agriculture: Policy Considerations and Applied Analysis // European Review of Agricultural Economics. 2005. № 32 (4). P. 489-515.
7. Grega L. 2004. Multifunctionality of agriculture and joint production // Agricultural Economics – CZECH, 50. 2004 (9). P. 381-387.
8. Hodbod J., Barreteau O., Allen C., Magda D. Managing Adaptively for Multifunctionality in Agricultural Systems // Journal of Environmental Management. 2016. № 183. P. 379-388.
9. Bhatta K. 2019. Prospects of Multifunctionality in Nepalese Agriculture: The Agritourism Perspectives // Journal of Tourism and Adventure. 2019. № 2 (1). P. 108-118.
10. Newman C., Tarp F. Shocks and agricultural investment decisions // Food Policy. 2020. № 94. P. 1-9.
11. Bathla S., Joshi P., Kumar A. Changing Composition of Private Investment and Its Relation to Public Investment and Input Subsidy in Agriculture. In: Agricultural Growth and Rural Poverty Reduction in India. India Studies in Business and Economics. Springer, Singapore, 2020.
12. Easley R. F., Valacich J. S., Venkataramanan M. A. Capturing Group Preferences in a Multicriteria Decision // European Journal of Operational Research, Elsevier, 2000. Vol. 125 (1). P. 73-83.
13. Golovina S.G., Mylnikov E.A., Smirnova L.N. Cluster as a Factor of Efficient Functioning of The Farms // British Journal for Social and Economic Research. 2017. T. 2. № 1. C. 25-32.