

УДК: 303.094

**Смирнова Ольга Олеговна**

Кандидат экономических наук

Доцент кафедры современного банковского дела, экономической теории,  
финансирования и кредитования

Государственная Классическая Академия им. Маймонида  
Российский государственный университет им. Косыгина

**Толстикова Екатерина Алексеевна**

Старший преподаватель кафедры современного банковского дела,  
экономической теории, финансирования и кредитования

Классическая академия им. Маймонида  
Российский государственный университет им. Косыгина

## **ПРАВОВАЯ МОДЕЛЬ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ В УСЛОВИЯХ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В ЕС**

В современной правовой модели интеграционного процесса роль государства до настоящего времени остается ключевой при выборе объема финансирования развития сельских территорий. На этапе выбора правовых инструментов, определяющих направления развития наиболее значимо влияние Комиссии ЕС, а на этапе разработки и реализации программ — местных органов власти. Также ограничение эффективности институциональной модели развития территорий заключается в том, что несмотря на определенные успехи в области развития сельских территорий ЕС, ключевой проблемой остается правовой механизм реализации коллективной ответственности за принимаемые решения.

В современных исследованиях показано, что наиболее эффективной формой правового регулирования развития территорий является включение наднационального, национального правительства и органов власти в процесс распределения ресурсов. Эволюция политического процесса развития сельских территорий ЕС указывает на то, что цели и задачи, определяемые программными документами в большинстве случаев, не применяются на практике и национальные правительства играют ключевую роль при определении объема финансирования программ развития. Определенные успехи последних 50 лет

связаны в большей степени с ограничением влияния местных органов власти на институты развития сельских территорий. Поэтому, при выборе правовой формы развития сельских территорий стран-участников Евразийского экономического союза необходимо учитывать опыт ЕС в части изучения уровня социально-экономического развития и применения его результатов при выборе целей и приоритетов.

**Ключевые слова:** политический процесс, сельские территории, программы развития, Комиссия ЕС, аграрная политика, региональные органы власти

**Agris subject categories:** E 11, E 72, E 73, E 90

**Olga Smirnova**

Ph.D. (Economics)

Associate Professor of modern banking, economic theories,  
finance and lending chair

Classical state academy named by Maimonide  
Russia state university named by A.N. Kosygin

**Ekaterina Tolstikova**

Senior lecturer of modern banking, economic theories,  
finance and lending chair

Classical state academy named by Maimonide  
Russia state university named by A.N. Kosygin

## **THE LEGAL MODEL OF RURAL TERRITORIES DEVELOPMENT IN THE CONDITIONS OF THE EU INTEGRATION PROCESSES**

In the modern legal model of the integration process the role of the state still remains the key when selecting the volume of financing of development of rural territories. At the stage of selecting legal instruments that define the areas of development most significantly impact the EU Commission, and at the stage of developing and implementing programmes of local authorities. Also, limiting the effectiveness of the institutional model of development of territories is that in spite of certain successes in development of rural territories of the EU, the key problem is the legal mechanism for implementing collective responsibility for decisions.

Modern studies have shown that the most effective form of legal regulation development of the territories is the incorporation of supranational, national governments and authorities in the resource allocation process. The evolution of the political process of rural development of the EU indicates that the goals and objectives defined by policy documents in most cases, are not enforced and national governments play a key role in determining the funding of development programmes. Some successes of the past 50 years are associated with a greater degree of restriction of influence of local authorities on the institutions of rural development. Therefore, the choice of the legal form of development of rural territories of the countries-participants of the Eurasian economic Union it is necessary to take into account the EU's experience in the study of the level of socio-economic development and the application of its results when goals and priorities.

Key words: political process, rural areas, development programmes, the EU Commission, agricultural policy, regional authorities

**Agris subject categories:** E 11, E 72, E 73, E 90

Развитие сельских территорий является весьма актуальной областью исследования, так как диспаритет уровня жизни как в развитых, так и в развивающихся странах до настоящего момента не преодолен, и связан как с непосредственно с экономическими факторами, так и необходимостью обеспечения права личности на самоопределение, необходимостью сохранения уклада жизни коренных народов. Развитие социально-экономического положения сельского населения осуществляется с помощью различных инструментов, при этом недооцениваются возможности политического управления данными процессами, в том числе и на наднациональном уровне.

Политический процесс в области развития сельских территорий в рамках евроинтеграции является уникальным опытом для анализа и обобщения, поиска возможностей и ограничений регулирования. Опыт ЕС является значимым и для развития интеграционных процессов в условиях реализации принятой странами-членами Евразийского экономического союза Концепции согласованной

аграрной политики, реализации которой также окажет влияния и на развитие сельских территорий Армении, Белоруссии, Казахстана и России. Поиск эффективной институциональной формы развития сельских территорий в реализации положений данного документа должен включать и опыт ЕС в этой области.

Первые исследования в области развития интеграционных процессов показали, то наиболее значимо не само по себе количество вовлеченных сторон в формирование политического процесса и уровень взаимодействия между ними, а определенные отношения между правительственными и наднациональными органами, в том числе в области полномочий [2,6]. В более поздних исследованиях было показано, что при интеграционном процессе национальные правительства не могут сохранить все полномочия. Исследования на основе нескольких сельских округов Германии показали, что только регионального управления недостаточно для эффективного развития регионе, требуется системный политический процесс как минимум на национальном уровне [6]. К аналогичным результатам пришли и исследователи Испании [5]. Однако исследования выявили также что верно и обратное — государственное управления в среднем не обладает достаточной квалификацией для решения специфических проблем сельской местности. В этой связи, дальнейшие исследования были связаны в большей степени для определения роли каждого участника политического процесса развития сельских территорий. К 2008 году получила наибольшее распространение модель, согласно которой политический процесс по развитию сельской местности осуществлялся одновременно с помощью нескольких уровней. Однако и данная модель включала в себя ряд недостатков, и не была эффективной для ряда стран ЕС из-за различного уровня включения в политический процесс его участников [9].

Дальнейшие исследования были посвящены развитию идей неравномерности включения региональных органов управления, общественных движений и организаций, политических партий и национальных правительств как институциональное ограничения развитие сельских территорий.

В результате было показано, что указанную задачу может решить только применение альтернативного подхода. По мнению ряда исследователей, он должен заключаться в распределении ролей в политическом процессе между государством и обществом путем определения институтов, ответственных за принятия решения в области распределения ресурсов. Данный подход стал повсеместно применяться при формировании политического процесса развития сельских территорий ЕС, и потребовал более открытой процедуры принятия решений, развития подходов к самооценке роли каждого из институтов, переосмысления сложившейся практики управления. Кроме того, при информировании о роли каждого из участников политического процесса более очевидны цели и задачи, которые они ставят перед собой, сам процесс принятия решений становится более транспарентным.

При этом, в более поздних исследованиях было показано, что только такой подход может быть реализован в современных условиях, так как неравномерное участие в политическом процессе какого-либо из его участников приводит к политическому доминированию отдельного института.

Впервые необходимость «выравнивания» уровня социального развития урбанизированных и сельских территорий была отмечена в Договоре, заключенном в Риме 25.03.1957 между Бельгией, Францией, Италией, Люксембургом, Нидерландами и ФРГ. Однако, его заключение фактически не оказало влияния на политику национальных правительств в отношении сельских территорий. В это же время (1958 год) начали осуществлять деятельность два фонда European Social Fund и European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, деятельность которых была первоначально направлена на финансирование ряда проектов по финансированию измерений регионального развития [7]. Новые инициативы были направлены на формирование согласованной политики для поиска решений все более увеличивающегося разрыва между социальным развитием сельского и городского населения. При этом на ранних стадиях цели данного политического процесса понимались как формирование компенсационных механизмов развития сельских территорий [15].

Трансформация данного подхода была осуществлена в середине 80-х, и была связана со сменой парадигмы политического процесса развития сельских территорий. Причиной данного изменения стало формирование единого европейского рынка, начатого в 1986 году. При этом впервые цель развития сельских территорий была включена в качестве одной из ключевых задач, что привело к созданию новых документов в области определения приоритетов и целей региональной политики [14]. В частности, было увеличено финансирование наименее социально развитых сельских территорий и определены критерии отнесения к таким категориям. Например, к регионам с наименьшим уровнем экономического развития относились те, уровень ВВП в которых на душу населения не превышал 75% от среднего по национальной экономике. В тот период к таким территориям относились сельские поселения Ирландии и средиземноморских стран [3]. Также была осуществлена поддержка сельских территорий, которые прекратили производство традиционных для них видов продукции в результате процесса глобализации.

В дальнейшем Комиссия ЕС стала играть более значимую роль в развитии сельских территорий за счет привлечения участников политического процесса на региональном и локальном уровне. Все это привело к тому, что значимость национальных правительств в области развития сельских территорий сократилась, увеличилась эффективность политического процесса развития сельских территорий и снизилось влияние местных политических элит на социальное развитие регионов, что стало инструментом развития демократического процесса при принятии решений о распределении ресурсов.

Начиная с 2000-х в ЕС действует институциональная форма политического процесса развития сельских территорий, включающая в первую очередь деятельность четырех фондов, формирующихся их членских взносов стран-участников.

European Regional Development Fund осуществляет оценку развития инфраструктуры сельских территорий, а также определяет уровень их экономического развития. European Social Fund осуществляет деятельность по

снижению уровня безработицы за счет развития образовательных программ. Также действуют и специализированные фонды поддержки агропродовольственного сектора — European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, осуществляющий инвестирование в модернизацию фермерских хозяйств, организацию аграрных рынков и содействуют экономической активности сельских территорий, в также Financial Instrument for Fisheries Guidance, осуществляющий поддержку экономической активности сельских территорий [3].

Процесс принятия решений в области финансирования программ развития, выбора их целей и приоритетов осуществляется на уровне Комиссии ЕС, национальных правительств и местных органов власти и включает в себя следующие этапы [6]:

- переговоры о целях финансирования;
- создание институционального контекста развития территорий (определение ролей различных институтов в процессе развития сельских территорий, определение направлений помощи или критериев развития);
- создание и реализацию программ развития.

При этом, роль государства до настоящего времени остается ключевой, и определяется составом национального правительства на первом этапе. Так, при определении целей финансирования 2007–2013 года не была учтена позиция наименее развитых восточногерманских сельских территорий, несмотря на их присутствие в наиболее значимой в тот момент политической партии. При этом влияние Комиссии ЕС и местных органов власти в настоящее время незначительно на этапе выбора решений о финансировании. На этапе выбора институтов развития наиболее значимо влияние наднационального органа, а на этапе разработки и реализации программ — местных органов власти. Также ограничение эффективности институциональной модели политического процесса развития территорий заключается в том, что несмотря на определенные успехи в области развития сельских территорий ЕС, ключевой проблемой

остается механизм реализации коллективной ответственности за принимаемые решения.

В современных исследованиях показано, что наиболее эффективной формой политического процесса развития территорий является включение наднационального, национального правительства и органов власти в процесс распределения ресурсов.

Эволюция политического процесса развития сельских территорий ЕС указывает на то, что цели и задачи, определяемые программными документами, в большинстве случаев не применяются на практике и национальные правительства играют ключевую роль при определении объема финансирования программ развития. Определенные успехи последних 50 лет связаны в большей степени с ограничением влияния местных политических элит на институты развития сельских территорий.

При выборе институциональной формы развития сельских территорий стран-участников Евразийского экономического союза необходимо учитывать опыт ЕС в части изучения уровня социально-экономического развития и применения его результатов при выборе целей и приоритетов.

### **Литература/ References**

1. Commission of the European Communities 2005. Commission Staff Working Document — Annex to the Proposal for a Council Decision on Community strategic guidelines for Rural Development, COM(2005) 304 final/ SEC(2005) 914, available at [http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rdguidelines/impact\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/agriculture/capreform/rdguidelines/impact_en.pdf)
2. European Commission 1988. The future of rural society — (COM (88) 501 final. Available at [http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/agriculture/cap-history/crisis-years-1980s/com88-501_en.pdf)
3. Filkins R., Allen J. C., Cordes S. Predicting community satisfaction among rural residents: An integrative model //Rural Sociology. — 2000. — Т. 65. — №. 1. — С. 72-86.



4. Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC //The state of the European Community. — 1993. — Т. 2. — С. 391-410.
5. Barke M., Newton M. The EU LEADER initiative and endogenous rural development: the application of the programme in two rural areas of Andalusia, southern Spain //Journal of rural studies. — 1997. — Т. 13. — №. 3. — С. 319-341.
6. Bruckmeier K. LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development //Sociologia Ruralis. — 2000. — Т. 40. — №. 2. — С. 219-227.
7. Knickel K. et al. Towards a better conceptual framework for innovation processes in agriculture and rural development: from linear models to systemic approaches //Journal of Agricultural Education and Extension. — 2009. — Т. 15. — №. 2. — С. 131-146.
8. Bruckmeier K. LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development //Sociologia Ruralis. — 2000. — Т. 40. — №. 2. — С. 219-227.
9. Buller H. Re-creating rural territories: leader in France //Sociologia ruralis. — 2000. — Т. 40. — №. 2. — С. 190-199.
10. Camaioni B. et al. How rural is the EU RDP? An analysis through spatial fund allocation //Bio-based and Applied Economics. — 2013. — Т. 2. — №. 3. — С. 277.
11. Nørgaard H. Futures of rural and peripheral areas //Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning. — 2014. — Т. 119. — №. 46. — С. 15-20.
12. Virta S. Governing urban security in Finland: Towards the 'European model' //European journal of criminology. — 2013. — Т. 10. — №. 3. — С. 341-353.
13. Ciutacu C., Chivu L., Andrei J. V. Similarities and dissimilarities between the EU agricultural and rural development model and Romanian agriculture. Challenges and perspectives //Land Use Policy. — 2015. — Т. 44. — С. 169-176.
14. Woods M. Rural development, globalization and European regional policy: Perspectives from the DERREG Project //Geographia Polonica. — 2013. — Т. 86. — №. 2. — С. 99-109.
15. Istudor N. et al. Importance of the European funds for agriculture and rural development in EU member states //International Scientific Conference. Sustainable

Agriculture and Rural Development in Terms of the Republic of Serbia Strategic Goals Realization Within the Danube Region, Achieving regional competitiveness. Thematic Proceedings, December 5-7 2013, Topola, Serbia. — Institute of Agricultural Economics, 2013. — С. 1110-1125.

16. Lanfranchi M., Giannetto C. Sustainable development in rural areas: The new model of social farming //Calitatea. — 2014. — Т. 15. — №. S1. — С. 219.

17. Pašakarnis G., Morley D., Malienė V. Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern European countries //Land Use Policy. — 2013. — Т. 30. — №. 1. — С. 703-710. McAdam R. et al. Development of an integrated policy and support programme for micro rural food enterprises in an EU peripheral region //The International Journal of Entrepreneurship and Innovation. — 2015. — Т. 16. — №. 2. — С. 145-150.