

УДК 303.094

## Влияние политического процесса интеграции ЕС на развитие сельских территорий

**Смирнова Ольга Олеговна**

Кандидат экономических наук, доцент,  
кафедра современного банковского дела, экономической теории,  
финансирования и кредитования,  
Государственная классическая академия им. Маймонида,  
115035, Российская Федерация, Москва, ул. Садовническая, 52/45;  
e-mail: oos39@mail.ru

**Грядунова Алина Вячеславовна**

Кандидат экономических наук,  
старший преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности,  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации,  
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82/1;  
e-mail: alina.ch-2208@yandex.ru

**Тимофеева Светлана Анатольевна**

Старший преподаватель кафедры экономики и экономической безопасности,  
Российская академия народного хозяйства и государственной  
службы при Президенте Российской Федерации,  
119571, Российская Федерация, Москва, просп. Вернадского, 82/1;  
e-mail: voronkovasveta@yandex.ru

### Аннотация

**Цель.** Цель работы заключается в определении влияния политического процесса интеграции ЕС на развитие сельских территорий и в оценке возможностей и ограничений применения сложившейся институциональной модели в практике реализации положений Концепции согласованной аграрной политики Евразийского экономического союза в части развития сельских территорий в целом и аграрного сектора в частности. **Методология.** Методология включает в себя применение общих методов научного познания: анализа, синтеза и сопоставления. **Результаты.** В современной институциональной модели политического процесса роль государства до настоящего времени остается ключевой при

выборе объема финансирования развития сельских территорий. На этапе выбора институтов развития наиболее значимо влияние Комиссии ЕС, 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. **Заключение.** 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.

#### **Для цитирования в научных исследованиях**

Смирнова О.О., Грядунова А.В., Тимофеева С.А. Влияние политического процесса интеграции ЕС на развитие сельских территорий // Теории и проблемы политических исследований. 2016. № 3. С. 242-250.

#### **Ключевые слова**

Политический процесс, сельские территории, программы развития, Комиссия ЕС, аграрная политика, местные политические элиты.

## **Введение**

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 непосредственно с экономическими факторами, так и с 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.

### Обзор литературы

Первые исследования в области развития интеграционных процессов показали, что наиболее значимо не само по себе количество сторон, вовлеченных в формирование политического процесса, и уровень взаимодействия между ними, а определенные отношения между правительственными и наднациональными органами, в том числе в области полномочий [Filkins, Allen, Cordes, 2000, 72; Marks, 1993]. 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 в регионе, требуется системный политический процесс как минимум на национальном уровне [Bruckmeier 2000]. К аналогичным результатам пришли и исследователи Испании [Barke, Newton, 2007]. 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 с определением 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 [Knickel, 2009].

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 при-

нятия 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.

## **Методология**

Методология работы включает в себя применение исторического анализа к формированию политического процесса развития сельских территорий на основе обобщения результатов ключевых исследований с 1960-х до 2010-х в этой области.

Кроме того, в работе применяется анализ трансформации институтов взаимодействия государства и гражданского общества при формировании механизмов принятия решений относительно развития территорий, определения его целей и приоритетов.

## **Эволюция политического процесса развития сельских территорий**

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 ряд проектов по финансированию измерений регионального развития [Nørgaard, 2014]. 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 [Ciutacu, Chivu, Andrei, 2015].

Трансформация данного подхода была осуществлена в середине 1980-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 [Lanfranchi, Giannetto, 2014]. В частности, было уве-

лично 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 [Camaioni, 2013]. 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.

### **Современная институциональная форма политического процесса развития сельских территорий ЕС**

Начиная с 2000-х в ЕС действует институциональная форма политического процесса развития сельских территорий, включающая в первую очередь деятельность четырех фондов, формирующихся из 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 содействующий экономической активности сельских территорий, а также Financial Instrument for Fisheries Guidance, осуществляющий поддержку экономической активности сельских территорий [Camaioni, 2013].

Политический 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 [Woods, 2013]:

- 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.

### Заключение

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.

### Библиография

1. Barke M., Newton M. (1997) 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*, 13 (3), pp. 319-341.
2. Bruckmeier K. (2000) LEADER in Germany and the discourse of autonomous regional development. *Sociologia Ruralis*, 40 (2) pp. 219-227.
3. Buller H. (2000) Re-creating rural territories: leader in France. *Sociologia ruralis*, 40 (2), pp. 190-199.

4. Camaioni B. et al. (2013) How rural is the EU RDP? An analysis through spatial fund allocation. *Bio-based and Applied Economics*, 2 (3), pp. 277-300.
5. Ciutacu C., Chivu L., Andrei J.V. (2015) Similarities and dissimilarities between the EU agricultural and rural development model and Romanian agriculture. Challenges and perspectives. *Land Use Policy*, 44, pp. 169-176.
6. *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) [Accessed 14/04/2016].
7. *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) [Accessed 14/04/2016].
8. Filkins R., Allen J.C., Cordes S. (2000) Predicting community satisfaction among rural residents: An integrative model. *Rural Sociology*, 65 (1), pp. 72-86.
9. Istudor N. et al. (2013) Importance of the European funds for agriculture and rural development in EU member states. In: *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.* Topola: Institute of Agricultural Economics, pp. 1110-1125.
10. Knickel K. et al. (2009) 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*, 15 (2), pp. 131-146.
11. Lanfranchi M., Giannetto C. (2014) Sustainable development in rural areas: The new model of social farming. *Calitatea*, 15 (S1), pp. 219-223.
12. Marks G. (1993) Structural policy and multilevel governance in the EC. *The state of the European Community*, 2, pp. 391-410.
13. McAdam R. et al. (2015) 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*, 16 (2), pp. 145-150.
14. Nørgaard H. (2014) Futures of rural and peripheral areas. *Tidsskrift for Kortlægning og Arealforvaltning*, 119 (46), pp. 15-20.
15. Pašakarnis G., Morley D., Malienė V. (2013) Rural development and challenges establishing sustainable land use in Eastern European countries. *Land Use Policy*, 30 (1), pp. 703-710.
16. Virta S. (2013) Governing urban security in Finland: Towards the 'European model'. *European journal of criminology*, 10 (3), pp. 341-353.
17. Woods M. (2013) Rural development, globalization and European regional policy: Perspectives from the DERREG Project. *Geographia Polonica*, 86 (2), pp. 99-109.

---

## Impact of the EU political integration process in the development of rural areas

**Ol'ga O. Smirnova**

PhD in Economics, Docent,  
Department of modern banking, economics, finance and credit,  
Maimonides State Classical Academy,  
115035, 52/45 Sadovnicheskaya str., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: oos39@mail.ru

**Alina V. Gryadunova**

PhD in Economics,  
Senior Lecturer, Department of economics and economic security,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
119571, 82/1 Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: alina.ch-2208@yandex.ru

**Svetlana A. Timofeeva**

Senior Lecturer,  
Department of economics and economic security,  
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,  
119571, 82/1 Vernadskogo ave., Moscow, Russian Federation;  
e-mail: voronkovasveta@yandex.ru

### Abstract

**Objective.** The purpose of current work is to determine the impact of the EU political integration process in the development of rural areas and assessing the possibilities and limitations of the use of the current institutional model in the practice of the implementation of the Concept of coordinated agricultural policies of the Eurasian Economic Union in terms of rural development in general and the agricultural sector in particular. **Methods.** The methodology of this study includes the use of common methods of scientific knowledge: analysis, synthesis and comparison. **Results.** In the current institutional model of the political process, the key role of government is to choose the amount of funding the development of rural areas. At the stage of selection of the most significant institutions of the impact of the European Commission, and on the stage of development and implementation of programs – local authorities. Also, limiting the effectiveness of the institutional model of political development areas is that, despite some progress in the development of rural areas of the EU, the key problem re-

maintaining is the mechanism of realization of collective responsibility for the taken decisions. **Conclusion.** Modern studies have shown that the most effective form of political process of development of regions is the inclusion of a supranational, national governments and authorities in the resource allocation process. The evolution of the political process of the EU rural areas indicates that the goals and objectives defined by the policy documents in many cases are not applied in practice and national governments play a key role in determining the level of funding development programs. Certain achievements of the last 50 years are linked to a greater extent with the restriction of the influence of local political elites to rural development institutions. When choosing institutional forms of rural territories development of countries-participants of the Eurasian Economic Union we must take into account the EU experience in the study of the level of social and economic development and the application of its results in the selection of targets and priorities.

**For citation**

Smirnova O.O., Gryadunova A.V., Timofeeva S.A. (2016) Vliyanie politicheskogo protsessa integratsii ES na razvitie sel'skikh territorii [Impact of the EU political integration process in the development of rural areas]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovaniy* [Theories and Problems of Political Studies], 3, pp. 242-250.

**Keywords**

Political process, rural area development program, EU committee, agricultural policy, local political elite.