

рые гармонично сочетаются с окружающей средой; принцип содействия внедрению дополнительной деятельности; принцип «диверсификации» культур на одном и том же предприятии (там, где это позволяют масштабы возделываемых площадей).

Идея занятия сельским хозяйством, нацеленным на получение потенциально «чистых», не содержащих химических остатков продуктов, уходит корнями в философское учение немецкого мыслителя Рудольфа Штейнера (Rudolf Steiner). По окончании долгого процесса эволюции в 80-е гг. первые соответствующие законы были приняты во Франции и в Дании. В 1991 г. европейский Совет министров одобрил регламент № 2092/91 о методах биологического производства сельскохозяйственных продуктов, в который затем были внесены некоторые изменения другими регламентами.

В европейских правовых нормах понятие биологического сельского хозяйства относится к способу управления сельскохозяйственным предприятием, деятельность которого отличается ограничением использования удобрений, антипаразитарных средств и синтетических химических препаратов. Введением специальных положений по маркировке продуктов потребителю дается гарантия о происхождении, изготовлении, переработке и упаковке полученных биологическими способами продуктов.

Европейские нормы выделяют различные категории полученных так называемым биологическим способом продуктов в зависимости от выраженного в процентах общего содержания в них ингредиентов сельскохозяйственного происхождения. Только растительные «биологические» продукты, непереработанные или переработанные, но содержащие более 95% «биологических» сельскохозяйственных ингредиентов, могут быть маркированы этикетками с указанием о том, что они получены способом «биологического производства». И наоборот, на этикетках переработанных продуктов, содержащих от 50 до 95% биологически полученных сельскохозяйственных ингредиентов, указания о биологическом способе производства могут

фигурировать лишь в списке ингредиентов и без их выделения особым типографским шрифтом.

Естественно, здесь приобретает особую важность контроль со стороны государства, проводимый на всех этапах производства и переработки сельскохозяйственных продуктов.

Применяющие биологические методы сельскохозяйственные предприниматели должны вести учет приобретенного сырья и проданных продуктов; кроме того, ведение учета в фазе переработки и упаковки позволяет контрольным органам проверить происхождение и свойства использованных продуктов и результат процесса переработки.

Сфера применения регламента относится ко всем растительным непереработанным сельскохозяйственным продуктам (фрукты, овощи), а также к продуктам, предназначенным для питания человека, которые содержат в основном ингредиенты растительного происхождения.

На уровне Сообщества специальная помощь здесь не предусматривается, но биологическое сельское хозяйство может пользоваться некоторыми структурными инструментами поощрения (так, регламент № 2078 о совместимых с окружающей средой и с заботой о природном пространстве способах производства предусматривает финансовую поддержку, предоставляемую Подразделением ориентации ЕСХФОГ, которая заключается в компенсации в форме годовой премии на гектар).

В заключение следует отметить, что этот «иной — по сравнению с традиционным сельским хозяйством — метод производства» благоприятно воздействует на окружающую среду, поскольку не загрязняет почву и грунтовой слой, способствует преумножению растительного и животного биоразнообразия, содействует поддержанию структуры и равновесия почвы, жизнедеятельности присутствующих в ней микроорганизмов.

И наконец, о том, что касается доходов предприятия, можно сказать, что более высокие издержки в биологическом сельском хозяй-

стве, обусловленные различными факторами (использование более дорогостоящих способов выращивания, требующих большего количества рабочей силы; необходимость иметь в распоряжении установок для упаковки продуктов; более низкая урожайность культур на гектар по сравнению с традиционной системой), возмещаются более высокой ценой на весьма оживленном с точки зрения спроса рынке. И действительно, спрос постоянно растет, потому что при наличии широкого ассортимента «стандартных» продуктов традиционного сельского хозяйства потребитель все больше склоняется к выбору отличных от них продовольственных продуктов прежде всего потому, что предпочитает продукты питания без химических остатков, выращенные при помощи оказывающих положительное влияние на окружающую среду способов.

5. Горное сельское хозяйство. Понятие гор в итальянском и европейском праве. Горы как один из природных ресурсов

Роль сельского хозяйства в горной местности вписывается в более широкий контекст полифункционального сельского хозяйства, направленного на достижение экологических и социальных целей.

В том, что касается гор, достижение этих целей становится возможным при разрешении различных характерных для горных районов проблем, таких, например, как гидрогеологический дисбаланс, ухудшение состояния среды и запустение.

Постепенно внедрялась модель горного сельскохозяйственного предприятия, в соответствии с которой предприниматель занимается как производством (даже если и маргинального значения), так и охраной природы и сохранением ценных своим своеобразием традиций сельских местностей и общин живущих там людей.

Горы как один из природных ресурсов

Программа развития горной местности является скорее «политической», в то время как принятый для ее конкретного осуществле-

ния инструмент изменился по сравнению с прошлым: мероприятия по оказанию помощи фермерам в целях компенсации за трудности, связанные с месторасположением их предприятий, больше не проводятся, но зато оказывается дифференцированная поддержка в расчете на способность самих живущих в горах общин придать импульс своему дальнейшему развитию. Итак, горы сегодня рассматриваются уже не как местность с неблагоприятными природными условиями, а как один из ресурсов. Эта оценка стала теперь общепринятой как на внутригосударственном — итальянском — уровне, так и на уровне Евросоюза.

Значительную дистанцию, отделяющую это новое понимание гор от старого, можно ясно себе представить, если проследить путь формирования юридического понятия гор.

Итальянский закон № 991 1952 г. устанавливает два критерия определения гор: высота над уровнем моря и доходы. Горными территориями считаются территории, по крайней мере 80 % площади которых расположено на высоте более 600 м над уровнем моря, и муниципальные территории, где разница между самым низким и самым высоким показателем составляет не менее 600 м, а средние налогооблагаемые доходы на каждый внесенный в земельный кадастр гектар, не превышают 2400 итальянских лир.

В связи с юридическим понятием гор необходимо иметь в виду также следующие законы: закон № 1102 1971 г., в котором речь идет об институциональных аспектах горных общин, и закон № 142 1990 г., связывающий определение горной общины с количеством населения, которое должно быть не ниже 5000 и не выше 40 000 жителей. Закон 1952 г. все еще является нормативным основанием для старых классификаций горных общин; напротив, в том, что касается новых классификаций, установленный им критерий определения юридического понятия гор был отменен ст. 29 закона № 142 1990 г.

Интересно отметить, что старый закон 1952 г. давал понятие гор, связанное с самостоятельностью с точки зрения сельского хозяйства, лесоводства и пастбищного животноводства. Самый недавний

закон в этой области, от 31 января 1994 г. № 97, изменяет ракурс видения гор, признавая за горами присущую им как таковым ценность. Горы — это «кузница» деятельности по возрождению районов, роль которых ранее была весьма незначительной. Здесь преследуются цели охраны и освоения горных местностей, которым придается характер *первостепенного национального интереса*.

Органически взаимосвязанные меры в целях комплексного развития горных местностей направлены на развитие *эндогенных потенциалов*; они предпринимаются в четырех направлениях: территориальном (это означает не только содействие использованию природных ресурсов, но и необходимость оценить потребности проживающего в этих местах населения); экономическом (в отношении развития экономической деятельности в горных районах, которые считаются отсталыми); социальном (обеспечение предоставления услуг населению); культурном (уделение внимания местным традициям).

Поэтому горное сельскохозяйственное предприятие должно развиваться в этих разных направлениях и выполнять *различные функции*, для блага проживающего в этой местности населения.

И действительно, закон № 97 1994 г. предусматривает меры поощрения полифункциональной деятельности фермера, который, сохраняя свою квалификацию, может выполнять внесельскохозяйственные работы, т.е. работы по устройству горной территории, лесоводству, строительству лесных дорог, дамб, по созданию гидравлических систем, по защите от атмосферных бедствий и лесных пожаров. Таким образом, достигается двойной результат: пополняются доходы фермера и одновременно осуществляются работы по охране природной горной среды.

В широкий контекст *охраны своеобразия* исторического и культурного наследия горных территорий, защиты и освоения окружающей среды и постоянного местонахождения на территории (и населения, и сельскохозяйственных предприятий, масштабы которых территориально совместимы с ведением экономической деятельности) включаются также некоторые положения комментируемого закона.

Статья 15 предусматривает охрану типичных продуктов, поощряя их доступ на рынок, что приводит к созданию рабочих мест и, следовательно, к проживанию населения в традиционном месте обитания; ст. 7 предусматривает мероприятия, запрограммированные в рамках многолетних планов развития, о чем идет речь в абз. 3 ст. 29 закона № 142 1990 г., которые направлены на гидрогеологическое обустройство, на лесное гидравлическое устройство, на сохранение сельского жилищного строительства, а также сельского и горного ландшафта. В частности, п. 3 ст. 7 признавая предоставление услуг горным сельским хозяйством, устанавливает, что и на основании региональных законов о сельскохозяйственной, лесной и пастбищной собственности можно субсидировать — до 75 % общей стоимости — небольшие работы и деятельность по уходу за окружающей средой; ст. 4 дополняет специальный порядок наследования, о котором идет речь в ст. 49 закона № 203 1982 г., в целях сохранения целостности горного сельскохозяйственного предприятия.

В европейских правовых нормах ст. 23 регламента № 950/97 говорится о том, что включается в понятие гор. Горные территории характеризуются ограниченными возможностями использования земель и сильным повышением издержек на их обработку, что обусловлено следующими факторами: во-первых, высотой над уровнем моря, вследствие чего производственный цикл растений весьма короток; во-вторых, крутыми склонами, препятствующими использованию сельскохозяйственной техники или требующими весьма высоких расходов по управлению; наконец, в-третьих, сочетанием двух предыдущих факторов.

Определенные таким образом горные местности включаются европейским законодателем в понятие территорий с невыгодными природными условиями. Работающие там сельскохозяйственные предприниматели являются адресатами помощи особого рода, которая компенсирует им невыгоды и стимулирует их продолжать вести дело и оставаться жить в этой местности.

6. ОТНОШЕНИЯ МЕЖДУ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДОЙ, ТЕРРИТОРИЕЙ И СЕЛЬСКИМ ХОЗЯЙСТВОМ. ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ МЕЖДУ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКОЙ И ПОЛИТИКОЙ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ МЕСТНОСТЕЙ

Взаимосвязь между экологическими и производственными целями, а также целями экологическими и социальными можно выявить и проследить в границах определенной территории, где одни цели переплетаются с другими, потому что территория понимается во всей своей целостности как объект, с которым связаны самые разнообразные интересы. Когда территория в таком понимании определяется прилагательным «сельская», она становится «призванной» (или «призванной» в еще большей степени) к тому, чтобы выполнять многообразные функции.

И действительно, сельскохозяйственный предприниматель, имеющий на территории предприятие, сегодня является привилегированным адресатом правовых норм, направленных на достижение экономических, экологических и социальных целей.

Реформа ОСХП 1992 г. придала особое значение экологическому измерению сельского хозяйства как деятельности, в рамках которой происходит основное использование земли, которая как ограниченное благо и один из невозобновляющихся бесконечно природных ресурсов требует эксплуатации согласно критериям устойчивого развития. Сегодня европейская программа явно направлена на «обогащение» традиционных производственных функций фермера в перспективе, которая выходит за пределы узкого экологического видения и охватывает всю сельскую местность с социальной точки зрения. Такие внесельскохозяйственные виды деятельности, как туризм и ремесла, если они осуществляются в сельском пространстве, возрождая его, препятствуя его разрушению и запустению, становятся объектом предназначенных для собственно сельскохозяйственной отрасли мероприятий. Они могут выполняться теми же самыми фермерами, которые не утратили своей квалификации сельскохозяйственного предпринимателя. Включение политики сельскохозяйственных структур в более широкий социально-

экономический контекст сельских местностей стало целью, к достижению которой Сообщество стремится путем принятия целого ряда регламентов — от содержащих сопроводительные меры к реформе ОСХП 1992 г. (лесоводство, агропищевые меры) до регламентов 1997 г. № 950/97 и 951/97.

Регламент о сельском развитии

Перспективы взаимоотношений между сельскохозяйственной политикой и политикой развития сельских территорий могут быть представлены в свете содержания начинающегося словом «учитывая» абз. 8 регламента № 1257/99 под названием «Содействие сельскому развитию», разработанного во исполнение достигнутой Советом по реформе ОСХП договоренности, которая была внесена в «Повестку дня 2000» и ратифицирована главами государств и правительств.

В нем указывается, что реорганизация политики сельского развития должна не только учитывать приобретенный опыт в применении уже существующих инструментов, но и основываться на уже выявленных новых инструментах, нацеленных, с одной стороны, на поощрение сельского развития путем ускорения приспособления к новым условиям аграрных структур в рамках реформы ОСХП, а с другой — на создание благоприятных условий для развития и преобразования сельских зон.

Новая реформа ОСХП 2003 г.

При осуществлении новой реформы ОСХП 2003 г. агроэкологические предписания становятся общими для всех фермеров.

Приложение V к регламенту № 1782/2003 предусматривает отдельные минимальные требования, которые должны быть установлены некоторыми государствами-участниками; в них намечаются практические способы чередования культур, надлежащего использования сельскохозяйственной техники, охрана постоянных пастбищ, сохранение своеобразных черт ландшафта и т.д.

ГЛАВА V

СЕЛЬСКОЕ ПРОСТРАНСТВО И ЕВРОПЕЙСКАЯ СЕЛЬСКАЯ ПОЛИТИКА

1. Понятие сельского пространства как сложное понятие. Многообразие деятельности как элемент сельского мира. — 2. Внедрение европейской политики сельского развития. — 3. Инструменты осуществления европейской политики сельского развития. — 4. Новая модель сельского развития интегрированного и эндогенного типа.

1. ПОНЯТИЕ СЕЛЬСКОГО ПРОСТРАНСТВА КАК СЛОЖНОЕ ПОНЯТИЕ. МНОГООБРАЗИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК ЭЛЕМЕНТ СЕЛЬСКОГО МИРА

Сельский мир и сельское пространство

Сегодня к размышлению о сельском мире, похоже, нужно подходить не с точки зрения возможного выбора, а с точки зрения необходимости.

Ввиду все возрастающего внимания, которое «сельское измерение» — в этом выражении проявляется вся его многообразная природа — вызывает к себе на общеевропейском уровне и в связи с постоянным употреблением прилагательного «сельский» (по отношению к терминам, понятиям, категориям), тот, кто занимается толкованием данного понятия, призван выявить его содержание и определить его границы.

И это, естественно, является не такой простой задачей, поскольку требует проведения исследования на двух уровнях: национальном и европейском. С другой стороны, метод сравнительного анализа учит нас, насколько важно и полезно сопоставление значений, которые одно и то же выражение приобретает при разных юридических обстоятельствах.

Итальянский законодатель не использует это выражение ни в Гражданском кодексе 1942 г., ни в последующем специальном законодательстве, вплоть до недавнего. Следовательно, необходимо оп-

ределить — а скорее найти в нашем культурном достоянии — отличительные черты категории, не закрепленной в законодательстве, которые при этом не должны быть ни экономическими, ни социологическими. И именно это последнее замечание позволяет сделать акцент на совершенно ином восприятии ощутимых в слове «сельский» социальных и экономических «оттенков».

И тогда мы осознаём, что его значение расширяется и выходит далеко за пределы «аграрности», подразумевающей исключительно занятие сельскохозяйственной деятельностью. Так приобретает четкие очертания понятие сельского мира как *понятие сложное*, объединяющим элементом которого является указание на деревню (село), понимаемую как открытая земельная площадь, расположенная за пределами городских населенных центров и отличающаяся хозяйством по большей мере сельского характера и редкими поселениями. В этом аспекте определения сельского мира ясно проявляется то, что главная роль отводится здесь территории, которая видится не только и не столько как ограниченное географическое пространство, а в гораздо более широком значении, а именно как пространство, где сосредоточены самые разнообразные интересы, что отсылает нас к идее «общины».

На европейском уровне интерес к сельскому миру — в свете достижения цели сельского развития — сопровождает эволюцию ОСХП и регламентацию экологической политики Сообщества. Перспектива общеевропейской деятельности изменилась и приобрела теперь более широкий контекст, в котором региональная политика становится политикой социально-экономического сплочения.

Первый документ, который следует указать, — это сообщение Комиссии 1988 г. под названием «Будущее сельского мира», в котором говорится, что выражения «сельское пространство» или «сельский мир» относятся не к простому территориальному измерению, а ко всему экономическому и социальному комплексу, который включает в себя самые разнообразные виды деятельности (сельское

хозяйство, ремесла, малые и средние промышленные предприятия, торговлю и услуги).

Европейская хартия сельского пространства

Понятие сельского пространства обретает впоследствии более конкретное выражение в Европейской хартии сельского пространства, составленной по поручению Совета Европы в 1996 г., в которой были определены основные задачи политики управления, развития и охраны природных и сельских местностей (ст. 1).

Статья 2 Хартии содержит следующее определение сельского пространства: «Территория, состоящая из *сельскохозяйственного пространства, предназначенного для выращивания растений и разведения скота*, и из *земельного несельскохозяйственного пространства*, предназначенного для различного использования или для осуществления деятельности жителями сельской местности. Это сельское пространство включает в себе сельскохозяйственное пространство и природное пространство, которые образуют *единое целое*. Оно отличается от городского пространства, характерными чертами которого являются высокая степень концентрации населения, а также горизонтальные и вертикальные типологии сооружений».

В ст. 3 Хартии подчеркиваются особенности сельского пространства, то, что составляет его своеобразие и обеспечивает выполнение общественной функции: «а) преобладание сельскохозяйственной деятельности в занятости на территории, где подобная деятельность является ее стержнем; б) преобладание открытых зеленых, экологических по своей сути, пространств; в) низкая плотность населения; г) повсеместная раздробленность собственности; д) существование общин или населенных пунктов небольших размеров, что позволяет сохранять личный характер отношений между людьми и прямое участие граждан в общих делах; е) относительно большая важность видов деятельности в первичном производстве или — во всяком случае — подразумевающее поливалентность

относительное преобладание профессий ручного и практического труда, что способствует самостоятельности и взаимопомощи между соседями; г) существование природного ландшафта, преобразованного трудом человека и поэтому являющегося достоянием всего человечества; д) и наконец, местная или региональная культура, основанная на почерпнутом из традиций и обычаев умении жить, даже если подобный образ жизни ставится под сомнение современными технологиями и как физическими, так и аудиовизуальными средствами массовой информации».

В ст. 5 устанавливаются основы юридической защиты сельского пространства: наряду с «особенностями сельского пространства, как они определены в ст. 3», упоминается «тройная функция — экономическая, экологическая и социальная, — выполняемая сельским пространством в отношении всего общества в целом».

Коркская декларация

Определение сельскохозяйственных местностей вновь приводится и уточняется во вступительной части Декларации, принятием которой завершилось Европейское совещание по сельскому развитию 9 ноября 1996 г. Оно гласит: «Сельская местность — там, где живет четверть населения и масштабы которой превышают 80 % всей территории Европейского Союза, — это характерный единый культурный, экономический и социальный комплекс, представляющий удивительное сочетание различных видов деятельности и большого разнообразия ландшафтов (леса и предназначенные для сельского хозяйства земли, заповедные природные места, деревни и городки, областные центры, маленькие промышленные предприятия)».

Многообразие деятельности

Упоминание об *удивительном состоянии различных видов деятельности* среди особенностей, которые определяют и отличают от других понятие сельской местности, наполняет его динамической энергией и связывает само его понимание с *многообразием деятельности*.

Многообразие деятельности необходимо понимать в двойном смысле: как деятельность, выполняемую разными субъектами в самых различных отраслях на селе (работник лесного хозяйства, сельскохозяйственный предприниматель, мелкий торговец, ремесленник), и как многообразие самой деятельности того, кто является главным пользователем сельской местности. Речь идет о сельскохозяйственном предпринимателе, о том, кто сегодня призван к выполнению многочисленных функций (производство, дополнительные к нему виды деятельности, а также внешние по отношению к сельскохозяйственному предприятию занятия: услуги в сфере агротуризма, художественные ремесла, обустройство территории, лесогидравлическое устройство и т.д.) в пределах своей квалификации «хранителя сельской местности» (о чем было сделано особое упоминание в политическом соглашении, заключенном Советом по сельскому хозяйству 11 марта 1999 г. в связи с работами по подготовке заседания Европейского совета в Берлине 25 марта 1999 г.). В обоих случаях все многообразие деятельности основывается на разнообразии сельской местности.

Понятие сельского мира приводится вновь в рабочем документе по ОСХП 2000 г. (CAP 2000 Working Document), разработанном Комиссией в июле 1997 г. Комиссия еще раз подчеркивает многообразие этого социально-экономического комплекса, упоминает о продолжающихся сохраняться там культурных традициях, а также говорит о значительной роли, которую играет сельское пространство для рекреационных целей.

Комиссия обращает особое внимание на то, что понятие сельского мира постигается сразу же, если соотнести его с физическими, экономическими, социальными и культурными аспектами и противопоставить всему тому, что мы считаем «городским». Однако затем уточняется, что вряд ли можно дать объективно правильное «определение» сельскому миру, а в заключение делается вывод о том, что нельзя выработать единого определения сельской местности на общеевропейском уровне. И действительно, каждое госу-

дарство-участник придерживалось различных — по сравнению с другими государствами — критериев при его формулировании; верно то, что все эти определения основаны на социально-экономических критериях, которые неоднородны по своей природе и поэтому не могут применяться повсеместно, соотносясь с разными практическими моделями ведения сельского хозяйства, с разными показателями плотности населения или его сокращения в рассматриваемых районах.

Единственной постоянной величиной при проведении демаркационной линии между сельским и городским миром могла бы стать плотность населения из расчета на квадратный километр. Однако существует большое разнообразие порогов (от 8 до 50, от 100 до 150 жителей на квадратный километр), свидетельствующее о том, что в границах Европейского Союза население распределяется по сельской местности весьма неоднородно.

И наконец, Комиссия обратила внимание, что сельские местности дифференцируются в зависимости от степени важности, которую приобретает роль сельскохозяйственного предпринимателя в их развитии; таким образом, можно говорить о сельских местностях, расположенных в непосредственной близости от больших городов, где ограниченное ведение полифункционального сельского хозяйства протекает параллельно с образованием мест проживания для тех, кто работает в городе; о промежуточных сельских местностях, где распространено занятие сельским хозяйством в самых разных формах: как традиционным, так и сельским хозяйством услуг; о сельских местностях, далеких от крупных населенных центров, где наблюдается явная отсталость населения и где полифункциональное сельское хозяйство призвано к тому, чтобы сыграть важную роль в процессе освоения самобытных особенностей этих мест.

Приведенные выше соображения рисуют многоплановую картину, на которой в сочетании различных составных элементов и целей приобретает четкие очертания понятие сельского мира. В таком