

УДК 63:33(4)

Ломакин П.Н.*МГИМО-Университет (г. Москва)*

СТАНОВЛЕНИЕ И СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье рассмотрено развитие сельскохозяйственной политики Европейского Союза (ЕС). Особое внимание обращается на специфику современного этапа, характеризующегося введением ограничительных норм Всемирной торговой организации (ВТО) и, как следствие, активизацией программ «дифференциации», т.е. переходу от программ поддержки производства сельскохозяйственных товаров к поддержке фермеров как таковых и созданием сельскохозяйственных территориально-производственных комплексов (кластеров). Данная стратегия нашла свое отражение в Единой сельскохозяйственной политике и Многолетней программе финансового развития ЕС на период 2014-2020 годов.
Ключевые слова: сельскохозяйственная политика, Европейский Союз, продовольственная безопасность, внешняя торговля.

P. Lomakin*Moscow State Institute of International Relations*

THE DEVELOPMENT AND MODERN CONDITION OF THE EU AGRICULTURAL POLICY

Abstract. This article considers the development of agricultural policy of the European Union. Particular attention is paid to the modern stage, which is initiated by WTO Agricultural Agreement. Toward this end the programs of «decoupling» of subsidies are activated and agricultural clusters are brought into being. Being fixed in 2014-2020 Common Agricultural Policy and Multiannual Financial Framework these programs are to be fulfilled in the mid-run.
Key words: rural development, agricultural policy of the European Union, agricultural clusters, agreement on agriculture, European Agricultural Guidance and Guarantee Fund, food self-sufficiency, food security, foreign commerce, agricultural trade, agricultural support programs, Common Agricultural Policy (CAP).

Современное состояние Единой сельскохозяйственной политики Европейского Союза является следствием длительного периода развития систем регулирования. Начальный этап ее становления относится к периоду первой четверти прошлого века, характеризовавшемуся политической и экономической раздробленностью

© Ломакин П.Н., 2014.

европейских стран, а также высоким уровнем протекционизма и индивидуальными программами регулирования сельскохозяйственной отрасли в каждой стране, что в наибольшей степени проявилось в период Великой депрессии.

Давая общую характеристику внешнеторговой политики Европы в послекризисный период вплоть до на-

чала Второй мировой войны, можно утверждать, что в подавляющем большинстве европейских стран происходило усиление системы государственного регулирования, направленного на активизацию протекционистских мер, с целью защиты внутреннего рынка и стимулировании национальных производителей. Система государственного регулирования была неоднородной: наиболее высокая степень протекционизма наблюдалась в политике Германии и Франции; менее высоким был уровень защиты в Великобритании, Дании, Голландии.

Еще до возникновения Европейского экономического сообщества (ЕЭС) в Европе предпринимались шаги по организации совместной сельскохозяйственной торговли. Инициатором этих программ стала Франция, сельское хозяйство которой уже в этот период столкнулось с проблемой перепроизводства. Создание в 1957 г. ЕЭС знаменовало становление Единой сельскохозяйственной политики (Common Agricultural Policy – CAP), в рамках которой были сформулированы задачи: повышения сельскохозяйственного производства за счет стимулирования технического прогресса; обеспечения приемлемого уровня жизни в сельском хозяйстве за счет повышения индивидуальных зарплат в сельском хозяйстве; стабилизации рынков; обеспечения доступности запасов; обеспечения получения запасов потребителями по приемлемым ценам.

Для реализации поставленных задач было предложено создать Комиссию. Проблемы, стоящие перед Комиссией были достаточно сложны: сельскохозяйственная политика стран членов отличалась большим разноо-

бразием. Не менее сложные проблемы возникали в связи с различиями в размерах, характере и экономическом положении сельскохозяйственного сектора в странах-членах. Значительная часть (до 20%) населения страны зависела от сельского хозяйства. Во многих регионах ЕС сельское хозяйство характеризовалось технологической отсталостью и плохим качеством инфраструктуры.

Архитекторы Единой сельскохозяйственной политики установили систему жесткого контроля над импортом (в связи с тем, что ЕС являлась импортером ряда важных сельскохозяйственных товаров). В рамках проводимой политики также осуществлялись компенсационные платежи и товарные интервенции на внутреннем рынке сельхозпродукции. В 1962 г. были достигнуты соглашения относительно введения общей методики регулирования производства и поставок на внутренний и внешний рынки важнейших сельскохозяйственных товаров: зерновых кормов, продуктов животноводства (свинины, птицы, яиц), фруктов и овощей. Основная идея регулирования сельского хозяйства заключалась в установлении финансируемых государством высоких внутренних цен, отгороженных от более низких мировых цен за счет импортных пошлин и количественных ограничений. Экспортные поставки осуществлялись за счет государственного субсидирования.

Реализация принципов CAP осуществлялась на протяжении с 1962 по 1967 год. Несмотря на многочисленные споры к 1968 г. (на два года раньше запланированного срока) основные проблемы в деятельности Комиссии были решены. Ситуация изменилась

после прихода в Комиссию голландского министра сельского хозяйства Сикко Мансхольта. Наиболее важным моментом в разработке сельскохозяйственной политики ЕС стал предложенный в Комиссии в декабре 1968 г. Меморандум по реформе сельскохозяйственной политики ЕС, который впоследствии получил название плана Мансхольта. Основная идея плана заключалась в том, чтобы создать новый класс крупных и более эффективных фермеров. Эти фермеры должны владеть не менее 80–120 гектарами обрабатываемой земли и содержать не менее 60 дойных коров. Такой минимум земли и скота, по мнению авторов, давал возможность повысить уровень оснащенности хозяйства техникой и увеличить доходы фермеров. Впоследствии программа Мансхольта была скорректирована. По требованию фермеров в нее были добавлены положения о досрочном выходе на пенсию (с предоставлением пенсионных субсидий), финансированию расходов, связанных с приобретением дополнительных земель, предоставлением бесплатных учебных программ.

Следующей проблемой стала нехватка средств для финансирования закупки товаров, хранения возросших складских запасов и поддержке экспорта. Причиной возникшего дисбаланса стал тот факт, что поступления от налога на импорт были намного меньше расходов на финансирование экспорта и осуществление государственных закупок. Такая ситуация была следствием растущего уровня самообеспеченности ЕС. Проблема в том, что к началу семидесятых годов возник избыток продовольствия и накопление запасов целого ряда товаров,

в том числе пшеницы и овса.

В период с конца 90-х по начало 2000 годов имел место новый этап реформирования САР, связанный, прежде всего, с появлением Соглашения по сельскому хозяйству, принятом на Уругвайском раунде ВТО в 1994 г. Основная идея данного соглашения заключалась в том, чтобы ликвидировать или жестко ограничить меры государственного регулирования, нарушающие «рыночный характер» экономики сельского хозяйства. К таким мерам относились в первую очередь экспортные субсидии и высокие закупочные цены, активно применяемые в этот период в ЕС. Более либеральным было отношение к субсидиям, являвшимся «нерыночными», то есть, направленным на развитие отсталых территорий, строительство дорог, поддержание экологии, на проведение исследовательских работ в области сельского хозяйства.

Реакцией ЕС на эти новые требования стала корректировка программ развития по двум направлениям: а) разработка комплексных территориально производственных программ (кластеров); б) корректировка программ финансирования с целью перевода их в «разрешенную» группу (зеленая и синяя корзины). Объединенная производственная программа (кластер) представляет собой региональную группу однородных производств, объединенных технологической цепочкой или переработкой однородной группы сырья, позволяющая значительно повысить качество и эффективность работы всех звеньев. Основное преимущество кластеров – достижение комплексного эффекта снижения расходов за счет близко-

го территориального расположения смежных производств, уменьшения транспортных расходов, установление личных контактов между производителями однородной и взаимодополняющей продукции. Классическая кластеризация рассматривалась ранее, главным образом, в качестве промышленного и производственного явления. Особенностью кластерной программы Европы заключалось в том, что интеграция развивалась не на отраслевой, но на территориальной основе. Сравнительный анализ (см. табл.) отраслевой и территориальной модели кластеризации хозяйственной деятельности позволяет найти ряд общих черт.

Особенность развития тенденций в современном сельском хозяйстве Европы заключается в том, что основной упор делается не столько на национальном, сколько на территориальном направлении, которые начинают рассматриваться в качестве составного элемента глобальных программ. Преимуществом такой кластеризации становится возникающий эффект уменьшения стоимости производства и возможность его доведения до среднемирового уровня издержек. Важным фактором, обеспечившим принятие программы территориальной сельскохозяйственной кластеризации стало то, что значительный объем фи-

Таблица

Сравнительный анализ важнейших характеристик отраслевой и территориальной модели кластеров

	Отраслевая модель	Территориальная модель
Задачи проводимой политики	<ul style="list-style-type: none"> – Рост объема производств в масштабах предприятия – Повышение эффективности производства – Разработка новых инновационных товаров и производств 	<ul style="list-style-type: none"> – Выявление и использование внутренних ресурсов территорий – Диверсификация производственной деятельности – Формирование несельскохозяйственных видов производств (услуги, переработка, обслуживание и т.д.)
Функции территорий	<ul style="list-style-type: none"> – Использование местных ресурсов – Объединение сельского и городского хозяйства 	<ul style="list-style-type: none"> – Многоплановое определение понятия «сельский» с включением в него сопряженных территорий – Выравнивание различий между сельскими и городскими территориями
Функции отрасли	<ul style="list-style-type: none"> – Центральное место сельскохозяйственного предприятия и его обеспечение местными ресурсами 	<ul style="list-style-type: none"> – Развитие альтернативных производств на основе местных специфик – Расширение местных программ, связанных с обработкой и обслуживанием действующей и региональной отрасли
Источники финансирования	<ul style="list-style-type: none"> – Региональные или общенациональные фонды и средства головных предприятий 	<ul style="list-style-type: none"> – Местные, региональные фонды, капиталы частных физических и юридических лиц
Система управления	<ul style="list-style-type: none"> – Региональные или общенациональные фонды и управленческие структуры 	<ul style="list-style-type: none"> – Местные, региональные организации и институты

Источ.: [1, с. 17-24].

нансирования осуществлялся не за счет государственных средств, объем расходов которых ограничивался правилами ВТО, но также за счет местного частного капитала. Теоретической основой такого подхода стала декларация в Корке (Ирландия), где декларируются постулаты, определяющие, что политика сельского развития должна стать междисциплинарной в теории и межотраслевой на практике и должна приобрести четкие приоритеты и территориальные очертания. Она должна проводиться во всех сельских районах Европейского Союза обеспечивая их адаптацию и развитие путем концентрации ресурсов на наиболее нуждающихся территориях [1].

Определяющей чертой проводимой в 2000–2013 гг. политики становится ее распространение практически на все сельские территории, в то время как ранее субсидии предоставлялись лишь для развития депрессивных и отсталых территорий. В сельскохозяйственной стратегии сформулирована задача развития территориально-производственных комплексов. Одной из наиболее распространенных программ территориально-отраслевого развития является модель ЛИДЕР [1], на которую в среднем приходится около пяти процентов всего объема средств, выделенных ЕС на развитие сельского хозяйства в 2000–2013 гг. Данная модель была разработана и предложена Европейской комиссией по сельскому хозяйству и имеет ряд общих черт с классической схемой работы кластера, сформулированной М. Портером. Характеризующие деятельность кластера особенности практически адекватны задачам модели ЛИДЕР, среди которых выделяются следующие: продви-

жение проектов межтерриториальной и международной кооперации; интеграция в плане сельского развития (внедрение в структуру региональных проектов сельского развития); мобилизация потенциалов внутреннего развития сельских территорий; улучшение управления.

Данная модель успешно функционирует и постепенно расширяется сфера ее применения. Начав с использования в депрессивных территориях, в конце 1990-х – начале 2000-х гг. она постепенно начала применяться практически для всех типов и видов территориальных образований. Наиболее востребованным такой тип программы оказался в Италии и Ирландии. Каждая страна специально разрабатывает свою программу, обладающую как отличительными свойствами (с учетом местных территорий), так и собственным названием. Схожей с программой ЛИДЕР является принятая в Германии программа ЛОКАЛЕ [5], которая направлена на реализацию такой задачи как объединение в одном проекте разных направлений отраслевой сельскохозяйственной политики. Для всех программ неотъемлемой частью является развитие сельскохозяйственного производства при активном участии Единой сельскохозяйственной политики Европейского союза (ЕСХП). Однако средства, выделяемые в рамках ЕСХП, составляют лишь часть расходов. Значительный объем финансов дает частный сектор.

Другим направлением корректировки сельскохозяйственной политики в связи с введенными ВТО ограничениями стало изменение самой системы субсидирования сельскохозяйственного производства. Соглашение по

сельскому хозяйству принятое ВТО разделяет программы внутренней поддержки фермеров на четыре группы: а) «зеленую корзину», к которой относятся субсидии, не оказывающие, либо оказывающие «минимальное» искажающее воздействие на производство или реализацию сельскохозяйственной продукции; б) «желтую (янтарную) корзину», к которой относятся виды господдержки, которые стимулируют производство и искажают торговлю; в) «красную корзину», представляющую собой главным образом экспортные субсидии, которые жестко ограничены и подлежат поэтапному сокращению; г) «голубую корзину» – субсидии, связанные с ограничением размеров используемых земельных площадей или поголовья скота, а также добровольным сокращением объемов производства. Зеленая и голубая корзины относятся к группе мер, в отношении которых не принимается обязательств по связыванию на каком-либо уровне и последующему сокращению.

Особенность последующей реформы Мак Шерри заключалась в том, что она скорректировала программу поддержки от поддержки цен (запрещенная группа платежей) к так называемым «прямым выплатам», связанным с экологией, развитием инфраструктуры, но непосредственно не направляемых на развитие производства (в качестве основы выступает наличие земельных, площадей или количества домашних животных). Реформа 2003 г. «дифференцировала» (decoupled) эти платежи, введя программу Единых выплат. В течение периода 2010–2013 гг. приблизительно 69% расходов ЕСХП переведено на систему «прямых выплат». Из этого количества приблизи-

тельно 7% направлено на поддержку рынка и 24% на развитие сельских регионов [3].

По спорному утверждению экспертов ЕС «дифференциация», т.е. разбивка платежей на отдельные виды и группы позволяет поддерживать фермеров, не искажая рынок сельскохозяйственных продуктов. В 2003 г. в результате реформы ЕСХП и «дифференциации» программ прямых платежей, ЕС начал выводить значительную часть своих субсидий из «янтарной» корзины в «зеленую», объем которой не ограничивается. Именно «зеленые» субсидии составляют основную часть всех финансовых субсидий ЕС. Из общего объема внутренних субсидий в 2008/2009 гг. 62,6 миллиарда евро приходилось на зеленую корзину и только 12,3 миллиарда евро оценивалось как желтые инвестиции. Половина из платежей «зеленой» корзины (31,3 миллиардов евро) представляют собой «дифференцированные» платежи в соответствии с программой Единых выплат¹. Эта тенденция усилилась в рамках последующей корректировки ЕСХП на период 2014–2020 гг. Собственно величина финансирования осталась неизменной и даже немного сокращена по сравнению с уровнем 2013 г. [4]. Вместе с тем, в системе распределения средств произошли значительные изменения.

Согласно предложениям Европейской комиссии по Многолетней программе финансового развития ЕС на 2014–2020 гг. 30% суммы прямых выплат фермерам должно быть переведено в «зеленую корзину». С целью

¹ World Trade Organization document G/AG/N/EEC/68, 24 January 2011 (Committee on Agriculture, Notification).

обеспечения равномерного распределения прямых выплат среди европейских фермеров уровень поддержки на гектар сельхозугодий должен быть скорректирован с учетом существующих различий в уровне зарплат и производственных затрат в регионе [2]. В целом, основная идея новой программы заключается в переходе от поддержки производства товара к поддержке деятельности фермера. Так, 94% финансовой поддержки не будет связано с производимым товаром, но будет выдаваться непосредственно фермерам и направляться на обеспечение экологии и охрану окружающей среды, т.е. перейдет из «красной» корзины в «зеленую». Программа расширила возможности для фермеров переводить платежи из одной группы в другую в рамках выделенных средств.

Другой важной чертой является расширение программ территориального развития, которые ориентированы на интеграцию сельскохозяйственного производства с альтернативными программами развития каждой конкретной территории. Общим результатом проводимой политики становится вывод системы государственной поддержки сельского хозяйства из запрещенной ВТО и ограниченной в объеме «красной корзины» в не нарушающие

рыночные нормы «синюю» и «зеленую» «корзины», по которым ограничения фактически отсутствуют. Таким образом, ЕС удается, с одной стороны, повысить эффективность сельскохозяйственного производства, а с другой – вывести значительный объем средств из подлежащих сокращению сумм субсидирования, что обеспечивает не только возможность соответствия требованиям ВТО, но повышает комплексный эффект поддержки сельскохозяйственной отрасли.

ЛИТЕРАТУРА И ИСТОЧНИКИ:

1. Мантино Ф. Сельское развитие в Европе: политика, институты и действующие лица на местах с 1970 года до наших дней. – Рим: ФАО, 2010. – 272 с.
2. Dannenberg P., Kulke E. The importance of Agrarian Clusters in Rural Areas // *Die Erde: Zeitschrift der Gesellschaft für Erdkunde*. – 2005. – Heft 3 [Contributions to Human Geography]. – P. 291–309.
3. European Commission proposal for the 2014-2020 Multiannual Financial Framework. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – 16 p.
4. Fritz T. Globalizing Hunger (Food Security and the EU's Common Agricultural Policy). – Berlin: FDCL-Verlag, 2011. – 100 p.
5. Overview of CAP reform 2014-2020 // *Agricultural Policy Perspectives Brief*. – 2013. – № 5. – P. 1–10.