

**СОВРЕМЕННЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ПРИНЦИПЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЕДИНОЙ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

**ЕУРОПАЛЫҚ ОДАҚТЫҢ БІРЫҢҒАЙ АГРАРЛЫҚ САЯСАТЫНЫҢ
ЗАМАНАУИ ҮРДІСТЕРІ ЖӘНЕ ЖҰМЫС ІСТЕУ ҚАҒИДАЛАРЫ**

**CURRENT TRENDS AND PRINCIPLES OF FUNCTIONING OF THE
COMMON AGRICULTURAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION**

А.Ю. ОСИНИНА

научный сотрудник

И.С. ГЛотова

кандидат экономических наук

ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ

Аннотация. Рассмотрены современные принципы функционирования единой аграрной политики (ЕАП) Европейского союза, проанализированы основные особенности и инструменты её реализации, представлен механизм финансирования. Единая аграрная политика - важнейшее направление общей политики Европейского союза. Это подтверждается тем фактом, что на нее традиционно выделялась значительная часть бюджета ЕС – более 60%. Единая аграрная политика осуществляется с конца 50-х годов XX века, по мере развития агропромышленных комплексов государств-членов ЕС она постоянно совершенствовалась, вводились новые механизмы её реализации. Анализируя основные этапы реформирования ЕАП ЕС, можно сделать вывод, что наиболее значимые реформы были проведены в 1992 г., когда были введены прямые платежи, привязанные к производству, и в 2003 г. с сокращением зависимости между субсидиями и объемом производства. Реформа 2014-2020 гг. направлена на увеличение доходов фермеров, развитие сельских территорий и решение экологических проблем.

Аңдатпа. Еуропалық одақтың бірыңғай аграрлық саясатының (ЕАС) жұмыс істеуінің заманауи қағидалары қарастырылған, оны дамытудың басты ерекшеліктері мен аспаптары талданған, қаржыландыру механизмі ұсынылған. Бірыңғай аграрлық саясат – Еуропалық одақтың жалпы саясатының маңызды бағыты. Ол оған ЕО бюджетінің едәуір бөлігінің арнайы бөлінгенімен дәлелденеді – 60%-дан аса. Бірыңғай аграрлық саясат XX ғасырдың 50-жылдарының аяғынан бастап жүзеге асырылып келеді. ЕО мүше мемлекеттердің аграрлық өнеркәсіптік кешендерінің дамуына қарай ол үнемі жетілдіріліп келеді, оны дамытудың жаңа механизмдері де енгізілген. ЕО ЕАС реформалаудың басты кезеңдерін талдай келе өндіріске қатысты тікелей төлемдер енгізілген 1992 ж., субсидиялар мен өндіріс көлемі арасындағы тәуелділікті қысқартқан 2003 ж. маңызды деген реформалардың жүргізілгенін айтуға болады. 2014-2020 жж. реформа фермерлер кірісін арттыруға, ауылдың аймақтарды дамытуға және экологиялық мәселелерді шешуге бағытталған.

Abstract. The modern principles of the functioning of the Common Agricultural Policy (CAP) of the European Union have been considered, the main features and tools for its implementation have been analyzed, and financing mechanism has been presented. Common agricultural policy is the most important direction of general policy of the European Union. This is confirmed by the fact that a significant part of the EU budget - more than 60% has been traditionally allocated. The common agricultural policy has been implemented since the end of the 50s of the XX century, as the agro-industrial complexes of the EU member States developed, it has been constantly improved, new mechanisms of its implementation were introduced. Analyzing the main stages of reforming the CAP of the EU, it can be concluded that the most significant reforms were carried out in 1992, when

direct payments related to production were introduced, and in 2003, with reduction of dependence between subsidies and production volume. Reform of the 2014-2020 is aimed at increasing farmers' incomes, development of rural areas and addressing environmental problems.

Ключевые слова: единая аграрная политика ЕС, общий рынок, прямые платежи, сельские территории, финансовая структура, реформа ЕАП 2014-2020, механизм функционирования, софинансирование, субсидирование, квотирование, фермеры, доходы.

Түйінді сөздер: ЕО бірыңғай аграрлық саясаты, жалпы нарық, тікелей төлемдер, ауылдың аймақтар, қаржылық құрылым, 2014-2020 ЕАС реформасы, жұмыс істеу механизмі, бірлесіп қаржыландыру, субсидиялау, квоталау, фермерлер, кірістер.

Key words: EU common agricultural policy, common market, direct payments, rural areas, financial structure, CAP reform 2014-2020, functioning mechanism, co-financing, subsidizing, quoting, farmers, incomes.

Формирование единой аграрной политики Европейского Союза (далее ЕАП ЕС) началось в конце 50-х годов XX века. Проведение ЕАП ЕС заключается в наднациональной организации рынков определенных видов сельскохозяйственной продукции (зерновых, молока, мяса, вина и др.), утверждении единых мер и правил, направленных на сбалансированное и эффективное развитие сельских районов на всей территории ЕС, а также на поддержку доходов европейских фермеров.

Принципы функционирования и этапы формирования ЕАП ЕС широко рассматриваются в трудах А.И. Алтухова, В.Г. Гусакова, З.М. Ильиной, Э.Н. Крылатых, А. Лисситса, А.Л. Мейендорфа, В.И. Назаренко, А.Г. Папцова, А.В. Петрикова, А.Ф. Серкова, Е.В. Серовой, В.И. Тарасова, И.Г. Ушачева и др.

Изучение механизмов функционирования, этапов формирования и опыта реформирования ЕАП ЕС особенно актуально для государств-членов Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС), реализующих в настоящее время согласованную (скоординированную) агропромышленную политику и планирующих в перспективе переход к единой аграрной политике ЕАЭС.

В статье 39 Римского договора 1957 г., который стал основой формирования ЕС, были обозначены следующие основные цели ЕАП, направленные на решение общих проблем в АПК европейских стран [1]:

▲увеличение производительности сельского хозяйства за счет стимулирования технического прогресса, обеспечения рационального развития сельскохозяйственного производства и оптимального использования производственных факторов, в частности, рабочей силы;

▲обеспечение справедливого уровня жизни сельского населения, в том числе путем повышения доходов лиц, занятых в сельском хозяйстве;

▲стабилизирование рынков;

▲обеспечение достаточного уровня наличия продовольствия;

▲формирование разумных потребительских цен на продовольствие.

В последние годы объем средств на реализацию ЕАП ЕС неуклонно снижался: на 2014-2020 гг. он составляет 38,6% бюджета ЕС или 420,03 млрд. евро (около 0,4% ВВП Союза). В целях долгосрочного планирования бюджет ЕАП ЕС определен в многолетней финансовой структуре ЕС (далее – МФС), которая обычно охватывает семилетний период и определяет долгосрочные приоритеты и лимиты расходов по различным направлениям общей политики ЕС. Расходы, предназначенные на осуществление ЕАП ЕС, относятся к разделу 2 МФС «Устойчивый рост: природные ресурсы» (таблица).

По мере развития агропромышленных комплексов государств-членов ЕС ЕАП постепенно совершенствовалась и реформировалась. Так, с момента начала функционирования в 1962 г. и до настоящего времени она претерпела множество изменений, включая реформы Макшерри, Фишлера, План действий 2000 и др. К числу приоритетов последней реформы ЕАП на 2014-2020 гг. относятся: удовлетворение потребностей в продовольствии, устойчивое управление природными ресурсами, сбалансированное развитие сельских районов на всей территории ЕС.

Радикальные изменения целей и задач ЕАП ЕС наглядно отражаются в изменении структуры расходов ЕАП (рисунок 1).

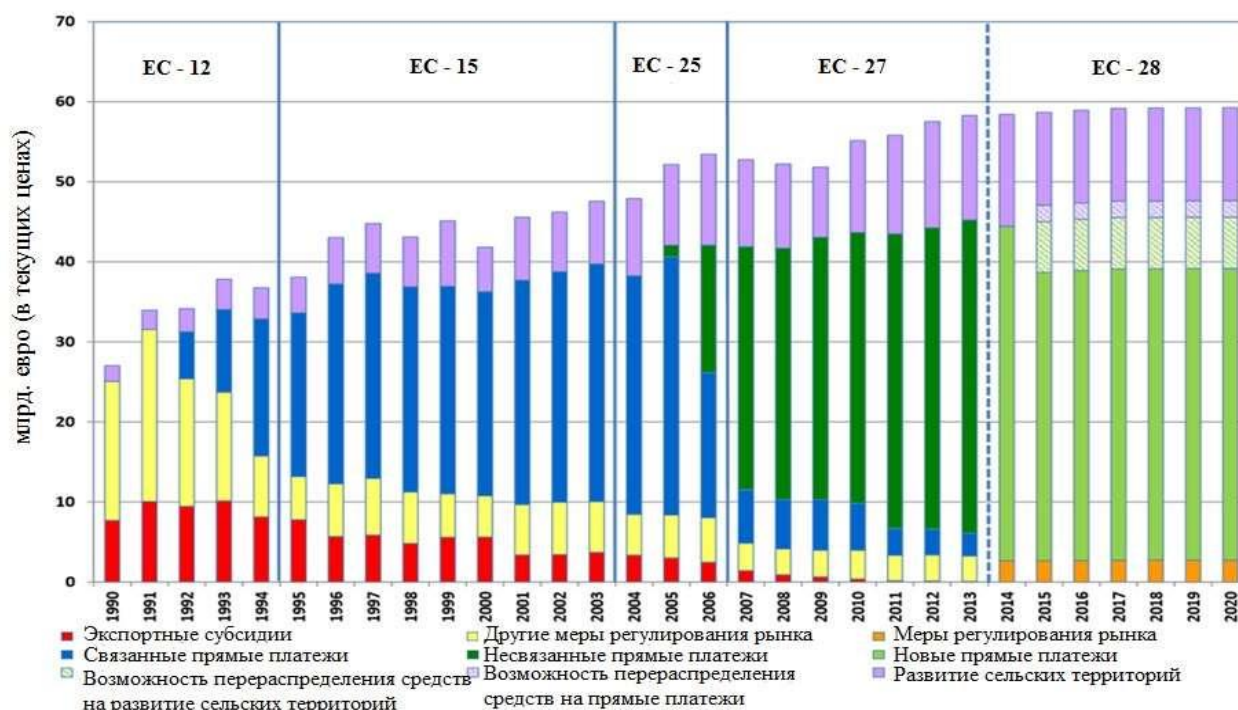
Социально-экономические изменения, происходящие в агропромышленном секторе государств-членов ЕС, привели ЕАП ЕС к переориентации от поддержки, направленной на увеличение производства, к поддержке производителей и улучшению качества окружающей среды.

Аграрная политика: механизм реализации

Таблица – Расходы на проведение ЕАП ЕС в 2014-2020 гг., млрд. евро

Направление МФС	Год							Итого 2014-2020 гг.
	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	
Устойчивый рост: природные ресурсы	59,3	59,6	60,2	60,2	60,3	60,3	60,4	420,0
Прямые выплаты и меры регулирования рынка	44,1	44,4	44,6	44,9	44,9	44,9	45,0	312,7
Развитие сельских терри- торий	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	13,7	95,6
Прочее	1,5	1,6	1,9	1,7	1,7	1,8	1,8	11,7

Источник: составлена на основе [2].



Источник: составлен на основе [3].

Рисунок 1 – Расходы на проведение ЕАП ЕС по направлениям, млрд. евро

Так, в 1992г. меры, направленные на поддержку рынка, составляли более 90% от общего объема расходов ЕАП, что было обусловлено субсидированием экспорта и интервенционными закупками. К концу 2013 г. они снизились до 5%, поскольку вмешательство на рынке стало инструментом защиты в кризисные периоды, а прямые выплаты, 94% из которых не связаны с производством, – основным источником поддержки.

До 2007 г. финансирование ЕАП ЕС осуществлялось через Единый фонд ориентации и гарантирования. В настоящее время основными финансовыми инструментами являются Европейский аграрный гарантийный фонд, который покрывает расходы на прямые вы-

платы фермерам и меры по регулированию рынка, а также Европейский аграрный фонд развития сельских территорий, который финансирует развитие сельских территорий [4].

Выплаты из бюджета ЕС, направленные на реализацию ЕАП, расходуются по трем основным направлениям.

Первое направление – это поддержка доходов фермеров и помощь в соблюдении устойчивых методов ведения сельского хозяйства, то есть сельхозтоваропроизводители получают прямые платежи при условии соблюдения строгих стандартов, касающихся безопасности пищевых продуктов, охраны окружающей среды и здоровья животных.

Аграрная политика: механизм реализации

Следует отметить, что согласно Директиве ЕС № 1307/2013 (ст. 4 п. 1), фермер – это физическое или юридическое лицо или группа физических или юридических лиц, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность на землях, находящихся на территории ЕС. При этом никакой особый правовой статус не требуется.

В рамках реформы ЕАП ЕС 2013 г. было принято дополнительное условие в отношении фермеров – для получения прямых платежей из бюджета ЕС они должны осуществлять фактическое сельскохозяйственное производство. Такое требование было введено в целях исключения прямых выплат физическим и юридическим лицам, чей бизнес не является сельскохозяйственным или является таковым лишь косвенно.

Прямые платежи фермерам не связаны с количеством производимой продукции. Они были введены в 1992 г. в качестве компенсации упущенных доходов из-за снижения поддержки конкретных видов товаров. Эти платежи полностью финансируются ЕС и составляют 70% бюджета ЕАП на финансовый период 2014-2020 гг., или 312,74 млрд. евро. Правила осуществления прямых платежей фермерам в рамках ЕАП регламентируются Директивой ЕС 1307/2013.

Прямые выплаты предоставляются фермерам в виде базовой поддержки дохода в зависимости от размеров обрабатываемой площади сельскохозяйственных земель – в среднем 266 евро на один гектар (рисунок 2).

Этот так называемый «базовый платеж» дополняется рядом других субсидий, ориентированных на конкретные цели и типы хозяйств.

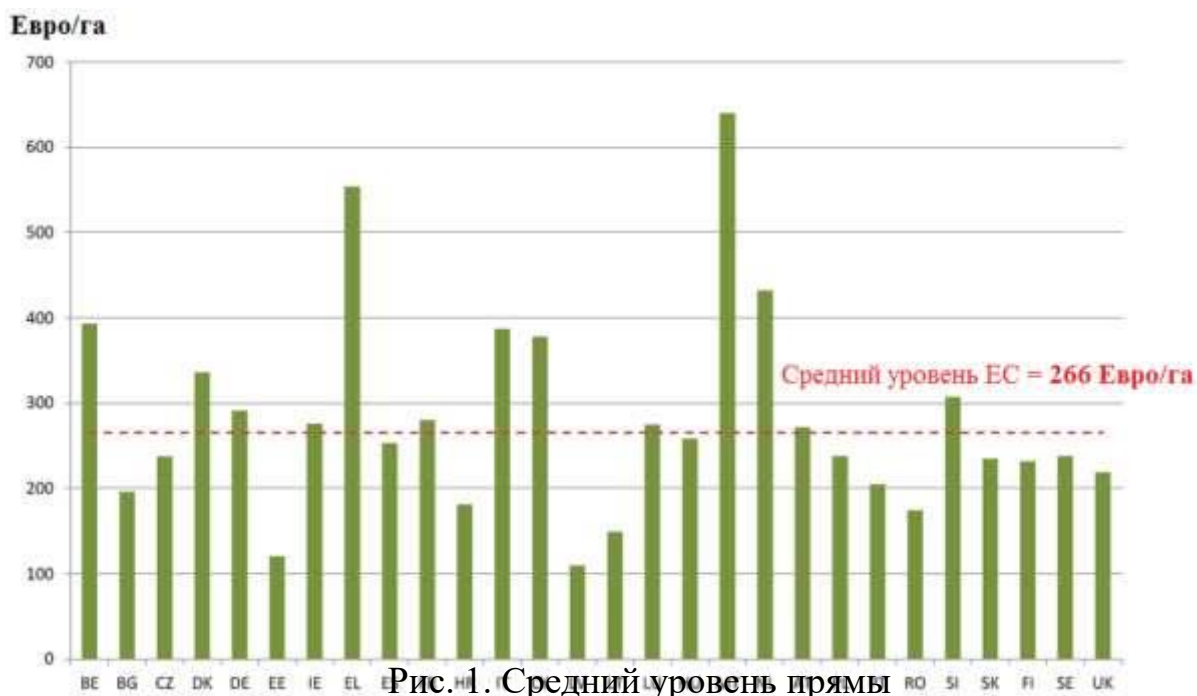


Рис. 1. Средний уровень прямых

Источник: составлен на основе [5]

Рисунок 2 – Размеры прямых выплат фермерам в государствах-членах ЕС в 2015 г.

Государства-члены ЕС могут комбинировать различные схемы получения прямых платежей для обеспечения эффективной поддержки фермеров, часть из которых является обязательной, а остальные – добровольными. В 2013 г. был введен принцип перекрестного соответствия, в соответствии с которым соблюдение экологического законодательства и определенных передовых практик должно являться условием для получения субсидий (рисунок 3).

Например, те фермеры, которые соответствуют установленным критериям, одновременно получают и базовые платежи, и платеж за озеленение. В то же время фер-

меры до 40 лет могут также претендовать на дополнительную выплату по схеме обязательных платежей для молодых фермеров, а также в зависимости от выбора государств-членов ЕС – на возможную дополнительную оплату по одной или нескольким добровольным схемам.

Для получения прямых платежей фермеры должны подавать заявку на оказание помощи ежегодно, указывая в ней все участки земли. При этом выплаты осуществляются только в отношении тех земель, которые используются для сельскохозяйственной деятельности [6].

Обязательные схемы
(все государства ЕС)

- базовый платеж
- «зеленый» платеж
- платежи молодым фермерам



Добровольные схемы
(по выбору государства ЕС)

- связанный платеж
- платежи за районы с естественными ограничениями
- «перераспределительный» платеж

Принцип перекрестного соответствия

или

Упрощенная схема для мелких фермеров

Источник: составлен на основе [5]

Рисунок 3 – «Новая схема» осуществления прямых платежей европейским фермерам

Что касается механизма распределения прямых платежей, то между «старыми» государствами-членами ЕС распределение средств осуществляется по историческому принципу – страны, которые производят большое количество субсидируемых сельскохозяйственных культур или мяса, получают наибольшую долю, страны, специализирующиеся на менее субсидируемых продуктах (например, фрукты и овощи), получают меньше.

Для «новых» государств-членов ЕС объемы предоставления средств на прямые платежи были согласованы во время процесса присоединения к ЕС. Прямые платежи распределяются в соответствии с Единой платежной схемой (ЕПС), которая представляет собой унифицированную плату за установленную площадь сельскохозяйственной земли (истекает в 2020 г.).

В соответствии с внешней конвергенцией 2013 г., для государств-членов ЕС со средним уровнем оплаты за гектар выше среднего по ЕС постепенно будут сокращаться ассигнования, чтобы профинансировать увеличение средств для государств-членов со средним показателем ниже 90% от среднего показателя по ЕС. Этот процесс будет осуществляться постепенно в течение 6 лет, начиная с 2015 финансового года до 2020 финансового года [7].

Второе направление ЕАП – это меры регулирования рынка, на которые расходуется менее 10% бюджета ЕАП ЕС. Организация общего рынка (далее – ООР) представляет собой набор правил и инструментов, регулирующих сельскохозяйственные рынки в ЕС. Правовой основой ООР является Директива ЕС 1308/2013 (далее – Директива).

Она включает в себя правила сбыта сельскохозяйственной продукции (стандарты маркетинга, географические указания, мар-

кировка), а также функционирования производителей и межотраслевых организаций. Кроме того, Директива охватывает вопросы, связанные с международной торговлей (лицензии, тарифы и тарифные квоты), и правила конкуренции.

ЕС применяет широкий спектр тарифов на сельскохозяйственную продукцию, 100% которых согласованы в рамках ВТО. Для ряда продуктов применяются тарифные квоты. Квоты на производство стали ключевым инструментом политики ЕС в борьбе с перепроизводством в 1970-80 гг. В настоящее время, несмотря на постепенное исключение квотирования, ограничение объемов производства по-прежнему применяется к сахару (до 30 сентября 2017 г.) и винограду.

В соответствии с Общей системой преференций, а также двусторонними торговыми соглашениями ЕС предоставляет льготный доступ на свои рынки товарам из развивающихся стран. Продукты из 49 беднейших стран имеют бесполошлинный и квотный доступ к рынку ЕС. Однако нетарифные меры (например, технические, санитарные и фитосанитарные) могут представлять собой большие препятствия для экспорта развивающихся стран в ЕС.

Интервенционные закупки (по гарантированным закупочным ценам) и субсидирование экспорта были ключевыми инструментами ЕАП ЕС с начала ее функционирования. В рамках реформы Макшерри (1992), ЕС постепенно сокращал или полностью отменял интервенционные цены и экспортные субсидии для конкретных товаров. В настоящее время интервенционные цены по-прежнему сохраняются на пшеницу, растительные масла, говядину.

Частное хранение может быть предоставлено для белого сахара, оливкового

Анализируя основные этапы реформирования ЕАП ЕС, можем сделать вывод, что наиболее значимые реформы были проведены в 1992г., когда были введены прямые платежи, привязанные к производству, и в 2003г., когда была сокращена зависимость между субсидиями и объемом производства. Это означает, что для получения субсидий фермерам не нужно производить большое количество продуктов, которое не востребо-

6 Обзор торговой и сельскохозяйственной политики. Европейский Союз. [Электронный ресурс]. – 2014. URL: http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/wto_comm/RU/Trade_Policy_Brief_EU_RU_final.pdf (дата обращения: 10.08.2017).

7 Папцов А.Г. Национальный и наднациональный уровни регулирования и направления финансирования аграрного сектора ЕС // APK: Экономика, управление. – 2015. – № 2. – С. 81-87.

8 The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe – Frequently asked questions [Электронный ресурс]. – 2013.- URL: http://europa.eu/rapid/press-release_ME MO-13-631_en.htm (дата обращения: 05.08.2017).

Spisok ispolzovannyh istochnikov

1 Lissitsa A. Edinaja agrarnaja politika Evropejskogo sojuza – put' stanovlenija i principy funkcionirovanija / A. Lissitsa, O. Luka, T. Gagaljuk, S. Kvasha// Germany, Leibniz-Institut fuer Agrarentwicklung in Mittel und Osteuropa, 2006. – 57 s.

2 Mnogoletnjaja finansovaja struktura [Elektronnyj resurs]. – 2017. -URL: http://ec.europa.eu/budget/mff/figures/index_en.cfm (data obrashhenija: 10.08.2017).

3 Obzor reformy EAP 2014-2020 [Elektronnyj resurs]. – 2013.- URL: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/policy-perspectives/policy-briefs/05_en.pdf (data obrashhenija: 05.08.2017).

4 Krylatyh Je.N. Agrarnaja Evropa v XXI veke / Krylatyh Je.N. i dr.//Federal'noe gosudarstvennoe uchrezhdenie nauki – Institut Evropy Rossijskoj Akademii Nauk. – M.: Letnij sad, 2015. – 328 s.

5 Prjamyje platezhi fermeram 2015-2020 [Elektronnyj resurs]. – 2017.- URL: http://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/directsupport/direct-payments/docs/direct-payments-schemes_en.pdf (data obrashhenija: 10.08.2017).

6 Obzor torgovoj i sel'skohozjajstvennoj politiki. Evropejskij sojuz. [Elektronnyj resurs]. – 2014. URL: http://www.fao.org/fileadmin/templates/est/meetings/wto_comm/RU/Trade_Policy_Brief_EU_RU_final.pdf (data obrashhenija: 10.08.2017).

7. Papcov A.G. Nacional'nyj i nadnacional'nyj urovni regulirovanija i napravlenija finansirovanija agrarnogo sektora ES // APK: Jekonomika, upravlenie. – 2015. - № 2. S. 81-87.

8. The common agricultural policy (CAP) and agriculture in Europe – Frequently asked questions [Elektronnyj resurs]. – 2013.- URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_en.htm (data brashhenija: 05.08.2017).

