

Новая аграрная политика Европейского союза в целях обеспечения устойчивого развития

Акимова Ю.А., кандидат экономических наук, доцент,
Национальный исследовательский Мордовский
государственный университет, г. Саранск, Россия

Аннотация. Агропродовольственный аспект имеет большую значимость в обеспечении перехода на путь устойчивого развития, как в зарубежных странах, так и в российских условиях. В статье обоснована значимость изучения европейского опыта, поскольку Единая аграрная политика является одной из крупнейших сельскохозяйственных политик в мире. Автором систематизированы и обобщены теоретические и практические аспекты формирования и развития Единой аграрной политики ЕС на ближайшую перспективу и возможности адаптации европейского опыта к российским условиям.

Ключевые слова: единая аграрная политика, Европейский союз, устойчивое развитие.

New Common Agricultural Policy of EU for Sustainable Development

Akimova Yu.A., PhD, Associate Professor,
National Research Mordovia State University,
г. Саранск, Россия

Annotation. The agri-food aspect is of great importance in ensuring the transition to the path of sustainable development, both in foreign countries and in Russian conditions. The article substantiates the importance of studying the European experience, since the Common Agricultural Policy is one of the largest agricultural policies in the world. The author systematized and generalized the theoretical and

practical aspects of the formation and development of the EU Common Agricultural Policy for the near future and the possibility of adapting the European experience to Russian conditions.

Keywords: common agricultural policy, European Union, sustainable development.

Устойчивое развитие рассматривается как развитие, которое отвечает потребностям настоящего, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности. В основе этой концепции лежит подход к развитию, который стремится сбалансировать различные и часто конкурирующие потребности с осознанием экологических, социальных и экономических ограничений, с которыми сталкивается общество.

Цели в области устойчивого развития являются основой для достижения лучшего и более устойчивого будущего для всех. Они решают глобальные проблемы, включая проблемы, связанные с бедностью, неравенством, изменением климата, ухудшением состояния окружающей среды, миром и справедливостью. Среди семнадцати ключевых целей в рамках нашего исследования особую важность представляет ликвидация голода, обеспечение продовольственной безопасности и улучшение питания, а также содействие устойчивому развитию сельского хозяйства. Для успешного и эффективного развития сельского хозяйства необходимо проведение грамотной, адекватной современным условиям аграрной политики. Значимый опыт реализации аграрной политики сложился в европейской практике.

Единая аграрная политика Европейского союза рассматривается как одна из крупнейших сельскохозяйственных политик в мире. Изначально она была направлена на поддержку производства и доходов фермерских хозяйств. Основные цели ЕАП ЕС были определены в Римском договоре в 1956 г. и заключались в следующем:

– увеличить производительность труда в сельском хозяйстве за счет внедрения научно-технического прогресса и оптимального использования

факторов производства;

- обеспечить сельскому населению достойный уровень жизни путем повышения доходов лиц, занятых в аграрном секторе;
- стабилизировать рынки сельскохозяйственной продукции;
- обеспечить приток продовольствия в ЕС [6].

За длительный период существования ЕАП ее цели, приоритеты и механизмы существенно менялись в соответствии с полученными результатами и выявленными проблемами. Условно можно выделить следующие этапы эволюции Единой аграрной политики Европейского союза (табл. 1) [1, 2, 3, 6].

В рамках реализации ЕАП использовались различные инструменты поддержки, которые постепенно интегрировались в направлении охраны окружающей среды. При этом исследования, отражающие мнения европейских граждан показывают, что меры, определяемые ЕАП, являются недостаточными для решения проблемы продолжающейся деградации окружающей среды и изменения климата (92% нефермеров, 64% фермеров) [7].

В соответствии с Лиссабонским договором о функционировании ЕС включения мер по защите окружающей среды является обязательным для всех видов политик, в том числе и ЕАП. Так, в частности аграрная политика может решать отдельные ключевые проблемы в обеспечении защиты окружающей среды, связанные с функционированием сельского хозяйства, например, утрата биоразнообразия.

Таблица 1

Этапы развития Единой аграрной политики ЕС

Этапы	Основная характеристика этапа
-------	-------------------------------

1-й этап 1962–1977 гг.	Установление общих цен для основных видов сельскохозяйственной продукции и их субсидирование для производителей. Единая таможенная политика
2-й этап 1978–1984 гг.	Снижение размеров поддержки рыночных цен и объемов финансовой поддержки фермеров. Введены экспортные субсидии. Усилена финансовая дисциплина по использованию бюджета ЕАП
3-й этап 1984–1988 гг.	Введены квоты на производство молока и молочных продуктов и налогообложение производителей за превышение квот, налог на добавленную стоимость. Замораживание общих цен
4-й этап 1988–1992 гг.	Содействие структурным изменениям в аграрном секторе. Стимулирование расширения ассортимента и достижения высокого качества продукции. Поддержка хозяйств, расположенных в неблагоприятных регионах и переходящих на экстенсивные методы земледелия
5-й этап 1992–1996 гг.	Реформы Мак-Шерри: упразднение регулирования цен, введение прямых платежей (адресных субсидий) фермерам и мер поощрения охраны окружающей среды и стимулирования качества рабочей силы
6-й этап 1997–2003 гг.	Реформа «План действий 2000» («Agenda 2000»). Введение единого платежа фермерам при условии соблюдения им агроэкологических и социальных требований ЕС. Расширение программы развития сельских территорий
7-й этап 2004–2007 гг.	Соотношение финансовой поддержки со стандартами охраны природы, безопасности и качества пищевых продуктов, гигиены, санитарии, благосостояния животных
8-й этап 2007–2013 гг.	Усиление внимания к развитию сельских территорий, создание отдельного регламента с выделением 4 основных программных направления финансирования – осей
9-й этап 2014–2020 гг.	Реализация новой стратегии «Европа 2020»

В целом, уставные цели ЕАП не сильно менялись начиная с 1957 года и были направлены в основном на обеспечение высокой производительности, обеспечение фермерского дохода, стабилизацию рынков и наличие доступных цен на продукты питания. В 2010 году были введены три новые задачи, направленные на решение экологических и социальных проблем. При этом общий состав целей оставался не совсем сбалансированным, большая часть бюджета ЕАП шла на прямые платежи (40 млрд. евро в 2017 году), а основная поддержка доходов предоставлялась фермерам в рамках «Pillar 1» в зависимости от количества обработанных гектаров [4]. Значительно меньшая доля бюджета ЕАП приходилась на реализацию Программы развития сельских районов («Pillar 2», 14 млрд. евро в 2017 году), куда также входили и агроэкологические и климатические меры поддержки (4,5 млрд. Евро в 2017 году).

В июне 2018 года Европейская комиссия представила законодательные предложения по общей сельскохозяйственной политике (ЕАП) на период после 2020 года. Эти предложения направлены в первую очередь на борьбу с такими вызовами как изменение климата или сохранение будущих поколений, а также на оказание поддержки европейским фермерам для устойчивого и конкурентоспособного развития сельскохозяйственного сектора. Одновременно с этим следует отметить уменьшение объемов финансирования ЕАП приблизительно на 5% (исходя из уменьшения количества членов союза). В целом предлагаемый на этот период бюджет, отражает быстрое развитие инноваций, экономики, окружающей среды и геополитики. Европейская комиссия выдвигает современные, более четкие и простые финансовые правила ЕС, гарантирующие, что бюджет ЕС решает вопросы, наиболее важные для европейцев. Предполагается, что новый бюджет ЕС станет основной движущей силой в обеспечении устойчивости, а новая программа LIFE «Окружающая среда и климат» поможет перейти к более устойчивому и низкоуглеродному будущему и циркулярной экономике.

В рамках программы LIFE «Окружающая среда и климат» будут профинансированы более 120 новых проектов, что поможет Европе перейти к более устойчивому будущему. За период с 1992 года проекты, финансируемые LIFE (их было более 2,5 тысяч), позволили создать прибыльный «зеленый» бизнес, дополнительные рабочие места, сформировать новые подходы для решения важных экологических задач. В ближайшей перспективе приблизительно 240 миллионов евро пойдут на проекты в области природы и биоразнообразия, охраны окружающей среды и ресурсов, а также мероприятия в области климата, мобилизуя, таким образом, дополнительные инвестиции в этих областях. Следует отметить, что в переходе к устойчивому развитию инвестиции играют ключевую роль. Именно они позволяют стимулировать разработку и внедрение инновационных проектов, стимулировать структурирование и организацию национальной инновационной экосистемы.

В начале 2019 года были предложены две серии поправок по

совершенствованию ЕАП на период после 2020 года. Первая значительно усиливала экологические гарантии, а вторая существенно их ослабляла. В декабре Европарламент должен рассмотреть оба предложения.

Общественные требования по реформированию аграрной политики на период после 2020 года выражают яркую приверженность обеспечению экологической устойчивости и формированию новых девяти целей, направленных на различные аспекты устойчивости. При этом некоторые цели противоречат друг другу и не могут быть достигнуты без обновления мер ЕАП. Например, ЦУР 12 (устойчивое потребление и производство) практически не поддерживается (помимо схем по продвижению более здоровой пищи в школах), а ЦУР 11 (устойчивые города и сообщества) практически не поддерживается, хотя САР может способствовать продвижению решений на основе природы в сельские районы (например, для уменьшения опасности, такой как лесные пожары).

Ключевыми целями ЕАП на период после 2020 станут:

- обеспечение справедливого дохода фермерам
- повышение конкурентоспособности;
- сбалансированность всей пищевой цепочки;
- борьба с климатическими изменениями;
- забота об окружающей среде;
- сохранение ландшафтов и биоразнообразия;
- поддержка будущих поколений;
- «яркие» сельские районы;
- качественные продукты питания и здоровье населения.

Согласно представленным целям ЕАП и впредь будет обеспечивать доступ к высококачественным продуктам питания и значительную поддержку уникальной европейской модели ведения сельского хозяйства.

В рамках новой европейской аграрной политики предусмотрено наибольшее внимание уделять мелким и средним фермерским хозяйствам, а также стимулировать развитие «молодых» ферм. Для реализации этого

направления предполагается обеспечить более высокий уровень государственной поддержки на гектар земельной площади для малых и средних хозяйств, выделить для молодых фермеров не менее 2% прямых выплат государственной поддержки в дополнение к финансовой поддержке в рамках развития сельских районов и мерам, облегчающим доступ к земле и передаче земли. При этом страны ЕС должны гарантировать справедливость распределения поддержки фермерам.

Именно фермерам принадлежит ключевая роль в борьбе с изменением климата, защите окружающей среды, сохранении ландшафтов и биоразнообразия. Предполагается, что фермеры будут иметь возможность внести дополнительный вклад в развитие данного направления и получат за это вознаграждение. Европейские страны разработают добровольные экологические схемы для поддержки и стимулирования фермеров к соблюдению методов ведения сельского хозяйства, которые оказывают положительное воздействие на изменение климата и окружающей среды.

Развитие сельских территорий планируется развивать также через оказание помощи молодым фермерам, разработку планов преемственности, более гибкие правила налогообложения и наследования, но при этом при ужесточении требований к безопасности и качеству пищевых продуктов.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что отдельные европейские практики могут быть адаптированы к российским условиям. Очевидным является тот факт, что динамика развития российской аграрной сферы отстает от Европы и является в значительной степени зависимой от мер государственной поддержки отрасли. Правительство России предпринимает существенные шаги по поддержке отрасли в рамках государственных программ. Именно внутренняя и экспортная поддержка сельхозтоваропроизводителей остается важным предметом интереса для значительной части участников российского АПК. Такие инструменты, как прямые выплаты производителям, содействие структурным изменениям путем стимулирования инвестиций, финансовое участие правительства в программах

страхования и обеспечения доходов, а также возможности использования экспортных субсидий и иные инструменты финансирования экспорта вызывают наибольший интерес [5]. Важным моментом, используемым в европейской практике и рекомендованным к применению в российских условиях, на наш взгляд, является интеграция науки и образования. Это позволит повысить результативность и эффективность научных исследований, обеспечит усиление взаимосвязи с бизнесом и более высокому уровню коммерциализации результатов прикладных исследований.

Ориентация аграрной политики Российской Федерации на развитие органического сельского хозяйства позволит:

- повторно ввести в оборот значительную часть посевных площадей;
- обеспечить занятость сельского населения в регионах, где производство сельскохозяйственной продукции в настоящее время сократилось;
- создать имидж России на внешнем рынке как поставщика экологически чистой продукции и обеспечить тем самым более высокие цены на экспортируемые сельскохозяйственные товары;
- обеспечить внутренний продовольственный рынок отечественной продукцией высокого качества.

Для этого необходимо, прежде всего, создание комплексной системы правовых и институциональных условий как на федеральном, так и на региональном уровнях, обеспечение трансферта знаний и инноваций, укрепление рыночных механизмов поддержки, обеспечение государственной поддержки (выплаты, льготное кредитование, налогообложение и др.). Все это позволит занять России определенную нишу на мировом рынке органической продукции, а также повысить эффективность сельскохозяйственного производства в целом.

Статья подготовлена в рамках проекта № 611397-EPP-1-2019-1-RUEPPJMO-MODULE «Sustainable Development Strategy in the European Union and Russia: on the way to the common future».

Библиографический список

1. Аджимет Г.Х. Специфика аграрной политики ЕС: ретроспективный анализ // Проблемы соврем. науки. 2015. № 18. С. 106–115.
2. Васильченко М. Я. Современная аграрная политика ЕС: основные механизмы и новые возможности. URL: <http://www.iagpran.ru/datas/users/887919e6a52e16ed1dd2e74a6a45ae38.pdf>
3. Дрождз И., Радзевичюс Г. Типология этапов развития Единой аграрной политики ЕС. URL: <http://vadyba.asu.lt/21/43.pdf>.
4. Инструменты преодоления глобальных вызовов и угроз для аграрной сферы экономики России / под общей редакцией Т.М. Полушкина. Саранск, 2015. 136 с.
5. Об утверждении Стратегии устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2030 года: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 02.02.2015 г. № 151–р. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
6. Органическое сельское хозяйство в системе устойчивого развития сельских территорий: учебник / под общ. ред. Т. М. Полушкиной. – Саранск: Изд-во Мордов. ун-та, 2019. 284 с.
7. A greener path for the EU Common Agricultural Policy // Vol. 365, Issue 6452, pp. 449-451. DOI: 10.1126/science.aax3146

References

1. Adzhet G.Kh. Specificity of the EU agricultural policy: retrospective analysis // Problems of modernity. science. 2015. № 18. P. 106–115.
2. Vasilchenko M.Ya. Modern agricultural policy of the EU: basic mechanisms and new opportunities. URL: <http://www.iagpran.ru/datas/users/887919e6a52e16ed1dd2e74a6a45ae38.pdf>
3. Drozhdz I., Radzevicius G. Typology of the stages of development of the EU Common Agrarian Policy. URL: <http://vadyba.asu.lt/21/43.pdf>.
4. Tools to overcome global challenges and threats to the agricultural sector

of the Russian economy / edited by T.M. Polushkina. Saransk, 2015.136 p.

5. On approval of the Strategy for Sustainable Development of Rural Areas of the Russian Federation for the Period Until 2030: Decree of the Government of the Russian Federation. Federation of 02.02.2015, №. 151 – p. Access from sprav.-legal system «Consultant Plus».

6. Organic agriculture in the system of sustainable development of rural areas: a textbook / under total. ed. T. M. Polushkina. Saransk: Mordov. Publishing House University, 2019. 284 p.

7. A greener path for the EU Common Agricultural Policy // Vol. 365, Issue 6452, pp. 449-451. DOI: 10.1126/science.aax3146.