

УДК 338.43.02

С. Г. Головина

*Уральский государственный аграрный университет
Российский государственный аграрный заочный университет
(г. Балашиха)*

КРАТКИЙ ОБЗОР ЕДИНОЙ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ ЕС: АКТУАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ

Аграрная политика, реализуемая во многих странах мира, подлежит сегодня серьёзным трансформациям, связанным, во-первых, со стремительным техническим прогрессом и соответствующими изменениями применяемых технологий, во-вторых, с существенными флуктуациями внешней среды, вызванными вызовами и угрозами биологического, политического, климатического и иного характера. Единая сельскохозяйственная политика (Common Agricultural Policy – CAP), осуществляемая в границах Европейского Союза, также переживает сегодня значимые изменения, обусловленные главным образом ориентацией общества на решение важных экологических проблем, борьбу с негативными последствиями изменения климата, политических потрясений, нарушения сложившихся поставок тех или иных ресурсов (прежде всего, энергоресурсов и удобрений). В то же время следует подчеркнуть, что история CAP и ранее означала перманентную эволюцию, в том числе касающуюся её классических основ, на которых выстраивается поддержка государством сельскохозяйственной отрасли и сельских территорий. Учитывая данное обстоятельство, в статье представлен обзорно-аналитический материал, описывающий основные этапы развития CAP, тенденции в трансформации контента данной политики, имеющая место корреляция между реформированием содержания CAP и общемировыми трендами, наблюдаемыми в экономике, экологии, обществе в целом. Обобщающие выводы, сформулированные в работе, касаются возможностей

адаптации САР к меняющимся глобальным и национальным условиям функционирования сельского хозяйства и сельского территориального пространства стран-членов ЕС, необходимости пересмотра содержания компонентов САР, в частности, дополнение их сугубо экономических преференций экологическими и социальными, очевидного учёта в контенте рассматриваемой политики современных вызовов и угроз различного характера (в том числе биологического и экологического). Некоторые обобщения целесообразны для дальнейшего теоретического изучения, другие – для использования в ходе определения направлений, механизмов и инструментов государственной политики поддержки аграрной отрасли экономики и сельского развития в Российской Федерации (после критического анализа и существенной адаптации).

Ключевые слова: Единая сельскохозяйственная политика, Европейский Союз, сельские территории, государственная поддержка, исторический обзор.

Светлана Георгиевна Головина – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Уральского государственного аграрного университета, главный научный сотрудник Института анализа и прогнозирования развития сельских территорий Российского государственного аграрного заочного университета. 143907, Российская Федерация, г. Балашиха, ш. Энтузиастов 50. E-mail: s_golovina@yahoo.com.

Brief Review of the EU Common Agricultural Policy: Current Aspects

The agrarian policy implemented in many countries of the world is subject to serious transformations today, connected, firstly, with rapid technical progress and corresponding changes in the technologies used, and secondly, with significant fluctuations in the external environment caused by challenges and threats of biological, political, climatic and other nature. The Common Agricultural Policy (CAP), implemented within the borders of the European Union, is also undergoing significant changes today, mainly due to the orientation of society towards solving important

environmental problems, combating the negative effects of climate change, political upheavals, disruption of the existing supply of certain resources (primarily energy resources and fertilizers). At the same time, it should be emphasized that the history of CAP has meant a permanent evolution, including its classical foundations, on which state support for the agricultural industry and rural areas is built. Considering this circumstance, the article presents an overview and analytical material describing the main stages in the development of CAP, trends in the development of this policy, the correlation between the reform of its content and global trends observed in the economy, ecology, society as a whole. The generalizing conclusions formulated in the work relate to the possibilities of adapting CAP to the changing global and national conditions for the functioning of agriculture and the rural territorial space of the EU Member States, the need to revise the content of the CAP components, in particular, supplementing their purely economic preferences with environmental ones. and social, the obvious consideration in the content of the policy under consideration of modern challenges and threats of a different nature (including biological and environmental). Some generalizations are appropriate for further theoretical study, others for use in determining the directions, mechanisms and tools of state policy to support the agricultural sector of the economy and rural development in the Russian Federation (after critical analysis and substantial adaptation).

Keywords: *Common Agricultural Policy, European Union, rural areas, state support, historical review.*

Svetlana Golovina – Doctor of Economics, Professor, Chief Researcher of the Ural State Agrarian University; Chief Researcher of the Institute for Analysis and Forecasting of Rural Development of the Russian State Agrarian Correspondence University. 143907, Russian Federation, Moscow Region, Balashikha, Highway Enthusiasts, 50. E-mail: s_golovina@yahoo.com.

Благодарность. *Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-29-07315.*

Для цитирования

Головина С. Г. Краткий обзор единой сельскохозяйственной политики ЕС: актуальные аспекты // Аграрное образование и наука. 2022. № 3. С. 4.

Введение. Сегодня очевидно, что в изменившейся глобальной обстановке ответственные за сельское развитие правительственные структуры многих стран находятся в активном поиске эффективного опыта государственной поддержки такой важной для обеспечения национальной (в том числе продовольственной) безопасности сферы, как сельские территории, в границах которых функционирует сельское хозяйство (важнейшая отрасль экономики) и (что особенно важно) организуют жизнедеятельность сельские сообщества (связанные специфическими социальными сетями группы людей). Минисельхоз России также заинтересован в спецификации новых направлений, механизмов и инструментов поддержки отечественных сельских территорий для достижения их высокой динамики, а в итоге, для гармоничного пространственного развития страны и её отдельных регионов. Изученный и систематизированный опыт организации такой политики в других странах (в том числе в странах Европейского Союза) может послужить обоснованной теоретически и апробированной практически базой формулирования обновлённого контента аграрной политики Российской Федерации как на ближайшую, так и несколько отдалённую перспективу.

Методология. Специфицированная в работе цель (представить краткий обзор истории развития CAP) и поставленные в исследовании задачи (идентификация основных этапов эволюции CAP, характеристика их содержания, выявление тенденций развития CAP в целом) решены путём скрупулёзного анализа имеющихся статистических, законодательных, аналитических материалов, размещённых на официальных сайтах Европейской Комиссии (European Commission) – высшего органа исполнительной власти ЕС [European Commission 2022], Европейского Парламента (European Parliament) –

законодательного и представительного органа ЕС [European Parliament 2022], Евростата (Eurostat) – статистической службы ЕС [Eurostat 2022]. Важным источником информации для обзора и обобщения контента основных этапов развития Единой сельскохозяйственной политики, а также для критического осмысления имеющегося исторического опыта адаптации государственной аграрной политики к происходящим в обществе процессам являются научные публикации, посвящённые данной тематике и основанные на теоретических и эмпирических исследованиях высокого научного уровня [Nazzaro 2016; Fischler 2013; Santiago-Freijanes 2018]. Безусловно, общеметодологической основой представленных в статье изысканий являются современные направления экономической науки (теория устойчивого развития, региональная экономика, институциональная теория и др.).

Результаты. Начать следует с напоминания о том, что в качестве отправной точки Единой аграрной политики следует обозначить сам момент создания Европейского Союза (1962 г.), когда одна из важнейших его задач была сведена, прежде всего, к поддержке доходов фермеров путём стабилизации цен на их продукцию, что, в свою очередь, разбалансировало рынок сельскохозяйственной продукции и обусловило существенные изменения в содержании CAP, которые, начиная с 1992 г., выразились в определённой модификации направлений и инструментов поддержки фермеров. Главное изменение состояло в том, что «субсидирование цен было замещено субсидированием доходов, реализуемым через прямые денежные выплаты на гектар земельной площади в растениеводстве и на одну голову скота в животноводстве» [Головина, Абилова, Смирнова 2021].

Несколько позднее (после 1992 г.) ответственные за организацию Единой сельскохозяйственной политики структуры пошли по пути реструктурирования содержания CAP с сугубо экономической ориентации на многоаспектную, заявляя, что сельское хозяйство всех стран ЕС должно быть именно мультифункциональным, а в результате, устойчивым и

конкурентоспособным. Берлинским советом Европы в марте 1999 года (в итоге длительных дебатов) было принято соглашение по контенту обновлённой стратегии аграрной политики, в котором (в том числе) были определены некоторые новые задачи CAP: 1) цены на сельскохозяйственную продукцию в странах-членах ЕС выравнивались с мировыми ценами и одновременно осуществлялась поддержка фермеров в виде компенсации упущенных доходов; 2) одним из основных требований к фермерам в государствах-членах ЕС становилось сохранение экологии в рамках установленных стандартов, для чего также предоставлялась определённая финансовая помощь; 3) в содержании CAP был выделен второй компонент (Second Pillar), нацеленный непосредственно на развитие сельских территорий; 4) в финансовые аспекты CAP вводились жёсткие критериальные ограничения по расходованию бюджета.

Дальнейшие (перманентно проводимые) реформы CAP, как и предыдущие, означали, по сути, постоянную адаптацию используемых в реализации политики механизмов к заявленным (постоянно корректируемым) целям для их лучшего достижения. Следующий этап, как результат критического анализа реализации политики в период 2000-2003 гг., начинается с соглашения министров сельского хозяйства стран-членов ЕС от 26 июня 2003 г. Представленные за этот период оценки относительно влияния CAP на функционирование аграрной отрасли и сельских территорий позволили сформулировать новое целеполагание политики, сведя его к четырём ключевым ориентирам: 1) развитие более тесных связей между европейскими и мировыми аграрными рынками; 2) подготовка к расширению Европейского Союза; 3) удовлетворение новых общественных ожиданий и требований к сохранению окружающей среды и качеству продукции; 4) обеспечение определённой совместимости содержания CAP с регуляциями третьих стран [Massot 2022]. В качестве новшеств Единой сельскохозяйственной политики этого периода можно специфицировать следующие изменения: 1) вводилась несвязанная поддержка, реализуемая в форме единовременных платежей, призванных стабилизировать доходы

фермеров (от привязки объёмов помощи к объёму производства продукции на данном этапе отказались); 2) активные фермеры (определение таковых предложено в соответствующем Регламенте ЕС) стали получать право на поддержку лишь в том случае, когда выполняли определённые критерии, касающиеся экологии и социальных аспектов развития сельских территорий; 3) положения CAP согласовывались с документами ВТО, особенно в тех их частях, которые относились к «зелёной» экономике; 4) для обеспечения исторической преемственности в реализации аграрной политики странам-членам ЕС разрешались выплаты на гектар обрабатываемой земли в том случае, если таковые считались традиционными; 5) некоторые положения CAP ещё более концентрировались на соблюдении финансовой дисциплины и выполнении финансовых ограничений. Кроме того, в 2007 г. все эти принципы были дополнены разработанными и введёнными в действие правовыми основами организации общего сельскохозяйственного рынка ЕС (Council Regulation (EC) No 1234/2007, 22 October 2007) [European Union 2007], что означало установление единых правил управления сельскохозяйственными рынками, стандартов производства и реализации сельскохозяйственной продукции, порядка её импорта в Европейский Союз и экспорта из него.

Созданный в то время механизм функционирования единого сельскохозяйственного рынка представляет практический интерес и сегодня. Это очевидно, так как по-прежнему актуальны 1) особые рычаги вмешательства государства (в целях обеспечения стабильности на рынках и удовлетворительного уровня жизни членов сельских сообществ параллельно с внедрением схем прямой поддержки была разработана особая система поддержки цен в зависимости от потребности каждого сельскохозяйственного сектора), (2) специальные меры вмешательства (особенно в кризисные периоды времени), (3) определённые схемы квот (к примеру, установление национальных квот на производство сахара и молока с их последующим распределением между предприятиями-производителями). Что касается конкретных секторов аграрного

производства, то к числу заслуживающих внимания были отнесены такие из них, как производство сахара, молока и молочных продуктов, оливкового масла и столовых оливок, фруктов и овощей, продуктов пчеловодства, вина и хмеля, выращивание тутового шелкопряда. Относительно непосредственно маркетинга отметим, что созданная для организации единого аграрного рынка комиссия получила возможность устанавливать для определённых сельскохозяйственных продуктов маркетинговые стандарты, касающиеся, например, качества продукции, её маркировки, хранения, транспортировки.

Следующий важный шаг в истории Единой сельскохозяйственной политики начинается в 2009 г., представляя по содержанию переходный период от Единой сельскохозяйственной политики, сформулированной в 2003 г., к последующим (кардинально новым) этапам, и предполагает (1) окончательный отказ от «связанных» платежей (мера стала обязательной в границах всех стран-членов ЕС), (2) перераспределение бюджета CAP в сторону увеличения возможностей второго компонента, а следовательно, расширения потенциала развития сельских территорий, (3) ограничение вмешательства государства в функционирование рынков сельскохозяйственной продукции с целью поддержания высокого уровня его конкурентности, а относительно фермеров – их конкурентоспособности.

Итогом такой подготовительной работы стал переход в 2013 г. к более комплексному подходу в организации CAP (Regulation (EU) № 1308/2013, December 2013) [European Union 2013], учитывающему, во-первых, изменение предпочтения общества с сугубо экономических на социальные и экологические, во-вторых, актуализацию многофункциональности аграрного производства, в-третьих, важность не безадресной поддержки доходов фермеров, а её строгой увязки со сформулированными обществом целями. Как следствие, единовременные платежи фермерским хозяйствам были заменены целой системой платежей, состоящей из семи компонентов: 1) базовый платёж – минимальная плата для поддержания фермерских доходов; 2) экологический

платёж – плата за генерирование экологических (общественно полезных) благ; 3) доплата молодым фермерам; 4) доплата начинающим фермерам («перераспределительный платёж» – предоставление дополнительной поддержки для «первых гектаров» сельскохозяйственных угодий); 5) дополнительная поддержка доходов в районах с особыми (неблагоприятными) природными условиями; 6) помощь, связанная со специфическим (идентифицированным CAP) производством; 7) поддержка мелких фермерских хозяйств. По сути, этот период (2013-2020 гг.) означает постепенную и тесную консолидацию двух компонентов CAP: первого, предполагающего помощь сельхозпроизводителям и использование рыночных механизмов поддержки отрасли через Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (European Agricultural Guarantee Fund – EAGF), и второго, направленного на поддержку развития сельских территорий посредством софинансирования через бюджет CAP и национальные бюджеты. Важно, что с 2015 г. некоторые государства (члены ЕС) получили возможность переводить средства между двумя компонентами (до 15 % первоначально выделенных сумм из первого компонента во второй для всех стран и до 25 % – для некоторых из них). Определённой трансформации были подвержены и инструменты организации единого сельскохозяйственного рынка, в частности, с 2015 г. начала действовать новая система бесквотного молока, в 2016 г. система прав на посадку винограда была заменена системой разрешений, в 2017 г. истёк режим квот на сахар и т. д. [European Union 2012]. Кроме того, был создан кризисный резерв для оперативного реагирования на рыночные потрясения, а ряд прежних (уже непопулярных) инструментов был законсервирован для использования исключительно в случае ценового кризиса или других сбоях на аграрных рынках.

Особый акцент следует сделать на содержании второго компонента CAP, набирающего силу в последние годы, направленного на применение комплексного (и в то же время адресного и территориально дифференцированного) подхода к развитию села. В процессе его развития

основные усилия политиков были сконцентрированы на имплементации широкого спектра существующих инструментов для всесторонней поддержки инновативности сельского хозяйства (сельского хозяйства, основанного на знаниях), «омоложения» фермерского сообщества, устойчивого управления природными ресурсами, а в итоге, для повышения конкурентоспособности отрасли и обеспечения сбалансированного регионального развития [Massot 2022].

Безусловно, для реализации разработанных в 2013 г. мероприятий был, во-первых, принят ряд мер, направленных на корректировку нормативно-правовой базы CAP, причём с учётом её институциональных, экономических и бюджетных ограничений, во-вторых, велась (и ведётся) активная работа по обновлению содержания CAP на период после 2020 г. Как результат, уже сегодня сформулированы новые цели CAP, в числе которых следует обозначить: 1) экономические (обеспечение продовольственной безопасности посредством равномерного распределения добавленной стоимости по всей пищевой цепочке, устойчивое развитие сельскохозяйственного производства, повышение его конкурентоспособности); 2) экологические (рациональное использование природных ресурсов, борьба с изменением климата); 3) территориальные (обеспечение экономической и социальной жизнеспособности населения в границах сельской местности). Особенности текущего переходного этапа развития Единой сельскохозяйственной политики ЕС подлежат более скрупулёзному изучению в отдельном исследовании, так же как и наметившееся на сегодняшний день её содержание на последующие годы (2023-2027 гг.). Важно подчеркнуть, что определённые коррективы во все предполагаемые аспекты Единой сельскохозяйственной политики вносит сегодня разразившийся в мире коронакризис, обострение политической обстановки, игнорировать последствия которых для национальной и глобальной безопасности, по сути, и неразумно, и невозможно.

Заключение. Обобщённые материалы отчётов и соответствующих протоколов Европейской комиссии, результаты анализа статистической информации относительно влияния Единой сельскохозяйственной политики на состояние сельскохозяйственной отрасли и сельских территорий стран ЕС, выводы специальных научных исследований, посвящённых обзору истории CAP и изучению её опыта, позволяют предложить научному сообществу для обсуждения, а политикам для пристального рассмотрения ряд резюмирующих положений. Во-первых, аграрная политика, чтобы быть жизнеспособной, подлежит постоянной трансформации вслед за меняющимися условиями среды, как национальной, так и глобальной. Во-вторых, изменение содержания аграрной политики связано не только с модификацией сугубо экономических условий функционирования сельскохозяйственной отрасли экономики, но и с эволюцией общественной жизни в целом, в том числе смещением общественных предпочтений от экономических к экологическим и социальным. В-третьих, внимание политиков в последние десятилетия объективно сосредоточено на многофункциональности сельского хозяйства и сельских территорий, что существенно меняет и цели, и содержание, и инструменты аграрной политики (в частности, Единой сельскохозяйственной политики стран ЕС). В целом же, возникающие сегодня риски, связанные с неблагоприятными изменениями климата, различного рода вызовы и угрозы (биологические, экологические и др.), неустойчивость политической ситуации, актуальность многих современных социальных проблем обуславливают пристальное внимание учёных и политиков к насущным вопросам динамичного функционирования аграрной отрасли экономики, устойчивого развития сельских территорий, достойной жизнедеятельности сельских сообществ, а вследствие этого, к проблемам гармоничного пространственного развития стран и регионов, что, в конечном итоге, формализуется в конкретной сельскохозяйственной политике, принимаемой к реальному воплощению страной (группой стран) на определённом историческом этапе [Головина 2021; Cairol 2009; Carey 2019].

Список литературы

Cairol D., Coudel E., Knickel K., Caron P., Kröger M. Multifunctionality of Agriculture and Rural Areas as Reflected in Policies: The Importance and Relevance of the Territorial View // *Journal of Environmental Policy and Planning*. 2009. № 11 (4). P. 269-289.

Carey M. The Common Agricultural Policy's New Delivery Model Post-2020: National administration perspective // *EuroChoices*. 2019. Vol. 18. No 1. P. 11-17.

European Commission. 2022. Home page. [Electronic resource]. Available at: https://ec.europa.eu/info/index_en. (accessed: 20.08.2022).

European Parliament. 2022. Home page. [Electronic resource]. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/portal/en>. (accessed: 20.08.2022).

European Union. COUNCIL REGULATION (EC) No 1234/2007 of 22 October 2007 Establishing a Common Organisation of Agricultural Markets and on Specific Provisions for Certain Agricultural Products (Single CMO Regulation)// *Official Journal of the European Union*. 2007. № L299. P. 1-274

European Union. REGULATION (EU) No 260/2012 of the European Parliament and of the Council of 14 March 2012 Establishing Technical and Business Requirements for Credit Transfers and Direct Debits in Euro and Amending Regulation (EC) No 924/2009 // *Official Journal of the European Union*. 2012. № L 94. P. 22-38.

European Union. Regulation (EU) No. 1308/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013 Establishing a Common Organization of the Markets in Agricultural Products and Repealing Council Regulations (EEC) No. 922/72, (EEC) No. 234/79, (EC) No. 1037/2001 and (EC) No. 1234/2007 // *Official Journal of the European Union*. 2013. Vol. 56. No. 347. P. 671-854.

Eurostat. 2022. Home page. [Electronic resource]. Available at: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Main_Page. (accessed: 20.08.2022).

Fischler F. Reform of the Common Agricultural Policy // *Intereconomics*. 20013. № 6. P. 115-118.

Massot A. The common agricultural policy – instruments and reforms. 2022. [Electronic resource]. Available at: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/107/the-common-agricultural-policy-instruments-and-reforms>. (accessed: 20.08.2022).

Nazzaro C., Marotta G. The Common Agricultural Policy 2014–2020: Scenarios for the European Agricultural and Rural Systems // *Agricultural Economics*. 2016. № 4. P. 16.

Santiago-Freijanes J. J., Mosquera-Losada M. R., Rois-Díaz M. (ets.) Global and European Policies to Foster Agricultural Sustainability: Agroforestry // *Agroforest Systems*. 2018. <https://doi.org/10.1007/s10457-018-0215-9>. (accessed: 20.08.2022).

Головина С. Г. Европейский опыт поддержки сельских территорий: вклад в развитие человеческого капитала. Екатеринбург: Изд-во Уральского ГАУ, 2021. 282 с.

Головина С. Г., Абилова Е. В., Смирнова Л. Н. Государственная поддержка сельских территорий Европейского Союза: содержание и результаты реформирования // *Вестник ЧелГУ. Экономические науки*. 2021. №10 (456). С. 59-69.

Рецензент: Б. А. Воронин, Уральский государственный аграрный университет, г. Екатеринбург