

ВОПРОСЫ РАЗВИТИЯ АПК

УДК 338.43.01(061.1 ЕС)

Е. Н. БОРОДИНА,
*профессор, доктор экономических наук,
член-корреспондент НАН Украины,
завотделом экономики и политики аграрных преобразований
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"*
(Киев)

ОАП ЕС КАК ДИНАМИЧЕСКОЕ СОЧЕТАНИЕ ОТРАСЛЕВЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ И ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНТЕРЕСОВ

Осуществлен исторический анализ Общей аграрной политики ЕС. Изложены главные вехи ее эволюции со времени введения и перспективы развития до 2020 г. Обосновано, что ОАП как краеугольный камень европейской интеграции в течение 50 лет обеспечила европейцам не только доступное и качественное продовольствие, но и сохранение сельских общин, улучшение сельской жизни и окружающей природной среды. Доказано, что опыт реформирования ОАП как история динамического партнерства между гражданами, фермерами и политиками свидетельствует, что аграрная политика должна решать проблемы и оправдывать ожидания не только фермеров, но и всех граждан, всего общества, что обеспечит устойчивость его экономического развития.

Ключевые слова: Общая аграрная политика, Европейский Союз, европейские фермеры, общественные блага, устойчивое развитие.

E. N. BORODINA,
*Professor, Doctor of Econ. Sci.,
Corresponding Member of the NAS of Ukraine,
Head of the Department of Economy and Policy of Agrarian Transformations,
Institute for Economics and Forecasting of the NAS of Ukraine*
(Kiev)

CAP OF EU AS THE DYNAMICAL UNION OF SECTORAL NEEDS AND SOCIAL INTERESTS

The historical analysis of the Common agrarian policy of EU is carried out. The basic landmarks of its evolution starting from its introduction and the perspectives of its development till 2020 are presented. It is substantiated that CAP as a cornerstone of the European integration during 50 years has ensured for Europeans not only the accessible qualitative food, but also the conservation of the rural communities and the improvement of the rural life and the natural environment. It is proved that the experience of a reformation of CAP as the history of a dynamical partnership between the citizens, farmers, and politicians testifies that the agrarian policy must solve the problems and justify the expectations of not only farmers, but citizens and the whole society, which will ensure the stability of its economic development.

© Бородина Елена Николаевна (Borodina Elena Nikolaevna), 2016; e-mail: olena.borodina@gmail.com.

Keywords: Common agrarian policy, European Union, European farmers, public benefits, sustainable development.

Агропродовольственный сектор ЕС является двигателем европейской экономики и европейского общества. О значительном вкладе, который этот сектор может сделать в формирование рабочих мест и рост инвестиций, Ф. Хоган, комиссар по аграрному и сельскому развитию, сообщил на конференции в Брюсселе в декабре 2015 г. *: агропродовольственный сектор, несмотря на рецессию европейской экономики последних лет, является четвертым крупнейшим экспортным двигателем в ЕС, который за последние 5 лет увеличил экспорт на 70% и продолжает его наращивать ежегодно на 9%; сельскохозяйственное производство обеспечивает рабочие места для 22 млн. европейцев, а вместе с продовольственным сектором создает 44 млн. мест приложения труда, многие из которых расположены в сельских и периферийных регионах, нуждающихся в альтернативной занятости. Это стало возможным благодаря Общей аграрной политике (ОАП), которая является краеугольным камнем ЕС. В отличие от других важных сфер европейской жизни (таких, как здравоохранение и образование, которые финансируются в основном национальными правительствами стран – членов ЕС), ОАП как общая интегрированная политика финансируется за счет ежегодного бюджета ЕС в размере свыше 40% его общего объема (приблизительно 55 млрд. евро в год).

На этапе становления (1962 г.) у ОАП был очень небольшой бюджет, а сегодня она оказывает финансовую помощь около 12 млн. фермеров и имеет два “столпа” (pillar): прямые платежи, известные как базовая схема платежей (BPS), и финансирование сельского развития (Rural Development). В последнее время в политических дебатах ЕС международную торговлю продовольствием позиционируют как “третий столп” ОАП. Поскольку глобальный спрос на продовольствие продолжает расти, то ЕС преобразуется в крупнейшего мирового трейдера продовольствием с экспортом в 122 млрд. и импортом в 104 млрд. евро **.

Однако одной из ключевых европейских ценностей является осознание того, что хозяйствование на земле означает намного больше, чем только производство продовольствия и наращивание экспорта. Последнее не возможно без одновременного экономического развития села, сохранения сельских общин и решения экологических проблем (таких, как предотвращение изменений климата, управление водными ресурсами, развитие биоэнергетики и биоразнообразия). При помощи ОАП поддерживается жизнедеятельность тысяч сельских общин.

Цель статьи – на основе обобщений европейских законодательных и нормативно-правовых актов, а также аналитических материалов проследить эволюцию ОАП ЕС и доказать, что государственная аграрная политика может быть успешной, решать проблемы и оправдывать ожидания не только агропроизводителей, но и всех граждан, если она способна адаптироваться к меняющимся условиям и вызовам устойчивого развития.

Истоки ОАП. В послевоенные годы Европа столкнулась с проблемой острой нехватки продовольствия, которая до 1950-х годов несколько ослабилась, однако в некоторых странах Западной Европы основные виды продовольствия выдавались

* Agricultural Outlook Conference Speech by Phil Hogan, Commissioner for Agriculture & Rural Development. – Brussels, 2015. – December 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-6208_en.htm.

** Там же.

по карточкам. Дефицит стал повседневной реальностью для многих европейских семей. С целью решения общих проблем совместными усилиями в 1957 г. 6 стран (ФРГ, Франция, Италия, Бельгия, Нидерланды, Люксембург) заключили Римское соглашение о создании Европейского Экономического Сообщества, которое в 1962 г. официально провозгласило о введении ОАП для обеспечения доступного продовольствия гражданам ЕС и равных стандартов жизни фермерам. Государственное влияние признавалось главным рычагом регулирования развития сельского хозяйства в этих странах. Это означало также: если принцип свободного передвижения товаров применяется к сельскохозяйственной продукции, то национальная политика поддержки, не совместимая с Общим рынком, должна была быть изменена, то есть адаптирована к европейской.

Основным механизмом решения проблем с продовольствием в 1960-х годах была поддержка аграрного сектора путем субсидирования производства и реализации его продукции на внутреннем и внешнем рынках. Ключевые инструменты регулирования того времени — гарантированные цены и общее финансирование для стран — членов ЕС. Система единых цен требовала от ОАП создания собственной расчетной единицы — UA (предшественника евро). При введении в 1962 г. один UA соответствовал 1 доллару США. Была признана также необходимость оперативных мер по модернизации сельского хозяйства и повышению его эффективности, поскольку хозяйства европейских фермеров послевоенного периода были слишком мелкими и использовали преимущественно ручной труд. Кроме того, ставилась задача ликвидировать разрыв в стандартах жизни между городским и сельским населением.

Изменения ОАП в соответствии с новыми обстоятельствами. В 1960-х годах благодаря субсидиям фермерские хозяйства быстро модернизировались, приобрели оборудование, отремонтировали хозяйственные постройки и получили лучшие семена и удобрения, что, в свою очередь, обеспечило им более высокую рентабельность. При больших заработках фермерам стали доступнее банковские кредиты для развития собственного бизнеса. Наблюдалось быстрое наращивание продуктивности фермерских хозяйств и производства продуктов питания. При поддержке гарантированных минимальных цен в 1970 г. ЕС достиг производства продовольствия, более высокого, чем было необходимо европейцам. Инструменты поддержки фермеров через систему закупок обеспечивали выравнивание низких цен на определенные продукты — фермеры могли продавать их излишки государству, где они хранились до момента продажи по цене, отвечающей требованиям. Это поощрило фермеров производить больше (и особенно — продукции, на которую не было растущего спроса). Участились случаи ненадлежащей эксплуатации животных, загрязнения окружающей природной среды и производства некачественного продовольствия. Вследствие перепроизводства стали накапливаться крупные излишки, которые, кроме всего прочего, создавали и определенные политические проблемы. Цены, искусственно поддерживаемые на высоком уровне, в сугубо ценовом аспекте наносили определенный ущерб интересам европейских потребителей. Кроме того, это служило поводом для постоянных обвинений в адрес ЕС в аграрном протекционизме и искусственном ограничении торговли, что было не совместимо с глобальными трендами, которые начали пробивать себе дорогу ближе к 1980-м годам.

Чтобы привести объемы производства в соответствие с рыночным спросом, в начале 1980-х годов в рамках ОАП были приняты специальные меры *. Первой из

* В 1984 г. бюджет ОАП достиг небывалого размера — 72% бюджета ЕС. С этого периода удельный вес расходов на ОАП постоянно снижается.

них, которая стала шагом к сокращению излишков, было введение в 1984 г. производственных квот (прежде всего, на производство молока) [1, р. 304]. В условиях постоянного роста продуктивности сельского хозяйства квотирование способствовало сокращению производства в животноводстве, уменьшению посевных площадей и увеличению площадей под парами. Введение квот на производство и реализацию отдельных видов продуктов помогло также избежать снижения цен для производителей.

Еще одна мера заключалась во введении экспортных субсидий производителям для продажи продукции за пределами ЕС. Однако это повлекло за собой торговые войны (и особенно – с США, которые также начали применять экспортные субсидии). Кроме того, экспортные субсидии ОАП подрывали конкурентоспособность производителей в менее развитых странах, которые не могли конкурировать с “горами” продовольствия из ЕС, наводнившего их рынки.

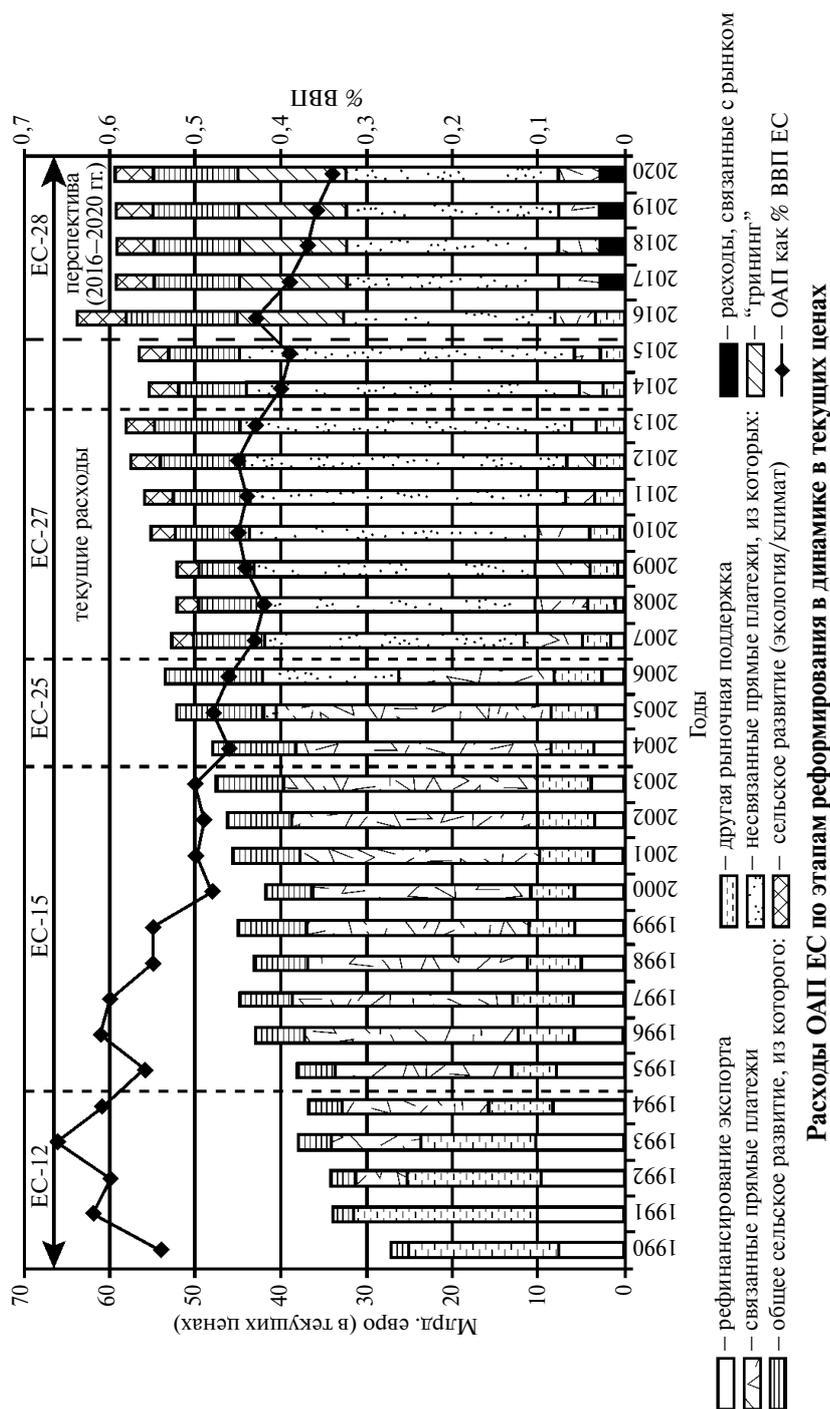
Для повышения качества сельскохозяйственной продукции внутри ЕС были введены стандарты благосостояния животных, поскольку безопасность питания возможна при условии здоровых и ухоженных животных. Были введены определенные стандарты обращения с сельскохозяйственными животными для избежания причинения им боли и страданий при содержании на фермах и при транспортировке на рынок. Соответственно, скот и птица на фермах должны обеспечиваться минимальной жилой площадью, а методы их содержания рекомендовано приблизить к природным условиям свободного передвижения.

Для обеспечения ответственного использования природных ресурсов в 1992 г. политические меры в сельском хозяйстве переориентировались с поддержания цен производства на прямые выплаты фермерам. При этом стоимость поддержки снизилась *. В течение 1990-х годов ОАП больше фокусируется на качестве продовольствия и вводит новые меры по поддержке сельскохозяйственных инвестиций для улучшения переработки и маркетинга продукции. Значительная поддержка направляется на защиту традиционного и регионального продовольствия, на стимулирование органического производства. В этот период введено первое Европейское законодательство по органическому продовольствию. Динамика изменений ОАП ЕС в период 1990–2020 гг. представлена на рисунке.

Толчком к кардинальным изменениям в аграрной политике ЕС 1990-х годов стал всемирный саммит в Рио-де-Жанейро (1992 г.), который задекларировал необходимость устойчивого развития. Для фермеров это означало продуцирование общественных благ в процессе сельскохозяйственного производства в виде улучшенной сельской среды, процветающего биоразнообразия, рационального использования природных ресурсов и сохранения культурных объектов. Большой пакет реформ ОАП требовал от фермеров “в обмен” на финансовую поддержку взять на себя ответственность за охрану окружающей природной среды и устойчивое развитие сельского хозяйства.

В силу того, что фермеры не могут самостоятельно обеспечить европейцев общественными благами, были предложены новые механизмы поддержки, то есть новые требования были переведены в конкретные политические меры – диверсификацию сельскохозяйственных культур, содержание постоянных пастбищ и поддержку менее интенсивного производства.

* Этот принцип получил дальнейшее развитие в реформе 2003 г. путем отделения доходов фермера от объема произведенной им продукции.



Вызовы третьего тысячелетия. С середины 2000-х годов ЕС открывается миру и становится крупнейшим импортером сельскохозяйственной продукции из развивающихся стран. В рамках соглашения "Все, кроме оружия" ЕС импортирует больше, чем США, Япония, Австралия и Канада, вместе взятые, тем самым предоставив свободный доступ на европейские рынки менее развитым странам. Ни одна другая развитая страна не обеспечила такой открытости и реального доступа к рынкам для производителей из развивающихся стран. Расширение ЕС приобрело но-

вые масштабы в 2004, 2007 и 2013 гг. В результате 13 новых стран присоединяются к ЕС, который теперь насчитывает 28 стран-участниц и свыше 500 млн. граждан. Сельское население ЕС удваивается, сельское хозяйство и сельская среда ЕС меняются, что обуславливает дальнейшее реформирование ОАП. Реформы направлялись на то, чтобы сделать фермеров более рыночноориентированными. В то же время ОАП сосредоточивается на политике сельского развития, уделяя значительное внимание экономическому, социальному и культурному развитию сельской Европы как места, где можно жить, работать и наслаждаться. Сельское развитие как отдельное направление ОАП выделилось в 2000 г.

Реформа ОАП 2003 г. усилила тенденции переориентации фермеров на рынок, разорвав связь между субсидиями и производством. Между тем, с учетом конкретных ограничений европейского сельского хозяйства, фермеры получили помощь в доходах. Однако такая помощь возможна при условии соблюдения требований строгой безопасности пищевых продуктов, стандартов экологии и благосостояния животных [2, р. 38].

В политике больше внимания было обращено на мелких фермеров, которые составляют треть сельского населения ЕС. При получении помощи от ОАП они сталкиваются с такой же бюрократией, как и крупные фермеры. Одна из целей предлагаемой реформы ОАП – упрощение административных и платежных процедур для мелких фермеров, чтобы они могли больше заниматься сельским хозяйством и меньше – документами. Фермеры являются первым звеном в цепочке поставок продовольствия на столы потребителей. Но у них меньше рыночной власти, поскольку они организованы меньше, чем пищевые переработчики и дистрибьюторы. ОАП помогает мелким фермерам объединяться в группы и формировать агропродовольственные цепочки – с тем, чтобы они могли иметь общую большую долю в цене конечной продукции.

Реформа 2003 г. практически изменила акценты в ОАП, направив ее на обеспечение интегрированного развития села как важнейшего условия социально-экономического прогресса ЕС. Политические приоритеты ОАП в третьем тысячелетии возлагают на фермеров ответственность не только за производство необходимого продовольствия, но и за развитие сельской местности, ее биоразнообразия и природных ресурсов: почв, воздуха и воды. Европейских фермеров ориентируют на необходимость заботиться об общественных благах – сохранении красивых ландшафтов, европейском сельском наследии, присоединении к мерам по предотвращению изменений климата. За счет грантов фермеры приняли участие в сокращении выбросов парниковых газов в результате изменения рациона питания скота, развития возобновимых источников энергии из биомассы и их использования в качестве топлива, переработки побочных продуктов и остатков.

ОАП делает фермеров более ориентированными на локальный рынок: производить продовольствие на ферме и продавать его на местном уровне, тем самым укрепляя сельскую экономику. Фермеры поддерживают свои общины в сельском туризме, создании нового бизнеса и культурной деятельности. Они помогают обеспечить будущее для грядущих поколений фермеров. Сегодня две трети фермеров ЕС старше 55 лет, и поэтому важно предотвратить отток сельского населения и нехватку молодых людей в сельской местности. Специальными мерами стимулируются ранний выход на пенсию и поддержка молодежи в начинании фермерства.

После 2008 г. глобальная и европейская экономики понесли потери вследствие мирового кризиса. Миллионы людей остались без работы, поскольку потребление

резко уменьшилось и экономики погрузились в рецессию. Экономические прогнозы Европейской комиссии свидетельствуют, что рост ВВП в ЕС все еще является медленным. Это условия, усложняющие создание новых рабочих мест в Евроне. С 2013 г. наблюдалось ощутимое улучшение ситуации на рынке труда в преодолении безработицы и росте занятости, чему в значительной степени способствовала динамика развития агропродовольственного сектора.

Современные реформы ОАП направлены на подготовку европейского сельского хозяйства к 2020 г. и новым глобальным вызовам. При этом денежные средства для ОАП, согласованные в рамках новой многолетней программы финансового развития ЕС на 2014–2020 гг., будут “заморожены” на уровне 2013 г. Это означает, что в реальных единицах финансирование ОАП уменьшится по сравнению с современным периодом *. Общая сумма бюджета ОАП в ценах 2011 г. составит 362,8 млрд. евро, из которых 277,9 млрд. евро предназначены на прямые платежи и расходы, связанные с рынком (“столп” 1), а 84,9 млрд. евро — на меры сельского развития (“столп” 2) (табл.).

Бюджет ОАП на период 2014–2020 гг. *

(млрд. евро)

| ОАП | 2014–2020 гг. | |
|--------------------------------|-----------------|-----------------|
| | в текущих ценах | в ценах 2011 г. |
| Рыночные меры (“столп” 1)..... | 312,74 | 277,85 |
| Сельское развитие (“столп” 2) | 95,58 | 84,94 |
| Всего по ОАП..... | 408,31 | 362,79 |

* European Commission. 2013 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=QVKgV_fdEudZLaQk8gG#q=Overview+of+CAP+Reform+2014-2020.

В контексте современной экономической и финансовой ситуации в Европе расходы на ОАП на период 2014–2020 гг. в рамках многолетней программы финансового развития ЕС свидетельствуют о мощной поддержке аграрного и сельского развития, которая составит 37,8% (см. рис.) общего бюджета ЕС **. За счет этих денежных средств европейское сельское хозяйство должно повысить конкурентоспособность как с экономической, так и с экологической точек зрения. Следовательно, политика должна стать “более зеленой”, более справедливой и более эффективной. ОАП направляется на укрепление экономической и экологической конкурентоспособности аграрного сектора за счет содействия инновациям для борьбы с изменением климата, поддержки занятости и экономического роста на селе. Обозначим основные принципы, на которых базируется реформа ОАП-2020.

Поддержка доходов фермеров для стимулирования роста занятости. Для продуктивного использования аграрного потенциала в контексте улучшения ситуации на рынке труда поддержка доходов фермеров будет осуществляться более справедливо, более целенаправленно и по упрощенной процедуре. Денежные средства будут распределяться равномерно между фермерами, регионами и странами-участницами. Базовая поддержка доходов будет охватывать только активных фермеров, а ее размер — зависеть от количества созданных рабочих мест.

* EU agriculture spending focused on results. Agriculture and Rural Development. — 2015 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://ec.europa.eu/agriculture/cap-funding/pdf/cap-spending-09-2015_en.pdf.

** Agricultural Policy Perspectives Brief // Overview of CAP Reform 2014–2020. — 2013. — № 5 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=QVKgV_fdEudZLaQk8gG#q=Overview+of+CAP+Reform+2014-2020.

Введение “зеленых” платежей для обеспечения долгосрочной продуктивности и сохранения экосистем. Для укрепления экологической устойчивости сельского хозяйства и активизации усилий фермеров 30% прямых платежей будут предоставляться специально для более эффективного использования природных ресурсов — на расширение диверсификации культур; на содержание постоянных пастбищ; на сохранение окружающей природной среды, водоемов и ландшафтов.

Рост инвестиций в исследования и инновации. Чтобы фермеры производили больше и с меньшими затратами, бюджет на сельскохозяйственные исследования и инновации удваивается. Инвестиции в исследования (в том числе в рамках нового европейского инновационного партнерства) будут поддерживать все научно-исследовательские проекты, имеющие отношение к фермерам, способствующие более тесному сотрудничеству ученых и фермеров, обеспечивающие быструю передачу новых знаний и информации из научных лабораторий на поля, а также более профессиональные советы фермерам.

Повышение сбалансированности агропродовольственной цепочки. В силу того, что сельское хозяйство играет важную роль в цепочке поставок продовольствия к конечному потребителю, будут укрепляться позиции фермеров в нем путем поддержки организаций производителей и межрегиональных профессиональных организаций, развития и стимулирования прямых продаж между производителями и потребителями.

Мотивация агроэкологических инициатив. Экологические инициативы будут поощряться на национальном, региональном и местном уровнях. С этой целью разработаны два конкретных приоритета в политике сельского развития — восстановление, сохранение, укрепление экосистем и эффективное использование ресурсов; борьба с изменением климата.

Содействие привлечению молодых фермеров в сельское хозяйство. Для стимулирования молодых людей к жизни и труду в сельской местности сформирована новая программа помощи фермерам в возрасте до 40 лет.

Стимулирование сельской занятости и предпринимательства. В целях содействия занятости и предпринимательству разработан ряд мер по стимулированию экономической активности в сельской местности и поощрению местных инициатив. Например, вводится “стартовый пакет” для поддержки проектов микропредпринимательства на сельских территориях с финансированием до 70 тыс. евро в течение 5 лет.

Повышение уровня защиты уязвимых территорий. Для предотвращения обезлюдения сельских территорий с неблагоприятными условиями и сохранения природных богатств Европы странам-участницам предоставляется возможность дополнительно поддерживать фермеров в районах с природными проблемами (в дополнение к помощи в рамках политики развития сельских территорий).

Повышение эффективности администрирования ОАП. Для избежания определенных административных барьеров упрощается ряд административных механизмов ОАП. Особое внимание уделяется упрощению администрирования помощи мелким фермерам — вводится единая ставка финансовой поддержки в размере 500–1000 евро на ферму в год, а также упрощается продажа земли мелкими фермерами другим фермерским хозяйствам, реструктуризирующим свои фермы.

Введение инструментов кризисного менеджмента. Он связан с волатильностью цен на сельскохозяйственную продукцию и нацелен на предотвращение угроз долгосрочной конкуренции европейского аграрного сектора.

Взгляд в будущее. В перспективе ОАП ЕС останется важным инструментом в решении проблем продовольственной безопасности и защиты окружающей природной среды, изменения климата и широкого круга социальных вопросов (в том числе рабочих мест и роста их количества, качественной и здоровой жизни сельского населения, процветания сельских общин) [3].

Преобладающее большинство европейцев осознают, что продовольственной безопасности можно достигнуть только тогда, когда европейское сельское хозяйство будет жизнеспособным, устойчивым в своем развитии. Поэтому обеспечение соглашения по гарантированию справедливых условий проживания фермеров остается для европейцев актуальным инвестиционным направлением. ОАП играет важную роль в повышении конкурентоспособности европейских фермеров благодаря программам сельского развития, которые в новом программном периоде поддержат проекты модернизации 360 тыс. европейских ферм, направленные на увеличение производства продукции и повышение его эффективности, а также на улучшение перспектив вступления на новые рынки. Чтобы открыть эти рынки и инвестировать в них, разработана активная торговая политика, ориентированная на увеличение рабочих мест и рост в агропродовольственном секторе. Для реализации этого приоритета ЕС достиг новых договоренностей с Колумбией, Перу, Украиной, Канадой, Южной Африкой, Вьетнамом, Японией и другими государствами мира. Во всех договоренностях ЕС стремится к снижению тарифов на свою продукцию, снятию барьеров в таких секторах, как мясной, молочный, производство вина и напитков, а также к предоставлению высокой степени защиты европейской продукции с географическими обозначениями.

Новейшая ОАП усматривает свою роль не только в усилении продовольственной безопасности внутри ЕС, но и как глобального вызова, тесно связанного с защитой людей и развитием на границах Европы (и особенно — с Африкой). Большая численность населения стран "третьего мира", существование которого будет зависеть от сельского хозяйства, обязует ЕС придерживаться политики, которая поможет им в торговле и развитии, а также содействию сельским трансформациям в Африке для создания условий стабильной жизнедеятельности местных жителей и их долгосрочного будущего. ЕС столкнулся с беспрецедентным вызовом массовой миграции в огромных масштабах. Между тем для устранения его последствий ОАП будет изучать ключевые причины такой миграции и решать соответствующие проблемы путем стимулирования создания рабочих мест и привлечения инвестиций в частный сектор в агропродовольственной сфере Африки.

В перспективе до 2020 г. поддержка европейских производителей будет продолжаться с использованием инструментов прямой поддержки и программ сельского развития. Это позволяет европейскому сельскому хозяйству быть конкурентным при соблюдении инновационных ценностей европейского сельскохозяйственного производства, особенно — модели семейного фермерства.

В последующие годы страны — участницы ЕС и регионы будут пользоваться программами сельского развития для поддержки 60 тыс. несельскохозяйственных стартапов. Стратегии локального развития в рамках Программы LEADER * также будут содействовать формированию мест приложения труда. Многие из них будут поддерживаться инвестициями в обеспечение услугами и инфраструктурой.

* Аббревиатура LEADER ("Liaison Entre les Actions de Development Rural") переводится как "Связи между действиями по развитию сельской местности".

Европейские фермеры третьего тысячелетия соединяют в себе роли производителя сельскохозяйственной продукции, локального лидера и предпринимателя. ОАП специально поощряет фермеров к мультифункциональной деятельности. При поддержке ОАП европейский фермер может стать предпринимателем, продавать свои товары самостоятельно и реагировать на сигналы рынка в отношении спроса и предложения. Он может положить начало новым видам деятельности (таким, как торговля, ремесленничество, многоаспектный сельский туризм) или реализовать проекты обновления сел и сельской инфраструктуры, создания новых рабочих мест во внеаграрной сфере. Эта деятельность не обязательно должна быть непосредственно связана с сельским хозяйством. Фермеры свободны решать, что им делать, на основе самостоятельно разработанного бизнес-плана, а также своего видения того, что именно потребители будут покупать сегодня и на перспективу (продукцию, услуги или новые знания).

Осведомленность европейцев о последствиях изменения климата и растущая солидарность в предотвращении этих последствий сделали ЕС лидером в сфере климатических действий. В октябре 2014 г. страны ЕС согласились на уменьшение выбросов парниковых газов до 2030 г., как минимум, на 40% по сравнению с 1990 г. Сельскохозяйственные выбросы составляют 10% общего количества парниковых газов в ЕС. По сравнению с 1990 г. выбросы от сельского хозяйства ЕС снизились на 24%, поскольку его аграрный сектор уже принимает участие в общем увеличении источников возобновимой энергии. Тем самым ОАП играет важную роль в преодолении негативного эффекта от изменения климата. В 2015 г. из бюджета ОАП 16,3 млрд. евро были израсходованы на меры по предотвращению климатических изменений. Они включают расширение практики “грининга”; обеспечение содержания пастбищ как карбоновых поглотителей; финансирование мер сельского развития по модернизации ферм в направлении уменьшения потребления энергии, улучшения практики применения удобрений и дальнейшего уменьшения выбросов парниковых газов (см. рис.). Ожидается, что в новом программном периоде (2014–2020 гг.) 4,1 млн. га сельскохозяйственных угодий и лесов будут использоваться в рамках контрактов консервирования и сокращения выбросов углекислого газа, а на площади 5,1 млн. га сельскохозяйственных земель будет обеспечиваться уменьшение выбросов парниковых газов и аммиака. В течение всего этого периода 2,7 млрд. евро будут инвестированы в возобновимые источники энергии, а в дальнейшем 2,8 млрд. евро – в эффективность использования энергии.

Новая ОАП имеет отличительную экологическую особенность, которая будет обеспечивать дополнительное производство общественных экологических продуктов. С этой целью вводятся специфические “зеленые” платежи в размере 30% базовых фермерских платежей. Дополнительно через программы сельского развития до 2020 г. свыше 16 млрд. евро будут израсходованы на расширение сельских территорий ЕС, привлеченных в контракты по сохранению окружающей природной среды и ослаблению влияния изменения климата.

Для выполнения в новом программном периоде амбициозных задач ОАП по обеспечению соответствующей производственной поддержки с одновременным решением важных социальных, экологических и климатических задач значительное внимание уделено развитию технологий и инноваций. Система сельскохозяйственных инноваций будет усилена за счет нового инструмента – Европейского Инновационного Партнерства “Сельскохозяйственная продуктивность и устойчи-

вость”, что, в свою очередь, будет ускорять инновации благодаря формированию сетевых структур и коллективным действиям.

При помощи крупнейшей рамочной программы ЕС “Горизонт-2020” по финансированию науки и инноваций на 2014–2020 гг. (с общим бюджетом около 80 млрд. евро) заложены инвестиции в исследования и инновации в продовольственном секторе, сельском и лесном хозяйстве в объеме 3,6 млрд. евро на весь программный период.

Кроме того, в рамках программ сельского развития будут поддерживаться проекты “климатически разумного” сельского хозяйства (почти 3000 инновационных проектов). Они предполагают, в частности, разумное фермерство с использованием камер наблюдения, сенсоров и других новых технологий для повышения эффективности ирригации или сокращения использования пестицидов на фермах, а также точное сельское хозяйство для разумного внесения химических удобрений, что будет привлекать мелких фермеров к сохранению почв и грунтовых вод и в то же время способствовать росту производственной эффективности. При поддержке ОАП фермеры могут использовать новейшие спутниковые и мобильные технологии для прогнозирования погоды, а при помощи компьютерных программ – сводить использование химических пестицидов к минимуму. Смарт-измерение и системы управления сделали использование электроэнергии наиболее эффективным (например, энергия ветра на ферме и ее передача на региональные или национальные распределительные сети).

Эволюция ОАП свидетельствует о том, что политика может адаптироваться к решению проблем и оправдывать ожидания не только фермеров, но и всех граждан ЕС. Согласно последнему опросу Евробарометра, 94% населения ЕС полагают, что сельское хозяйство и сельские территории являются важными сферами жизни европейцев. Доля граждан, считающих эти сферы “очень важными для своего будущего”, постепенно растет – от 46% в 2009 г. до 53% в 2013 г. и до 62% в 2015 г. При этом, по мнению 70% европейцев, ЕС выполняет свою роль в обеспечении поставок продовольствия. Благодаря ОАП продовольствие доступно для европейцев: сегодня расходы средней семьи на продукты питания составляют 15% *. Поскольку ОАП исповедует высокое качество, производственные стандарты, строгий контроль за здоровьем растений и животных, способствует органическому сельскому хозяйству и защите традиционных и региональных продуктов, то 500 млн. граждан ЕС потребляют самое безопасное в мире продовольствие, которое проходит непрерывную процедуру отслеживания от фермы до переработки. Доступность безопасного продовольствия является результатом как роста доходов населения, так и повышения конкурентоспособности и эффективности европейских фермеров.

Выводы

ОАП является краеугольным камнем европейской интеграции, поскольку в течение многих лет была первой общей экономической политикой европейского сообщества, полностью интегрированной и финансируемой из бюджета ЕС. Несмотря на горячие дебаты относительно ее бюджета и его распределения по направлениям использования, ОАП – это история динамического партнерства между гражданами, фермерами и политиками, которое развивалось в соответствии с глобальными вызовами.

* Europeans, Agriculture and the CAP. Report // Special Eurobarometer 440. – European Commission, 2016 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : https://www.google.com.ua/?gfe_rd=cr&ei=AkIdVfX1M6at8weRgYHADA&gws_rd=ssl#q=Special+Eurobarometer+440.

Начало аграрной политике ЕС было положено более 50 лет назад для того, чтобы европейцы имели достаточное количество качественных продуктов питания по умеренным ценам, а фермеры могли достойно жить в сельской местности. ОАП успешно адаптируется не только к меняющимся глобальным потребностям, но и к разнообразию сельской жизни, что позволяет всем типам сельского хозяйства ЕС получить поддержку (в том числе в районах с неблагоприятными природными условиями).

ОАП прошла путь от решения проблем нехватки продовольствия (когда акцент делался на производстве необходимого количества продукции) до решения проблем его качества и безопасности, создания надлежащих условий содержания животных, обеспечения контролируемости и сохранения окружающей природной среды, продуцирования общественных благ, которыми сельскохозяйственные производители обеспечивают граждан ЕС. Ведь, кроме продовольственного обеспечения, современные европейские фермеры работают на сохранение сельской местности и природных ресурсов, а также играют ведущую роль в восстановлении сельской местности и сельской экономики.

Благодаря ОАП граждане ЕС имеют гарантии относительно решения ряда социальных вопросов (таких, как качество и безопасность продовольствия, потребительский выбор, сохранение сельской местности и природных ресурсов, процветание сельских общин, сохранение традиционного стиля жизни, обеспечение здоровья животных), а также глобальных проблем — изменения климата и продовольственной безопасности. Гарантии ОАП относительно решения этих экономических, социальных и экологических вопросов свидетельствуют, что она служит не только фермерам, но и всем европейцам, ведь именно они платят за ее реализацию.

Сегодня ОАП вновь реформируется для усиления конкурентоспособности сельского хозяйства и устойчивости сельского развития на всей территории ЕС. Новая аграрная политика до 2020 г. отвечает экономическим, экологическим и территориальным вызовам, с которыми Европа и мир столкнулись в третьем тысячелетии, и демонстрирует реальную ответственность за решение глобальных задач, влияющих на многих людей как внутри ЕС, так и вне его (а особенно — вопросов продовольственной безопасности, изменения климата и миграции). При этом она подтверждает преданность европейской модели сельского хозяйства, построенной на семейном фермерстве, раскрывает его преимущества, а также не только возможности для продовольственного самообеспечения 500-миллионного населения еврорегиона, но и потенциальную способность к хозяйствованию на принципах устойчивости, что, в свою очередь, обезопасит его будущее на долгосрочную перспективу. Фермеры реинвестируют в среду своего существования, обеспечивая тем самым процветание сельской местности. Осознавая важность будущего, ОАП обеспечивает обучение и финансирование молодых людей с целью их поощрения к участию в сельскохозяйственной деятельности.

Украина может извлечь из эволюции ОАП важные уроки для создания новой идеологической платформы государственной поддержки развития отечественного сельского хозяйства и села. Те времена, когда монокультуризация и наращивание сырьевого экспорта выносились в политические приоритеты, должны отойти в прошлое. Такая практика подрывает основы не только сельской жизни, но и самого сельскохозяйственного производства. Государственная политика должна ориентироваться на создание общественных гарантий относительно экономического, социального и

экологического будущего страны, которое базируется на продовольственном суверенитете; реализации социально-экономических ценностей для сельского населения по месту проживания (таких, как его включенность в производство и предпринимательскую деятельность на сельских территориях, равноправие в распределении доходов от использования местных природных и производственных ресурсов); обеспечении эндогенного развития села на основе создания условий для участия локальных общин в формулировании целей локального развития и их реализации; сохранении местных человеческих ресурсов, социальных сетей, традиционных знаний, почв, водных ресурсов, биоразнообразия, качественной жизненной среды. Ведь сельские территории — это национальное богатство, которое не может использоваться лишь для индустриализированного сельскохозяйственного производства.

Список использованной литературы

1. *Lynggaard K., Nedergaard P.* The Logic of Policy Development: Lessons Learned from Reform and Routine within CAP 1980–2003 // *Journal of European Integration*. — 2009. — Vol. 31. — № 3. — P. 291–309.
2. *Swinnen J.* The Political Economy of the Most Radical Reform of the Common Agricultural Policy // *German Journal Agricultural Economy*. — 2010. — Vol. 59. — Suppl. 2. — P. 37–48 [Электронный ресурс]. — Режим доступа : http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-608_2010.
3. *Lyon G.* Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013. — Brussels : European Parliament, 2010. — March. — P. 1–20.

References

1. Lynggaard K., Nedergaard P. The logic of policy development: lessons learned from reform and routine within CAP 1980–2003. *J. of Europ. Integr.*, 2009, Vol. 31, No. 3, pp. 291–309.
2. Swinnen J. The political economy of the most radical reform of the Common agricultural policy. *German J. of Agric. Econ.*, 2010, Vol. 59, Suppl. 2, pp. 37–48, available at: http://www.gjae-online.de/news/pdfstamps/freeoutputs/GJAE-608_2010.
3. Lyon G. Draft Report on the Future of the Common Agricultural Policy after 2013. Brussels, European Parliament, March 2010, pp. 1–20.

Статья поступила в редакцию 5 августа 2016 г.
