Ссылка для цитирования: Гатаулина Е.А., Шкуренко А. В. Синхронизация аграрных политик в ЕАЭС с учетом опыта ЕС –//Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий- 2015.- №10 -С.24-31

Синхронизация аграрных политик в ЕАЭС с учетом опыта ЕС[1]

Е.А. Гатаулина, А. В. Шкуренко

Ключевые слова: единая агропромышленная политика, государственная поддержка сельского хозяйства, единый аграрный рынок, ЕАЭС

Аннотация: на основе сравнительного анализа основных нормативно-правовых документов, регулирующих аграрную сферу ЕАЭС и стран-участниц объединения, дана оценка продвижения стран в формировании единого аграрного рынка ЕАЭС. Дана оценка неоднозначного опыта ЕС и возможности его применения для ЕАЭС.

Keywords: common agricultural policy, state support of agriculture, common agricultural market, Eurasian union

Abstract: Based on a comparative analysis of the main regulatory documents governing agrarian sphere of EAEU member countries and EAEU as a whole the assessment of the progress in the formation of a common agricultural market has been done. The estimation of the contradictory experience of the EU in developing a common agrarian market and its application for the EAEU was performed.

Единая агропромышленная политика ЕАЭС. Согласно Договору «О Евразийском Экономическом Союзе», подписанном 29.05.2014 г., ЕАЭС должен обеспечить «проведение скоординированной …единой политики в отраслях экономики». В отношении АПК правовыми основами такой политики выступают: ст. 94-95 Договора о ЕАЭС, где декларируются ее цели, задачи и основные направления; «Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства» Приложение N 29 к Договору о ЕАЭС; Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики[2] и ряд других нормативно-правовых актов, регулирующих тарифно-таможенные, фитосанитарные и др. отношения, затрагивающие аграрную сферу.

Целью скоординированной агропромышленной политики обозначена «эффективная реализация ресурсного потенциала государств-членов для оптимизации объемов производства конкурентоспособной сельхозпродукции и продовольствия, удовлетворения потребностей общего аграрного рынка, а также наращивания экспорта сельхозпродукции и продовольствия» [1; Ст. 94 раздел XXV]. Рассмотрим, как в ЕАЭС видят эту единую политику и общий

[1] Статья написана по результатам НИР Центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС «Разработка основ синхронизации аграрных политик государств-участников Евразийского экономического союза» за 2015 г

[2] Далее - Концепция

аграрный рынок, учитывая то, что ЕАЭС позиционируется как новый, более тесный этап объединения, где уже недостаточно просто обеспечения «свободы движения товаров, услуг, капитала и трудовых ресурсов», что было уже в ЕЭП.

В Договоре о ЕАЭС «решение задач согласованной агропромышленной политики предполагает использование «механизмов межгосударственного взаимодействия» по следующим основным направлениям (таблица 1).

Таблица 1 – Направления согласованной (скоординированной) агропромышленной политики в ЕАЭС и механизмы их реализации

Направления	Механизмы реализации (по договору о ЕАЭС, Концепции)	Меры (по календарному плану реализации Концепции)
Прогнозирование в АПК	Составление сводных индикативных показателей развития АПК и совместных прогнозных балансов спроса и предложения по агрегированным и отдельным видам продукции. Концепцией предусмотрена увязка объемов господдержки с прогнозными балансами, определения на их основе тарифных квот, но это не реализовано.	Утверждены: перечень индикативных показателей развития АПК государств-членов; методология расчета совместных прогнозов спроса и предложения государств-членов по основным видам с/х продукции и продовольствия. Одобрен сводный прогноз спроса и предложения по молоку и молокопродуктам на 2015-2016 годы [2].
Господдержка сельского хозяйства	Регулируется Протоколом о мерах господдержки сельского хозяйства (Прил. №29 Договора о ЕАЭС) – предусматривает ограничение уровня поддержки, искажающей рынок 10% от валовой стоимости произведенных с/х товаров (с переходным периодом для Беларуси до 2016 г.), запрет мер, наиболее искажающих рынок, предоставление Уведомлений об объемах господдержки, единую методологию расчета (для Беларуси переходный период применения методологии - до 2025 г.); -гармонизация законодательства в сфере АПК; - координация мер господдержки для поддержания равных конкурентных условий в общем аграрном рынке; - взаимное предоставление программ развития АПК и отдельных его отраслей; - предоставление господдержки для модернизации и строительства новых объектов для создания равных условий доступа на общий аграрный рынок;	Планируется утвердить Решением Совета ЕЭК методологию расчета разрешенного уровня мер господдержки с/х, оказывающих искажающее воздействие на торговлю (2015 г.) Планируется принять рекомендации о повышении эффективности господдержки с/х (2016 г.) Проводится ежегодный анализ Уведомлений об объемах господдержки с/х государств-членов.
Регулирование общего аграрного рынка		Планируется принять рекомендации о повышении эффективности применения мер гос. регулирования аграрного рынка (2016 г.) Планируется принять рекомендации о скоординированном развитии в государствах-членах биржевых инструментов торговли с/х продукцией (2016 г.)

Направления	Механизмы реализации (по договору о ЕАЭС, Концепции)	Меры (по календарному плану реализации Концепции)
	- проведение различных мониторингов и анализа (законодательства государств-членов по господдержке с/х; развития национальных АПК, применения мер госрегулирования в АПК; ценовой мониторинг и анализ конкурентоспособности продукции по согласованной номенклатуре); - создание государствами-членами стимулов для увеличения объемов внебиржевой электронной торговли, - внедрение унифицированных правил обращения складских свидетельств на зерно и др. с/х продукцию; - формирование общей биржевой торговой площадки для выпуска в обращение фьючерсов, опционов на с/х продукцию для формирования биржевых индикативных показателей общего аграрного рынка; - унификация подходов здорового питания населения, и к разработке согласованных мер по поддержке отдельных групп населения; - содействие бизнесу в инициировании защитных, антидемпинговых и компенсационных расследований.	
Единые требования в сфере производства и обращения продукции	- унифицированные требования условий ввоза, вывоза и перемещения по территории ЕАЭС плем. продукции, согласование методик определения племенной ценности племенных животных, а также форм племенных свидетельств; - унифицированные требования испытания сортов и семеноводства с/х растений, взаимное признание документов, удостоверяющих сортовые и посевные качества семян.	Разработаны рамочные проекты: «Соглашения о политике в области племенного животноводства государств членов ТС и ЕЭП» (должен быть одобрен решением Коллегии ЕЭК в 2015 г.) и «Соглашение об обращении семян с/х растений». Планируется разработка проекта международного договора об унифицированных правилах обращения складских свидетельств на зерно и другую с/х продукцию в 2017 г.
Развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия	- выработка рекомендаций по согласованным действиям по развитию экспортного потенциала в сфере АПК; В Концепции предусматривалось принятие международного договора, предусматривающего: - выявление барьеров в торговле с третьими странами и подготовка	- Принятие рекомендации Коллегией ЕЭК о координации сбытовой и маркетинговой политики государств-членов в отношении сельскохозяйственной продукции и продовольствия (2015 г.) - Принятие рекомендации Коллегией ЕЭК о согласованных (скоординированных) действиях государств-

Направления	Механизмы реализации (по договору о ЕАЭС, Концепции)	Меры (по календарному плану реализации Концепции)
	предложений по их устранению; - использование механизма защиты географических указаний; обеспечение содействия в сертификации продукции при доступе на внешний рынок с целью защиты интересов товаропроизводителей государств-членов и продвижения их продукции. В календарном плане подготовки такого Договора нет. Концепция также допускает по отдельным товарным позициям проведение согласованной экспортной политики, в т.ч. путем создания экспортного пула и обеспечение совместной выставочной деятельности, ориентированной на внешний рынок.	членов в области развития экспортного потенциала сельскохозяйственной продукции и продовольствия (2016 г.) - Принятие рекомендации Коллегией ЕЭК о формировании согласованной (скоординированной) экспортной политики по отдельным товарным позициям с/х продукции и продовольствия (2017 г.)
Научное и инновационное развитие АПК	координация действий при совместной научно-инновационной деятельности в сфере АПК. Концепция предусматривала: - координацию планов проведения фундаментальных и прикладных НИР и опытно-конструкторских работ в АПК; - гармонизацию нормативно-правовой базы функционирования аграрной науки; - формирование единого информационного пространства в научно-технологической сфере; - создание совместных научных структур, использующих гранты и программы для совместных видов научной деятельности. - включение норм, обеспечивающих координацию научной деятельности в международный договор.	- Формирование перечня перспективных научно-исследовательских работ в АПК государств-членов до 2020 года (2015 г.) - Принятие рекомендации о порядке проведения совместных научных исследований государств-членов в АПК (2015 г.) - Принятие рекомендации о создании совместных научно-исследовательских структур и групп государств-членов, осуществляющих исследования в АПК (2016 г.) Перечень мер уже, чем предусмотрено Концепцией.
Интегрированное информационное обеспечение АПК	В Концепции предусматривалось: - создание интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС информационной подсистемы АПК государств-членов. - подготовка обзоров гос. политики в сфере АПК и господдержки с/х в государствах-членах.	- Принятие решения Коллегии ЕЭК о требованиях к подсистеме АПК государств-членов в рамках интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС и правилах взаимодействия по ее формированию (2016 г.) - Принятие решения Коллегии ЕЭК о введении в эксплуатацию подсистемы АПК государств-членов в

Направления	Механизмы реализации (по договору о ЕАЭС, Концепции)	Меры (по календарному плану реализации Концепции)
		рамках интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС (2017 г.)

Как следует из таблицы 1, страны-члены не ставят перед собой амбициозных интеграционных планов. Календарный план реализации Концепции уже Концепции и состоит всего из 17 мер (в проекте плана было более 100 (!), выполнение которых рассчитано на 2014-2017 гг., причем 10 из них имеют форму рекомендаций Коллегии ЕЭК, не носящие обязательного характера. Среди обязательных для выполнения, - 3 международных договора - наиболее обязывающая к исполнению форма реализации направлений агропромышленной политики. Однако все договора касаются унификации требований в сфере обращения и производства – племенной продукции, семян, обращения складских свидетельств. На согласование отводится практически год (по племенной продукции) и два (для семян). При этом уже возникли значительные трудности из-за расхождений в организации племенной работы в России и Казахстане. Учитывая широкие возможности государств-членов по внесению предложений об отмене и изменению даже принятых решений ЕЭК, процесс может затянуться на неопределенное время. Кроме того, представленные проекты носят рамочный характер и требуют принятия дополнительных актов, чтобы не остаться декларациями.

Остальные обязательные к исполнению меры, носят технический характер - утверждение методологии расчетов совместных прогнозов, утверждение перечней индикативных показателей. Много места в ст. 94-95 Договора о ЕАЭС уделено информационным мерам. Для мер, имеющих действительно, обязывающее применение и практический выход, страны добиваются смягчения или затягивания. Так, например, Беларусь выторговала себе значительный переходный период для применения методологии расчета господдержки, - до 2025 г., т.к. расхождение в методологии позволяло ей оказывать поддержку своим сельхозпроизводителям в значительно большем объеме, чем установлено Протоколом.

Календарным планом не предусмотрено главное - принятие международного договора о согласованной агропромышленной политике стран-членов ЕАЭС, о чем говорится в Концепции (стр. 7,12, 16). Нежелание стран-членов разработать и подписать действительно обязывающий договор, где четко ставятся задачи более тесной интеграции, а не информационно-рекомендательное сотрудничество, или технические моменты согласования методик (хотя и, безусловно, очень важные) один из тревожных сигналов.

Прогресс по отдельным направлениям согласованной агропромышленной политики разный. Пока наибольшее продвижение (сравнительно с остальными) достигнуто в области прогнозирования и согласования уровня господдержки: названы конкретные цифры ограничения по мерам, искажающим рынок, хотя и относительные, а не абсолютные, что дает возможность странам значительного маневра. (Правда, если страна становится членом ВТО, то тогда действует ограничение объема господдержки уже в абсолютных значениях, действительным и для ЕАЭС). Страны, в частности Россия, вынуждены менять свое законодательство, исключая меры, в наибольшей мере искажающие рынок. Так, нельзя субсидировать приобретение ресурсов исключительно отечественных производителей (семян, удобрений, или российского сырья для переработки, что раньше широко практиковалось). Республика Казахстан не может больше применять субсидии на экспорт, которые составляли около 6% в структуре господдержки АПК в 2007-2011 гг. [3;подраздел 3.2]. Совершенствуется методология, проводится анализ страновых уведомлений об объемах государственной поддержки сельского хозяйства. Однако есть и противоречия. С одной стороны страны декларировали курс на либерализацию рынков, ограничили господдержку, но с другой, считают, что именно она и формирует сильное АПК. В Госпрограмме Казахстана так прямо и записано: «SWOT анализ АПК: Сильные стороны. АПК Казахстана получает значительную государственную поддержку» [3;подраздел 3.6]. Так зачем же отказываться от того, что считаешь сильной позицией? Остальные страны не так откровенны, но явно считают также, - Белоруссия борется за каждый процент снижения уровня господдержки. Ученые России предлагают способы, как сохранить господдержку в прежних объемах, несколько поменяв механизмы, или изменив классификацию субсидий. Такое расхождение между заявленной и реальной целью затрудняет действительный интеграционный прогресс.

Совсем слабо выглядит по набору мер календарного плана такое важное направление как совместное «Развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия». По существу пока это декларация. Сохраняется положение, когда страны сами в одностороннем порядке принимают решение о запрете экспорта какого-либо товара (зерно – Россия) или импорта без всяких согласований с членами Союза. Казахстан ранее также прибегал к запрету экспорта зерна (2008 г.) для регулирования рынка. Являясь экспортерами зерна, Казахстан и Россия могли бы выработать совместную позицию по торговле этим продуктом (по данным ЕЭК, в 2014 г. Казахстан экспортировала злаков на 1,0 млрд. дол. США, РФ – на 7,1 млрд. дол. США). Тем более, что в прошлом РФ рассматривалась как конкурент на этом рынке: «отсутствие <у производителей зерна Казахстана> в 2009 г. возможности выхода на внешние рынки ввиду хороших урожаев в России и Украине, привело к затоваренности

внутреннего рынка и резкому снижению цен», - отмечается в Госпрограмме Казахстана [3;подраздел 3.3]. Есть общая основа для рынка удобрений (Казахстан импортирует калийные удобрения, Беларусь и РФ их производят).

Слабо выглядит и направление «Регулирование общего аграрного рынка», т.к. его сложно отделить от направления «господдержки», являющейся как раз одним из основных инструментов регулирования рынка, и тарифно-таможенной политики. Из-за такой позиции в Концепции или прямо указано, что регулирование рынка достигается «за счет координации мер господдержки», или перечисляются достаточно узкие меры, - по организации биржевой торговли, унификации правил обращения складских свидетельств. В календарном плане по реализации этого направления всего два мероприятия, имеющие рекомендательный характер, и далеко не учитывающие всего спектра перечисленных в Концепции мер, - планируется принять всего две рекомендации в 2016 г., - «О повышении эффективности применения мер гос. регулирования аграрного рынка» и «О скоординированном развитии в государствах-членах биржевых инструментов торговли с/х продукцией».

Прогрессу в «Научном и инновационном развитии АПК» может препятствовать сравнительная отсталость стран ЕАЭС по сравнению с ведущими странами мира, - многократная разница в объеме финансирования; продолжающееся закрытие профильных НИИ и ликвидация учхозов в России.

Согласно ст. 95 Договора о ЕАЭС, реализовывать согласованную агропромышленную политику предполагается «через консультации представителей государств-членов, организуемые ЕЭК, не реже 1 раза в год», что явно недостаточно. Основная текущая работа по реализации направлений возлагается на ЕЭК, но, она, должна руководствоваться утвержденным календарным планом по реализации Концепции, который, как уже было показано, мало продвигает страны к действительно тесному союзу и консервирует его в утвержденных календарным планом рамках до 2017 г. включительно. Роль ЕЭК сводится к «координации», «оказанию содействия», информационно-аналитическому обеспечению.

Анализ основных нормативно-правовых документах, регулирующих аграрную сферу (специальные Законы Республиканского/федерального уровня и Госпрограммы развития сельского хозяйства или АПК на среднесрочный период) стран-членов ЕАЭС[3], однозначно указывают на приоритет национальных интересов над союзными. При этом, если Республики Казахстан и Беларусь хоть как-то упоминают или учитывают членство в ТС, ЕЭП, ЕАЭС, хотя бы в отдельных мерах, общих положениях, то российские соответствующие акты со-

[3] Полный анализ см. в Отчете о НИР Центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС «Разработка основ синхронизации аграрных политик государств-участников Евразийского экономического союза» за 2015 г.

ставлены с полным игнорированием этого, что абсолютно недопустимо при действительном курсе на тесную интеграцию. Везде по тексту российской Госпрограммы прописаны национальные интересы, нет мер по реализации даже согласованных с союзниками вопросов (интегрированная информационная система, прогнозные балансы, унификация обращения племенной продукции и др.). Такая позиция России формирует отрицательный пример другим.

Казахстан, Белоруссия проявляют большую готовность к интеграции, там, где видят явные выгоды для себя, - так, запланированное Казахстаном приведение в соответствие тех. регламентов, фитосанитарных и ветеринарных требований, причем с учетом не только ЕАЭС, но международных стандартов, должны в любом случае повысить конкурентоспособность национальных производителей, не смотря на то останется ли страна в ЕАЭС или нет. Там же, где союз может выступать как единое целое, поглотив часть национальных компетенций, например, – единый экспортер какого-либо товара, или в размещении производства, там, где, оно наиболее выгодно, - здесь прогресс наименьший.

Из анализа национальных Госпрограмм ясно видны проблемы интегрируемых стран. Казахстан (правомерно) обеспокоен низкой конкурентоспособностью своей с/х продукции и защитой отечественных сельхозпроизводителей при либерализации рынков, Беларусь, напротив, уверено ставит задачи наращивания экспорта сельхозтоваров, но обеспокоена низкой эффективностью гос. поддержки и гос. регулирования, - директивная экономика имеет пределы развития. Беларусь видит большие перспективы для экспорта своих товаров на территорию других стран ЕАЭС, отсюда большая заинтересованность и готовность к интеграции, в отличие от Казахстана, который не совсем понимает, зачем ему это надо (это прослеживается, в частности, и в публикациях и в дискуссиях (см. например [4;5]). Россия, формируя свою аграрную политику, «в упор не видит», что она еще и член ЕАЭС. Армения и Киргизия имеют перспективы и заинтересованность в ЕАЭС – в финансовой помощи России, открытии рынков для трудовых мигрантов. В целом, все страны в основополагающих документах, регулирующих аграрную сферу, имеют пункты о приоритетности импортозамещения, о необходимости поддержки отечественного АПК, но не об общем аграрном рынке, импортозамещении продукцией стран ЕАЭС. Все это по факту указывает на слабую ориентацию по проведению единой аграрной политики.

Уроки ЕС. ЕАЭС при выработке согласованной агропромышленной политики мог бы воспользоваться уроками ЕС, достаточно успешно решившим задачу создания общей системы сельскохозяйственной организации рынков вместо разнородных национальных. Формирование единого аграрного рынка ЕС позволило насытить внутренний рынок продовольствия и формировать крупные партии сельхозтоваров на экспорт за счет существенно воз-

росшей урожайности и продуктивности. Так, если в первые послевоенные годы в среднем в западных странах Европы урожайность зерновых была 16,9 ц/га, картофеля – 158,7, сахарной свёклы – 301 ц/га, то в 2000 году она уже составляла 60 ц/га, картофеля – 358, сахарной свёклы – 518 ц/га. Удой молока на корову соответственно возрос с 2 743 до 5 860 кг, а в Голландии – до 7 200 кг.

В основу общей аграрной политики ЕС изначально были заложены принципы, на которых и смогла успешно функционировать вся европейская аграрная система.

Во-первых, это единство рынка для с/х продукции через установление универсальных правил: ценовых, санитарных, ветеринарных и пр. в целях беспрепятственного и замкнутого обращения продукции в ЕС. Для всех стран ЕС существует по сути, единое финансово-правовое поле.

Во-вторых, это создание преимущественного положения для обращения своей продукции внутри и за пределами союза (высокая тарифно-таможенная защита, экспортные субсидии и др.).

В-третьих, это финансирование из общего аграрного бюджета.

В-четвертых, делегирование полномочий в наднациональный орган (разработка правил регулирования продуктовых рынков является компетенцией Совета Министров и Комиссии ЕС).

Значительным было субсидирование аграриев. Уже с самого начала функционирования ЕС был создан Единый фонд ориентации и гарантий (ЕФОГ), где формировались средства на поддержку сельского хозяйства, продовольственного рынка и регулирования внешней торговли продовольствием. В первые годы фонд имел ограниченные размеры, начиная с 38 млн. экю в 1962 году, затем произошёл его стремительный рост. Сейчас бюджетная поддержка сельского хозяйства ежегодно составляет не менее 50 млрд. евро, или почти половину всего бюджета ЕС. Кроме того, к такой поддержке добавляется ещё дополнительная сумма, получаемая за счёт более высоких цен, уплачиваемых потребителями из-за внешнеторгового регулирования. В итоге общий размер поддержки сельского хозяйства и продовольственного рынка по 27 странам ЕС, например, в 2012 году составил 94,9 млрд. евро. В расчёте на единицу продукции доля совокупной господдержки в РФ составляла около 18%, в то время как в США – 39%, а странах ЕС – 26% (2012 г. по данным ОЭСР).

Главными механизмами аграрной политики ЕС являются общие гарантированные минимальные цены сбыта и общие правила организации рынков по группам продуктов, которые охватывают большую часть объема сельскохозяйственной продукции в ЕС. Правила организации рынков существуют для зерновых, риса, оливкового масла и растительного, саха-

ра, кормов, цветов, фруктов и овощей, бананов, вина, продуктов переработки фруктов и овощей, табака, льна и пеньки, яйца и мяса птицы, молочной продукции и других, а также сельскохозяйственных продуктов, которые не объединены в отдельные рынки.

Общее регулирование с/х рынков ЕС было внедрено в 1968 г., тогда во взаимной торговле стран ЕС были устранены количественные ограничения и пошлины на продовольственные товары, а относительно третьих стран был установлен единый таможенный тариф. Разработка правил регулирования рынков является, как уже отмечалось, компетенцией Совета Министров и Комиссии ЕС. В регулировании различных рынков много схожего, однако, конкретные механизмы по отдельным продуктам заметно различаются. Почти до 90-х годов действовало четыре вида регулирования сельскохозяйственных рынков.

1. Защита от конкурентов из третьих стран при полновесном регулировании единого внутреннего рынка ЕС. По такой схеме был организован рынок зерновых культур, фермерам позволялся сбыт всей произведенной продукции по гарантированным ценам.

2. Внешняя защита при частичном регулировании внутреннего рынка. Фермеры могли сбывать по гарантированным ценам только часть произведенной продукции в рамках установленного времени и объемов, это особенно касалось рынка говядины.

3. Только внешняя защита без вмешательства на внутреннем рынке ЕС, так функционировал рынок мяса птицы.

4. Рынки маслосемян и белковых кормовых культур были организованы через прямые субсидии фермерам без внешней защиты и внутреннего регулирования.

Регулирование продуктовых рынков ЕС менялось в зависимости от целей и достигнутых результатов. На начальном этапе стояла цель нарастить производство с/х продукции. Инструментом регулирования выступили единые фиксированные минимальные закупочные цены для ключевых с/х продуктов (таблица 2), льготные цены на средства производства и высокие тарифы на импорт.

Таблица 2 - Цены на основные виды с/х продукции в ЕС и на мировом рынке 67/68 гг.

Продукция	Общая цена ЕС, экю за 100 кг	Цена мирового рынка, экю за 100 кг	Цена ЕС, % от мировой цены
Мягкая пшеница	10,7	5,8	185
Твердая пшеница	16,1	8,1	200
Очищенный рис	18	15,3	117
Ячмень	9,1	5,7	160
Кукуруза	9	5,6	160
Белый сахар	22,3	5,1	438
Говядина	68	38,8	175
Свинина	56,7	38,6	147
Мясо птицы	72,3	55	131

Продукция	Общая цена ЕС, экю за 100 кг	Цена мирового рынка, экю за 100 кг	Цена ЕС, % от мировой цены
Яйца	51	38.7	132
Сливочное масло	187	47	397
Оливковое масло	115,6	69,8	166
Семена масленичных культур	20.2	10.1	200

Источник: FENNELL, R. (1997): The common agricultural policy – Continuity and change, Clarendon Press, Oxford, U.K.

В результате поставленная цель была полностью достигнута, и более того, ЕС столкнулась с проблемой существенного перепроизводства. Рынок зерна был полон излишками до 40 млн. т [6]. Всевозрастающая доля финансовых средств направлялась на закупку излишков продукции по гарантированным ценам и субсидирование экспорта, т.к. цены на мировом рынке сохранялись заметно ниже европейских. Закупочные цены для производителей были выгодны, но ложились тяжелой ношей на потребителей. Эскортные субсидии вызывали критику торговых партнёров и подрывали экономику развивающихся стран. Интенсивные методы ведения сельскохозяйственного производства приводили к экологическим проблемам. Первый этап аграрной интеграции в Европе оказался затратным, но это была цена достижения цели.

Если задачи первого этапа, - насыщения рынка и выхода на экспорт были решены, то на втором стояла задача сделать с/х продукцию ЕС более конкурентоспособной по цене, устранить перепроизводство, стимулировать переход на более экологичное производство.

Инструментами новой политики было снижение поддержки через гарантированные закупочные цены и ведение погектарных выплат в растениеводстве, в животноводстве - на голову скота. Производство ограничивалось как путем сокращения объема квот (на сахар и молоко) с одновременной компенсацией выпадающих доходов прямыми субсидиями, так и увязкой получения ряда субсидий с консервацией части земель (производители, которые использовали более 15 га, должны были консервировать около 15% площади). Земли, выведенные из производства по таким программам, не могли использоваться для производства с/х продукции, за исключением выращивания ряда технических культур для непродовольственного использования (биотопливо), т.е. одновременно решались и задачи экологии. В структуре аграрного бюджета ЕС заметно возросли расходы на развитие сельских территорий. В результате существенно изменилась система и структура поддержки (таблица 3).

Таблица 3 – Структура затрат ЕС на поддержку АПК, рынка, сельской местности и внешней торговли, %

Виды затрат	1986–1988	2000–2002
Поддержание рыночных цен	86	57
Платежи за повышение отдельных видов производства	5	4

Виды затрат	1986–1988	2000–2002
Погектарные платежи и выплаты в расчёте на голову скота, а также поддержка доходов	3	27
Платежи по поддержке исторических памятников и ландшафтов	0	1
Платежи по снижению цен на средства производства	5	7

Источник: ОЭСР

Для каждой страны ЕС был определен лимит выплат субсидий на уровне 1996 г., а для Австрии, Швеции и Финляндии на уровне соглашению при вступлении в Евросоюз. С 2005 г. начал применяться единый платеж, не зависящий от объемов производства и от отраслевой структуры с/х продукции, а условия его получения были увязаны с выполнением агроэкологических требований ЕС.

Для устранения перепроизводства ЕС широко использует квотирование (на рынке молока – с 1984 г.). Квота на молоко равномерно распределялась среди европейских производителей на основе эталонного объема продукции, которую они могли производить. Сверхквотные объемы таксировались дополнительным налогом в размере 115% от средней цены. Впоследствии был организован рынок квот для производителей, - они могли продаваться, с 2000 г. – и через молочные биржи. ЕАЭС пока еще не столкнулся с проблемой перепроизводства, но механизм квотирования по странам ЕАЭС можно применить к поддержке, искажающей рынок (как это сделать на примере российских регионов см. Шагайда Н.И. [7])

Опыт ЕС также показал, что не смотря на успешное насыщение рынка через усиленную гос. поддержку и высокую тарифную защиту, при свертывании этих программ в частности и под давлением ВТО, возможен быстрый откат назад, если защищаемые производители изначально не были конкурентоспособны. Так, произошло с производством сахара. Если в первые годы цены на сахар в ЕС были вдвое больше мировых цен, то к 2000 годам стали в соотношении 3 к 1. После реформы в 2005 г., включающей значительное снижение минимальных закупочных цен на сахар с 632 до 404 евро за тонну, уменьшение производственной квоты до 14 млн. тонн и сокращение экспортных субсидий, было свернуто производство сахарной свеклы в 5 странах ЕС. В период с 2005 по 2009 года было закрыто 89 заводов. Реформа вернула все на круги своя и сделала ЕС чистым импортером сахара.

Еще один урок можно извлечь из того, что принятие в ЕС новых членов на этапе, когда ЕС уже решил задачи насыщения рынка за счет усиленной поддержки производителей старых стран-членов, без предоставления аналогичных условий для новых стран отрицательно отразилось на аграрном секторе последних. Страны Центральной и Восточной Европы, вступая в ЕС, рассчитывали на соразмерную западным соседям государственную поддержку сельского хозяйства. Но вначале ЕС предоставил им только 25% от обычного уровня под-

держки, потом 50%, и только после окончания переходного периода интеграции на них стала распространяться вся поддержка на равноценных условиях. При том что странам стали доводить квоты на большую часть сельскохозяйственной продукции и применять жёсткие стандарты на условия производства и качество продукции, которые далеко не все могли выдержать. В результате с 2007 по 2013 гг. количество КРС в Румынии сократилось на 800 тыс. голов, а условия субсидирования уничтожили вместе с административными запретами производство с\х продукции в малых хозяйствах страны. Из-за отмены субвенции на ирригацию со стороны ЕС румынские производители смогли обеспечить водой только часть земель или 120 тыс. га, потеряв значительные площади кукурузы и подсолнечника. Из крупного экспортёра Болгария превратилась в импортёра овощной продукции. Внутреннее производство в этой стране не покрывает и половины спроса на внутреннем рынке. Наибольшую выгоду от членства в ЕС имеют Франция и Германия, получая около 35% средств по аграрной линии общего бюджета. То есть старые страны-члены укрепили свою конкурентоспособность своей продукции за счет подрыва с/х новых стран. Союз не отменил конкурентную борьбу внутри объединения. Поэтому вопросы поддержки, функционирования единого аграрного рынка должны очень внимательно прорабатываться всеми участниками объединения, т.к. цена ошибки возрастает.

При всей ценности опыт ЕС нельзя автоматически перенести на ЕАЭС. Во-первых, высокий уровень поддержки АПК ЕС был возможен при высоких доходах жителей евросоюза, которые переплачивали за дорогую продукцию своих производителей, защищаемых высокими тарифами. Нечто подобное происходит сейчас в России в условиях продовольственного эмбарго, - основная поддержка идет сейчас за счет потребителей, но уровень доходов населения намного ниже европейских. Оправдывает ли цель средства? Во-вторых, политика поддержки сельского хозяйства в ЕС – это в основном поддержка доходов многочисленых сельхозпроизводителей, т.е. решаются еще и социальные задачи. Но, например, в РФ большая часть поддержки уходит ограниченному числу крупных бенефициаров.

Следует отметить, что ради поддержки доходов в ЕС активно стимулировался экспорт, при этом ЕС интегрировался в рыночную мировую экономику. В ЕАЭС же стратегия усиленного развития экспорта (и то на рынки ЕАЭС) имеет только Беларусь. В РФ прямо противоположная стратегия – сдерживать экспорт (зерна, например), т.е. то, в чем страна имеет рыночные преимущества и поддерживать убыточные импортозамещающие отрасли.

Таким образом, при формировании единого аграрного рынка целесообразно использовать основные принципы, лежащие в основе аграрной политики ЕС, однако с учетом специфики объединяемых в ЕАЭС стран.

Литература

1. Договор о Евразийском экономическом союзе" (ред. от 10.10.2014, с изм. от 23.12.2014) *[*Электронный ресурс]// Справочно-правовая система «Консультант Плюс», 2015. (дата обращения: 10.05.2015 г.)

2. В ЕЭК обсудили политику стран ЕАЭС по развитию аграрных рынков, научному обеспечению и государственной поддержке агропромышленного комплекса.- URL:http://eec.eaeunion.org/ru/nae/news/Pages/05-03-2015-1.aspx (дата обращения 5.05.2015)

3. Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013 - 2020 годы "Агробизнес-2020"[Электронный ресурс]// Информационно-правовая система нормативных правовых актов Республики Казахстан. URL: http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000151 (дата обращения 5.05.2015)

4. Сембаева Р.К. Проблемы интеграции России, Казахстана, Белоруссии в ЕЭП в контексте вступления в ВТО.- URL: http://cc-sauran.kz/rubriki/politika/65-problemy-integracii-rossii-kazahstana-belorussii-v-eep-v-kontekste-vstupleniya-v-vto.html (дата обращения 4.03.2015)

5. А. Муминов. Евразийская интеграция: минусов больше, чем плюсов.- URL: http://ia-centr.ru/expert/16639/ (дата обращения 4.03.2015)

6. Европейская интеграция : под. ред. О.В.Буториной - М. Издательский дом "Деловая литература", 2011- 720 л

7. Шагайда Н.И. Федеральная и региональная политика поддержки сельского хозяйства: проблема синхронизации в условиях ВТО //АПК: Экономика и управление.- 2014 г -№11. - с. 9-20.

Сведения об авторах:

Гатаулина Екатерина Александровна, кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник ФГБНУ Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова тел. +7 (495) 607-76-76; Egataulina@mail.ru 105064, Москва, а/я 342, Б.Харитоньевский пер., д. 21/6, строение 1; старший научный сотрудник Центра агропродовольственной политики Институт прикладных экономических исследований Академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте РФ; 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1.

Шкуренко Андрей Валерьевич, научный сотрудник Центра агропродовольственной политики Институт прикладных экономических исследований РАНХ и ГС при Президенте РФ тел. 8-499-956-95-04; E-mail: europeunionas@gmail.com; 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр.1