

*М.Ю. Ксенофонов,  
Д.А. Ползиков,  
А.В. Урус*

**ВОЗМОЖНОСТИ И ОГРАНИЧЕНИЯ  
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА ЕС В КОНТЕКСТЕ  
РАЗРАБОТКИ ПОЛИТИКИ КОЛЛЕКТИВНОЙ  
ПРОДОВОЛЬСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ЕАЭС<sup>1</sup>**

DOI: 10.47711/2076-318-2020-296-315

Евразийский экономический союз (ЕАЭС) – еще сравнительно молодое интеграционное образование<sup>2</sup>. Его нормативно-правовая база, институты и механизмы совместного управления процессами экономического развития только формируются. Это означает, что на данном этапе может быть полезен анализ успехов и ошибок аналогичных экономических объединений. В этом контексте важной и актуальной задачей представляется рассмотрение опыта Европейского Союза (ЕС) – в том числе в сфере разработки согласованной агропродовольственной политики, нацеленной, среди прочего, на обеспечение коллективной продовольственной безопасности.

Эволюция агропродовольственной политики Евросоюза. Формирование концепции коллективной продовольственной безопасности ЕС происходило одновременно с созданием самого объединения (на тот момент – Европейского Экономического Сообщества, ЕЭС<sup>3</sup>). В Римском договоре от 25 марта 1957 г., подписанном ФРГ, Францией, Италией, Нидерландами, Бельгией и Люксембургом и запустившем процесс европейской интеграции, были заложены общие принципы организации единого агропродовольственного рынка. В

---

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 19-010-01075 А.

<sup>2</sup> ЕАЭС был образован 1 января 2015 г. Предшествующими формами экономической интеграции на постсоветском пространстве были: Евразийское экономическое сообщество (ЕвразЭС, 2001-2014 гг.), Таможенный союз ЕвразЭС (ТС, 2010-2014 гг.), Единое экономическое пространство (ЕЭП, 2012-2014 гг.).

<sup>3</sup> Европейский союз образован на основе ЕЭС 1 ноября 1993 г. после вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г.

соответствии со статьей 38 Договора, они распространялись на торговлю продуктами растениеводства, животноводства, рыболовства и их первичной переработки, а функционирование и развитие общего рынка должно было сопровождаться установлением среди государств-членов Сообщества Единой сельскохозяйственной политики (ЕСХП, Common Agricultural Policy, CAP, проводится с 1962 г.). Целями ЕСХП были провозглашены:

1) повышение производительности сельского хозяйства путем содействия техническому прогрессу и обеспечения рационального развития сельскохозяйственного производства и оптимального использования факторов производства, в том числе труда;

2) обеспечение справедливого уровня жизни для сельскохозяйственного сообщества, в частности, путем увеличения индивидуального заработка лиц, занятых в сельском хозяйстве;

3) стабилизация сельскохозяйственных рынков;

4) обеспечение физической доступности аграрной продукции;

5) обеспечение разумных цен на продукцию для потребителей.

Для достижения целей, обозначенных в Договоре, были установлены следующие принципы реализации ЕСХП:

1) свободное передвижение товаров внутри единого сельскохозяйственного рынка и общие цены для одинаковых товаров;

2) «общность преимуществ» – приоритет товаров, произведенных внутри ЕЭС, над импортом;

3) солидарная финансовая ответственность за ценовую и рыночную политику ЕЭС [1].

Таким образом, концепция коллективной продовольственной безопасности ЕС (которая была отражена в базовых принципах ЕСХП<sup>4</sup>) предполагала снятие внешнеторговых барьеров внутри Сообщества и достаточно жесткое ограничение доступа на единый рынок аграрного импорта из третьих стран. Так как к моменту подписания Римского договора европейские страны были нет-

---

<sup>4</sup> В ЕС нет нормативно оформленной концепции коллективной продовольственной безопасности. Вместе с тем, три из пяти обозначенных выше целей ЕСХП ЕС (цели №3-5) соответствуют важнейшим компонентам продовольственной безопасности в определении Продовольственной и сельскохозяйственной организации ООН (согласно которому, «продовольственная безопасность существует тогда, когда все люди в любой момент имеют физический и экономический доступ к достаточному количеству безопасной и питательной пищи, позволяющей удовлетворять их пищевые потребности и предпочтения для ведения активного и здорового образа жизни» [2]). Это может служить основанием для интерпретации части направлений регулирования сельскохозяйственного производства и агропродовольственных рынков в рамках ЕСХП как встроенных в нее элементов латентной политики продовольственной безопасности ЕС.

то-импортерами продовольствия, то формирование барьеров во внешней торговле с третьими странами обусловило сравнительно высокий уровень внутренних цен на европейском рынке<sup>5</sup>. Другими словами, бенефициарами создания ЕЭС и запуска ЕСХП стали европейские сельхозпроизводители, для которых были обеспечены благоприятные экономические условия. В то же время европейские потребители были вынуждены нести более высокую финансовую нагрузку<sup>6</sup>. Поддержка высоких внутренних цен, вмешательство регулятора в механизмы функционирования аграрных рынков и протекционизм (в том числе за счет установления высоких стандартов качества) были основными мерами ЕСХП с момента ее запуска.

Подробный обзор программ, которые реализовывались в рамках ЕСХП в различные периоды, представлен в работах [3-5]. В этой статье мы обратим внимание лишь на ключевые механизмы ЕСХП, ее эволюцию и влияние на ситуацию в области продовольственной безопасности Евросоюза. Можно выделить, как минимум, три основных этапа реализации ЕСХП.

**Первый этап (1960-е – первая половина 1980-х годов)** характеризовался преобладанием мер по стимулированию роста внутреннего аграрного производства – преимущественно за счет интервенций и регулирования импорта<sup>7</sup>. В этот период наблюдалось достаточно динамичное повышение физических объемов производства основных видов сельхозпродукции и среднедушевого потребления большинства базовых продуктов питания в ЕЭС (рис. 1 и 2).

<sup>5</sup> Например, в 1967/68 маркетинговом году цены на сливочное масло и белый сахар в ЕЭС превышали уровень цен альтернативного импорта в 4-4,5 раза, цены на говядину, мясную и твердую пшеницу, семена масличных культур – в 1,75-2 раза, а цены на ячмень, кукурузу, свинину, мясо птицы и яйца – в 1,3-1,6 раза [3].

<sup>6</sup> При этом, по данным Евростата, в 1970-х гг. доля расходов на продовольствие в общем объеме потребительских расходов в странах ЕЭС составляла от 15 до 30% [6]. К 2018 г. эта доля снизилась до 10-15% в странах Западной Европы и до 15-20% в странах Восточной Европы, вошедших в состав ЕС в 2000-х годах. [7].

<sup>7</sup> Для каждого вида сельхозпродукции в начале маркетингового года устанавливались интервенционная и пороговая цены. Интервенционная цена (*intervention price*) – это гарантированная цена, по которой интервенционные агентства стран-членов ЕЭС закупали и хранили местную продукцию, соответствующую установленным стандартам качества. Закупочные интервенции поддерживали минимальные цены на аграрных рынках внутри Сообщества в периоды избыточного предложения и финансировались из бюджета ЕЭС. Пороговая цена (*sluiceway price*) – это минимальная цена, по которой на рынке ЕЭС могла продаваться импортная продукция. Эта цена была верхней границей цен на едином рынке, что стимулировало его участников покупать продукцию, произведенную в ЕЭС (и/или инвестировать в развитие внутреннего производства) [4].

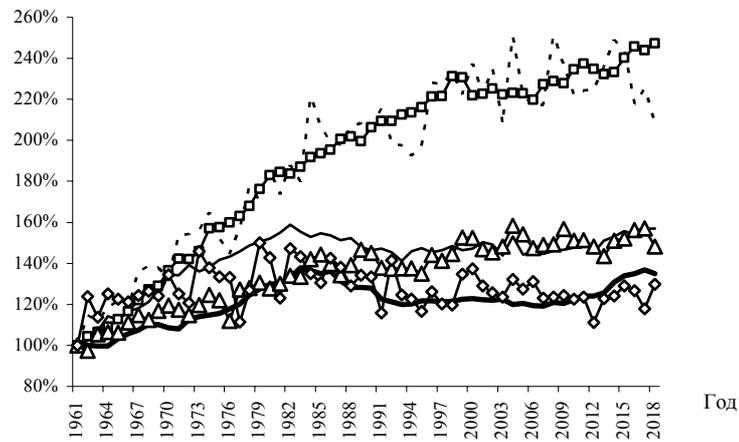


Рис. 1. Индексы физических объемов производства аграрной продукции в Евросоюзе (15 стран-членов до расширения 2004 г., 100% = уровень 1961 г.):  
 — молоко; —□— мясо всех видов; —△— яйца; ---- зерновые культуры;  
 —△— овощи; —◇— фрукты

Источники: Faostat [8], расчеты авторов

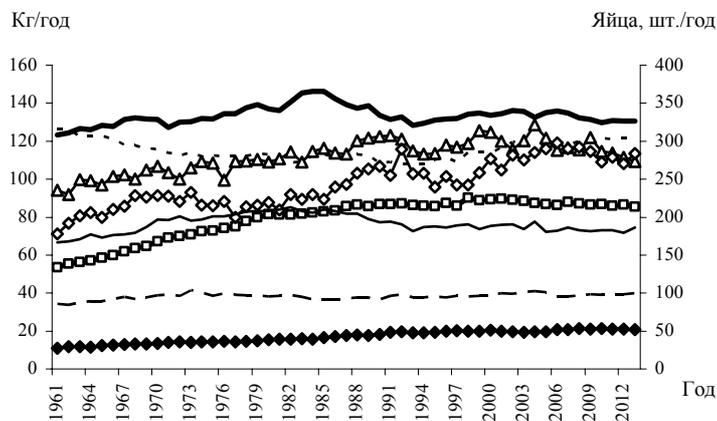


Рис. 2. Среднедушевое потребление базовых продуктов питания в Евросоюзе (15 стран-членов до расширения 2004 г):

—□— мясо всех видов; ---- продукты переработки зерна; —△— овощи;  
 —◇— фрукты; —◆— растительные масла; --- сахар;  
 правая шкала: —□— молокопродукты (в пересчете на молоко); —△— яйца

Источники: Faostat [8], расчеты авторов.

Активное развитие сельского хозяйства в эти годы привело к тому, что ЕС превратился из нетто-импортера в крупного нетто-экспортера по таким видам агропродовольственной продукции, как мясо, молочная продукция, яйца, зерно, сахар (рис. 3). Таким образом, политика поддержки аграрного сектора позволила заметно снизить зависимость от импорта продовольствия. Вместе с тем, поскольку внутренние цены на сельхозпродукцию в ЕС существенно превышали уровень мировых цен, то для реализации соответствующих излишков требовались значительные по объемам экспортные субсидии.

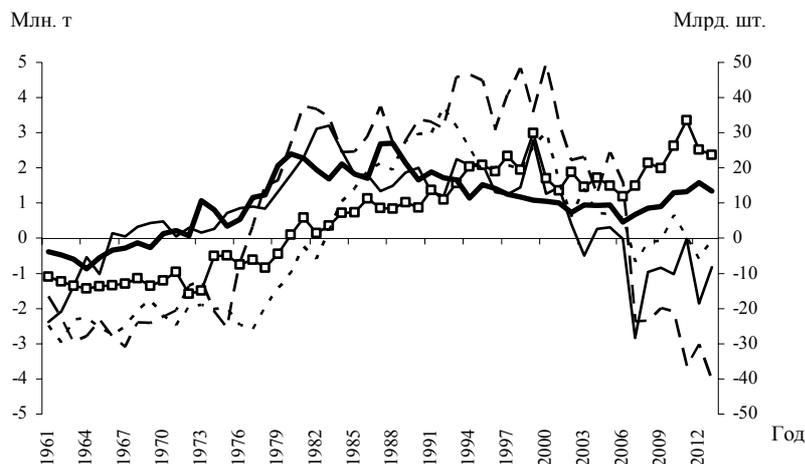


Рис. 3. Чистый экспорт отдельных видов аграрной продукции из Евросоюза (15 стран-членов до расширения 2004 г.):  
 -□- мясо всех видов; --- сахар; — яйца;  
 правая шкала: ——— молокопродукты (в пересчете на молоко); ..... продукты переработки зерна

Источники: Faostat [8], расчеты авторов.

**Второй этап** (вторая половина 1980-х – первая половина 2000-х годов). Рост сельхозпроизводства в ЕС (к 1984 г. – примерно на 25% в растениеводстве и 35% в животноводстве относительно уровня 1960 г. [4]) способствовал достижению высоких показателей потребления и самообеспечения базовыми продовольственными товарами. Это свидетельствовало об ус-

пехе в реализации целевых установок ЕСХП в сфере продовольственной безопасности.

Вместе с тем, наращивание объемов аграрного производства вызвало увеличение расходной части бюджета ЕС в связи с ростом затрат на закупку и хранение сельскохозяйственной продукции в интервенционных фондах, а также на реализацию излишков на внешних рынках с помощью экспортных субсидий. В условиях снижения напряженности в сфере продовольственного обеспечения внутреннего рынка и приближения его к состоянию физического насыщения задача стимулирования роста в сельском хозяйстве перестала быть актуальной – приоритетной стала задача минимизации рисков перепроизводства и повышения ценовой конкурентоспособности европейских сельхозпроизводителей на внешних рынках, что уменьшило бы расходы ЕС на экспортные субсидии.

Важным фактором, предопределившим пересмотр целевых установок и механизмов ЕСХП, стало давление со стороны торговых партнеров ЕЭС в ходе многосторонних торговых переговоров Уругвайского раунда в рамках Всемирной торговой организации (были начаты в 1986 г.) из-за запретительных импортных пошлин и регулярной практики субсидирования экспорта.

В результате на данном этапе были приняты следующие решения по корректировке ЕСХП:

- в 1984 г. введены квоты на производство молока, устанавливаемые для каждой из стран-участниц ЕЭС (на их основе определялись индивидуальные квоты для отдельных сельхозпроизводителей), а также дополнительный налог в размере 115% целевой цены на тот объем молока, который поставлялся на общий рынок сверх квоты;
- для остальных продуктов в 1986 г. введен гарантируемый порог производства («Максимально гарантированное количество»), при превышении которого производители облагались дополнительным налогом совместной ответственности в размере 1,5%, а целевая цена, в привязке к которой рассчитывались объемы господдержки, уменьшалась на следующий год на 3%;
- в 1988 г. запущена добровольная программа выведения земли из сельскохозяйственного производства (Five-Year Voluntary Set-Aside Scheme), в соответствии с которой фермеры получали рентные платежи и освобождались от уплаты налога совместной ответственности, если выводили-

ли не менее 15% площади своих сельскохозяйственных земель сроком на пять лет;

- в 1992 г. утверждена реформа МакШерри: вводилась система прямых платежей, которые должны были поддерживать доходы сельхозпроизводителей при одновременном снижении гарантированных цен на аграрную продукцию и обязательном расширении площадей необрабатываемой земли<sup>8</sup>;
- в декабре 1999 г. принят План действий 2000 (Agenda 2000), в рамках которого было согласовано дальнейшее сокращение гарантированных цен<sup>9</sup> (с частичной компенсацией выпадающих доходов производителей посредством прямых выплат), а также введен принцип «модуляции», предполагавший, что бюджетные средства, предусмотренные для поддержки цен и доходов фермеров, могли перенаправиться странами-членами ЕС на финансирование программ развития сельских территорий.

Описанные нововведения не смогли сократить совокупные расходы ЕС на финансирование ЕСХП – напротив, они даже росли, поскольку механизмы регулирования цен (т.е. поддержки сельского хозяйства преимущественно за счет потребителей) замещались механизмами прямой бюджетной поддержки доходов сельхозпроизводителей (рис. 4). Вместе с тем, рост производства в большинстве секторов сельского хозяйства прекратился или значительно замедлился (см. рис. 2), что уменьшило масштабы перепроизводства и расходы на субсидирование экспорта (это позволило ЕС выполнить обязательства, принятые в рамках Уругвайского раунда).

<sup>8</sup> В частности, реформа МакШерри снижала цены на зерновые культуры на 29%, но производители получали прямые компенсационные платежи на гектар обрабатываемой земли, которые были привязаны к исторической урожайности. Для фермеров необрабатываемая земля должна была составлять 15% площади сельскохозяйственных угодий, за исключением хозяйств, производивших менее 92 тонн зерна. Цены на говядину и телятину были снижены на 15%, а фермерам предоставлялись прямые платежи на голову скота. Реформа МакШерри включала агроэкологические меры и меры по лесоразведению, а также по поддержке досрочного выхода фермеров на пенсию, которые должны были совместно финансироваться Евросоюзом и государствами-членами. Они заложили основу для «второго столпа» ЕСХП – политики развития сельских территорий (Pillar II), наряду с «первым столпом» – мерами по управлению рынком и поддержке доходов фермеров [4].

<sup>9</sup> В частности, минимальные цены на говядину были снижены на 20%, на зерновые культуры – на 15%, на сливочное масло – на 10%. [4].

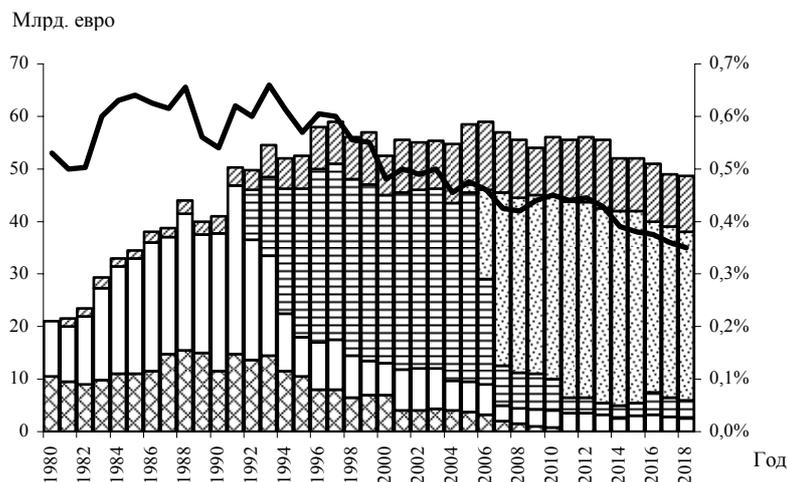


Рис. 4. Расходы на финансирование Единой сельскохозяйственной политики (в постоянных ценах 2011 г.) и их доля в общем объеме ВВП ЕС (—):  
 ▨ поддержка развития сельских территорий; ▩ несвязанные прямые платежи;  
 ▤ связанные прямые платежи; □ прочая поддержка цен;  
 ▧ экспортные субсидии

Источник: Европейская Комиссия [9].

**Третий этап** (вторая половина 2000-х – 2010-е годы). В этот период проводились реформы ЕСХП, нацеленные на ограничение расходов по поддержке сельского хозяйства<sup>10</sup> (в контексте вступления в ЕС стран Восточной Европы в 2004 и 2007 гг.), а также на выстраивание равноправной и рыночно ориентированной системы торговли сельхозпродукцией, которая исключала бы элементы, создающие диспропорции в международной торговле.

В частности, реформа Фишлера (принята в июне 2003 г.) предполагала замещение субсидий, которые формировались в привязке к объемам выпуска, операционным и капитальным затратам или прочим производственным показателям (так называемая «связанная поддержка», *coupled payments*), прямыми платежами, не связанными с производственным процессом («несвязанная поддержка», *decoupled payments*). Также этой реформой предусматривалось поэтапное повышение квот на производство

<sup>10</sup> В начале 2000-х гг. на финансирование ЕСХП приходилось 40-45 млрд. евро (в текущих ценах), что составляло около 45-50% общих расходов бюджета ЕС.

молока с полным отказом от них в 2015 г. и уменьшение интервенционных цен на молочную продукцию [5].

Реформа 2013 г. сокращала сложившиеся различия в уровнях платежей, которые получали фермеры отдельных стран и регионов (вводилась новая единая схема платежей, которая исключала ссылки на доходы предыдущих периодов). Тем самым обеспечивалась сбалансированность поддержки, ее более равномерное распределение между старыми и новыми членами ЕС.

**Преимущества и недостатки ЕСХП.** Вопрос об эффективности аграрной политики Евросоюза является достаточно сложным, дискуссионным.

С одной стороны, поставленные цели (обеспечение устойчивого предложения преимущественно европейской агропродовольственной продукции в объемах, достаточных для удовлетворения потребностей внутреннего рынка; поддержание занятости и высокого уровня жизни в сельской местности; сохранение сложившегося сельского уклада) последовательно выполнялись. На данный момент агропромышленный комплекс ЕС характеризуется передовым уровнем технологий и высоким качеством выпускаемой продукции.

С другой стороны, можно выделить ряд проблем, которые возникали при реализации ЕСХП. Во-первых, с момента запуска ЕСХП и до настоящего времени расходы на ее финансирование оставались высокими. В последние годы они составляли около 55 млрд. евро. Если же учесть нагрузку, которую несли европейские потребители (ввиду более высоких внутренних цен по сравнению с ценами мирового рынка), то, по оценкам Организации экономического сотрудничества и развития, объемы поддержки сельского хозяйства в ЕС достигали в 2010-2017 гг. 80-90 млрд. евро (рис. 5), а с учетом затрат на развитие сельской инфраструктуры, научные исследования и трансфер технологий, стимулирование внутреннего спроса – 90-100 млрд. евро в год<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Здесь представлены соответствующие оценки ОЭСР для показателя *Total Support Estimate (TSE)*, учитывающего перечисленные направления господдержки. Для сравнения: для России аналогичные оценки совокупной поддержки сельского хозяйства составляли в 2010-2017 гг. около 10-12 млрд. евро (в пересчете по среднегодовому курсу евро к рублю).

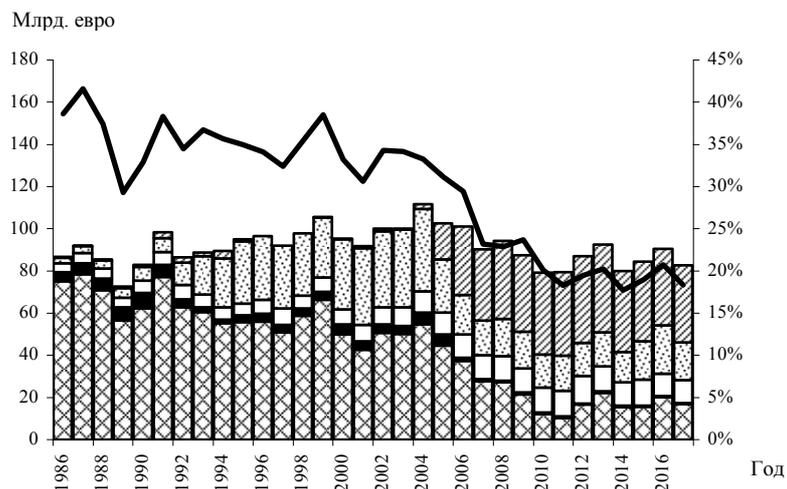


Рис. 5. Объемы господдержки сельхозпроизводителей в Евросоюзе (28 стран, Producer Support Estimate, PSE, в текущих ценах):  
 ▨ поддержка за счет регулирования рынка (Market Price Support);  
 ■ связанная поддержка (в привязке к выпуску); □ связанная поддержка (в привязке к затратам); ▤ связанная поддержка (в привязке к прочим текущим показателям); ▩ несвязанная поддержка и прочие платежи;  
 — поддержка производителей/доходы производителей

Источник: OECD Producer and Consumer Support Estimates database [10].

Примечание: Producer Support Estimate – индикатор, разработанный Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) для оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства в отдельных странах и учитывающий как прямые бюджетные платежи и льготы, так и поддержку за счет мер по регулированию рынков (Market Price Support), формирующих различия между внутренними и мировыми ценами.

Во-вторых, выбранные механизмы ЕСХП (импортные пошлины, экспортные субсидии) предопределяли не только высокую финансовую нагрузку на европейских потребителей и значительные бюджетные расходы, но и сложности в переговорах с торговыми партнерами ЕС.

В-третьих, несмотря на то, что можно проследить процесс эволюции ЕСХП, процедуры выработки коллективных решений оставались достаточно сложными, а реформы оказывались несколько запоздалыми. Отчасти именно эта негибкость, неспособность оперативно корректировать политику при возникновении тех или иных проблем (например, перманентного аграрного перепроиз-

водства) обусловила высокие затраты на финансирование ЕСХП. Здесь также можно отметить многочисленные противоречия, которые проявлялись как между странами-членами ЕС (в частности, в вопросах финансирования и распределения поддержки, где существовали серьезные разногласия между странами-донорами, взносы которых превышали поступления по различным программам ЕСХП, и странами-реципиентами), так и внутри отдельных стран ЕС (сопротивление со стороны фермерского лобби при реализации принятых на наднациональном уровне компромиссных решений по реформированию ЕСХП). Эти противоречия усиливались по мере расширения ЕС. Если шесть государств, подписавших Римский договор 1957 г., имели достаточно близкие позиции относительно политики развития сельского хозяйства, то уже последующие расширения ЕЭС в 1970-х и 1980-х годах заметно снизили эту однородность представлений о приоритетах аграрной политики. Три страны Северной Европы (Великобритания, Ирландия и Дания), которые присоединились к ЕЭС в 1973 г., были более ориентированы на свободную торговлю, тогда как три новых члена, вошедшие в ЕЭС в 1980-х годах (Греция, Испания, Португалия), имели технологически и структурно слабые сельскохозяйственные секторы и требовали более высокого уровня господдержки. Со вступлением в ЕС стран Восточной Европы – с менее развитым сельским хозяйством и экономикой – процесс выработки согласованных (компромиссных) решений в агропродовольственной сфере усложнился еще сильнее.

Неравные условия поддержки и ведения сельского хозяйства, которые были согласованы при расширении ЕС в 2004 г. (для новых стран-членов был предусмотрен переходный период, в течение которого поддержка составляла сначала 25%, а затем 50% уровня стран «старой» Европы притом, что действовали все жесткие стандарты производства и качества продукции) обусловили кризисное развитие аграрного сектора в присоединившихся странах [11]. Это создало предпосылки для требования повышенной поддержки фермеров этих стран в будущем – в качестве компенсации потерь переходного периода, что формирует еще одну линию противоречий внутри ЕС.

Меры по стимулированию внутреннего аграрного производства были центральным элементом политики продовольственной безопасности в ЕС. Вместе с тем, они дополнялись механизмами

адресной социальной помощи малообеспеченным слоям населения. В отличие от сельскохозяйственной политики, социальная политика в ЕС в настоящее время не гармонизирована и характеризуется заметными различиями на уровне отдельных стран-участниц ЕС. Основной акцент при решении социальных проблем в европейских странах делается на выравнивании уровня жизни населения с помощью пособий. Для этих целей создана развитая система социальной защиты, включающая различные виды социальных пособий. Механизмы продовольственной помощи в ЕС существуют (в частности, в 1987-2013 гг. действовала Европейская программа продовольственной помощи малоимущим, а в 2015 г. вместо нее был создан специальный Европейский фонд помощи, обеспечивающий поддержку низкодоходных групп населения в наиболее бедных странах ЕС). Вместе с тем, программы продовольственной помощи в ЕС не получили такого размаха, как, например, в США, где действует масштабная программа продовольственных талонов (Supplemental Nutrition Assistance Program, SNAP). При этом заметную роль в повышении доступности продовольственной продукции для бедного населения в ЕС играют различные благотворительные организации. В частности, в Германии с 1993 г. функционирует некоммерческая общественная организация Tafel, которая финансируется за счет пожертвований и занимается продажей продовольственных товаров с истекающим сроком годности по очень низким ценам (на уровне 10-30% от первоначальной стоимости продуктов). Ее помощью пользуется более 1,5 млн. чел., а для обслуживания в Tafel необходимо предоставить справку о материальном положении [12]. В Великобритании, Франции и многих других европейских странах аналогичная социальная поддержка оказывается через систему продовольственных банков, также аккумулирующих продукцию с истекающим сроком годности.

\* \* \*

Траектория развития экономической интеграции в рамках ЕАЭС в целом схожа с траекторией развития ЕС. В настоящее время между странами ЕАЭС осуществляется свободное пере-

мещение товаров без применения таможенного декларирования<sup>12</sup>. В последние несколько лет были согласованы правила субсидирования сельского хозяйства<sup>13</sup>, принят единый Таможенный кодекс ЕАЭС, унифицированы технические регламенты на пищевую продукцию, созданы общие информационные ресурсы в АПК. Кроме того, Россия и Беларусь вводят общую систему электронной ветеринарной сертификации продовольственной продукции, которая обеспечит ее прослеживаемость «от поля до прилавка» и создаст возможности для борьбы с фальсификатом. Таким образом, с одной стороны, в ЕАЭС уже есть некоторые элементы организации единого агропродовольственного рынка, характерные для ЕС, но с другой стороны, сохраняется большой потенциал дальнейшего повышения уровня экономической интеграции – в частности, гармонизации (унификации) сельскохозяйственной политики и/или создания наднациональных институтов, необходимых для совместного управления процессами развития АПК и регулирования аграрных рынков.

В нынешнем («промежуточном») положении – когда границы внутри ЕАЭС уже относительно «прозрачны», а эффективные механизмы регулирования совместного аграрного производства и общего внутреннего рынка еще не выстроены – между нашими странами возникают серьезные разногласия. Они касаются вопросов обеспечения «равных условий конкуренции» между сельхозпроизводителями ЕАЭС и минимизации ее негативных последствий для устойчивого развития национальных агропродовольственных систем и сельских территорий. С целью совместного планирования спроса и предложения на общем рынке страны-участницы ЕАЭС ежегодно согласовывают прогнозные балансы, которые регламентируют объемы взаимных поставок базовых видов агропродовольственной продукции. Но эти балансы являются индикативными, не сопровождаются заключением юриди-

<sup>12</sup> Хотя и существует регулярная практика введения Россией временных запретов на ввоз агропродовольственной продукции из стран-партнеров по ЕАЭС (прежде всего, Беларуси и Казахстана) «якобы» в связи с нарушением технических регламентов. Такие ограничения успешно оспариваются в рамках процедур согласования споров, предусмотренных Договором о ЕАЭС.

<sup>13</sup> В соответствии с этими правилами, должно быть исключено применение мер поддержки, в наибольшей степени искажающих торговлю (аналог мер «красной корзины» ВТО), и ограничено использование мер, искажающих торговлю (аналог мер «желтой корзины» ВТО). Для Армении и Кыргызстана разрешенный уровень поддержки составляет 5% валовой стоимости произведенной сельхозпродукции; для Казахстана – 8,5%; для России – 5% (при этом в 2012-2018 гг. было предусмотрено снижение объемов подобной поддержки с 9 до 4,4 млрд. долл. – в связи с обязательствами, принятыми РФ при вступлении во Всемирную торговую организацию); для Беларуси – 10% [13].

чески обязывающих соглашений и потому не соблюдаются. Беларусь практически ежегодно существенно превышает утвержденные показатели по производству и вывозу в Россию молочной продукции, мяса, сахара. [14] Большая часть договоренностей в рамках ЕАЭС в агропродовольственной сфере не носит обязательный характер, а продвижение в направлении углубления интеграции идет крайне тяжело и преимущественно по техническим вопросам (унификация правил обращения и производства племенной продукции и семян, обращения складских свидетельств и т.д.) [11]. Также сохраняются различия в методических подходах к оценке уровня поддержки сельскохозяйственного производства, что фактически девальвирует принятые в ЕАЭС соглашения по ограничению использования мер, искажающих торговлю<sup>14</sup>.

В условиях фактического отсутствия конструктивного диалога по этим вопросам основным механизмом минимизации негативных эффектов от конкуренции сельхозпроизводителей внутри ЕАЭС (вытеснения производителей одних стран ЕАЭС поставщиками из других стран ЕАЭС и ухудшения социально-экономической обстановки в сельских районах с сокращающимся аграрным производством) становятся технические ограничения на ввоз агропродовольственной продукции из стран-партнеров по ЕАЭС, которые противоречат замыслу евразийской экономической интеграции.

Реальный переход к согласованной сельскохозяйственной политике – как естественный выход из сложившейся ситуации – означает делегирование полномочий национальных правительств на наднациональный уровень, т.е. утрату части суверенитета. Для принятия такого решения всеми странами ЕАЭС требуется, во-первых, политическая воля и стремление к партнерским, взаимовыгодным отношениям, во-вторых, понимание преимуществ, рисков и потерь в случае более тесной интеграции<sup>15</sup>, в-третьих, компромиссный вариант согласованной политики, учитывающий интересы всех участников. Этот вариант должен быть более привлекательным по сравнению со сценариями сохранения статус-

<sup>14</sup> Например, Беларусь при расчете валовой стоимости сельскохозяйственной продукции учитывала продукцию пищевой промышленности, что приводило к занижению оценок уровня поддержки (относительно стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции) в два раза. Существует также проблема непрозрачности и/или недоступности данных об объемах федеральной и региональной господдержки в ЕАЭС [14, с. 63-64].

<sup>15</sup> При этом следует учитывать выгоды и риски не только для сельского хозяйства (возможности расширения вывоза и ввоза продукции АПК из стран-партнеров по ЕАЭС), но и влияние на экономическую и физическую доступность продовольствия для населения в различных регионах, а также на качество и ассортиментное разнообразие предложения.

кво или сворачивания интеграционных процессов. Демонстрация позитивного опыта ЕС, где ЕСХП родилась также в результате тяжелой и многолетней дискуссии европейских стран, представляется важным аргументом в пользу углубления интеграции в ЕАЭС. В экспертном сообществе есть предложения по организации сельскохозяйственной политики и регулирования агропродовольственных рынков ЕАЭС по образу и подобию ЕС<sup>16</sup>. Эти предложения подразумевают: 1) формирование общего аграрного бюджета с финансированием его странами ЕАЭС пропорционально масштабу своих экономик; 2) принятие единых правил поддержки сельхозпроизводителей во всех странах ЕАЭС, с фокусированием ее на малых и средних хозяйствах; 3) совместное жесткое регулирование аграрного импорта из третьих стран; 4) формирование единого рынка ключевых видов агропродовольственной продукции – с общей поддержкой цен и национальными квотами на производство тех продуктов, для которых велики риски перепроизводства.

Трудно отрицать необходимость выработки механизмов согласования планов и механизмов развития национальных АПК (для предотвращения ситуаций разбалансировки общего агропродовольственного рынка). Но при этом необходимо обратить внимание на следующие *риски и сложности переноса опыта европейской интеграции в практику регулирования сельского хозяйства и аграрных рынков ЕАЭС*.

*Во-первых*, сильно различаются «стартовые позиции» стран ЕАЭС: масштабы и уровень развития экономики в целом и агропромышленного комплекса в частности, острота проблем продовольственного обеспечения, вес сельского хозяйства в экономике и в структуре занятости населения, зависимость от импорта и другие аспекты, определяющие концептуальные представления о приоритетах в агропродо-

---

<sup>16</sup> «ЕЭП (организация-предшественник ЕАЭС – прим. авт.) должен стать аналогом не ВТО, а Европейского союза. В связи с этим и правила вступления, выхода и функционирования ЕЭП должны быть аналогичны тем, которые действуют в ЕС или действовали в период создания Европейского экономического сообщества в середине XX века» [14, с.79].

«Европейский опыт формирования общего аграрного рынка наглядно показывает, что существуют действенные экономико-правовые и институциональные механизмы для повышения уровня сельхозпроизводства и продовольственной безопасности в регионе. Может ли такой опыт быть применен к ЕАЭС, где начинается процесс создания аграрного рынка? Ответ напрашивается сам собой: определенно может, но только если изначально будут учтены ключевые принципы построения аграрного рынка. К этим принципам относятся: единство рынков, приоритетность собственной аграрной продукции и финансовая солидарность» [11].

вольственной сфере<sup>17</sup>. В этих условиях перевод полномочий по проведению аграрной политики на наднациональный уровень может серьезно усложнить процесс управления – выработка согласованных решений на паритетных началах будет сложной задачей.

*Во-вторых*, в силу того, что наши страны находятся на разных этапах развития АПК и сталкиваются с существенно различающимися вызовами, не может быть выработан универсальный эффективный механизм решения их актуальных проблем в агропродовольственной сфере. В рамках единой аграрной политики может быть учтена специфика отдельных стран (как это сделано, например, в ЕС), но заметно ограничивается пространство выбора мер регулирования и поддержки АПК. В связи с этим перспективная аграрная политика каждой из стран ЕАЭС, на наш взгляд, должна сохранить гибкость и определенную «независимость».

*В-третьих*, существуют объективные сложности для реализации варианта развития АПК ЕАЭС по образу и подобию ЕС – т.е. за счет поддержания сравнительно высокого уровня внутренних цен. В отдельных сегментах агропродовольственного рынка внутренние цены уже заметно превышают уровень мировых цен, а экономическая доступность ряда продуктов питания остается низкой – особенно в странах с бедным населением (Кыргызстане и Армении). Дополнительный рост цен на продовольствие, вероятно, приведет к сокращению внутреннего спроса<sup>18</sup>. Государственная поддержка аграрного сектора на равных условиях – с учетом сильных различий в бюджетных возможностях стран ЕАЭС – может осуществляться либо при низких ее относительных уровнях, либо при масштабном перераспределении ресурсов в пользу менее экономически развитых стран. Аналогичные сложности будут возникать и при запуске программ адресной поддержки бедного населения.

Кроме того, потенциал жесткого регулирования аграрного импорта из третьих стран в ЕАЭС уже в значительной степени использован (квоты на ввоз мяса, высокие пошлины на импорт сахара, продуктовые контрсанкции России в отношении стран Запада). Объемы такого импорта малозначимы, а меры по его ограничению могут быть

<sup>17</sup> В отличие от стран ЕАЭС, страны ЕС представляются гораздо более однородной группой – и по размерам экономики (а значит, и по взносам в общий фонд), и по ситуации на агропродовольственном рынке, и по представлениям о задачах аграрной политики.

<sup>18</sup> В этой области, на наш взгляд, могут быть успешными лишь точечные изменения – например, борьба с оборотом фальсифицированной молочной продукцией в ЕАЭС приведет к некоторому повышению цен на натуральную продукцию, но этот процесс будет сопровождаться повышением качества товаров, представленных на рынке.

эффективными лишь в некоторых сегментах – например, ужесточение условий ввоза определенных видов растительных масел (прежде всего, пальмового) могло бы повысить спрос на сырое молоко и позитивно отразиться на развитии молочного скотоводства.

*В-четвертых*, еще не сформированы общесистемные предпосылки для того, чтобы перенос опыта ЕС в практику ЕАЭС был успешным. В связи с этим отдельные меры, эффективные в ЕС, оказываются малоэффективными в условиях наших стран. К примеру, механизм закупочных и товарных интервенций на зерновом рынке, идея которых была заимствована из практики ЕС и США (где они успешно выполняли функцию удержания внутренних цен в установленном коридоре и тем самым гарантировали определенный уровень доходов сельхозпроизводителей), в России на этапе законодательного оформления трансформировался таким образом, что в большей степени стал отражать интересы не сельхозпроизводителей, а оператора интервенций и финансового блока Правительства<sup>19</sup>. Возврат к первоначальному замыслу должен сделать механизм интервенций более полезным для регулирования цен на внутреннем зерновом рынке и поддержки доходов сельхозпроизводителей. Вместе с тем, нужно учесть и снизить риски перманентного аграрного перепроизводства и накопления избыточных запасов – например, за счет установления достаточно низкого уровня интервенционных цен и их корректировки на следующий год в привязке к объемам переходящих запасов. Важным направлением развития в контексте потенциального повышения масштабов интервенций станет также преодоление актуальных ограничений по мощностям хранения зерна.

В ряде секторов (например, в молочном скотоводстве) мог бы использоваться опыт ЕС по управлению производством с помощью производственных квот и штрафов за их превышение. Но вызывает сомнение эффективность этих мер в условиях отсутствия механизмов контроля за объемами аграрного производства в

<sup>19</sup> *Вместо приобретения и продажи зерна по ранее утвержденным гарантированным минимальным и максимальным ценам был предложен и принят механизм аукциона с понижением цены (в случае закупочных интервенций) и с повышением цены (в случае товарных интервенций). Вследствие этого в ходе закупочных интервенций цены опускались существенно ниже «нижней границы ценового коридора» (стартовой цены аукциона), а в ходе товарных интервенций – поднимались выше «верхней границы ценового коридора». Таким образом, первоначальная задача поддержания гарантированного уровня доходов сельхозпроизводителей не выполнялась, но увеличивалась маржа оператора интервенций (Объединенной зерновой компании, ОЗК) при реализации ранее закупленного зерна и достигалась экономия бюджетных средств, выделяемых на закупку и хранение зерна.*

ЕАЭС – даже при стремлении стран ЕАЭС обеспечить этот контроль. Аналогичные сложности будут возникать при попытках применения в ЕАЭС принципа перекрестного соответствия, согласно которому в ЕС государственная поддержка предоставляется сельхозпроизводителям в том случае, если они выполняют экологические обязательства. Увязка поддержки с необходимостью соблюдать определенные производственные стандарты могла бы обеспечить более высокое качество продовольственной продукции в ЕАЭС и устойчивость сельского хозяйства в долгосрочной перспективе. Но для этого, прежде всего, нужно выстроить эффективную систему контроля за соблюдением производственных стандартов, а также систему контроля качества агропродовольственной продукции на едином рынке и прослеживаемости ее «от поля до прилавка».

*В-пятых*, эффективный перенос механизмов ЕСХП в практику ЕАЭС возможен только в случае содержательного подобию проблемных ситуаций в ЕС (на соответствующем этапе развития) и ЕАЭС. Использование конкретных мер в ЕС определялось спецификой задач и ограничений соответствующего исторического этапа. Иными словами, каждый механизм ЕСХП формировался как ответ на вызовы, возникавшие в сложившейся системе регулирования. Например, экспортные субсидии были необходимы для реализации излишков европейской сельскохозяйственной продукции на внешних рынках в ситуации перманентного аграрного перепроизводства, большого разрыва между ценами внутреннего и мирового рынка и высоких объемов накопленных запасов в интервенционных фондах. Для наших стран эти проблемы не актуальны, что снижает потенциал использования экспортных субсидий<sup>20</sup>.

Другой пример – переход от ценовой поддержки к практике прямых платежей сельхозпроизводителям, который был обусловлен необходимостью поддержания доходов фермеров в ситуации снижения экспортных субсидий и приближения цен внутреннего рынка ЕС к мировым ценам. В ЕАЭС для обоснования прямого субсидирования сельского хозяйства не может использоваться исторический принцип (предполагающий сохранение доходов сельхозпроизводителей на ретроспективном уровне) – требуется проактивная логика, учитывающая задачи структурно-технологической модернизации АПК.

<sup>20</sup> Хотя для отдельных регионов (например, для Сибири и Урала) меры по стимулированию экспорта зерна – прежде всего, за счет субсидирования затрат на перевозки железнодорожные перевозки – могут оказываться эффективными при снятии напряженности на локальных рынках с перманентным избыточным предложением зерна.

Важно отметить, что даже успешный перенос механизмов ЕСХП в практику сельскохозяйственной политики ЕАЭС не является гарантией решения современных проблем продовольственного обеспечения. Представление о ЕСХП как о главном факторе развития сельского хозяйства в ЕС не совсем корректно. Ключевой предпосылкой к росту внутреннего аграрного производства стал общеэкономический рост в странах ЕС и повышение доходов европейских потребителей, которое позволило им наращивать расходы на продовольствие даже в условиях высоких внутренних цен на него. Таким образом, ЕСХП сформировала механизм перераспределения в аграрный сектор финансовых ресурсов, необходимых для его расширенного воспроизводства, но в условиях низких темпов экономического роста такая политика была бы существенно менее эффективной.

Связь динамики аграрного производства с общей ситуацией в экономике, с режимом ее развития, с темпами роста доходов населения и других хозяйствующих субъектов имеет большое значение и в контексте разработки согласованной сельскохозяйственной политики в ЕАЭС. Стагнация в развитии экономик наших стран станет источником существенных ограничений в отношении выбора целевых установок и инструментов агропродовольственной политики. В то же время политика стимулирования экономического роста может выступать в качестве важнейшей предпосылки для расширения пространства выбора вариантов сельскохозяйственной политики.

Кооперация в процессе развития агропродовольственного рынка ЕАЭС крайне важна, но она не обязательно должна принимать форму интеграции по типу ЕС. Существуют альтернативные сценарии кооперации, допускающие согласование планов развития национальных АПК и сопряженных секторов экономики и совместную реализацию взаимовыгодных проектов без создания наднациональных институтов управления и унификации аграрной политики. Например, общие усилия по увеличению мощностей по перевалке зерна на экспорт в портовых терминалах на побережье Черного и Азовского морей могли бы смягчить существующие между Россией и Казахстаном противоречия относительно обеспечения равного доступа к экспортной инфраструктуре и создать потенциал для развития зернового хозяйства в режиме экспортной экспансии. Анализ перспектив роста совместного производства и потребления молочной продукции в ЕАЭС мог бы дать представление о значимости рисков перепроизводства и возможностях

их минимизации за счет мер социально-экономической политики – в частности, запуска программ стимулирования внутреннего спроса со стороны низкодоходных домашних хозяйств. Такая политика позволила бы обеспечить устойчивость развития молочного скотоводства в странах ЕАЭС, смягчить разногласия в этой сфере (прежде всего, между Россией и Беларусью) и добиться реального прогресса в решении проблем продовольственного обеспечения.

Гибкость и свобода в принятии оперативных решений может оказаться важнее тех преимуществ, которые можно получить в сценарии глубокой экономической интеграции.

### Литература и информационные источники

1. *Treaty establishing the European Economic Community*. 2019. Режим доступа: [https://www.cvce.eu/obj/treaty\\_establishing\\_the\\_european\\_economic\\_community\\_rome\\_25\\_march\\_1957-en-ccaba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html](https://www.cvce.eu/obj/treaty_establishing_the_european_economic_community_rome_25_march_1957-en-ccaba28-0bf3-4ce6-8a76-6b0b3252696e.html)
2. Римская декларация о всемирной продовольственной безопасности. Всемирный продовольственный саммит. Рим. 1996. <http://www.fao.org/docrep/003/w3613e/w3613e00.htm>
3. Fennell, R. (1997). *The common agricultural policy – Continuity and change*. Clarendon Press, Oxford, U.K.
4. Lissitsa, A., Luika, O., Gagajuk, T., Kvačesa, S. (2006). Единая Аграрная Политика Европейского Союза – путь становления и принципы функционирования. [Электронный ресурс]. Leibniz Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe, 92. Режим доступа: <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/28467/1/517496712.pdf>
5. Burrell, A. (May 2009). *The CAP: Looking Back, Looking Ahead*. *Journal of European Integration*, 271-289.
6. Zahrt V. (2011) *Food security and the EU's Common Agricultural Policy: facts against fears* // ECiPE working paper [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ecipe.org/wp-content/uploads/2014/12/food-security-and-the-eus-common-agricultural-policy-facts-against-fears.pdf>
7. База данных Eurostat: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/mui/show.do?query=BOOKMARK\\_DS-423035\\_QID\\_-5495103F\\_UID\\_-3F171EB0&layout=COICOP,B,X,0;GEO,L,Y,0;UNIT,L,Z,0;TIME,C,Z,1;INDICATORS,C,Z,2;](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/mui/show.do?query=BOOKMARK_DS-423035_QID_-5495103F_UID_-3F171EB0&layout=COICOP,B,X,0;GEO,L,Y,0;UNIT,L,Z,0;TIME,C,Z,1;INDICATORS,C,Z,2)
8. База данных Продовольственной и сельскохозяйственной организации [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.fao.org/faostat/en/#data>
9. *CAP expenditure and CAP reform path* [Электронный ресурс]. Европейская комиссия. Режим доступа: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/farming/documents/cap-expenditure-graph2_en.pdf)
10. *OECD Producer and Consumer Support Estimates database* [Электронный ресурс]. Организация экономического сотрудничества и развития. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://www.oecd.org/unitedstates/producerandconsumersupportestimatesdatabase.htm#country>
11. Шкуренко А.В. Формирование общего аграрного рынка в ЕС: уроки для Евразийского Экономического Союза // *Евразийская экономическая интеграция*. 2015. № 4 (29). С. 73-94.
12. Пучкова С.А., Решетникова Е.Г. Особенности организации продовольственной помощи в странах Евросоюза // *Закономерности развития региональных агропродовольственных систем*. 2017. № 1. С. 103-107.
13. *Три года интеграции: согласованная агропромышленная политика Евразийского экономического союза* [Электронный ресурс] / Евразийская экономическая комиссия, 2018. Режим доступа: [http://eec.eaemion.org/ru/docs/Documents/Три%20года%20интеграции%20-%20согласованная%20агропромышленная%20политика%20ЕАЭС%20\(2018%20год;%20PVC\).pdf](http://eec.eaemion.org/ru/docs/Documents/Три%20года%20интеграции%20-%20согласованная%20агропромышленная%20политика%20ЕАЭС%20(2018%20год;%20PVC).pdf)
14. Шагайда Н.И., Узун В.Я., Янбых Р.Г., Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Карлова Н.А. Оценка рисков реализации соглашения ЕЭП по сельскому хозяйству для России [Электронный ресурс] / Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, 2015. Режим доступа: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2624599](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2624599)