

# ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕГО АГРАРНОГО РЫНКА В ЕС: УРОКИ ДЛЯ ЕВРАЗИЙСКОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОЮЗА



Андрей Шкуренко

Андрей Валерьевич Шкуренко — научный сотрудник Центра агропродовольственной политики РАНХиГС при Президенте РФ с 2015 года, ранее работал преподавателем в НИУ ВШЭ на факультете мировой экономики и мировой политики, где читал курсы по европейской интеграции, по отраслевым и общим «политикам» Евросоюза и российско-европейским отношениям. В 2005 году закончил Всероссийскую государственную налоговую академию, а в 2008-м — аспирантуру ИМЭМО РАН.

Электронная почта: mk18@yandex.ru

## Formation of the Common Agrarian Market in the EU: Lessons for the Eurasian Economic Union

*Andrey Shkurenko*

Based on a comparative analysis of the main regulatory documents governing agrarian sphere of EAEU member states and the 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 is performed in the article.

**Keywords:** common agricultural policy, state support of agriculture, common agricultural market, Eurasian Economic Union.

**JEL:** F15, F13, F55, Q18, N54, O13

На основе сравнительного анализа основных нормативно-правовых документов, регулирующих аграрную сферу ЕАЭС и стран — участниц объединения, оценивается продвижение стран в формировании единого аграрного рынка ЕАЭС. Дана оценка неоднозначного опыта ЕС и возможности его применения для ЕАЭС.

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



## ЕДИНАЯ АГРОПРОМЫШЛЕННАЯ ПОЛИТИКА ЕАЭС

На уровне Евразийского экономического союза правовыми основами аграрной политики являются: ст. 94–95 Договора о ЕАЭС, где декларируются ее цели, задачи и основные направления; Протокол о мерах государственной поддержки сельского хозяйства (Приложение № 29 к Договору о ЕАЭС); Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики (далее Концепция) и ряд других нормативно-правовых актов, регулирующих тарифно-таможенные, фитосанитарные и иные отношения в аграрной сфере.

Целью скоординированной агропромышленной политики (АПК) 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» (Договор..., 2014, п. 2 ст. 94 раздела XXV). Рассмотрим, как в ЕАЭС видят эту единую политику и общий аграрный рынок, учитывая, что ЕАЭС позиционируется как новый, более тесный этап объединения, где 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 (см. таблицу 1).

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 их было более 100!), выполнение которых рассчитано на 2014–2017 годы, причем 10 из них имеют форму рекомендаций Коллегии ЕЭК и не носят обязательный характер. Среди обязательных для выполнения три международных договора — наиболее обязывающая к исполнению форма реализации направлений агропромышленной политики. Однако все договоры касаются унификации требований в сфере обращения и производства племенной продукции, семян, обращения складских свидетельств. На согласование отводится практически год (по племенной продукции) и два года (для семян). При этом уже возникли значительные трудности из-за расхождений в организации племенной работы в России и Казахстане. Учитывая, что государства-члены имеют немало возможностей инициировать пересмотр или отмену 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 обязывающий характер и практический выход, страны добиваются смягчения или затягивания по срокам. Так, например, Беларусь выторговала себе значительный переходный период в отношении применения методологии расчета господдержки — до 2025 года, так как расхождение в методологии позволяет 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 (Концепция..., 2013, стр. 7, 12, 16). Нежелание стран-членов разработать и подписать действительно обязывающий договор, где прописаны конкретные задачи и действия по более тесной интеграции, а не информационно-рекомендательное сотрудничество или технические моменты согласования методик (безусловно, очень важные), — один из тревожных сигналов.

Прогресс по отдельным направлениям согласованной агропромышленной политики имеет разные темпы. Пока наибольшее продвижение (сравнительно с остальными) достигнуто в области прогнозирования и согласования уровня господдержки: названы конкретные цифры ограничений по мерам, искажающим рынок, хотя и относительные, а не абсолютные, что дает странам возможность значительного маневра. (Правда, если страна становится членом ВТО, начинает действовать ограничение объема господдержки уже в абсолютных значениях, действительное 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 экспортерам, составлявшие около 6% в структуре господдержки АПК в 2007–2011 годах (Программа..., 2012, 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 сильный АПК. В госпрограмме Казахстана так прямо и записано: «SWOT анализ АПК: Сильные стороны. АПК Казахстана получает значительную государственную поддержку» (Программа..., 2012, подраздел 3.6). Так зачем же отказываться от того, что считаешь сильной позицией? Остальные страны не столь откровенны, но явно считают так же, —



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, определение 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 сельхозпродукции и продовольствия. Одобрен сводный прогноз спроса и предложения по молоку и молокопродуктам на 2015–2016 годы (в ЕЭК обсуди... 2015).
Господдержка сельского хозяйства	Регулируется Протоколом о мерах господдержки сельского хозяйства (Приложение № 29 к Договору о ЕАЭС) и предусматривает: — ограничение уровня поддержки, искажающей рынок, до 10% от валовой стоимости произведенных сельхозтоваров (с переходным периодом для Беларуси до 2016 года); — запрет мер, наиболее искажающих рынок; — предоставление уведомлений об объемах господдержки; — единую методологию расчета (для Беларуси переходный период применения методологии — до 2025 года).	Планируется утвердить Решением Совета ЕЭК методологию расчета разрешенного уровня мер господдержки сельского хозяйства, оказывающих искажающее воздействие на торговлю (2015 год). Планируется принять рекомендации о повышении эффективности господдержки сельского хозяйства (2016 год). Проводится ежегодный анализ уведомлений об объемах господдержки сельского хозяйства государств-членов.
Регулирование общего аграрного рынка	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. Проведение различных мониторингов и анализа (законодательства государств-членов по господдержке сельского хозяйства; 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 другую сельхозпродукцию. Формирование общей биржевой торговой площадки для выпуска в обращение фьючерсов, опционов на сельхозпродукцию для формирования биржевых индикативных показателей общего аграрного рынка. Унификация подходов к здоровому питанию населения и к разработке согласованных мер по поддержке отдельных групп населения. Содействие бизнесу в инициировании защитных, антидемпинговых и компенсационных расследований.	Планируется принять рекомендации о повышении эффективности применения мер госрегулирования аграрного рынка (2016 год). Планируется принять рекомендации о скоординированном развитии в государствах-членах биржевых инструментов торговли сельхозпродукцией (2016 год).

Направления	Механизмы реализации (по договору о ЕАЭС, Концепции)	Меры (по календарному плану реализации Концепции)
<p>Единые требования в сфере производства и обращения продукции</p>	<p>— Унифицированные требования к условиям ввоза, вывоза и перемещения по территории ЕАЭС племенной продукции, согласование методик определения ценности племенных животных, а также форм племенных свидетельств;</p> <p>— унифицированные требования к испытанию сортов и семян сельскохозяйственных, взаимное признание документов, удостоверяющих сортовые и посевные качества семян.</p>	<p>Разработаны рамочные проекты: «Соглашения о политике в области племенного животноводства государств — членов ТС и ЕЭП» (должен быть одобрен решением Коллегии ЕЭК в 2015 году) и «Соглашение об обращении семян сельскохозяйственных».</p> <p>Планируется разработка проекта международного договора об унифицированных правилах обращения складских свидетельств на зерно и другую сельхозпродукцию в 2017 году.</p>
<p>Развитие экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия</p>	<p>Выработка рекомендаций по согласованным действиям по развитию экспортного потенциала в сфере АПК. В Концепции предполагалось принятие международного договора, предусматривающего:</p> <p>— выявление барьеров в торговле с третьими странами и подготовку предложений по их устранению;</p> <p>— использование механизма защиты географических указаний;</p> <p>— обеспечение содействия в сертификации продукции при доступе на внешний рынок с целью защиты интересов товаропроизводителей государств-членов и продвижения их продукции.</p> <p>В календарном плане подготовки такого договора нет.</p> <p>Концепция также допускает по отдельным товарным позициям проведение согласованной экспортной политики, в том числе путем создания экспортного пула, и обеспечение совместной выставочной деятельности, ориентированной на внешний рынок.</p>	<p>Принятие Коллегией ЕЭК рекомендации о координации сбытовой и маркетинговой политики государств-членов в отношении сельскохозяйственной продукции и продовольствия (2015 год).</p> <p>Принятие Коллегией ЕЭК рекомендации о согласованных (скоординированных) действиях государств-членов в области развития экспортного потенциала сельскохозяйственной продукции и продовольствия (2016 год).</p> <p>Принятие Коллегией ЕЭК рекомендации о формировании согласованной (скоординированной) экспортной политики по отдельным товарным позициям сельхозпродукции и продовольствия (2017 год).</p>
<p>Научное и инновационное развитие АПК</p>	<p>Координация действий при совместной научно-инновационной деятельности в сфере АПК. Концепция предусматривала:</p> <p>— координацию планов проведения фундаментальных и прикладных НИР и опытно-конструкторских работ в АПК;</p> <p>— гармонизацию нормативно-правовой базы функционирования аграрной науки;</p> <p>— формирование единого информационного пространства в научно-технологической сфере;</p> <p>— создание совместных научных структур, использующих гранты и программы для совместных видов научной деятельности;</p> <p>— включение норм, обеспечивающих координацию научной деятельности, в международный договор.</p>	<p>Формирование перечня перспективных научно-исследовательских работ в АПК государств-членов до 2020 года (2015 год).</p> <p>Принятие рекомендации о порядке проведения совместных научных исследований государств-членов в АПК (2015 год).</p> <p>Принятие рекомендации о создании совместных научно-исследовательских структур и групп государств-членов, осуществляющих исследования в АПК (2016 год).</p> <p>Перечень мер уже, чем предусмотрено Концепцией.</p>
<p>Интегрированное информационное обеспечение АПК</p>	<p>В Концепции предусматривалось:</p> <p>— создание интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС;</p> <p>— информационной подсистемы АПК государств-членов;</p> <p>— подготовка обзоров государственной политики в сфере АПК и господдержки сельского хозяйства в государствах-членах.</p>	<p>Принятие Коллегией ЕЭК решения о требованиях к подсистеме АПК государств-членов в рамках интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС и правилах взаимодействия по ее формированию (2016 год).</p> <p>Принятие Коллегией ЕЭК решения о введении в эксплуатацию подсистемы АПК государств-членов в рамках интегрированной информационной системы внешней и взаимной торговли ТС (2017 год).</p>



Беларусь борется за каждый процент снижения уровня господдержки. Ученые России предлагают способы сохранить господдержку в прежних объемах, несколько видоизменив ее механизмы или классификацию субсидий. Такое расхождение между заявленной и реальной целями 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 безо всяких согласований с членами союза. Казахстан ранее также прибегал к запрету экспорта зерна (2008 год) для регулирования рынка. Являясь экспортерами зерна, Казахстан и Россия могли бы выработать совместную позицию по торговле этим продуктом (по данным ЕЭК, в 2014 году Казахстан экспортировал злаков на \$1 млрд, РФ — на \$7.1 млрд). Тем более что в прошлом РФ рассматривалась как конкурент на этом рынке: «... Отсутствие <у производителей зерна Казахстана> в 2009 году 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 (Программа..., 2012, подраздел 3.3). Есть общая основа для рынка удобрений (Казахстан импортирует калийные удобрения, Беларусь и РФ их производят).

Недостаточно активно развивается регулирование общего аграрного рынка, так как его сложно отделить от направления господдержки (она-то и является одним из основных инструментов регулирования) 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 учитывающие далеко не весь спектр перечисленных в Концепции мер: в 2016 году планируется принять всего две рекомендации — «О повышении эффективности применения мер госрегулирования аграрного рынка» и «О скоординированном развитии в государствах-членах биржевых инструментов торговли сельхозпродукцией».

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 одного раза в год», чего 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 года включительно. Роль ЕЭК сводится к «координации», «оказанию содействия», информационно-аналитическому обеспечению.

Анализ основных нормативно-правовых документов, регулирующих аграрную сферу (специальные законы республиканского/федерального уровня и госпрограммы развития сельского хозяйства или АПК на среднесрочный период) стран — членов ЕАЭС, однозначно указывает на приоритет национальных интересов над союзными. При этом если Казахстан и Беларусь упоминают или учитывают членство в ТС, ЕЭП, ЕАЭС хотя бы в отдельных мерах, общих положениях, то соответствующие российские акты составлены 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.). Здесь Россия подает отрицательный пример своим партнерам.


Казахстан и Беларусь проявляют большую готовность к интеграции там, где видят явные выгоды для себя. Так, запланированное Казахстаном приведение в соответствие технических регламентов, фитосанитарных и ветеринарных требований, причем с учетом не только ЕАЭС, но и международных стандартов, должно в любом случае повысить конкурентоспособность национальных производителей, останется ли страна в ЕАЭС или нет. Там же, где союз может выступать как единое целое, поглотив часть национальных компетенций (речь, например, об объединенном экспорте какого-либо товара или размещении производства там, где оно наиболее выгодно), — здесь прогресс наименьший.

Из анализа национальных госпрограмм ясно видны проблемы интегрирующихся стран. Казахстан правомерно обеспокоен низкой конкурентоспособностью своей сельхозпродукции и защитой отечественных сельхозпроизводителей при либерализации рынков, Беларусь, напротив, уверенно ставит задачу наращивания экспорта сельхозтоваров, но обеспокоена низкой эффективностью господдержки и госрегулирования — 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 (что легко проследить, в частности, по ряду публикаций – Сембаева, 2013; Муминов, 2013). Россия, формируя свою аграрную политику, не желает видеть, что она еще и член ЕАЭС. Армения и Кыргызстан заинтересованы в ЕАЭС, поскольку видят здесь перспективы финансовой помощи России, открытия рынков труда для своих граждан. В целом все страны в основополагающих документах, регулирующих аграрную сферу, имеют пункты о приоритетности импортозамещения, о необходимости поддерживать отечественный АПК, но не об общем аграрном рынке и импортозамещении продукцией из государств ЕАЭС. Все это по факту указывает на слабую ориентированность стран ЕАЭС на проведение единой аграрной политики.

## УРОКИ ЕС



ЕАЭС при выработке согласованной агропромышленной политики мог бы воспользоваться уроками ЕС, достаточно успешно организовавшего общий сельскохозяйственный рынок вместо множества разнородных национальных. Единая аграрная политика ЕС позволила насытить внутренний рынок продовольствия и формировать крупные партии сельхозтоваров на экспорт за счет существенно возросшей урожайности и продуктивности. Так, если в первые послевоенные годы в западных странах Европы средняя урожайность зерновых была 16,9 ц/га, картофеля – 158,7 ц/га, сахарной свеклы – 301 ц/га, то в 2000 году она составляла уже 60 ц/га, картофеля – 358 ц/га, сахарной свеклы – 518 ц/га. Удой молока на корову соответственно возрос с 2743 до 5860 кг, а в Голландии – до 7200 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 сельхозпродукции через установление универсальных правил: ценовых, санитарных, ветеринарных и прочих в целях беспрепятственного и замкнутого обращения продукции в ЕС. Для всех стран ЕС существует, по сути, единое финансово-правовое поле.

Во-вторых, это обеспечение своей продукции преимуществ при обращении 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).

Европейские аграрии имеют значительную поддержку в виде субсидий. 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 год за годом стремительно рос. Сейчас бюджетная поддержка сельского хозяйства ежегодно составляет не менее €50 млрд, или почти половину всего бюджета ЕС. К этой поддержке добавляется сумма, получаемая за счет более высоких цен, уплачиваемых потребителями в силу внешнеторгового регулирования. В итоге общий размер поддержки сельского хозяйства и продовольственного рынка по 27 странам ЕС, например, в 2012 году составил €94.9 млрд. В расчете на единицу продукции доля совокупной господдержки в РФ составляла около 18%, в то время как в США — 39%, в странах ЕС — 26% (по данным ОЭСР за 2012 год).

С конца 1980-х годов большинство расходов аграрной политики ЕС приходилось на меры ценовой поддержки и экспортные субсидии, при этом их удельный вес в общих расходах снижался планомерно, а прямые платежи возрастали. За последние 25 лет аграрные расходы ЕС в общих расходах снизились с 70% до 40%. В 2010–2012 годах внутренние цены в ЕС превышали мировые на 4%, а поддержка сельхозпроизводителей (трансферт в пользу производителей, PSE-Producer Support Estimates) снизилась с 39% в 1986 году до 19% в 2012-м.

Бюджет Евросоюза ежегодно распределяет в среднем около €50 млрд на сельское хозяйство стран ЕС; если добавить национальное софинансирование, то объем общей поддержки составил порядка €100 млрд в 2012 году. Такие вливания происходят благодаря значимости аграрного сектора в экономике ЕС и вопреки тому, что существует проблема доноров и реципиентов в распределении финансовых потоков. Так, Германия является крупнейшим донором аграрного бюджета ЕС. В 2010 году Германия внесла €8436.1 млн в аграрный фонд, получив из него только €5670.8 млн (чистый взнос в общий бюджет АПК ЕС составил €2.7 млрд).

Главными механизмами аграрной политики ЕС являются общие гарантированные минимальные цены сбыта и общие правила организации рынков по группам товаров, которые охватывают большую часть объема сельскохозяйственной продукции в ЕС. Правила организации рынков существуют для зерновых, риса, оливкового и прочих видов растительного масла, сахара, кормов, цветов, фруктов и овощей, бананов, вина, продуктов переработки фруктов и овощей, табака, льна и пеньки, яйца и мяса птицы, молочной продукции и др., а также сельскохозяйственных продуктов, которые не объединены в отдельные рынки.

Общее регулирование сельхозрынков ЕС было внедрено в 1968 году,



когда 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 полномесном 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 установленно-го 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 сельхозпродукции. Инструментом регулирования выступили единые фиксированные минимальные закупочные цены для ключевых сельхозпродуктов (см. таблицу 2), льготные цены на средства производства и высокие тарифы на импорт.

В результате поставленная цель была полностью достигнута; более того, ЕС столкнулся с проблемой существенного перепроизводства. Рынок зерна был полон излишками до 40 млн тонн (Буторина, 2011). Все возрастающая доля финансовых средств направлялась на закупку излишков продукции по гарантированным ценам и субсидирование экспорта, так как цены на мировом рынке оставались заметно ниже европейских. Закупочные цены для производителей были выгодны, но ложились тяжелой ношей на потребителей. Экспортные субсидии вызывали критику торговых партнеров 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 сельхозпродукцию ЕС более конкурентоспособной по цене, устранить перепроизводство, стимулировать переход на более экологичные технологии.

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
Яйца	51	38.7	132
Сливочное масло	187	47	397
Оливковое масло	115.6	69.8	166
Семена масличных культур	20.2	10.1	200

Таблица 2. Цены на основные виды сельхозпродукции в ЕС и на мировом рынке в 1967–1968 годах

Источник: Fennell, R. (1997) *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press.

Инструментами новой политики были снижение поддержки через гарантированные закупочные цены и введение 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 сельхозпродукции, за исключением выращивания ряда технических культур для непродовольственного использования (биотопливо), то есть 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 (см. таблицу 3).

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

Для устранения перепроизводства ЕС широко использует квотирование (на рынке молока — с 1984 года). Квота на молоко равномерно распределялась среди европейских производителей на основе эталонного объема продукции, которую они могли производить.



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

Виды затрат	1986–1988	2000–2002
Поддержка рыночных цен	86	57
Платежи за повышение отдельных видов производства	5	4
Погектарные платежи и выплаты в расчете 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.

Сверхквотные объемы облагались дополнительным налогом в размере 115% от средней цены. Впоследствии был организован рынок квот для производителей, они могли продаваться, с 2000 года — и через молочные биржи. ЕАЭС пока еще не столкнулся с проблемой перепроизводства, но механизм квотирования по странам ЕАЭС можно применить к поддержке, искажающей рынок.

Опыт ЕС также показал: несмотря на успешное насыщение рынка через усиленную господдержку и высокую тарифную защиту, при свертывании этих программ (в частности, 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 выше мировых, то к 2000-м годам соотношение достигло 3:1. После реформы 2005 года, включающей значительное снижение минимальных закупочных цен на сахар — с €632 до €404 за тонну, уменьшение производственной квоты до 14 млн тонн и сокращение экспортных субсидий, было свернуто производство сахарной свеклы в пяти странах ЕС. С 2005 по 2009 год закрыто 89 заводов. Реформа вернула все на круги своя и сделала ЕС чистым импортером сахара.

Еще один урок можно извлечь из того, что прием в ЕС новых членов на этапе, когда союз уже решил задачу насыщения рынка за счет усиленной поддержки сельхозпроизводителей, без предоставления аналогичных условий для новых стран, отрицательно отразился 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 поддержки, потом 50%, и только после окончания переходного периода интеграции на них стала распространяться вся поддержка на равноценных условиях. Одновременно к новичкам ЕС были применены квоты на большую часть сельхозпродукции и жесткие стандарты относительно условий производства и качества продукции, которые далеко не все смогли выдержать. В результате с 2007 по 2013 год количество крупного рогатого скота в Румынии сократилось на 800 тыс. голов, а условия субсидирования уничтожили заодно с административны-

ми запретами, снизилось производство сельхозпродукции 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. Болгария из крупного экспортера превратилась в импортера овощной продукции (Бажан, 2014). 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 конкурентоспособность своей продукции за счет подрыва сельского хозяйства новых членов. Союз не отменил конкурентную борьбу внутри объединения. Поэтому вопросы поддержки и функционирования единого аграрного рынка должны очень внимательно прорабатываться всеми участниками объединения, так как цена ошибки возрастает.

Аграрная политика ЕС не смогла предотвратить появление различий (диспаритета) между развитием сельского хозяйства и сельских территорий, так как во многих странах ЕС сельское хозяйство не является доминирующей отраслью экономики на сельских территориях. Политика по развитию села неизбежно должна была иметь региональные аспекты вследствие весьма значительных различий между отдельными областями ЕС. Единая экономическая политика ЕС привела к тому, что экономические стимулы очень по-разному влияли на положение различных регионов. Товарные хозяйства в лучших специализированных районах оказывались в привилегированном положении, так как средства аграрной политики были напрямую связаны с товарной продукцией. В районах с худшими природными и экономическими условиями, с полунатуральным хозяйством политика рыночного воздействия имела ограниченный эффект вследствие низкой товарности и общей социально-экономической отсталости этих районов. При осуществлении аграрной политики и интенсификации производства воздействие рыночного механизма увеличивало диспропорции между лучшими и худшими зонами ЕС. Рыночный механизм сам по себе не мог сгладить эти различия, а приводил, наоборот, к их росту. Поэтому и применялся подход, основанный на эффекте перераспределения средств посредством выплат, компенсирующих действие неблагоприятных природных и социально-экономических факторов.

В 2007 году были образованы самостоятельный Европейский аграрный фонд развития сельской местности (образован в ходе реорганизации Европейского фонда сельскохозяйственного управления и гарантий) и Европейский фонд рыболовства (бывший Финансовый инструмент регулирования рыболовства, созданный в 90-е годы), полностью интегрированные соответственно в общую аграрную и общую рыболовную политику ЕС.

При этом их деятельность по-прежнему оказывает опосредован-



ное влияние на региональное развитие. Приоритетные цели первого из них на период 2007–2013 годов: 1) повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства; 2) улучшение состояния окружающей среды и сельских ландшафтов; 3) повышение качества жизни в сельской местности и диверсификация экономики аграрных районов; 4) расширение возможностей для занятости в сельской местности; 5) согласованность с национальными планами развития аграрных регионов; 6) синергия с наднациональной региональной политикой ЕС (Кузнецов, 2009).

Меры, направленные на развитие сельских территорий, приобретают все большее и большее значение. Сюда относятся охрана окружающей среды, помощь хозяйствам в регионах с неблагоприятными условиями, развитие сельской инфраструктуры, а также гарантирование высокого качества продукции, выполнение стандартов качества производства продукции от «поля до прилавка». Эти меры финансируются как за счет общего бюджета ЕС, так и из национальных фондов.

Совместное финансирование призвано усилить национальный интерес к мероприятиям по развития сельских территорий. ЕС финансирует 50–80% расходов в отдельных сферах политики развития сельских территорий, а остальную сумму должны покрывать страны — члены ЕС и регионы самостоятельно.

Согласно текущему семилетнему финансовому плану (2014–2020) объем средств на развитие сельских территорий составил €85 млрд, а вместе с национальной надбавкой (софинансированием), как минимум, €150 млрд, что говорит о значимости данного направления.

Изменения в социальной и экономической сферах, произошедшие за последние десятилетия в сельской местности стран Евросоюза под влиянием внутренних и внешних факторов, привели к переориентации государственной политики в развитии сельских территорий на использование территориального подхода с одновременным сокращением поддержки непосредственно сельскохозяйственных товаропроизводителей. Развитие сельских территорий в ЕС стало за последние годы не менее важным направлением, чем поддержка аграрного производства, на что указывают прирост финансовых ресурсов из бюджета ЕС и национальных бюджетов, всесторонняя помощь со стороны регионов и сельских районов, улучшение администрирования на всех уровнях, тесная взаимосвязь с региональной политикой ЕС в контексте снижения территориальных диспропорций.

Это происходит оттого, что уровень и качество жизни (сельскохозяйственной и всей остальной) на сельских территориях перестали считаться в ЕС второстепенными или периферийными вопросами, а приобрели должное социально-экономическое и политическое значение в комплексном развитии всех территорий стран союза.

Долгое время бюджетная политика ЕС ассоциировалась с аграрной политикой как центральной стратегией экономической интеграции, поскольку общий бюджет расходовался в наибольшей степени на поддержку сельского хозяйства стран ЕС.

Даже сегодня, спустя более полувека, расходы на сельское хозяйство находятся на уровне порядка 40% от общего бюджета. На текущую «семилетку» направлено около €373 млрд — первое снижение к уровню предыдущей «семилетки» аграрных расходов ЕС. Это указывает на изменившуюся парадигму аграрной системы Евросоюза (сокращать затраты, но производить больше продукции) и усиленное внимание к научным исследованиям (в 2014–2020 годах объем агрономических исследований будет удвоен, с опорой на финансирование рамочной научно-исследовательской программы ЕС). Активно продвигаются программы развития сельских территорий и несельскохозяйственной деятельности, сохранения экосистем и разнообразия сельского хозяйства, активного развития сельского туризма, формирования взаимосвязанных сетей развития городов и деревень.

К 2020 году все страны ЕС смогут перейти на унифицированную погектарную систему выплат для обеспечения справедливого распределения помощи между фермерами, регионами и странами. В целом за 2014–2020 годы разрыв между самой низкой и средней погектарной субсидией снизится на треть, причем за счет соответствующего сокращения помощи в 7% для наиболее обеспеченных стран. В выигрыше от такого перераспределения окажутся главным образом новые члены ЕС. В Евросоюзе до сих пор пренебрегали поддержкой и развитием мелких фермерских хозяйств, а наибольшее внимание уделяли средним и крупным сельхозпроизводителям. По всей видимости, в ближайшие годы ситуация может измениться в лучшую сторону.

Так, чтобы снизить концентрацию выплат наиболее крупным фермам, намечено ограничить прямые выплаты одному фермеру на 20% (для субсидий в €150–200 тыс. в год), на 40% (€200–250 тыс.), на 70% (для выплат в €250–300 тыс.). Верхним пределом прямых субсидий становится сумма €300 тыс. Программы квотирования завершают свою историю по молоку и в 2016 году по сахару, что дало неоднозначные результаты, поскольку затронуло в большей мере крупных активных производителей, но негативно отразилось на налогоплательщиках, малых производителях и внешнем рынке.

Продолжат активно действовать программы бесплатного молока, овощей и фруктов для школ, а также продовольственной помощи для малообеспеченных групп населения. Важным элементом для всех стран ЕС станет право перевода до 10% выделяемых им прямых субсидий в фонды финансирования развития села, а страны с уровнем прямого субсидирования ниже 90% от среднего по ЕС, наоборот, смогут переводить до 5% своих фондов развития села в национальные выплаты прямых субсидий.



Центральная цель нового этапа развития аграрной политики ЕС — повысить конкурентоспособность сельского хозяйства; гарантировать его устойчивое развитие; обеспечить высококачественными продуктами питания все население; сохранять окружающую среду и стимулировать развитие сельских территорий.

В целом в основу аграрной политики ЕС изначально был заложен ряд обоснованных и рациональных положений для развития сельского хозяйства.

Во-первых, высокая бюджетная поддержка отрасли, поскольку сельскому хозяйству требовалась реконструкция его материально-технической базы. В результате технического прогресса отрасль уже не нуждается, как раньше, в значительном субсидировании, но процесс воспроизводства требует постоянного притока капитала извне. Это обусловлено тем, что рентабельность производства в силу его биологической специфики и ограниченного спроса без государственной поддержки была бы крайне низкой.

Во-вторых, развитие инфраструктуры, однако из-за низкой рентабельности сельского хозяйства и его территориальной рассредоточенности самим сельским районам это не под силу, и требуется внешнее финансирование. Сюда можно отнести развитие дорог, коммуникации, жилой фонд, сельское образование, здравоохранение, школы и сельскохозяйственную науку.

В целом становление единого аграрного рынка ЕС прошло ряд этапов в ходе европейской интеграции: от апробации регулирования рынка зерна (в отношении производства и торговли) и создания общего бюджета ЕС до организации общих рынков по большей части сельхозпродукции и формирования полноценной общей аграрной политики. На первых этапах страны Евросоюза использовали промежуточные инструменты приспособления к общему рынку (ценовые, налоговые, квотирование), поскольку правила и экономические условия были весьма различны у каждого государства.

Однако наднациональный приоритет развития аграрного рынка ЕС был превыше всего, что в итоге обернулось для сельхозпроизводителей и потребителей очевидным выигрышем. ЕС оказался на верхних позициях продовольственной безопасности и сформировал успешную экспортную аграрную политику на фоне продуктивного развития сельских территорий и социального благополучия для европейцев.

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 под-

держка идет сейчас за счет потребителей, но уровень доходов населения намного ниже европейского. Оправдывает ли цель средства? Во-вторых, политика поддержки сельского хозяйства в ЕС — это в основном поддержка доходов многочисленных сельхозпроизводителей, то есть решаются еще и социальные задачи. Но, например, в РФ большая часть поддержки уходит ограниченному числу крупных бенефициаров.

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

## ПРОЕКЦИЯ НА ЕАЭС

Развитие сельского хозяйства за последние годы в странах ЕАЭС не было настолько позитивным, как в странах ЕС, скорее наоборот. Распад Советского Союза внес ощутимые негативные последствия для сельхозпроизводителей, потребителей и всех участников аграрного сектора региона. Все проблемы, не решенные за пореформенный период в сельском хозяйстве стран союза, необходимо разрешать сообща и целенаправленно, силами национальных и наднациональных органов власти. Если в эпоху СССР Казахстан и Кыргызстан были крупнейшими производителями и экспортерами мяса в регионе, то после его развала крупнотоварное производство мяса оказалось почти свернуто, а эти и соседние страны занялись импортом мяса в крупных масштабах. Такая же проблема и с молоком, которое производится главным образом в личных хозяйствах населения, и его дефицит представляет большую проблему в контексте продовольственной безопасности для стран Центральноазиатского региона.

Низкие темпы роста и низкая продуктивность в сельском хозяйстве стран Центральной Азии — одна из ключевых проблем в их аграрном секторе, и без кардинальных реформ ситуация не сможет улучшиться. Только создание крупных ключевых агрохолдингов, способных удовлетворить часть внутреннего спроса и выйти на экспорт, и выработка значительных социально-экономических мер поддержки малых производителей позволят решить в той или иной мере вопросы продовольственной безопасности и комплексного социально-экономического развития.

В условиях трансформации аграрного производства относительно возможностей и пределов крупных сельхозпроизводителей проблеме



устойчивого жизнеобеспечения селян необходимо решать на основе активного развития малого и среднего агробизнеса, обеспечивающего выполнение им народнохозяйственных функций (производство сельскохозяйственного сырья и продовольствия, несельскохозяйственных товаров и услуг, общественных благ, сохранение сельского образа жизни, социальный контроль над территорией, расширенное воспроизводство населения, рост качества его жизни, поддержание экологического равновесия в биосфере).

Вместе с тем проблемы экономической доступности продовольствия должны решаться в первую очередь, наравне с физическими аспектами жизнеобеспечения. Тщетные попытки национальных правительств в последние годы улучшить жизнь в регионе еще раз показывают, что без участия России и наднациональных институтов ситуация в сельском хозяйстве и продовольственной безопасности не изменится. Только комплекс финансовых, административных и политических мер в едином аграрном ключе способен задать ожидаемый тон развитию аграрного сектора. Прежде всего это усилия по формированию замкнутого общего рынка из стран — экспортеров продовольствия и стран — реципиентов региона, что позволит внутренними ресурсами разрешать вопросы продовольственной безопасности в регионе и достигнуть агропродовольственного баланса, который сейчас нарушен.

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 применим 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.

Если начать с последнего, то в ЕАЭС пока не идет речи о создании общего фонда для поддержки и развития сельского хозяйства, и это большое упущение. Необходимо создать общий фонд с целью подъема сельхозпроизводства во всем регионе экономического союза, поскольку только за счет наднационального фонда возможно эффективно и целенаправленно финансировать сельхозпроизводителей, межрегиональные аграрные проекты, развитие сельских территорий и повышать общую продовольственную безопасность, учитывая национальные особенности.

Отдельно встанет вопрос, кто будет финансировать этот фонд, и здесь основное бремя ляжет на самую крупную экономику союза — Россию, которая при своих возможностях и резервах вполне способна выделить приоритетное финансирование для решения острых соци-

ально-экономических проблем в сельском хозяйстве региона. За ней последуют Казахстан, Беларусь, а теперь и Кыргызстан с Арменией, с финансированием общего фонда пропорционально масштабу своих экономик.

Так, в ЕС именно крупные страны — Германия и Франция — несли и несут основные затраты по финансированию общей аграрной политики. По опыту ЕС общий аграрный бюджет ЕАЭС мог бы формироваться за счет импортных пошлин на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие, отчислений от валового национального дохода стран союза и отчислений от НДС. Касательно России, источниками пополнения национального аграрного бюджета (на первом этапе до 500 млрд рублей в год) могут стать нефтегазовая экспортная выручка, прогрессивный подоходный налог, природная рента, часть выручки от экспорта зерна.

Принцип приоритетности собственной продукции в РФ начал реализовываться с момента введения санкций и ответных действий по продовольственному эмбарго в отношении западных стран. Политика импортозамещения может стать полноценным принципом для ЕАЭС на краткосрочную и среднесрочную перспективу, поскольку, только закрыв свой рынок и насытив его собственной продукцией, можно повысить конкурентность национального/союзного сельского хозяйства. Здесь важно принять во внимание ряд ключевых аспектов. Нарастивая поддержку своих сельхозпроизводителей, важно не перекладывать возросшие внутренние цены на потребителей или на средний и незащищенный класс, поскольку в отличие от ЕС большая часть населения РФ и ЕАЭС тратит ощутимую часть своих доходов именно на продовольственные товары. Эту нагрузку должны взять на себя обеспеченные слои населения или государство — в виде талонов на питание и общественных столовых, а также других социально допустимых мер.

Например, только в РФ имеет место 17-кратная разница между средним доходом 10% зажиточных (у них на душу 50 тыс. рублей, и на питание они тратят 20% своих доходов) и 10% бедных (3 тыс. рублей на человека и более 50% всех доходов на питание). Поэтому ключевая проблема благосостояния РФ и ЕАЭС не просто повышение среднего уровня обеспеченности, это проблема устранения необоснованной дифференциации. В советское время доходы десятой и первой децилей населения различались в три раза.

Недопустимо повторить ошибку ЕС, когда было заявлено о поддержке европейского фермера, но впоследствии большая часть средств была направлена на средних и крупных сельхозпроизводителей. В РФ и ЕАЭС мало крупных агрохолдингов, но много семейных и частных хозяйств, поэтому нужно найти разумный баланс для поддержки крупных производителей, методично оценивая их социально-экономическую эффективность, и малого фермерства. На боль-



шой части постсоветского пространства это еще и острый социальный вопрос: происходит обезлюдивание сельской местности, деградация сельских территорий, остро не хватает ресурсов для полноценного социально-экономического развития.

Необходимо сделать акцент на научно-технической поддержке производителей для их перехода на более передовой технологический уровень развития в сельском хозяйстве, чтобы собственная продукция смогла через определенный период времени конкурировать на мировом рынке. В ЕАЭС важно разработать агронаправленную экономическую политику в векторе инновационной стратегии преобразования сельского хозяйства.

Только с принятием полновесных социально-экономических обязательств перед фермерством и селом региона может появиться новый тип работника, владеющего не хуже европейского совершенными методами и технологиями ведения сельского хозяйства. Отдельно, в качестве одной из мер, следует обратить особое внимание на разработку ежегодных балансов ресурсов и использования основных видов сельхозпродукции и сырья в странах ЕАЭС с целью качественного выполнения задач по обеспечению продовольственной безопасности в регионе.

Следуя принципу единства рынков, который направлен на равенство экономических условий для оптимального распределения ресурсов на едином рынке общего региона, здесь необходимо соотнести издержки и выгоды для всех участников ЕАЭС. На первом этапе уместно установить общую поддержку для ключевых продовольственных продуктов (зерновые, молочные и мясо), чтобы затем планомерно переходить на весь перечень продукции. Для равных конкурентных условий сельхозпроизводства важно осуществлять общую ценовую поддержку производителей стран союза, где на переходном этапе к общему аграрному рынку допустимо применять национальные квоты и ценовые условия поддержки внутреннего сельхозпроизводителя. Между тем помимо цен следует обратить особое внимание на стимулирование развития сельской местности.

В ЕС этот вопрос был второстепенным, но без него была бы невозможна реализация всей общей аграрной политики. На первом этапе аграрной политики ЕС все было устремлено к насыщению рынка продовольствием, не уделялось должного внимания развитию сельской местности и отсталой социальной структуре хозяйств. В ЕАЭС комплексное развитие сельской территории, выравнивание качества жизни в сельской местности и в городе должны иметь приоритетное значение в формировании общего аграрного рынка, поскольку масштабы сельской территории и количественная значимость мелкоотварных хозяйств говорят сами за себя.

В целом аграрный вопрос в ЕАЭС уместно было бы поставить во главу угла всей экономической политики в регионе, поскольку это

базовая, жизненно важная отрасль для развития других направлений народнохозяйственного комплекса евразийского региона. Помимо важности соблюдения вышеназванных принципов, также необходимо осознать на всех ответственных уровнях значимость аграрной политики для интеграции стран союза. Ведь от ее проведения будет зависеть не только устойчивость интеграции в социально-экономических, территориальных и продовольственных аспектах, но и решение продовольственных проблем в третьих странах, которые будут в ближайшие годы только обостряться.

## РЕКОМЕНДАЦИИ

Представляется целесообразным усилить полномочия ЕЭК в проведении общей (единой) аграрной политики в рамках ЕАЭС, чтобы, прежде всего, формировать и распределять на коммунитарных основаниях значительные финансовые ресурсы для стран союза на поддержку сельхозпроизводителей. Уместно было бы, используя европейский опыт, принять для ЕАЭС основополагающие принципы формирования общего аграрного рынка в виде единства рынков, приоритетности собственной аграрной продукции и финансовой солидарности (общий бюджет).

Кроме того, важно уделить особое внимание развитию сельских территорий в ЕАЭС и создать специальный общий фонд для поддержки мелкотоварных сельхозпроизводителей, формирования сельскохозяйственных кооперативов, строительства сельской инфраструктуры, реализации местных инициатив по обустройству сельской местности и мер, стимулирующих полноценное развитие сел и деревень. Данный фонд необходимо сделать наднациональным, но софинансировать программы и проекты со стороны национальных и региональных (местных) бюджетов. На первом этапе важно разрабатывать ежегодные балансы ресурсов и использования основных видов сельхозпродукции и сырья в странах ЕАЭС с целью качественного выполнения задач по обеспечению продовольственной безопасности в регионе. В евразийском регионе из-за его масштабов, территориальной рассредоточенности сельского хозяйства и инфраструктурных пустот (дорожные сети, порты, перевалочные пункты, обезлюдившие районы и т. д.), удаленности регионов производителей от регионов потребителей масса препятствий для агропродовольственной интеграции. Видится верным решением сформировать региональный фонд ЕАЭС, который мог бы финансировать региональные программы в союзе по направлениям инфраструктурного развития, образования, инноваций, жилищного и промышленного строительства, развития сельских территорий.



## ЛИТЕРАТУРА

Бажан А. и др. (ред.) (2014) *Евроинтеграция: влияние на экономическое развитие Центральной и Восточной Европы*. Москва: Институт Европы РАН.

Буторина О. (ред.) (2011) *Европейская интеграция*. Москва: Деловая литература.

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

Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана, 29 мая 2014 года) (с изменениями на 8 мая 2015 года; редакция, действующая с 1 октября 2015 года). Доступно на: <http://docs.cntd.ru/document/420205962>.

Концепция согласованной (скоординированной) агропромышленной политики государств — членов Таможенного союза и Единого экономического пространства (Астана, одобрена 29 мая 2013 года). Доступно на: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Lists/EECDocs/635055949507925323.pdf>.

Кузнецов А. (ред.) (2009) *Региональная политика стран ЕС*. Москва: ИМЭМО РАН.

Муминов А. (2013) Евразийская интеграция: минусов больше, чем плюсов. *Информационно-аналитический центр*. 30 сентября. Доступно на: <http://ia-centr.ru/expert/16639>.

Программа по развитию агропромышленного комплекса в Республике Казахстан на 2013–2020 годы «Агробизнес-2020» (2012). Доступно на: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/P1300000151>.

Сембаева Р. (2013) Проблемы интеграции России, Казахстана, Белоруссии в ЕЭП в контексте вступления в ВТО. *Сауран*. 18 декабря. Доступно на: <http://cc-sauran.kz/rubriki/politika/65-problemy-integracii-rossii-kazahstana-belorussii-v-eep-v-kontekste-vstupleniya-v-vto.html>.

Fennell, R. (1997) *The Common Agricultural Policy: Continuity and Change*. Oxford: Clarendon Press.