



Степан ПОЛОНИК

*доктор экономических наук, профессор  
(Белорусский государственный университет)*

Элеонора ХОРОБРЫХ

*кандидат экономических наук, доцент*

Анна ЛИТВИНЧУК

*научный сотрудник  
(Институт экономики НАН Беларуси)*

УДК 338.012

## Реализация новой аграрной политики стран Европейского Союза

### Введение

Современное состояние экономики аграрного сектора, сложившееся в начале XXI столетия во многих странах мира, в том числе и в странах Европейского Союза, характеризуется интенсивными методами хозяйствования – повышением культуры земледелия на основе дальнейшей электрификации, химизации, комплексной механизации, мелиорации; внедрением в производство новейших достижений агрономической и биологической наук, прогрессивной техники и организации производств с целью получения высоких экономических результатов. Как показали многочисленные исследования, широкое применение химикатов отрицательно влияет на естественные процессы повышения плодородия почвы, разрушает ее микрофлору, загрязняет окружающую среду ядохимикатами и биогенными элементами, что отрицательно сказывается на качестве сельскохозяйственной продукции. В связи с этим появилась необходимость в освоении альтернативных методов ведения сельского хозяйства, возникает новый способ ведения сельского хозяйства – экологизация аграрной сферы.

### Основная часть

Аграрная политика стран Европейского Союза (ЕС) является примером успешной модели становления и развития аграрной экономики. Западноевропейское сельское хозяйство, преодолев за короткий срок послевоенную разруху, превратилось в крупнейшего производителя продовольствия с огромным экспортным потенциалом за счет эффективно разработанной и действенной аграрной политики, обладающей унифицированными для всех стран Союза инструментами.

В настоящее время аграрная сфера в странах ЕС является главным приоритетом, пользующимся первоочередной финан-

совой поддержкой и эффективным влиянием стран-членов, в которых экономический механизм Единой аграрной политики Евросоюза постоянно совершенствуется с учетом замечаний и предложений всемирных организаций [1].

Единая аграрная политика (ЕАП) стран Европейского Союза, реализуемая 28-ю государствами-членами, проводится с 1962 г. и финансируется Европейским фондом ориентации и гарантий сельского хозяйства, действующим с 1964 г. Общая аграрная политика стран ЕС имеет следующие особенности: повышение продуктивности сельского хозяйства путем оптимального использования факторов производства, в первую очередь труда, и внедрения достижений технического прогресса; увеличение уровня индивидуальных доходов сельских жителей; стабилизация рынков; предоставление возможности осуществления поставок продукции; обеспечение приемлемых цен на продукцию, поставляемую потребителю.

Целостность и успешность единой политики аграрной сферы ЕС определяются следующими принципами: единством внутреннего рынка стран Евросоюза, которое подразумевает свободное перемещение сельскохозяйственных товаров без ограничений, действие единых цен на идентичные сельскохозяйственные товары, систематизацию санитарно-гигиенических и ветеринарных норм, соблюдение принципа свободной конкуренции; а также приоритетом товаров производства ЕС, что закреплено в таможенной политике; финансовой солидарностью государств-членов, когда издержки, связанные с реализацией ЕАП, оплачиваются всеми членами Евросоюза [2].

Европейский Союз – один из крупнейших в мире производителей, потребителей, экспортеров и импортеров сельскохозяйственной продукции. Основной тенденцией во внешней торговле сельхозтоварами Евросоюза со странами, не входящими в него, является усиление экспортных позиций ЕС-27. При этом главной особенностью товарной структуры внешней торговли Союза в аграрном секторе можно назвать преобладание в экспорте продуктов конечного потребления высокого уровня переработки [3].

Высокая продуктивность сельскохозяйственных угодий ЕС обусловлена рядом факторов, в частности, структурой пастбищ и посевных площадей. Современная рациональная система земледольства в значительной степени определяется размером территорий под естественные кормовые культуры. Экологически сбалансированными считаются аграрные угодья, в которых доля сенокосов, пастбищ и лесных насаждений составляет от 30% до 50%. Средняя доля естественных кормовых площадок в структуре сельскохозяйственных земель по странам Европейского Союза составляет 39,3%. Например во Франции на них приходится 36,6%, в Германии – 30,4%, Великобритании – 63,1%.

Ведущие позиции Евросоюза в аграрном производстве и мировой торговле сельскохозяйственной продукцией, прогресс органического сектора в значительной степени обусловлены особыми условиями развития АПК. Они были созданы в результате введения общей сельскохозяйственной политики (ОСП) интеграционного объединения, которая сочетает элементы регуляторно-рыночной, ценовой, внешнеторговой и структурной. Поскольку в аграрной экономике отраслевой и территориальный факторы интегрированы в одно целое, постепенно цели ОСП сместились от решения проблем сельского хозяйства к задачам развития территорий. Поэтому анализируя современную аграрную политику Евросоюза, следует отметить, что она формировалась и функционирует на фундаменте и в рамках региональной, в первую очередь структурной, политики.

В странах ЕС к сельскому хозяйству предъявляются определенные агроэкологические требования. К ним относятся:

- чистые воздух и вода;
- сохранение природных экосистем;
- создание буферных полос природной растительности по границам полей, вдоль дорог, каналов;
- обеспечение условий для существования местных оседлых и перелетных птиц;
- эстетическая привлекательность пейзажей;
- сохранение природных памятников, мест отдыха и их развитие;
- охрана почв и их плодородия;
- предотвращение наводнений, лесных пожаров и других стихийных бедствий.

Государства Евросоюза в целях защиты интересов потребителей и охраны окружающей природной среды активно выступают за экологическую безопасность продукции, используя технические, санитарные и фитосанитарные нормы. Такие мероприятия предоставляют возможности ограничить импорт генетически модифицированной продукции.

Учитывая глобальные вызовы XXI века, связанные с необходимостью долгосрочного и гарантированного обеспечения продовольственной безопасности и решением проблем в области здоровья населения планеты и, следовательно, с экологизацией сельского хозяйства, к основным задачам ЕАП можно отнести:

- самообеспечение стран Европейского Союза безопасным продовольствием;
- содействие ЕС в обеспечении стабильности на мировом рынке продовольствия;
- развитие сельских территорий Евросоюза;
- препятствие изменению климата и улучшение окружающей среды.

В целом в структуре общей аграрной политики, определенной в рамках «Повестки дня 2000» – стратегии усиления роста, конкурентоспособности и занятости, модернизации ключевых политик и расширения границ Европейского Союза на восток, включая Украину, Беларусь и Молдову, имеются 2 раздела. Первый из них – торговая основа, он необходим для регулирования мероприятий содействия в рамках общего рынка и прямой поддержки фермеров. Мероприятия этого раздела финансируются Европейским фондом сельскохозяйственных гарантий. Второй раздел – меры, направленные на решение задач комплексного развития сельских территорий, повышение конкурентоспособности аграрного сектора ЕС в целом, финансирующиеся Европейским фондом развития села и национальными региональными бюджетами (см. табл.) [4].

**Структура общей аграрной политики стран Европейского Союза**

Бюджет Европейского Союза		Национальные территориальные бюджеты
Европейский фонд сельскохозяйственных гарантий (European Agricultural Guarantee Fund)	Европейский фонд развития села (European Agricultural Fund for Rural Development)	
Регулирование сельскохозяйственного рынка: целевые и интервенционные цены, квоты на производство, экспортные пошлины, импортные тарифы, тарифные квоты	Развитие сельских территорий: повышение конкурентоспособности аграрного и лесного секторов экономики (финансирование модернизации ферм, досрочного выхода на пенсию, профессиональной переподготовки фермеров, поддержки молодых фермеров);	
Прямая поддержка фермеров: разовые платежи, разовые поземельные платежи, прямые погектарные, массовые выплаты	охрана окружающей среды и сельской среды обитания (выплаты фермерам, работающим в неблагоприятных для сельского хозяйства условиях и др.); улучшение качества жизни на селе и стимулирование диверсификации сельской экономики (поощрение сельского туризма, создание микропредприятий сферы услуг и др.)	

Расходы ЕС на финансирование новой аграрной политики за период с 2014 г. по 2020 г. в общем составят 386,9 млрд EUR, по первому разделу (прямые выплаты и маркетинговые расходы) выделяется 281,8 млрд EUR (более 75%), по второму разделу (развитие сельских территорий) – 89,9 млрд EUR (24%) [5].

Новая аграрная политика рассчитана на более справедливое распределение прямых выплат: государства Европейского Союза получают не менее 75% среднего объема помощи внутри сообщества. Помощь в расчете на 1 га составит не менее 60% от ее среднего значения в одном административном или агрономическом районе. Государства – члены интеграционного объединения имеют возможность увеличить поддержку малых и средних хозяйств, а для новых членов ЕС до 2020 г. будет действовать упрощенная схема платежной зоны – разовый платеж за 1 га.

Помимо этого, странам Евросоюза гарантированы возможности для дополнительных компенсаций за работу в менее благоприятных условиях, предусмотрен также ряд мероприятий для улучшения рыночной ориентации европейского сельского хозяйства и дополнительной поддержки фермеров (определение правил конкурентной политики для рынков молока и говядины, повышение эффективности аграрного сектора через развитие инфраструктуры, отмена квот на сахар еще в 2017 г., введение новых институтов антикризисного управления и др.). Главный документ, который регулирует государственную поддержку аграрного сектора стран ЕС в настоящее время – по-

становление Евросоюза № 1698/2005, помимо него действуют национальные законы, программы и иные нормативно-правовые документы.

Общая сумма, выделенная на реализацию общей аграрной политики на 2014–2020 гг., составит 37,8% от бюджета Европейского Союза за указанный период. Вместе с тем предлагается введение дополнительных статей расходов по реализации общей аграрной политики ЕС, на которые ранее не предусматривались субсидии. Для предоставления продовольственной помощи нуждающимся гражданам Евросоюза принято решение о выделении Европейским социальным фондом около 3 млрд EUR, на производство безопасных продуктов питания – 2,6 млрд EUR. В Фонде ЕС, рассчитанном для адаптации к глобальным угрозам, запланирован дополнительный резерв в размере 4 млрд EUR непосредственно для применения в аграрном секторе экономики.

Особое место в аграрной политике занимают экологизация и обязательная борьба всех государств-членов, направленная на исключение генетически модифицированных культур, монокультур; сокращение или исключение применения химических удобрений, сохранение природных ландшафтов. Бюджетом на 2014–2020 гг. предусмотрено выделение более 100 млрд EUR на помощь фермерским хозяйствам в реализации этого направления. Все основные положения реформы, кроме новой структуры прямых платежей («зеленые» платежи, дополнительная поддержка молодых фермеров и др.), вступившей в силу с 2015 г., применяются с 1 января 2014 г.

Реализации новой аграрной политики в странах Европейского Союза направлена не только на уменьшение размеров сельскохозяйственных предприятий, но и на материальное поощрение тех фермеров, которые поддерживают сохранение природной окружающей среды и естественных ландшафтов при ведении хозяйственной деятельности, а также способствуют «экологизации» сельского хозяйства, используя агроэкологические методы («зеленое» сельское хозяйство).

Следует отметить, что национальная политика в странах ЕС служит продолжением аграрной политики, однако существуют различия в направлениях и методах финансирования. Например Дания расходует на поддержку производства и рынков, в добавление к средствам Евросоюза, треть своего сельскохозяйственного бюджета, Великобритания и Ирландия – соответственно 15% и 20%. Почти все страны половину национальных аграрных бюджетов направляют на структурную политику (модернизацию и укрупнение ферм, улучшение земли и других сельскохозяйственных ресурсов, совершенствование оперативной деятельности фермеров, сокращение производственных издержек и развитие районов с неблагоприятными условиями). Великобритания расходует на программы модернизации почти треть (31,8%) своего сельскохозяйственного бюджета, Нидерланды и Люксембург – менее 10% [6].

В целом в странах ЕС на поддержку начинающих фермеров распределяется в среднем 10% аграрных бюджетов, при этом на долю Франции приходится 25%. На научные исследования и разработки, связанные с сельским хозяйством, в среднем по рассматриваемым странам направляется около 10%, в Нидерландах – почти 30% бюджета. Крупнейшими получателями средств по линии Единой сельскохозяйственной политики Европейского Союза являются Франция (17%), Германия и Испания (по 13% каждая), Италия (11%), Великобритания (7%) [6, 7].

Реформа, осуществляемая в рамках общей аграрной политики в странах Евросоюза, инициировала создание нового инструмента государственного регулирования сельского развития – компонента озеленения, целью которого являются платежи, предназначенные для поддержки фермеров, внедряющих или сохраняющих сельскохозяйственные практики, улучшающих качество окружающей среды.

Органические платежи в странах Европейского Союза выделяются фермерам для компенсации дополнительных расходов и упущенных доходов, а также для покрытия таких операционных издержек, как сертификация, обучение и консультирование. На сегодняшний день в большинстве стран ЕС их используют как инструмент поддержки в рамках национальных или региональных программ устойчивого развития сельских территорий. При этом уровень поддержки в странах Евросоюза сильно варьирует и зачастую не полностью покрывает все дополнительные затраты, которые возникают у производителей органической продукции. Для того чтобы стимулировать фермеров на развитие органического сельского хозяйства, выплаты на его поддержку должны быть

существенно выше традиционных. Поэтому в новом программном периоде фермеры, производящие органическую продукцию, по-прежнему имеют право на такие дополнительные агроэкологические выплаты, выходящие за рамки требований органического сельского хозяйства и направляемые, например, на сохранение пород животных или генетических ресурсов растений [8].

Особо следует отметить, что в новой Программе развития сельских регионов сохранены варианты сочетания мер поддержки органического сельского хозяйства с возможностью инвестирования, консультационными, информационными и рекламными услугами. Поддержка органического сельского хозяйства в этом документе растет, сегодня занимающиеся им фермеры получают новые финансовые преференции, что позволяет им дополнительно вкладывать средства в развитие производства [9].

Кроме того, для органического сектора актуальны такие меры, как поддержка диверсификации несельскохозяйственной деятельности, помощь в создании производственных групп (кооперативов), а также поддержка инициатив, связанных с окружающей средой, изменением климата, формированием коротких сбытовых цепочек и инноваций (например переработки навоза инновационными методами).

Особый интерес с точки зрения развития органического сельского хозяйства вызывает признание лидерами стран Евросоюза необходимости в агроэкологических инновациях и содействии переходу сельского хозяйства на более устойчивый путь развития. Еще в 2012 г. для экологизации аграрного сектора в ЕС было создано Европейское инновационное партнерство «Сельскохозяйственное производство и устойчивость» для содействия в реализации стратегии ЕС «Европа-2020», направленной на устойчивый и комплексный рост. Усиление роли исследований и инноваций было обозначено в качестве одного из 5-ти приоритетов этой стратегии [9].

Мероприятия, разработанные в рамках реализации общей аграрной политики Европейского Союза на период с 2014 г. по 2020 г., создают потенциал для выявления приоритетов и повышения значимости экологического сельского хозяйства не только в рамках Программы развития сельских районов, но и других проектов, связанных с Общей стратегической программой Евросоюза, которая позволит сформировать набор четких инвестиционных приоритетов, направленных на финансовое планирование государств – членов ЕС и их регионов в будущем [10].

Изложенный выше опыт Европейского Союза в аграрной сфере в плане экологизации весьма полезен для Республики Беларусь, поскольку в нашей стране уже наблюдаются некоторые позитивные изменения в этом направлении.

Именно поэтому Республика Беларусь рассматривает «зеленую» экономику в качестве важного инструмента обеспечения безопасности страны и как фактор повышения конкурентоспособности белорусской продукции, в том числе экологически безопасной, органической продукции. Об этом свидетельствуют разработанные в Беларуси программные документы: Национальная стратегия устойчивого социально-экономического развития Республики Беларусь на период до 2020 года; Программа социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы; Программа развития промышленного комплекса Республики Беларусь на период до 2020 года, в которой среди основных приоритетных направлений развития промышленного комплекса страны отдельно выделено формирование «зеленой» экономики, базирующейся на энергосбережении, внедрении экологических «зеленых» технологий, возобновляемых и альтернативных источников энергии, эффективных технологий переработки отходов по принципу экологической чистоты производства продукции в целях повышения ее конкурентоспособности; Стратегия экономического развития СНГ на период до 2020 года; Межгосударственная программа инновационного сотрудничества государств – участников СНГ на период до 2020 года и др.

В последующем приверженность Республики Беларусь принципам «зеленой» экономики закреплена в Национальной стратегии устойчивого социально-экономического развития на период до 2030 года, одобренной на заседании Президиума Совета Министров Республики Беларусь (протокол от 10 февраля 2015 г. № 3), включающей 2 этапа.

В качестве основной цели 1-го этапа выполнения названной Национальной стратегии (2016–2020 гг.) рассматривается переход к качественному сбалансированному росту экономики путем ее

структурно-институциональной трансформации с учетом реализации принципов «зеленой» экономики, приоритетного развития высокотехнологичных производств, которые станут основой для повышения конкурентоспособности страны и качества жизни населения.

Основная цель 2-го этапа (2021–2030 гг.) – переход к стабильной устойчивости развития и достижение высокого качества человеческого потенциала на основе дальнейшего становления «зеленой» экономики, ускоренного совершенствования высокотехнологичных производств [11].

В соответствии с Программой социально-экономического развития Республики Беларусь на 2016–2020 годы, утвержденной Указом Президента Республики Беларусь от 15 декабря 2016 г. № 466, разработан Национальный план действий по развитию «зеленой» экономики в Республике Беларусь до 2020 года (постановление Совета Министров Республики Беларусь от 21 декабря 2016 г. № 1061) [11].

Стратегической целью реализации Национального плана является повышение качества жизни населения на основе роста конкурентоспособности экономики, привлечения инвестиций и инновационного развития с учетом следующих принципов:

- соответствия принципам (целям) устойчивого развития;
- рационального и эффективного использования ресурсов, устойчивого потребления и производства;
- включения экологических и социальных ценностей в систему экономического учета;
- приоритетности применения «зеленых» инструментов и подходов при достижении целей устойчивого социально-экономического развития;
- повышения конкурентоспособности и обеспечения роста в ключевых секторах экономики.

## **Заключение**

Проведенный анализ европейского опыта реализации новой политики в аграрной сфере позволяет утверждать:

государственное регулирование сельскохозяйственного развития в странах Европейского Союза в целом и на уровне национальных правительств стран – участников этого объединения представляет собой целостную систему с едиными приоритетами и комплексом взаимодополняющих финансовых инструментов;

единая аграрная политика стран ЕС – глубоко продуманная и четко отрегулированная система, включающая поддержку не только сельхозпроизводителей, но и развития сельских территорий, что во многом определяет устойчивость этих процессов, высокий уровень и качество жизни населения;

опыт аграрной политики Евросоюза целесообразно использовать в Республике Беларусь с учетом адаптации к современным социально-экономическим реалиям.

## **ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ**

1. Общая аграрная политика Евросоюза до 2020 г. // Экономика сельского хозяйства России. – 2011. – № 2. – С. 68–73.
2. Сельское хозяйство России на перепутье // Экономика сельского хозяйства России. – 2010. – № 8. – С. 84–85.
3. Стоволос, Н. Органическое сельское хозяйство: перенять экотрадиции / Н. Стоволос // Сумской национальный аграрный университет [Электронный ресурс]. – 2016. – Режим доступа: [http://agbz.ru/articles/organicheskoe-selskoe-hozyaystvo\\_-perenyat-ekotraditsii?](http://agbz.ru/articles/organicheskoe-selskoe-hozyaystvo_-perenyat-ekotraditsii?). – Дата доступа: 18.10.2016.
4. Крылатых, Э. Н. Аграрная Европа в XXI веке / Э. Н. Крылатых. – М.: ООО Изд-во «Летний сад», 2015. – 328 с.
5. Кибилов, А. Я. Об опыте регулирования агропродовольственного рынка стран Европейского Союза в условиях глобализации / А. Я. Кибилов // Агропродовольственная политика России. – 2016. – № 1(49). – С. 16–19.
6. Sorrentino, A. The Common Agricultural Policy After the Fischler Reform: National Implementations, Impact Assessment and the Agenda for Future Reforms / A. Sorrentino, R. Henke, S. Severini // Routledge. – 2016. – 544 p.
7. Lernoud, J. Current Statistics on Organic Agriculture Worldwide: Area, Producers, Markets, and Selected Crops / J. Lernoud, H. Wilier // The World of Organic Agriculture: Statistics and Emerging Trends 2016. – Bonn: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), IFOAM – Organics International. – 2016. – P. 34–116.
8. Agriculture and Rural Development Budget 2012 [Electronic resource] / Official Journal of the European Union. – 2012. – № 55. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:056:FULL>. – Date of access: 04.11.2016.

9. Organic Europe: Data tables on organic food and farming in Europe [Electronic resource] / Frick, Switzerland: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL). – 2013. – Mode of access: [www.organic-europe.net/europe-data-tables.html?&L=0](http://www.organic-europe.net/europe-data-tables.html?&L=0). – Date of access: 11.10.2016.

10. Organic Agriculture Worldwide: Key results from the survey on organic agriculture worldwide 2012. Part 1: Global data and survey background [Electronic resource] / Frick, Switzerland: Research Institute of Organic Agriculture (FiBL), International Federation of Organic Agriculture Movements (IFOAM). – 2012. – Mode of access: <http://www.organic-world.net/fileadmin/documents/yearbook/2012/fibl-ifoam-survey-data-2010-global-data.pdf>. – Date of access: 11.10.2016.

11. Экология и конкурентоспособность экономики регионов / Э. В. Хоробрых [и др.] // НАН Беларуси, Ин-т экономики. – Минск: Беларуская навука, 2018. – 212 с.

#### РЕЗЮМЕ

В статье рассматриваются основные подходы к государственному регулированию развития агропромышленного сектора на уровне Европейского Союза в целом и в разрезе стран-участниц; характерные особенности и принципы, определяющие успешность и целостность единой аграрной политики; факторы, способствующие продуктивности сельскохозяйственных угодий; агроэкологические требования, ограничивающие импорт генетически модифицированной продукции; основные задачи в развитии новой политики аграрного сектора экономики; приоритетные направления регулирования мер поддержки сельхозпроизводителей, комплексного развития сельских территорий, повышения конкурентоспособности аграрной сферы Евросоюза.

#### SUMMARY

The article shows the main approaches to state regulation of the development of the agro-industrial sector at the level of the European Union as a whole and in the context of the participating countries; characteristic features and principles that determine the success and integrity of a single agrarian policy; factors contributing to the productivity of agricultural land; agri-environmental requirements limiting the import of genetically modified products; main tasks in the development of the new policy of the agricultural sector of the economy; priority areas for regulating measures to support agricultural producers, integrated development of rural areas, and increasing the competitiveness of the EU agrarian sector.

*Поступила 12.10. 2018*