

ЭВОЛЮЦИЯ ОТНОШЕНИЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ИТАЛИИ В СФЕРЕ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ (1992–2009)

В статье рассматриваются особенности единой аграрной политики ЕС, этапы и результаты ее реформирования с момента создания Европейского союза до вступления в силу Лиссабонского договора, во многом трансформировавшего институциональный облик ЕС. На примере Италии — одной из стран ЕС, где доля сельского хозяйства значительна, — анализируется способность национального государства влиять на процесс принятия решений на европейском уровне.

Ключевые слова: единая аграрная политика, правоцентристская коалиция, левоцентристская коалиция, ЕС, Италия.

Общая сельскохозяйственная политика, или единая аграрная политика — Common Agricultural Policy (в отечественной литературе нет единого наименования), уже более 50 лет остается в центре внимания стран-участниц ЕС: достаточно отметить, что расходы на нее составляют значительную часть общего бюджета. При этом существенное влияние на ее формирование оказывают интересы национальных государств, что делает возникновение противоречий на разных уровнях практически неизбежным.

Единая аграрная политика ЕС: тенденции развития

Аграрная политика стала одной из первых сфер сотрудничества западно-европейских государств. Необходимость совместных действий в этой области была вызвана объективными обстоятельствами, сложившимися в Европе после окончания Второй мировой войны, — нехваткой продовольствия, нарушением системы производства сельскохозяйственной продукции.

На начальном этапе политика была направлена на обеспечение продовольствием стран-участниц ЕЭС, поэтому главными ее инструментами стали субсидии и установление закупочных цен. Данные меры дали быстрый результат, но привели к возникновению другой проблемы — перепроизводству продукции. Таким образом, все последующие реформы общей аграрной политики ставили своей целью ликвидировать проблему возникновения излишков товаров. Впервые были введены квоты на производство, для реализации излишков были введены экспортные субсидии [10]. Однако этих мер оказалось недостаточно, и в 1991 г. Европейская комиссия и Совет ЕС признали, что общая аграрная политика не справляется с реализацией своих задач.

Качественно новым этапом в развитии европейской интеграции стал 1992 г. Стратегия углубления сотрудничества стала ответом на изменения в системе международных отношений, происходившие в конце 80-х — начале 90-х гг. XX в. Результатом явилась значительная модификация как законодательной базы сообществ, так и фактической составляющей сотрудничества.

Важным вопросом в конце 80-х — начале 90-х гг. стало уменьшение расходов на общую аграрную политику. На протяжении всего периода реализации сельскохозяйственных программ росли расходы на претворение в жизнь задач европейской аграрной политики, пик был достигнут в конце 80-х гг., когда затраты составили почти 70 % от всего бюджета ЕС [10]. Естественно, за это по литика зачастую подвергалась критике: такой объем затрат делал невозможной достаточную поддержку других отраслей, например обороны или науки, и конечном итоге вел к уменьшению роли региона как политического или научно-исследовательского центра [4].

Реформирование сферы сельского хозяйства продолжилось в рамках «Повестки дня 2000» — программы реформ, принятой на совещании глав государств-членов ЕС в 1999 г. Потребность в реформах была обусловлена перспективой расширения ЕС и многими проблемами, с которыми приходилось сталкиваться при осуществлении общей аграрной политики на протяжении предыдущего периода. В частности, за десятилетие не удалось значительно сократить затраты на политику, которые в 1999 г. составили 50 % от бюджета [10]. На этом этапе было подтверждено намерение уделять больше внимания вопросам защиты окружающей среды, а также качества и безопасности продукции. Повышенное внимание в рамках аграрной политики было обращено на вопрос развития сельской местности, что привело к появлению тесной связи с региональной политикой и, в частности, с проблемой развития территорий [3]. В целом «Повестка дня 2000» являлась глобальной установкой на особую европейскую аграрную модель, отличительная черта которой — многообразие функций, выполняемых европейским сельским хозяйством (среди них экономические, экологические, общественные) [11].

Расширение ЕС в 2004 г. стало новым вызовом как для институтов ЕС, так и для его отдельных программ развития. В преддверии принятия новых членов в 2003 г. была проведена еще одна реформа. Изменения коснулись практики прямых выплат фермерам, которые теперь не связывались с объемом производимой продукции, а служили для поддержания стабильного дохода сельского населения. Это качественное изменение в проведении аграрной политики: помощь не призвана стимулировать производство, она направлена на поддержку самого фермера, который, в свою очередь, обязан гарантировать поставку безопасных продуктов, охранять окружающую среду и культурное достояние своей сельской местности. В противном случае он не получает субсидий [2, 129–130]. То есть задачи развития сельских территорий, охраны природы, безопасности и качества продуктов получают дальнейшее развитие.

Наконец, регламент развития единой аграрной политики на 2007–2013 гг. предусматривал меры, направленные на увеличение конкурентоспособности сельского хозяйства (модернизация, развитие человеческого капитала), на контроль и улучшение экологической обстановки, развитие сельских территорий (включая стимулирование на них деятельности, не связанной с сельским хозяйством, поощрение активности представителей отрасли) [5].

Таким образом, можно отметить, что аграрная политика эволюционировала, постепенно утратив свое изначальное предназначение — обеспечить продовольствием европейские государства-члены ЕЭС; расширилась сфера ее применения:

новой задачей стало развитие сельских территорий; в процессе ее развития изменились формы поддержки занятых в сельском хозяйстве. Как отмечает Н. В. Прокудина, «реформирование правового регулирования аграрной политики ЕС осуществлялось как административными, так и экономическими методами; эти методы сменяли друг друга, но преимущество отдавалось административным методам» [1]. При этом затраты на проведение единой аграрной политики всегда составляли значительную часть бюджета ЕС.

Фактор национального государства в аграрной политике

Аграрная политика входит в сферу общей компетенции стран-участниц и институтов ЕС, что оставляет возможности для национального государства вмешиваться в процесс принятия решений и отстаивать свои интересы.

В экономической структуре Италии сельское хозяйство вместе с лесоводством и рыболовством составляет 2,63 % [7]; при этом данное государство имеет один из самых высоких показателей занятых в этой отрасли по сравнению с другими странами-участницами ЕС, поэтому невозможно игнорировать значимость этой отрасли для развития страны.

Исследователи отмечают, что вплоть до 90-х гг. аграрная политика в рамках ЕС не рассматривалась итальянскими правящими кругами как поле деятельности для реализации собственных интересов в силу того, что данная отрасль всегда была несколько изолирована от остальных сфер экономики и политики, отличалась особенными, присущими только ей чертами (например, существование, помимо частной и государственной собственности на землю, «общественного пользования»; сильные исторические традиции) [6, 7]. На протяжении десятилетий господствовала точка зрения, что европейская инициатива — общая аграрная политика — является в большей степени ограничивающим фактором для Италии, чем возможностью для отстаивания своих интересов. Но в дальнейшем, с изменением принципов осуществления общей аграрной политики, а также внутренней политической ситуации в Италии, произошла значительная трансформация в отношении к данной сфере. Стало очевидно, что только активное участие в процессе принятия решений на европейском уровне позволяет отстаивать национальные интересы. Чтобы получить преимущества от интеграционных процессов, а не стать их жертвой, необходимо принимать участие на всех этапах законотворческого процесса. Итальянской стороне не всегда это удавалось.

Способность Италии оказывать влияние на развитие ситуации в Европейском союзе и реализовывать свои цели связана с рядом факторов. В первую очередь, на эффективное участие в делах ЕС влияет политическая система государства и, в частности, такие переменные, как стабильность правительства и позиция политической элиты по отношению к Европе.

Период Второй республики (с 1993 г.) характеризуется более устойчивыми правительствами по сравнению с предыдущим периодом, однако коалиционные правительства также не обладают высокой стабильностью: в период, когда у власти было левоцентристское большинство (1996–2001), сменилось четыре правительства и три премьер-министра. Несмотря на то что правоцентристское

правительство все пять лет нахождения его у власти возглавлял один премьер-министр, Сильвио Берлускони, в Совете министров производились назначения и отставки таких ключевых фигур, как министр иностранных дел, министр внутренних дел и министр финансов. В 2005 г. произошла полная смена кабинета.

Несмотря на напряженную ситуацию внутри коалиций, в 1990-е и 2000-е гг. Италия активно участвует в принятии решений, касающихся европейской политики. Однако по мере того как «европейское» все больше проникает во внутреннюю организационную структуру итальянских государственных институтов, позиции политических элит по различным вопросам интеграции все больше расходятся. Новая структура итальянской партийной системы доказала, что политическая элита больше не разделяет склонности к европейской интеграции. Если в послевоенный период основными противниками интеграции были левые, то на данном этапе эту позицию заняли правые партии. Выборы 2001 г. впервые поставили Италию в один ряд со странами, которые традиционно считаются «евроскептиками» [6, 7].

Таким образом, несмотря на то, что с 1996 г. итальянские правительства были более устойчивыми в сравнении с предыдущим периодом, возникло новое препятствие при отстаивании национальных интересов, а именно расхождения во взглядах политической элиты относительно будущего Европы.

Другим важным условием достижения целей в рамках ЕС является координация действий национальных представителей в институциональных структурах Союза и в своих внутренних структурах, занимающихся европейской политикой. В этом отношении и левоцентристское, и правопоцентристское правительства характеризовались резким расхождением во мнениях внутри коалиции вследствие разнородности партий, ее составлявших. Отсутствие согласия между премьер-министром и ключевыми министрами (особенно в случае, когда они представляли разные партии) вело к тому, что итальянские представители получали противоречивые поручения. Кроме того, европейская политика находится в ведении Министерства иностранных дел, и, таким образом, итальянские представители в союзных органах являются в большей степени дипломатическими работниками, нежели осведомленными специалистами в определенных сферах сотрудничества [Там же, 35]. Соответственно это влияло на их способность оценивать ситуацию.

Среди средств, с помощью которых Италия воздействует на европейскую политику, стоит отметить ее роль посредника в европейских делах. Возможно, то, что Италия «меньше самых крупных государств, но крупнее самых мелких» [9], делает ее достаточно влиятельной в ситуации, когда необходимо помочь другим достичь консенсуса. Однако стоит отметить, что с приходом к власти правых во главе с Берлускони эта стратегия была отодвинута на задний план. Берлускони считал, что Италия должна действовать как великая держава, особенно в области безопасности и обороны [6, 19]. Последствия отказа от привычной стратегии отразились как на самой Италии, так и на ЕС в целом: Италия не смогла реализовать свои планы, а Евросоюз потерял в ее лице государство-посредника, важного проводника политики консенсуса.

Еще одна стратегия — создание коалиций с другими странами-участницами. Отказ идти на компромисс с другими государствами, входящими в ЕС, приводит

к ослаблению позиций государства, второстепенной роли. Исследователи отмечают, что образование блоков — необходимая стратегия в рамках такой сложной многоуровневой организации, как ЕС [6, 19].

В целом подходы к европейской политике в Италии менялись в зависимости от того, кто находился у власти. Левоцентристские правительства рассматривали европейское направление как приоритетное, в то время как для правых ЕС не был столь важным ориентиром, его влияние на итальянскую политику было ограничено.

Конкретными примерами, доказывающими обоснованность этого вывода, являются результаты переговорного процесса по двум значительным реформам общей аграрной политики, проведенным в 2000-е гг.

Обсуждение «Повестки дня 2000» происходило при правительстве М. Д'Алема, пост министра сельского хозяйства в тот период занимал П. Де Кастро, известный эксперт в области сельского хозяйства, сторонник активного участия в процессе принятия решений в рамках общей аграрной политики. Одно из положений новой реформы касалось квотирования молочной продукции. Позиция Италии на этот счет была определенной с самого начала: система квот наносит ущерб итальянской экономике и должна быть отменена [Там же].

Политика Де Кастро состояла в создании союзов с другими европейскими странами, разделявшими его точку зрения. «Аграрная политика делается в первую очередь в европейских столицах в процессе двусторонних встреч, затем в процесс включаются рабочие группы и, наконец, Совет министров сельского хозяйства, на заседания которого необходимо приходиться подготовленным, в составе сильного альянса, участники которого выработали единую точку зрения на проблему», — считал министр [8]. Именно политика создания альянса с Великобританией, Данией и Швецией привела к тому, что Италия получила значительно большую квоту, которая отвечала потенциальному уровню продуктивности сектора [6, 33].

Это стало важной победой для государства, которое на протяжении десятилетий сталкивалось с непреодолимыми трудностями в защите своих интересов. Успех был обусловлен тем, что Италия принимала участие на всех этапах переговорного процесса, создала эффективный альянс из союзников. Данный пример показывает, что Италия способна оказывать влияние на принятие решений в рамках ЕС и соответственно на динамику и качество интеграционных процессов при условии внутренней координации усилий.

Отнюдь не таким успешным явилось для Италии реформирование «сахарного режима» в ходе реформы 2003–2006 гг. Новому министру сельского хозяйства Дж. Алеманно, который сохранял свой пост на протяжении всего правления правоцентристского правительства С. Берлускони, не удалось создать сильной коалиции для защиты итальянских интересов. Необходимо отметить, что важную роль в неблагоприятном исходе сыграл внешний фактор — давление международных институтов (ВТО), которые рассматривали субсидии европейским производителям как нарушение Соглашения о торговле [Там же, 35]. В результате значительно снизилось производство сахара в ЕС, что привело к закрытию большого количества итальянских предприятий, специализирующихся в этом секторе. Итальянские фермеры не выдерживали конкуренции, так как размер их

владений был слишком мал и, кроме того, фермы были очень многочисленны, что приводило в том числе к соперничеству между ними.

Проанализировав попытки Италии реализовать свои интересы в сфере аграрной политики, можно прийти к выводу, что они, как правило, оканчиваются неудачей. Представляется, что большего успеха можно добиться, участвуя в начальном этапе разработки новых регламентов и директив. При условии консолидации усилий на различных уровнях у Италии есть шансы отстоять свою точку зрения на определенную проблему и оказать воздействие на дальнейший ход процессов.

1. *Прокудина Н. В.* Правовое регулирование общей аграрной политики в Европейском союзе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Прокудина Н. В.; Москва, 2008 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.lib.ua-ru.net/diss/cont/281504.html> (дата обращения: 01.05.2016).

2. *Раджоньери М. П., Валетта М.* Агроэкологическое право Европейского союза и Италии. М., 2006.

3. Agenda 2000 — A CAP for the future [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/review99/08_09_en.pdf (accessed: 15.05.2016).

4. *Bureau J.-C.* Enlargement and reform of the EU Common agricultural policy. [Electronic resource]. URL: <http://ctr.c.sice.oas.org/geograph/mktacc/Bureau.pdf> 25.05.2016 (accessed: 02.05.2016).

5. Council Decision of 20 February 2006 on Community strategic guidelines for rural development (programming period 2007 to 2013) (2006/144/EC). [Electronic resource]. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:055:0020:0029:EN:PDF> (accessed: 01.05.2016).

6. *Fabbrini S., Piattoni S.* Italy in the European Union. Redefining National Interest in a Compound Polity. Lanham, Md. : Rowman & Littlefield, 2008.

7. Italy in figures. [Electronic resource]. URL: http://en.istat.it/dati/catalogo/20090511_00/italyinfofigures2009.pdf (accessed: 01.05.2011).

8. Paolo De Castro: Sostenibilit , la sfida per il futuro [Electronic resource]. URL: http://www.agricoltura24.com/paolo-de-castro-sostenibilita-la-sfida-per-il-futuro/p_2129.html (accessed: 06.06.2011).

9. *Santoro C. M.* Politica estera e identit  nazionale [Electronic resource]. URL: <http://www.ideazione.com/settimanale/1.politica/69-03-07-2002/69santoro.htm> (accessed: 19.05.2016).

10. The Common Agricultural Policy Explained [Electronic resource]. URL: http://ec.europa.eu/agriculture/publi/capexplained/cap_en.pdf (accessed: 02.03.2013).

11. The European Union's Common Agricultural Policy [Electronic resource]. URL: <http://www.ers.usda.gov/publications/Wrs992/Overview.pdf> (accessed: 15.05.2016).

Рукопись поступила в редакцию 1 июня 2016 г.