

ских мер и инструментов, которыми компетентные органы пользуются для управления и нормализации рынка, о котором идет речь.

Ст. 36 Договора

Но особенность европейского аграрного права заключается в содержании ст. 36, которая освобождает договоренности между сельскохозяйственными производителями от запретов, установленных в ст. 81 и 82 Договора и объявляющих ничтожными соглашения, направленные на ограничение конкуренции и использование господствующего положения на рынке. Достижение указанных в ст. 33 целей является приоритетным даже по отношению к реализации основополагающего принципа Сообщества — принципа свободы конкуренции.

За 40 лет своего существования роль ОСХП претерпела глубокую эволюцию, вехи которой ознаменовывались различными приоритетами. Когда в 1962 г. общая политика вступила в действие, основной ее задачей было развитие производства, поэтому применявшимся тогда инструментом была система цен, поощряющих сельскохозяйственных производителей в увеличении производства, с тем чтобы иметь надежное снабжение и достичь самодостаточности в обеспечении пищевыми продуктами. В этих целях в 60-е гг. ОСХП действует в пользу общего рынка сельскохозяйственной продукции, который предполагает гармонизацию национальных механизмов по поддержке цен и применение общих принципов к установлению таможенных барьеров. В 1962 г. создается ЕСХФОГ (FEOGA) — Европейский сельскохозяйственный фонд ориентации и гарантий, предназначенный для финансирования этой политики. ЕСХФОГ состоит из двух подразделений: Фонда ориентации и Фонда гарантий. Первое подразделение финансирует затраты на проведение мероприятий в сельскохозяйственных производственных структурах, второе финансирует расходы по поддержке рынка сельскохозяйственных продуктов и может рассчитывать на гораздо больший бюджет.

ОСХП оказывает содействие производству тем, что подразумевает проведение общеевропейской политики цен, прогнозирование

которых является одним из инструментов, реализующих общую организацию рынка сельскохозяйственных продуктов. Предусматривается *ориентировочная цена* (она ежегодно устанавливается Сообществом для того, чтобы гарантировать справедливый уровень жизни сельскохозяйственных производителей), *входная цена* (она охраняет от самых низких цен внешних рынков с помощью так называемых отчислений с импорта, посредством которых повышаются входные цены на продукты из стран, не являющихся членами Сообщества) и *цена действия* (цена, уплачиваемая Сообществом, которое покупает и складировает продукты, когда их цена на внутреннем рынке опускается ниже уровня ориентировочной цены) с тем, чтобы обеспечить стабилизацию рынков.

Достигнутая таким образом стабилизация приводит в 70-е гг. к значительному увеличению производства: сначала — к самодостаточности, а затем — к образованию излишков в различных секторах. Эти излишки частично экспортируются, и Сообщество принимает меры так называемого возврата экспорта с тем, чтобы компенсировать разницу между ценами на внутреннем рынке и мировыми ценами, которые, как правило, ниже.

В 70-е гг. наблюдаются попытки изменить ОСХП и принимаются особые меры для того, чтобы внести соответствующие коррективы в саму структуру отрасли. В 1972 г. утверждаются директивы № 159/72, 160/72, 161/72 в целях содействия модернизации сельскохозяйственных предприятий, профессиональной подготовке и досрочному уходу на пенсию с тем, чтобы получить оптимальную площадь для конкурентоспособного сельскохозяйственного производства, а также образовать предприятия, владельцами которых стали бы молодые фермеры. В 1975 г. принимаются меры в пользу тех фермеров, которые работают в районах с неблагоприятными природными условиями (директива № 268/75).

В 1979 г. устанавливается сбор с фермеров, превысивших фиксированные уровни производства в зерновой и сыромолочной отраслях, и, напротив, выплачиваются премии за выкорчевывание вино-

градников и определенных видов фруктовых деревьев, а также за убой молочного скота.

И действительно, система мероприятий и стимулов производства привела в 80-е гг. к значительному перепроизводству и ко все более высоким издержкам для европейского бюджета. В конце концов приходит понимание того, что если данная система будет постоянно действовать, станет трудно поддерживать малые предприятия, даже при осознании, что невозможно радикально повлиять на весьма эффективные в социальном плане семейные крестьянские предприятия. С 1984 г. внедряется система квот производства, начиная с производства молока (регламент от 31 марта № 3856/84).

В 1985 г. предусматриваются значительные структурные мероприятия, которые предвосхищают последующее коренное изменение курса сельскохозяйственной политики. В регламенте № 797/85 делается упор на профессиональную квалификацию тех, для кого фермерство — главное занятие, и государствам-участникам предоставляется возможность выплачивать годовую компенсационную сумму фермерам, которые работают в горной местности или в районах с неблагоприятными условиями. Данную меру, отделяющую субсидии от производства, «перевернув» предыдущую систему поддержки производства главным образом через цену действия, необходимо толковать как меру в пользу тех, кто по причине месторасположения своих предприятий выполняет маргинальную для производства, но чрезвычайно важную для охраны окружающей среды функцию. Кроме того, регламентом предусматривается возможность того, что в горных или в невыгодных по своим природным условиям местностях в план улучшения предпринимательской деятельности включаются также *инвестиции туристского и ремесленного характера*. По сути, зарождается идея создания сельского хозяйства услуг, которые предоставляются фермером на своем предприятии в контексте многообразной и дополняющей собственно сельскохозяйственные работы деятельности. Как уже было сказано, это представляет собой начало коренного изменения ОСХП в использовании инст-

рументов поддержки фермеров в структурных мероприятиях, которые проводятся и вне сельскохозяйственной отрасли.

В 1988 г. создается система так называемых стабилизаторов для контроля над излишками (она заключалась в прогнозировании уровней максимального количества, при превышении которых не гарантируется выплата субсидий). В то же самое время, со ссылкой на политику в рамках сельскохозяйственных структур, особое внимание обращается на создание рынка услуг (рекреационных, туристических, экологических, ландшафтно-эстетических), связанных с деятельностью на территории, откуда может почерпнуть синергию сельскохозяйственная производственная деятельность (регламент № 2088/85 об Интеграционных средиземноморских программах (ИСП) и «лесной» пакет регламентов № 1609—1615 1989 г.).

Была проведена также реформа структурных фондов, в числе которых: ЕСХФОГ, который софинансировал национальный режим оказания помощи сельскому хозяйству; Европейский социальный фонд ЕСФ (FSE), в задачи которого входило улучшение условий для занятости в Сообществе; Европейский фонд социального развития ЕФСР (FSRE), призванный сократить различие в развитии разных регионов Сообщества; Европейский инвестиционный банк ЕИБ (BEI). Данная реформа осуществлялась в контексте широкого координирования всех направлений европейской политики, проводимой государствами-участниками в целях достижения социально-экономического сплочения, что предполагало в свою очередь координирование всех действующих финансовых инструментов. Эта реформа структурных фондов оказала большое влияние на общеевропейскую сельскохозяйственную политику, потому что позволила Подразделению ориентации ЕСХФОГ действовать не только для улучшения сельскохозяйственных предприятий как производственных структур, но и в целях *поощрения сельского развития* путем структурного приспособления отстающих в своем развитии областей и сельских местностей.

В регламенте № 2052 1988 г. (сейчас регламент № 2081/93) поставлено пять задач, две из которых остаются весьма важными и сегодня. Задача № 1 состоит в оказании содействия развитию и структурном приспособлении областей, отстающих в развитии. Задача № 5а — в рамках содействия сельскому развитию — заключается в ускорении приспособления аграрных структур в общем контексте реформы ОСХП. Задача № 5b в продолжение дела содействия сельскому развитию состоит в развитии и структурной адаптации сельских местностей. Поставленные перед Подразделением ориентации в ст. 3 регламента цели касаются не только сельскохозяйственного производства, но и дополнительных видов деятельности, которыми фермеры могут заниматься для того, чтобы «внести вклад в развитие социальной основы сельских местностей, в охрану окружающей среды и в сохранение сельского пространства». Именно здесь наблюдается изменение ракурса: подход к сельскохозяйственным проблемам происходит в перспективе, «далеко выходящей за границы сельскохозяйственной деятельности в собственном смысле слова».

В этом проявляется также особый интерес Сообщества к сельской местности (помимо обычной заинтересованности в сельскохозяйственной местности в узком понимании), о чем свидетельствует регламент № 2328/91. Им государства-участники уполномочиваются на оказание помощи лицам, основным занятием которых фермерство не является и которые получают только 25 % своих совокупных доходов от сельскохозяйственной деятельности, остающиеся же 75 % извлекает из *лесной, туристической, ремесленной деятельности* или из *деятельности по сохранению природного пространства*, которой они занимаются на своем *предприятии*. На этой основе осуществляется самая настоящая *интеграция разных видов деятельности* и развивается *сельское хозяйство услуг*, когда фермер от собственно сельскохозяйственной деятельности переходит к реализации иных видов деятельности, относящихся к таким отраслям, как туризм, ремесла и охрана окружающей среды.

Регламент № 2328/91 вводит обязательные и факультативные меры для государств-участников. Среди первых — поддержка *планов материального улучшения* предприятия (план капиталовложений для качественного улучшения и приспособления продукции к потребностям рынка в охране и улучшении состояния окружающей среды) (ст. 5); *упрощение* процедур доступа к субсидиям; введение *премий на гектар*; перевод земель под пар, при котором прекращаются все посевы по крайней мере на пять лет (ст. 2); экстенсификация производства (сокращение по крайней мере на 20 % и сроком на пять лет производства продуктов, которые не имеют нормального несубсидированного сбыта на рынке) (ст. 3); *перестройка* производства (помощь в конверсии производства в направлении производства продуктов, которые не являются излишними) (ст. 5). В ряду факультативных для государств-участников мер следует отметить *предоставление помощи чувствительным с точки зрения охраны окружающей среды районам*, а также в ракурсе сохранения природного пространства и ландшафта (ст. 21–24); создание стимулов деятельности молодых фермеров (ст. 10); *помощь горному сельскому хозяйству* (ст. 17–20); «лесные» меры (ст. 25–27).

Необходимость в безотлагательном разрешении все еще не решенных проблем — таких как однородность действий государств-участников, сертификация и контроль, сократившиеся размеры выплачиваемых фермерам премий — требует проведения широкомасштабной реформы ОСХП.

Утверждается новая логика действия вслед за указанным в 1991 г. в предложении Мак Шерри (Mac Sharry) курсом: отделять поддержку фермерам — для увеличения или сохранения доходов — от поддержки цен на продукты; принять меры, способные сократить излишнее производство, сопровождающиеся положительными последствиями для окружающей среды.

В 1992 г. проводится реформа ОСХП. Она направлена на достижение большего равновесия между спросом и предложением на внутреннем

рынке путем снижения цен воздействия для определенных категорий продуктов (в целях приближения их цен к мировым рыночным ценам) и компенсации доходов, недополученных фермерами (она высчитывается на основании количества гектаров, голов скота или урожайности в течение определенного периода времени) (регламент № 1765/92). Применяются «инструменты управления предложением» путем перевода обрабатываемых земель под пар (set-a-side), (регламент № 762/94).

Сопроводительные меры к реформе 1992 г.

Реформа вводит систему сопроводительных мер, которые приводятся в регламентах № 2078, 2079 и 2080 1992 г.

В регламенте № 2078/92, относящемся к совместимым с экологическими потребностями способам сельскохозяйственного производства, вновь вводятся и изменяются внедренные регламентом № 2328/91 меры. Утверждаются принципы, на основе которых деятельность в сфере сельскохозяйственного производства должна ориентироваться на охрану окружающей среды, а также выполнять *активную функцию заботы о природном пространстве*; охватывать *сельскую местность во всей ее полноте*, затрагивая все потенциальные виды экономической деятельности на подвергаемой воздействию территории; необходимо преодолеть предел «чувствительных зон», о которых идет речь в ст. 21 регламента № 2328/91, вследствие чего неотъемлемая от сельскохозяйственной деятельности *экологическая направленность распространяется на всю территорию*.

Важное нововведение представляет собой обязанность государств придерживаться режима предоставления помощи путем реализации *зональных многолетних программ*, которые отражали бы разнообразие окружающей среды отдельных территорий (многогранный облик различных регионов Сообщества с точки зрения их природных ресурсов и традиционных ландшафтов). Чтобы воспользоваться помощью, необходимо выполнить следующее условие: фермеры должны взять на себя обязательство вести *совместимое* с потребностями окружающей среды *сельское хозяйство*.

Положения регламента № 2079/92 о досрочном выходе на пенсию в сельском хозяйстве также направлены на выполнение фермером активной функции ухода за природным пространством, поскольку они не только обеспечивают доходы пожилому сельскохозяйственному предпринимателю, но и переориентируют сельскохозяйственные площади на внесельскохозяйственное использование (когда нет возможности предназначить их для эффективного сельскохозяйственного производства) так, чтобы оно было совместимо с *рациональным использованием природного пространства*.

Регламент № 2080/92 намечает задачи как рыночного, так и экологического порядка: завершить предусмотренные в рамках общих рыночных организаций преобразования; улучшить ресурсы лесоводства; управлять ими более совместимым с гармонией окружающей среды образом, бороться против парникового эффекта. Порядок предоставления помощи вводится в контекст программ, которые позволят оказывать поддержку в зависимости от разнообразия окружающей среды и сельскохозяйственных структур в регионах Сообщества, выявляя обусловленную и характеризующуюся различными государственными и частными аспектами общую картину *полифункциональности* лесного предприятия. Предоставление помощи софинансируется Подразделением гарантий, а не Подразделением ориентации, как это происходило раньше в случае структурной политики; подобная перемена свидетельствует о том, что лесная политика стала теперь частью общей сельскохозяйственной политики рынков и цен, даже если она не включена в Приложение II.

Новая европейская сельскохозяйственная модель

Недавно принятый регламент № 950/97 об улучшении эффективности сельскохозяйственных структур подтверждает и подчеркивает особенности структурного воздействия последнего периода. Преодоление направленных исключительно на увеличение производства целей, характерных для начальных структурных действий Сообщества, становится очевидным при определении задач. Здесь делается упор не только

на восстановление равновесия между производством и потребительной способностью рынка, но и на поощрение вспомогательных видов деятельности, на поддержание жизнеспособных сельскохозяйственных общин, содействующих развитию социальной канвы сельских местностей и в конечном итоге охране окружающей среды. Помощь капиталовложениями в сельскохозяйственные предприятия предназначена не только тем, главным занятием которых является фермерство, но и тем, кто осуществляет вспомогательную деятельность, способную обеспечивать им доход, достаточный для того, чтобы оставаться на данной территории. Наконец, в целях обеспечения присутствия фермера на территории сохраняется сельскохозяйственная деятельность путем финансирования внесельскохозяйственных инициатив. Это означает упрочение полифункционального характера сельского хозяйства: экономического, экологического и социального.

Этот путь был намечен в документе, представленном Комиссией 16 июля 1997 г. под многозначным названием «Повестка дня 2000». Политическими целями ОСХП являются не только цели повышения конкурентоспособности рынков, создания гарантий надежности и качества продуктов питания и содействия стабильности доходов, но и цели достижения интеграции экологических задач в ОСХП и формирования альтернативных и дополнительных источников дохода для фермеров как в рамках сельскохозяйственной деятельности, так и за ее пределами.

В докладе «Какое будущее ждет европейское сельское хозяйство?» (март 1998 г.) и в сообщении «Указания к устойчивому сельскому хозяйству» (27 января 1999 г.) Европейская комиссия поясняет глобальную установку, на основе которой разрабатываются законодательные предложения, преобразующие в юридические акты главные направления «Повестки дня 2000». Таким образом, приобретает четкие очертания европейская сельскохозяйственная модель, согласно которой сельское хозяйство осуществляет многообразные функции на экономическом, территориальном, экологическом и общественном уровнях, утверждая свой поливалентный характер во всей Европе, в том числе и в находящихся в трудном положении регионах.

Отсюда вытекает необходимость охраны сельскохозяйственной деятельности и защиты фермеров.

Ниже приведена составленная на основе указанных в № 3 выше-названного доклада элементов таблица, в которой подчеркиваются ключевые аспекты новой модели.

Новая европейская модель

Содержание	Цели
Конкурентоспособность на мировом рынке (заменяет предыдущую цель увеличения производства)	Снижение субсидий и цен
Здоровые производственные методы — большее внимание к качеству, а не к количеству	Пробуждение интереса потребителей к экологии и экосовместимые производства
Важность различий между отдельными регионами	Признание ценности традиций и местных и отраслевых особенностей
Полифункциональность: производство, охрана окружающей среды, проживание в сельских общинах	Защита доходов фермеров, занимающихся дополнительной деятельностью
С/х политика с более простыми и понятными для граждан правилами	

Реформа ОСХП 2003 г.

В июне 2003 г. Сельскохозяйственным советом была намечена реформа ОСХП, обретшая конкретные очертания в принятых в сентябре того же года регламентах. Она представляет собой самый настоящий «поворот» в развитии государственного вмешательства со стороны Европейского сообщества в сельское хозяйство.

Регламент № 1782/2003 являет собой переход от «помощи продуктам» к «помощи производителям». Основной идеей новой нормы является убежденность в том, что государственные расходы на европейское сельское хозяйство (46% бюджета Сообщества) должны компенсироваться специальными обязательствами со стороны фермеров. Последние становятся адресатами европейской помощи только в том случае,

если гарантируют поставку надежных и здоровых пищевых продуктов, если берутся за охрану окружающей среды и соблюдают нормы общественного здравоохранения и правила защиты здорового состояния растений и животных, если охраняют ландшафт и культурное достояние той сельской местности, где занимаются своей деятельностью. Особенность реформы заключается в том, что помощь обусловлена действительным достижением вышеозначенных целей. В случае их недостижения соответствующие субсидии отменяются.

Европейское сообщество теперь оказывает помощь не для того, чтобы фермер производил как можно больше, а с целью поддержания доходов каждого фермера. Таким образом, помощь «отделяется» от производства сельскохозяйственных продуктов и представляет собой единую поддержку, которая определяется как среднее значение полученных фермером в 2000–2002 гг. субсидий на производство и премий. Для получения помощи фермер должен производить те продукты, которые пользуются спросом на рынке, но также может ничего больше не производить при одном условии, а именно он берет на себя обязательство поддерживать земельный участок в «хороших агрономических и экологических условиях».

Единую поддержку можно уступить не только вместе с продажей земли, но и независимо от ее продажи. В том случае, если фермер, продавая землю, сохраняет за собой право на единую поддержку, тот, кто приобретает землю, оказывается лишенным государственной помощи и, следовательно, вынужден ориентировать свою деятельность на производство пользующихся реальным спросом на рынке продуктов. Согласно новой ОСХП описанный выше единый порядок выплаты больше не ставит своей целью, как раньше, выдачу премий, помогавших фермерам перестраивать свои предприятия, а направлен на то, чтобы население оставалось жить в сельских местностях, и вознаграждает «полифункциональное» сельское хозяйство, которое выполняет не только производственную, но и экологическую функцию.

3. АГРОТУРИЗМ

Краткий экскурс в развитие общеевропейской сельскохозяйственной политики позволяет отметить, какую важную роль приобрели дополнительные — по отношению к основным — виды сельскохозяйственной деятельности, способные пополнить доходы фермеров и позволить им оставаться жить в сельской местности в перспективе занятия полифункциональным сельским хозяйством.

От регламента № 797/85, который предоставляет возможности для осуществления инвестиций туристского и ремесленного характера, и до регламента № 2328/91, который уполномочивает оказание поддержки фермерам, получающим 75 % совокупного дохода от иных — отличных от сельского хозяйства — видов деятельности, среди которых туризм и ремесла, в том числе регламент № 950/97 по содействию дополнительным видам деятельности и по сохранению жизнеспособных сельских общин, — все эти европейские правовые нормы нацелены на придание ценности сельскохозяйственной деятельности по размещению и приему гостей, а также ее другим дополнительным видам.

Сложившееся на европейском уровне направление развития сельскохозяйственной политики можно заметить и во внутригосударственном итальянском праве в середине 80-х гг. Его заметным выражением явилось принятие рамочного закона об агротуризме № 730 1985 г. Преемственность европейской сельскохозяйственной политики проявляется в ст. 1 этого закона, в которой устанавливается, что «сельское хозяйство в гармонии с направлениями сельскохозяйственной политики Сообщества... поддерживается и посредством оказания содействия соответствующим формам туризма в сельской местности, направленного на поощрение развития и восстановления равновесия в сельских местностях путем дополнения доходов от сельскохозяйственных предприятий и улучшения условий жизни фермеров, на содействие лучшему использованию сельского достояния для того, чтобы благоприятствовать сохранению и охране окружающей среды, повышать ценность типичных продуктов, охранять и развивать традиции и культурные мероприятия сельской сре-

ды, развивать общественный и молодежный туризм, содействовать укреплению отношений между городом и деревней».

В содержании этой статьи заключается полностью вся программа действий, с ее многообразными целями, которая побуждает сельскохозяйственное предприятие предоставлять услуги, реализуя тем самым полифункциональный потенциал той деятельности, которая по своей природе является интегрированной.

Итак, агротуристские услуги должны быть дополнительными по отношению к собственно сельскохозяйственной деятельности. Они не должны мешать осуществлению нормальных сельскохозяйственных производственных циклов (например, в ст. 3 абз. 1 устанавливается, что приспособленные к агротуристским нуждам помещения больше не служат фермеру); эти услуги должны предоставляться фермером и членами его семьи путем использования своего сельскохозяйственного предприятия (т.е. деятельность по предоставлению сельскохозяйственных продуктов для рынка и по оказанию рассматриваемых услуг должна осуществляться одновременно); они должны быть направлены на создание новых возможностей сбыта на рынке сельскохозяйственных продуктов (можно привлекать потребителей на место, где они производятся, благодаря высокому качеству предлагаемых пищевых продуктов или использовать животных для рекреационных целей). В законе говорится о доходах от предприятия, потому что полученные таким образом доходы дополняют доходы сельскохозяйственные.

Агротуризм заключается в предоставлении услуг по оказанию гостеприимства (границы этого понятия по-разному определялись областными законами) в пределах сезонности (следовательно, в периоды, на которые делится год); в предоставлении на месте еды и напитков, которые преимущественным образом производятся на сельскохозяйственном предприятии, включая спиртные и крепкие спиртные напитки; в организации рекреационных или культурных мероприятий.

Использование сельского достояния должно происходить (абз. 3 ст. 3) путем восстановления зданий при сохранении типологических и архитектурных особенностей уже существующего жилищного

фонда. Это положение показывает, что цель заключается не в том, чтобы «модернизировать», а в том, чтобы сохранять характерные черты сельской среды при бережном отношении к местным обычаям и традициям.

Социальный размах агротуризма можно определить по тому, как последний отражается на территории и на окружающей среде, что особенно подчеркивается в ст. 10, в которой с одной стороны, предусматривается разработка областных программ *возрождения сельской местности*, а с другой — устанавливаются требования о том, чтобы соответствующие предложения при обращении пристального внимания на историческое и художественное наследие содержали также описание природных и экологических особенностей.

4. БИОЛОГИЧЕСКОЕ СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО. ВВЕДЕННЫЙ РЕГЛАМЕНТОМ № 2092/91 ПОРЯДОК

Достижение равновесия между экономическими и экологическими целями сельского хозяйства является задачей, переплетающейся с необходимостью выявления новых приемов выращивания, которые предоставили бы фермеру — прежде всего в менее конкурентоспособных районах — различные новые возможности. Практика освоения некоторых производственных типологий становится тогда решением, к которому стоит прибегать ради преодоления неблагоприятных структурных и природных условий.

С другой стороны, начатый и продолженный в последних программах действия процесс повышения интереса к экологическим темам путем информирования общественности направил внимание населения на преимущества для здоровья и для окружающей среды тех продуктов питания, которые получены в результате ведения так называемого биологического сельского хозяйства.

Биологическое сельское хозяйство исключает употребление антипаразитарных средств и химических удобрений и, следовательно, проводит в жизнь принципы бережного отношения к «биоразнообразию»; принципы предпочтения тех разновидностей культур, кото-