



---

## Основы общей европейской аграрной политики (GAP)

---

### История развития

25.03.1958 года Бельгия, Федеративная Республика Германия, Франция, Италия, Люксембург и Нидерланды подписали так называемые Римские договоры, которые вступали в силу с 01.01.1958 года. Составной частью этих договоров был договор об учреждении Европейского экономического сообщества (договор ЕЭС). Этот договор, кроме всего прочего, имел целью создание общего рынка и постепенное сближение экономической политики государств-участников (статья 2 Договор ЕЭС<sup>1</sup>). Этот договор подразумевал, таким образом, уже упомянутую в статье 3 деятельность ЕЭС по введению совместной политики в области сельского хозяйства (позже он был дополнен еще рыболовством)<sup>2 3</sup>

Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) позднее изменялся, что было обусловлено вступлением других государств-участников. Изменения были внесены следующими договорами:

- Брюссельский договор, так называемый "договор слияния"/„Fusionsvertrag" (1965): слияние ЕЭС, Европейского объединения угля и стали и Европейского сообщества по атомной энергии) в ЕС (Европейское Сообщество);
- Договор по изменению определенных бюджетных регламентов (1970): кроме всего прочего, этот договор вводит совместный бюджет для сообществ;
- Договор по изменению определенных финансовых регламентов (1975): Учреждение совместного ревизионного органа как органа для проведения бухгалтерской ревизии и управления финансами;
- Гренландский Договор (1984): регулирует отношения между ЕС и Гренландией;
- Единый Европейский Акт (1986): представляет собой первую большую реформу договоров, влияет на расширение согласований с квалифицированным большинством Совета, расширяет полномочия Европейского Парламента (функционирование сотрудничества) и обеспечивает расширение общей компетенции. Его целью является создание внутреннего рынка до 1992 года.

---

<sup>1</sup>Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957

[http://www.hdg.de/lemo/html/dokumente/DieZuspitzungDesKaltenKrieges\\_vertragEWGVertrag/](http://www.hdg.de/lemo/html/dokumente/DieZuspitzungDesKaltenKrieges_vertragEWGVertrag/)

<sup>2</sup> Ebenda

<sup>3</sup> EG-Vertrag (Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft) in der Fassung vom 02.10.1997  
<http://dejure.org/gesetze/EG/3.html>



- Договор о Европейском союзе или „ Маастрихтский договор /„Vertrag von Maastricht" (1992): объединение ЕЭС и политического сотрудничества в области внешней политики, защиты, полиции и юстиции под крышей Европейского союза, переименования EWG/ЕЭС в EG/ЕС (Европейское Сообщество). Введение экономического союза и валютного союза, расширения полномочий Европейского Парламента (процесс права решающего голоса);
- Амстердамский Договор (1997): Расширение компетенции ЕС;
- Ниццкий Договор (2001): служит преимущественно для регулирования тех связанных с расширением организационных вопросов, которые еще в 1997 оставались открытыми в Амстердамском договоре, такие как состав комиссии, доля соотношения значимости голосов в Совете и т.д.;
- Лиссабонский Договор (2007): содержит обширные реформы; завершает деятельность Европейского Сообщества; перераспределяет полномочия между Европейским Союзом и государствами-участниками; изменяет функционирование европейских органов власти и процедуру принятия постановлений для улучшения возможности нахождения решений в ЕС, в котором теперь уже 27 государств-членов <sup>4</sup>

Вплоть до подписания этих договоров у отдельных стран были национальные интервенционные регулирующие механизмы, которые перестали действовать после вступления в силу Договора от 01.01.1958 и были заменены интервенционными механизмами на едином уровне стран-участников. Таким образом, была создана основа и причина для возникновения общей аграрной политики (GAP).

Причиной создания интервенционных механизмов явилось то, что государство, особенно после подписания Римских договоров о ЕЭС, хотело создать возможности по регулированию аграрных рынков и поддержке доходов производителей. Эта необходимость возникла на основе следующих специфических секторальных особенностей:

- Сельское хозяйство зависит в высшей степени от климатических и географических условий, вследствие чего возникает соответствующий дисбаланс между предложением и спросом.
- Спрос на продукты питания негибкий, то есть, он почти не реагирует на изменения цены.
- Предложение сельскохозяйственной продукции в мировом масштабе очень негибко из-за продолжительности производственных циклов и относительной неизменности факторов производства.

---

<sup>4</sup> [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_de.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_de.htm)



- Избыточное предложение приводит к падению цен, в то время как ограниченное предложение ведет к сильному росту цен. Эти элементы обуславливают постоянную нестабильность рынков.

Целью создания интервенционных механизмов являлось создание стабильных рынков, чтобы сгладить колебания цен и доходов в сельском хозяйстве.<sup>5</sup>

Основы общей аграрной политики были неизменными с момента заключения договора в Риме. В настоящее время цели и методика общей аграрной политики (GAP) закреплены в статье 39 „Договора о функционировании Европейского Союза“ - АЕУВ.<sup>6</sup>

"Договор о функционировании Европейского Союза" назывался до 30.11.2009 "Договор об учреждении Европейского Сообщества" и отличался последовательностью статей. Актуальная редакция основывается на Лиссабонском договоре.

Цели единой аграрной политики (GAP) в вышеназванной статье 39 АЕУВ таковы:

- повышение продуктивности сельского хозяйства путем стимулирования технического прогресса и наилучшего использования производственных факторов, в частности, рабочей силы;
- обеспечение соответствующего уровня жизни для сельского населения;
- стабилизация рынков;
- гарантированность снабжения продуктами питания;
- обеспечение соразмерных цен для потребителя.

Цели единой аграрной политики (GAP) не могут выполняться все одновременно и полностью. ЕС располагает значительными возможностями по принятию решений, что касается выбора инструментов и масштаба реформ, и может это согласовывать с ситуацией на рынках и в соответствии с установленными европейскими органами временными приоритетами.

К установленным в статье 39 АЕУВ специальным целям общей аграрной политики (GAP) были дополнены следующие цели, имеющие значение для всех политических стратегий и мер ЕС:

- стимулирование высокого уровня занятости (статья 9)<sup>7</sup>
- охрана окружающей среды для стимулирования устойчивого развития (статья 11),<sup>8</sup>
- защита прав потребителей (статья 12),<sup>9</sup>

<sup>5</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuld=FTU\\_5.2.1.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuld=FTU_5.2.1.html)

<sup>6</sup> Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union <http://dejure.org/gesetze/AEUV/39.html>

<sup>7</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/9.html>

<sup>8</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/11.html>



- требования относительно благополучия животных (статья 13),<sup>10</sup>
- защита здоровья населения (статья 168, абзац 1)<sup>11</sup>
- и экономической, социальной и территориальной общности (статья 175)<sup>12</sup>
- принципы общей торговой политики, которые действуют для торговли сельскохозяйственной продукцией (статья 207)<sup>13</sup>

По причине структурных особенностей данного сектора для производства и торговли сельскохозяйственной продукцией действует особенное регулирование в сфере правил о конкуренции (статья 42).<sup>14</sup>

### Инструменты общей аграрной политики (GAP)

В течение времени общая аграрная политика была предметом 5 важных реформ.<sup>15</sup>

#### 1. Реформа 1992 года

Целью общей аграрной политики (GAP) было обеспечение надежного снабжения продуктами питания. Механизмом для этого стала поддержка уровня цен (путем интервенций, импортными и экспортными пошлинами), тем не менее, европейские цены были выше мировых цен. Далее, как следствие неограниченной гарантии закупки продукции, возникли излишки продукции. Разница между предложением и спросом увеличивалась все больше. Расходы на регулирование рынков в ЕС становились все более высокими - неприемлемо высокими - и вызывали все большую критику – также и со стороны налогоплательщиков. С другой стороны, доходы сельхозтоваропроизводителей частично оставались по-прежнему неудовлетворительными.

По этим причинам существующая система поддержки доходов путем гарантированных цен упразднялась и альтернативно к этому вводилась система дополняющих субсидий. В растениеводстве выплачивались погектарная несвязанная господдержка, а в животноводстве вводились выплаты в зависимости от размеров поголовья. К примеру, за 1 га пшеницы в 1993 году выплачивалась субсидия в размере 330 немецких марок. Для "разгрузки рынка" сельхозтоваропроизводители, которые вели хозяйство на площади более 15 га, должны были

<sup>9</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/12.html>

<sup>10</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/13.html>

<sup>11</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/168.html>

<sup>12</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/175.html>

<sup>13</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/207.html>

<sup>14</sup> <http://dejure.org/gesetze/AEUV/42.html>

<sup>15</sup> [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuid=FTU\\_5.2.3.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/de/displayFtu.html?ftuid=FTU_5.2.3.html)



выводить из производства (консервировать) примерно 15% площади. В секторе животноводства поголовные субсидии предоставлялись на быков, коров – кормилиц, овцематок.

## 2. Агенда 2000

Целью реформы должно было стать создание на всем европейском пространстве мультифункционального, устойчивого, конкурентоспособного сельского хозяйства. Реформа включала, кроме всего прочего, следующие пункты:

- Дальнейшее **выравнивание цен внутреннего рынка с мировыми ценами** и частичная компенсация этого выравнивания путем выплаты несвязанных мер господдержки (прямых выплат) производителям;
- Введение условий предоставления выплат в зависимости от выполнения обязательств по соблюдению нормативных требований по защите окружающей среды (**Cross-Compliance**) и введение государствами на добровольной основе возможности урезать размер этих выплат в пользу финансирования мер по развитию сельских территорий (**модуляция**);
- Введение так называемой „второй опоры GAP“ (усиление действующих структурных мер, в частности, сельскохозяйственных мероприятий по защите окружающей среды)

## 3. Реформа июня 2003

В 2002 году происходила промежуточная проверка недавней реформы общей аграрной политики (GAP). В выводах были сформулированы 4 основные цели:

- более сильная привязка европейского сельского хозяйства с глобальными рынками,
- подготовка расширения ЕС,
- более сильная адаптация к новым общественным потребностям в вопросах охраны окружающей среды и качестве продукции, а также
- лучшая совместимость общей аграрной политики (GAP) с потребностями третьих стран.

26 июня 2003 министры сельского хозяйства ЕС договорились о введении ряда новых принципов или механизмов:

- Отмена привязки выплаты субсидий к количеству продукции, выплата несвязанной субсидии, направленной на обеспечение устойчивости доходов предприятия;
- Принцип соблюдения иных обязательств („Cross-Compliance“) для получения субсидий;



- 
- Принцип соответствия требованиям ВТО;
  - Принцип государственного перераспределения платежных исторических требований посредством модуляции;
  - Принцип гибкости в управлении (дает возможность государствам-участникам применять ряд параметров новой общей аграрной политики (GAP) в дифференцированной форме);
  - Принцип бюджетной дисциплины,
  - Дополнительно в 2007 была создана общая рыночная организация (система правовых механизмов, направленных на упорядочивание и контроль сельскохозяйственного производства в масштабах ЕС в целом).

#### 4. «Проверка здоровья» 2009

Принятой Советом 20 ноября 2008 программой под названием "Проверка здоровья" пересматривалось множество мер, которые были проведены в связи с реформой 2003 общей аграрной политики (GAP). При этом речь шла:

- о стимулировании процесса полного устранения зависимости субсидий от объемов производства;
- о переносе части средств из бюджета первой опоры (несвязанной господдержки) в пользу мер развития сельских территорий путем увеличения доли модуляции в бюджете несвязанной господдержки;
- более гибкое применение правил для государственных интервенций и управления объемами предложения продукции на рынке, чтобы сельхозтоваропроизводители не теряли способность по реагированию на сигналы рынка.



## 5. Общая аграрная политика GAP до 2020

Эта реформа от 2013 года представляет собой последний этап этого открытого и еще не завершенного преобразовательного процесса. Правовые основы представляют регламенты с (ЕС) № 1303 по 1308/2013.<sup>16 17 18 19 20 21</sup>

Главные составные части общей аграрной политики (GAP) на период 2014-2020:

- Преобразование мер несвязанной господдержки в систему различных мер поддержки (= новые правила выплаты субсидий предприятиям);
- Усиление инструментов общей рыночной организации (GMO), которые применяются только при ценовых кризисах и сбоях на рынках. Кроме того, это также значит, что упраздняются все меры по регулированию количества продукции. Это касается, кроме всего прочего, следующих мер:
  - a) Квотирование на производство сахара истекает в 2017 году;
  - b) Права на посадку винограда в 2020 году полностью заменяются системой по разрешениям;
  - c) Квотирование на производство молока истекает в 2015 году;
- Более интегрированная, более целенаправленная и сильнее регионально ориентированная стратегия для развития сельских территорий.

Благодаря этим реформами шаг за шагом модифицировались механизмы по достижению зафиксированных в договоре целей, а также постановке новых целей. К ним относятся:

---

<sup>16</sup> Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung...

[http://www.esf.de/portal/generator/20914/property=data/verordnung\\_1303\\_2013.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/20914/property=data/verordnung_1303_2013.pdf)

<sup>17</sup> Verordnung (EU) Nr. 1304/2013 über den Europäischen Sozialfonds und zur Aufhebung

[http://www.esf.de/portal/generator/20912/property=data/verordnung\\_1304\\_2013.pdf](http://www.esf.de/portal/generator/20912/property=data/verordnung_1304_2013.pdf)

<sup>18</sup> Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0487:0548:de:PDF>

<sup>19</sup> Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0549:0607:de:PDF>

<sup>20</sup> Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0608:0670:de:PDF>

<sup>21</sup> Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0671:0854:de:PDF>





- 
- **экономические** цели (обеспечение продовольственной безопасности за счет надежного сельскохозяйственного производства, повышения конкурентоспособности и создания добавленной стоимости в рамках пищевой производственной цепочки);
  - **природоохранные** цели (устойчивое применение природных ресурсов и противостояние изменению климата) и
  - **территориальные** цели (обеспечение экономической и социальной динамики сельских территорий).

Июнь 2014