

АГРАРНЕ, ЕКОЛОГІЧНЕ ТА ЗЕМЕЛЬНЕ ПРАВО

В. І. СЕМЧИК
С. О. КОСТЕНКО

ДОСВІД ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АГРАРНИХ ІНТЕРВЕНЦІЙ У КРАЇНАХ ЄС: ПОРІВНЯЛЬНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто певні елементи правового регулювання державних аграрних інтервенцій в Україні та країнах ЄС, проведено порівняльно-правовий аналіз з метою перейняття Україною позитивного досвіду іноземного правового регулювання державних аграрних інтервенцій.

Ключові слова: державні аграрні інтервенції, правове регулювання, країни ЄС, Аграрний фонд.

Рассмотрены некоторые элементы государственных аграрных интервенций в Украине и в государствах ЕС, а также проведен сравнительно-правовой анализ с целью заимствования Украиной положительного опыта иностранного правового регулирования государственных аграрных интервенций.

Ключевые слова: государственные аграрные интервенции, правовое регулирование, страны ЕС, Аграрный фонд.

The review of certain elements of the legal adjusting of state agrarian interventions is carried out in Ukraine and in the countries of ES and it is conducted comparatively legal analysis with the purpose of adopting of positive experience of the foreign legal adjusting of state agrarian interventions Ukraine.

Key words: state agrarian interventions, legal adjusting, countries of ES, Agrarian fund.

Метою аграрних інтервенцій є цінова стабілізація аграрного ринку. Незважаючи на те, що попит на аграрному ринку є нееластичним, ринок сільськогосподарської продукції дуже вразливий до значних цінових коливань, що пов'язано зі специфікою аграрного виробництва. Щоб запобігти різким ціновим коливанням, що призводять до фінансових збитків або товаровиробників, або споживачів, багато країн світу застосовують інтервенційний механізм закупівлі та продажу сільськогосподарської продукції, що вирівнює цінову ситуацію на аграрному ринку.

© СЕМЧИК Віталій Іванович – доктор юридичних наук, завідувач відділу аграрного, земельного та екологічного права Інституту держави та права ім. В.М. Корецького НАН України

© КОСТЕНКО Світлана Олександрівна – аспірантка Інституту держави та права ім. В.М. Корецького НАН України

Актуальність даної теми дослідження зумовлюється тим, що в Україні вказаний механізм не реалізує у повному об'язі своє призначення в силу незадовільного нормативно-правового забезпечення, тоді як інші країни активно його використовують та успішно забезпечують виконання покладених на нього завдань. Саме тому розглянемо правове регулювання іноземних аграрних інтервенцій з метою запозичення усіх тих позитивних елементів, що не вистачає українській правовій регламентації відповідних правовідносин.

Слід зауважити, що комплексного дослідження правового регулювання державних аграрних інтервенцій ще не було, проте окремі аспекти вказаної проблематики розкривалися у працях таких науковців, як В. М. Єрмоленко, А. М. Статків, В. Ю. Уркевич, П. К. Саблук, Ю. І. Кудріна, Т. О. Осташко.

Не вдаючись у детальну характеристику правозабезпечення інтервенційних відносин в Україні – для цього можна ознайомитись із Законом «Про підтримку сільського господарства України»¹, наведемо лише декілька прикладів з нього, що доводять непродуктивність правової регламентації даних правовідносин, і основну увагу зосередимо на аналізі іноземного правового регулювання, щоб почерпнути для себе все те корисне, що є у досвіді іноземних країн. Так, головним органом, що безпосередньо здійснює інтервенційну діяльність в Україні, є Аграрний фонд (спеціалізована неприбуткова установа). Він самостійно приймає рішення про здійснення аграрних інтервенцій. Обов'язкова умова проведення Аграрним фондом товарних або фінансових інтервенцій – ситуація, коли ринкова ціна є вищою/нижчою ніж на 5–20% від встановленої інтервенційної ціни. Об'єкти, обсяги та періоди цінового регулювання встановлюються кожного року відповідними нормативно-правовими актами. Особливістю цінового регулювання в Україні є те, що таке регулювання здійснюється виключно на організованому аграрному ринку, під яким розуміють біржову торгівлю, що однак не сприяє оперативному реагуванню держави на зміну цінової ситуації на ринку, адже в ланцюг проходження товару від виробника до споживача включається ще один додатковий суб'єкт – біржа, яка, в свою чергу, здорожує продукцію (адже до вартості продукції включаються біржові витрати). Також значна частина сільськогосподарських товаровиробників не в змозі здійснювати біржову торгівлю за браком коштів, необхідних знань та часу, що перекидає їм шлях до цього каналу збуту.

Стабілізація аграрного ринку відбувається шляхом фінансових (закупівлі надлишкових товарів, що спричинюють падіння ціни) та товарних інтервенцій (продаж товарів з інтервенційного фонду при значному переважанні попиту над пропозицією) на умовах спотових та форвардних договорів. Договори на умовах спот передбачають негайне виконання зобов'язань протягом 5 днів, що забезпечує оперативний вплив держави на цінову ситуацію ринку. Натомість договори на умовах форвард передбачають виконання зобов'язань протягом 60–360 днів. Навіть найнижча межа виконання даних договорів – 60 днів – не спроможна забезпечити виконання завдань аграрними інтервенціями – стабілізацію аграрного ринку, адже за 60 днів під впливом масової істерії в країні можливе настання яких завгодно небезпечних соціально-економічних наслідків, тому так необхідне оперативне втручання держави та швидке «згладжування» гострих кутів ринкової економіки.

Коротко розглянувши аграрну інтервенційну ситуацію в Україні, перейдемо до огляду правового регулювання аграрних інтервенцій в інших державах, здійснюючи по ходу порівняльно-правовий аналіз. Наш вибір правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій ліг саме на країни ЄС, оскільки вони становлять для нашої держави окремий інтерес – Україна веде вже впродовж багатьох років переговори щодо вступу до ЄС, і тому їхній досвід для нас є особливо цінним. От-

же, розглянемо досвід правового забезпечення даних правовідносин країни, яка є нашим сусідом – Польщі, адже вона з 2004 р. є однією з держав-членів ЄС і тому правове регулювання аграрних інтервенцій здійснюється за правом ЄС. Відразу зазначимо, що в результаті закінчення у 2008 р. перегляду функціонування САП (спільної аграрної політики) впроваджено зміни до системи публічної інтервенції на основних аграрних ринках продуктів Європейського союзу. Постанови перегляду САП втілено у життя розпорядженням Комісії ЄС у 2009 р.², яка встановила нові спільні загальні засади інтервенційних закупівель та продажу аграрних продуктів. Передбачалося, що Агентство аграрного ринку Польщі як союзне платіжне агентство провадитиме в рамках САП діяльність, пов'язану з інтервенційною закупівлею та продажем збіжжя. Метою інтервенційної закупівлі була закупівля надлишкової продукції на внутрішньому ринку ЄС та єдиним механізмом, що здійснює безпосередній вплив на стабілізацію ринків союзу. Цей механізм спрямований на товаровиробників та торговельників, які не змогли знайти на ринку ціни вищої, ніж інтервенційна³. Проте першою відмінністю здійснення аграрних інтервенцій в Україні є те, що в нашій державі участь у фінансових інтервенціях на засадах форвардних договорів можуть брати лише безпосередні товаровиробники сільськогосподарської продукції, а в ЄС – на засадах спотових договорів також і посередники. Дана відмінність, безумовно, позитивна для нашої країни, проте треба вирішити, яку фінансову інтервенцію застосовувати при вступі в ЄС. Як уже зазначалось, головним органом здійснення аграрних інтервенцій є Агентство аграрного ринку, на кшталт нашого Аграрного фонду. До складу Агентства входять інтервенційні центри, що займаються зберіганням відповідної продукції. Що таке інтервенційний центр? Польща поділена на шістнадцять воєводств (адміністративно-територіальна одиниця Польщі, у нас це – область). Географічно об'єднані між собою по три-чотири воєводства становлять один інтервенційний центр. Таких центрів у Польщі п'ять. Кожен інтервенційний центр, наприклад щодо збіжжя, повинен оперувати можливістю в загальному зберігати щонайменше 20 тис. т. До кожного інтервенційного об'єкта висувуються свої вимоги до центру щодо можливості мінімального обсягу зберігання відповідної сільськогосподарської продукції. Один інтервенційний центр може мати в своєму розпорядженні один або декілька складських приміщень. Приватні підприємці, що займаються зберіганням сільськогосподарської продукції та складські приміщення яких відповідають технічним та організаційним умовам щодо такої діяльності, можуть укласти з Агентством договір про зберігання інтервенційних запасів. Такі склади повинні мати умови для зберігання відповідних запасів у обсязі, що не є меншим ніж 5 тис. т. Якщо з Агентством укладено відповідний договір на надання послуг зберігання, то даний склад входить до офіційно встановленого переліку інтервенційних складів, з яким кожен може ознайомитися, зокрема на офіційній веб-сторінці Агентства.

Для кожного інтервенційного об'єкта, так само як і в Україні, встановлено відповідні періоди та обсяги здійснення фінансових інтервенцій. (Зауважимо, що у Польщі фінансові інтервенції називаються закупівлею, а товарні – продажем). Так, на 2010/2011 р. період здійснення закупівель збіжжя, а саме пшениці, становив відрізок часу від 1 листопада до 31 травня, а обсяг – 3 млн т, цей показник є загальним для усіх держав ЄС.

Інтервенційна закупівля в державах ЄС здійснюється двома способами. Перший – безпосереднє прийняття складськими приміщеннями інтервенційних центрів сільськогосподарської продукції за задалегідь встановленою Комісією ЄС єдиною для усіх держав-учасниць ціною, що, наприклад для пшениці, становить 101,31 євро/т, в межах кількісного ліміту. Комісія ЄС може прийняти рішен-

ня про продовження даного механізму інтервенційних закупівель понад встановлений ліміт, якщо того вимагає ситуація на ринку. Проте якщо після вичерпання підвищеного ліміту на аграрному ринку продовжує існувати ситуація, що потребує стабілізації, то Комісія ЄС може порушити питання про застосування другого способу інтервенційних закупівель, що полягає в закупівлі у рамках торгової процедури, яка оголошується в урядовій газеті ЄС. У розпорядженні, що відкриває торгівлю інтервенційну процедуру вказується предмет закупівлі та термін проведення торгів. Ціна та обсяг закупівлі у такому разі встановлюється кожен раз окремо на підставі інформації про торгові пропозиції та кількості запропонованої до продажу сільськогосподарської продукції. Проте така ціна не може бути вищою за встановлену інтервенційну.

Як бачимо, стабілізація аграрного ринку ЄС відбувається насамперед поза біржовою торгівлею, що дозволяє і скоротити час та забезпечує оперативність реагування на відповідну ситуацію на ринку, і зменшити вартість продукції шляхом виключення зайвого посередника в даних відносинах, і підтримувати усіх товаровиробників, незалежно від їхнього фінансового стану (нагадаємо, що у нас біржову торгівлю можуть дозволити собі лише одиниці сільськогосподарських товаровиробників), адже кожен товаровиробник у змозі без зайвих витрат доставити (продати) свою продукцію до складського інтервенційного приміщення. І навіть якщо другий спосіб інтервенційної закупівлі дещо уповільнює стабілізацію аграрного ринку, проте дозволяє виявити реальний наявний надлишок сільськогосподарської продукції та у зв'язку з цим обрати та вжити необхідних заходів. Варто підкреслити, що країни ЄС мають краще розбудовану ринкову економіку та розгалужену аграрну інфраструктуру, проте і вони інтервенції здійснюють поза біржовим ринком, оскільки це сприяє виконанню завдань аграрних інтервенцій. Саме тому нам у стократ необхідніше здійснювати фінансові інтервенції також поза біржовим організованим аграрним ринком, адже ми маємо набагато слабшу економіку та слабо розвинену аграрну інфраструктуру.

Проте серед усіх правил є виняток, він стосується такого інтервенційного об'єкта як яловичина та телятина, закупівля яких у Польщі здійснюється виключно в рамках торгової процедури, оминаючи вищезазначений перший спосіб закупівель, коли середня ціна на ринку відповідної країни чи певного регіону є нижчою ніж 1560 євро/т (для порівняння: рівень інтервенційної ціни для яловичини та телятини відповідного року становив 2224 євро/т). Можливо, виключно торгова процедура застосовується тому, що даний вид продукції не є постійним об'єктом інтервенційної закупівлі й здійснюється така закупівля лише за рішенням Комісії ЄС.

Також важливим позитивним елементом нормативно-правового акта, що регулює інтервенційні правовідносини, який варто було б перейняти і в Україні, є закріплення окремої норми, присвяченої якості продукції, що пропонується для інтервенційної закупівлі. Так, наприклад, щодо пшениці передбачається, що вона повинна мати відповідне забарвлення та не мати сторонніх запахів і живих шкідників, вся партія має бути однорідною, відповідати мінімальним вимогам якості, встановленим Комісією ЄС, а рівень вмісту шкідливих субстанцій (мікотоксину, залишки пестицидів, важких металів, радіації) не повинен перевищувати допустимого рівня, встановленого правом ЄС. В українському законодавстві робиться лише ледь помітна прив'язка об'єктів державного цінового регулювання до відповідності встановленим стандартам такої продукції, що, на нашу думку, є недостатнім та розмитим для забезпечення безпеки та якості відповідних товарів. Встановлюються також мінімальні обсяги партії, що для пшениці не можуть бути меншими ніж 80 т у разі закупівлі з доставкою до складських інтервенційних

приміщення та 500 т у разі прийняття пшениці у місці зберігання. Доставка товару до місць зберігання в межах 100 км здійснюється за рахунок продавця, а якщо відстань до найближчого інтервенційного складу більша, то Агентство відшкодує витрати на транспорт, але лише в межах того, що переважає 100 км⁴.

З метою гарантування виконання зобов'язань при інтервенційних закупівлях Європейська Комісія ввела їх забезпечення з боку продавців, що полягає у внесенні продавцями певної грошової суми, яка повертається їм при виконанні всіх узятих зобов'язань. Так, наприклад, для пшениці таке забезпечення складає 20 євро/т, для яловичини – 300 євро/т тощо.

Інтервенційні запаси можуть бути продані на внутрішньому ринку країн, що входять до складу Союзу, з визначеним призначенням, а також поза межами ЄС. Продаж інтервенційної продукції здійснюється лише шляхом торгової процедури, що забезпечує рівний доступ усіх зацікавлених покупців. Рішення про відкриття торгової процедури продажу інтервенційних запасів приймається Комісією та публікується в урядовій газеті не пізніше ніж за 6 днів до її початку. В даному рішенні мають бути вказані вид об'єкта та його кількість, держава чи регіон, де буде здійснюватись відповідний продаж, терміни його проведення, а також необхідні додаткові умови. Якщо покупець зацікавлений у закупівлі відповідної продукції на відповідних умовах, то йому потрібно лише заповнити заявку, що міститься на офіційному сайті Агентства. Після цього Єврокомісія на підставі інформації про складені пропозиції покупців встановлює мінімальну ціну продажу або ж приймає рішення про відхилення всіх складених пропозицій. У разі встановлення мінімальної ціни продукції всі заявки покупців, що пропонували нижчу ціну, відхиляються. Агентство інформує кожного покупця про результат їх участі в торговій процедурі. При продажу інтервенційних запасів для покупців також встановлюється забезпечення виконання зобов'язань, що для пшениці, наприклад, становить 10 євро/т. У разі виконання всіх зобов'язань забезпечення повертається покупцю.

Важливим елементом суверенності держав є передбачена можливість держав-учасниць самостійно (без рішення Єврокомісії) продавати невеликі обсяги інтервенційних запасів, розташованих на їхній території, при умові, що загальні запаси даного краю не є більшими ніж 5 тис. т збіжжя, 1 тис. т рису, 100 т масла, яловичини та порошкового молока, а також якщо цей край не включено до вже відкритої торгової процедури продажу. Крім того, країнам-членам ЄС надано право самостійно на загальнодержавному рівні правових актів уточнювати докладні засади реалізації дій у сфері публічної аграрної інтервенції⁵.

Отже, закупівля та продаж сільськогосподарської продукції в рамках здійснення аграрних інтервенцій безпосередньо Агентством, поза біржовим ринком, у державах ЄС є, безумовно, позитивним рішенням. Незважаючи на те, що оминається біржовий ринок, запропоновані правом ЄС способи закупівлі та продажу все одно забезпечують рівний доступ заінтересованих сторін (покупців та продавців), що не позбавляє дану діяльність такого необхідного елемента, як конкуренція. Зважаючи на те, що в Україні реальна біржова торгівля сільськогосподарськими товарами майже відсутня, свою основну функцію – ціноутворення – біржа не виконує і фактично перетворилася всього лише на реєстратора зовнішньоекономічних договорів. Належної інфраструктури, яка допомогла б розвиватись біржовій торгівлі цими товарами, немає. Вважаємо неправильним та передчасним закріплення на правовому рівні здійснення фінансових та товарних інтервенцій в Україні виключно шляхом біржової торгівлі. Пропонуємо врахувати досвід ЄС і відпрацювати свій варіант здійснення аграрних інтервенцій поза біржовою торгівлею та внести відповідні зміни до закону.

Проте вважаємо більш влучним українське законодавче закріплення того, що участь у фінансових інтервенціях можуть брати лише вітчизняні сільськогосподарські товаровиробники, тоді як за правом ЄС допускаються і посередники. Адже саме товаровиробники несуть великі ризики та втрати при виробництві, часто вони потерпають і від тих самих посередників, тому товаровиробникам і має надаватися державна підтримка для стимуляції збільшення обсягів виробництва.

Загалом же, вся відмінність та успішність інтервенційного механізму ЄС полягає в процедурі здійснення закупівель та продажу інтервенційних об'єктів, яка суттєво відрізняється від української. Тому саме в цьому напрямі слід працювати та науково досліджувати можливі варіанти здійснення аграрних інтервенцій на українському ринку. Варіант вирішення зазначеної проблеми пропонуємо дещо схожий на польський спосіб здійснення аграрних інтервенцій.

Оскільки біржова торгівля в Україні в даному разі є гальмом для здійснення аграрних інтервенцій, то потрібно створити такий механізм, який обходив би біржову торгівлю. Пропонуємо Аграрному фонду укладати договори з усіма зерносховищами та складами, які мають необхідні потужності та видають складські документи. Після прийняття рішення про здійснення фінансових інтервенцій розпочнеться приймання зерновими складами відповідної продукції за середніми біржовими цінами. Тобто товаровиробник, який територіально найближче знаходиться до зерносховища, зможе привезти своє зерно та здати в інтервенційний фонд, після чого йому видадуть відповідний документ, який він зможе перетворити в готівку в будь-якому відділенні банку. Інформація про прийняття зерновим складом зерна в інтервенційний фонд через комп'ютерну мережу відразу передаватиметься Аграрному фонду, який таким чином зможе контролювати обсяги закупівлі та наповненість інтервенційного фонду. Як тільки ліміт закупівель вичерпається, Аграрний фонд повідомляє зерносховища та припиняє закупівлю, про що товаровиробник завжди може довідатись, попередньо зателефонувавши на відповідний склад. У кінці місяця банки, які розраховувались із товаровиробниками, виставлятимуть рахунок Аграрному фонду, який звертатиме його відповідно до інформації та документації, наданої зерновими складами, та розраховуватиметься з банками. Отже, запропонований механізм підтримки виконував би роль реального каналу збуту сільськогосподарської продукції при переповненості внутрішнього аграрного ринку, а також був би надійним захистом товаровиробників від свавілля трейдерів та посередників. Адже останні, користуючись їхнім безвихідним становищем, завідомо і свідомо виставляють занадто низькі ціни. Тому якщо хоч деякі з товаровиробників матимуть реальну можливість продавати свою сільськогосподарську продукцію в інтервенційний фонд за гарантованими цінами, то це зумовить тенденцію до зрівняння гарантованої ціни сільськогосподарської продукції та ціни продукції, проданої з поля, що призведе до загальнонозміцнюючого ефекту всієї аграрної галузі та українського села. До того ж така закупівля інтервенційних об'єктів економить кошти Аграрного фонду на оплату послуг при біржовій торгівлі та, забезпечуючи оперативність, скорочує час реагування держави на відповідну цінову ситуацію. Вищерозглянуті пропозиції є дискусійними, що забезпечує правове поле для подальших наукових досліджень.

1. Закон України «Про підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004 р. // Урядовий кур'єр. – 2004. – № 184. 2. *Rozporządzenie Komisji (UE) NR 1272/2009 z dnia 11 grudnia 2009 r. ustanawiające wspólne szczegółowe zasady wykonania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do zakupu i sprzedaży produktów rolnych w ramach interwencji publicznej* (Dziennik Urzędowy UE L 349 z 29.12.2009, str. 1-68). 3. *Wydawnictwa ARR* wrzesień 2010 «Interwencyjny zakup i sprzedaż zbył». – str. 2

4. *Iwona Olkowska*. Interwencyjny zakup zbyłi – nowe zasady od roku gospodarczego 2010/2011 // *Biuletyn Informacyjny №7 (229)*, lipiec 2010. – Wydawca: Agencja Rynku Rolnego. – str. 15-18. 5. *Marcin Wardal, Paweł Zarkba*. Nowe uregulowania interwencyjnego zakupu i sprzedaży produktów rolnych // *Biuletyn Informacyjny №3 (225)*, Marzec 2010. – Wydawca: Agencja Rynku Rolnego. – str. 49-61.