

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій в Україні

Державні інтервенційні правовідносини функціонують на аграрному ринку вже понад 10 років. Відповідний досвід здійснення державою аграрних інтервенцій дає змогу зробити аналіз зазначеної діяльності та виявити проблеми правового забезпечення, яких, незважаючи на не такий уже молодий вік правовідносин, нараховується чимало. Необхідність удосконалення правового механізму здійснення аграрних інтервенцій обумовлюється таким. Завданням останніх є стабілізація цінової ситуації на внутрішньому ринку держави тоді, коли ринок як самоорганізована система не здатен сам упоратися з притаманними йому проблемами. Нестійкість цінової ситуації на аграрному ринку пояснюється ще й специфікою аграрної сфери, що полягає в сезонності виробництва, залежністю від природно-кліматичних умов, довготривалістю виробничих циклів та інших специфічних умов, що ще більше спричинює необхідність у здійсненні державою аграрних інтервенцій. Будь-яке зволікання чи невтручання може призвести до непередбачуваних соціально-небезпечних наслідків. Тому так необхідне ефективне застосування державою аграрних інтервенцій. Проте на практиці дуже часто аграрні інтервенції не виконують свого основного призначення – стабілізації аграрного ринку, внаслідок чого сільськогосподарський товаровиробник вироблену в надто складних умовах продукцію не може продати за вигідною для себе ціною і часто працює збитково, що зрештою призводить до банкрутства товаровиробників та до скорочення власного виробництва продуктів сільського господарства в країні; коли звичайний пересічний споживач часто не в змозі придбати за доступною для себе ціною продукти вітчизняного виробництва, він купує аналогічні дешевші, проте неякісні імпортовані товари, тим самим ще більше погіршуючи становище вітчизняного сільськогосподарського товаровиробника. Зазначена ситуація пояснюється абстрактним характером відповідного правового забезпечення, що передбачає велику диспозитивність норм, яка часто переростає в прогалини правового регулювання даних правовідносин. У зв'язку з цим дослідження правової проблематики здійснення державних аграрних інтервенцій набуває особливої актуальності.

Для початку детальніше розглянемо поняття «державних аграрних інтервенцій». Так, відповідно до п. 5 ст. 2 Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» (далі Закону) державні аграрні інтервенції – це продаж або придбання сільськогосподарської

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

продукції на організованому аграрному ринку з метою забезпечення цінової стабільності. Як зазначають науковці у сфері логіки, юридичні поняття найчастіше визначаються традиційним способом через визначення родової ознаки і видової відмінності, тобто поняття спочатку відносяться до найближчого роду, а потім наводяться його специфічні особливості, завдяки яким визначуваний предмет відрізняється від усіх інших предметів, що відносяться до даного роду¹. Згідно з визначенням державних аграрних інтервенцій законодавець дане поняття відносить до роду відносин купівлі-продажу, тобто акцент ставить на тому, що інтервенції – це відносини купівлі-продажу. Нам здається неправильною така позиція законодавця, бо відносини купівлі-продажу – це радше особливість інтервенцій, а не їх суть. Правильніше говорити про економічний вплив держави на аграрний ринок чи про стабілізацію цін на аграрному ринку або про формування продовольчого резерву, але в жодному разі не зводити інтервенції до відносин купівлі-продажу. Навіть етимологічне значення інтервенцій указує на те, що це – «втручання», в даній ситуації це втручання держави в економіку або, краще сказати, державний важіль регулювання економіки у відповідних ситуаціях. Правильність висловленого нами міркування підтверджується також російськими колегами, які зазначають: «Інтервенція – це економічний вплив одного суб'єкта на дії іншого, здійснюваний через проникнення у сферу цих дій, вкладення й розміщення в ній власних грошових коштів... Мета проведення інтервенційних операцій – стабілізація аграрного й продовольчого ринків, а також захист економічних інтересів виробників сільськогосподарської продукції, сировини й продовольства (закупівельні інтервенції) та споживачів сільськогосподарської продукції, сировини й продовольства (товарні інтервенції)»². Отже, поняття аграрних інтервенцій, дане в Законі, потребує якісної видозміни, адже від правильної постановки визначення залежить подальше сприйняття і розуміння суті даного явища. Якщо на початковому етапі буде допущена помилка при осягненні суті відповідного правового механізму, то чи можна сподіватися на його ефективну правову регламентацію? Даний правовий механізм буде неухильно хибити в тій частині, де була допущена помилка.

¹ Кнапп В. Логика в правовом сознании : пер. с чешск. / В. Кнапп, А. Герлох ; общ. ред., вступ. ст. А.Б. Венгерова. – М. : Прогресс, 1987. – С. 294.

² Федотова Е.В. Ценовая политика продовольственных интервенций (на примере Калужской области) [Электронный ресурс] / Е.В. Федотова // Агро XXI. – 2008. – № 1–3. – С. 4–5. – Режим доступа : <http://www.agroxii.ru/journals/20080103/20080103.pdf>.

Власне, нині ми спостерігаємо результат наяву, адже належного впливу, а саме – стабілізації аграрного ринку, інтервенції не здійснюють, а отже, можна сказати, що Аграрним фондом замість аграрних інтервенцій здійснюються звичайні біржові відносини купівлі-продажу. Тому так важливо при визначенні поняття на законодавчому рівні не помилитись і правильно визначити найближчий рід відповідного явища.

Проблеми правової регламентації застосування фінансових та товарних аграрних інтервенцій найкраще виявляються в процесі практичної реалізації даних правовідносин, що, в теоретичному плані, знаходить своє відображення в процесуальній регламентації порядку здійснення фінансових та товарних інтервенцій. Тому розпочнемо розкриття даного питання з характеристики правового регулювання процесуального порядку здійснення фінансових державних аграрних інтервенцій.

Відповідно до п. 5 ст. 2 Закону фінансові інтервенції – це придбання сільськогосподарської продукції при падінні спотових цін на організованому аграрному ринку нижче мінімального рівня, яке здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі через придбання товарних деривативів. Із наведеного в законі визначення можна виокремити такі ознаки. Перша – це конкретно визначене законом місце проведення процесуальних процедур здійснення аграрних інтервенцій, а саме, організований аграрний ринок, під яким розуміється сукупність правовідносин, пов'язаних з укладенням та виконанням договорів, предметом яких є сільськогосподарська продукція, за стандартизованими умовами та реквізитами біржових договорів (контрактів) і правилами Аграрної біржі. Тобто прив'язування норми до реквізитів біржових договорів та до правил Аграрної біржі передбачає зобов'язання укладення договорів під час здійснення аграрних інтервенцій лише через посередництво Аграрної біржі або акредитованих товарних бірж.

Наступною ознакою здійснення фінансових інтервенцій є падіння спотових цін нижче мінімального рівня. Пункт 2 ст. 7 Закону конкретизує дані умови. Так, зазначається, що а) якщо рівень ціни пропозиції на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії не є меншим встановленого рівня мінімальної інтервенційної ціни або є меншим за такий рівень не більше ніж на 5 %, фінансова інтервенція не здійснюється; б) якщо рівень ціни пропозиції на умовах споту або форварду на

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії є меншим від встановленого рівня мінімальної інтервенційної ціни від 5 до 20 % її значення, то Аграрний фонд здійснює фінансову інтервенцію в розмірах, достатніх для встановлення ціни рівноваги (фіксингу) на рівні, що не є меншим за рівень мінімальної інтервенційної ціни; в) якщо рівень ціни пропозиції на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії є меншим за рівень мінімальної інтервенційної ціни більше ніж на 20 % її значення, то Аграрний фонд призупиняє торгівлю таким товаром і провадить консультації з учасниками біржового ринку; г) Аграрний фонд може у виняткових випадках здійснювати фінансову інтервенцію, якщо протягом однієї торгової сесії виникає загроза встановлення ціни рівноваги на рівні, що є меншим за розмір мінімальної інтервенційної ціни, або коли Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо закупівлі таких об'єктів державного цінового регулювання, не пов'язаної з державним ціновим регулюванням (у тому числі для потреб державного резерву). Отже, узагальнюючи, можна сказати, що закон містить вичерпний перелік випадків, у яких здійснюються фінансові аграрні інтервенції, власне, їх усього три: перший є обов'язковим – коли ціна менша від мінімальної інтервенційної в межах від 5 до 20 %, наступні не обов'язкові – коли є загроза такої ситуації та коли здійснюється закупівля, не пов'язана з державним ціновим регулюванням. Хочеться відмітити, що останні два випадки встановлюють занадто широкі рамки для можливості здійснення інтервенцій, що, в свою чергу, створює цілком законні основи для корупційної діяльності. Для протидії такій діяльності доцільніше було б передбачити на законодавчому рівні чіткий та конкретизований перелік випадків здійснення аграрних інтервенцій.

Наступною характерною ознакою фінансових інтервенцій є ціновий аспект. Так, Аграрний фонд контролює показники цін Аграрної біржі кожної торгової сесії на об'єкти державного цінового регулювання та співвідносить їх із значенням мінімальної інтервенційної ціни. Остання встановлюється наказом¹ центрального органу виконавчої влади (підп. 2 п. 1 ст. 4 Закону), Міністерством аграрної політики та

¹ Питання діяльності Аграрного фонду на організованому аграрному ринку у 2011/2012 маркетинговому періоді : Наказ Міністерства агрополітики України від 10.02.2011 р. № 17 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 31, 18 лют.

продовольства України, за відповідною методикою¹, затвердженою Кабінетом Міністрів України на визначений період цінового регулювання. Даний період є різним для окремих об'єктів державного цінового регулювання й визначається та затверджується Постановою КМУ² на кожний маркетинговий період. Так, наприклад, для пшениці такий період визначено з 1 липня 2011 р. до 30 червня 2012 р., для кукурудзи – з 1 жовтня 2011 р. до 30 червня 2012 р., для цукру-піску (бурякового) – з 1 вересня 2011 р. до 31 серпня 2012 р. і т. д.

Мінімальна інтервенційна ціна окремого об'єкта державного цінового регулювання є єдиною на всій території України й не може змінюватись протягом встановленого періоду, крім випадків, пов'язаних із суттєвим впливом цінової кон'юнктури на внутрішньому та зовнішньому ринках. Деякі науковці опротестовують затвердження єдиної інтервенційної ціни на всій території України, обґрунтовуючи свої твердження тим, що не можна зрівнювати умови сільськогосподарського виробництва для всіх товаровиробників. Адже на це впливають об'єктивні причини, такі як кліматичні умови, родючість ґрунту та інші. Потрібно погодитися з тим, що такі обставини є справді об'єктивними і ставлять сільськогосподарських товаровиробників у нерівне становище, проте диференціація мінімальних інтервенційних цін спричинила б лише ще більшу плутанину (як для продавців, так і для покупців) і розширила б можливості для зловживань та корупційних дій. Крім того, нерівні умови лише стимулюватимуть товаровиробників до підвищення конкурентоспроможності своєї продукції.

Важливою ознакою інтервенцій є те, що вони здійснюються винятково Аграрним фондом і винятково ним самостійно приймається рішення про їх здійснення. Отже, за логікою закону, як тільки ціна на організованому аграрному ринку опускається нижче 5 % від мінімальної інтервенційної ціни на об'єкти державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії, Аграрний фонд зобов'язаний прийняти рішення про здійснення фінансових інтервенцій. Так, згідно з графіком проведення торгів на Українській аграрній біржі торгової сесії на

¹ Про затвердження Методики визначення мінімальної та максимальної інтервенційної ціни об'єкта державного цінового регулювання : Постанова Кабінету Міністрів України від 11.02.2010 р. № 159 // Урядовий кур'єр. – 2010. – № 35, 4 лют.

² Про затвердження переліку об'єктів державного цінового регулювання з визначенням періодів такого регулювання у 2011–2012 роках : Постанова Кабінету Міністрів України від 26.01.2011 р. № 67 // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 22, 5 лют.

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

ній відбуваються двічі на день – з 12.00 до 13.00 та з 15.00 до 16.00¹. Отже, наприклад, якщо на торговій сесії, яка відбувається з 12.00 до 13.00 ціна падає нижче 5 % мінімальної інтервенційної на відповідні об'єкти, то Аграрний фонд, тлумачачи Закон буквально, повинен прийняти рішення про здійснення фінансових інтервенцій і на торговій сесії, яка відбудеться з 15.00 до 16.00, здійснити їх. (Адже в Законі записано так: якщо рівень ціни ... протягом однієї торгової сесії є меншим ... 5 % ... то Аграрний фонд здійснює фінансову інтервенцію). Проте цього часу явно не вистачить на укладення договору надання брокерських послуг та обговорення з ним (брокером) істотних умов договору. Вбачається доцільним поставити певні часові рамки, які, з одного боку, дали б достатній час Аграрному фонду для підготовки здійснення фінансових інтервенцій та інформування товаровиробників про початок зазначених дій, що забезпечує прозорість таких закупівель, а з іншого – не дали б йому можливості зволікати з вирішенням даного питання. Так, у 2007 р. Аграрний фонд під час здійснення фінансових інтервенцій дозволив собі затримати їх проведення аж на цілих 3 місяці. Можна лише уявити, як унаслідок цього постраждали товаровиробники, до того ж Аграрний фонд здійснював закупівлі вже за максимально високими цінами, що зумовило значно меншу закладку товарів до інтервенційного фонду².

Наступною характерною ознакою здійснення фінансових інтервенцій є обсяги відповідних закупівель (не плутати з обсягами формування інтервенційного фонду). Так, зазначається, що Аграрний фонд здійснює фінансову інтервенцію в розмірах, достатніх для встановлення ціни рівноваги (фіксингу) на рівні, що не є меншим за рівень мінімальної інтервенційної ціни. Тобто в законодавстві не вказується обсяг закупівель, вимірний у тоннах, а прив'язується (обсяг) до ціни рівноваги. На наше переконання, це – слушна думка, оскільки головна мета аграрних інтервенцій – стабілізація цін на ринку, тому як тільки за допомогою фінансових інтервенцій ціна починає підніматися до рівня затвердженої мінімальної інтервенційної ціни, то потреба в подальшому їх здійсненні відпадає. Передбачити ж скільки саме потрібно закупити сільськогосподарської продукції з цією метою в

¹ *Українська аграрна біржа. Графік проведення торгів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uame.com.ua/uk/publish/category/55274>.*

² *Продовольчий резерв держави: яке ставлення – такі й результати [Електронний ресурс] : Прес-служба Рахункової палати. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1055447?cat_id=411.*

межах, передбачених законодавством, просто неможливо. Тому обмеження фінансових інтервенцій ціною рівноваги є виправданим та відповідає цілям інтервенцій. На жаль, потрібно констатувати, що даний припис закону не виконується через недостатнє фінансування, а також неефективне використання виділених коштів. Так, у бюлетені, підготовленому Рахунковою палатою за матеріалами Звіту про результати використання коштів Державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК, зазначається, що в 2008 р. на рахунки Аграрного фонду надійшло лише 165,7 млн грн проти передбачених Законом України «Про державний бюджет України на 2008 р. та про внесення змін до деяких законодавчих актів України» в сумі 1 млрд 623 млн грн¹. Також у звіті Рахункової палати 2008 року зазначається: «Аграрний фонд завдання по формуванню продовольчого резерву у 2007 році не виконав: продовольчий резерв зерна, пшениці і жита сформовано на 66,5 %, а цукру – на 14 %. Основною причиною невиконання визначених Кабінетом Міністрів України обсягів зерна, пшениці й жита до державного продовольчого резерву була недостатність коштів, виділених з державного бюджету на його формування, а також затримка з початком закупівлі збіжжя, і це призвело до того, що закладка проводилася за максимально високими цінами. У результаті таких дій Аграрного фонду допущено неефективне управління коштами державного бюджету в сумі 110,7 млн грн, або 21 % від загальної суми асигнувань, а своєчасне використання цих коштів дало б змогу закупити додатково понад 100 тис. тонн зерна до державного продовольчого резерву».² Особливий інтерес викликає спосіб усунення виявлених недоліків за рекомендаціями Рахункової палати, який передбачав проведення Мінагрополітикою низки таких заходів: «Зокрема, з метою приведення діючих нормативно-правових та розпорядчих актів у відповідність з вимогами Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» прийнято ряд постанов Кабінету Міністрів України, якими затверджено переліки об'єктів державного цінового регулювання. Наказами Мінагрополітики щорічно затверджувалися мінімальні та максимальні закупівельні ціни на ці

¹ *Про результати* аналізу використання коштів Державного бюджету України, виділених на державну підтримку АПК [Електронний ресурс] : бюлетень // Рахункова палата АПК : офіційний сайт. – К., 2009. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16720005>.

² *Звіт* Рахункової палати за 2008 рік [Електронний ресурс] // Рахункова палата АПК : офіційний сайт. – К., 2009. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1497434#_Toc225828966.

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

об'єкти. Наказом Аграрного фонду від 02.11.2007 р. № 143 було затверджено Порядок інвентаризації та списання природних втрат зерна державного продовольчого резерву Аграрного фонду, що перебуває на відповідальному зберіганні. За допущені порушення у фінансово-господарській діяльності було звільнено з займаних посад директора Аграрної біржі та заступників генерального директора Аграрного фонду».

Проте навряд чи звільнення з посад або затвердження інтервенційних цін, переліку об'єктів державного цінового регулювання і порядку інвентаризації та списання природних втрат яким-небудь чином зможуть допомогти ефективнішому використанню бюджетних коштів у подальшому. На жаль, не було здійснено найголовнішого – прийняття або вдосконалення діючого нормативно-правового акта, який би справді запобігав указаним правопорушенням та передбачав за це юридичну відповідальність.

Отже, вище ми з'ясували правові проблеми регулювання здійснення фінансових інтервенцій у ситуації, коли таке втручання Аграрного фонду на ринку є обов'язковим. Наступні випадки застосування фінансових інтервенцій, як було зазначено раніше, є необов'язковими, тобто такими, коли Аграрному фонду дозволяється на власний розсуд приймати рішення про початок застосування фінансових чи товарних інтервенцій. Потрібно зазначити, що надання таких широких та абстрактних повноважень Аграрному фонду не сприяє ефективній реалізації інтервенційних правовідносин, адже фактично створюється правове поле, коли під видом одних дій (аграрних інтервенцій) вчиняються комерційні правочини.

Такий висновок прозоро висвітлюється з самої редакції закону, в якому зазначено, що Аграрному фонду надано право у виняткових випадках здійснювати фінансові інтервенції, якщо виникає загроза встановлення ціни рівноваги на рівні, що є меншим за розмір мінімальної інтервенційної ціни (не потрібно чекати падіння ціни нижче 5 % від min) протягом однієї торгової сесії. Тобто Аграрному фонду надано необмежене право здійснювати закупівлі об'єктів державного цінового регулювання «в сприятливий період загрози» за умови обґрунтування певних чинників як «виключний випадок». Оскільки завданням ефективного правового регулювання є передбачення негативної поведінки недобросовісного учасника правовідносин та запобігання даним проявам, то в цьому випадку необхідно або скасувати даний припис, або доповнити його певними рамками прогнозованої

поведінки. Сама ідея вказаної норми є досить позитивною, оскільки полягає в запобіганні падіння ціни нижче мінімального рівня, проте вона потребує доопрацювання. Хоча, якщо врахувати те, що аграрні інтервенції є виключним механізмом держави, то доцільніше було б не робити винятків правилом і скасувати даний нормативний припис.

Останнім випадком застосування фінансових інтервенцій є прийняття постанови КМУ щодо закупівлі об'єктів державного цінового регулювання, не пов'язаної з державним ціновим регулюванням (у тому числі для потреб державного резерву). Аргументація нераціональності даної норми аналогічна попередній. Можна лише додати, що цінова політика проводиться через фінансові й товарні інтервенції, тому априорі не можна говорити про здійснення фінансових інтервенцій, не пов'язаних із державним ціновим регулюванням, адже це суперечить суті закону. На наше глибоке переконання, цю норму взагалі потрібно зняти, натомість доповнити Закон новою – формування й реалізація товарів з інтервенційного фонду, адже, найімовірніше, законодавець саме це і мав на увазі. Для уникнення таких непорозумінь потрібно чітко усвідомлювати, розуміти й законодавчо закріпити межу між фінансовими інтервенціями та формуванням інтервенційного фонду. Фінансові інтервенції (придбані товари) входять до інтервенційного фонду, проте формувати інтервенційний фонд через фінансові інтервенції за відсутності відповідної ситуації на ринку не логічно й не розумно. У разі допущення даної ситуації остаточно зітреться розуміння суті здійснення та цілей фінансових інтервенцій. Таке розмежування жодним чином не вплине на формування інтервенційного фонду й державного резерву, адже інша назва потрібних операцій не здатна знизити рівня якості дій, зате здатна значно покращити роботу Аграрного фонду й виконання покладених на нього завдань.

На окрему увагу заслуговує питання правового регулювання проведення Аграрним фондом консультацій, які здійснюються в разі, коли ціни на організованому аграрному ринку на об'єкти державного цінового регулювання перевищують більше ніж на 20 % встановлені мінімальні й максимальні інтервенційні ціни. У такому разі торгівля призупиняється, а з учасниками ринку фонд проводить консультації. Якщо дане формулювання накласти на реально існуючі на ринку правовідносини, то відразу впадає у вічі невідповідність норм реальному (практичному) стану на ринку. Так, у разі переваги пропозиції над попитом, при здійсненні фінансових інтервенцій, сільськогосподарському вітчизняному товаровиробнику не вигідно продавати свій

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

товар за ціною нижче 20 % від мінімальної інтервенційної ціни, оскільки є можливість продати товар державі за ціною не нижче 5–20 % від мінімальної інтервенційної ціни (адже в такому разі обов'язково здійснюються фінансові інтервенції, знімається надлишок виробництва, спричинюючи зріст ціни). Тому потреба у таких консультаціях відпадає за умови налагодженого здійснення фінансових інтервенцій у повному обсязі, оскільки незначні обсяги не здатні вплинути на ціну. При застосуванні товарних інтервенцій ситуація складається по-іншому, бо в ціні понад 20 % від максимальної інтервенційної товаровиробник якраз зацікавлений, з чого можна зробити висновок, що вказані консультації потребуються лише при товарних інтервенціях.

Також висвітлення в теоретичному плані потребує ще один практичний нюанс: поки Аграрний фонд проводить консультації, високі ціни та незабезпечення попиту пропозицією створюють ажіотаж, що підігрівається засобами масової інформації через подання свого бачення даної ситуації. Усі ці дії безумовно ведуть до неконтрольованості на ринку як з боку продавців (заохочених отриманням прибутку), так і споживачів, дії яких зумовлені панікою, що ціни на відповідні товари безупинно зростатимуть і закуповування ними цих товарів у кризовий момент на майбутнє ще більше поглиблюватиме кризу. Тобто призупинення торгівлі лише ускладнює ситуацію на ринку. Зазначимо, що на практиці Аграрний фонд діяв дещо по-іншому, ніж як це було передбачено законодавством. Так, у 2008/2009 маркетинговому році Аграрний фонд здійснював продаж цукру населенню з державного інтервенційного фонду згідно з постановою КМУ від 13.06.2009 р. № 588, хоча мав би проводити консультації, адже з початку 2009 р. оптові ціни на цукор підвищилися з 3,1–3,2 тис. грн/т до 4–4,3 тис. грн/т, тобто більше ніж на 30 %, зважаючи на що товарні інтервенції не повинні були проводитись (а мали б бути консультації). Отже, законодавча регламентація проведення Аграрним фондом консультацій у тому варіанті, в якому вона є зараз, містить ряд недоліків і не здатна реалізувати свого призначення.

Більше того, навіть участь названих суб'єктів у таких консультаціях з Аграрним фондом не є обов'язковою. Тому, цілком імовірно, що згоди внаслідок проведення консультацій може і не буде досягнуто. Також, якщо внаслідок проведення таких консультацій з'ясується наявність ознак змови між учасниками біржового ринку, спрямованої на узгоджене заниження (щодо фінансових інтервенцій) / завищення

(щодо товарних інтервенцій) цін пропозиції на окремий об'єкт державного цінового регулювання, то Аграрний фонд зупиняє біржові торги визначеним товаром, а відповідне подання невідкладно направляється до органів Антимонопольного комітету України. Проте, якщо Аграрний фонд зупинить біржові торги (в разі товарних інтервенцій), то знову відбудеться ланцюгова реакція, яка спричинить лише ажітаж і неконтрольованість ситуації. Отже, як бачимо, ця норма законодавчого акта є не до кінця продуманою й потребує подальшого вдосконалення. Також, з метою більш чіткої регламентації слід було б конкретизувати строк, протягом якого зазначене вище подання Аграрного фонду має бути направлено до органів Антимонопольного комітету.¹

Якщо внаслідок проведення таких консультацій не досягається згода щодо збільшення ціни пропозиції до рівня, який не є меншим від рівня мінімальної інтервенційної ціни, то Аграрний фонд звертається до Кабінету Міністрів України з поданням про доцільність уведення тимчасового адміністративного регулювання цін на такий об'єкт державного цінового регулювання. Знову-таки недоречність: вказано, що має досягатись згода щодо збільшення ціни пропозиції до рівня, що не є меншим від рівня мінімальної інтервенційної ціни, але ж фінансові інтервенції здійснюються, якщо ціна є нижчою на 5–20 % від рівня мінімальної інтервенційної, то чи не правильніше було б вказати саме на таку позначку. Далі, за законом (ст. 8.3), рішення про запровадження режиму адміністративного регулювання для окремого об'єкта державного цінового регулювання приймається Кабінетом Міністрів України за поданням Аграрного фонду. Строк дії режиму адміністративного регулювання не може перевищувати шість послідовних календарних місяців, включаючи місяць, у якому було прийнято рішення про його запровадження (ст. 8.4). Потрібно зазначити, що насправді строк дії режиму тимчасового адміністративного регулювання цін може бути набагато більшим за шість календарних місяців. Такий висновок є очевидним, оскільки в розглядуваному пункті йдеться про «шість послідовних календарних місяців». Отже, якщо протягом цього строку буде наявна перерва, наприклад, у кілька місяців, то після неї знову можна запроваджувати адміністративне регулювання. Крім того, впадає в очі, що в зазначеній нормі не підкреслено,

¹ *Бюлетень законодавства і юридичної практики України* № 10 : Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» / кол. авт. : В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич ; за заг. ред. А.М. Статівки. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 39.

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

що названий строк є граничним для кожного об'єкта державного цінового регулювання.¹

Суперечність проявляється і в тому, що режим адміністративного регулювання поширюється на правовідносини, які виникають як на організованому, так і на неорганізованому ринках України з окремим об'єктом державного цінового регулювання, проте в цьому ж Законі вказано, що держава не здійснює цінового регулювання за межами організованого аграрного ринку України. Потрібно відзначити, що запровадження режиму тимчасового адміністративного регулювання цін лише на організованому аграрному ринку навряд чи може бути ефективним, оскільки значна частина правовідносин, що впливають на встановлення ціни на сільськогосподарську продукцію, виникають і функціонують поза межами названого організованого ринку. Тому всі вищевказані суперечності на законодавчому рівні потрібно обов'язково владнати. Хоча справедливо зауважити, що тимчасовий режим адміністративного регулювання цін від початку дії Закону ще жодного разу не застосовувався.

Незважаючи на це, все одно розглянемо подальший процесуальний порядок стабілізації цін на аграрному ринку. Так, якщо не спрацьовують передбачені Законом інструменти тимчасового режиму адміністративного регулювання цін, то Кабінет Міністрів України зобов'язаний невідкладно подати Верховній Раді України проект закону щодо надання тимчасової бюджетної дотації виробнику окремого об'єкта державного цінового регулювання виходячи з метричної одиниці посівної площі. Очевидно, якщо зазначено «виходячи з метричної одиниці посівної площі», то на відповідні дотації матимуть право лише товаровиробники рослинницької продукції.

Отже, після того, як ми детально розкрили нормативно-правове регулювання здійснення фінансових інтервенцій, можемо перейти до аналізу нормативно-правового забезпечення здійснення товарних інтервенцій. Згідно зі ст. 2.5 Закону товарна інтервенція – це продаж сільськогосподарської продукції при зростанні цін на організованому аграрному ринку понад максимальний рівень, що здійснюється з метою досягнення рівня рівноваги, у тому числі через продаж товарних деривативів. Деталізує дане визначення ст. 6 Закону, яка конкре-

¹ *Бюлетень законодавства і юридичної практики України* № 10 : Науково-практичний коментар до Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» / кол. авт. : В.М. Єрмоленко, А.М. Статівка, В.Ю. Уркевич ; за заг. ред. А.М. Статівки. – К. : Юрінком Інтер, 2005. – С. 48.

тизує визначення та вказує перелік випадків, у яких застосовується товарна інтервенція. Так, відповідно до неї товарні інтервенції здійснюються Аграрним фондом через продаж (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку на умовах споту або форварду з метою встановлення ціни рівноваги (фіксингу) в розмірі, що не перевищує значення максимальної інтервенційної ціни. Пунктом 2 ст. 6 передбачено, що товарні інтервенції здійснюються у такому порядку: а) якщо рівень ціни попиту на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії не перевищує встановленого рівня максимальної інтервенційної ціни або перевищує такий рівень не більше ніж на 5 % від нього, товарна інтервенція не здійснюється; б) якщо рівень ціни попиту на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії перевищує встановлений рівень максимальної інтервенційної ціни від 5 до 20 % її значення, то Аграрний фонд здійснює товарну інтервенцію в розмірах, достатніх для встановлення ціни рівноваги (фіксингу) на рівні, який не перевищує значення максимальної інтервенційної ціни; в) якщо рівень ціни попиту на умовах споту або форварду на визначений об'єкт державного цінового регулювання протягом однієї торгової сесії перевищує рівень максимальної інтервенційної ціни більше ніж на 20 % від її значення, то Аграрний фонд призупиняє торгівлю таким товаром на поточній біржовій сесії та провадить консультації з учасниками біржового ринку; г) Аграрний фонд може у виняткових випадках здійснювати товарну інтервенцію, якщо протягом однієї торгової сесії виникає загроза встановлення ціни рівноваги на рівні, що перевищує розмір максимальної інтервенційної ціни або коли Кабінет Міністрів України приймає постанову щодо продажу таких об'єктів державного цінового регулювання, не пов'язаного з державним ціновим регулюванням (у тому числі з державного резерву). Отже, Закон містить вичерпний перелік випадків, аналогічний випадкам застосування фінансових інтервенцій, у яких здійснюються товарні інтервенції: коли ціна є більшою від максимальної інтервенційної в межах від 5 до 20 %, коли є загроза такої ситуації й коли здійснюється продаж, не пов'язаний з державним ціновим регулюванням. Останні два випадки не розглядатимемо, адже вони діаметрально протилежно розкриті в частині здійснення фінансових інтервенцій. Також і перший випадок багато в чому повторює правовий механізм здійснення фінансових інтервенцій, тому розглянемо лише деякі аспекти,

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

які не могли бути розкритими раніше і притаманні лише товарним інтервенціям. Так, максимальна інтервенційна ціна встановлюється так само, як і мінімальна, — наказом Мінагрополітики за методикою КМУ на відповідний період і є єдиною на всій території України. Рішення про здійснення товарних інтервенцій у відповідних випадках також приймає виключно Аграрний фонд. Свої особливості товарні інтервенції мають лише щодо обсягів продажу та щодо постачання товарів з інтервенційного фонду на внутрішній ринок. Щодо обсягів продажу, то вони також обмежуються ціною рівноваги (Аграрний фонд здійснює товарну інтервенцію в розмірах, достатніх для встановлення ціни рівноваги (фіксингу) на рівні, який не перевищує значення максимальної інтервенційної ціни). Натомість, якщо обсяги закупівель (фінансових інтервенцій) об'єктів державного цінового регулювання обмежені максимальним обсягом (встановленим КМУ), то обсяги товарних інтервенцій не обмежені таким виміром. Вбачається, що вони можуть повною мірою здійснюватися в обсязі, що перебуває в інтервенційному фонді, а якщо їх недостатньо для стабілізації аграрного ринку, то можуть використовуватись запаси державного резерву.

У ст. 6.1 Закону зазначається, що товарні інтервенції здійснюються Аграрним фондом через продаж (поставки) окремих об'єктів державного цінового регулювання на організованому аграрному ринку. Вище ми розглядали, що організований аграрний ринок у даному питанні слід розглядати як здійснення договорів купівлі-продажу (поставки) через Аграрну біржу. Проте потрібно зазначити, що на практиці у 2009 р. була застосована дещо інша процедура здійснення товарних інтервенцій. Так, постановою КМУ¹ дозволялося Аграрному фонду здійснювати продаж населенню цукру з державного інтервенційного фонду через визначені Міністерством економіки підприємства роздрібної торгівлі, насамперед ті, що мають розгалужену мережу, за ціною закупівлі з урахуванням витрат, пов'язаних із зберіганням цукру. Реалізація цукру здійснювалась без права експорту та перепродажу на умовах попередньої оплати з торговельною надбавкою до ціни реалізації цукру з державного інтервенційного фонду, яка не повинна була перевищувати 15 % оптово-відпускної ціни Аграрного фонду без урахування витрат з його транспортування у міжміському сполученні.

¹ Деякі питання реалізації цукру з державного інтервенційного фонду [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 13.06.2009 р. № 588 // Урядовий кур'єр. — 2009. — № 105, 16 лип. <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=588-2009-%EF>.

Встановлення максимальної цінової надбавки й постачання товарів на підприємства роздрібною торгівлі є вдалим рішенням і сприяє виконанню завдання товарних аграрних інтервенцій. Проте було б добре закріпити на законодавчому рівні норму, яка передбачала б не лише обмеження цінової надбавки, а й реалізацію товарів за ціною, до якої входили б якщо не всі, то хоча б частина витрат, пов'язаних із зберіганням, це зняло б з держави зайвий фінансовий тягар. Така пропозиція запропонована через те, що на практиці не завжди ці витрати охоплюються ціною реалізації. У 2010 р. Аграрним фондом здійснювалося накопичення зерна на хлібоприймальних підприємствах, а потім у сконцентрованих обсягах за тією ж вартістю проводилась його реалізація окремим підприємствам. При цьому витрати за зберігання зерна відшкодовувались з державного бюджету¹.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, потрібно зазначити, що здійснення фінансових та товарних інтервенцій має обмежуватись лише одним випадком – коли ціна на ринку опускається (піднімається) нижче (вище) від мінімальної (максимальної) інтервенційної на 5–20 %. Усі інші дії Аграрний фонд може здійснювати, проте вони не відносяться до цілей та завдань аграрних інтервенцій, тому й називаються повинні, відповідно, інакше. Більшою мірою всі ці дії пов'язані з питанням формування інтервенційного фонду та з реалізацією товарів з нього, тому доцільно виділити й закріпити окремо на законодавчому рівні дані питання. Розмежування між здійсненням фінансових і товарних інтервенцій та формуванням і реалізацією товарів з інтервенційного фонду є вкрай важливим, оскільки дає змогу якісніше виконувати безпосереднє завдання аграрних інтервенцій та внаслідок цього зупиняє зловживання, коли під виглядом одних дій здійснюються зовсім інші. Більше того, таке розмежування дає змогу зрозуміти, що більшість прогалин права та у зв'язку з цим зловживань з боку Аграрного фонду, припадає не на сферу здійснення аграрних інтервенцій, а на сферу формування і реалізацію товарів з інтервенційного фонду. Отже, як повідомлялося прес-службою Рахункової палати, Аграрний фонд повністю втратив функцію зі здійснення фінансових інтервенцій, пов'язаних із ціновим регулюванням, стимулюванням виробництва сільськогосподарської продукції й розвитком аграрного ринку. Тобто фактично не виконував функції «цінового регулятора» на

¹ Аграрний фонд поза межами цінового регулювання [Електронний ресурс] // Рахункова палата АПК : офіційний сайт. – К., 2011. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16735718>.

4.3. Механізм правового регулювання здійснення аграрних інтервенцій...

аграрному ринку. Skorиставшись нормою введеного в дію у другій половині 2010 р. закону «Про здійснення державних закупівель», Аграрний фонд при проведенні закупівель зернової продукції до державного інтервенційного фонду застосував процедуру закупівлі в одного учасника, погодивши такі дії з Мінекономіки. Підприємству-посереднику, що не є сільськогосподарським товаровиробником, з держбюджету було авансовано 65 % коштів від загального обсягу, спрямованого на закупівлю зернових, і це дало йому можливість здійснити поставку 73,3 % від закуплених до державного інтервенційного фонду зернових культур. Водночас безпосередні сільськогосподарські товаровиробники до формування державного інтервенційного фонду залучені не були¹. Як бачимо, у практичному вимірі застосувати корупційні схеми значно простіше, коли нормами права передбачена така широка диспозитивність.

На окрему увагу заслуговує питання про раціональність застосування господарських договорів, передбачених Законом при здійсненні аграрних інтервенцій. Так, зазначається, що аграрні інтервенції здійснюються на умовах споту і форварду. Відповідно до Закону, спот – поставка товару на організованому аграрному ринку на умовах, що передбачають передавання у власність або розпорядження такого товару контрагенту протягом п'яти робочих днів, наступних за днем укладення відповідного цивільно-правового договору, при виконанні таким контрагентом його умов. Форвардний контракт – це цивільно-правовий договір, за яким продавець зобов'язується у майбутньому в установлений строк передати базовий актив у власність покупця на визначених умовах, а покупець зобов'язується прийняти в установлений строк базовий актив і сплатити за нього ціну, визначену таким договором. Головна особливість форвардної угоди полягає у тривалій різниці в часі укладення угоди та поставки товару. Коли ж внутрішні ціни на сільськогосподарську продукцію різко зростають або падають, аграрний ринок потребує оперативного (негайного) вирішення даної проблеми. Використання спотових умов при здійсненні інтервенцій забезпечує таку оперативність, а форвард, у зв'язку з його виконанням через певний час (від 60 до 360 днів), не здатний забезпечити таку оперативність. Саме тому застосування форвардних договорів при здійсненні державних аграрних інтервенцій не здатне забезпечити вико-

¹ Аграрний фонд поза межами цінового регулювання [Електронний ресурс] // Рахункова палата АПК : офіційний сайт. – К., 2011. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16735718>.

Розділ 4. Правові основи державної підтримки сільського господарства...

нання чи не найголовнішого завдання останніх – оперативний вплив держави на різкі цінові коливання об'єктів державного цінового регулювання з метою стабілізації цін. Тому для неухильного забезпечення покладених завдань на аграрні інтервенції необхідно виключити з норми закону посилання на те, що фінансові й товарні інтервенції можуть здійснюватися на умовах форварду, оскільки природа форварду суперечить логіці закону.