

*поява нових форм реалізації товарів – це фактори, які актуалізують питання захисту прав споживачів в нинішніх умовах.*

*Питання захисту прав споживачів в усьому світі є невід’ємним елементом державної політики. Підготовлені та прийняті пакети національних та міждержавних нормативно-правових актів, створені відповідні органи координації та управління, формуються різноманітні механізми по захисту прав споживачів, налагоджуються контакти та триває активний пошук багатосторонніх форм співробітництва з іншими міжнародними структурами в цій сфері. Разом з тим, більшість країн світі (особливо серед країн пострадянського періоду) ще потребують суттєвого вдосконалення відносин споживачів та виробників, що обумовлено насамперед відсутністю гармонізації економічної політики із загальними проблемами інтересів споживачів. Крім того, обмеження конкуренції, монополізація як чинники, що знижують ефективність функціонування товарних ринків в цілому, поглиблюють прояви випадків порушень прав споживачів.*

*Стан справ погіршується перенасиченням споживчого ринку неякісними та фальсифікованими товарами, внаслідок чого не забезпечується право споживачів на якість та безпеку товарів, що реалізуються, та послуг, що надаються, погіршується якість життя людей. Добросовісні виробники втрачають можливість виробляти та реалізовувати якісну продукцію, що призводить до сповільнення економічного зростання.*

*Матеріал статті базується на детальному аналізі зарубіжної практики в сфері захисту прав та інтересів споживачів, нормативно-правової бази, що регламентує діяльність державних органів в цій сфері. Зокрема, автори розглядають досвід Німеччини, Ізраїлю, Італії, США, Франції, Швеції. Окрема увага авторів зосереджена на появі такого явища як споживчий екстремізм, яке стало наслідком підвищення рівня правового захисту споживачів. Зокрема, автори розглядають досвід США та Росії. В статті розкриваються й окремі аспекти захисту прав споживачів у сфері рекламної діяльності. Отримані результати дозволили сформулювати перелік невирішених проблем в області захисту прав українських споживачів.*

*Для підвищення рівня захисту інтересів споживачів в Україні визначені пріоритетні напрями державної політики в зазначеній сфері, які є найбільш ефективними та доступними для запозичення й адаптації в умовах української економіки.*

**Ключові слова:** споживач, права споживачів, захист прав споживачів, споживчий екстремізм.

УДК 339.54

**Т.М. Мельник, О.С. Головачова**

## **РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ЗЕРНА В УКРАЇНІ**

*У статті оцінено вплив інструментів державного регулювання експорту зернових, які застосовувала Україна протягом 2006-2012 рр., зокрема державної підтримки за методологією ОЕСР та кількісних обмежень; обґрунтовано напрямки удосконалення їх використання.*

**Ключові слова:** зовнішня торгівля, експорт зернових, регулювання експорту, регуляторна політика, сільськогосподарська продукція

**Постановка проблеми.** Глобалізація світового господарства сприяла підвищенню доходів громадянам багатьох країн та покращенню якості і тривалості життя, а зміни клімату через потепління спричиняють погіршення умов виробництва сільськогосподарської продукції. Посилення впливу цих чинників на тлі зростання потреб населення у продовольстві актуалізують проблему підвищення ефективності виробництва продовольчої продукції та підтримки її поставок на світовий ринок. Особливо це стосується зернових, оскільки вони формують основу продовольчої безпеки більшості країн.

Виробництво зернових та зовнішня торгівля ними відноситься до пріоритетних напрямків діяльності держави, оскільки ця продукція є чутливою до коливань врожайності під впливом природно-кліматичних умов та вимагає особливо продуманої та ефективної системи державного регулювання.

Враховуючи вагоме значення України як одного із потужних світових експортерів зерна, тазалежність її внутрішнього ринку залежить від флуктуацій на світовому ринку, основні зернові культури перебувають під особливим контролем держави. Незважаючи на багаторічну присутність України серед десятки світових лідерів з експорту зернових рівень рентабельності її виробництва має значну волатильність. Так, у 2012 р. цей рівень знизився порівняно з минулим 2011 р. на 11% і склав 15,2%, що є вищим за показники 2009-2010 рр. (7,3 % та 14,2 % відповідно), проте в порівнянні з показниками рентабельності у 1990 р. (275,1%), 1995 р. (85,6 %) та 2000 р. (64,8 %) є значно нижчим.

Причиною зниження прибутковості зернової галузі є нерозвиненість аграрного ринку й інфраструктури збуту зерна та відсутність ефективного державного регулювання зовнішньої торгівлі зерновими, зокрема цінової політики та бюджетної підтримки галузі.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Дослідженням проблем регулювання експорту зернових займалися Т.О. Осташко, І.В. Кобута, О.О. Шпичак, П.Т. Саблук та інші вчені. Однак чимало питань стосовно напрямків удосконалення державного регулювання експорту зернових, визначення найбільш дієвих та результативних інструментів державної підтримки цього сектора економіки в сучасних умовах все ще залишаються недостатньо розкритими.

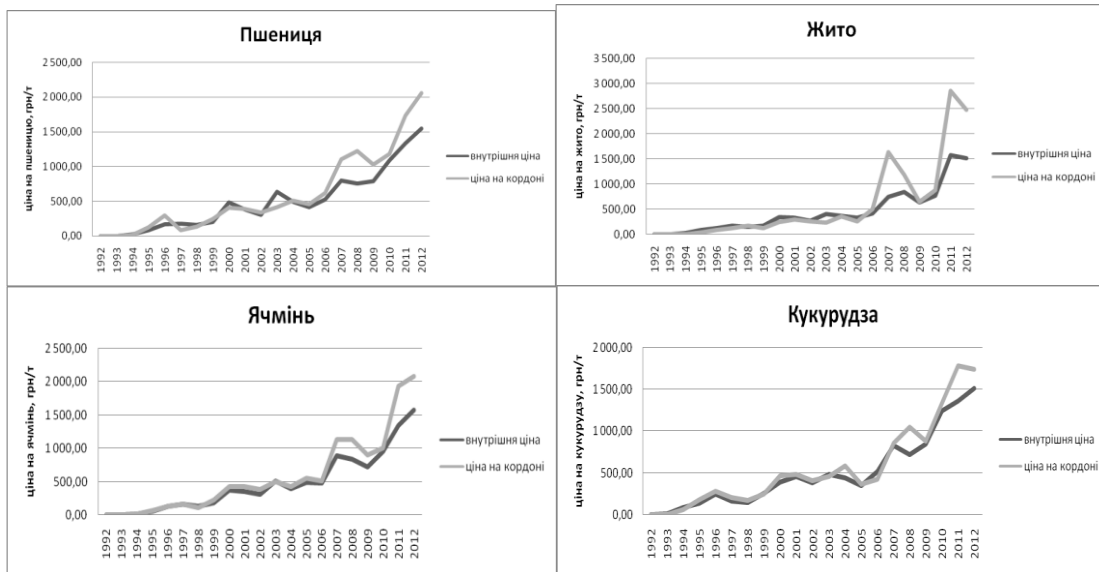
**Метою статті** є оцінка впливу інструментів державного регулювання експорту зернових, які застосовувала Україна протягом 2006-2012 рр. та обґрунтування напрямків удосконалення їх використання.

**Виклад основного матеріалу.** Зерновий ринок є одним з провідних товарних ринків України, що стабільно розвивається і має чітку орієнтованість на експорт. Ціноутворення на внутрішньому ринку зерна України залежить від світових цін, природно-кліматичних факторів, що обумовлюють обсяги виробництва зерна в країні, а також від регуляторної політики держави. Незважаючи на повну забезпеченість зерновими за рахунок внутрішнього виробництва в Україні в окремі періоди спостерігаються різкі коливання цін на цей продукт та суттєва різниця між внутрішніми та зовнішніми цінами.

Для порівняння внутрішньої ціни зі світовою за останню приймається довідкова прикордонна ціна (експортна ціна за тонну зернових на умовах FOB, скорегована на транспортування, зберігання та перевалку). Динаміка зміни середніх внутрішніх цін вітчизняних виробників та довідкових світових цін протягом 1992-2012 рр. представлена на рис 1.

Як видно, найбільший розрив між внутрішніми і довідковими цінами основних зернових культур простежується у 2007, 2008, 2011 та 2012 рр. Одним з найбільш стримуючих та обмежуючих факторів, що вплинули на цю ситуацію є непослідовність

та непередбачуваність прийняття нормативно-правових рішень уряду стосовно ринку зернових.



**Рис. 1. Динаміка середньорічних внутрішніх та довідкових цін на кордоні на основні зернові культури, 1992-2012 рр.**

Джерело: побудовано автором на основі [1].

Державне регулювання зовнішньої торгівлі здійснюється не тільки за рахунок митно-тарифних інструментів, які носять протекціоністський характер, а й із застосуванням державної підтримки, спрямованої на стимулювання експорту. В свою чергу, вони можуть реалізовуватися не тільки у формі прямих бюджетних виплат, але й непрямих заходів стимулюючого характеру. Зокрема, це можуть бути закупівлі сільськогосподарської продукції та продовольства для державних потреб, регулювання продовольчого ринку за допомогою проведення закупівельних і товарних інтервенцій з зерном, що опосередковано впливає на ціни внутрішнього ринку. Для оцінки впливу державної регуляторної політики на сільськогосподарських виробників Організацією Економічного Співробітництва і Розвитку (далі - ОЕСР) застосовуються спеціально розроблені показники. Методологія оцінки впливу державної підтримки продуцентів заснована на порівнянні цін, за якими сільгоспвиробники фактично реалізують свою продукцію, з цінами, які склалися б за відсутності державного втручання, тобто в стані ринкової рівноваги. Враховуючи, що політика держави може носити характер, як субсидування, так і оподаткування виробників. Різниця між внутрішньою і довідковою ціною матиме позитивне значення у першому випадку, і негативне - у другому.

Одним із індикаторів впливу державного регулювання стосовно окремих продуктів, що використовується ОЕСР, є показник Специфічної Продуктової Підтримки (Producer Single Commodity Transfers або PSCT), який відображає щорічний обсяг грошових трансферів виробникам певного товару та визначає ступінь впливу внутрішньої політики на умови торгівлі даним товаром.

$$PSCT = MPS + B, \tag{1}$$

де

*MPS* - показник підтримки ринкових цін;

*B* - бюджетні виплати, грн.

Як видно з формули 1, показник PSCT охоплює прямі бюджетні трансферти і підтримку ринкової ціни (Market Price Support або MPS). Остання визначається за різницею внутрішніх і світових цін, тобто:

$$MPS = (P_i^p - P_i^b) * Q_i^p, \quad (2)$$

де

$P_i^p$  - внутрішня ціна і-го виду продукції сільськогосподарського виробника;

$P_i^b$  - прикордонна ціна і-го виду продукції сільськогосподарського виробника;

$Q_i^p$  - обсяги виробництва і-го виду продукції.

MPS відображає розрив між внутрішніми та світовими цінами. Коли закупівельні ціни виробників у середині країни перевищують світові ціни, споживачі переплачують за аграрну продукцію. Завищення цін на аграрну продукцію може виникати як через використання протекціоністських інструментів аграрної регуляторної політики, таких, як імпорتنі мита або нетарифні бар'єри торгівлі, так і через інституційні проблеми продовольчих ланцюгів та ринкової інфраструктури.

До заходів державної підтримки цін також включають експортні субсидії, які потрібні для забезпечення продажу продукції на світовому ринку за цінами нижчими, ніж на внутрішньому. До бюджетної підтримки аграрних виробників відносяться платежі за вироблену продукцію, площу посівів або кількість худоби, на здешевлення цін засобів виробництва, а також на підтримку доходів працівників аграрних підприємств та інші видатки.

Визначення нами оцінка державного втручання на український ринок зернових за методикою ОЕСР свідчить, що в Україні пшениця, жито, ячмінь та кукурудза послідовно обкладаються податком (Таблиця 1).

Протягом аналізованого періоду спостерігається від'ємне значення MPS на основні види зернових. Це означає, що через невідпрацьованість державної політики стосовно зернових сільськогосподарський виробник пшениці постійно недоотримує виручку від реалізації зерна через занижені внутрішні ціни в порівнянні з рівнем світових цін, тобто за відсутності бюджетних трансферів стан виробників зерна країни погіршується. Так, за 2006-2012 рр. негативне значення підтримки ринкової ціни за основними групами зернових сумарно склало близько 85 млрд грн. (з них для пшениці – 42,2 млрд грн, для ячменю – 19,6 млрд грн, для жита – 1,7 млрд грн, для кукурудзи – 21,2 млрд грн). Причому найбільше від'ємне значення за всіма видами зернових спостерігалось у кризові 2008, 2011 та 2012 рр.

За рахунок від'ємного значення показника підтримки ринкових цін, специфічна підтримка також була від'ємною для всіх видів зернових. Це означає, що відбувався перерозподіл вигоди від проведення державної політики на цьому ринку, внаслідок чого вона потрапляла не до сільськогосподарських виробників, а до інших суб'єктів (наприклад, постачальників ресурсів для сільського господарства, переробних підприємств, торговельних операторів зернового ринку, власників елеваторів тощо). Середньорічний показник трансферу виробникам досліджуваних зернових культур по відношенню до вартості виробництва (PSCT%) склав майже 42 %, тобто всі урядові трансферти (бюджетні дотаційні виплати та політика, спрямована на зниження внутрішніх цін) за відношенням до виробництва зернових становили 42% в середньому за 2006-2012 рр. Факторами, що вплинули на таку ситуацію, не в останню чергу стали заходи державного регулювання у вигляді змін валютного курсу гривні відносно долару США, введення експортних обмежень, зміни імпорتنих тарифів, діяльності державних операторів на ринку зернових тощо.

Таблиця 1

Оцінка державного втручання в ринки зернових за методикою ОЕСР

	Показник	Од. виміру	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Пшениця	I. Виробництво	тис т	13 947,30	13 937,70	25 885,00	20 886,00	16 851,30	22 323,60	15 762,50
	II. Вартість виробництва (біля воріт ферми)	млн грн	7 350,23	11 104,17	19 491,41	16 533,36	18 297,14	29 759,59	24 386,16
	III. Специфічна продуктова підтримка (PSCT)	млн грн	-855,05	-3 868,16	-11 842,08	-4 931,17	-1 524,98	-8 826,09	-7 969,47
	A. Підтримка на основі виробництва продукції	млн грн	-1 287,05	-4 306,16	-12 256,08	-4 931,17	-1 524,98	-8 826,09	-7 995,47
	A1. Підтримка ринкових цін (MPS)	млн грн	-1 298,85	-4 306,16	-12 256,08	-4 931,17	-1 524,98	-8 826,09	-7 995,47
	A2. Виплати на тонну продукції	млн грн	11,8	0	0	0	0	0	0
	C. Прямі виплати з бюджету	млн грн	432	438	414	0	0	0	26
IV. PSCTпо відношенню до вартості виробництва (% PSCT)	%	-10,97	-33,51	-59,49	-29,83	-8,33	-29,66	-32,65	
Ячмінь	I. Виробництво	тис т	11 341,20	5 980,80	12 612,00	11 833,00	8 484,90	9 097,70	6 936,30
	II. Вартість виробництва (біля воріт ферми)	млн грн	5 452,85	5 318,13	10 586,51	8 518,58	8 103,93	12 272,80	10 946,87
	III. Специфічна продуктова підтримка (PSCT)	млн грн	12,74	-1 381,85	-3 514,04	-2 130,78	-422,28	-5 257,69	-3 460,03
	A. Підтримка на основі виробництва продукції	млн грн	-265,26	-1 402,05	-3 666,04	-2 130,78	-422,28	-5 257,69	-3 460,03
	A1. Підтримка ринкових цін(MPS)	млн грн	-265,26	-1 402,05	-3 666,04	-2 130,78	-422,28	-5 257,69	-3 460,03
	A2. Виплати на тонну продукції	млн грн	0	0	0	0	0	0	0
	C. Прямі виплати з бюджету	млн грн	278	20,2	152	0	0	0	0
IV. PSCTпо відношенню до вартості виробництва (% PSCT)	%	0,22	-25,89	-32,72	-25,01	-5,21	-42,84	-31,61	
Кукурудза	I. Виробництво	тис т	6 425,60	7 421,10	11 447,00	10 486,00	11 953,00	22 837,80	20 961,30
	II. Вартість виробництва (біля воріт ферми)	млн грн	3 325,89	6 186,23	8 272,75	8 905,76	14 894,63	31 198,72	31 760,56
	III. Специфічна продуктова підтримка (PSCT)	млн грн	684,28	-160,72	-3 622,09	-354,64	-1 074,75	-9 525,42	-4 760,01
	A. Підтримка на основі виробництва продукції	млн грн	599,78	-160,72	-3 720,09	-354,64	-1 074,75	-9 525,42	-4 760,01
	A1. Підтримка ринкових цін(MPS)	млн грн	599,78	-160,72	-3 720,09	-354,64	-1 074,75	-9 525,42	-4 760,01
	A2. Виплати на тонну продукції	млн грн	0	0	0	0	0	0	0
	C. Прямі виплати з бюджету	млн грн	84,5	0	98	0	0	0	0
IV. PSCTпо відношенню до вартості виробництва (% PSCT)	%	20,06	-2,6	-43,27	-3,98	-7,22	-30,53	-14,99	
Жито	I. Виробництво	тис т	690,2	544,4	944	731	458,5	505,6	629,6
	II. Вартість виробництва (біля воріт ферми)	млн грн	289,33	406,29	795,6	461,41	351,58	795,46	951,14
	III. Специфічна продуктова підтримка (PSCT)	млн грн	-32,83	-487,99	-302,22	-11,44	-54,65	-651,09	-610,71
	A. Підтримка на основі виробництва продукції	млн грн	-57,23	-487,99	-323,22	-11,44	-54,65	-651,09	-610,71
	A1. Підтримка ринкових цін(MPS)	млн грн	-57,23	-487,99	-323,22	-11,44	-54,65	-651,09	-610,71
	A2. Виплати на тонну продукції	млн грн	0	0	0	0	0	0	0
	C. Прямі виплати з бюджету	млн грн	24,4	0	21	0	0	0	0
IV. PSCTпо відношенню до вартості виробництва (% PSCT)	%	-10,46	-120,11	-37,01	-2,48	-15,54	-81,85	-64,21	

Джерело: розраховано за даними [1]

Впродовж 2006-2012 рр. регуляторна політика в сфері зовнішньої торгівлі зерновими здійснювалась за допомогою різноманітних інструментів: субсидій, спеціальних режимів оподаткування, державних закупівель, кількісних обмеження експорту та ін.

Прямі виплати з бюджету були несуттєвими та здійснювались у вигляді погектарних платежів лише протягом 2006-2008 рр. та у 2012 р. У 2006-2008 рр. на погектарні платежі для пшениці було сумарно спрямовано 1,3 млрд грн, для ячменю – 450, 2 млн грн, для кукурудзи – 182,5 млн грн, а для жита – 45, 4 млн грн. Прямі бюджетні виплати для зернових були припинені з 2009 р. Ця дотація в порівнянні з виробничими витратами на 1 гектар становила незначний відсоток та істотно не впливала на прибутковість виробництва зерна.

Крім погектарних платежів, сільськогосподарським виробникам впродовж аналізованого періоду виплачувалися непродуктові субсидії, які мали стимулюючий вплив на виробництво зерна. Значна частина цих дотацій використовувалася виробниками для виробництва пшениці, оскільки вона займає у вартості виробництва продукції рослинництва 14 %, а в загальній вартості продукції сільського господарства – у середньому 9 %. До бюджетних програм підтримки виробництва зернових культур відносились часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки, мінеральних добрив, здешевлення страхових премій, компенсація відсоткової ставки за короткостроковими кредитами, але їх бюджетне фінансування в окремі роки відзначалось недостатністю, хаотичністю та несистемністю.

Значна частина державної підтримки виробників та експортерів зерна здійснюється за рахунок податкових пільг: фіксованого сільськогосподарського податку та спеціального режиму сплати ПДВ. Виробники сільськогосподарської продукції, в т.ч. зернових, сплачують фіксований сільськогосподарський податок (ФСП). Він був введений 1998 р. з метою поліпшення ситуації в сільськогосподарському виробництві. За рахунок зниження податкового навантаження на виробників, стимулюючи їх до раціонального використання земель та розширення випуску продукції. В останні роки вигода сільськогосподарських підприємств від ФСП істотно зменшилася через скорочення сільськогосподарських земель, що веде до зменшення оподаткованої землі, і виведення низки податків зі складу ФСП (так, якщо у 1998 р. ФСП включав 12 податків, то в 2012 р. – лише 4).

Спеціальний режим ПДВ, що діяв до 2011 року, передбачав застосування нульової ставки цього податку при експорті зернових, при чому, експортери були зобов'язані сплачувати ПДВ за стандартною ставкою на момент експорту, а потім отримувати його повернення. Останнє здійснювалося з істотними затримками, що призводило до значних втрат експортерів, зниження їх доходів, іммобілізації оборотних коштів, а отже і до зменшення закупівельних цін виробників. Податковим Кодексом України передбачається звільнення від сплати ПДВ експортерів зернових культур (товарні позиції 1001 - 1008 УКТ ЗЕД) та технічних культур (товарні позиції 1205 і 1206 УКТ ЗЕД), крім першого постачання таких зернових і технічних культур сільськогосподарськими підприємствами-виробниками та підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові та технічні культури у сільськогосподарських підприємств-виробників до січня 2014 р.

Цінове регулювання ринку найважливіших видів сільськогосподарської продукції було запроваджено у 2004 р. після ухвалення Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» через введення мінімальних закупівельних цін (на зернові, насіння соняшнику, тваринницьку продукцію). Головними державними інститутами для товарних інтервенційних закупівель та продаж на ринку зернових України є Державна акціонерна компанія «Хліб України», Аграрний фонд та Державне

агенство резерву України. Для реалізації цінових інтервенцій на внутрішньому ринку з використанням державного інтервенційного фонду у 2005 р. було створено державну організацію Аграрний фонд, яка з часом розширила свою діяльність та стала займатись державними закупівлями та продажем сільськогосподарської та харчової продукції, укладанням форвардних контрактів, виробництвом і оптовим продажем борошна, продажем дизельного палива і мінеральних добрив виробникам сільськогосподарської продукції. В цілому, діяльність Аграрного фонду спрямовано на забезпечення продовольчої незалежності населення України, запобігання ускладненням та необґрунтованому зростанню цін на ринках сільськогосподарської продукції, яка потребує державного регулювання. Проте для ефективної підтримки цін на ринку Аграрному фонду постійно бракує фінансових ресурсів, прозорості в діяльності та ефективного використання виділених коштів [2, с. 10-11]. Так, при проведенні закупівель зернової продукції до державного інтервенційного фонду в 2010 р. Аграрний фонд здійснив закупівлю зерна у одного підприємства ТОВ «Хліб - Інвестбуд» яка була заснована ДАК «Хліб України». Підприємству - посереднику, яке не є сільськогосподарським товаровиробником, з держбюджету було авансовано 65% загальних коштів, спрямованих на закупівлю зернових, і це дало йому можливість здійснити поставку 73,3% від закуплених до державного інтервенційного фонду зернових культур. Близько 70% зерна інтервенційного фонду в 2010 році було реалізовано шести підприємствам, які отримали квоти на експорт зерна. Реалізація зерна державним інтервенційним фондом окремим підприємствам не забезпечила врегулювання споживчих цін та попиту на внутрішньому ринку [3].

Аналіз цінової ситуації показав, що в період 2006-2008 рр. різниця між внутрішньою ціною виробників пшениці та світовою ціною була дуже великою порівняно з іншими аналізованими роками. Особливо великою різниця між внутрішніми та довідковими цінами була у 2008 р. при досить високому рівні виробництва. Значною мірою це було спричинено дією кількісних обмежень на експорт пшениці з України.

Встановлення квот є державною інтервенцією на ринок, яка здійснюється шляхом кількісного обмеження з метою тиску на внутрішні ціни. У разі запровадження експортних квот уряд намагається знизити внутрішні ціни нижче рівня світових, які у більшості випадків вважаються еталоном, особливо коли йдеться про зерно. Якщо дотримання встановлених квот є обов'язковим, внутрішні ціни повинні знизитися на користь вітчизняного споживача зерна, проте виробники та експортери при цьому втрачають. Квоти на зерно є своєрідним податковим тягарем, який накладається на виробників та інвесторів сільськогосподарського сектора економіки. Крім того, квотування є також політичним інструментом впливу, який може зашкодити авторитету країни на світовому ринку. Так, заходи, спрямовані на запобігання або зменшення можливих наслідків кліматичного фактору (наприклад, використання елітного насінництва, застосування інноваційних технологій, страхування урожаю, тощо) можуть бути фактично нівельовані прийняттям політичного рішення, пов'язаного з обмеженням реалізації виробленої продукції.

До 1994 року Україна застосовувала систему квот і ліцензування для регулювання зовнішньої торгівлі для більшості товарів. Декретом Кабінету Міністрів від 12 січня 1993 р. «Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг)» [4] було визначено перелік товарів, що підпадали під кількісні обмеження на експорт, який охоплював всі основні агропродовольчі товари. Водночас, Декрет Кабінету Міністрів «Про вивіз мито в 1993 році» [5] ввів систему експортних мит на 53 групи товарів. Митна ставка для всіх основних сільськогосподарських товарів склала 30 %.

Експортні мита були скасовані в кінці 1993 р., квотування та ліцензування

експорту залишилися практично незмінними до жовтня 1994 року, при цьому перелік агропродовольчих товарів, що підпадають під ці обмеження був істотно скорочений. У 1995 р. єдиною агропродовольчою продукцією, на яку вводились експортні квоти, були зернові. З 1996 р. по 2006 р. сільськогосподарська продукція не підлягала квотуванню при експорті.

У вересні 2006 р. з метою пом'якшення впливу наслідків неврожаїв на ціни основних продовольчих товарів урядом було знову введено систему ліцензування експортерів зернових, яку з жовтня того ж року було замінено системою квот (табл. 2).

Таблиця 2

**Експортні квоти на сільськогосподарську продукцію, 2006-2011 рр.**

Найменування товару	Код згідно з УКТЗЕД	Експортна квота, тис т								
		жовтень-грудень 2006	січень-червень 2007	липень-грудень 2007	березень 2008	квітень-червень 2008	жовтень-грудень 2010	січень-березень 2011	квітень-червень 2011	
Пшениця і суміш пшениці та жита (меслин), полба	10011000 90	400	3	3	200	1200	500	1000	1000	
	1001909900									
Кукурудза	1005900000	600	-	3	-	-	2 000	3000	5000	
Жито	1002000000	-	3	3	3	3	1	1	1	
Ячмінь	1003009000	600	-	3	400	900	200	200	200	
Гречка	10081000 00	-	-	-	-	-	1	1	1	

Джерело: складено автором на основі [4, 5, 6, 7, 8, 9, 10]

Так, з жовтня по грудень 2006 р. загальна квота на зернові становила 1,6 млн т (з них на пшеницю – 400 тис т, на кукурудза та жито – по 600 тис т). З січня по червень 2007 р. її було зменшено до 1,1 млн т, та до 12 тис т - з липня по жовтень 2007 р. (по 3 тис т на пшеницю, ячмінь, жито і кукурудзу). Одне з основних зобов'язань, які взяла на себе Україна при вступі до СОТ, стосується зняття кількісних обмежень на експорт. За підрахунками Світового банку, в результаті впровадження експортних обмежень зернових в 2007/2008 маркетинговому році сільськогосподарські виробники пшениці і ячменю зазнали збитків у розмірі 1,8 млрд дол. [13]

У 2009 р. уряд утримався від будь-яких кількісних обмежень. Наступного 2010 р. Україна постраждала від посухи, що викликало занепокоєння уряду стосовно підвищення цін на хліб і корми. Зважаючи на значне зростання загального рівня цін, було знову введено квотування експорту зерна. Окремі квоти були встановлені для 5 зернових культур (пшениця, кукурудза, ячмінь, жито і гречка). Спочатку загальний об'єм дозволеного експорту всіх зернових був обмежений до 2,7 млн т на період з жовтня по грудень 2010 р. (на пшеницю - 500 тис т, кукурудзу - 2 млн т, ячмінь - 200 тис т, жито - 1 тис т, гречку - 1 тис т). В грудні 2010 р. розмір квоти було розширено до 1,5 млн т ( для пшениці – на 500 тис т, а для кукурудзи – на 1 млн т) та продовжено до березня 2011 р. Таким чином, в період між жовтнем і березнем 2011 р. загальний об'єм експорту п'яти видів зернових був обмежений в розмірі 4,2 млн т. З березня до травня 2011 р. обсяг квот був розширений на 2 млн т для кукурудзи. Таким чином загальний об'єм експорту п'яти видів зерна був обмежений до 6,2 млн т з жовтня 2010 р. по травень 2011 р..

Прийняття відповідних нормативно-правових актів стосовно затвердження обсягів експортних квот протягом 2010-2011 рр., на думку багатьох експертів, було непослідовним, нелогічним і супроводжувалось порушенням прийнятих норм і правил.



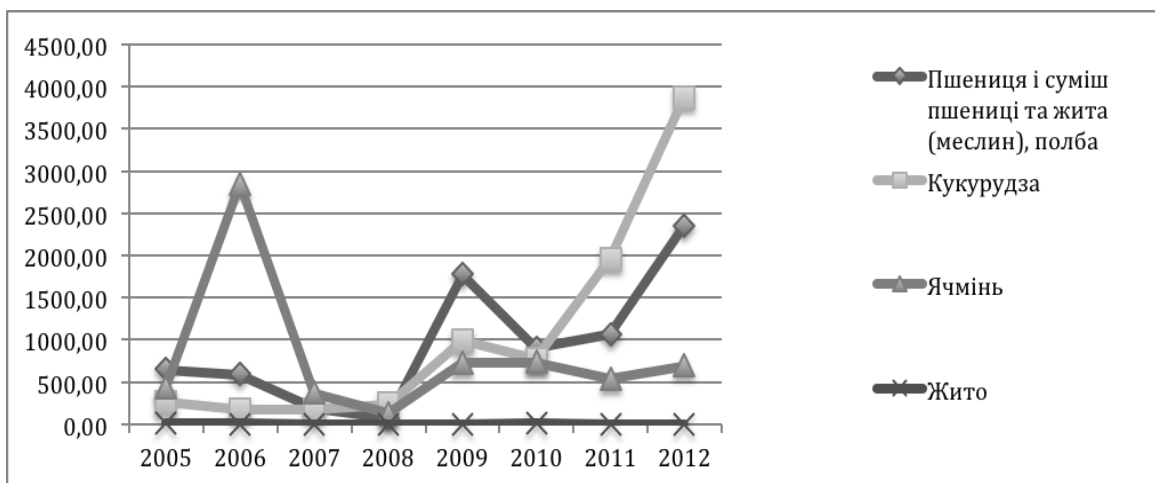
Так, Постанова Кабінету Міністрів № 938 від 4 жовтня 2010 р. “Про встановлення обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 червня 2011 р., і затвердження Порядку видачі ліцензії на експорт окремих видів сільськогосподарської продукції та розподілу квот” була оприлюднена вже 11 жовтня 2010 р., тобто мало місце порушення законодавства щодо місячного терміну, протягом якого можуть надходити зауваження і пропозиції до будь-якого законопроекту [14].

Значні порушення спостерігались і в процедурі розподілу квот, зокрема у встановленні термінів завершення приймання заявок Міністерством економіки та видачею Міністерством аграрної політики висновків про наявність у суб’єктів сільськогосподарської діяльності обсягів продукції, щодо якої встановлені квоти, та можливість експортування цієї продукції. Внаслідок цього окремі компанії не змогли брати участь в розподілі квот [15].

Експортні обмеження збільшують різницю між внутрішніми та світовими цінами (або «рентну квоту»), створюючи вигідні умови для тих компаній, які отримують право експортувати, шляхом надання їм можливості купувати зерно на внутрішньому ринку за низькою ціною та продавати його значно дорожче за світовими цінами. Як відомо за теорією, прозорий розподіл квот на аукціонах на користь тих експортерів, які пропонують найбільшу ціну, дозволяє уряду скористатись вигодою квотування та отримати ренту. Проте розподіл квот на експорт зерна у 2010/2011 маркетинговому році в Україні був далеко непрозорим. Квоти розподілялися не на аукціонах, а шляхом використання непрозорої, незахищеної від корупції адміністративної процедури. Внаслідок цього експортні квоти суттєво погіршили репутацію України як такої, що є сприятливою для ведення аграрного бізнесу та надійним постачальником зерна на світовий ринок.

У липні 2011 р. уряд замінив експортні квоти на експортні мита: на пшеницю – 9%, але не менше 17 євро за тонну, на ячмінь – 14%, але не менше 23 євро за тонну, на кукурудзу – 12%, але не менше 20 євро за тонну.

Представлена на рис. 2 динаміка вартості експорту протягом 2005-2012 рр. наочно демонструє вплив кількісних та вартісних експортних обмежень на експорт товарних позицій “пшениця і суміш пшениці та жита (меслин), полба”, полба (1001100090, 1001909900 за УКТ ЗЕД), кукурудза (1005900000 за УКТ ЗЕД), жито (1002000000 УКТ ЗЕД) та ячмінь (1003009000 за УКТ ЗЕД).



**Рис.2. Динаміка експорту основних зернових культур у 2005-2012 рр. (млн дол США)**

Джерело: побудовано автором за даними [16]

Досить чітко прослідковується тенденція різкого зниження вартості експорту зернових в період введення експортних квот, та її різке підвищення відразу після відміни кількісних обмежень. Так, у 2011 р. заміна експортних квот на експортні мита сприяла незначному пошвавленню експорту. А відміна останніх у 2012 р. призвела до різкого зростання вартості експорту.

Сумніви щодо відповідності даного закону прийнятим критеріям СОТ змусили уряд і компанії-експортерів зернових шукати механізм, за якого регулювання експорту зерна було б передбачуваним і враховувало б інтереси зацікавлених груп. У жовтні 2011 року було підписано Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством аграрної політики і продовольства та суб'єктами господарювання – експортерами зерна [17]. У відповідності з цим документом, на початку торгового року для основних видів зерна - пшениці, ячменю, кукурудзи - повинні були визначатися «узгоджені» обсяги експорту. Останні два роки Меморандум виконує завдання формування прозорих правил взаємодії операторів ринку з державою на ринку зерна та є досить дієвим механізмом реалізації як інтересів держави щодо забезпечення продовольчої безпеки, так і намірів торговельних компаній щодо планування обсягів експорту. Вказаний механізм, на нашу думку, можна розглядати як крок у напрямку створення більш стабільних умов зернового бізнесу в Україні, оскільки конструктивна взаємодія бізнесу та органів державної влади є однією з базових умов нормального функціонування ринкової економіки. Вона може бути також важливою умовою започаткування інноваційного розвитку зернової галузі. За умов дефіциту державних коштів на розвиток інфраструктури зернового ринку, як важливого чинника підвищення конкурентоспроможності зерна питання спільних дій держави і приватних структур у цьому напрямку набуває особливої актуальності. Однак потребує врегулювання питання стосовно заходів в разі перевищення обсягу законтрактowanego експорту пшениці над узгодженим.

Відсутність ефективного державного механізму фінансових інтервенцій на ринку зерна, експортні обмеження протягом 2006-2012 рр., фінансова криза, проблеми з кредитуванням як виробників, так і торговців зерном, привели до ситуації, коли виробники пшениці мали максимальне за досліджуваний період оподаткування. Водночас загальне бюджетне субсидування зернових в розмірі 1,8 млрд грн виглядає несуттєвим і даремно витраченим державним ресурсом.

Інформація ОЕСР та ФАО щодо внутрішніх та довідкових цін на пшеницю, її виробництво, експорт та споживання дозволяють оцінити загальні збитки ( $ExLoss$ ), які понесли українські експортери внаслідок квотування експорту зернових з 2006 по 2011 рр. Розрахнок здійснювався за формулою [19]:

$$ExLoss = \sum_{2006}^{2011} (P_i^p - P_i^b)(PR_i - EX_i - C_i) \quad (3)$$

$P_i^p$  - внутрішня ціна 1 т зернових відповідно в і-му році;

$P_i^b$  - прикордонна ціна 1 т зернових відповідно в і-му році;

$PR_i$  - виробництво зернових;

$EX_i$  - експорт зернових;

$C_i$  - споживання зернових.

**Зміни прибутку експортерів зернових внаслідок державного регулювання, млн грн**

Рік	Пшениця	Жито	Кукурудза	Ячмінь
2006	74,75	0,27	-0,97	13,91
2007	-346,81	8,27	-14,66	-1,94
2008	-597,68	-56,65	-211,31	384,05
2009	1694,01	1,12	130,34	209,30
2010	13,99	0,38	-218,72	148,47
2011	-1131,90	-9,27	-2754,07	332,60
Всього	-293,64	-55,88	-3069,39	1086,38

Джерело: побудовано автором за даними [18, 1]

Як видно з таблиці, збитки українських експортерів пшениці внаслідок введення квот за досліджуваний період становлять 293,6 млн грн. Недоотримання при експорті кукурудзи склали 3069,39 млн грн, а жита – 55,88 млн грн. Введення квот позитивно вплинуло лише на експортерів ячменю, дозволивши їм отримати прибуток у 1086,38 млн грн. При цьому оцінка є дещо заниженою, оскільки не враховує потенційних втрат унаслідок невикористання фінансових інструментів, що зменшують цінові ризики (форвардні та ф'ючерсні контракти) [19]. Ці кошти могли б бути використані в програмах державної підтримки та спрямовані на виплату кредитів, придбання виробничих ресурсів, розвиток інфраструктури, освіти і науки в сільському господарстві, що призвело б до зростання виробництва у майбутньому та підвищення конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств.

Отже, дослідження показали, що внаслідок непослідовної регуляторної політики державних інституцій не було реалізовано принцип ефективності щодо забезпечення максимально можливих позитивних результатів дії регуляторних актів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави.

Протягом всього аналізованого періоду спостерігається від'ємне значення підтримки ринкових цін на зернові, що вказує на перерозподіл вигоди від державного регулювання не на користь безпосередніх виробників зернової продукції, а на користь переробних підприємств та посередників. Якщо до цього додати ще постійний вплив факторів ризику, ймовірність яких практично неможливо визначити – погодний, ціновий та політичний, то за цих умов сільськогосподарські виробники не в змозі прогнозувати розвиток ситуації на ринку. Так, недостатньо чітке та прозоре податкове, митно-тарифне, та періодичне адміністративне регулювання торгівлі з необґрунтованим введенням обмежень та заборон (зокрема ліцензування та квотування експорту зернових, які неодноразово вводились протягом досліджуваного періоду), призвели до суттєвого розриву між внутрішніми та світовими цінами на сільськогосподарську продукцію. А зниження внутрішніх закупівельних цін на зернові спричинило значне недоотримання аграріями доходу.

Запровадження експортних обмежень на практиці коштувало виробникам значних втрат, а для сільськогосподарського сектору в цілому – гальмування процесу розвитку. В короткостроковій перспективі такі заходи справляють значний негативний фінансовий вплив на виробників зернових, в довгостроковій - призводять до невизначеності щодо інвестицій у виробництво зерна та, як наслідок, – до уповільнення зростання його врожайності та продуктивності в Україні.

Отже, серед першочергових завдань держави в сфері регулювання експорту зерна має бути забезпечення стабільної цінової ситуації в умовах підвищеного виробництва зерна, ефективна підтримка товаровиробника, ефективне використання експортного

потенціалу ринку зернових. Регуляторна політика у сфері зовнішньої торгівлі зерном має характеризуватись прозорістю правил просування вітчизняної продукції на зовнішні ринки за рахунок відмови від адміністративного втручання у процеси ціноутворення, використання антимонопольного законодавства у випадку різкого коливання цін, впровадження ефективних прозорих механізмів оподаткування та фінансування, забезпечення доступу до кредитних ресурсів, розвитку аграрної освіти та науки, інфраструктури зберігання та транспортування зерна, застосування заходів цільової соціальної політики. Експорт зернових має здійснюватись з урахуванням захисту інтересів вітчизняних товаровиробників і забезпечення продовольчої безпеки країни. Ефективне регулювання цієї сфери дозволить активізувати зовнішню торгівлю, що у свою чергу стимулюватиме розвиток внутрішньогоринку.

### Список використаної літератури

1. Producer and Consumer Support Estimates (OECD Database 1986–2012) / Organisation for economic cooperation and development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON2012TSE\\_EE](http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=MON2012TSE_EE)
2. Українська модель аграрного розвитку та її соціоекономічна переорієнтація: наук. доп. / О.М. Бородіна, В.М. Геєць, А.О. Гуроров та ін.; за ред. В.М. Гейця, О.М. Бородіної, І.В. Прокопи; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 56 с.
3. Ринки реального сектора економіки України в інституціональному середовищі СОТ: кон'юнктура та інтеграція / В.О. Точилін; за ред. В.О. Точиліна; НАН України, Ін-т екон. та прогнозув. – К., 2012. – 552 с.
4. Декрет Кабінету Міністрів від 12 січня 1993 р. “Про квотування і ліцензування експорту товарів (робіт, послуг)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/KMD93006.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KMD93006.html)
5. Декрет Кабінету Міністрів “Про вивіз мито в 1993 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3-93>
6. Постанова Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006 р. № 1364 “Про доповнення додатка 12 до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005 р. N 1304” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://war.nau.ua/doc/?uid=1096.1358.0>
7. Постанова Кабінету Міністрів України від 11 жовтня 2006 р. № 1418 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 30 грудня 2005 р. № 1304 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету р. № 1304 та визнання такою, що втратила чинність, постанови Кабінету Міністрів України від 28 вересня 2006 р. № 1364” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1418-2006-%D0%BF>
8. Постанова Кабінету Міністрів № 1701 від 8 грудня 2006 р. “Про затвердження обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 червня 2007 р., та порядку видачі ліцензій” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1701-2006-%D0%BF>
9. Постанова Кабінету Міністрів № 1852 від 29 грудня 2006 р. “Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню та обсягів квот у 2007 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1852-2006-%D0%BF>
10. Постанова Кабінету Міністрів № 1179 від 26 вересня 2007 р. “Про затвердження обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 квітня 2008 р., та порядку видачі ліцензій” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1179-2007-%D0%BF>

11. Постанова Кабінету Міністрів № 1411 від 29 грудня 2007 р. “Про затвердження переліків товарів, експорт та імпорт яких підлягає ліцензуванню та обсягів квот у 2008 році” [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1411-2007-%D0%BF>

12. Постанова Кабінету Міністрів № 938 від 4 жовтня 2010 р. “Про встановлення обсягів квот на окремі види сільськогосподарської продукції, експорт якої підлягає ліцензуванню до 30 червня 2011 р., і затвердження Порядку видачі ліцензії на експорт окремих видів сільськогосподарської продукції та розподілу квот” [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/938-2010-%D0%BF>

13. Квоти на експорт зерна в Україні: недіючі, неефективні та непрозорі. / Крамон С., Райзер М.// Консультативна робота №10, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 26 листопада 2006 року.[Електронний ресурс]. – Режим доступу:

[http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy\\_papers/Agriculture\\_dialogue/2006/AgP10\\_ukr.pdf](http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2006/AgP10_ukr.pdf).

14. Закон України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>

15. Проект USAID “Перехідна підтримка сільськогосподарської політики. Оцінка ефективності державного регулювання експорту та експортних цін на ринку зернових та олійних культур” [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://amdi.org.ua/docs/Analytics/Export\\_prices\\_policy\\_note.pdf](http://amdi.org.ua/docs/Analytics/Export_prices_policy_note.pdf)

16. Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

17. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством аграрної політики та продовольства України і суб'єктами господарювання – експортерами зерна від «10» жовтня 2011 року. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:[http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FIN68362.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FIN68362.html)

18. Продовльча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО) [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://faostat.fao.org/>

19. Скрипник А. Паритетний принцип визначення експортних квот на пшеницю / А. Скрипник, Т. Зінчук // Економіка України: політико-економічний журнал. - 2012. - № 2. – С.10.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2014.

**T.M. Melnik, O.S. Golovachova**

### **REGULATION OF GRAIN EXPORTS IN UKRAINE**

*This article evaluates the impact of grain's export regulation, which was provided by Ukraine in the period of 2006-2012, including state support (evaluated by the OECD methodology) and quantitative restrictions and proposes the directions of its improvement.*

*The study found that the principle of effectiveness (to ensure the maximum possible positive results of the regulations by the minimum required expenditure of resources from businesses, citizens and the state) was not realized because of inconsistent regulatory policies of public institutions.*

*Throughout the reviewed period there has been negative market price support for grain, which indicates a redistribution of the benefits of government regulation not to the direct producers of grain products, but to processing enterprises and intermediaries. So, not clear and transparent tax, customs tariff, and periodic administrative regulation of trade with the*

*introduction of unwarranted restrictions and prohibitions (such as licensing and quotas for grain exports, which are often introduced during the study period) resulted in a significant gap between domestic and world prices for agricultural products. But underreporting of domestic procurement prices for grain farmers led to a significant shortfall in revenue.*

*The export restrictions on practice led producers to big losses, and for the agricultural sector in general to the inhibition of the development process. In the short term, such measures have a significant negative financial impact on grain production in the long - leading to uncertainty about investment in grain production and, as a consequence - to slow the growth of its productivity and performance in Ukraine.*

*Thus, among the priorities of the state in regulating the export of grain is to ensure a stable price situation in terms of increased grain production, effective support for producers, effective use of the export potential of the grain market. Regulatory policy in foreign trade in grain is characterized by transparency rules for promotion of domestic products to foreign markets by eliminating administrative intervention in the pricing process, the use of competition law in the case of sharp fluctuations in prices, the introduction of effective mechanisms for transparent taxation and finance, access to credit, development of agricultural education and research, infrastructure, storage and handling of grain, application of targeted social policies. Exports of grain must take into consideration the protection of the interests of domestic producers and food security. Effective regulation of this sphere to an increase in foreign trade, which in turn stimulate the development of the internal market.*

**Key words:** *foreign trade, grain exports, export control, regulatory policy, agricultural products*