

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

Випуск № 04/2014

При Інституті економічних досліджень та політичних консультацій

ОГЛЯД АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ

Дерегуляція – інструмент боротьби з корупцією або втрата державного контролю

Автор

Марія Ярошко
yaroshko@apd-ukraine.de

Німецько-український агрополітичний діалог (APD)

Рейтарська 8/5 А, 01030 Київ
Тел. +38044/ 2356327
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

9 квітня Верховна Рада прийняла законопроект № 2436а, який передбачає спрощення господарчої діяльності завдяки скасуванню цілої низки дозвільних документів та процедур. Цей законодавчий акт було внесено на розгляд ще 27 червня 2013 за ініціативою колишнього Президента України Віктора Януковича; 25 квітня прийнятий Радою документ було підписано виконуючим обов'язків Президента України; 26 квітня він вступив у силу як Закон № 1193-VII. Даним законом скасовується 113 дозвільних актів та процедур. Багато із них неодноразово називалися представниками аграрного бізнесу в якості перешкод та надмірних бюрократичних механізмів, які ведуть до марнотратства державних ресурсів та навіть до корупції.

Серед усіх скорочених документів дозвільного характеру 14 безпосередньо торкаються роботи аграрного сектора. Найбільш значимими є відміна обов'язкової сертифікації зерна та зернових складів, а також скасування погодження на кожну партію імпортованих засобів захисту рослин.

Завдяки Закону № 1193-VII мають бути подолані наступні перешкоди: 1) дублювання регулюючих підходів, 2) невиправдане застосування дозвільної документації, а також 3) протиріччя між окремими законами та областями відповідальності різних органів, які видають та погоджують ці документи.

Для аграрного сектора прийняття Закону № 1193-VII означає скасування трьох особливо важливих дозвільних документів, які до сьогодні значно заважали веденню аграрного бізнесу в Україні: (i) сертифікат якості зерна та продуктів його переробки (надалі сертифікат якості), (ii) сертифікат на відповідність послуг по зберіганню зерна та продуктів його переробки (надалі складський сертифікат), а також (iii) обов'язкове погодження на ввезення на територію України кожної окремої партії засобів захисту рослин (надалі погодження на імпорт ЗЗР).

Відміна сертифіката якості зерна

Раніше українським законодавством передбачалась наявність відповідного сертифікату якості на зерно та продукти його переробки у всіх випадках переміщення територією України, а також при експортно-імпортних операціях. Видача сертифікату могла займати до трьох днів з часу подання заяви та завантаження/приходу завантаженого транспорту. Це викликало значні втрати через неефективне використання транспортних потужностей, а також недотримання строків поставок. З метою скорочення строків очікування були розвинені корупційні механізми.

Процедура внутрішньої сертифікації зерна не має а ні наукового, а ні комерційного обґрунтування і одночасно суперечить міжнародній практиці. Так, при експорті вимагається мати широкий перелік посвідчень щодо якості продукції: (i) фітосанітарний сертифікат (міжнародного зразка), (ii) міжнародний ветеринарний сертифікат, (iii) сертифікат якості, який видає незалежна сертифікуюча організація, атестована відповідно до вимог GAFTA¹ та FOSFA². При цьому формальна перевірка Державної сільськогосподарської інспекції повністю дублювала перевірку міжнародних сертифікаторів, охоплюючи при цьому значно менше показників якості. Через вище зазначену державну сертифікацію собівартість зернової продукції в середньому збільшувалася на 2-3 USD/т³.

Міжнародна торгівля відбувається на основі комерційних договорів, в яких чітко визначаються вимоги до якості зернових. Кожен елеватор має в своєму розпорядженні лабораторію і, при потребі, може видавати сертифікат якості. Таким чином в контролі якості з боку держави не має потреби.

Для усунення описаної проблеми в області сертифікації якості зерна в попередні роки було запропоновано кілька законодавчих ініціатив (наприклад, законопроекти № 2459 та 2361а),

¹ Міжнародна асоціація торгівлі зерном та кормами <http://www.gaftakyiv.com/>

² Федерація асоціацій олій, насіння і жирів <http://www.fosfa.org/>

³ Forbes Україна <http://forbes.ua/business/1369118-skolko-sekomyat-agrarii-na-otmene-sertifikacii-zerna>

які передбачали покращення ситуації та її часткові рішення. Порівняно із цим, Закон № 1193-VII зумовлює найбільші зміни, так як участь держави у сертифікації якості зернових відмінюється повністю.

Відміна сертифікатів якості зерна відповідає міжнародній практиці: наприклад, в ЄС відсутня обов'язкова державна перевірка якості зернових; у Російській Федерації вона була скасована 2011 року, у зв'язку із невідповідностями у необхідних документах при експорті/імпорті зернових між різними країнами.

Відміна сертифікації зернових складів

Сертифікація зернових складів була введена 2002 року, гідно Закону № 37-IV «Про зерно та ринок зерна в Україні», як одна з умов видачі та обліку складських документів на зерно та продукти його переробки, серед яких складські квитанції, а також прості та подвійні складські свідоцтва. Потреба у сертифікації перш за все пояснювалася необхідністю гарантувати відповідні умови зберігання і повернення зерна у випадку використання його в якості застави перед банком. Складські сертифікати видавала Державна сільськогосподарська інспекція.

В Україні сертифікація була пов'язана з цілим рядом суттєвих недоліків. По-перше ця сертифікація була обов'язковою для всіх складів, в тому числі для складів, які не видавали складські свідоцтва. По-друге сертифікація зернових складів проводилася тільки за технічними параметрами, не враховуючи в достатній мірі фінансову стабільність підприємства. Це перешкоджало широкому використанню складських документів в якості банківської застави. Окрім того технічний регламент сертифікації був складним, детальним та торкався багатьох питань, які не впливали безпосередньо на умови зберігання зерна. Вартість самої процедури сертифікації, в залежності від складських потужностей, складала від 1500 до 7000 грн. щорічно (приблизно від 100 до 450 євро). Завдяки своїй складності процедура сертифікації використовувалася контролюючими установами з залученням корупційних механізмів. Окрім того, перевірки складів в рамках процедури сертифікації дублювали багато інший перевірок. Перевірки проводилися різними контролюючими

організаціями, які між собою працювали не скоординовано.

Міжнародний досвід показує, що сертифікація зернових складів має доволі велике поширення. Вона повинна скорочувати ризики при зберіганні зернових (як, наприклад, невідповідна обробка, псування або втрата і т.п.), а також уможлиблювати використання зернових у сховищі в якості застави, це означає, що сертифікація має гарантувати технічну надійність складу (завдяки дотриманню стандартів) та його фінансову стабільність (рівень забезпеченості капіталом, обов'язкове страхування, ефективну звітність та інше). Чим «надійніші» ці гарантії, тим вище банком ціняться складські документи в якості застави.

При цьому державна сертифікація не завжди є обов'язковою. У США склади, на яких зберігається їх власне або зерно без видачі складських свідоцтв, не зобов'язані сертифікуватися. В Росії також з 2003 року введена добровільна сертифікація послуг зернових складів, при цьому видаються безстрокові сертифікати. Однак, склади можуть щорічно перевірятися відповідним контролюючим органом, Російською зерновою спілкою. Порівняно із українським технічним регламентом, російська процедура сертифікації є більш гнучкою та містить мінімум контролюючих параметрів. Окрім того, в Росії в якості основи для оцінки фінансового стану складу використовується його фінансова звітність. Таким чином банк отримує додаткову інформацію та гарантії.

Отже, сертифікація зернових складів в Україні дотепер не виконувала покладені на неї функції. Дублювання перевірок різними контролюючими органами накладало на склади невиправдані витрати та відкривало «ефективний» інструмент для розвитку корупційних схем.

З прийняттям Закону № 1193-VII відмінюється обов'язкова сертифікація зернових складів на відповідність послуг по зберіганню зерна та продуктів його переробки. Враховуючи все вище описане, зокрема, необхідність боротьби з корупцією, прийняття цих змін слід оцінювати позитивно. У той же час, законодавець має звертати увагу на те, щоб не відбувалося негативного впливу на інтереси бізнесу в даній об-

ласті (страхування від ризиків, можливість використання в якості застави). В ході організації надійної та ефективної системи сертифікації зернових складів повинен використовуватися міжнародний досвід.

Відміна обов'язкового погодження на імпорт ЗЗР

Згідно діючих раніше положень Закону № 3042-VI «Про захист рослин» від 17 лютого 2011 року, кожна партія засобів захисту рослин (ЗЗР), яка ввозилася в Україну, підлягала погодженню. За постановою Кабінету Міністрів № 1378 від 28 грудня 2011 року відповідні погодження видавала Державна ветеринарно-санітарна служба України.

Це розпорядження означало, що кожна партія ЗЗР, яка ввозилася в Україну, мала отримувати погодження, незважаючи на однакове найменування, однакові умови виробництва і таким чином однакові властивості препарату (діючі речовини та препаративна форма), за наявності супровідних документів та сертифікату якості. Офіційно, метою даного погодження було недопущення завезення в Україну неякісних та заборонених препаратів.

Одночасно прописаний строк прийняття рішення щодо погодження імпорту ЗЗР складав 10 днів після подання заяви та всіх необхідних документів. Процедура погодження була складною; серед документів, необхідних для отримання погодження були: 1) результати досліджень, проведених спеціалізованою лабораторією; 2) документи, що підтверджують дотримання нормативних умов для зберігання та реалізації ЗЗР; 3) посвідчення про державну реєстрацію препарату; 4) ліцензії на здійснення торгівлі пестицидами та агрохімікатами; 5) сертифікат якості на засоби захисту рослин.

Слід враховувати, що в Україні не багато добре оснащених, сучасних лабораторій, які могли б компетентно провести необхідні аналізи. При помилкових результатах аналізу інтереси обох сторін повинні були б розглядатися в суді, що зробило би торгівельну діяльність значно дорожчою. Затримка зі своєчасним застосуванням ЗЗР може означати втрату до 30% врожаю. Тож одночасно сільгоспвиробникам необхідно було б звертатися до альтернативних, частково ни-

зькоякісних ЗЗР. Таким чином основна мета Закону № 3042-VI, а саме попередження негативного впливу ЗЗР на сільськогосподарські землі та аграрну продукцію, не була б досягнута, що перешкоджало би сталому розвитку сільського господарства в Україні.

На практиці наведені складності, зумовлені Законом № 3042-VI, оминалися багатьма імпортерами, на що держава, частково вибірково, на основі нез'ясованих критеріїв, закривала очі.

Велика частка ЗЗР, які імпортуються в Україну, виробляється великими міжнародними компаніями, які в країнах своєї реєстрації (наприклад, в ЕС) проходили суворі процедури ліцензування та контролю. Для міжнародних ліцензованих компаній вибіркового контролю має бути достатньо, щоб гарантувати необхідну надійність продукції. Таким чином, слід привітати актуальну дерегуляцію ввезення ЗЗР, передбачену Законом № 1193-VII.

Загальна оцінка прийнятих заходів щодо дерегуляції

Прийнятий Закон № 1193-VII є частиною так званого «Антикорупційного пакету законів». Він охоплює цілий ряд змін, які позитивним чином вплинуть на розвиток аграрного сектору. Особливо у сучасних політико-економічних умовах в Україні, скасування цілого ряду неефективних дозволів веде до економії часу, скороченню витрат та подолання корупційних механізмів. Таким чином закон підтримує успішний розвиток аграрного виробництва та торгівлі.

У зв'язку із цим віце-президент Американської торгівельної палати в Україні, Тарас Качка, відмітив, що прийняття Закону № 1193-VII є першим, однак дуже важливим кроком на шляху економічних реформ: «Це рішення є знаковим для України, так як свідчить про рішучість намірів здійснити в країні важливі зміни та наповнити конкретним змістом абстрактне поняття «дерегуляція. Окрім того, значне скорочення документів дозвільного характеру є найбільш дієвим інструментом в боротьбі з корупцією, так як зі скороченням кількості документів, які видають посадовці, значно скорочується імовірність хабарництва».

В середньостроковій перспективі українські законодавці та урядовці мають інтенсивно спостерігати, чи не ведуть нові господарчі свободи до можливих негативних впливів на навколишнє середовище та соціальну політику і тоді, у випадку небажаного розвитку, мають втрутитись з регулюючим впливом на основі міжнародного досвіду, із залученням всіх значимих груп інтересів та при суворому нехтуванні інтересів окремих зацікавлених груп. При цьому повинні використовуватися механізми та інструменти (наприклад, прозорість через ІТ-контролювання або інтернет), які надалі виключатимуть розвиток корупції.

Спеціальний перелік вимог щодо дерегуляції в аграрному секторі був підготовлений і переданий до Верховної Ради Українською аграрною асоціацією ще у лютому 2014 року. Окрім аспектів, які вже відрегульовані Законом № 1193-VII, сільгоспвиробники очікують і підтримують наступні дерегулювання, зокрема: 1) спрощення реєстрації договорів оренди; 2) відміна обов'язкового техогляду аграрної техніки; 3) відміна обов'язкової розробки проектів землеустрою для еколого-економічного обґрунтування сівозміни.

Актуальні ініціативи з дерегуляції в Україні одночасно знаходяться під наглядом з боку аграрної економіки та оцінкою їхнього впливу на інші області політики, як, наприклад, ставлення до навколишнього середовища, соціальний розвиток в сільській місцевості та інші, і у відповідності з міжнародною практикою державного управління аграрним сектором. Наприклад, питання регулювання, особливо сприяння аграрній економіці, завжди знаходяться у порядку денному аграрної політики ЄС. Всеохоплююча, успішна та стала дерегуляція аграрного сектору в Україні, під гаслом «На стільки мало втручання держави – на стільки можливо! – На стільки багато втручання держави – на стільки необхідно!» змогла б надати міжнародній аграрній політиці новий імпульс розвитку.