



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

**Німецько-український аграрний діалог
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій**

Серія консультативних робіт [AgPP No. 36]

**Правовий та економічний аналіз наслідків
прийняття Законопроекту про внутрішню
торгівлю – чи допоможе бідним обмеження
торгівлі продуктами харчування?**

Хайнц Штрубенхофф
Олег Нів'євський
Сергій Кандул
Анна Погребна
Олександр Поліводський
Вольфрам Ребок
Марінус Х'юге

Київ, вересень 2011

Про Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) - провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики. ІЕД був заснований у жовтні 1999 року провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ.

Місія ІЕД вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. В рамках місії ІЕД націлює свою діяльність на надання висококваліфікованої експертної оцінки в галузі економіки й економічної політики, бути реальним чинником формування громадської думки шляхом організації відкритого публічного діалогу та сприяти розвитку економічних та суспільних наук, і стимулювати розвиток дослідницької спільноти України.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Рейтарська 8/5 А, 01034 Київ

Тел: +38044 / 278 63 42

Факс: +38044 / 278 63 36

institute@ier.kiev.ua

<http://www.ier.com.ua>

Про проект "Німецько-український аграрний діалог"

Німецько-український аграрний діалог надає консультації представникам державної влади в Україні та представникам бізнес-асоціацій щодо реформування законодавства та аграрної політики, враховуючи міжнародний досвід Німеччини та інших країн, а також світової спільноти (ЄС, СОТ) згідно принципів ринкової економіки. Проект фінансується федеральним Міністерством продовольства, сільського господарства та захисту споживачів ФРН в рамках Програми Співробітництва та Центром міжнародної міграції.

Німецько-Український Аграрний Діалог

Рейтарська 8/5 А, 01034 Київ

Тел: +38044 / 235 75 02

Факс: +38044 / 278 63 36

agro@ier.kiev.ua

<http://www.ier.com.ua>

Перелік останніх консультативних робіт

- Переробка давальницького цукру-сирцю – зважена політика? Олег Нів'євський, Анна Кузнецова, Сергій Кандул та Хайнц Штрубенхофф. Консультативна робота №33 (публікація очікується)
- Чому сільськогосподарські виробники втрачають величезні можливості внаслідок державних монополій: міжнародний та український досвід. Олег Нів'євський, Сергій Кандул та Хайнц Штрубенхофф (публікація очікується)
- Використання соломи в Україні: можливості та перспективи. Анна Кузнецова, Консультативна робота AgPP31, вересень 2010
- Вимоги сталості виробництва біопалива в ЄС: наслідки для українських виробників сировини. Сергій Кандул, Консультативна робота AgPP29, квітень 2010
- Інформаційна система та аграрна освіта в Україні - заклик до реформ. Ульріх Кьостер, Крістофер Шуманн та Алекс Ліссітса. Консультативна робота AgPP30, вересень 2010
- Біогаз та «зелені тарифи» в Україні – чи вигідне інвестування? Анна Кузнецова та Катерина Куценко. Консультативна робота AgPP26, січень 2010
- Соціальний захист населення шляхом регулювання торгівельних надбавок та цін на продуктах харчування – чи досягнута мета Закону № 1447-VI? Юстина Ярошевська, Сергій Кандул, Вольфрам Ребок та Хайнц Штрубенхофф. Консультативна робота AgPP28, листопад 2009
- Фінансова криза та сільське господарство України: вплив та протидія. Сергій Кандул. Консультативна робота AgPP27, листопад 2009
- Вибір України стосовно політики по генетично-модифікованим організмам: модель ЄС чи США? Юстина Ярошевська. Консультативна робота AgPP25, червень 2009
- Політика України у сфері сільського господарства, біоенергетики та харчової промисловості – дослідження, висновки та рекомендації. Під ред. Хайнца Штрубенхоффа, Ігора Бураковського та Вероніки Мовчан, березень 2009

Консультативні роботи та наукові матеріали у відкритому доступі: http://www.ier.com.ua/ua/archives_papers.php. За більш детальною інформацією з питань підписки на наші регулярні e-mail розсилання звертайтеся до Оксани Кухар: kukhar@ier.kiev.ua.

РЕЗЮМЕ

Законопроект про внутрішню торгівлю був розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі з метою регулювання торгівлі та торгівельно-виробничої діяльності всередині країни. Він базується на Постанові Кабінету Міністрів №632 від 23 липня 2009 року, якою затверджено Програму розвитку внутрішньої торгівлі до 2012 року. До липня 2011 Законопроект пройшов декілька громадських слухань, і, як очікується, буде поданий до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у другій половині 2011 року.

Різні зацікавлені сторони висловили своє занепокоєння стосовно законопроекту, у тому числі малі та середні торгівельні організації, а також великі торгівельні гуртові та роздрібні мережі. Основне невдоволення пов'язане з обмеженням вільного вибору площі та розміру торгівельних об'єктів, економічної діяльності, ускладнення умов торгівельних контрактів та пряме регулювання цін на соціально значущі товари. Існують перестороги про те, що законопроект може змусити оптових та роздрібних торговців обмежити асортимент продукції у зв'язку з надмірним державним контролем, що призведе до подорожчання та нестачі продуктів харчування для бідного населення.

Загальна прихована стратегія законопроекту – розширення регуляторного впливу уряду і місцевих адміністрацій. Це обмежить підприємницьку діяльність та свободу вибору підприємців, гарантовану Конституцією та законами України. Законопроектом пропонується регулювання торгівельних відносин, які вже врегульовані Цивільним та Господарським кодексами України. У випадку прийняття закону неможливо уникнути низки суперечностей внаслідок різних концепцій законопроекту та Цивільного і Господарського кодексів.

Основні висновки:

- 1. Законопроект не відповідає основним принципам вільної ринкової економіки та відображає фундаментальне нерозуміння ролі державного сектору в торгівлі.** Легітимними є планування національними та місцевими органами влади розподілу гуртових та роздрібних ринків між регіонами та бажання зарезервувати певні торгівельні площі для торгівельної діяльності у містах і селах. Втім, остаточний вибір розташування та розміру торгівельного об'єкту має робити інвестор, який мобілізує фінансові ресурси та приймає ризики такого інвестування. Ідея впровадження нових дозволів, цінового контролю, торгівельних контрактів, ліцензування та бюрократичних вимог створює умови для розгортання корупції та зростання витрат ведення бізнесу. Внаслідок цього Україна може втратити вітчизняних та іноземних інвесторів. Вона також може втратити позиції в міжнародних порівняннях інвестиційного клімату та легкості ведення бізнесу.
- 2. Наступним помилковим уявленням є соціальні цілі законопроекту. Очевидно, що законопроект про внутрішню торгівлю не може бути найкращим рішенням для досягнення соціальних цілей.** Змішування регулювання торгівлі та інструментів соціальної політики не призведе ні до поживавлення внутрішньої торгівлі, ні до покращення забезпечення бідного населення продуктами харчування. Регулювання цін охоплює як заможні, так і бідні верстви населення. Краще було б здійснювати цільову політику щодо тих, хто її потребує. Така сфокусована політика буде менш витратною та більш результативною.
- 3. Деякі положення законопроекту створюють навантаження для малих та середніх підприємств** Законопроект вимагає, щоб кожен мав складські приміщення та офіси. Сьогодні, з розвитком інтернет-торгівлі та пов'язаних з нею послуг, така вимога виглядає зайвою. Законопроектом також передбачено обов'язкові терміни розрахунків за соціально значимі товари та вимоги щодо освіти працівників торгівлі. Торгівельна діяльність є важливим джерелом розвитку зайнятості у трансформаційному суспільстві.
- 4. Втручання уряду у виробництво та постачання продуктів харчування обмежує вибір споживачів.** Динамічний розвиток оптової та роздрібно торгівлі в Україні підтверджується глобальними тенденціями зростаючої ролі супермаркетів та торгівлі на

засадах самообслуговування у забезпеченні доступу виробників сільськогосподарської продукції та продуктів харчування до споживачів. Стандарти в харчовій промисловості стають важливими і сприяють вертикальній інтеграції систем виробництва та постачання. Провідні торгівельні мережі підвищують якість та безпечність товарів через впровадження галузевих (приватних) стандартів, які вимагаються від постачальників та торгівельних марок. Це створює можливості для підвищення продуктивності, збільшення доходів в сільській місцевості, а отже зниження рівня бідності. Вищі приватні стандарти щодо якості та безпечності продуктів стимулюють постачальників інвестувати в оновлення технологій для відповідності вимогам оптових та роздрібних мереж.

Враховуючи позитивний вплив на розвиток систем постачання продуктів харчування від поля господарства до столу споживача, важливо утримуватися від прямого втручання шляхом регулювання цін чи торгівельних надбавок. Пряме втручання держави у постачання продуктів харчування призведе до зростання витрат та меншого забезпечення споживачів. Посилення регулювання зменшить фінансування та збільшить транзакційні витрати. Це в свою чергу відобразиться на споживачах, які змушені будуть платити більше.

Рекомендація: Закон, скоріше за все, не досягне своєї мети, а отже має бути відхилений. Замість обмеження внутрішньої торгівлі надмірним регулюванням цін, надбавок та інвестицій, запорукою кращого функціонування ринків є забезпечення конкуренції. Бідне населення слід підтримувати програмами цільової допомоги.

Автори

Олег Нів'євський	nivievskiy@ier.kiev.ua	+38044 278 6342
Сергій Кандул	kandul@ier.kiev.ua	+38044 278 6342
Олександр Поліводський	opolivodskyy@lawfirmsofiya.kiev.ua	+380443310485
Анна Погребна	Anna.Pogrebna@arzinger.ua	+38044 390 5533
Вольфрам Ребок	Wolfram.Rehbock@arzinger.ua	+38044 390 5533
Хайнц Штрубенхофф	strubenhoff@ier.kiev.ua	+38044 235 7502
Марінус Х'юге	marinus.huige@fta-eu.org	+32 2 741 64 03

Подяка

Ця консультативна робота написана за підтримки київських юридичних фірм Арцінгер та Софія, а також Асоціації міжнародної торгівлі у Брюсселі, що надавала цінні коментарі.

Зміст

1. ОБҐРУНТУВАННЯ ТА МЕТА ЗАКОНОПРОЕКТУ	7
2. АНАЛІЗ ЗАКОНОПРОЕКТУ	9
2.1 ПРАВОВИЙ АНАЛІЗ	9
2.2 ЕКОНОМІЧНИЙ АНАЛІЗ	12
3. ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ	16

Застереження:

Ця робота була підготовлена авторами з використанням загальнодоступної інформації та даних з різних джерел. Усі висновки та рекомендації, що включені до цієї роботи, в жодному разі не потрібно сприймати як відображення політики та позицій Міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів ФРН.

© 2011 Німецько-Український Аграрний Діалог

© 2011 Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

Всі права захищені

1. Обґрунтування та мета законопроекту

Проект Закону «Про внутрішню торгівлю» був розроблений Міністерством економічного розвитку та торгівлі з метою регулювання внутрішньої торгівлі та торгівельно-виробничої діяльності в Україні. Законопроект базується на Постанові Кабінету Міністрів №632 від 24 липня 2009 року, якою визначено Програму розвитку внутрішньої торгівлі до 2012 року. До липня 2011 року Законопроект пройшов декілька громадських слухань і, як очікується, буде поданий до Верховної Ради Кабінетом Міністрів у другій половині 2011 року. У цій роботі ми аналізуємо версію законопроекту від 5 липня, 2011.

Згідно з пояснювальною запискою до законопроекту, головною метою його прийняття є поживлення конкуренції, посилення моніторингу, підтримка та організація гуртових ринків та роздрібною торгівлі для надання споживачам товарів та послуг високої якості, передусім соціально значущих товарів, а також визначити державну політику та регулювання у сфері внутрішньої торгівлі.

Представники органів влади також стверджують, що прийняття закону матиме позитивний вплив на бідне населення шляхом забезпечення постачання продуктів харчування за прийнятними цінами. Це, зокрема, буде досягнуто через а) регулювання цін та торгівельних надбавок; б) створення державного резерву продуктів харчування; в) регулюванням інвестицій у площі роздрібною торгівлі. Крім того, розробники законопроекту вважають, що слід врегулювати питання повноважень органів місцевої влади обмежувати внутрішню торгівлю протягом чемпіонату Європи з футболу у 2012 році.

До переліку соціально значимих можуть потрапити наступні товари:¹

- Хліб
- Борошно
- Сало
- Макаронні вироби
- Крупи гречані
- Сіль
- Картопля
- Рис
- Цукор
- М'ясо (свинина)
- М'ясо (яловичина)
- М'ясо (птиця)
- Варена ковбаса
- Соняшникова олія
- Молоко (жирністю 2.5%)
- Сир м'який
- Сметана
- Масло
- Яйця курячі

Законопроект містить п'ять розділів:

- Розділ 1: загальні положення, сфера дії закону та загальні принципи
- Розділ 2: визначення оптової та роздрібною торгівлі та ресторанного господарства
- Розділ 3: правила організації торгівлі, специфічні вимоги та положення
- Розділ 4: механізми регулювання торгівлі
- Розділ 5: внесення змін до законодавчих актів

¹ Законопроект не містить переліку таких товарів. Його має затверджувати Кабінет Міністрів. Тому ми припускаємо, що такий перелік може містити товари, уже визначені як соціально значимі у Постанові Кабінету Міністрів № 803 від 13 червня 2002 року.

Різні зацікавлені сторони висловили своє занепокоєння стосовно законопроекту, у тому числі малі та середні торговельні організації, а також великі торговельні гуртові та роздрібні мережі. Основне невдоволення пов'язане з обмеженням вільного вибору площі та розміру торговельних об'єктів, економічної діяльності, ускладнення умов торговельних контрактів та пряме регулювання цін на соціально значущі товари. Існують перестороги про те, що законопроект може змусити оптових та роздрібних торговців обмежити асортимент продукції у зв'язку з надмірним державним контролем, що призведе до подорожчання та нестачі продуктів харчування для бідного населення. Група авторів врахувала різноманітні зауваження представників торговельних асоціацій. Зокрема коментарі Клубу Реформ та Американської торговельної палати були дуже корисними для проведення аналізу.

До групи авторів входять українські та іноземні експерти в галузі економіки та права.

2. Аналіз законопроекту

2.1 Правовий аналіз

Загальна прихована стратегія законопроекту – розширення регуляторного впливу уряду і місцевих адміністрацій. Це обмежить підприємницьку діяльність та свободу вибору підприємців, гарантовану Конституцією та законами України.

Законопроектом пропонується регулювання торгівельних відносин, які вже врегульовані Цивільним та Господарським кодексами України. Цивільний кодекс регулює відносини власності та укладання договорів, Господарський кодекс регулює підприємницьку діяльність, у тому числі внутрішню торгівлю. У разі прийняття закону, неможливо уникнути низки суперечностей внаслідок різних концепцій законопроекту та Цивільного і Господарського кодексів.

Обґрунтування законопроекту не достатньо переконливе. У ньому бракує базового аналізу можливих наслідків прийняття закону для різних економічних агентів та цільових груп.

Нижче ми обговорюємо три фундаментальних зауваження щодо концепції законопроекту та надаємо детальні коментарі щодо окремих його статей.

1. **Законопроект не відповідає основним принципам вільної ринкової економіки та відображає фундаментальне нерозуміння ролі державного сектору в торгівлі.**

Легітимними є планування національними та місцевими органами влади розподілу гуртових та роздрібних ринків між регіонами та бажання зарезервувати певні торгівельні площі для торгівельної діяльності у містах і селах. Втім, остаточний вибір розташування та розміру торгівельного об'єкту має робити інвестор, який мобілізує фінансові ресурси та приймає ризики такого інвестування. Порушено закріплений в законодавстві принцип свободи економічної діяльності.

2. **Очевидно, що законопроект про внутрішню торгівлю не може бути найкращим рішенням для досягнення соціальних цілей.**

Змішування регулювання торгівлі та інструментів соціальної політики не призведе ні до поживлення внутрішньої торгівлі, ні до покращення забезпечення бідного населення продуктами харчування. Регулювання цін охоплює як заможні, так і бідні верстви населення. Законопроект не містить положень для цільових (соціально незахищених) груп.

3. **Деякі положення законопроекту створюють навантаження для малих та середніх підприємств.**

Ми вважаємо деякі статті законопроекту недоцільними. Законопроект вимагає, щоб кожен мав складські приміщення та офіси. Сьогодні, з розвитком інтернет-торгівлі та пов'язаних з нею послуг, така вимога виглядає зайвою. Законопроектом також передбачено обов'язкові терміни розрахунків за соціально значимі товари та вимоги щодо освіти працівників торгівлі. Водночас торгівельна діяльність є важливим джерелом розвитку зайнятості у трансформаційному суспільстві, надаючи можливість багатьом людям брати участь в економічній діяльності.

Таблиця з описом окремих статей та зауважень до них, наведена нижче.

Основні зауваження до Законопроекту про внутрішню торгівлю²

Розділ законопроекту	Коментарі
Преамбула	<ul style="list-style-type: none"> • Законопроект покликаний регулювати торгівлю та виробничо-торгівельну діяльність, проте текст законопроекту не містить положень, які б регулювали виробництво. Тому термін «виробнича діяльність» має бути вилучений.
Визначення термінів	<ul style="list-style-type: none"> • Визначення "партія товару" не узгоджене з існуючими нормативно-правовими актами (ст. 21 Закону про захист прав споживачів). Визначення, що пропонується, містить вимоги надання первинних документів від постачальника; у той час як згідно чинного законодавства суб'єкти малого підприємництва не мають такого зобов'язання
Сфера дії Закону	<ul style="list-style-type: none"> • Ст. 2 Законопроекту не охоплює торгівлю певними видами продукції (лікарськими засобами, цінними паперами). За такого підходу торгівля алкогольними напоями та тютюновими виробами теж не має підпадати під дію цього закону (уже врегульована Законом №481 «Про державне регулювання виробництва та обігу спирту...» від 19 грудня 1995 року)
<p>Розділ III. Організація торговельної та виробничо-торгівельної діяльності</p> <p>- Загальні положення. Ст. 7, частини 3, 4, 8, 11 та 15</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Обмеження можливості здійснення торгівлі на великих площах (понад 200 кв. м) тільки для юридичних осіб (заборона для фізичних осіб) суперечить ст. 25 Господарського кодексу, яка забороняє будь-яку діяльність органів влади, спрямовану на створення нерівних умов для суб'єктів господарювання; • Дозвіл на здійснення торгівлі певними видами продукції (морожене м'ясо птиці, риба) виключно на стаціонарних торговельних об'єктах необґрунтовано унеможлиблює здійснення такої торгівлі в інших формах за умов дотримання усіх санітарних норм; • Вимога виокремлення спеціальних відділів для продажу товарів, на які встановлено віковий ценз для покупців (алкоголь, тютюнові вироби) створює додаткове навантаження для операторів ринку (продаж таких товарів особам, які не досягли певного віку уже заборонено нормами чинного законодавства); • Обмеження продажу та годин роботи під час публічних заходів занадто широке (без чіткого визначення переліку таких заходів) та дублює існуючі положення згаданого вище Закону №481. • Правила торгівлі певними товарами, ведення ресторанного господарства та інших форм торговельної діяльності встановлюються центральним органом виконавчої влади. Втім, законопроект не визначає переліку цих товарів та форм торгівлі, залишаючи простір для спекуляцій та надмірного адміністративного контролю.
- Регулювання окремих форм торговельної діяльності. Ст. 9, 10, 11	<ul style="list-style-type: none"> • Вимоги до торговельних агентів та відповідних угод не узгоджені зі ст. 297 Господарського кодексу; • Вимога мати власні складські приміщення є занадто обмежувальною для багатьох суб'єктів господарювання (малих підприємств); • Інформацію, яку продавці мають надавати споживачам, уже визначено в Законі про захист прав споживачів; • Класифікація відкритих ринків (частина 6 ст. 11) суперечить визначенню цих ринків як стаціонарних торговельних об'єктів.

² Аналіз проведено спільною робочою групою, організованою Американською торговельною палатою. Ми погоджуємося з висновками цієї робочої групи.

Моніторинг та звітність торговельних об'єктів. Ст. 13-15	<ul style="list-style-type: none"> • Встановлення нормативів торговельних площ є невиправданим адміністративним втручанням; • Додаткові вимоги щодо звітності для бізнесу та відповідальність за надані статистичні дані.
Угоди, пов'язані з торгівлею продуктами харчування. Ст. 16	<ul style="list-style-type: none"> • Вимога укладання договорів у письмовій формі уже міститься в Господарському та Цивільному кодексі; • Додаткові вимоги до договорів, встановлені законопроектом, наприклад рівний розподіл штрафів між покупцем та продавцем суперечать принципу вільного вибору умов договору, передбаченому ст. 3 Цивільного кодексу та ст. 44 Господарського кодексу України
Розділ IV. Державне регулювання внутрішньої торгівлі	<ul style="list-style-type: none"> • Заборона стягнення плати за маркетингові та рекламні послуги в договорах про поставку продуктів харчування суперечить свободі укладення договорів, передбаченій ст. 44 Господарського кодексу; • У законопроекті не визначено випадки (форми торгівлі та передумови), що є підставою для державного регулювання центральним органом виконавчої влади; • Державна підтримка <i>соціально значущих товарів</i> шляхом створення місцевих та регіональних резервів продуктів харчування (текст законопроекту) замінює державну підтримку <i>постачальників соціально значимих товарів</i>, яка закріплена в Концепції Закону про внутрішню торгівлю, затверджену Розпорядженням Кабінету Міністрів № 1200 від 7 жовтня 2009 року; • Законопроект передбачає державне регулювання цін на певні види соціально значимих товарів.
Ст.19-24	<ul style="list-style-type: none"> • Всеохоплюючий збір даних про кожен об'єкт торгівлі (в тому числі ціни) призведе до зростання витрат торговельної діяльності; • Центральний орган виконавчої влади визначає правила здійснення окремих форм торгівлі (певними видами продукції) Законопроект не містить переліку таких форм (товарів) та залишає простір для спекуляцій; • Відсутні права неурядових організацій та торговельних асоціацій представляти свої інтереси; • Місцеві органи влади наділяються повноваженнями перевіряти, чи відповідають Конституції підзаконні нормативно-правові акти, що регулюють внутрішню торгівлю. Згідно з ст. 147 Конституції єдиним органом з такими повноваженнями є Конституційний Суд України.
Розділ V. Прикінцеві та перехідні положення	<ul style="list-style-type: none"> • Обмеження продажу тютюнових виробів у закладах громадського харчування не відповідає ст. 15-2 Закону № 481 «Про державне регулювання виробництва та обігу спирту...» від 19 грудня 1995 року, якою дозволено здійснювати продаж таких виробів та 50% торговельної площі; • Обмеження торговельної площі для продажу тютюнових виробів (100 кв. м) не відповідає ст. 7 цього законопроекту, яка передбачає, що продаж таких виробів має здійснюватися в окремих відділах.

Аналіз можливого впливу Закону (офіційно затверджена процедура) не проведений належним чином згідно з Законом України № 1160-IV "Про принципи державної регуляторної політики у сфері підприємницької діяльності" від 11 вересня 2003 року. Зокрема, у параграфі 2 розділу 2 Аналізу визнається можливість врегулювання існуючих питань шляхом внесення доповнень та змін до чинних законодавчих актів, втім таке врегулювання не проводиться через часові та фінансові витрати. Таке обґрунтування не є прийнятним, враховуючи те, що Законопроект декілька разів подавався на розгляд протягом останніх 3-х років, що свідчить про значні витрати на його розробку.

Аналіз не містить механізмів моніторингу ефективності Закону. Не наведено достатньо доказів того, що дану проблему не можна вирішити з найменшими суспільними витратами, як це вимагається згаданим Законом № 1160-IV та Методологією аналізу впливу законодавчих актів, затвердженою постановою Кабінету Міністрів № 308 від 11 березня 2004 року.

2.2 Економічний аналіз

Законопроектом вносяться суттєві зміни, які можуть мати серйозні економічні наслідки. Відповідно до українського законодавства, автори законопроекту мали провести належний аналіз економічних наслідків прийняття закону. Важливо було залучати учасників ринку до розробки законопроекту. Не дивлячись на те, що мали місце окремі консультації, пропозиції зацікавлених сторін не були повністю враховані.

Нижче ми узагальнюємо нашу позицію щодо економічних наслідків для торгівлі, цільових груп населення та економіки в цілому.

ВПЛИВ НА ПРОДОВОЛЬЧУ БЕЗПЕКУ ТА БІДНЕ НАСЕЛЕННЯ

Перелік соціально значущих товарів, який визначено Постановою Кабінету Міністрів № 803 від 13 червня 2002 року зі змінами та доповненнями, є доволі широким та містить борошно пшеничне, хліб (пшеничний та житній), макаронні вироби, гречані крупи, рис, яловичину, свинину, сало, птицю, варену ковбасу, молоко, сметану, м'який сир, масло, яйця, цукор, соняшкову олію, картоплю та сіль. В описі методів державного регулювання цін на соціально значущі товари законопроект посилається на положення чинного законодавства, під якими слід розуміти Закон України № 507-XII «Про ціни та ціноутворення» від 3 грудня 1990 року зі змінами та доповненнями. Згідно з цим Законом, держава здійснює регулювання цін шляхом встановлення а) фіксованих цін; б) мінімальних та максимальних цін та граничних відхилень від фіксованих цін.

Не дивлячись на відсутність чітких положень у законопроекті, згадані методи покликані забезпечити продовольчу безпеку в країні та захист бідних груп населення.

Ринкові інтервенції та регулювання цін використовуються урядами країн для уникнення пікового зростання цін та згладжування цінових коливань. Втім, ні в законопроекті, ні в посиланнях на відповідні закони, немає визначення чітких рівнів цін, з яких такі інтервенції дозволяються. Такі рішення приймаються місцевими органами влади. Крім того, частина 1 ст. 19 законопроекту передбачає впровадження національних та місцевих резервів для здійснення інтервенцій на роздрібному ринку з метою підтримки торгівлі соціально значущими товарами.

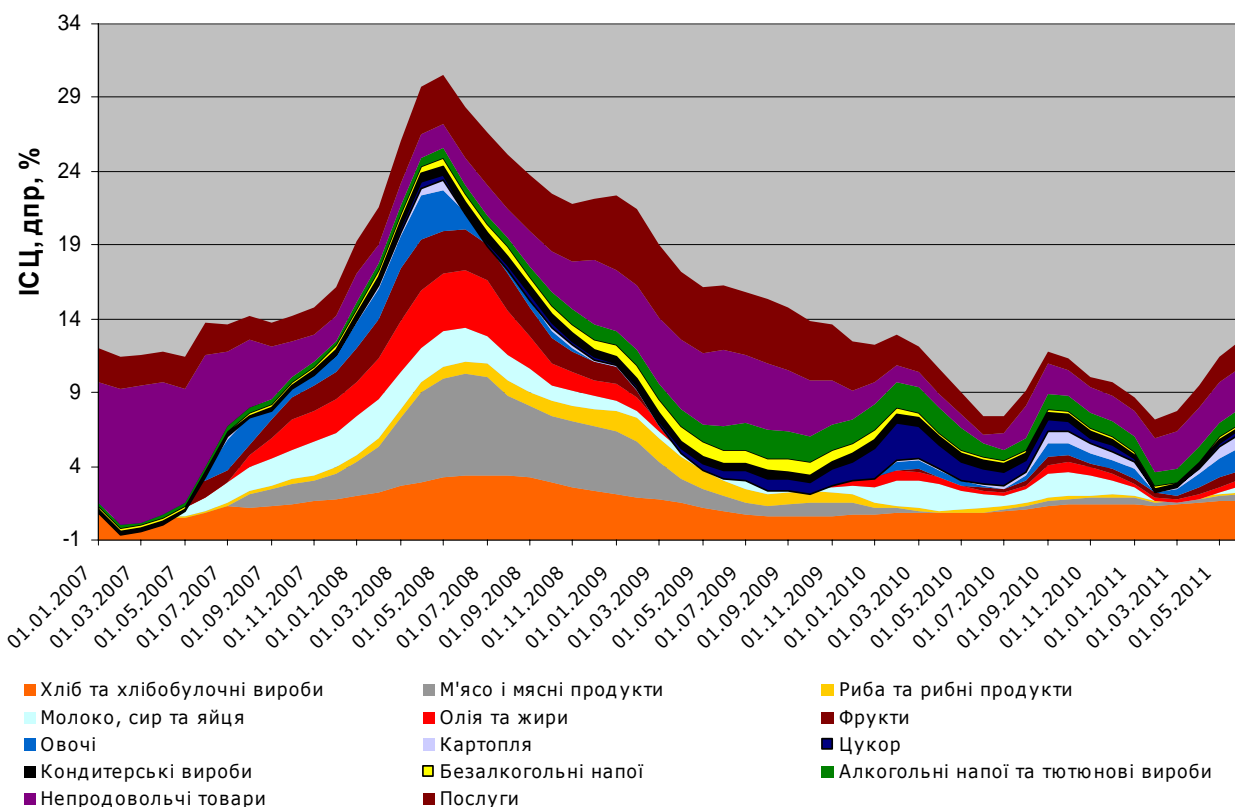
Зрозумілими та цілком легітимними є занепокоєння уряду питаннями продовольчої безпеки, враховуючи те, що майже половину доходів українці витрачають на їжу. Відповідно до складу споживчого кошика в Україні у 2010 році (наданого Державною службою статистики України), соціально значущі сільськогосподарські товари та продукти харчування становлять 25.2%. Велика частка витрат на продукти харчування спричинила зростання індексу споживчих цін. Це чітко спостерігалось у 2008/09 та 2010/11 роках, коли внутрішні ціни на продукти харчування відреагували на пікове зростання цін на світових аграрних та продовольчих ринках. Як видно з рисунку, соціально значущі товари (такі як м'ясо та м'ясні продукти, хліб та хлібобулочні вироби, молоко) зробили суттєвий внесок до загального рівня інфляції.

Втім, політика адміністрування оптових та роздрібних цін виявилася надзвичайно неефективною для підтримки бідних та забезпечення продовольчої безпеки (Galushko et

al, 2004)³. Головною причиною неефективності є низький рівень цільової спрямованості такої політики. Обмеження цін на певному рівні одночасно створює переваги як для бідних, так і для заможних груп населення. Більш заможні не потребують такої підтримки узагалі або принаймні не на тому ж рівні, як це потрібно бідним. Якщо мова йде про такі продукти як молочні та м'ясні, споживання яких зростає зі збільшенням рівня доходу, виходить, що більш заможні групи населення виграють відносно більше за бідних від адміністрування цін, просто через те, що вони більше споживають продуктів з вищою доданою вартістю.

Обмеження цін та торговельних надбавок у сільській місцевості може завдати особливо великої шкоди бідним групам селян. Незадовільний стан доріг в сільській місцевості підвищує витрати на перевезення, тому доставка продукції у віддалені села може бути доволі витратною. Це відображається у високих торговельних надбавках. Обмеження цін та торговельних надбавок може створити ситуацію, за якої не покриватимуться транспортні витрати на доставку від центрів постачання до віддалених районів, таким чином позбавляючи сільське населення доступу до певних продовольчих товарів. Натомість люди будуть змушені більше платити за проїзд до сусідніх територій за продовольством.

Рис. 1 Внесок компонентів до загального індексу споживчих цін (ІСЦ)



Джерело: Власні розрахунки на основі даних Державної служби статистики

Контроль цін та торговельних надбавок призведе до того, що пропозиція товару знизиться нижче її рівноважного рівня. Для того, щоб відшкодувати втрачені доходи, постачальники можуть погіршити якість продукції або перейти на інші товари, продаж яких стане більш прибутковим. За словами нобелівського лауреата Мілтона Фрідмана, «економісти багато чого не знають, проте вони знають напевне як створити нестачу (якогось блага). Якщо ви хочете створити нестачу помідорів, наприклад, просто прийміть закон, який заборонятиме торговцям продавати помідори вище ніж за 2 центи за фунт. І нестача помідорів гарантована»⁴

³ Galushko V., A. Kuhn, and O. Nivievskiy (2004). The 2003 Wheat Crisis and Food Security. In: von Cramon-Taubadel, S., Demyanenko, S., Kuhn, A. (eds.) (2004): Ukrainian Agriculture – Crisis and Recovery, Germany: Shaker Verlag, pp. 167-180.

⁴ "Controls blamed for U.S. energy woes", Los Angeles Times, February 13, 1977, Milton Friedman press conference in Los Angeles

ВПЛИВ НА ВНУТРІШНЮ ТОРГІВЛЮ

Сектор роздрібної торгівлі останніми роками демонструє швидкі темпи зростання, пропонуючи торгівельні об'єкти для господарств-виробників. Річний оборот торгівлі продовольством оцінюється на рівні 500 дол. США на душу населення або 23 млрд. дол. США у цілому. Частка супер- та гіпермаркетів у каналах продажу сільськогосподарської продукції та продовольства становить сьогодні майже 40-50%. Середній розмір торгівельної площі супермаркетів в Україні зріс з 822 кв. м. у 2005 до 1200 кв. м у 2009 році. Лише близько 20% продуктів харчування та 90% м'ясних продуктів в Україні було реалізовано у 2009 році на відкритих ринках. Відкриті ринки є основними точками продажу овочів, фруктів, м'яса, меду та сухофруктів. У той же час реалізація соняшникової олії, молочних продуктів, алкогольних напоїв усе частіше здійснюється не на відкритих ринках а на торгівельних об'єктах інших видів. Магазины радянського типу (торгівля через прилавок) залишаються доволі поширеними в Україні. Багато з них є успішними у віддалених районах великих міст, містечках та селах, де будівництво великих сучасних супермаркетів чи торгівельних мереж економічно необґрунтоване. Такі магазини швидко заміщуються мережами бакалійних магазинів (300-500 кв. м), які набувають усе більшого значення. Переважна більшість таких магазинів (за винятком невеликих з площею 150-200 кв. м) закупають продукцію від оптових продавців. Менші закупають продукцію у магазинах на засадах самообслуговування або на великих оптових ринках. Кіоски (8-25 кв. м) є конкурентними на перехрестях доріг, поблизу автобусних зупинок та станцій метро, відкритих ринків, в спальних районах та сільській місцевості. Сьогодні вони стають усе більш спеціалізованими: виробники м'яса та хлібобулочних виробів розміщують власні кіоски поблизу зупинок громадського транспорту. Інший сегмент торгівлі, що швидко розвивається, - торгівля на автозаправних станціях.

Динамічний розвиток оптової та роздрібної торгівлі в Україні підтверджується глобальними тенденціями зростаючої ролі супермаркетів та торгівлі на засадах самообслуговування у забезпеченні доступу виробників сільськогосподарської продукції та продуктів харчування до споживачів. Стандарти в харчовій промисловості стають важливими і сприяють вертикальній інтеграції систем виробництва та постачання. Провідні торгівельні мережі підвищують якість та безпечність товарів через впровадження галузевих (приватних) стандартів, які вимагаються від постачальників та торгівельних марок. Це створює можливості для підвищення продуктивності, збільшення доходів в сільській місцевості, а отже зниження рівня бідності (Swinnen and Maertens, 2007)⁵. Вищі приватні стандарти щодо якості та безпечності продуктів стимулюють постачальників інвестувати в оновлення технологій для відповідності вимогам оптових та роздрібних мереж.

Враховуючи позитивний вплив на розвиток систем постачання продуктів харчування від поля господарства до столу споживача, важливо утримуватися від прямого втручання шляхом регулювання цін чи торгівельних надбавок. Пряме втручання держави у постачання продуктів харчування призведе до зростання витрат та меншого забезпечення споживачів. Посилення регулювання зменшить фінансування та збільшить транзакційні витрати. Це в свою чергу відобразиться на споживачах, які змушені будуть платити більше. Таким чином, законопроект посилює проблему продовольчої безпеки для незахищених груп населення.

Контроль за цінами та торгівельними надбавками вимагає постійного та витратного моніторингу. Це означає розгортання бюрократії та збільшення витрат бюджету на фінансування діяльності держустанов і збільшення адміністративних витрат для торгівельних організацій.

⁵ J.F.M. Swinnen and M. Maertens (2007). Global supply chains, standards and the poor: some conclusions and implications for government policy and international organizations. In: J.F.M Swinnen (ed) (2007): Global supply chains: Standards and the poor. How the Globalization of Food Systems and Standards Affects Rural Development and Poverty, CAB International

ВПЛИВ НА МІЖНАРОДНУ ТОРГІВЛЮ

Проект Закону про внутрішню торгівлю містить особливі положення про торгівлю соціально значущими товарами. Згідно зі ст. 16 (параграф 10) мають дотримуватися визначені терміни розрахунків.

Не зважаючи на те, що законопроект начебто охоплює лише торгівлю та торгівельно-виробничу діяльність в межах державних кордонів України (згідно з преамбулою), чіткого твердження про те, що норми не поширюються на міжнародну торгівлю немає. Перелік соціально значущих товарів, наприклад, містить загальні назви продуктів харчування. Їхне походження та характеристики не визначені. Це створює проблеми у випадку, якщо, скажімо, імпортер ввозить в Україну італійський м'який сир. Слід чітко зазначити, що положення закону не поширюються на товари, які ввозяться на територію України.

Для іноземних трейдерів це також означає, що для імпорту продукції в Україні їм потрібно укладати інші договори, ніж для імпорту до будь-яких інших країн.

У Ст. 18 згадується державне регулювання цін на певні види соціально значущих товарів як метод регулювання внутрішньої торгівлі. В ст. III ГАТТ 1947 існують положення про регулювання цін і уникнення навмисного утиску інтересів країн-постачальників імпорту (ст. III 9). Відповідні положення містять застереження про те, що стосовно імпортованих товарів не повинні чинитися дії, спрямовані на підтримку товарів вітчизняного виробництва (Ст. III.1). Інша вимога передбачає, що товари, які ввозяться на територію країни, не можуть знаходитися в гірших умовах у порівнянні з подібними товарами вітчизняного виробництва під час встановлення правил внутрішньої торгівлі, транспортування, розподілу та використання. Ці вимоги слід враховувати.

Починаючи з лютого 2008 року Україна веде переговори про створення **зони вільної торгівлі** з ЄС. Наступний раунд переговорів заплановано на вересень 2011 року у Брюсселі. Очевидно, що Закон, який обмежує торгівлю між Україною та ЄС не відповідає цілі угоди про вільну торгівлю.

3. Висновки та рекомендації⁶

Згаданий законопроект не покращить економічний розвиток України, який значно відстає від свого потенціального рівня. Він не покращить міжнародних рейтингів України щодо легкості ведення бізнесу та інвестиційного клімату. Фундаментальною причиною цього є все ще незрозумілий напрямок економічних реформ, за яких різноманітними інструментами та прямим втручанням органів влади обмежується дія конкуренції, здатної покращити діяльність ринків. У цьому сенсі економічний розвиток все ще стримується обмеженням конкуренції. Законопроект вносить нові елементи планової економіки та пригнічує конкуренцію.

Конкуренція гарантує, що постачання товарів здійснюється за якомога нижчою ціною, яка однак покриває витрати. Структура економіки, що заснована на такому принципі, відзначається достатньою кількістю товарів у магазинах для споживачів, можливостями отримання доходу для дрібних та середніх підприємств, сильними вітчизняними компаніями, зростанням інвестицій та зайнятості. Таке середовище сприяє розвитку підприємництва. Воно створює можливості для багатьох, замість того, щоб обмежити їх для «обраних».

Конкуренція сприяє підвищенню ефективності ланцюга пропозиції. Трейдери з невинуватою високою прибутковістю будуть змушені знизити ціни до рівня цін конкурентів. Ціна для споживачів у такому випадку відображає витрати виробництва, переробки та збуту

Ці переваги конкурентного середовища підтверджуються міжнародною практикою та результатами багатьох досліджень. Чим вищий ступінь конкуренції в даній країні чи даній галузі, тим вищий рівень добробуту. Можна сказати, що конкурентне середовище робить країну багатшою, а обмеження конкуренції – біднішою

Економічний вплив регулювання ціни та торговельних надбавок, є очевидно негативним. Це обмежує конкуренцію, знижує інвестиції та добробут населення України, звужує перспективи зростання у майбутньому.

Пряме втручання в процес планування оптових та роздрібних торговельних об'єктів погіршить доступ бідних груп населення до продовольства. Саме інвестор бере на себе ризики інвестування, а отже має право самостійно обирати місце та розмір свого торговельного об'єкту. Крок назад до планової економіки не принесе очікуваних результатів. Натомість він призведе до розгортання бюрократії та корупції.

У харчовій промисловості конкуренція значно зросла після вступу України до СОТ. Багато імпортних тарифів було знижено і конкуренція з боку іноземних постачальників сприяла підвищенню ефективності вітчизняної галузі після тривалого періоду високого захисту внутрішнього ринку. Це середовище створює додаткові виклики, але забезпечує здорову конкуренцію. Харчова промисловість навіть під час фінансової кризи демонструє переконливі результати. Ключові гравці в секторі виробництва соняшникової олії, м'яса птиці та свинини, фруктових соків та переробки томатів відзначають суттєве зростання.

Протягом останніх років сектор оптової та роздрібної торгівлі продуктами харчування в Україні відзначався високими темпами розвитку. Зростання попиту сприяло надходженню інвестицій від іноземних та внутрішніх операторів. Досвід європейських країн свідчить про те, що конкуренція сприяла стрімкому скороченню торговельних надбавок, що створювало переваги великим гравцям. Порівняння обсягів продажу виробників, сектору переробки, та торговців говорить про те, що цей процес ще триває в Україні. Деякі виробники переконані, що такий розвиток подій шкодить конкуренції, адже ставить у більш вигідне становище оптових та роздрібних торговців, що купують продукти великими партіями.

Втім, це призводить до встановлення прийнятних цін для споживачів. Оскільки споживачам потрібен дешевий та безпечний продукт харчування, для сектору оптової та

⁶ Цей розділ базується на попередніх роботах ІЕД

роздрібної торгівлі обирають сертифіковану продукцію належної якості. Не дивлячись на те, що Україна у цьому питанні поступається багатьом іншим європейським країнам, маючи найнижчий рівень продуктів харчування, сертифікованих відповідно до міжнародних стандартів, таких як Global Gap, HACCP, BRC та ін., великі оператори оптової та роздрібної торгівлі мають особливий довгостроковий вплив на своїх постачальників. Це сприяє розвитку та впровадженню стандартів якості всього ланцюга постачання продуктів харчування. Очевидно, що покупець встановлює додаткові вимоги щодо якості у контактах з постачальниками, окрім простого наміру купити товар. Це також може впливати на умови розрахунків та рекламні послуги під час збуту продукції, що відобразить ринкову силу учасників ринку та ступінь конкуренції. Можна зауважити, що ринкова сила ставить у вигідніше становище великих операторів оптової та роздрібної торгівлі. Втім, навіть великі гравці відчують значну конкуренцію, і чим вищою вона є, тим кращими є умови розрахунків для постачальників.

Рекомендація: Закон, скоріше за все, не досягне своїх цілей і має бути відхилений! Замість регулювання цін, торговельних надбавок та інвестицій, запорукою належного функціонування ринків є конкуренція. Бідне населення слід підтримувати програмами цільової допомоги.