

16. Бутенко О.П. Аналіз ринку ресторанного господарства України та перспективи його розвитку / О.П. Бутенко, І.В. Дядюшкіна // Економічний простір. – 2013. – № 74. – С. 73–81.

17. Міценко Н.Г. Ресторанне господарство як канал збуту продукції АПК / Н.Г. Міценко // Бізнесінформ. – 2014. – № 4. – С. 208–214.

Стаття надійшла до редакції 12.03.2015 р.

*

УДК 33.025.12:632.913.1(477)

**С.І. ДЕМ'ЯНЕНКО, доктор економічних наук, професор,
завідувач кафедри економіки агропромислових формувань
О.В. НІВ'ЄВСЬКИЙ, доктор філософії, старший викладач
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»**

Система регулювання фітосанітарних заходів в Україні



Постановка проблеми. Роль і значення сільського господарства в економіці України завжди були й залишаються суттєвими. За останні п'ять років частка сільського господарства у ВВП країни збільшилася з 7,5 до 9,1%, а в загальному експорті – з 12 до 27%. При цьому близько 70% валової продукції сільського господарства та її експорту становить продукція рослинництва. У зв'язку з цим захист здоров'я рослин і фітосанітарні заходи (або карантин рослин) набувають особливої ваги, оскільки ці заходи можуть сприяти розвитку галузі, а можуть, навпаки, діяти як торговельні бар'єри й бути значним тягарем для виробників та експортерів. Наприклад, надмірний фітосанітарний контроль й сертифікація призводять до значних витрат із боку аграрних виробників і

заважають внутрішній та зовнішній торгівлі. Таким чином, важливим є баланс між безумовною потребою захищати здоров'я рослин і необхідністю стимулювати торгівлю й конкурентоспроможність вітчизняних виробників на внутрішніх та зовнішніх ринках.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам удосконалення системи регулювання у сфері карантину рослин в Україні присвятили роботи ряд вітчизняних та зарубіжних дослідників, зокрема, Л. Бондар [1], П. Босче [11], Д. Вапнек [9], В. Курзова [1], Д. Еббелс [8], В. Макаренко [2], С. Зоря [5], Є. Осмоєску [6], Ш. фон Крамон-Таубадель [5], Д. Ньюбуре [4], Р. Стренж [12] й ін. Багато науковців досліджують технологічні питання карантинного контролю, але це в основному технологи, тобто спеціалісти з вузьких проблемних питань, що дає змогу попередити проникнення та поширення найнебезпечніших шкідників,

© С.І. Дем'яненко, О.В. Нів'євський, 2015

хвороб і бур'янів сільськогосподарських культур. Однак проблемами регулювання фітосанітарних заходів як елементом аграрної політики займається досить обмежена чисельність науковців, зазначених нами вище. Предметом їхніх досліджень є правові, екологічні й економічні аспекти регуляторної політики держави у сфері фітосанітарних заходів.

Мета статті – аналіз причини низької ефективності вітчизняного карантинного контролю рослин і розробка напрямів його вдосконалення.

Виклад основних результатів дослідження. Аналіз діяльності фітосанітарних заходів в Україні дає підстави стверджувати про їхню низьку ефективність. За оцінками Міжнародної фінансової корпорації (МФК) [13], сукупні (офіційні та неофіційні) витрати приватного сектору на дотримання вимог у сфері карантину рослин в Україні у 2011 році становили більше 1,05 млрд грн, або 0,45% валового виробництва продукції рослинництва. Це майже в 7,5 раза перевищує витрати приватного сектору в ЄС, де аналогічні витрати мали лише 0,06% вартості всієї виробленої продукції рослинництва. З іншого боку, за інформацією Державної ветеринарної та фітосанітарної служби, протягом останніх чотирьох років зафіксоване значне збільшення території поширення всіх регульованих шкідливих організмів, а в окремих випадках територія поширення збільшилась у 38 разів [14]. Таким чином, надмірні витрати приватного сектору на дотримання вимог у сфері карантину рослин і загальна неефективність фітосанітарних заходів доводять про нагальну потребу реформування в Україні цієї сфери державного регулювання.

Аналіз причин низької ефективності вітчизняного карантинного контролю рослин дає можливість згрупувати їх таким чином:

1. Дезінтегрований внутрішній ринок. Уся територія України поділена на сотні карантинних зон відповідно до виявлених регульованих шкідливих організмів. Наприклад, згідно з даними Держветфітослужби, близько 3,5 млн га на території 418 районів України уражено *Амброзією полинолистою*. Це підтверджує про щонайменше 418 карантинних зон тільки по одному регульованому

шкідливому організму. Таких організмів (обмежено поширених в Україні) на даний момент є 29 одиниць. Враховуючи те, що рух товарів – об'єктів регулювання у сфері карантину рослин¹ із однієї карантинної зони в іншу можливий лише за наявності карантинного сертифіката, це суттєво ускладнює їхнє переміщення. Результатом цього є зниження конкурентоспроможності вітчизняних виробників на зовнішніх ринках, оскільки додаткові бар'єри тільки збільшують вартість усього ланцюжка поставок української продукції. В ЄС, наприклад, діє принцип «єдиного ринку», який передбачає мінімальне втручання в рух продукції всередині Співтовариства.

2. Тотальний контроль над торговельними, а особливо експортними, потоками, а не над поширенням шкідливих організмів. Усе регулювання у сфері карантину рослин (інспектування, експертиза, видача дозвільних документів, перевірка тощо) побудоване навколо списку об'єктів регулювання, який в основній свої масі складається з продукції рослинного походження. Згідно з Угодою СОТ «Про санітарні та фітосанітарні заходи» й міжнародні стандарти у сфері карантину та захисту рослин², фітосанітарні заходи (включно з переліком об'єктів регулювання) повинні мати технічне обґрунтування, яке має містити оцінку фітосанітарних ризиків й економічних наслідків. Проте в Україні фактично 100% внутрішнього та 90% зовнішнього товарообороту продукції рослинного походження підлягає обов'язковій фітосанітарній експертизі й сертифікації. З іншого боку, в сфері компетенції карантину рослин (так звані підкарантинні шкідники, бур'яни, хвороби, які обмежено поширені в Україні) знаходиться лише близько 3% усіх шкідливих організмів України. В такому разі очевидна принаймні

¹ Будь-яка рослина, продукт рослинного походження, місце зберігання, упаковка, засоби перевезення, контейнери, ґрунт і будь-які інші організми, об'єкти або матеріали, здатні переносити чи поширювати регульовані шкідливі організми.

² Стандарт № 1 Міжнародної конвенції з карантину та захисту рослин. Див. Міжнародну конвенцію про захист рослин від 06.12.1951 р. (http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/995_805), Угоду СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів від 14.04.1994 р. (http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/981_006) тощо.

економічна неефективність тотального контролю над торговельними потоками продукції рослинного походження з метою запобігання поширенню лише 3% усіх шкідливих організмів України. Найбільше потерпають від обов'язкового карантинного контролю внутрішня торгівля (70% усіх витрат) та експортна продукція (21% усіх витрат).

Також очевидно, що список об'єктів регулювання не повною мірою ґрунтується на оцінці фітосанітарних ризиків. Це можна стверджувати з огляду на таке:

об'єкти регулювання (підкарантинна продукція) визначаються виходячи з того, чи можуть вони переносити чи поширювати лише регульовані шкідливі організми (шкідники, бур'яни, хвороби). Також потрібно розуміти, що окремі регульовані шкідливі організми відповідають тільки певним видам продукції рослинного походження. Наприклад, такий карантинний шкідник як картопляна міль не може бути, наприклад, у зерні. З огляду на це знову ж таки виникає логічне питання, навіщо тотальне контролювання торговельних потоків продукції рослинного походження з метою запобігання поширенню всього лише 3% усіх шкідливих організмів України?

на етапі збору врожаю зернозбиральні комбайни суттєво зменшують ймовірність присутності регульованих шкідливих організмів у зерні. Наприклад, насіння карантинного бур'яну амброзії полинолистої в 2–4 рази менше від розміру зерна пшениці, ячменю та жита, в 4–8 разів менше від розміру насіння соняшнику. В процесі обмолоту зерно в комбайні проходить кілька стадій механічної очистки від дрібнозернистих домішок. На цьому етапі принаймні частина насіння амброзії просто відсіюється. Те саме стосується й насіння інших карантинних бур'янів (наприклад, гірчака повзучого, цехруса довгоголового, повитиці), чиє насіння менше від розміру зернин зернових. Крім того, на елеваторах зерно піддається подальшій доробці (очищення, сушіння і т.д.), що, в свою чергу, ще зменшує ймовірність зараження зерна насінням підкарантинних бур'янів. Тому очевидно, що такі товарні позиції, як зерно та насіння соняшнику є товаром із низьким фітосанітарним ризиком;

після збору врожаю багато об'єктів регулювання піддаються подальшій технічній переробці (обробці). Наприклад, солод проходить стадію сушіння при температурі 85⁰С, соняшникове лушпиння й шрот, борошно також проходять стадію технологічної переробки та, очевидно, більше не повинні вважатися джерелом перенесення й поширення регульованих шкідливих організмів;

зважаючи на чинний список регульованих шкідливих організмів і згаданих вище технологічних аспектів збору та переробки сільськогосподарської продукції, список об'єктів регулювання повинен складатися, в переважній більшості, з насіння дрібнонасіньових й овочевих культур, садивного матеріалу (саджанців), квітів, картоплі, деяких овочів та льону. Водночас якщо подивитися на список об'єктів регулювання в ЄС, то він і містить в основному насіння, посадковий матеріал, деревину та окремі товарні позиції для кінцевого споживання. Проте список ЄС не містить ні зерна, ні насіння соняшнику, ні продуктів переробки.

3. Високий ризик корупції та зловживань. В Україні суб'єктам економічної діяльності потрібно в обов'язковому порядку одержувати три види сертифікатів, що засвідчують фітосанітарний стан об'єктів регулювання, це: 1) карантинний дозвіл на імпорт або транзит; 2) карантинний сертифікат для переміщення з однієї карантинної зони в іншу (тобто, на внутрішню торгівлю і перевезення); 3) фітосанітарний сертифікат на експорт. Сертифікат видається на кожну партію (вагон/авто/судно) об'єкта регулювання після проведення карантинного огляду й фітосанітарної експертизи. Закон України «Про карантин рослин» відводить інспектору з карантину на весь процес, починаючи від карантинного огляду та відбору зразків аж до видачі сертифіката, до п'яти діб. Оскільки проби на практиці беруться тільки із завантаженого транспортного засобу (вагона або судна), то вантажовласник може зазнати суттєвих штрафів за простій вагонів чи судна, якщо інспектор із карантину вирішить максимально скористатися правом видачі сертифіката до п'яти діб. Наприклад, один день простою 50 000-тонного судна може

коштувати до 90 тис. дол. США¹. Зважаючи на це, видачу сертифікатів у сфері карантину рослин можна класифікувати як процедуру з високим ризиком корупційний дій.

4. *Перешкоди експорту та виходу української агропродовольчої продукції на нові зовнішні ринки.* Як вже зазначалося, фактично 100% внутрішньої торгівлі й експорту продукції рослинного походження потерпає від регулювань у сфері карантину рослин. Більше того, список об'єктів регулювання в Україні один для імпорту і для внутрішніх та експортних операцій. Іншими словами, якщо країна-імпортер не вимагає перевірки партії об'єкта регулювання (наприклад, партії зерна) на наявність регульованого шкідливого організму, експортер у будь-якому разі повинен це зробити. Тобто, вже фактично поза межами території України, коли питання занесення й поширення регульованих шкідливих організмів не виникає, держава примушує робити експортера те, чого не вимагає країна-імпортер. Така практика видачі фітосанітарної сертифікації експорту суперечить міжнародним стандартам, зокрема Стандарту № 7 Міжнародної конвенції з карантину та захисту рослин. Цей стандарт вимагає, щоб країни-експортери орієнтувалися лише на фітосанітарні вимоги країни-імпортера, тоді як українські експортери повинні виконувати одночасно фітосанітарні вимоги як України, так і країни-експортера.

5. *Значне нівелювання державної підтримки аграрного сектору.* Всі вище описані витрати, пов'язані з регулюванням у сфері карантину рослин, врешті-решт перекладаються на сільськогосподарських виробників у формі зниження закупівельних цін. Наприклад, для виробників зернових та олійних культур такий втрачений дохід, за оцінками МФК, становить 1,3–1,8 дол. США на 1 тону, або близько 1% експортної ціни. В сукупності, про що вище вже зазначалося, в 2011 році це дорівнювало понад 1,05 млрд грн, або близько 132 млн дол. США. В свою чергу це 7,8% сукупної державної підтримки сільсь-

когосподарських виробників у 2011 році², що суттєво нівелює ефективність бюджетної підтримки підприємств АПК. За останні три роки ситуація з карантинним контролем не змінилася, а враховуючи підвищення обсягів виробництва сільськогосподарської продукції та її експорту в 2012-2014 роках і зменшення державної підтримки галузі, втрачений дохід аграріїв зріс ще більше.

6. *Перешкода зростанню сільського господарства.* Таким чином, існуюча в Україні система карантинного контролю рослин є перешкодою зростанню ефективності сільського господарства. Зазначені вище суми недоодержаних доходів сільгоспвиробників (особливо малих і середніх форм господарювання) фактично є втраченими інвестиціями у підвищення продуктивності та конкурентоспроможності вітчизняного аграрного сектору. За даними МФК, 73% сільгоспвиробників фінансують свою діяльність із власних джерел, а саме – з нерозподіленого прибутку або із заощаджень. Отже, сучасне регулювання у сфері карантину рослин фактично зменшує обсяг інвестицій у сільське господарство на 17,5%³. У свою чергу це перешкоджає модернізації виробництва й обмежує зростання сектору. Для сільського господарства таке недофінансування означає щорічне уповільнення підвищення продуктивності в сільському господарстві на 4,3%⁴.

Виходячи з вищенаведеного аналізу вітчизняного карантинного контролю рослин, можна запропонувати такі напрями його вдосконалення.

1. Перегляд і суттєве скорочення списку об'єктів регулювання. Перегляд списку потрібно здійснити користуючись відповідним списком об'єктів регулювання ЄС. Передусім йдеться про товарне зерно, олійні культури, продукти їх переробки, відходи та залишки харчової промисловості тощо. Це дасть змогу

¹ Згідно зі світовою практикою, на митне оформлення (включно із оформленням фітосанітарного сертифіката) після завершення завантаження судна відводиться лише 2 год, після чого стягується штраф за простій.

² Сукупна державна підтримка сільськогосподарських виробників у 2011 році складалася з: а) 1,5 млрд грн прямої державної підтримки; б) 12 млрд грн податкових пільг.

³ 1,05 млрд грн недоодержаних доходів сільгоспвиробників становлять близько 17,5% капітальних інвестицій в 2011 році.

⁴ У прикладних дослідженнях згадується, що зростання інвестицій на 1% підвищує продуктивність на 0,25%.

зменшити навантаження на виробників приблизно в 3 рази й становитиме економію для них у розмірі 67,7 млн дол. США.

2. Перегляд термінів, порядку оформлення та видачі карантинного (фітосанітарного) сертифіката. Залишаючи максимальний термін видачі карантинного (фітосанітарного) сертифіката п'ять днів, але при цьому встановити термін не більше 2 год після моменту завантаження транспортного засобу. Економічний ефект від цього становитиме приблизно 16,7 млн дол. США зниження витрат бізнесу й зменшення корупційної складової.

3. Приведення гармонізації законодавства України в сфері карантину та захисту рослин із законодавством ЄС. Кінцева мета – наближення законодавства України і, відповідно, регулювання у сфері карантину та захисту рослин до законодавства ЄС (ст. 64 Угоди про Асоціацію «...Україна має наблизити своє законодавство у сфері санітарних та фітосанітарних заходів, а також у сфері охорони тварин до законодавства ЄС...»). Для цього потрібно здійснити:

- перегляд списку регульованих шкідливих організмів і суттєве скорочення списку об'єктів регулювання на основі оцінки фітосанітарного ризику й економічних наслідків;
- скасування карантинного дозволу на імпорту і транзит об'єктів регулювання;
- перенесення відповідальності за фітосанітарний стан на поле (виробника) та заміну карантинного сертифіката на паспорт рослини;
- запровадження принципу Єдиного ринку або вільне переміщення продукції рослинного походження територією країни із паспортом рослин;
- побудову фітосанітарної сертифікації експорту відповідно до вимог міжнародних стандартів і виходячи лише з фітосанітарних вимог країни-імпортера;
- оптимізацію структури фітосанітарної служби України.

Висновки. Фітосанітарні заходи (або карантин рослин), спрямовані на запобігання занесенню та/або поширенню регульованих шкідливих організмів (шкідників, хвороб і бур'янів), мають вкрай важливе значення для захисту здоров'я рослин та в цілому для

економіки України, де з розрахунку на одиницю виробленої продукції рослинництва витрати на ці заходи майже в 7,5 рази перевищують аналогічний показник в ЄС. У кінцевому підсумку ці витрати перекладаються на сільськогосподарських виробників у формі нижчих закупівельних цін. Основною причиною такої ситуації є тотальний фітосанітарний контроль над торговельними потоками в Україні. Фактично 100% внутрішнього й 90% зовнішнього товарообігу продукції рослинного походження підлягає обов'язковій фітосанітарній експертизі та сертифікації. Найбільше потерпають внутрішня торгівля й експорт. Проте згідно з вимогами міжнародних стандартів у сфері карантину та захисту рослин, фітосанітарні заходи передусім повинні мати належне технічне й наукове обґрунтування (оцінку фітосанітарних ризиків та економічні наслідки). З огляду на це очевидна неефективність тотального контролю торговельних потоків із метою запобігання поширенню лише підкарантинних організмів (які становлять близько 3% усіх шкідливих організмів України). В ЄС, для порівняння, тільки насіння, посадковий матеріал, деревина й окремі товарні позиції для кінцевого споживання належать до підкарантинної продукції у внутрішній торгівлі. З іншого боку, протягом останніх чотирьох років такий тотальний контроль не зміг убезпечити Україну від значного збільшення території поширення всіх підкарантинних організмів.

Тому існує нагальна потреба у реформуванні та приведенні фітосанітарних заходів України до міжнародних стандартів і зобов'язань. Стратегічною метою повинно стати наближення законодавства України у сфері карантину та захисту рослин до законодавства ЄС, що вимагається. Але вже перед початком збирання нового врожаю можна щонайменше втричі знизити витрати приватного сектору на дотримання вимог у сфері карантину рослин завдяки перегляду й суттєвому скороченню списку підкарантинної продукції (ця вимога передбачена ст. 64 Угоди про Асоціацію з ЄС); скороченню термінів і перегляду порядку оформлення й видачі сертифікатів у сфері карантину рослин.

Список використаних джерел

1. Бондар Л.О. Екологічне право України у запитаннях та відповідях: навч. посіб. / Л.О. Бондар, В.В. Курзова. – Х. : Ксілон, 2007. – 246 с.
2. Макаренко В. Карантин без ліцензій / В. Макаренко // Агроперспектива – 2005. – № 3. – С. 14-16.
3. Курзова В.В. Еколого-правове регулювання карантину рослин: автореф. дис. ... юрид. наук / В.В. Курзова. – К. : 2009. – 22 с.
4. Ньюбуре Девід. Підготовка до змін у галузі насінництва. Виробництво продуктів харчування. Аналіз промисловості та ринку / Девід Ньюбуре. – К.: Проект паювання сільськогосподарських земель, Агентство США з міжнародного розвитку, вип. 9, верес., 1998.
5. Штефан фон Крамон-Таубадель. Наслідки вступу до СОТ для аграрної політики України. Сільське господарство України: криза та відновлення / Штефан фон Крамон-Таубадель, С. Зоря; за ред. Штефана фон Крамона-Таубаделя, Сергія Дем'яненка та Арніма Куна. – К.: КНЕУ. – С. 5-15.
6. Осмоєску Є. Карантин рослин в Україні – потрібен контроль над шкідливими організмами, а не над торговельними потоками / Є. Осмоєску, О. Нів'євський. – Проект ІFC «Інвестиційний клімат в аграрному секторі України», Група Світового банку <http://www.ifc.org/ukraine/ifc>.
7. Food Safety and Agricultural Health Standards. Challenges and Opportunities for Developing Country Export. – Poverty Reduction and Economic Management Trade Unit, and Agriculture and Rural Development Department, World Bank, report No. 31207, January 10, 2005.
8. Ebbels, D. Principles of plant health and quarantine. CABI Publishing, Wallingford, 2003.
9. Vapnek, J. and D. Manzella. Guidelines for the Revision of National Phytosanitary Legislation. FAO Legal Papers Online #63, 2007.
10. Food Chain Evaluation Consortium. Evaluation of the Community Plant Health Regime . Final Report. European Commission DG SANCO http://ec.europa.eu/food/plant/strategy/docs/final_report_eval_en.pdf, 2010.
11. Bossche, P.L.H. van den. The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press. (917 p.), 2008.
12. Strange, R. N., & Scott, P. R. Plant disease: a threat to global food security. Annual review of phytopathology, 43(Figure 1), 83–116. doi:10.1146/annurev.phyto.43.113004.133839, 2005.
13. Міжнародна фінансова корпорація [Електронний ресурс]: http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/RegProjects_Ext_Content/IFC_External_Corporate_Site/USPP_Home.
14. Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://vet.gov.ua/>.

Стаття надійшла до редакції 16.01.2015 р.

*

УДК 631.67

**Л.І. ДІДКОВСЬКА, кандидат економічних наук,
старший науковий співробітник
Державна установа "Інститут економіки та прогнозування НАН України"**

SWOT-аналіз розвитку зрошуваного землеробства в Україні

Постановка проблеми. За оцінками експертів ФАО та ЄБРР, Україна входить до трійки країн, які спроможні запроваджувати інтенсифікацію виробництва й ширше використовувати орні землі без серйозних екологічних наслідків [8]. Враховуючи високий виробничий та ресурсно-природний потенціал, сучасна стратегія розвитку національного аграрного сектору потребує детального

аналізу розвитку зрошуваного землеробства в контексті забезпечення продовольчої безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Сучасний стан та проблеми розвитку зрошуваного землеробства достатньо глибоко висвітлено у працях С.А. Балюка [2], В.А. Голяна, М.І. Ромашенка [4], М.А. Хвєсика, А.П. Шатковського [6] й інших науковців. Проте, зважаючи на те, що нині фактично поливається лише 30% зрошуваних зе-

© Л.І. Дідковська, 2015