



**Елена Васильевна
ЕЛЬНИКОВА,**

доцент кафедры
предпринимательского
и корпоративного права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических
наук, доцент
evelnikova@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Государственные закупочные интервенции как экономико-правовой инструмент обеспечения баланса интересов участников рынка сельскохозяйственной продукции

Аннотация. Устойчивость сельскохозяйственной отрасли экономики традиционно связана с комплексом мер государственной поддержки, в числе которых государственные закупочные интервенции занимают весомое место. В статье акцентируется внимание на значении государственных закупочных интервенций для регулирования цен на рынке сельскохозяйственной продукции, что способствует обеспечению баланса интересов его участников.

Рассмотрен механизм проведения государственных закупочных интервенций, выявлены проблемы правового регулирования отношений в сфере их осуществления, в том числе непрозрачность выбора агента по закупкам в государственный интервенционный фонд, отсутствие нормативного закрепления периода начала проведения государственных закупочных интервенций, сложность доступа к биржевым торгам. Сформулированы предложения по совершенствованию правового регулирования указанной сферы отношений.

Ключевые слова: государственные закупочные интервенции, государственный интервенционный фонд, сельскохозяйственный товаропроизводитель, сельскохозяйственная продукция, рынок, баланс интересов.

DOI: 10.17803/2311-5998.2024.120.8.132-140

Elena V. ELNIKOVA,

Associate Professor of the Entrepreneurial and Corporate Law Department
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL),

Cand. Sci. (Law), Associate Professor

evelnikova@msal.ru

9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993

Government procurement interventions as an economic and legal instrument to ensure a balance of interests of agricultural market participants

Abstract. The sustainability of the agricultural sector of the economy is traditionally associated with a set of government support measures, among which public procurement interventions occupy a significant place. The article focuses on the importance of government procurement interventions for price regulation in the agricultural products market, which helps to ensure a balance of interests of its participants.

The mechanism of public procurement transactions is considered, the problems of legal regulation are identified, including the lack of transparency in the selection of a procurement agent to the state intervention fund, the lack of a regulatory period for the start of public procurement transactions, and the difficulty of access to stock trading. Proposals have been formulated to improve the legal regulation of this sphere of relations.

Keywords: public procurement interventions, state intervention fund, agricultural producer, agricultural products, market, balance of interests.

Сфера сельскохозяйственного производства традиционно играла важную роль в российской экономике, составляя в отдельные периоды исторического развития страны более половины доли в структуре ее экономики. Несмотря на то, что в текущий период производство сельскохозяйственной продукции уже не является доминирующим в структуре валового внутреннего продукта страны¹, аграрный сектор по-прежнему продолжает сохранять существенное значение для российской экономики, обеспечивая прибылью сельскохозяйственных товаропроизводителей (далее — СХТП), продовольствием — население страны, сельскохозяйственным сырьем — пищевую и перерабатывающую промышленность, доходами от экспорта — консолидированный бюджет Российской Федерации, а также способствуя устойчивому развитию российских сельских территорий².

Многофункциональная роль сельскохозяйственной отрасли, с одной стороны, и ее зависимость от комплекса объективных факторов воздействия — с другой, со всей очевидностью определяют потребность в релевантных правовых средствах, «направленных на снижение экономических, технологических, внешнеполитических, ветеринарных и фитосанитарных рисков сельскохозяйственного производства, преодоление климатических и агроэкологических, санитарно-эпидемиологических и социальных угроз»³.

Очевидно, что лишь комплексное воздействие всей совокупности применяемых правовых средств способно оказать синергетический эффект, обеспечивающий снижение повышенных издержек, сопровождающих процесс производства сельскохозяйственной продукции, и, как следствие, восстановить на товарном рынке баланс интересов СХТП и иных хозяйствующих субъектов,

¹ Согласно официальным сведениям, опубликованным Росстатом, сектор, включающий сельское, лесное хозяйство, охоту, рыболовство и рыбоводство, составляет 3,7 % в структуре валовой добавленной стоимости за 2023 г. (URL: <https://rosstat.gov.ru/statistics/accounts> (дата обращения: 01.07.2024)).

² Подробнее о роли и значении аграрного сектора российской экономики см.: Право и реальный сектор экономики России : монография / под общ. ред. И. В. Ершовой, В. А. Лаптева. М. : Проспект, 2024. С. 438—439.

³ Ельникова Е. В. Формирование условий предоставления государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в российском законодательстве // Университетские правовые диалоги «Право и предпринимательство» : материалы Международной научно-практической конференции, 24—25 марта 2022 г. / под ред. В. В. Кваниной. Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2022. Ч. 1. С. 42.



заинтересованных в получении сельскохозяйственной продукции (в частности, переработчиков, торговых сетей и иных субъектов торговой сферы). Таким образом, правовая политика в указанной сфере должна быть направлена на «поиск альтернативных консенсусных решений, обеспечивающих сохранение баланса интересов всех участников агропромышленного производства, т.е. устойчивого пропорционального воспроизводства в отношениях, одновременно возникающих в сферах: производства, обмена, распределения и потребления»⁴.

Потребность в обеспечении баланса интересов в правоотношениях с участием СХТП возникает также из-за необходимости соблюдения интересов конечных потребителей сельскохозяйственной продукции, а также публичного интереса в связи с реализацией государством возложенных на него функций.

В системе правовых средств, обеспечивающих эффективное правовое регулирование сельскохозяйственной деятельности, существенное место занимают специальные договорные конструкции, определяющие права и обязанности участников экономического оборота, взаимодействующих с СХТП. В российском гражданском законодательстве в качестве таковых выступают договоры контрактации⁵, сельскохозяйственного страхования⁶, лизинга, которые содержат особые правила купли-продажи, страхования, финансовой аренды, отличные от применяемых в правоотношениях с иным объектно-субъектным составом.

Специальные правила приобретения и реализации сельскохозяйственной продукции действуют при проведении государственных закупочных интервенций, товарных интервенций⁷ в соответствии с п. 1 ст. 14 Федерального закона от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства»⁸ в целях стабилизации цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов СХТП. Являясь двумя взаимосвязанными составляющими, обеспечивающими устойчивость сельскохозяйственного рынка и баланс интересов его субъектов, государственные закупочные интервенции ориентированы на защиту интересов СХТП, а товарные интервенции — конечных потребителей, заинтересованных в отсутствии повышения цен на сельскохозяйственную продукцию, относящуюся к жизненно важным потребностям населения.

⁴ *Ибрагимов К. Х.* Прогнозирование и планирование мероприятий по охране и использованию земель сельскохозяйственного назначения // *Экологическое право*. 2011. № 4. С. 37—40.

⁵ Подробнее см.: *Ельникова Е. В.* Проблемы квалификации договора контрактации в законодательстве и судебной практике // *Закон и право*. 2022. № 6. С. 72—74.

⁶ Подробнее см.: *Ельникова Е. В.* Правовые аспекты государственной поддержки агрострахования в Российской Федерации // *Право и бизнес: обеспечение баланса правовых интересов предпринимателей, потребителей и государства* : сборник материалов X Международной научно-практической конференции, Москва, 3 июня 2021 года / Российский государственный университет правосудия. М. : РГУП, 2022. С. 448—457.

⁷ Термин «интервенция» происходит от латинского *interventio*, что означает «вмешательство». В рассматриваемом случае речь идет об экономическом вмешательстве государства в регулирование цен преимущественно на зерновом рынке.

⁸ СЗ РФ. 2007. № 1 (ч. I). Ст. 27.

Рассмотрим действие механизма осуществления государственных закупочных интервенций. При благоприятных погодных условиях объем выращенной сельскохозяйственной продукции может быть значительно выше прогнозируемого, что объективно приведет к снижению рыночных цен на нее, вследствие чего СХТП не получают ожидаемых доходов и могут быть лишены возможности продолжения своей деятельности. В целях минимизации риска сокращения уровня сельскохозяйственного производства государство при снижении цен на реализуемую товаропроизводителями сельскохозяйственную продукцию ниже уровня минимальных расчетных цен начинает проводить так называемые закупочные интервенции путем ее закупки в соответствии с установленными постановлением Правительства РФ от 05.10.2016 № 1003 Правилами⁹.

Приобретение государством сельскохозяйственной продукции по ценам, превышающим их уровень, сложившийся на рынке, является, по сути, способом дополнительного финансирования СХТП, отличным от банковского кредитования, который позволяет обеспечить уровень их доходов, необходимый для осуществления воспроизводства.

Правила предусматривают возможность приобретения сельскохозяйственной продукции у СХТП в процессе проведения закупочных интервенций двумя способами: через закупки, в том числе на биржевых торгах, и посредством проведения залоговых операций в отношении произведенной СХТП сельскохозяйственной продукции.

Организация своевременного приобретения в закупочный фонд и реализации из него сельскохозяйственной продукции возложена на Министерство сельского хозяйства РФ, которое для непосредственного осуществления указанной деятельности привлекает агента, заключившего на срок не более трех лет государственный контракт, где в обязательном порядке должна быть предусмотрена его ответственность за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств. Функции государственного агента по проведению закупочных и товарных интервенций для федерального интервенционного фонда сельскохозяйственной продукции и обеспечению сохранности его запасов в течение последних 15 лет выполняет включенное в перечень стратегических акционерных обществ АО «Объединенная зерновая компания» (далее — АО ОЗК), которое было создано на основании Указа Президента РФ от 20.03.2009 № 290¹⁰ в результате переименования ОАО «Агентство по регулированию продовольственного рынка».

В рамках процедуры проведения государственных закупочных и товарных интервенций АО ОЗК осуществляет отбор бирж для проведения биржевых торгов, предусматривающих приобретение сельскохозяйственной продукции у СХТП и (или) перерабатывающих организаций, хранителей государственного интервенционного фонда (далее — ГИФ) и последующую ее реализацию из ГИФ на основании правил, утвержденных приказом Минсельхоза России от 06.02.2018 № 50¹¹.

⁹ СЗ РФ. 2016. № 41. Ст. 5842.

¹⁰ Указ Президента РФ от 20.03.2009 № 290 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная зерновая компания» // СЗ РФ. 2009. № 12. Ст. 1408.

¹¹ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 22.02.2018.



С 2002 г. закупочные и товарные интервенции в отношении сельскохозяйственной продукции проводятся через акционерное общество «Национальная товарная биржа» (АО НТБ), которое входит в состав группы «Московская биржа» и является уполномоченной биржей Минсельхоза России. Порядок проведения организованных торгов, а также допуска участников к ним устанавливается биржевыми правилами, утвержденными советом директоров (наблюдательным советом) биржи по согласованию с агентом и Минсельхозом России. С 29.05.2024. вступили в силу правила АО НТБ, устанавливающие порядок проведения организованных торгов и допуска к ним, регламент взаимодействия биржи и заказчика аукционов на товарных аукционах, условия допуска к аукционам заказчиков и поставки товара. При проведении аукционов используется голландская модель, предусматривающая проведение торгов на понижение¹².

Источником приобретения сельскохозяйственной продукции в федеральный ГИФ являются денежные средства, полученные АО ОЗК как агентом на основании кредитных договоров, заключенных им с банками-кредиторами, отобранными Минсельхозом на срок до трех лет¹³. В обеспечение кредита агент вправе предоставить запасы ГИФ в части сельскохозяйственной продукции, на закупку которой получен кредит. Кроме того, АО ОЗК проводит конкурсный отбор юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих хранение запасов ГИФ, в соответствии с Правилами, утвержденными приказом Минсельхоза России от 23.11.2017 № 587¹⁴ (далее — Правила).

В отношении зерна, закупленного в ГИФ, обычно используется такой вид хранения, как хранение с обезличением. Это, с одной стороны, упрощает установление субъекта, которому причинен вред в процессе хранения зерна, с другой — не устраняет саму возможность хищения зерна ввиду того, что зерновой рынок относится к разряду высоковолатильных.

В научной литературе ранее обращалось внимание на злоупотребления хранителей, желающих воспользоваться переданным им на хранение зерном, особенно в период, когда происходит увеличение его стоимости. Как отмечают исследователи, «анализ судебно-следственной практики показывает, что указанные ценовые колебания сопровождаются всплесками хищений на элеваторах»¹⁵, при этом

¹² Подробнее о видах закупок и способах заключения контрактов (договоров) для обеспечения публичных нужд см.: Предпринимательское право : учебник для бакалавриата и специалитета / отв. ред. И. В. Ершова. М. : Проспект, 2020. С. 640—658 ; *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию. М. : Проспект, 2023.

¹³ Приказ Минсельхоза России от 09.01.2018 № 3 «Об утверждении Правил отбора Министерством сельского хозяйства Российской Федерации банков, с которыми агент заключает кредитные договоры» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 21.02.2018.

¹⁴ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 05.12.2017.

¹⁵ *Антонова Е. Г., Редькин Н. В.* Доказывание имущественного ущерба при расследовании хищений зерна с элеваторов агропромышленного комплекса // Безопасность бизнеса. 2023. № 1. С. 51—55.

наибольшие сложности возникают при определении реального размера ущерба, причиненного собственнику, при хищении зерна из ГИФ, поскольку «зерно, приобретаемое в результате интервенционных торгов по высокой рыночной цене, используется государством для целей регулирования цен на зерновом рынке и поэтому реализуется по более низкой цене по сравнению с ценой, формирующейся на пике спроса»¹⁶.

В судебно-арбитражной практике в одном из дел, рассмотренных во всех судебных инстанциях, предметом спора была квалификация утраты зерна хранителем (элеватором), а также его порчи, в результате чего банк в безакцептном порядке списал денежные средства со счета АО ОЗК, которое вследствие указанных событий не смогло своевременно реализовать зерно в объеме, необходимым для исполнения обязательств по кредитному договору.

Агент, заключивший договор хранения закупленного в ГИФ зерна, выступивший в качестве истца, настаивал на отнесении потерь к расходам, связанным с исполнением комиссионного поручения, заявляя требование об их возмещении к Минсельхозу России, однако суд не согласился с позицией истца и отказал в иске, считая эти убытки связанными с хранением зерна и не подлежащими взысканию с Минсельхоза¹⁷.

Позиция судов в целом представляется вполне обоснованной, поскольку согласно абз. 3 п. 17 Правил в договорах хранения в обязательном порядке должна быть предусмотрена имущественная ответственность хранителя за количественную и качественную сохранность запасов интервенционного фонда, находящихся на хранении. Кроме того, п. 19 Правил предусматривает осуществление страхования запасов ГИФ отобранными в соответствии с утвержденными приказом Минсельхоза России от 05.12.2017 № 608 правилами¹⁸ страховщиками, с которыми агент заключает договоры страхования на срок хранения запасов интервенционного фонда. В случаях утраты или порчи продукции из ГИФ к возмещению убытков агента должен быть привлечен страховщик в объеме, предусмотренном условиями договора страхования. По действующим правилам страхованию подлежит не более 25 % объема запасов ГИФ по отдельным видам сельскохозяйственной продукции. Представляется, что установленный порог не позволяет обеспечить достаточный уровень страхования риска утраты запасов ГИФ и нуждается в повышении как минимум до 50 %.

Следует отметить иные проблемы и дефекты в правовом регулировании рассматриваемого института государственных закупочных интервенций. Прежде всего это непрозрачность определения агента, даже несмотря на легальное указание о применении к отношениям по заключению государственного контракта порядка, установленного законодательством РФ о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

¹⁶ Антонова Е. Г., Редькин Н. В. Указ. соч.

¹⁷ См.: постановление Арбитражного суда Московского округа от 20.10.2023 № Ф05-2211/2023 по делу № А40-233459/2022 ; определение Верховного Суда РФ от 07.02.2024 № 305-ЭС23-29576 по делу № А40-233459/2022 // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>, 07.03.2018.



Согласно Правилам (п. 21) учет запасов интервенционного фонда осуществляется на балансе агента (АО ОЗК), заключившего государственный контракт. Е. Г. Антонова справедливо указывает на «отсутствие правовой определенности в вопросах учета на балансе коммерческой организации имущества, являющегося собственностью государства, а также отсутствие четких норм, определяющих порядок принятия-передачи на баланс такого имущества»¹⁹. Заметим, что изначально АО ОЗК являлось акционерным обществом со стопроцентным участием Российской Федерации, однако в последующем доля Российской Федерации сократилась до 50 % плюс одна акция.

Процедура получения допуска к организованным биржевым торгам, предусматривающая представление широкого перечня документов, достаточна сложна для СХТП, особенно относящихся к категории малых и средних предприятий. При этом имеет место необоснованное дублирование подтверждения статуса сельскохозяйственного товаропроизводителя (вначале на основании письма министерства / управления сельского хозяйства региона, затем подтверждение указанного статуса агентом).

Кроме того, для всех категорий СХТП дестабилизирующим фактором выступает отсутствие определенности в отношении сроков начала проведения государственных закупочных интервенций, которые нормативно не определены. В отдельные периоды (например, в 2002—2003, 2009—2020 гг.²⁰) решение о проведении государственных закупочных интервенций принималось уже после того, как СХТП реализовали большую часть выращенной продукции по более низким рыночным ценам, вследствие чего выделенные из государственного бюджета денежные средства были израсходованы менее эффективно. В связи с изложенным считаем целесообразным нормативно закрепить сроки начала проведения государственных закупочных интервенций, совпадающие с периодом активного сбора урожая.

Формирование и пополнение ГИФ связано со значительными расходами бюджетных средств, вследствие чего рациональное сочетание государственных закупочных интервенций с иными формами господдержки СХТП является более эффективным, что подтверждает опыт государств, в которых прослеживается тенденция к постепенному сокращению расходов на проведение государственных закупочных интервенций. Однако к заимствованию накопленного в этой сфере иностранного опыта следует подходить с особой осторожностью, учитывая существенные различия условий осуществления земледелия в различных российских регионах, для многих из которых проведение государственных закупочных интервенций практически не имеет альтернативы.

Несмотря на упомянутые недостатки и проблемы государственных закупочных интервенций, в сущности, они являются в большей степени рыночным, нежели административным инструментом воздействия на ценообразование зернового

¹⁹ Антонова Е. Г. Государственные интервенции как средство регулирования зернового рынка // Конкурентное право. 2020. № 1. С. 35—39.

²⁰ Подробнее см.: Евдокимова Н. Е. Закупочные интервенции на зерновом рынке // АПК: экономика, управление. 2011. № 3. С. 64—67.

рынка, поскольку часто «использовались как альтернативный рыночный инструмент реализации продукции по назначаемым государством ценам»²¹.

Долгосрочная стратегия развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года²² предусматривает необходимость и далее проводить государственные закупочные и товарные интервенции сельскохозяйственной продукции, что подтверждает их важную роль на данном этапе экономического развития Российского государства. В текущий период актуальность этого экономико-правового инструмента подтверждается принятием распоряжения Правительства РФ от 15.03.2024 № 613-р о выделении из резервного фонда 7 млрд руб. в целях проведения государственных закупочных интервенций.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Андреева Л. В.* Государственные закупки в России: правовое регулирование и меры по его совершенствованию. — М. : Проспект, 2023. — 232 с.
2. *Антонова Е. Г.* Государственные интервенции как средство регулирования зернового рынка // Конкурентное право. — 2020. — № 1. — С. 35—39.
3. *Антонова Е. Г., Редькин Н. В.* Доказывание имущественного ущерба при расследовании хищений зерна с элеваторов агропромышленного комплекса // Безопасность бизнеса. — 2023. — № 1. — С. 51—55.
4. *Евдокимова Н. Е.* Закупочные интервенции на зерновом рынке // АПК: экономика, управление. — 2011. — № 3. — С. 64—67.
5. *Ельникова Е. В.* Проблемы квалификации договора контрактации в законодательстве и судебной практике // Закон и право. — 2022. — № 6. — С. 72—74.
6. *Ельникова Е. В.* Правовые аспекты государственной поддержки агрострахования в Российской Федерации // Право и бизнес: обеспечение баланса правовых интересов предпринимателей, потребителей и государства : сборник материалов X Международной научно-практической конференции, Москва, 3 июня 2021 года / Российский государственный университет правосудия. — М. : РГУП, 2022. — С. 448—457.
7. *Ельникова Е. В.* Формирование условий предоставления государственной поддержки в сфере сельскохозяйственного страхования в российском законодательстве // Университетские правовые диалоги «Право и предпринимательство» : материалы Международной научно-практической конференции, 24—25 марта 2022 г. / под ред. В. В. Кваниной. — Челябинск : Издательский центр ЮУрГУ, 2022. — Ч. 1. — С. 42—47.

²¹ *Узун В. Я., Терновский Д. С.* Интервенции на рынке зерна в условиях экономического кризиса // Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 10 (112). С. 74.

²² Распоряжение Правительства РФ от 10.08.2019 № 1796-р (ред. от 13.10.2022) «Об утверждении Долгосрочной стратегии развития зернового комплекса Российской Федерации до 2035 года» // СЗ РФ. 2019. № 33. Ст. 4849.



8. *Ибрагимов К. Х.* Прогнозирование и планирование мероприятий по охране и использованию земель сельскохозяйственного назначения // *Экологическое право*. — 2011. — № 4. — С. 37—40.
9. *Право и реальный сектор экономики России : монография / под общ. ред. И. В. Ершовой, В. А. Лаптева*. — М. : Проспект, 2024. — 480 с.
10. *Предпринимательское право : учебник для бакалавриата и специалитета / отв. ред. И. В. Ершова*. — М. : Проспект, 2020. — 686 с.
11. *Узун В. Я., Терновский Д. С.* Интервенции на рынке зерна в условиях экономического кризиса // *Мониторинг экономической ситуации в России. Тенденции и вызовы социально-экономического развития*. — 2020. — № 10 (112). — С. 71—75.