

ЮРИДИЧНІ ДЕФЕКТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКСПОРТУ ЗЕРНА З УКРАЇНИ

Аналізується ефективність приписів аграрного законодавства України, спрямованого на регулювання експорту зерна з України, виявлено юридичні дефекти правового регулювання укладення та виконання зовнішньоекономічних контрактів із зерном суб'єктами агробізнесу та обґрунтовано пропозиції щодо мінімізації виявлених дефектів для забезпечення зростання експортного потенціалу держави.

Ключові слова: державна аграрна політика, зерно, зовнішньоекономічні операції, продовольча безпека, ринок зерна, сільськогосподарська продукція, суб'єкти агробізнесу, фітосанітарний сертифікат, фітосанітарна експертиза.

Якубович І. І. Юридические дефекты регулирования экспорта зерна из Украины

Анализируются эффективность предписаний аграрного законодательства Украины, направленного на регулирование экспорта зерна из Украины, обнаружены юридические дефекты правового регулирования заключения и исполнения внешнеэкономических контрактов с зерном субъектами агробизнеса и обоснованы предложения по минимизации выявленных дефектов для обеспечения роста экспортного потенциала государства.

Ключевые слова: государственная аграрная политика, зерно, внешнеэкономические операции, продовольственная безопасность, рынок зерна, сельскохозяйственная продукция, субъекты агробизнеса, фитосанитарный сертификат, фитосанитарная экспертиза.

Iakubovych Igor. Legal defects of legal regulation of grain exports from Ukraine

The article analyzes the effectiveness of Ukrainian agrarian legislation in the sphere of grain export from Ukraine, identifies defects of legal regulation of conclusion and implementation of foreign economic contracts with grain and proposes necessary measures to minimize such defects to ensure the growth of the export potential of the state.

© ЯКУБОВИЧ Ігор Ігорович – аспірант кафедри земельного та аграрного права юридичного факультету Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Keywords: *agricultural products, food safety, foreign economic operations, grain, grain market, phytosanitary expertise, phytosanitary certificate, state agrarian policy, subjects of agribusiness.*

Одним із основних напрямів державної аграрної політики України є перетворення аграрного сектору на високоефективний, конкурентоспроможний на внутрішньому та зовнішньому ринках сектор економіки держави. Важлива роль у забезпеченні експортного потенціалу нашої держави належить ринку зерна, оскільки світовий ринок зерна є одним із пріоритетних для забезпечення експорту зернової продукції з України. За даними Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН (FAO), пропозиція зернових культур на світовому аграрному ринку в маркетинговому періоді 2017-2018 років становитиме близько 3330,8 млн т, досягнувши нового рекордного рівня, так як порівняно з 2013-2014 роками маркетингового періоду приріст виробництва зерна у 2017-2018 роках сягатиме 106,2 млн т¹. За даними Міністерства аграрної політики та продовольства України станом на початок листопада 2018 року суб'єкти агробізнесу зібрали 62,9 млн тон зерна з площі 13,9 млн га (94 %)². За таких умов виняткове значення для забезпечення розвитку експортного потенціалу аграрної економіки України має існування прозорих та ефективних правових механізмів забезпечення експортних операцій із зерном та продуктами його переробки.

В аграрно-правовій науці України спеціальне дослідження правового регулювання виробництва зерна провів С. М. Садовой³. Розвитку законодавства щодо вирощування зернових культур присвячені роботи В. П. Станіславського⁴. Специфіку укладення договорів складського зберігання зерна аналізували А. С. Євстігнєєв⁵ та І. В. Паракуда⁶. Особливості укладення угод державної заставної закупівлі зерна розкриті в статтях Г. І. Савченко⁷ та І. П. Сафонова⁸. Правові аспекти виробництва зерна в Україні порівняно з вимогами законодавства Європейського Союзу були предметом наукових пошуків А. Й. Богдана⁹. Водночас в аграрно-правовій науці

України не проведено спеціальних досліджень правових аспектів експорту зерна, що обумовлює актуальність теми даної статті.

Основним нормативно-правовим актом, який регулює відносини щодо виробництва та реалізації зерна, є Закон України «Про зерно та ринок зерна в Україні» від 4 липня 2002 р., який спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насінневому та фуражному зерні та нарощування його експортного потенціалу. Відповідно до ст. 3 зазначеного вище Закону його дія поширюється на всіх суб'єктів ринку зерна, зокрема й суб'єктів господарювання, які діють на ринку зерна (ст. 5). Він закріплює правову основу здійснення експорту зерна за міжнародними договорами України та передбачає можливість суб'єктів господарської діяльності здійснювати експортні операції, як суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності за укладеними контрактами.

Правовідносини у сфері експорту та імпорту зерна і продуктів його переробки за міжнародними договорами України врегульовані спеціальним Розділом X згаданого вище Закону. Здійснення експортних операцій із зерном за міжнародними договорами України покладається на спеціально уповноваженого суб'єкта господарювання – Державного агента із забезпечення експорту та імпорту зерна і продуктів його переробки, яким може бути державне підприємство або господарське товариство, частка держави в статутному фонді якого становить не менше 75 відсотків, що визначене на конкурсних засадах Кабінетом Міністрів України. Діяльність Державного агента пов'язана із здійсненням експорту та імпорту зерна і продуктів його переробки за міжнародними договорами та здійснюється за рахунок коштів державного бюджету.

Право суб'єктів агробізнесу на здійснення зовнішньоекономічної діяльності на ринку зерна закріплено у ст. 18 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні», відповідно до якої суб'єктам ринку зерна гарантується право вільно розпоря-

джатися власними ресурсами зерна та продуктами його переробки, укладати угоди щодо їх продажу, у тому числі на експорт, брати участь у формуванні зернових ресурсів України. Водночас, при укладенні зовнішньоекономічних договорів із сільськогосподарською продукцією взагалі, та зерном зокрема, важливе значення має забезпечення належної якості продукції, яка експортується з України. Це має істотне значення як при класифікації товару у різних позиціях товарної номенклатури при митному оформленні, що є невід'ємною та необхідною операцією при здійсненні зовнішньоекономічної діяльності суб'єктами господарювання, так і основною для реалізації покладених завдань на Державного агента із забезпечення експорту та імпорту зерна і продуктів його переробки.

Відповідно до Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» якість зерна та продуктів його переробки – це сукупність споживчих властивостей зерна та продуктів його переробки, які відповідають вимогам державних стандартів, технічних умов, фітосанітарних і ветеринарно-санітарних норм та інших нормативних документів. Спеціальним Законом України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 22 липня 2014 р. встановлено, що харчові продукти, які експортуються з України, повинні відповідати вимогам законодавства України про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів, за винятком випадків, коли: 1) такі вимоги до харчових продуктів встановлені країною, до якої експортуються харчові продукти; або 2) такі вимоги до харчових продуктів встановлені у двосторонніх угодах України з країною, до якої експортуються харчові продукти. У ст. 21 Закону України «Про зерно та ринок зерна в Україні» передбачено, що якість експортного зерна та продуктів його переробки може відповідати вимогам, що зафіксовані сторонами в експортному контракті. Фактично визначити такі вимоги можливо лише після проведення фітосанітарного контролю та отримання відповідного фітосанітарного сертифіката. На практиці правове регулювання зазначеної процедури має низку юридичних дефектів, що призводить до фінансових втрат

суб'єктів агробізнесу та зниження зовнішньоекономічної репутації України.

Фітосанітарний контроль безпосередньо поширюється на суб'єктів ринку зерна і є обов'язковим при здійсненні експортних операцій із зерном. Фітосанітарний сертифікат є документом дозвільного характеру, що видається у результаті надання адміністративної послуги Державною службою України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (далі – Держпродспоживслужбою). Водночас, при значних обсягах експорту зерна процедура здійснення фітосанітарного контролю може затягуватись, при цьому законодавчо не передбачено юридичної відповідальності уповноважених посадових осіб Держпродспоживслужби за несвоєчасне проведення контролю. Крім цього, чинне законодавство не передбачає можливості делегувати повноваження на проведення фітосанітарного контролю приватним суб'єктам проведення експертиз. На відміну від України, у Регламенті Європейського Парламенту та Європейської ради № 2016/2031 який, зокрема, регулює питання фітосанітарного контролю у Євросоюзі, передбачена можливість залучення приватних суб'єктів для надання послуг із фітосанітарного інспектування та експертизи.

Зазначені вище юридичні дефекти правового регулювання експорту зерна обмежують суб'єктів агробізнесу у виборі часу та місця проведення фітосанітарної експертизи зерна. Крім цього, у випадку незгоди з результатами зазначеної експертизи вони не мають можливості для захисту своїх інтересів через механізм арбітражу.

З метою створення належних правових механізмів внутрішнього та зовнішнього фітосанітарного контролю в Україні необхідним є запозичення міжнародної практики залучення приватних суб'єктів до надання послуг із відбору зразків сільськогосподарської продукції та проведення фітосанітарної експертизи. Такий крок дозволить інкорпорувати фітосанітарний контроль в логістичні та виробничі процеси сільгоспвиробників та експортерів продукції, уникнути дублювання опе-

рацій (наприклад, із визначенням якості продукції) та підвищити якість фітосанітарної експертизи. Ще у 2016 році до Верховної Ради України було подано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку проведення фітосанітарної експертизи та приведення законів у відповідність з міжнародними фітосанітарними стандартами» (№ 4009а від 15.07.2016)¹⁰. Зазначеним законопроектом пропонується внести до Закону України «Про карантин рослин» та Кодексу України про адміністративні правопорушення низку змін, зокрема, надати допуск недержавним, відповідним чином акредитованим та уповноваженим відповідно до законодавства лабораторіям до проведення фітосанітарної експертизи у сфері карантину рослин, у тому числі огляду, а також більш чітко визначити вимоги до проведення первинної та вторинної (арбітражної) фітосанітарних експертиз. Проте до цього часу зазначений проект закону знаходиться на розгляді у Парламенті України.

Основним документом оформлення експорту зерна є вантажна митна декларація, форми бланків якої затверджено наказом Міністерства фінансів України № 246 від 22 лютого 2012 р.¹¹ Враховуючи, що зернові культури є предметом особливого контролю зі сторони митних органів, при заповненні вантажної митної декларації суб'єктам господарювання потрібно неухильно дотримуватись Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного митного документа, затвердженого наказом Міністерства фінансів України № 651 від 30 травня 2012. При цьому при поданні митної декларації до неї необхідно додати значний пакет супровідних документів, таких як: Зовнішньоекономічний контракт, Invoice, сертифікат якості товару, сертифікат походження товару, документи, які підтверджують вартість товару, транспортні документи.

Необхідно зазначити, що існує можливість подачі супровідних документів у електронному вигляді, але на практиці митні органи вважають документи подані належним чином лише за умови їх подання у паперовому вигляді. Це породжує значну кількість судових спорів між суб'єктами господарювання і

митними органами та накладення штрафних санкцій на суб'єктів господарювання.

Говорячи про фітосанітарні заходи, необхідно згадати також про Угоду Світової Організації Торгівлі «Про застосування санітарних та фітосанітарних заходів»¹². За цією Угодою держави-члени беруть на себе зобов'язання забезпечувати належний фітосанітарний контроль у міжнародній торгівлі. Аналізуючи негативну тенденцію збільшення кількості попереджень з боку держав-членів Світової Організації Торгівлі відносно якості експортованого зерна з України, можна стверджувати, що законодавство України у сфері фітосанітарних заходів потребує модернізації та приведення у відповідність до міжнародних стандартів. Так, відповідно до ст. 39 Закону України «Про карантин рослин» в редакції від 19 січня 2006 р. стандартний фітосанітарний контроль, який здійснюється шляхом інспектування, включає в тому числі процедуру встановлення відсутності у вантажі карантинних організмів та ознак зараження ними, при цьому при визначенні наявності або відсутності зазначених організмів фітосанітарний інспектор керується нормативно-правовими актами України.

При дослідженні цього питання необхідно звернути увагу, що кожна країна, яка є учасником Міжнародної конвенції про захист рослин від 6 грудня 1951 р. (новий переглянутий текст затверджено Конференцією ФАО на її 29-й сесії у листопаді 1997 року)¹³, має суверенне право регулювати ввезення рослин і рослинних продуктів та вимагати і приймати фітосанітарні заходи щодо ввезення рослин, рослинних продуктів й інших регульованих об'єктів, у тому числі, наприклад, огляд, заборону на імпорт і обробку. Як свідчить практика, досить часто такі вимоги іноземних держав кардинально відрізняються від вітчизняних. Так, вимоги країн Азії передбачають відсутність низки шкідливих організмів, зокрема збудників грибкових хвороб рослин, наприклад, сажки, які для України є некарантинними. За даними Фітосанітарної асоціації України результати досліджень експортних партій пшениці показують значний рівень зараженості: *Tilletia*

controversa – 21,2 %, *Tilletia leavis* – 68,7 %, *Tilletia tritici* – 76,2 %, *Fusarium* – 36,5 %¹⁴.

Крім приписів міжнародного та національного законодавства, необхідно також зазначити про внутрішні правила та механізми регулювання, що склались на міжнародному ринку зерна. Вказані вимоги не є законодавчо закріпленими, проте вони використовуються як стандарти для ведення експортної та імпоротної діяльності на ринку зерна і відображаються у контрактах. Такими прикладами можуть бути типові форми контрактів GAFTA. У Міжнародну Асоціацію Торгівлі Зерном і Кормами (GAFTA) входить понад 1700 компаній у 90 країнах світу¹⁵.

GAFTA є основною міжнародною торгівельною асоціацією на ринку зерна. Не зважаючи на те, що асоціація має недержавний статус, на міжнародному рівні, вона наділена значними можливостями лобювання інтересів своїх учасників у Світовій Організації Торгівлі, Організації з питань продовольства та сільського господарства при ООН, Всесвітній організації охорони здоров'я. Для захисту прав та інтересів усіх учасників торгових операцій, зазначеною асоціацією були розроблені правила та принципи міжнародної торгівлі зерном. Розроблена 128 років тому система стандартів міжнародної торгівлі успішно функціонує протягом всіх цих років і є базовою як для трейдерів, так і для суперінтендантів, логістів, брокерів, лабораторій та інших учасників ринку. В даний час 80 % торгівлі зерном і кормами в світі відбувається з використанням стандартних форм контрактів GAFTA.

Основою GAFTA контрактів є міжнародно-визнана система врегулювання суперечок шляхом арбітражу. Правила розроблені відповідно до сучасної торговельної практики. У випадку, якщо сторони контракту не можуть самостійно врегулювати спір, то альтернативою судовому процесу є розгляд спору в арбітражі. Арбітраж має ряд переваг, а саме: а) слухання відбуваються приватно, тобто лише за участю сторін, та конфіденційно; б) уникаючи тривалих спорів виникає можливість зберегти сторонам як час так і гроші; в) даний

процес носить менш формальний характер, ніж судове вирішення спору¹⁶.

Зважаючи на вищевикладене, для забезпечення ефективного функціонування ринку зерна в Україні та зростання експортного потенціалу держави існує нагальна необхідність врахування також стандартів міжнародної торгівлі зерном, які розроблені GAFTA, при укладенні зовнішньо-економічних контрактів суб'єктами агробізнесу.

Проведений аналіз ефективності правового регулювання експорту зерна з України дозволив виявити істотні юридичні дефекти в зазначеній сфері, зокрема надмірне правове регулювання процедур контролю за якістю та безпечністю зерна, дублювання правових приписів у сфері визначення якості сільськогосподарської продукції, колізії національного законодавства у сфері фітосанітарних заходів із міжнародними стандартами. Зазначені юридичні дефекти правового регулювання експорту зерна обмежують суб'єктів агробізнесу у виборі часу та місця проведення фітосанітарної експертизи зерна, заважають ефективному захисту їх порушених прав, знижують імідж України як експортера зерна на міжнародній арені. З метою створення належних правових механізмів експорту зерна з України необхідним є: а) гармонізувати національне аграрне законодавство України у сфері фітосанітарних заходів із міжнародними стандартами; б) передбачити у Законі України «Про карантин рослин» можливість залучення приватних суб'єктів (відповідним чином акредитованих та уповноважених лабораторій) до надання послуг із відбору зразків сільськогосподарської продукції та проведення фітосанітарної експертизи зерна та продуктів його переробки; в) забезпечити можливість подачі супровідних документів до вантажної митної декларації у електронному вигляді.

1. *Світовий ринок зерна: попит і пропозиція* // Агробізнес сьогодні. 2018. 5 лютого. 2. *Урожай зерновых достиг 63 миллионов тонн – Минагрополитики* // УкрАгроКонсалт. URL.: <http://www.ukragroconsult.com/news/urozhai-zernovyh-dostig-63-millionov-tonn-2013-minagropolitiki> 3. *Садовой С. М.* Поняття та види правовідносин в сфері виробництва

зерна в Україні // Університетські наукові записки. Часопис Хмельницького ун-ту управління та права. 2009. № 2. С. 143-148; *Садовой С. М.* Особливості об'єктного складу правовідносин в сфері виробництва зерна в Україні // Вісник Запорізького національного ун-ту. 2010. № 1. С. 124-129. **4.** *Станіславський В.* Розвиток законодавства щодо вирощування зернових культур // Право України. 2004. № 4. С. 138-141. **5.** *Євстігнєєв А.* Складське зберігання зерна: договірний аспект // Юридична Україна. 2006. № 6. С. 98-104. **6.** *Паракуда І.* Особливості правового статусу зернових складів // Вісник Київського національного ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юридичні науки. 2015. Вип. 1. С. 87-94. **7.** *Савченко Г. І.* Державні заставні закупівлі зерна, важлива міра державної підтримки аграрних товаровиробників в сучасних умовах // Держава і право. 2009. Вип. 44. С. 164-179. **8.** *Сафонов І. П.* Державна заставна закупівля зерна – важливий захід підтримки аграрних товаровиробників // Право України. 2005. № 5. С. 77-81. **9.** *Богдан А. Й.* Щодо правових аспектів виробництв зерна в Україні порівняно з вимогами законодавства Європейського Союзу // Право України. 2009. № 11. С. 201-206. **10.** *Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо порядку проведення фіто санітарної експертизи та проведення законів у відповідність з міжнародними фіто санітарними стандартами: проект Закону України № 4009а від 15.07.2016* // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=59779. **11.** *Про затвердження зразків бланків єдиного адміністративного документа, додаткових аркушів, доповнень і специфікації та їх Технічного опису: наказ Міністерства фінансів України від 22 лютого 2012 р. № 246.* URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0374-12>. **12.** *Угода Світової Організації Торгівлі «Про застосування санітарних і фітосанітарних заходів* // Верховна Рада України. Офіційний веб-портал. URL: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_006. **13.** *Про приєднання України до Міжнародної конвенції про захист рослин: Указ Президента України від 31 січня 2006 р.* // Офіційний вісник України. 2006 р. № 5. Ст. 213. **14.** *Зелена книга «Регулювання ринку зерна» / І. Грузькіна, А. Смагіна, М. Айрепов, В. Жигадло* // Офіс ефективного регулювання BRDO. Серпень 2017. С. 47. **15.** *GAFTA* // Офіційний веб-портал. URL: <http://gaftakyiv.com>. **16.** Там само.

***Iakubovych Igor.* Legal defects of legal regulation of grain exports from Ukraine**

One of the main directions of the state agrarian policy of Ukraine is the transformation of the agrarian sector into a highly efficient, competitive domestic and foreign markets sector of the state's economy. An important role in the ensuring of the export potential of our state belongs to the grain market,

because the world grain market is one of the priorities for ensuring the export of grain products from Ukraine. According to the information of the Ministry of Agrarian Policy and Food of Ukraine on the beginning of November 2018 agribusiness entities collected 62.9 million tons of grain from an area of 13.9 million hectares.

Ukraine adopted special laws to regulate production and sale of grain, ensuring its quality and safety, and concluding foreign economic agreements – the Law of Ukraine «On Grain and Grain Market in Ukraine» of July 4, 2002, the Law of Ukraine «On Basic Principles and Requirements for Safety and Quality of Food Products» of July 22, 2014, the Law of Ukraine «On Plants' Quarantine» of January 19, 2006, other laws and subordinate normative acts.

According to the requirements of Ukrainian legislation, exported from Ukraine food products must meet the requirements of Ukrainian legislation on safety and separate food quality indicators, except when: 1) such food requirements are set by the country to which the foodstuffs are exported; or 2) such food requirements are established in the bilateral agreements of Ukraine with the country to which the foodstuffs are exported. In addition, the Law of Ukraine «On Grain and Grain Market in Ukraine» stipulates that the quality of export grain and products of its processing may meet the requirements, set forth by the parties in the export contract. In fact, to determine such requirements is possible only after phytosanitary control and obtaining corresponding phytosanitary certificate. In practice, legal regulation of this procedure has a number of legal defects, which leads to financial losses of agribusiness subjects and decrease Ukraine's foreign economic reputation. So, with significant volumes of grain exports, the procedure of phytosanitary controls may be delayed, while the law does not provide any legal liability for such delays of authorized officials of the State Service of Ukraine for Food Safety and Consumer Protection. In addition, Ukrainian legislation does not provide the possibility of delegating authority to conduct phytosanitary control to private subjects of conducting expert assessments.

The main document of the export of grain is the cargo customs declaration, the forms of which are approved by the order of the Ministry of Finance of Ukraine No. 246 of February 22, 2012. Legislation provides the possibility of filing of accompanying documents in electronic form, but in practice the customs authorities consider documents to be properly filed only if they are submitted in paper form. This generates a significant number of litigation between economic entities and customs authorities.

Analyzing the negative tendency of increasing the number of warnings by member states of the World Trade Organization regarding the quality of exported grain from Ukraine, it is obvious that Ukraine's legislation in the field of phytosanitary measures needs to be modernized and brought into line with international standards.

The analysis of the effectiveness of legal regulation of grain exports from Ukraine allowed to identify significant legal defects in this sphere, in particular excessive legal regulation of the procedures for monitoring the quality and safety of grain, duplication of legal requirements in the field of determining the quality of agricultural products, conflicts of national legislation in the field of phytosanitary measures with international standards. These legal defects in the legal regulation of grain exports restrict the subjects of agribusiness in choosing the time and place of phytosanitary examination of grain, impeding the effective protection of their violated rights, reducing the image of Ukraine as an exporter of grain in the international arena.

In order to create the proper legal mechanisms for export of grain from Ukraine, it is necessary: a) to harmonize Ukrainian agricultural legislation in the field of phytosanitary measures with international standards; b) to provide in the Law of Ukraine «On Plants' Quarantine» the possibility of attracting private entities (appropriately accredited and authorized laboratories) to provide services for the selection of agricultural products and conduct phytosanitary examination of grain and products of its processing; c) to provide the possibility of submission in electronic form of accompanying documents to the cargo customs declaration.

Keywords: agricultural products, food safety, foreign economic operations, grain, grain market, phytosanitary expertise, phytosanitary certificate, state agrarian policy, subjects of agribusiness.