

## Две повестки дня реформирования рынка зерна. Шаг вперед или два назад?



**Автор**

[АНДРЕЙ ЗАБЛОЦКИЙ](#)

член Ассоциации юристов Украины, эксперт офиса эффективного регулирования «BRDO», советник Sayenko Kharenko

Очевидно, что динамика экспорта сельхозпродукции не нуждается в подтверждении актуальности и важности для страны: в первом полугодии 2016 года она составила 40 % всего экспорта. Приток валюты, создание ликвидности для производителей, переработчиков, трейдеров и других участников рынка, налоговые отчисления, а также развитие инфраструктуры, повышение уровня переработки и более активное использование передовых технологий производства — далеко не все показатели добавленной стоимости, которую получает Украина от стабильного экспорта.

В 2014-2015 годах мы наблюдали успешные волны дерегуляции рынка зерна. Благодаря этому существенно снизились административные расходы бизнеса и давление на него со стороны государства, а за счет снятия админбарьеров поднялся уровень оборачиваемости сельхозпродукции. Однако, осталось несколько открытых вопросов, решение которых позволит создать условия для эффективного регулирования зернового рынка. А понятное, прозрачное, «дружественное» к бизнесу регулирование с низкими административными затратами является, в свою очередь, залогом дальнейшего развития отрасли, привлечения инвестиций, увеличения финансирования в инфраструктуру, логистику, технологию производства, сельхозтехнику, транспортный парк.

Фактически речь идет о проведении реформы фитосанитарного контроля. Она представляет собой делегирование полномочий проведения фитосанитарных исследований от государственных лабораторий частным, а также разрешение смешивания (хотя бы на данном этапе) зерновых партий в портах и линейных элеваторах при отгрузке зерна на экспорт.

### Что даст Украине смешивание экспортных партий зерна в портах и на линейных элеваторах?

- Увеличит пропускную способность портовой инфраструктуры
- Повысит конкурентоспособность украинского зерна в мире
- Позволит оставлять добавочную стоимость внутри страны, что положительно скажется на ликвидности производителей
- Оптимизирует работу элеваторов

**В чем проблема со смешиванием сегодня?** На сегодняшний день учет, прием, хранение и отгрузка зерна проводятся исключительно в соответствии с ГОСТами и отдельно по классам. При этом, учитывая, что на мировых рынках принято разделять зерно на продовольственное и некондиционное (фураж), практически все покупатели требуют определенные показатели качества, достигнуть которые возможно только путем смешивания классов. Таким образом, из-за невозможности выполнить отдельные требования покупателей, приходится идти на уступки в цене, от чего теряют все — от производителя до государства в целом. Для примера, украинское зерно различных классов вывозится в другие страны, где нет ограничения на экспорт. Далее формируется партия необходимого качества и перепродается покупателю.

Со слов трейдеров потери страны в таком случае могут составлять от 5 до 10 \$ на тоне. Итого, по самым скромным расчетам, рынок теряет до 100 млн \$ ежегодно.

Украина должна научиться ориентироваться на потребности покупателя и на мировой рынок, поскольку именно покупатель создает входящую ликвидность рынка. Соответственно, для формирования экспортных партий зерна и ведения фактического учета необходимы изменения в инструкции по учету зерна.

Министерство аграрной политики и продовольствия Украины изначально было не против смешивания в портах, но выступало против смешивания на линейных элеваторах, ведь могли возникнуть трудности у мукомолов. По мнению представителей Минагропрода, ранее не были учтены ни интересы отечественной перерабатывающей отрасли, ни продовольственная безопасность государства. А это, в первую очередь, соблюдение требований для производства муки, а также — продовольственная пшеница высокого качества. В связи с этим даже была создана рабочая группа по подготовке Регламента по хранению зерна.

На самом же деле, что иллюстрирует данная проблема? Государство так и не научилось считать выгоду от внедрения регулирования, причем для всех участников рынка. Очень интересно будет увидеть расчёты: сколько государству будет стоить то, чтобы оставлять добавленную стоимость на сотни миллионов долларов. Тогда может и легче будет принять решение, что проще поменять регулирование в нескольких отраслях, чем недополучать прибыль на столь высококонкурентных рынках.

**Реформа фитосанитарного контроля** По мнению участников зернового рынка, одними из главных помех на пути украинского зерна является монополия государства на проведение фитосанитарной экспертизы и неурегулированные условия для формирования экспортной партии зерна, в частности его смешивание. Для решения вопроса был подготовлен и 15 июля 2016 года зарегистрирован проект Закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины касательно порядка проведения фитосанитарной экспертизы и приведения законов в соответствие с международными фитосанитарными стандартами» (№4009а).

Главной новизной проекта является уполномочивание частных лабораторий проводить осмотр с отбором проб и непосредственной экспертизы. Такой подход, в целом, соответствует международной практике и позволяет существенно снизить как время на проведение экспертизы (частные лаборатории не лимитированы графиком работы с 9 до 18), так и потенциальную коррупционную составляющую (когда искусственная задержка с выдачей результата вынуждает экспортера выбирать: штраф за простой или взятка).

Вместе с тем, невзирая на позитивную идею проекта 4009а ликвидировать госмонополию на экспертизу, способ ее реализации имеет ряд существенных недостатков.

Во-первых, стремление способствовать бизнесу не должно снижать уровень безопасности. Базовым документом ЕС, который необходимо брать за основу по этому вопросу, является Директива 2000/29, посвященная защитным мерам против занесения организмов, вредных для растений или растительных продуктов, и их распространения. Согласно статье 2 этой Директивы уполномочивание в виде делегирования выполнения задач по обеспечению фитосанитарной безопасности возможно, если у субъекта, которому такое делегирование предоставлено, отсутствует конфликт интересов. К сожалению, в соответствующих предложениях закона такое требование отсутствует.

Во-вторых, проектом предусмотрено, что не только первичная, но и повторная (арбитражная) экспертиза может быть предметом уполномочивания. Такой подход излишне либерален и рискован.

В существующих реалиях Украины вопрос делегирования права на арбитраж является явно преждевременным. Тем более, что вопрос арбитража практически все страны ЕС оставляют за государственными органами.

В-третьих, у проекта есть и иные недостатки, в частности в терминологии, процедурах и прочих нормах. Как, например, норма о том, что забрать право на проведение экспертизы у уполномоченных лабораторий при несоответствиях международным стандартам в сфере карантина возможно, только если будет получена нотификация страны-импортера. Эта норма сформулирована так, что позволяет безнаказанно нарушать еще до нотификации. Идея проекта по делегированию очень правильная и своевременная, вместе с тем, необходимо учесть существующие риски, иначе такой подход принесет больше вреда, чем пользы.

Также нужно понимать, что в связи с тем, что Украина достаточно активно торгует со специфическими по своим фитосанитарным требованиям рынками, реформа делегирования должна пройти в кратчайшие сроки. Это позволит окончательно сформировать четкую и понятную политику в отношении фитоконтроля, а это прямой путь к признанию Украины, как надежного торгового партнера.