



Система ринкового контролю за безпечністю і якістю харчової продукції за участю саморегульвних організацій

(пояснення до схеми, яка знаходиться в кінці документу)

1. Міжнародна нормативна база

В основі національної системи ринкового контролю за безпечністю і якістю харчової продукції лежить принцип гармонізації української законодавчо-нормативної бази та практик діяльності інститутів громадянського суспільства з міжнародними стандартами.

З одного боку, гармонізація має бути забезпеченою на рівні національної законодавчо-нормативної бази, яка представлена законами України, постановами Кабінету Міністрів України, наказами центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ), у тому числі Міністерства економіки та торгівлі України, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Держспоживслужби. Процес гармонізації законодавчо-нормативної бази України на рівні органів виконавчої влади передбачений планом дій на виконання Угоди про асоціацію "Україна-ЄС" (станом на грудень 2018 року виконаний на 11%).

В результаті гармонізації української законодавчо-нормативної бази з міжнародною в Україні буде сформовано таке саме законодавчо-нормативне поле у сфері забезпечення безпечності і якості продукції харчування, як і в провідних країнах світу, в першу чергу в ЄС.

З іншого боку, гармонізація з міжнародними вимогами має бути проведеною на рівні підприємств, продукція яких має відповідати міжнародним стандартам.

Міжнародна законодавчо-нормативна база і поле міжнародних стандартів – це не одне й те саме. Коло норм, які зазначені у міжнародних стандартах, набагато ширше за ті норми і правила, дотримання яких вимагає законодавчо-нормативна база. І саме дотримання цих норм і правил, є сферою самоорганізації суспільства, яка може здійснюватися, у тому числі, у формі галузевого саморегулювання.

2. Інструменти нормування і контролю на рівні держави

На кожному рівні управління – суспільством, територіями, галузями, інститутами громадянського суспільства, підприємствами і організаціями – існують дві складові системи управління: 1) нормативна документація і 2) процедури контролю за її дотриманням.

На рівні національної системи управління документами, якими встановлюються норми, обов'язкові до виконання, є закон, постанова Кабінету Міністрів України і накази центральних органів виконавчої влади, у тому числі Міністерства аграрної політики і продовольства України і Держспоживслужби. Інструментом контролю за порушення норм законодавчо-нормативної бази є діяльність судової гілки влади, яка встановлює факти порушення законодавства і визначає ступінь і форми покарання за відповідні порушення на вимогу потерпілої сторони.

До останнього часу центральні органи виконавчої влади здійснювали перевірки суб'єктів господарювання на предмет дотримання норм чинної законодавчо-нормативної бази на основі плану перевірок, процедур позапланових перевірок та призначення штрафів та інших покарань за порушення встановлених норм і правил. Така практика мала великий корупційний потенціал і спонукала до введення мораторію на перевірки, який регулярно продовжується, починаючи з 2014 року (прийнятий разом з бюджетом на 2019 рік).



Останнім часом Держспоживслужба практикує проведення перевірок за зверненням громадян. Це є певним віддзеркаленням процедур судової гілки влади. Однак така практика не відповідає принципам сучасного ринкового контролю і нагляду і має бути реформованою: у разі порушення прав споживачів та інших суб'єктів господарювання справи має розглядати суд і призначати відповідне покарання.

3. Реформування радянської системи забезпечення безпеки і якості продукції

В минулі часи система державного управління простягалася аж до рівня окремого підприємства. Відповідно, ієрархія системи управління включала в себе систему затвердження державних стандартів, технічних умов на продукцію, техніко-технологічних регламентів підприємств. З переходом до ринку "нижня межа" системи державного управління була зафіксована на рівні центральних органів виконавчої влади. Також зафіксованою виявилася "нижня межа" нормативних документів. Обов'язкові міжнародні вимоги до безпеки і якості продукції тепер набувають вигляду технічних регламентів і інших вузькопрофільних документів, які затверджуються наказами центральних органів виконавчої влади.

Однак в деяких технічних регламентах все ще лишаються надмірні вимоги щодо використання і колишніх радянських і знов створених державних стандартів. **І саме це є предметом дерегуляції.**

Інші нормативні документи: технічні умови, галузеві стандарти, техніко-технологічні регламенти виробництва на підприємствах вже виведені з-під дії національної нормативно-правової бази. **Однак це не означає, що такі документи скасовані взагалі!** Компетенція з унормування вимог до виробництва безпечної і якісної продукції і здійснення нагляду за дотриманням відповідних норм перенесена на рівень самоорганізації суспільства, у тому числі системи галузевого саморегулювання.

4. Технічні комітети

В основі системи стандартизації лежить діяльність технічних комітетів, які складаються з провідних науковців і працюють за напрямками (темами). Фахівці технічного комітету формують галузеві стандарти, відстежують зміни в галузі і мають регулярно переглядати стандарти для того, щоб вони враховували всі останні новації і не ставали тормозом для розвитку підприємств.

Із скасуванням державної системи стандартизації робота технічних комітетів "зависла у повітрі". Не маючи статусу юридичної особи, технічні комітети почали "шукати притулок" в різних підприємствах, установах і організаціях.

Діяльність технічних комітетів є професійною і потребує суттєвих затрат часу висококваліфікованих спеціалістів. Однак фінансово-економічна і правова основа діяльності технічних комітетів лишається нерозвиненою і фактично блокується.

Завдання галузевого саморегулювання полягає також і в тому, щоб **зміцнити потенціал технічних комітетів** і надати їм належний економічний, матеріально-технічний і ресурсний статусу

5. Галузеві стандарти

Галузеві стандарти є нормативними документами на своєму рівні системи управління сучасним громадянським і ринковим суспільством. Як і документи більш високих рівнів, вони мають розглядатися виключно в парі із процедурами контролю за їхнім дотриманням.



Розробкою галузевих стандартів і процедур контролю можуть займатися різні установи, підприємства і організації, у тому числі галузеві асоціації: в рамках своєї статутної діяльності, на основі договорів, на основі норм відповідного закону (у разі, якщо такий буде прийнятий).

Для здійснення саморегулювальної діяльності галузеві асоціації також можуть використовуватися норми щодо саморегулювання, які містяться в чинних законах України: "Про торгово-промислові палати", "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність", "Про оптові ринки сільгосппродукції" тощо.

Технічні комітети сьогодні працюють на базі державних підприємств, науково-дослідних інститутів, вищих навчальних закладів, приватних підприємств та громадських організацій. Така практика є дещо "неповноцінною", оскільки не передбачає формування і реалізацію доповнюючих процедур контролю за дотриманням стандарту. Певною мірою цей недолік може бути компенсований на рівні норми ліцензійних договорів про отримання стандарту. Також до перевірки дотримання стандартів, опрацьованих технічними комітетами можуть бути залучені організації з оцінки відповідності. Однак на практиці цього сьогодні зазвичай не відбувається.

Система лишається деформованою: технічні комітети не мають ресурсу для повноцінної праці, стандарти у них лишаються "лишаються на руках" , інтерес до стандартів з боку підприємств незначний, автори стандартів до розробки процедур контролю за їх дотриманням, як правило, не залучаються, діяльність органів з оцінки відповідності не набула необхідного обсягу і змісту.

5. Стандартизація на рівні підприємства

З одного боку, підприємства можуть самі встановлювати власні корпоративні стандарти з врахуванням міжнародних стандартів і засвідчувати їх відповідність нормативним документам через механізм оцінки відповідності, у тому числі з виданням сертифікатів і інших знаків довіри.

З іншого боку, для типових продуктів, технологічних і управлінських процедур підприємств стандарти і процедури контролю за їхнім дотриманням ("оцінка відповідності") можуть встановлювати галузеві асоціації. Фактично, у такому випадку оцінку на відповідність міжнародним стандартам отримує не корпоративна технологічна процедура кожного окремого підприємства, а "галузевий стандарт" відповідної асоціації. Це є економією коштів, розвитком і оптимізацією системи управління безпечністю і якістю продукції в межах галузі.



Схема трансформації системи контролю за безпекою і якістю продукції харчування
(від державно-адміністративної до ринкової)

