



Проект

"Зміцнення спроможності галузевих асоціацій до аналізу політики дерегуляції і розвитку саморегулювання у сфері безпечності і якості аграрної продукції"

Звіт за 2 етап

Пункт 2.3.1.

Розділ "Унормування діяльності саморегулювальних організацій" проекту документу "Концепція розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання".

В процесі написання документу "Концепція розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання" виявилось доцільним питання унормування діяльності саморегулювальних організацій викласти в розділах "Конституційні засади", "Правове підґрунтя" та "Гармонізація":

Конституційні засади

Стаття 6 Конституції України встановлює, що державна влада здійснюється на засадах її поділу на законодавчу, виконавчу та судову. Стаття 19 покладає, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. А органи державної влади та місцевого самоврядування зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Статтею 7 Конституції України визнається і гарантується функціонування місцевого самоврядування в Україні і надалі деталізується в нормах Розділу XI. В Статті 140 зазначено, що місцеве самоврядування є правом територіальної громади самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України.

На відміну від місцевого самоврядування, визнання і гарантування галузевого саморегулювання на рівні Конституції не позначене. Однак з огляду на норми Статті 5, де сказано, що ніхто не може узурпувати державну владу, норми Статті 19, де зазначено, що ніхто не примушений робити те, що не передбачено законодавством, та на основі прецеденту місцевого самоврядування, яке визнає за територіальною громадою право самостійно вирішувати питання в межах своєї компетенції в рамках чинного законодавства України, можна визначити галузеве саморегулювання як право галузевої спільноти встановлювати норми та правила в межах чинного законодавства, які не суперечать чинному законодавству України і є добровільними для прийняття та виконання суб'єктами господарювання.

Такий статус галузевого саморегулювання підтверджується Статтею 5 Господарського кодексу України "Конституційні основи правопорядку у сфері господарювання", де зазначено, що правовий господарський порядок в Україні формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів.

Правове підґрунтя

В рамках чинного законодавства України існує низка опцій щодо правового формату організацій галузевого саморегулювання у сфері виробництва аграрної та харчової продукції, яка в загальному випадку ділиться на два класи: використання рамкових законів та адаптація



саморегульованої діяльності до норм галузевих законів, які містять положення щодо саморегулювання.

До рамкових законів, в межах яких можлива реалізація саморегулювання відносяться:

- Закон України "Про громадські об'єднання", який, хоча й не поширюється на саморегульовані організації як такі, проте надає можливість юридичним особам об'єднуватися для задоволення своїх економічних інтересів, до яких, зокрема, відноситься і посилення позицій на ринку за рахунок надання гарантій споживачу через дотримання саморегульованих стандартів та згоду на проведення незалежного контролю;
- Закон України "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", який в Статті 5 припускає можливість визнання саморегульованими організаціями (непідприємницькими товариствами) для захисту прав та законних інтересів своїх членів;
- Закон України "Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності", який також стосується роботодавців і Статтями 19 та 20 надає профспілкам можливість перенесення норм горизонтальних (в першу чергу) та галузевих стандартів на рівень колективних договорів;
- Закон України "Про торгово-промислові палати в Україні", який в Статті 11 взагалі визнає методичні та експертні документи торгово-промислових палат, якими, зокрема, можуть бути галузеві саморегульовані стандарти, обов'язковими для застосування на всій території України.

Серед галузевих законів, які стосуються сфери виробництва аграрної та харчової продукції і надають можливість саморегулювання, можна віднести:

- Закон України "Про оптові ринки сільськогосподарської продукції", асоціація яких за умови об'єднання не менше 50% оптових ринків може набути статусу саморегульованої організації і встановлювати нормативи щодо продукції, яка поставляється виробниками на такі ринки;
- Закон України "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність", який передбачає можливість надання статусу саморегульованої організації всеукраїнській громадській професійній організації, яка об'єднує суб'єктів дорадчої діяльності і може трактувати як саморегульовані стандарти методичні документи, спрямовані на забезпечення безпечності та якості продукції;
- Закон України "Про землеустрій" також має певний потенціал для запровадження галузевого саморегулювання на рівні окремих фахівців-землевпорядників, які можуть бути зобов'язаними дотримуватися при виконанні землевпорядних робіт екологічних та інших стандартів, що впливають на безпечність та якість продукції.

Отже, окрім власне норм Конституції та Господарського кодексу, в Україні існує досить широкий спектр можливостей для того, щоб обирати оптимальний законодавчий формат для тієї чи іншої саморегульованої діяльності, спрямованої на забезпечення безпечності та якості аграрної та харчової продукції.

Гармонізація

Розвиток галузевого саморегулювання може йти різними шляхами. Можна просто "підбирати" нормативні документи, чи їхні проекти, від підтримки яких відмовилася влада проте вони містять раціональне зерно і є затребуваними галузевою спільнотою. Можна обмежитися простою заміною обкладинки, змінивши на ній реквізити державних органів на дані галузевої асоціації чи іншого суб'єкту, як це робиться при формуванні національної бази стандартів. Можна перекласти відповідний міжнародний стандарт і послуговуватися ним як саморегульованим документом (у тих випадках, коли це дозволяється авторським правом).



В рамках даної концепції при формуванні саморегульвних документів пропонується не винаходити велосипед, натомість створюючи оригінальні документи на основі глибокої гармонізації, визначати кожен раз які саме положенням саморегульвного документу відповідають конкретним нормам наступної множини нормативних документів:

1) чинна законодавчо-нормативна бази України:

- закони України (якнайширший спектр галузевих і горизонтальних законів),
- постанови Кабінету Міністрів України (якнайширший спектр галузевих і горизонтальних питань),
- накази Міністерства аграрної політики і продовольства України (профільна нормативна база),
- накази Міністерства охорони здоров'я України (профільна нормативна база),
- накази Міністерства екології та природних ресурсів України (профільна нормативна база),
- накази Міністерства економічного розвитку і торгівлі (горизонтальна нормативна база);

- накази Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів і захисту споживачів (профільна нормативна база),

2) директиви ЄС:

- в рамках імплементації Угоди про асоціацію "Україна-ЄС",
- в оригіналі (EUR-Lex);

3) документи міжнародних систем стандартизації (опційно, перелік не вичерпний):

- ISO (International Organization for Standardization),
- EN (European Committee for Standardization),
- Codex Alimentarius (Food and Agriculture Organization of the United Nations, World Health Organization of the United Nations),
- UNECE (United Nations Economic Commission for Europe),
- GlobalGAP (Good Agricultural Practice),
- ICAR (International Committee for Animal Recording),
- GMP+ (Good Manufacturing Practices),
- IPPC (International Plant Protection Convention),
- OECD (Organization for Economic Co-operation and Development);

4) вітчизняні стандарти (у разі доцільності):

- гармонізовані зі стандартами ISO, EN, ЕЭК ООН, UNECE тощо,
- негармонізовані документи ДСТУ, ГОСТ тощо;

5) документи із запровадження системи HACCP:

- документи Codex Alimentarius "General Principles of Food Hygiene, CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997), amended 1999", "Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP) System and Guidelines for its Application, Annex to CAC/RCP 1-1969, Rev. 3 (1997),
- стандарт ISO 22.000-2005 "Системи управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги",
- директива ЄС 93/43/ЄЕС "Про гігієну харчових продуктів",
- наказ Мінагрополітики України № 590 від 01.10.2012 "Про затвердження вимог щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (HACCP)",



- ДСТУ 4161-2003 Системи управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги.

Для кожної саморегульованої процедури галузевої асоціації має бути складений чек-лист, в якому зазначено які саме положення відповідних офіційних документів і галузевих стандартів гармонізовані між собою безпосередньо на рівні їх тексту.

Саме гармонізація галузевих самоврядних документів з повним масивом вітчизняної законодавчо-нормативної бази та документальне підтвердження відповідності продукції і виробничих процесів міжнародним стандартам різних систем зможе надати виробнику необхідну впевненість в своїх діях, знижувати ризики кредитування і надходження інвестицій.

Прискорений розвиток галузевого саморегулювання в запропонований даною концепцією спосіб є найдешевшим способом встановлення довіри до продукції українського виробника на вітчизняному ринку та у світі, зміцнення національного експортного потенціалу.