



КОНЦЕПЦІЯ **розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання**

Документ розроблено в рамках виконання проекту ГО "Аналітичний центр АСУ" "Зміцнення спроможності галузевих асоціацій до аналізу політики дерегуляції і розвитку саморегулювання у сфері безпечності і якості аграрної продукції" за Грантовою угодою No.ARDS-G1-09 (термін дії 21.11.2017 – 21.05.2018)



ЗМІСТ

Вступ	3
Конституційні засади	4
Зміст галузевого саморегулювання	4
Мета галузевого саморегулювання	4
Структура норм галузевого саморегулювання	5
Міжнародний досвід	5
Правове підґрунтя	5
Саморегулівний документ	6
Гармонізація	7
Контроль	9
Шляхи реалізації	10
Вимоги до саморегулівних організацій	11
Інфраструктура	11
ІТ-підтримка	12
Фінансово-економічний механізм	12
Прецеденти	13
Заклучні зауваження	14



Створення цього документу стало можливим завдяки підтримці американського народу, наданій через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) у рамках проекту «Підтримка аграрного і сільського розвитку». Ця публікація відображає думку її авторів та не обов'язково є офіційною точкою зору USAID чи Уряду США. Докладніше про проект USAID «Підтримка аграрного і сільського розвитку»: <https://www.facebook.com/usaids.ards/>



Вступ

Про необхідність розвитку галузевого саморегулювання в Україні наголошується вже давно. Однак жодна спроба врегулювати це питання на рівні закону до сих пір не увінчалася успіхом. Разом з тим, починаючи з 2014 року українська держава активно проводить політику дерегуляції, скасовує нормативні акти, спрямовані на занадто детальну регламентацію господарської діяльності та виробничих процесів.

В першу чергу скасовуються державні регуляторні акти, які стосуються виробництва харчової продукції. Складається враження, яке нерідко підтверджує життя, що економічне життя занурюється у хаос та невизначеність. Питання про те, що робити надалі: відновлювати контроль держави, переносити контрольні функції держави на рівень галузевого саморегулювання чи шукати принципово інший вихід лишається відкритим.

Прецедент "хаотизації" економічного життя в результаті відходу держави від управління вже існує. Свого часу, наприкінці 1980-х років, держава прийняла принципове рішення про відмову від втручання у справи підприємств, суб'єктів господарювання. Тепер, 30 років поспіль, вона робить наступний крок на шляху до повноцінного ринку – відходить від диктату на рівні галузевих норм та правил.

Надання підприємствам можливості дотримуватися або не дотримуватися технологій виробництва, свобода мати чи не мати технологічну документацію мало наслідком затяжну амортизаційну кризу, примітивізацію бізнесу, унеможливлення інновацій та інвестицій. Процес відходу держави з рівня галузевої регламентації може стати не менш драматичним і мати не менш руйнівні наслідки. Однак в інших країнах світу держава, зазвичай, не вдається до занадто детального регламентування бізнесу, а контроль за якістю та безпечністю продукції при цьому залишається досить жорстким. Тож Україні теж варто знайти адекватні механізми самоорганізації бізнесу для того, щоб забезпечити відповідальність виробника та безпеку споживача за умови гарантування свободи виробника та конкуренції на ринку.

Відповідь на те, яким чином має бути організоване господарське життя за умов обмеження ролі держави в діяльності підприємства, на етапі відмови держави від втручання у справи підприємства надали Конституція, Цивільний та Господарських кодекси та міжнародний досвід. Ці ж самі інструменти мають бути використані і на етапі відходу держави з галузевого рівня. З урахуванням, звичайно, положень Угоди про асоціацію "Україна-ЄС", які суттєво спрощують і прискорюють вирішення завдання розвитку національної інфраструктури забезпечення безпечності та якості продукції і виробництва.

Концепція розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання, створена в рамках проекту "Зміцнення спроможності галузевих асоціацій до аналізу політики дерегуляції і розвитку саморегулювання у сфері безпечності і якості аграрної продукції", підтриманого проектом "Агросільрозвиток", фінансованого USAID, є першою спробою вирішити питання запровадження галузевого саморегулювання в аграрній сфері України у спосіб, відмінний від прийняття закону. Концепція фіксує засади, принципи та організаційно-фінансові механізми розвитку галузевого саморегулювання, яке реалізується при безпосередній участі галузевих асоціацій, і пропонує їх для використання галузевими асоціаціями. Формування консенсусу навколо запропонованого документу сприятиме підвищенню безпечності і якості продукції українського виробника, зміцненню його авторитету на вітчизняному і міжнародних ринках.



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.

Статтю 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.

Зміст галузевого саморегулювання

Зміст галузевого саморегулювання полягає у:

- формуванні внутрішніх галузевих нормативних документів на основі консенсусу, досягнутого у колі профільних суб'єктів господарювання, їх професіональних об'єднань та фахівців,
- визначенні процедур незалежного контролю за дотриманням положень таких нормативних документів,
- визнанні суб'єктами господарювання нормативних документів і наданні згоди на здійснення незалежного контролю за дотриманням положень нормативних документів, у тому числі на поширення інформації про стан дотримання положень нормативних документів та застосування санкцій.

Мета галузевого саморегулювання

Основною метою галузевого саморегулювання є захист прав споживача на безпечну та якісну продукцію. Іншими завданнями, які вирішує галузеве саморегулювання, є диференціація виробників за принципом відповідальності, спрямована на очищення ринку від недобросовісних виробників та постачальників, створення передумов для гарантування якості сировини та проміжних продуктів в ланцюгах доданої вартості, забезпечення відстежуваності продукції, зниження ризиків при надходженні інвестицій.



Структура норм галузевого саморегулювання

Нормативи, якими оперує галузеве саморегулювання, в загальному випадку розділяються на дві категорії: норми, які є спільними для низки галузей (горизонтальні) та специфічні вимоги до продукції і її виробництва для конкретної галузі (галузеві нормативи).

Прикладом галузевих норм є вимоги до зберігання пестицидів, ідентифікації тварин, маркування продукції, виробленої з натурального молока, утримання худоби, обробки ґрунтів тощо. Прикладом горизонтальних норм є вимоги до безпеки праці, ведення бухгалтерського обліку, охорони навколишнього середовища, систем управління якістю, підвищення кваліфікації персоналу тощо.

Міжнародний досвід

В міжнародному середовищі нормативи та правила для суб'єктів господарювання зазвичай встановлюють два типи організацій: організації стандартизації та галузеві асоціації. Саме вони пересвідчуються у відповідності виробничих процесів чи параметрів продукції встановленим нормам та правилам і видають відповідні ліцензії чи сертифікати, які підтверджують факт дотримання виробником відповідних норм та правил.

На даний час система стандартизації, у тому числі у сфері аграрної та харчової продукції, в міжнародному середовищі лишається неуніфікованою. Існує досить велике розмаїття національних та міжнародних організацій, які встановлюють свої системи стандартів для тих чи інших сфер, продуктів та виробничих потужностей. В орбіті таких організацій працюють технічні комітети стандартизації, які оперативно транспортують останні досягнення науки та техніки на рівень стандартів. Організації стандартизації надають інформацію про стандарти та здійснюють сертифікацію продукції та/або виробників у відповідності до таких стандартів.

Самоврядна діяльність міжнародних та національних галузевих асоціацій має дещо інші акценти. Активність галузевих асоціацій, в першу чергу, спрямована на взаємодію з урядами в питаннях формування галузевої регуляторної бази. Також галузеві асоціації беруть активну участь у контролі за дотриманням регуляторних норм. Окрім того, галузеві асоціації, на відміну від організацій стандартизації, зазвичай ведуть широку освітню діяльність, у тому числі з питань регуляторних обмежень, стандартів, усталених та добросовісних практик, запровадження інновацій.

Не досягнута в міжнародному середовищі на даному етапі також і єдність в підходах до визначення співвідношення між регуляторною базою органів державної влади та наддержавних договірних утворень і множиною регуляторних актів неурядових організацій (public organizations, NGO), до яких відносяться офіційні документи міжнародних і національних організацій стандартизації, кодекси добросовісної та усталеної практики та інші саморегулятивні документи.

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 саморегулятивної 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 саморегулювальні 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 саморегулювальних стандартів та згоду на проведення незалежного контролю;
- низка законів у сфері соціального партнерства: "Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності", який в Статті 5 припускає можливість визнання саморегулювальними організаціями (непідприємницькими товариствами) для захисту прав та законних інтересів своїх членів; "Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності", який також стосується роботодавців і Статтями 19 та 20 надає профспілкам можливості перенесення норм горизонтальних (в першу чергу) та галузевих стандартів на рівень колективних договорів; "Про соціальний діалог", Стаття 8 якого передбачає узгоджувальні процедури та колективні переговори з укладання колективних договорів та угод; "Про колективні договори і угоди", в Статті 5 якого зазначається про обов'язковість умов колективних договорів і угод для підприємств, на які вони поширюються.
- 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 саморегулювальні стандарти, обов'язковими для застосування на всій території України.

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

- Закон України "Про оптові ринки сільськогосподарської продукції", який надає можливість асоціації набути статусу саморегулювальної організації і встановлювати нормативи щодо продукції, яка поставляється виробниками на такі ринки, за умови об'єднання не менше 50% оптових ринків;
- Закон України "Про сільськогосподарську дорадчу діяльність", який передбачає можливість надання статусу саморегулювальної організації всеукраїнській громадській професійній організації, яка об'єднує суб'єктів дорадчої діяльності і може трактувати як саморегулювальні 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 саморегулювальної діяльності, спрямованої на забезпечення безпечності та якості аграрної та харчової продукції.

Саморегулювальний документ

Саморегулювальний документ зазвичай містить вимоги про продукту та/або технологічних процесів її виробництва, у тому числі управлінських. В залежності від змісту він може називатися "стандартом", "настановою", "вимогами", "технічними умовами", "належною практикою" тощо. В документі варто зазначити сферу застосування, надане визначення термінів, якими оперує саморегулювальний стандарт, наведений опис об'єкту, якого стосується документ, описані ключові параметри предмету саморегулювання. Всі ці розділи можуть бути надалі структурованими в залежності від складності та багатовимірності предмету саморегулювання.



Ядром саморегульованого документу є опис вимог, які висуваються до предмету саморегулювання – продукту, процесу, фактору виробництва тощо. В саморегульованих документах, які стосуються безпечності та якості продукції чи процесів, мають бути наведені відповідні критерії якості та безпечності.

Окремий розділ документу потрібно присвятити опису процедур контролю за дотриманням кожного з критеріїв та вимог, встановлених саморегульованим стандартом. Тут же мають бути описані методи відбору зразків, методика проведення досліджень, вимоги до обладнання, процедури контрольних вимірювань, правила обробки результатів досліджень, стандарти оформлення результатів перевірки тощо.

Окрема увага в документі варто приділити питанням маркування, яке має засвідчувати відповідність продукції саморегульованим стандартам. Маркування може свідчити про застосування тих чи інших саморегульованих процедур і стосуватися, у тому числі, географічних назв.

Галузева саморегульована процедура в залежності від обставин також може містити елементи горизонтальних стандартів: вимоги до збереження навколишнього середовища, соціальні стандарти, у тому числі вимоги до безпеки та охорони праці.

В документі зазвичай надаються посилання на законодавчо-нормативні та інші офіційні документи, пов'язані з предметом саморегулювання.

Серед атрибутів саморегульованого документу варто зазначити код стандарту, назва саморегульованої організації, яка ініціювала розроблення документу і забезпечує його підтримку, авторський колектив розробників стандарту, дата чергового перегляду документу, інформація про облік стандарту як активу галузевої асоціації тощо.

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 саморегульованих документів пропонується не винаходити велосипед, натомість створюючи оригінальні документи на основі глибокої гармонізації, визначати кожен раз які саме положенням саморегульованого документу відповідають конкретним нормам наступної множини нормативних документів:

1) чинна законодавчо-нормативна база 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 безпеки 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, ЕЖ 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 безпекою 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 безпекою харчових продуктів (HACCP)",
 - ДСТУ 4161-2003 Системи управління безпекою харчових продуктів. Вимоги.

Для кожної саморегульованої процедури галузевої асоціації варто скласти 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.



Контроль

Формування формалізованих процедур діяльності і процедур контролю за дотриманням таких процедур, у тому числі із застосуванням санкцій за його наслідками, є невід'ємною частиною будь-яких систем управління – як на державному, так і на інфраструктурному та корпоративному рівнях.

- На державному рівні в ролі формалізованих процедур, які встановлюють правила діяльності, виступає законодавчо-нормативна база, яку формує законодавча та виконавча гілка влади. Функції контролю покладаються судової владі в особі всіх її складових. Безпосередній контроль за дотриманням положень законодавчо-нормативної бази в сфері цивільних відносин відсутній – існує лише контроль ad hoc, за прецедентами порушення норм. У сфері господарських відносин поряд із контролем ad hoc зберігається і плановий контроль, який існує, у тому числі, у формі надання ліцензій та дозволів. За рахунок відсутності формалізованих процедур ця сфера нерідко виявляється корумпованою і в суспільстві широко поширена думка про необхідність її максимального скорочення.

Процедури контролю за дотриманням чинного законодавчо-нормативного поля регулюються Законом України "Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності" та Законом України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин". Санкції за порушення законодавства встановлюються на рівні Кримінального кодексу (Розділ IV "Злочини проти довкілля"), Адміністративного кодексу (Глава 7 "Адміністративні правопорушення у сфері охорони природи, використання природних ресурсів, охорони культурної спадщини", Глава 9 "Адміністративні правопорушення у сільському господарстві, порушення ветеринарно-санітарних правил", Глава 13 "Адміністративні правопорушення в галузі стандартизації, якості продукції, метрології та сертифікації") та Закону України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин" (Розділ IX "Відповідальність за порушення цього закону, законодавства про харчові продукти та корми").

Оскільки Статтею 3 Закону України "Про основні засади державного контролю (нагляду) у сфері господарської діяльності" передбачений принцип відкритості та прозорості, галузеві громадські організації можуть претендувати на те, щоб брати участь в заходах державного контролю в частині перевірки дотримання положень своїх саморегулювальних процедур в тих частинах, яка гармонізовані з відповідними нормами українського законодавства.

- На рівні підприємства норми законодавства та саморегулювальних процедур мають бути врахованими в корпоративних технологічних та управлінських документах, затверджених наказами керівництва. Контроль за дотриманням корпоративних процедур також здійснюється на основі відповідних корпоративних регламентів. За згодою підприємства самоврядні організації можуть контролювати як дотримання норм галузевих регламентів, так і параметри процедур контролю за дотриманням технологічних регламентів на підприємстві (зокрема, у відповідності до принципів НАССР).

- На рівні організацій галузевого саморегулювання контроль за дотриманням галузевих саморегулювальних процедур відбувається на основі чек-листів щодо контрольних параметрів, критеріїв та вимог, встановлених відповідним галузевим саморегулювальним стандартом.

Саморегулювальним галузевим асоціаціям доцільно встановити трьох-рівневий режим контролю, який передбачає здійснення першої (вступної) перевірки, проведення періодичних планових перевірок та позапланових перевірок, час здійснення яких невідомий для виробників. Вступна перевірка – це власне сертифікація, планові періодичні перевірки являють собою підтвердження сертифікату. Позапланові перевірки, ad hoc, відбуваються у разі надходження скарги та відповідно до втаємниченого графіку саморегулювальної організації.



Методами здійснення перевірок є:

- отримання інформації від підприємств згідно до процедури контролю галузевої асоціації, у тому числі на регулярній основі,
- проведення незалежних аналізів зразків продукції (надісланих виробником, отриманих представником саморегулювальної організації),
- опитування відповідальних осіб та працівників підприємства (дистанційне, особисте),
- виїзна перевірка продукції, виробничого процесу, інших об'єктів регулювання безпосередньо на підприємстві.

В результаті перевірки самоврядна організація формує звіт, в якому зазначається про відповідність об'єкта контролю встановленим нормам та правилам або міститься інформація про виявлені порушення, шляхи і терміни усунення таких порушень.

Санкції за порушення, відмову в усуненні порушень та/або встановлених термінів відновлення дотримання саморегулювальних процедур можуть включати:

- розкриття інформації про порушення положень саморегулювальних документів підприємством,
- накладання штрафних санкцій,
- виключення підприємства з цільової програми стандартизації галузевої асоціації з можливістю відновлення членства та/або без неї.

Саморегулювальний контроль здійснюється за взаємною згодою підприємства і саморегулювальної організації на основі укладеного між ними договору. Дані про результати перевірок оприлюднюються на інформаційних ресурсах саморегулювальної організації.

Шляхи реалізації

Завдання формування масивів саморегулювальних документів навряд чи під силу власне галузевій асоціації. Така робота вимагає певних навичок і вузькопрофільного професіоналізму. Роль галузевої асоціації, перш за все, полягає в створенні умов для розробки галузевої самоврядної документації, підтримки та обслуговування галузевих самоврядних стандартів.

До роботи над формуванням і оновленням галузевих саморегулювальних документів галузеві асоціації мають залучати національні технічні комітети стандартизації або формувати власні технічні комітети, авторські колективи з досвідчених фахівців.

Галузеві асоціації також мають забезпечити проведення навчання та підвищення кваліфікації для керівників та фахівців підприємств щодо змісту самоврядних стандартів, методів та способів перевірки параметрів їх дотримання. Галузеві асоціації можуть надавати послуги з консультування підприємств щодо приведення технологічних процесів у відповідність до самоврядних стандартів, здійснювати незалежний контроль. При необхідності всі ці функції (освіта, контроль, консультування) можуть передаватися галузевими асоціаціями третім особам і організаціям на основі ліцензій.

Галузеві асоціації також мають докласти зусиль для створення в своїй орбіті сучасних акредитованих профільних лабораторій та референс-лабораторій для проведення незалежних аналізів. На початкових стадіях та у разі подальшої необхідності вони можуть користуватися відповідними послугами вже існуючих акредитованих лабораторій.



Вимоги до саморегульвних організацій

Саморегульвні організації, в свою чергу, мають відповідати критеріям та вимогам, які міжнародні директиви та системи стандартизації встановлюють до організацій, що займаються інспектуванням:

- Регламенту ЄС №882/2004 щодо офіційного контролю, який ведеться з метою перевірки відповідності кормовому та харчовому законодавству, а також правилам, що стосуються здоров'я та благополуччя тварин
- Регламенту ЄС №854/2004, який встановлює спеціальні правила для організацій, які здійснюють офіційний контроль за продуктами тваринного походження, призначеними для споживання людиною,
- Стандарту ISO/IEC 17020:2012 "Оцінювання відповідності. Вимоги щодо діяльності різних типів органів, що здійснюють інспектування" (неофіційний переклад ЗД-08.11.22 розроблений і упроваджений Національним агентством з акредитації України).

Статуту саморегульвних організацій мають містити положення, вимоги до яких висувуються згаданими вище документами. Також галузеві організації можуть набувати статусу організацій з оцінки відповідності у відповідності до встановленої законодавством процедури у Національному агентстві з акредитації.

Діяльність саморегульвних організацій відбувається на основі технологічних та управлінських регламентів, затверджених у відповідності до статуту. У випадках делегування функцій з освіти, контролю, консультування та інших операцій, пов'язаних з обслуговуванням стандартів, галузева асоціація послуговується відповідними порядками ліцензування.

Інфраструктура

Національна система галузевого саморегулювання складається з усієї множини галузевих асоціацій, які виявили бажання стати саморегульвними і привели свою діяльність у відповідність до вимог, означених вище. В одній і тій же сфері може діяти довільна кількість самоврядних асоціацій, у тому числі таких, які пропонують саморегульвні процедури для одного й того самого предмету. Таке становище лише сприятиме забезпеченню високих стандартів безпеки та якості продукції і надійному захисту споживача.

Завдання формування системи горизонтальних стандартів в силу їхньої специфіки доцільно покласти на загальнонаціональні інститути і громадські організації, діяльність яких зосереджена на загальних питаннях національного економічного життя. Прикладами таких загальнонаціональних організацій можуть бути Аграрний союз України, Асоціація фермерів та приватних землевласників, Торгово-промислова палата України тощо.

Оптимальною інфраструктурою для захисту, підтримки і розвитку галузевого саморегулювання в Україні може стати міжнародний кластер – договірне об'єднання, в якому приймають участь міжнародні організації стандартизації (це сприятиме підвищенню технологічної культури вітчизняних підприємств і запровадженню інновацій).

Виробники аграрної та харчової продукції залучаються до участі в роботі кластеру через програми стандартизації галузевих самоврядних асоціацій, які розгортають свою діяльність на основі відповідного методичного забезпечення.



Діяльність кластеру відбувається, в основному, у віртуальному просторі. У фізичному вимірі діяльність кластеру може відбуватися на базі центрального офісу та регіональних представництв Торгово-промислової палати України.

ІТ-підтримка

Система національних горизонтальних та галузевих самоврядних стандартів інтегрується на рівні Кодексу ustalених практик, який існує переважно в електронному вигляді. Адміністратор кодексу делегує повноваження з підтримки профільних розділів кодексу галузевим асоціаціям.

Реєстри підприємств – учасників програм стандартизації та бази даних про результати незалежних перевірок дотримання самоврядних стандартів мають вести галузеві асоціації. Дані таких реєстрів та баз даних можуть надаватися користувачам через електронні ресурси, у тому числі загальнонаціональних об'єднань галузевих виробників.

Робочим інструментом кластеру є система Трелло.

Фінансово-економічний механізм

Функціонування системи саморегулювання спрямоване на підвищення якості (а відтак – вартості) активів вітчизняних підприємств.

- *Основним активом* національної системи галузевого саморегулювання є структурована за горизонтальними та галузевими напрямками множина об'єктів інтелектуальної власності: самоврядних процедур із забезпечення безпечності і якості аграрної і харчової продукції, процедур контролю за дотриманням самоврядних процедур, методичних напрацювань в сфері освіти та підвищення кваліфікації, делегування контрольних повноважень, ведення консультаційної діяльності, ІТ-підтримки системи галузевого саморегулювання тощо.

Об'єкти інтелектуальної власності формуються, підтримуються і оновлюються авторськими колективами, до складу яких входять профільні фахівці. Авторські колективи передають об'єкти інтелектуальної власності за ліцензійними договорами галузевим асоціаціям, іншим інститутам та організаціям, які на їх основі забезпечують функціонування галузевого саморегулювання.

Галузеві асоціації, інститути з підтримки горизонтальних стандартів є власниками відповідних нематеріальних активів – об'єктів інтелектуальної власності, які їм передаються авторами на умовах ліцензійних договорів.

Сфера компетенції галузевих асоціацій включає збирання інформації про потребу запровадження регулювання в тому чи іншому напрямі, організації розробки саморегулювних процедур, експлуатації активів (організації навчання, забезпечення контролю, підтримці консультаційної діяльності тощо).

При необхідності галузеві асоціації і інститути з підтримки горизонтальних стандартів можуть делегувати свої функції з навчання, контролю, консультацій третім особам і організаціям на основі проведення попереднього навчання та видачі ліцензій на ведення відповідної діяльності.

- *Система платежів* в рамках системи галузевого саморегулювання включає:

- сплату коштів підприємствами за участь в цільових програмах стандартизації галузевих асоціацій, які спрямовуються на ведення моніторингу, підтримку діяльності авторських колективів, організацію навчання, забезпечення контролю, підтримку консультаційної діяльності, у тому числі з залученням третіх осіб, тощо;



- оплату освітніх, контрольних, консультаційних послуг, які надаються галузевими асоціаціями та/або їхніми ліцензованими агентами за договорами,
- виплату роялті членам авторських колективів з розробки саморегулювних процедур галузевими асоціаціями та інститутами підтримки горизонтальних стандартів, яке ті використовують на моніторинг ситуації в сфері відповідного саморегулювання, підвищення власної кваліфікації, вчасного внесення змін і доповнень до саморегулювних процедур, що враховують останні наукові досягнення, імплементують інновації в саморегулювні процедури.
- Джерела надходження коштів на запровадження системи галузевого саморегулювання в основному повинні мати інвестиційний характер, оскільки запровадження стандартів тісно пов'язане з оновленням активів підприємств.

Брати участь в цільових програмах галузевого саморегулювання на даному етапі можуть, хіба що, середні та великі аграрні підприємства, які мають певний інвестиційний потенціал (прибуток, надлишок обігових коштів) і можуть його використовувати на приведення своєї діяльності та продукції у відповідність до світових стандартів.

Основним джерелом коштів для участі підприємств в програмах саморегулювання мають стати кредити, отримані ними на оновлення технологій чи засобів виробництва та інвестиції, надані підприємству під створення нових виробничих потужностей. Участь підприємства в програмах стандартизації галузевої асоціації варто визначити як обов'язкову умову його кредитування і інвестування.

Також з огляду на велике суспільне значення запровадження галузевого саморегулювання, спрямованого на забезпечення безпечності та якості аграрної та харчової продукції, суттєву частину міжнародної технічної допомоги, яка надходить на цілі розвитку малого та середнього бізнесу, варто спрямувати на забезпечення участі галузевих підприємств в цільових програмах стандартизації галузевих асоціацій. Також варто надати суттєву підтримку власне галузевим асоціаціям і іншим інститутам, які опікуються питаннями запровадження саморегулювних процедур в рамках допомоги, які надає ЄС, USAID та агенції з міжнародного розвитку інших країн в Україні.

Прецеденти

Вище зазначалося, що формування та гармонізація галузевих саморегулювних документів у сфері забезпечення безпечності та якості продукції є предметом діяльності не стільки власне галузевих асоціацій, як фахівців і відповідних технічних комітетів. Однак в рамках проекту для того, щоб більш глибоко розуміти завдання галузевого саморегулювання і методи його реалізації, галузеві асоціації опрацювали наступні галузеві саморегулювні документи:

- Українська корпорація по виробництву м'яса на промисловій основі "Тваринпром":
 - Порядок формування, ведення та видання серії галузевих племінних книг (по видах та породах сільськогосподарських тварин),
 - Галузевий стандарт 'Благополуччя тварин. Свинарство.' (серія галузевих стандартів 'Благополуччя сільськогосподарських тварин'),
 - Галузеві стандарти 'Свині для забою', 'ВРХ для забою' (серія галузевих стандартів 'Сільськогосподарські тварини для забою');
- Асоціація козівників України:
 - Галузевий стандарт 'Благополуччя тварин. Ветеринарно-санітарні вимоги до утримання дрібної рогатої худоби', Галузевий стандарт 'Молоко козяче сире. Гігієна виробництва' (серія галузевих стандартів 'Молоко козяче'),



- Галузевий стандарт 'Продукти переробки з козячого молока. Гігієна виробництва' (серія галузевих стандартів 'Продукти з молока козячого');
- Спілка молочних підприємств України:
- Галузевий стандарт 'Молоко коров'яче сире. Технічні умови' (серія галузевих стандартів 'Молоко коров'яче', прототип ГС 316041796:20018);
- Фумігаційна асоціація:
- Порядок інтегрованого контролю шкідників на внутрішніх елеваторах (серія галузевих стандартів ПестФрі);
- Всеукраїнська асоціація грибовиробників:
- Галузевий стандарт 'Мицелій їстівних грибів субстратний. Технічні умови' (серія галузевих стандартів 'Грунти для культивування їстівних грибів');
- Галузевий стандарт 'Мицелій їстівних грибів посівний зерновий. Технічні умови' (серія галузевих стандартів 'Грунти для культивування їстівних грибів');
- Товариство садівників, дачників та городників України:
- Галузевий стандарт 'Яблука свіжі ранніх термінів дозрівання. Технічні умови' (серія галузевих стандартів 'Фрукти. Яблука');

Ці документи мають відіграти роль пілотних об'єктів при запровадженні в життя концепції розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання в рамках програм стандартизації галузевих асоціацій – учасників проекту.

Заключні зауваження

Сьогодні вже всім зрозуміло, що держава не тільки в Україні, але й у світі не в змозі взяти на себе весь обсяг проблем, які стосуються забезпечення безпечності та якості продуктів харчування. Однак питання про те, де має проходити межа між функціями держави і інститутів громадянського суспільства, лишається відкритим і навколо нього точиться досить гостра дискусія. Зрештою, різні країни вирішують це питання для себе у свій власний спосіб. Хоча загальна тенденція полягає у зміщенні акцентів в бік надання переваги саме інститутам цивільного саморегулювання.

Досить гострою є дискусія про підходи до облаштування галузевого саморегулювання і в Україні. Популярною до сих пір лишається ідея прийняття окремого закону про галузеве саморегулювання, висування вимоги обов'язкового входження підприємств до організацій галузевого саморегулювання. Існує навіть досить репрезентативна кількість випадків запровадження норм щодо професійного та галузевого саморегулювання на рівні закону. Однак жодний з цих прецедентів до сих пір не довів ефективності законодавчого запровадження галузевого саморегулювання.

З огляду на власний досвід та ситуацію, яка складається у світі, ми спробували реалізувати ідею розвитку галузевого саморегулювання в рамках можливостей, які надає чинне законодавство України. Оскільки в основі нашого підходу лежать як загальні конституційні принципи, так і досить розгалужена система норм чинного законодавства, принципи функціонування ринкової економіки та міжнародний досвід, сподіваємося, що прийняття окремого закону про галузеве саморегулювання не перешкодить реалізації саме такої концепції забезпечення безпечності і якості продукції вітчизняного виробника.

Запровадження у життя запропонованого підходу до розвитку галузевого саморегулювання вбачається у поширенні інформації про концепцію розвитку саморегулювання в рамках чинного законодавства та підписання меморандуму між галузевими асоціаціями та іншими інституціями громадянського та ринкового суспільства, які поділяють підходи, викладені в цьому документі.