



Тези до семінару
галузевої асоціації з презентації
Концепції розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання

Вступ: про що йде мова?

1. Держава проводить політику дерегуляції – відмовляється від невластивих їй функцій.
2. В інших країнах світу держава не контролює бізнес безпосереднім чином - там діє система ринкового контролю.
3. В основі ринкового контролю лежить сертифікація – встановлення (і періодичне підтвердження) відповідності продукції і процесів її виробництва встановленим стандартам (плюс дієва система захисту прав споживача).
4. Ситуація з стандартизацією у нас виглядає так:
 - а) держава вже давно майже не фінансує роботи із оновлення стандартів, хоча до останнього часу все ж таки затверджувала стандарти своїми розпорядчими актами. Сьогодні цей останній рубікон перейдено – держава більше не має ніякого стосунку до стандартизації.
 - б) євроінтеграція поставила завдання гармонізації стандартів – ця робота виконується формально, шляхом перекладу обкладинки міжнародного стандарту. Що далі робити з цими стандартами – відомо.
 - в) за дотриманням стандартів ніхто не слідкує
 - г) з квітня 2018 року почав діяти закон про державний контроль в галузі безпеки та якості харчової продукції, який передбачає як планові, так і неочікувані перевірки посадовцями Держсподивслужби. Однак уявлення про те, що і як має перевірятися, виробникам не надане, тож потенціал для корупційних дій і формального здійснення перевірок лишається істотним.
5. Держава не може (і не повинна) забезпечувати реальний контроль над безпекою і якістю продукції. Це справа інших інститутів і організацій. Яких в Україні на даному етапі немає.
6. Однак такі організації мають бути створеними, вірніше процес створення інституцій ринкового контролю знаходиться на початковій стадії. Зокрема, засноване Національне агентство з акредитації, яке має підтверджувати компетенцію органів з оцінки відповідності. Однак його функції нині обмежуються лише декількома ключовими, найбільш загальними міжнародними стандартами.

Роль галузевих асоціацій

7. Галузеві асоціації в Україні, особливо у сфері харчової промисловості, є саме тими інфраструктурними утвореннями, яким варто взяти на себе функції з саморегулювання галузей для забезпечення безпеки та якості продукції вітчизняного виробника.
8. Для забезпечення захисту, єдності та стабільності вони можуть об'єднатися під егідою Аналітичного центру Аграрного союзу України (для методологічного забезпечення) і Торгово-промислової палати як системної інституції з сертифікації і експорту.



Світовий досвід

9. Формуванням стандартів у світі займаються не стільки галузеві асоціації, скільки спеціалізовані інститути стандартизації (міжнародна організація із стандартизації, ФАО, Кодекс аліментаріус тощо), – їх існує велике розмаїття.

10. Організації стандартизації є неурядовими організаціями і практично всі виникали самоврядним чином на вимогу підприємств тієї чи іншої галузі, громадськості, експертів для формування правил гри, які необхідні і виробнику і споживачу. Споживачу – для того, щоб отримати гарантії безпечності і якості (жоден з низ не може у повному обсязі перевірити продукцію, а інколи не знає взагалі, що перевіряти і як, він має справу з безпосередніми фактами порушення прав, коли з'ясує, що продукція чи неякісна, чи шкідлива), Виробнику – для того, щоб утримати позиції на ринках.

9. Тож з урахуванням реальних обставин роль галузевих асоціацій в питаннях стандартизації, спрямованої на забезпечення безпечності і якості продукції – ключова. Саме вони мають запровадити свої власні саморегульвні процедури, які гарантують безпечність і якість продукції і тим самим захищають споживача.

Яким чином це можна реалізувати з точки зору права?

10. Українці звикли за вирішенням всіх проблем звертатися до держави – Верховної Ради, Кабміну, міністерств (МінАПП), відомств (Держспоживслужба). Однак єдиною компетенцією цих органів є а) формування політики – визначення в якому напрямку має рухатися суспільство в тій чи іншій сфері, в даному випадку у сфері виробництва харчових продуктів, б) реалізація визначеної політики шляхом формування законодавчо-нормативної бази (закони, постанови Кабміну, накази міністерств та інших органів виконавчої влади).

11. Після підписання Угоди про асоціацію в 2014 році основним завданням для органів влади є узгодження секторальних політики (стаття 6 Угоди) та гармонізація законодавчо-нормативної бази (з європейською). У 2017 році це завдання виконане на 11%. Попри те, що затверджені стратегії імплементації глави IV Угоди, яка, зокрема, стосується санітарних та фітосанітарних заходів, і глави V, яка стосується секторальних політик, і, зокрема, аграрної політики, до Верховної Ради регулярно потрапляють законопроекти, які йдуть у розріз з європейською практикою, органи виконавчої влади також демонструють інерцію руху в іншому напрямку і інколи роблять кроки, які протирічать положенням Угоди про асоціацію.

12. Сфера безпечності і якості продукції, починаючи з 2014 (а взагалі то з 2008) року зазнала карколомних змін – за цей період зміни та доповнення на імплементацію сучасної системи стандартизації і захисту споживача були внесені практично в кожний галузевий чи профільний закон. Кардинально змінені закони Про метрологію, Про стандартизацію, Про технічне регулювання, Про захист споживача, відкоригована підзаконна нормативна база. Однак цього не досить.

13. Не надто системі зміни законодавчо-нормативної бази остаточно заплутали і виробника, і споживача. Існує безліч не надто узгоджених один з одним законів. Настав час кодифікувати законодавство з технічного регулювання, стандартизації, ринкового нагляду та захисту споживача. Потрібно зібрати всі норми і одному місці та уніфікувати підходи на рівні Кодексу України з технічного регулювання та захисту споживача.



14. Разом для наведення порядку у сфері безпеки та якості продукції не варто чекати прийняття такого кодексу – він не дасть нічого нового, лише полегшить роботу з законодавством. Формувати національну систему сертифікації систему можна вже сьогодні на базі чинного законодавства України.

15. А саме на базі наступних законів:

- а) Конституції України (захист прав споживача – конституційне право прямої дії)
- б) Цивільного та Господарського кодексів України (базові засади цивільних відносин та господарської діяльності),
- в) Комплексу законів про соціальне партнерства, про організації роботодавців, про профспілки, про колективні договори (саморегулювання виноситься на рівень генеральної галузевої угоди, яка обов'язкова до виконання, у тому числі, органами влади)
- г) Про торгово-промислові палати в Україні (методичні напрацювання ТПП обов'язкові до виконання на території України)
- д) про громадські об'єднання (самий демократичний механізм)

В рамках всіх цих законів може діяти галузева асоціація на засадах саморегулювання.

Що таке саморегулювання?

16. Зміст галузевого саморегулювання полягає у:

- 1) формуванні внутрішніх галузевих нормативних документів. Такі документи формуються на основі консенсусу, досягнутого у колі профільних суб'єктів господарювання та фахівців,
- 2) визначенні процедур незалежного контролю за дотриманням положень таких нормативних документів,
- 3) 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.

17. Саморегулювальний нормативний документ міє містити вимоги про продукту та/або технологічних процесів її виробництва, у тому числі управлінських.

18. В залежності від змісту він може називатися "стандартом", "настановою", "вимогами", "технічними умовами", "належною практикою" тощо.

19. В саморегулювальному документі зазначається

- а) сфера застосування,
- б) визначення термінів, якими оперує саморегулювальний стандарт,
- в) опис об'єкту, якого стосується документ,
- г) ключові параметри предмету саморегулювання
- д) тощо



20. Галузеві стандарти розділяються на дві категорії:

- 1) норми, які є спільними для низки галузей (горизонтальні)
- 2) специфічні вимоги до продукції і її виробництва для конкретної галузі (галузеві нормативи).

21. Прикладом галузевих норм є вимоги до зберігання пестицидів, ідентифікації тварин, маркування продукції, виробленої з натурального молока, утримання худоби, обробки ґрунтів тощо.

22. Прикладом горизонтальних норм є вимоги до безпеки праці, ведення бухгалтерського обліку, охорони навколишнього середовища, систем управління якістю, підвищення кваліфікації персоналу тощо.

Гармонізація

23. Для того, щоб не винаходити велосипед і забезпечити дійсно сприятливі умови роботи на ринках вітчизняному виробнику, потрібно самоврядні стандарти галузевих асоціацій від самого початку привоити у відповідність до:

1) чинної законодавчо-нормативної 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) директив ЄС:

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

3) документів 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) вітчизняних стандартів (у разі доцільності):

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



5) документів 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.

24. До написання саморегульованих нормативних документів потрібно залучати фахівців профільних технічних комітетів.

Фінансово-економічний механізм

25. Діяльність із галузевого саморегулювання здійснюється в рамках цільових програм стандартизації. Підприємства - учасники програм стандартизації сплачують цільові внески, які спрямовуються на розробку і підтримку галузевих стандартів, а також на методичне (і представницьке) забезпечення діяльності системи галузевого саморегулювання, у тому числі її ІТ підтримку.

26. Галузеві асоціації (самі або через своїх сертифікованих представників) також надають низку послуг, пов'язаних із галузевим саморегулюванням у напрямках:

- а) освітня діяльність (сучасна система стандартизації, галузевого саморегулювання, щодо окремих стандартів, підвищення кваліфікації тощо)
- б) контрольна діяльність (здійснюється за окремим договором)
- в) консультаційна діяльність – модернізація параметрів продукції, виробничих та управлінських процесів у відповідності до стандартів (за договорами)

27. Послуги галузевих асоціацій із стандартизації (освіта, контроль, консультування) мають стати обов'язковими при отриманні кредитів на техніко-технологічне оновлення підприємства та інвестицій на модернізацію (або створення нових) підприємств. Це знижує ризики кредитора та інвестора.

Контроль

28. Ключовим елементом галузевого саморегулювання, який, власне і виконує функцію захисту споживача, є самоврядний контроль. Він здійснюється за попередньою згодою між підприємством і галузевою асоціацією на основі заздалегідь укладеного договору.

29. Контроль за дотриманням стандартів має дві складові:

- 1) планові перевірки, іншими словами сертифікація і підтвердження сертифікату
- 2) позапланові перевірки які проводяться галузевою асоціацією вибірково та на вимогу споживачів та організацій із захисту прав споживачів.

30. Перевірки можуть проводитися у формах:



- запиту інформації від підприємств (у тому числі на регулярній основі)
- проведення незалежних аналізів зразків продукції (надісланих виробником, отриманих представником саморегулювальної організації самостійно, від сподивача, організацій захисту сподивача),
- опитування відповідальних осіб та працівників підприємства (дистанційне, особисте),
- виїзна перевірка продукції, виробничого процесу, інших об'єктів безпосередньо на підприємстві.

31. Контрольна діяльність галузевої асоціації ведеться на основі договору з підприємством, який передбачає всі ці елементи, а також санкції за перешкоду здійснення незалежного контролю та невідповідність продукції та виробничих циклів стандартам.

32. Перелік санкцій за перешкоди для контролю та невідповідність стандартам включає:

- а) розкриття інформації про порушення
- б) накладання штрафних санкцій,
- в) виключення підприємства з програми стандартизації галузевої асоціації з можливістю відновлення членства та/або без неї.

33. Підписуючи договір підприємство тим самим дає згоду на здійснення незалежного контролю та застосування санкцій.

Чи можна обійтися без цього?

34. Сьогодні український виробник відчуває вимоги стандартизації хіба що при спробах вести експортну діяльність. На внутрішньому ринку вимоги практично відсутні. Єдиним жупелом лишається державний контроль, який досить легко можна обійти (різними способами).

35. Виходячи на міжнародний ринок і не знаючи про правила гри та вимоги до безпечності та якості продукції, український виробник нерідко відчуває себе приниженим. Хоча він стикається не з стільки з упередженим ставленням, скільки з нейтральними та природними вимогами, яким зазвичай майже автоматично відповідають виробники інших країн.

35. Умови дотримання стандартів стануть необхідними на внутрішньому ринку набагато швидше, аніж це очікує вітчизняний виробник харчової продукції. Цьому сприятиме виконання Угоди про асоціацію.

36. Чим раніше українські виробники об'єднуються задля розвитку національної системи сучасної стандартизації, тим більше у них буде шансів утриматися на вітчизняному і закордонних ринках.

Зроблено перший крок!!!

37. На сьогодні в рамках проекту, який виконував Аналітичний центр Аграрного союзу за участю 6 галузевих асоціацій (і 1 технічного комітету стандартизації), розроблений системний підхід до розвитку галузевого саморегулювання.

38. Участь у створеній системі – це **найдешевший спосіб** українського виробника утримати позиції на вітчизняному та міжнародному ринках.