

Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ



Canada



IFC

**International
Finance Corporation**
World Bank Group



Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Робочий документ конференції ІФС
“Реформа системи харчової безпеки:
міжнародний досвід та рекомендації для України”
Звіт призначений для обговорення та започаткування діалогу
серед усіх зацікавлених сторін.

Київ, 18 травня 2009 року



IFC

**International
Finance Corporation**
World Bank Group



Зміст цього звіту захищено авторським правом.

Звіт «Система державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні: на шляху вдосконалення» ні в цілому, ні частково не може бути відтворений, скопійований та поширений в будь-якій формі без посилання на IFC.

IFC підтримує поширення цієї публікації та надає дозвіл на копіювання її частин з метою приватного некомерційного використання, без права на перепродаж, редистрибуцію або створення документів, похідних за змістом чи інформацією. Будь-яке інше копіювання або використання цього документа потребує спеціального письмового дозволу від IFC.

Наведена в цьому звіті інформація надана добровільно задля цілей загального інформування, і IFC, Група Світового банку, Канадське агентство міжнародного розвитку (CIDA), Агентство міжнародного бізнесу та співпраці Нідерландів (EVD), Агентство міжнародного розвитку співпраці Швеції (SIDA) не несуть ніякої відповідальності за будь-яку інформацію, представлену в цьому документі.

Цей звіт не претендує на вичерпне висвітлення порушених у ньому питань та не повинен братися за основу при прийнятті комерційних рішень. З усіх правових питань звертайтеся за консультацією до незалежного юриста.

Уся інформація та матеріали, використані для підготовки цього документа, є власністю й архівом IFC.

© 2009 International Finance Corporation



Зміст

Резюме	4
Що потрібно зробити? Основні положення	6
1. Вступ	8
2. Аграрний потенціал України, несприятливий інвестиційний клімат та потреба у реформі системи державного регулювання безпечності харчових продуктів.....	12
2.1. Звільнення підприємств від надмірного регуляторного тягаря в період кризи: приклад молочної галузі.....	17
2.2. Міжнародні принципи ефективної та дієвої системи регулювання безпечності харчових продуктів	21
3. Оцінка української системи регулювання безпечності харчових продуктів ...	24
3.1. Законодавча база	24
3.2. Загальний огляд системи регулювання безпечності харчових продуктів	25
3.3. Організаційна структура системи державного регулювання безпечності харчових продуктів в Україні	27
4. Найважливіші аспекти реформування системи регулювання безпечності харчових продуктів: застарілі і де-факто обов'язкові стандарти на товари та послуги, обов'язкова сертифікація та перевірки	30
4.1. Стандарти безпечності харчових продуктів.....	30
4.2. Обов'язкова сертифікація харчових продуктів	34
4.3. Система контролю харчових продуктів: перевірки	38
5. Висновки та рекомендації.....	42
Додатки	48
Додаток 1. Перелік основних нормативних актів, якими регулюється господарська діяльність у харчовій промисловості України.....	48
Додаток 2. Порівняльний аналіз українського законодавства з безпечності харчових продуктів та відповідного європейського законодавства.....	50
Додаток 3. Загальні функції контролюючих органів у сфері безпечності та якості продуктів харчування і продовольчої сировини.....	54
Додаток 4. Інституційна структура державних регуляторних органів у сфері харчової промисловості в Україні.....	56
Додаток 5. Зобов'язання перед СОТ: проблеми виконання в Україні	66



Резюме

Сільськогосподарське виробництво та виробництво продуктів харчування були й залишаються значною та невід'ємною частиною української економіки. Україна багата на природні ресурси, що створює надійні засади для розвитку потенціалу аграрного сектора. Проте, попри наявність ресурсів, виробничі показники цієї галузі залишаються доволі низькими.

Незважаючи на певне оздоровлення ситуації впродовж останніх кількох років, експорт продуктів харчування досі не перевищує 25 % загального обсягу виробництва. А у 2005 р. Україна взагалі перетворилася суто на імпортера продукції сільськогосподарства з Європейського Союзу, і виправити такий стан речей вдалося лише нещодавно. Основними причинами переважання імпорту над експортом стали недостатня конкурентоспроможність українських товарів, **недотримання міжнародних стандартів якості та безпечності харчових продуктів**, а також перешкоди в торгівлі, що лежать у правовій та практичній площині. Водночас сільськогосподарське виробництво України залишається галуззю, яка **не повною мірою реалізувала свій інвестиційний потенціал**. Обсяг прямих іноземних інвестицій був би значно більшим, якби не несприятливий інвестиційний клімат та надто великі видатки на здійснення господарської діяльності (відповідно до рейтингів «Ведення бізнесу 2009» Україна посідає 145 місце у списку, до якого ввійшла 181 держава).

З огляду на теперішню економічну кризу, дуже важливо звільнити українські підприємства (особливо ті, що працюють у стратегічно важливих галузях, таких як сільське господарство) від зайвого адміністративного тягаря й реформувати нормативну базу, адже це сприятиме відродженню галузі та підвищить безпечність продуктів харчування для споживачів, що є навіть більш важливим. Так, адаптація системи регулювання у сфері безпеки харчових продуктів до вимог СОТ дозволить на 30 % зменшити витрати на стандартизацію продукції сільського господарства та продуктів харчування, а за умови гармонізації в межах Розширеної угоди про вільну торгівлю між ЄС та Україною економія видатків може сягнути 50 %¹.

Українська система державного регулювання безпечності харчових продуктів нині не відповідає вимогам СОТ, і більшість країн світу її не визнають. Застосування застарілих інструментів регулювання помітно підриває експортний потенціал України, знижує конкурентоспроможність її сільського господарства та харчової галузі. Тож сьогодні Україна може експортувати продукцію тваринництва лише до обмеженого кола країн (переважно це країни СНД та Африки), а експорт молочної продукції до ЄС та інших країн із розвинутою економікою не перевищує 11,6 % її загального експорту.

Чинна система регулювання безпечності харчових продуктів змушує підприємства нести необґрунтовані витрати, проте не гарантує вищих, ніж будь-де, показників здоров'я українських громадян та їхньої безпеки. Провідним у глобальному масштабі принципом, як зазначається у відповідних положеннях СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус, є те, що «такі системи не повинні обмежувати торгівлю більше, ніж це потрібно для досягнення необхідного рівня захисту».

Огляд основних юридичних, нормативних та інституційних моментів, що безпосередньо впливають на безпечність харчових продуктів в Україні, наведений у цьому звіті з метою інформування посадовців, які визначають державну політику в цій сфері, та всіх інших зацікавлених сторін про необхідність гармонізувати цю систему з міжнародною передовою практикою. Цей звіт має таку структуру: у розділі 1 наведено огляд сучасного стану сільськогосподарської галузі та основні риси системи регулювання безпечності в Україні; у розділі 2 аналізуються виробничі показники, розглядаються основні невирішені питання галузі, оцінюється економічний потенціал агробізнесу в Україні; розділ 3 містить огляд нормативно-правової та регуляторної бази в Україні, а також оцінку інституційної структури системи регулювання контролю якості харчових продуктів; у розділі 4 приділено увагу трьом основним напрямам, що потребують реформ: застарілим стандартам на продукцію, обов'язковій сертифікації харчових продуктів та інспекційній діяльності. І, нарешті, в розділі 5 пропонуються детальні рекомендації та заходи, пов'язані з реформами.



¹ Розрахунок економії коштів зроблено на основі «Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement» — остаточного звіту Європейської комісії та Головного директорату ЄС з питань торгівлі, грудень 2007 р.

Що потрібно зробити? Основні положення



Реформування системи регулювання безпеки харчових продуктів в Україні задля її гармонізації з аналогічною системою ЄС з урахуванням кращого міжнародного досвіду — це складна робота, яка, водночас, є стратегічно важливою для розвитку та процвітання країни, що має серйозні конкурентні переваги в аграрній галузі. Вона потребуватиме значної політичної підтримки для запровадження глибоких структурних реформ у правовій, регуляторній та інституційній сферах, а також в інфраструктурі. Нижче наведені напрями, за якими можна швидко розпочати реформування (детальніше про це йдеться в розділі 5).

Відмова від застарілих обов'язкових стандартів продукції та гармонізація системи технічного регулювання із нормами СОТ. Для цього необхідно:

- чітко дотримувати § 299 «Звіту робочої групи з питань вступу України до Міжнародної організації торгівлі. WT/ACC/Ukr/152, 25 січня 2008 р.»²;
- виділити згадку про продукти харчування з прикінцевих положень Закону України «Про стандартизацію», оскільки питання стосовно запровадження стандартів для харчових продуктів регулює Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР³;
- уніфікувати визначення терміна «стандарт», наведеного в Законі України «Про безпеку та якість харчових продуктів», з його ж визначенням, наведеним в Угоді СОТ про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ).

² Згідно з цим параграфом, Україна зобов'язалася, що «...з дати вступу всі існуючі загальнодержавні та регіональні стандарти стануть добровільними, за винятком тих із них, які будуть визначені як технічні регламенти та спрямовані, крім іншого, на захист інтересів національної безпеки, попередження зловживань, захист життя та здоров'я людей, тварин та рослин, а також на захист довкілля».

³ В редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV.

Скасування обов'язкової сертифікації харчових продуктів. Для цього слід:

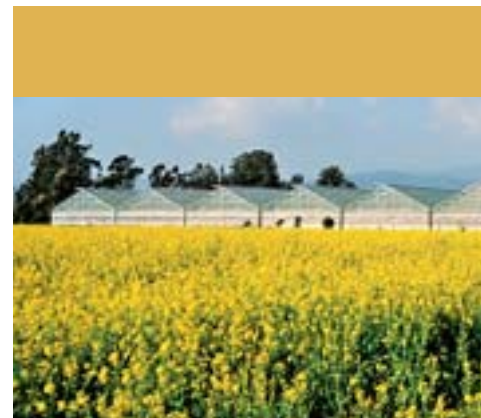
- скасувати вимоги про обов'язкову для підприємств харчової галузі сертифікацію своєї продукції шляхом внесення змін до таких нормативно-правових актів:
 - Закону України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ;
 - Закону України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ;
 - Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93;
- скасувати Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 1 лютого 2005 р. № 28 в тій його частині, що містить перелік харчових продуктів, які підлягають обов'язковій сертифікації.

Запровадження інтегрованої системи контролю харчових продуктів або створення єдиного органу з контролю харчових продуктів, що характерно для сучасної міжнародної практики. Для цього необхідно почати політичний діалог з метою визначення оптимальної для України інституційної моделі і внесення змін до чотирьох відповідних законів України та урядової постанови, які стосуються контролю за безпеністю харчових продуктів.

Приведення практики здійснення санітарно-епідеміологічної експертизи у відповідність до вимог Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» в частині визначення переліку об'єктів, що підлягають цій експертизі.

Гармонізація нормативів щодо дозволених харчових добавок та ароматизаторів, вмісту забруднювачів, пестицидів і залишків ветеринарних препаратів із кращими міжнародними стандартами та стандартами і нормами СОТ.

Прискорення процесу прийняття та належного впровадження критеріїв, що враховують ризики, для застосування їх у планових та обов'язкових перевірках підприємств харчової галузі з боку контролюючих органів згідно з сучасною міжнародною практикою.





1

Вступ⁴



Сільськогосподарське виробництво та виробництво продуктів харчування були й залишаються значною та невід'ємною частиною української економіки. Україна багата на природні ресурси, що створює надійні засади для розвитку потенціалу аграрного сектора. Проте, незважаючи на наявність значних ресурсів, виробничі показники цієї галузі залишаються доволі низькими. Сільське господарство в Україні є четвертою за обсягом галуззю економіки після промислового виробництва, транспорту та торгівлі. У 2007 р. сільськогосподарська продукція становила 7 % ВВП, а виробництво харчових продуктів — приблизно 8 % ВВП. У той же час додана вартість у сільському господарстві знизилася на 5 % у 2007 р. порівняно з попереднім роком⁵.

Основними перешкодами для розвитку галузі є недостатня ефективність ринків сільськогосподарської продукції, монополія великих торговельних компаній, **низька якість сировини та кінцевої продукції, невідповідність системи державного регулювання безпечності харчових продуктів європейській та міжнародній практиці, неефективна система надання кредитних ресурсів (в т. ч. державних дотацій), а також відсутність ринку землі у поєднанні з мораторієм на продаж сільськогосподарських земель.**

⁴ Цей звіт у межах проекту IFC «Ділове середовище та розвиток підприємництва в Україні» підготувала команда фахівців під керівництвом Альберто Крісколо, керівника групи й фахівця з інвестиційної політики та стимулювання, у співпраці з Денисом Торховим, старшим аналітиком проекту. Автори дякують за підтримку, сприяння та поради рецензентам: Тані Лозанскі, Генеральному менеджеру, Партнерство по розвитку приватного сектора, Департамент Центральної та Східної Європи IFC, Олені Волошиній, Голові представництва IFC в Україні, Санжару Ібрагімову, менеджеру проекту IFC «Ділове середовище та розвиток підприємництва в Україні», Санді Лієпіній, Керівнику Програм розвитку ділового середовища IFC, Регіон Європа та Центральна Азія, Івану Іванову, старшому операційному менеджеру проектів IFC, Пабло Сааведрі, старшому економісту Департаменту подолання бідності та економічного менеджменту, Регіон Європа та Центральна Азія, Представництва Світового банку в Україні, Молдові та Білорусі, Вікторії Менковій, операційному аналітику IFC, Гордані Рістіч, професору Інституту гігієни Белградського університету.

⁵ За даними Державного комітету статистики України та Показниками глобального розвитку Світового банку 2007 р.

Незважаючи на певне оздоровлення ситуації впродовж останніх кількох років, експорт продуктів харчування досі не перевищує 25 % загального обсягу виробництва у цій галузі. А в 2005 р. Україна взагалі майже припинила експортувати продукцію сільськогосподарства, перетворившись суто на її імпортера з Європейського Союзу, і відновити нормальний стан речей вдалося лише нещодавно⁶. Основними причинами переважання імпорту над експортом стали, з одного боку, зростання попиту всередині країни, а з другого — **недостатня конкурентоспроможність українських товарів, недотримання міжнародних стандартів якості та безпечності харчових продуктів**, а також перешкоди в торгівлі, що лежать у правовій та практичній площині.

Водночас сільське господарство України належить до галузей, які ще **не повністю реалізували свій інвестиційний потенціал**. Обсяг прямих іноземних інвестицій залишається меншим за можливий насамперед тому, що інвестори зводяться із прийняттям рішень про вкладення коштів через несприятливий інвестиційний клімат та великі видатки, пов'язані зі здійсненням господарської діяльності в Україні, адже за показником рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу 2009», сформульованим як «простота ведення бізнесу», Україна посідає 145 місце (загалом у списку 181 країна). З недостатнім обсягом прямих іноземних інвестицій пов'язане і повільне запровадження нових технологій, що також негативно впливає на продуктивність, яка залишається нижчою, ніж могла б бути. Усе це разом відкриває простір для значного вдосконалення (див. розділ 2).

Враховуючи наявність світової фінансової кризи та її негативний вплив на виробничу базу української економіки, дуже важливо звільнити українські підприємства (зокрема ті, що діють у стратегічно важливих галузях, до яких належить і сільське господарство) від надмірного регуляторного та адміністративного навантаження й реформувати галузеву нормативно-правову базу. Це стане важливою складовою підготовки до відродження галузі. Так, приведення системи регулювання у сфері безпеки харчових продуктів у відповідність до вимог СОТ дозволить на **30 % зменшити витрати на стандартизацію продукції сільськогосподарства та продуктів харчування**, а за умови гармонізації стандартів продукції в межах **Розширеної угоди про вільну торгівлю між ЄС та Україною** економія видатків може сягнути **50 %**⁷.

Україна продовжує використовувати систему регулювання безпечності харчових продуктів, яка не відповідає вимогам СОТ та не визнається більшістю країн світу. Застосування не гармонізованої з сучасною міжнародною практикою, застарілої системи регулювання безпечності харчових продуктів значною мірою підриває експортний потенціал України та знижує конкурентоспроможність її сільськогосподарства й харчової галузі. Наприклад, сьогодні Україна більшість своєї експортованої продукції тваринництва може ввозити лише до обмеженого кола країн (переважно до США та країн Африки), а **експорт її молочної продукції до ЄС та інших країн з розвинутою економікою не перевищує 11,6 % загального експорту продукції молочної галузі**. Така система безпечності харчових продуктів спричиняє необґрунтовані витрати підприємств, **не гарантуючи при цьому громадянам здоров'я та безпеку**. Провідним щодо цього принципом, як це визначено у відповідних положеннях СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус, є те, що «такі системи не повинні обмежувати торгівлю більше, ніж це потрібно для досягнення необхідного рівня захисту».

⁶ Згідно з даними Інституту економіки та прогнозування Національної академії наук України, Україна мала торговельний дефіцит у сільськогосподарській продукції з ЄС, що дорівнював 86,5 млн дол. США у 2005 р., але потім показала 59,4 млн дол. активного торгового балансу в 2006 р. та 231,8 млн дол. у 2007 р.

⁷ Розрахунок економії коштів зроблено на основі «Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement» — остаточного звіту Європейської комісії та Головного директорату ЄС з питань торгівлі, грудень 2007 р.

Огляд основних юридичних, нормативних та інституційних моментів, що безпосередньо впливають на систему регулювання безпеки харчових продуктів в Україні, наведений у цьому звіті задля інформування посадовців, які визначають державну політику в цій сфері, та всіх інших зацікавлених сторін про необхідність гармонізувати цю систему з сучасною міжнародною практикою. У звіті також міститься низка практичних рекомендацій (розділ 5), метою яких є вироблення засад для діалогу між представниками органів влади, що відповідають за державну політику в харчовій галузі. Основні наведені тут результати були отримані за підсумками детального правового та економічного аналізу як державної системи регулювання безпеки харчових продуктів, так і аграрної галузі України, а також шляхом опитування власників приватних підприємств, консультацій з відповідними державними установами та бізнес-асоціаціями протягом листопада 2008 — березня 2009 рр.

Система регулювання безпеки харчових продуктів, яка нині використовується в Україні, характеризується такими основними рисами:

- законодавство й нормативна база фрагментовані та суперечливі (детальніше про це йдеться в підрозділах 3.1 і 3.2 та в Додатках 1 і 2);
- численні обов'язкові стандарти та інші вимоги застарілі і надто деталізовані (ГОСТи та ДСТУ)⁸. Увага в них переважно зосереджена на занадто детальному контролі готової продукції (замість контролю процесів виробництва): наприклад, нараховується до 94 обов'язкових стандартів для виробництва сиру або 177 стандартів для виробництва морозива (див. підрозділ 4.1);
- вкрай недостатніми є обмін інформацією та координація дій між державними органами, що відповідають за безпеку харчових продуктів. Наслідком цього є невизначеність та дублювання функцій, надмірний обсяг перевірок та загальна неефективність контролю. Це негативно позначається на конкурентоспроможності підприємств харчової та суміжних із нею галузей, що змушені мати справу з Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандартом), Міністерством охорони здоров'я України (зокрема, із Державною санітарно-епідеміологічною службою), Міністерством аграрної політики України та Державним комітетом ветеринарної медицини, які часто контролюють одні й ті самі питання (див. підрозділ 3.3);
- щоб забезпечити контроль та підтримання на належному рівні безпеки харчової продукції, в Україні здійснюють відбір зразків продукції, обов'язкову сертифікацію та перевірки з виїздом на місце, які проводяться досить часто (наприклад, у 2008 р. 94 % підприємств, які виробляють продукти харчування, пройшли, принаймні, одну перевірку — див. підрозділ 4.3), замість того, щоб запровадити ефективну та дієву систему контролю виробничих процесів, засновану на аналізі ризиків (на зразок HACCP);

⁸ГОСТ (рос. «Государственный стандарт» — державний стандарт) — до 1991 р. застосовувався як державний стандарт у колишньому СРСР. Комплект технічних стандартів, запроваджених Євроазійською радою зі стандартизації, метрології та сертифікації (EASC) — регіональною організацією, що діє в межах Співдружності незалежних держав (СНД). ДСТУ (Державний стандарт України) — офіційний стандарт, що був розроблений та застосовується в Україні з часу її незалежності.

- дослідні лабораторії працюють за застарілими, ще радянськими нормативами і не відповідають вимогам, що діють у Європейському Союзі та інших розвинутих країнах. Наприклад, лише декілька відсотків усіх лабораторій в Україні акредитовані за стандартом ISO 17025 (див. підрозділ 4.1);
- не створена дієва та всеохоплююча система відстежування продукції. Внаслідок відсутності такої системи вкрай важко вчасно відкликати з ринку небезпечні продукти, а також виявляти виробників, що не дотримуються чинних вимог, та застосовувати до них певні заходи стягнення за порушення безпеки харчових продуктів.

Через все це виробники зазнають великих витрат. Показовою тут є молочна підгалузь (хоч цей приклад є свідченням необхідності реформи і в інших підгалузях, таких як виробництво м'яса, зерна або овочів), яка має добрий потенціал для подолання кризи та подальшого зростання, але розвиток якої гальмує недосконалість і застаріла нормативна база. Наочно показати, наскільки обтяжливим є регулювання, може огляд регулювання безпеки харчових продуктів у молочній галузі, підготовлений фахівцями Проекту IFC⁹. Він засвідчив, що в середньому повний процес переробки молока та виробництва молочної продукції («від лану до столу») повинен:

- відповідати вимогам до 120 дозволів, погоджень та інших нормативних документів;
- відповідати в середньому до 50 обов'язкових стандартів продукції (ГОСТ та ДСТУ) стосовно кожного виду молочної продукції (залежно від типу);
- задовольняти вимогам до 51 наказу і обов'язкових до виконання вказівок Міністерства охорони здоров'я, СЕС та інших органів державного контролю стосовно кожного виду молочної продукції;
- підлягати тестуванню близько 110 передбаченими методами, незважаючи на те, що 63 % з них не відповідають міжнародним стандартам;
- проходити численні перевірки декількох різних органів державного контролю, які часто дублюють одна одну.

Наприклад, у 2006 р. чверть підприємств, пов'язаних із обігом харчових продуктів (заклади громадського харчування та ін.), та третина промислових підприємств витратили, відповідно, по 3000 та 8000 дол. США на обов'язкову сертифікацію продукції¹⁰. Це суперечить досвіду країн із розвинутою економікою, у яких дійшли висновку, що необхідного та достатнього рівня безпеки можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процедур, які негативно впливають на конкурентоспроможність приватного сектора та створюють затратні перешкоди для торгівлі.

⁹ Повний перелік документів, регулюючих безпеку харчової продукції у молочній галузі, може бути наданий за запитом; його буде опубліковано у наступному звіті IFC (2009 р.) з оцінки адміністративного тягаря та економічного впливу регулювання безпеки харчової продукції на молочні підприємства в Україні. Цифри, наведені у цьому розділі та загалом у документі, отримані внаслідок проведеного IFC детального правового та економічного аналізу та збору даних на місцях задля підготовки наступного звіту з молочної промисловості. Цифри, що міститимуться у наступному звіті, можуть відрізнятися від цифр, наведених у цьому документі. Проте, IFC докладде всіх зусиль, щоб наведені цифри були точним відображенням загальної системи з безпеки харчових продуктів в Україні в 2009 р.

¹⁰ За даними дослідження IFC «Технічне регулювання в Україні», 2007 р.

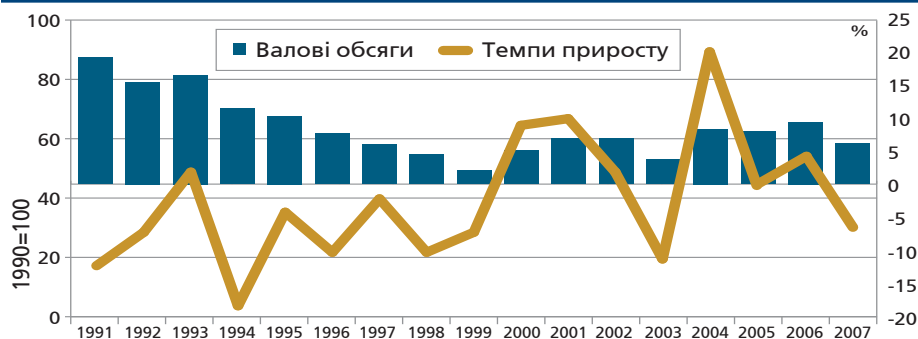
2

Аграрний потенціал України, несприятливий інвестиційний клімат та потреба у реформі системи державного регулювання безпеки харчових продуктів¹¹



Хоча Україна має потенціал, достатній для перетворення її на одного з лідерів постачання харчових продуктів у світі, середній показник динаміки обсягу її сільськогосподарської продукції протягом останніх п'ятнадцяти років становить мінус 3 % на рік. Основними перешкодами розвитку галузі є недостатня ефективність ринків сільськогосподарської продукції, монополія великих торговельних компаній, низька якість сировини і кінцевої продукції порівняно з європейськими та міжнародними стандартами, неефективна система дотацій, а також відсутність ринку землі у поєднанні з мораторієм на продаж сільськогосподарських земель.

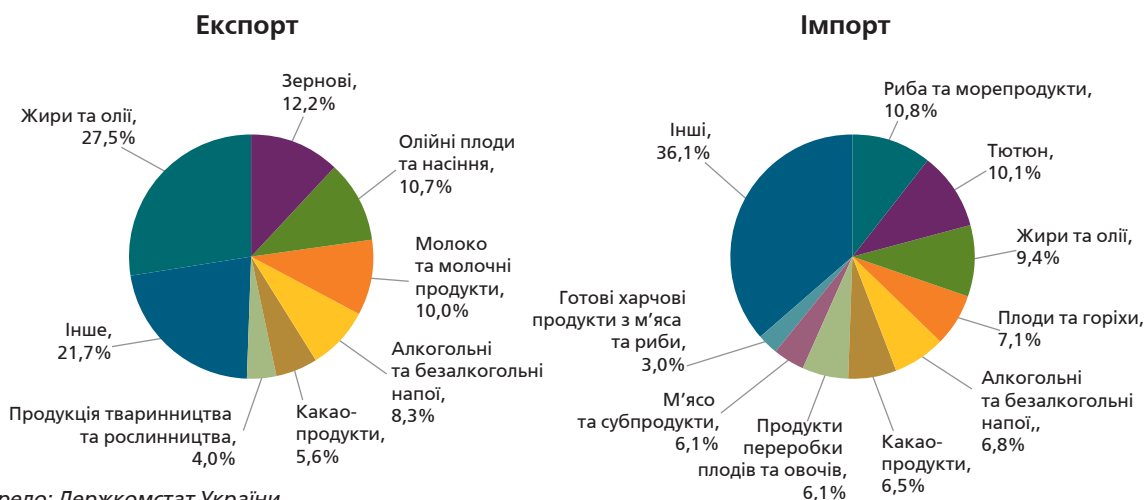
Рис. 1. Валові обсяги та темпи приросту виробництва сільськогосподарської продукції у 1991–2007 рр.



Джерело: Держкомстат України.

¹¹ Дані про сільське господарство та харчову галузь узяті з таких джерел: «Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement» — остаточний звіт Європейської комісії та Головного директорату ЄС з питань торгівлі, грудень 2007 р.; дані Державного комітету статистики України; «Market Study Food Sectors in Ukraine» — ринкове дослідження харчових галузей в Україні, здійснене фахівцями компанії «Тободін» для Посольства Королівства Нідерландів в Україні, травень 2008 р.

Рис. 2. Структура зовнішньої торгівлі сільськогосподарською продукцією та продуктами харчування в Україні у 2007 р.



Джерело: Держкомстат України.

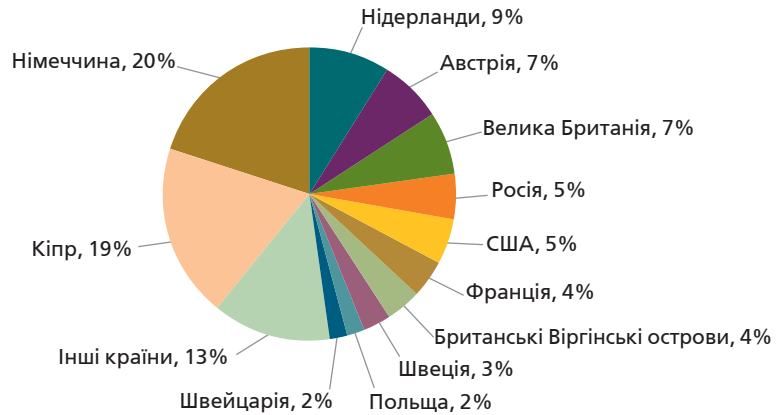
Хоча сільське господарство демонструвало досить низькі виробничі показники, значна частина працездатного населення України досі трудиться в цій галузі, а це означає, що зміни в ній мають велику соціальну вагу. Офіційно в галузі працює понад 4,2 млн осіб, тобто майже 20 % зайнятого населення. Можна припустити, що частка працездатного населення, зайнятого в галузі неофіційно, набагато більша, оскільки в сільській місцевості мешкає близько 10,7 млн людей економічно активного віку (дані Держкомстату, 2008 р.). У рослинництві основу всієї виробленої продукції складають зерно, зернові та овочі, у тваринництві — м'ясо. Більшість продукції виробляється приватними (недержавними) підприємствами, тому що більш ніж 60 % сільськогосподарської продукції постачається індивідуальними сільськими господарствами.

На початковому етапі перехідного періоду зовнішня торгівля в агросекторі України значно скоротилася. Незважаючи на певне оздоровлення ситуації протягом останніх кількох років, частка агроекспорту не перевищує 25 % загального обсягу виробництва і становить нині лише 13 % загального обсягу експорту товарів у 2007 р. Водночас у 2005 р. зросли обсяги торгівлі з ЄС: експорт збільшився на 25 %, переважно за рахунок експорту зерна, а імпорт сільгосппродукції зріс на 43,5 %.

У 2005 році Україна перетворилася суто на імпортера продукції сільського господарства з Європейського Союзу, повністю припинивши її експорт. Відновити експортні потоки вдалося лише нещодавно. Основними причинами переважання імпорту стали, з одного боку, зростання попиту всередині країни, а з другого — недостатня конкурентоспроможність українських товарів, **недотримання міжнародних стандартів якості та безпеки (SPS)**, а також правові та практичні перешкоди, наявні в торгівлі.

Агросектор України залишається однією з галузей, які **не повною мірою реалізували свій інвестиційний потенціал**. За даними Державного комітету статистики України (станом на 1 жовтня 2008 р.), з 1992 р. в аграрний сектор України було інвестовано 2,6 млрд дол. США (7 % загальних прямих іноземних інвестицій в Україну). З цієї суми 1,7 млрд дол. були вкладені у виробництво харчових продуктів, а 893 млн дол. — у сільське господарство (370 млн дол. — у рослинництво, 120 млн дол. — у тваринництво і 63 млн дол. — у сферу послуг та землевпорядкування). Серед основних інвесторів у агропромисловий комплекс України — Кіпр, Велика Британія, Нідерланди, Данія та Німеччина (всі країни — члени ЄС). Загалом внесок цих країн становить близько 74 % усього обсягу прямих іноземних інвестицій. Серед інших інвесторів — США, Канада та країни СНД.

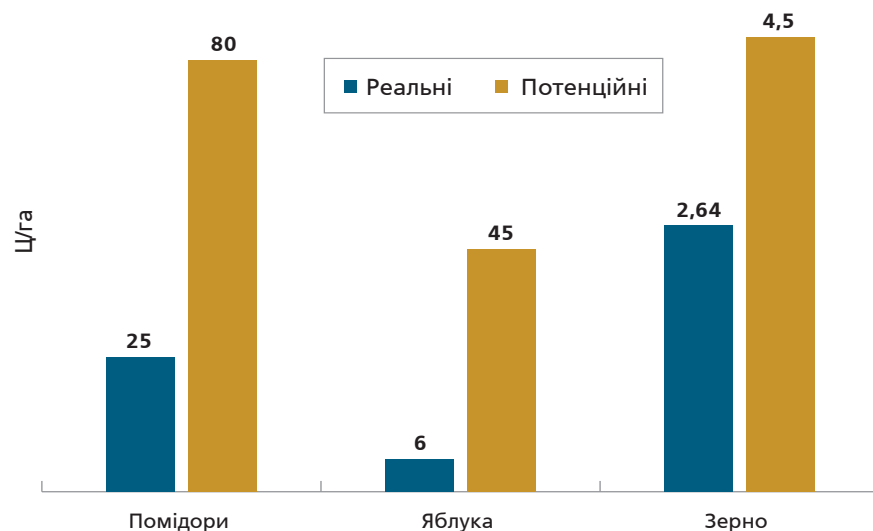
Рис. 3. Частка прямих іноземних інвестицій в Україну в 2007 р. — за країнами походження



Джерело: Держкомстат України.

Обсяг прямих іноземних інвестицій в Україну залишається меншим за можливий перш за все внаслідок того, що як потенційні, так і наявні іноземні інвестори вважають за краще відкласти прийняття рішень про вкладення коштів через несприятливий інвестиційний клімат та великі видатки на ведення господарської діяльності в Україні (Україна посідає 145 місце у списку, до якого увійшла 181 держава, за «простотою ведення бізнесу» — показником рейтингу Світового банку «Ведення бізнесу 2009»). Обмеження прямих іноземних інвестицій та загальних приватних інвестицій у сільське господарство, викликані вадами нормативної бази та інвестиційного клімату, негативно впливають також і на продуктивність галузі, потенціал якої реалізований не повністю і має значний простір для вдосконалення. Про це йдеться в останньому виконаному IFC дослідженні овочевої та зернової галузей в Україні (рис. 4).

Рис. 4. Можливості підвищення продуктивності в сільському господарстві України



Джерело: Дані IFC, 2008 р.

У той же час Україна вже рік тому, у травні 2008 р., успішно завершила тривалі переговори про приєднання до СОТ і розпочала переговори з ЄС щодо угоди про вільну торгівлю. Все це, зокрема, відкриває унікальні можливості для підвищення продуктивності в сільському господарстві, залучення інвестицій та розвитку експортного потенціалу аграрного сектора України. Але питання про те, **наскільки ця галузь виграє від членства України у СОТ та від угоди про вільну торгівлю, залежить від її готовності чітко дотримувати міжнародних стандартів безпеки харчових продуктів.**

Наприклад, зараз Україна постачає більшість продуктів тваринництва (м'ясо та молочні продукти) головним чином до країн США (ліва частина надходить до Росії) та Африки. Тож запроваджена Росією в середині січня 2006 р. заборона на ввезення м'яса, яєць, риби, сиру, молока та масла з України та пов'язані з цим значні збитки для вітчизняних виробників стали переконливим свідченням необхідності пошуку нових ринків збуту. Якщо безпека та якість продуктів харчування не відповідатимуть вимогам ринку та визнаним у світі стандартам і принципам, то вітчизняним споживачам доведеться задовольнятися недостатньо безпечними продуктами, тоді як вихід на закордонні і вітчизняні ринки високоякісної та дорогої продукції взагалі буде неможливим.

Україна продовжує використовувати систему державного регулювання безпеки харчових продуктів, отриману нею у спадщину від Радянського Союзу¹². Ця система не відповідає вимогам СОТ і не визнається розвинутими країнами світу. Застосування не гармонізованої з сучасною міжнародною практикою, застарілої системи державного регулювання безпеки харчових продуктів значною мірою підриває експортний потенціал України, знижує конкурентоспроможність її сільського господарства й харчової галузі, і — що найгірше — ставить під загрозу здоров'я та безпеку громадян. Така ситуація спричинена тим, що через дублювання нормативних вимог підпри-

Відповідно до Закону України «Про безпеку та якість харчових продуктів», харчові продукти, обладнання для переробки харчових продуктів, сировина для харчової галузі та пов'язані з нею матеріали не можуть бути імпортовані до України, вироблятися, постачатися для продажу, продаватися або іншим чином використовуватися доти, доки їхня якість та безпека не будуть підтверджені відповідними документами. Цими документами є:

- **декларація про відповідність, яку виробник має надавати на кожну партію продуктів харчування, сировини для харчової промисловості та пов'язаних із нею матеріалів, або**
- **сертифікат відповідності чи свідоцтво про визнання іноземного сертифіката, виданого акредитованим органом, — для харчових продуктів, які плануються продавати на внутрішньому ринку, або для вироблених в Україні харчових продуктів, призначених для експорту за її межі;**
- **позитивний висновок державної санітарно-епідеміологічної експертизи або свідоцтво про державну реєстрацію чи гігієнічний сертифікат;**
- **ветеринарні документи для харчових продуктів тваринного походження;**
- **сертифікат якості та карантинний дозвіл на зерно, фрукти й овочі.**

Відповідальними за надання всіх цих документів є постачальники харчових продуктів до роздрібної торгівлі України.

¹² В основному йдеться про ГОСТ та національні стандарти на основі ГОСТу, а також інші застарілі нормативні акти, які регулюють санітарні та фіто-санітарні норми і правила. ОСТ — стандарт, що до 1991 р. застосовувався як державний у колишньому СРСР. Комплект технічних стандартів, запроваджених Євроазійською радою зі стандартизації, метрології та сертифікації (EASC) — регіональною організацією, що діє в межах Співдружності незалежних держав (СНД). Слід відзначити, що у ЄС стандарти застосовуються тільки до методів перевірки — див., наприклад, Директиву 1992/46 на молоко.

ємства несуть необґрунтовані додаткові витрати, які можуть становити до 6 % вартості виробництва (як приклад, розглянемо нижче регулювання експорту та імпорту в Україні).

Водночас, використання системи контролю безпеки харчових продуктів, яка є для підприємств значним тягарем через необхідність дотримувати чинних норм та правил радянського типу (так, підприємство, що займається переробкою молока, має отримати до 120 дозволів та погоджень), не гарантує, однак, убезпечення від хвороб, спричинених продуктами харчування, та харчових отруєнь. Щороку Міністерство охорони здоров'я України реєструє в середньому 1500 випадків харчових отруєнь, близько 70 % з яких спричинені продуктами промислового виробництва¹³.

Зараз обсяг порушень норм безпеки харчових продуктів в Україні на всіх етапах виробництва та реалізації є величезним, а система контролю безпеки харчових продуктів залишається неефективною, дорогою та обтяжливою.

Санітарно-епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України здійснила у 2007 р. 661 726 перевірок підприємств харчової галузі, торговельних точок та закладів громадського харчування. Ці перевірки виявили, що лише на підприємствах молочної галузі порушення чинних норм мали місце у 10,4 % випадків. Основна кількість цих порушень стосувалася недотримання надто складних, жорстких санітарних норм та правил гігієни, що діють іще з часів Радянського Союзу, хоча більшість із них нині втратила актуальність. Водночас виявити деякі з відомих хвороботворних мікроорганізмів немає змоги, оскільки бракує відповідних норм або визнаної методики. Усе це призводить до парадоксальної ситуації: жорстка система контролю (з якою пов'язаний адміністративний тягар для підприємств) виявляється неспроможною зафіксувати потенційно загрозові порушення безпеки продуктів харчування.

Джерело: Діяльність Державної санітслужби щодо здійснення державного санітнадзора за безпекою харчових продуктів за 2007 р. Прес-реліз МОЗ України, 25.07.2008 р. <http://www.moz.gov.ua/ua/main/press/?docID=10565>

Запровадження кращої міжнародної практики державного регулювання безпеки харчових продуктів дозволить підвищити безпеку продукції та, відповідно, збільшити довіру споживачів до виробника. Тому Україні не можна зволікати з фундаментальною реформою системи регулювання безпеки продуктів харчування на базі сучасних світових стандартів, норм та принципів (див. підрозділ 2.2), розпочати яку варто з такої специфічної та важливої сфери агробізнесу, як молочна галузь.

¹³ Як зазначалося в консультаціях ІФС, проведених влітку 2008 р., ця ситуація викликає особливу стурбованість, враховуючи зростання кількості випадків захворювання дітей на кишкові інфекції. Так, якщо у 2002 р. в Україні на 100 000 дітей було зареєстровано 541 випадок захворювання, то у 2005 р. — вже 768 випадків, тобто за три роки захворюваність на кишкові інфекції зросла на 43 %.

2.1. Звільнення підприємств від надмірного регуляторного тягаря в часи кризи: приклад молочної галузі

Враховуючи наявність світової фінансової кризи та її негативний вплив на виробничу базу української економіки, дуже важливо звільнити українські підприємства (зокрема ті, що працюють у стратегічно важливих галузях, таких як агросектор) від зайвого регуляторного та адміністративного навантаження й реформувати галузеву нормативну базу. Це стане першим кроком до відродження галузі. Показовою з цього погляду є молочна підгалузь, стан якої ілюструє потребу в реформуванні й решти підгалузей (таких, як переробка м'яса, вирощування зерна або овочів), оскільки молочне виробництво має добрий потенціал для подолання кризи та наступного зростання, але його розвиток обмежує надто обтяжлива та застаріла регуляторна база.

Молочна промисловість стратегічно важлива для всієї харчової промисловості України з огляду на те, що:

- Україна має сприятливі природні та кліматичні умови для вирощування худоби молочних порід;
- у перспективі передбачається зростання рівня споживання молочних продуктів в Україні та за кордоном;
- цей сектор є дуже привабливим для інвесторів (реалізуються проекти будівництва нових та реконструкції наявних потужностей, хоча темпи інвестування знизилися внаслідок нестійкості інвестиційного клімату та регуляторного середовища);
- у 2007 р. загальний обсяг ринку становив 2,7 млрд дол. США;
- у 2008 р. молочна підгалузь була найбільшою за обсягом серед усіх підгалузей харчової промисловості (15 % загального обсягу);
- у 2006 р. Україна посіла п'яте місце серед провідних експортерів молочної продукції — після Нової Зеландії, ЄС, Австралії та Аргентини¹⁴;
- Україна є провідним експортером згущеного молока, сиру та масла;



¹⁴ Найпопулярнішими молочними продуктами, що експортуються, є твердий сир, згущене молоко та масло. Основними імпортерами молочної продукції з України є Росія, Білорусь та Алжир. Через запроваджене в Росії ембарго експорт був частково переорієнтований на країни Азії та Африки. У 2006 р. експорт молочних продуктів зменшився порівняно з попереднім роком на 34 % за обсягом та на 40 % у грошовому вимірі. У 2007 р. ситуація трохи поліпшилася: порівняно з 2006 р., експорт зріс на 4 % за обсягом та на 71 % у грошовому вимірі. Стрімке зростання експорту в грошовому вимірі пов'язане, насамперед, із ростом світових цін на молочні продукти. Зростання ж обсягу експорту відбулося в 2007 р., перш за все, за рахунок таких продуктів, як маслянка, м'який сир, йогурт, кефір та сироватка. У 2008 р. український експорт збільшився порівняно з 2007 р. ще на 7 % у вартісних показниках, але лише на 8 % у грошовому вимірі. Це зростання відбулося майже виключно завдяки скасуванню заборони на експорт українського сиру до Росії.

У 2007 р. молоко та вершки експортувалися переважно до Азербайджану (55 %), Молдови (28 %) та Грузії (16 %). Сухі молочні продукти та згущене молоко експортувалися в більш ніж 63 країни. Основними імпортерами у 2007 р. були Алжир (28 %), Росія (8 %), Китай (7 %), Японія (5 %), Туреччина (5 %) та Казахстан (5 %). Експорт твердого сиру є однією з основних складових українського експорту (після сухих молочних продуктів та згущеного молока). Після зниження експорту сиру на 58 % у 2006 р. у наступному році спостерігалось його зростання на 26 %, хоча за вагою в тоннах експорт 2007 р. складав лише 53 % обсягу експорту в 2005 р. Твердий сир експортується до 15 країн, серед яких Росія, Казахстан, Молдова, Білорусь, Сполучені Штати Америки та Вірменія. До Європейського Союзу український сир експортується лише як сировина для плавленого сиру. Експорт казеїну в 2007 р. знизився на 40 % у вартісних показниках, тоді як у грошовому вимірі він виріс порівняно з 2006 р. на 14 %. Казеїн експортується переважно до країн ЄС: Німеччини (51 %), Нідерландів (23 %) та Польщі (10 %). Найбільш цінними у структурі експорту молочних продуктів у 2007 р. залишалися молоко та вершки (48,4 % за вартістю та 43,8 % у грошовому вимірі), а також твердий та м'який сири (32,9 % за вартістю та 40,7 % у грошовому вимірі).

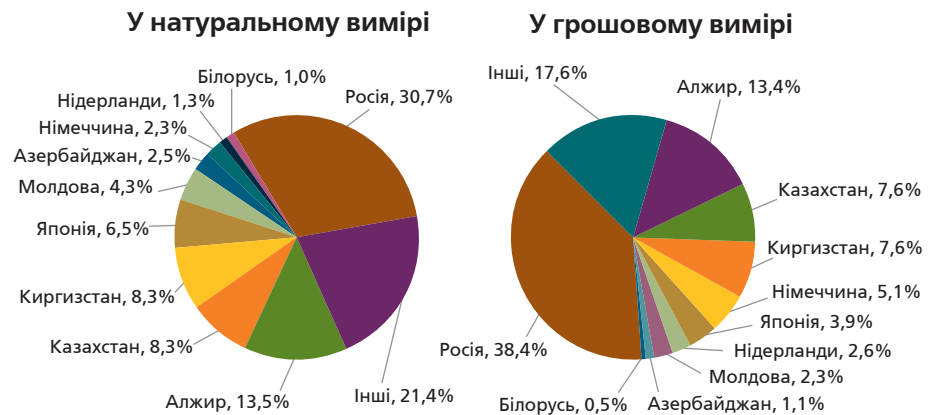
- водночас Україна експортує свою молочну продукцію переважно до колишніх країн СНД (57,7 % експорту, включаючи Росію, чия частка становить 38,4 %), Алжиру (13,4 %) та деяких країн Азії й Африки (17,6 %), тоді як експорт до ЄС та інших розвинутих країн не перевищує 11,6 %;
- крім того, асортимент продукції, що експортується до ЄС та інших розвинутих країн, досі обмежується казеїном, сухим молоком та іншими інгредієнтами для виробництва промислової продукції з невеликою доданою вартістю. Можливості експорту готової продукції з високою доданою вартістю, такої як молоко, вершки, твердий та м'який сири, залишаються загалом невикористаними через недотримання європейських та світових стандартів безпеки харчових продуктів.

Експорт молочної продукції з України у 2007–2008 рр. (у грошовому вимірі — в тис. дол. США)

Продукти	2007 р.	2008 р.	Три найбільших імпортери у 2008 р.
Молоко	2 765	13 632	Казахстан, Азербайджан, Молдова
Згущене молоко	290 320	207 897	Росія, Казахстан, Алжир
Кисломолочні продукти	978	1 342	Молдова, Казахстан, Азербайджан
Сироватка	18 991	7 694	Білорусь, Японія, Пакистан
Масло	10 909	19 598	Казахстан, Азербайджан, Молдова
Твердий сир	269 671	402 589	Росія, Казахстан, Молдова
Морозиво	3 102	3 619	Молдова, Росія, Ізраїль
Казеїн	6 6511	65 929	Німеччина, Польща, США
ЗАГАЛОМ	663 247	722 300	

Джерело: Держкомстат України.

Рис. 5. Експортні ринки української молочної продукції у 2007 р.



Джерело: Держкомстат України.

Рис. 6. Виробництво молока в Україні



Джерело: Держкомстат України.

Таким чином, потенціал галузі залишається невикористаним¹⁵. У першу чергу це пов'язано з низькою якістю та обмеженими поставками сирого молока, а також із неспроможністю дотримуватися міжнародних стандартів безпеки харчових продуктів¹⁶. Потужність понад 300 працюючих заводів із переробки молока набагато більша за спроможність невеликих ферм та домогосподарств постачати сировину (рис. 6). Частка таких господарств у поставках сирого молока складає 82%. Крім того, викликає сумнів якість та безпеку цього молока. У 2007 р. в Україні сире молоко виробляли 7138 підприємств та господарств, а кількість худоби у більшості з них становила менше 100 голів¹⁷.

На таких малих підприємствах та приватних фермах рідко застосовуються сучасні методи господарювання.

Низька якість сирого молока створює серйозні труднощі для переробних підприємств, які повинні гарантувати безпеку своєї кінцевої продукції для здоров'я людини. Тому дуже важливо, щоб уряд розробив відповідний механізм контролю таких підприємств. У молочній галузі України вкрай необхідно запровадити кращу міжнародну практику у сфері безпеки продуктів харчування, а зволікання з реформуванням системи обмежує можливість розвитку галузі та знижує її експортний потенціал.

¹⁵ За даними Державного комітету статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>), протягом останніх п'яти років поголів'я худоби значно скоротилося. Так, у 2008 р. було на 28% голів менше, ніж у 2003 р. У 2008 р. продовжувалися негативні тенденції у виробництві молока, що впливали на галузь: загальний обсяг сирого молока, виробленого в Україні, зменшився на 4% порівняно з 2007 р.

¹⁶ Наприклад, у великих господарствах середні надой на одну корову становили у 2007 р. 3293 кг молока на рік, що на 10,4% більше, ніж у 2006 р. Хоча середня продуктивність протягом останніх кількох років постійно зростала, вона все ще залишається набагато нижчою, ніж у країнах з розвинутою економікою (наприклад, 5000 кг молока на одну корову в Австралії, 5886 кг у ЄС, у середньому 9165 кг молока на корову на рік у США). Все це свідчить про великий невикористаний потенціал нарощування продуктивності.

¹⁷ Державний комітет статистики України, «Сільськогосподарський статистичний довідник», 2007 р.

Усе це видається особливо важливим з огляду на значний адміністративний тягар, який накладає на підприємства молочної галузі чинна система державного регулювання безпечності харчових продуктів. Аналіз, виконаний фахівцями ІФС, показав, що повний процес переробки молока («від лану до столу»), як правило, повинен:

- **відповідати вимогам до 120 дозволів, погоджень та інших нормативних документів;**
- **відповідати в середньому до 50 обов'язкових стандартів продукції (ГОСТ та ДСТУ) щодо кожного виду молочної продукції (залежно від типу); задовольняти вимогам до 51 наказу та обов'язкових до виконання вказівок Міністерства охорони здоров'я, СЕС та інших органів державного контролю стосовно кожного виду молочної продукції;**
- **підлягати тестуванню близько 110 передбаченими методами, незважаючи на те, що 63 % з них не відповідають міжнародним стандартам;**
- **проходити численні перевірки декількох різних органів державного контролю, які часто дублюють одна одну.**

Через тягар, пов'язаний із цими нормативними вимогами, молочна галузь зазнає додаткових витратків, хоча її фінансовий стан і без цього складний: у світі спостерігається значне скорочення попиту та падіння цін (у Сполучених Штатах Америки, наприклад, виробництво молочної продукції у перші місяці 2009 р. знизилось майже на 40 %)¹⁸ на основних ринках США та ЄС¹⁹. Активізація ринків очікується не раніше 2010 р. За умов, коли попит у світі падає, маржа прибутку скорочується, а конкуренція посилюється, особливо важливим є звільнення виробників молочної продукції від додаткового адміністративного тягара та витратних процедур. Це надасть галузі можливість швидше відновити виробничий потенціал, що знизився внаслідок нинішніх глобальних економічних негараздів.

¹⁸ За даними Американської федерації фермерських бюро (American Farm Bureau Federation). Спеціальний огляд ринку молочної продукції, 10 лютого 2009 р.

¹⁹ «Future directions in EU dairy policy: Implications for EU dairy exports» – директиви розвитку сільського господарства та сільської місцевості, розроблені Головним директором ЄС з питань сільського господарства та розвитку і Європейською комісією, березень 2009 р.

2.2. Міжнародні принципи ефективної та дієвої системи державного регулювання безпеки харчових продуктів

Досвід інших країн свідчить, що необхідного рівня безпеки харчових продуктів можна досягти без застосування жорстких обмежувальних адміністративних процесів, які негативно впливають на конкурентоспроможність приватного сектора та створюють високовитратні перешкоди торгівлі.

Через скандали, пов'язані з неналежною якістю харчових продуктів, та посилення вимог до безпеки таких продуктів, а також на виконання принципів СОТ щодо прозорості регуляторних процедур у цій сфері, багато країн переглянули свої системи регулювання безпеки харчових продуктів та запровадили різноманітні реформи. Загальноприйняті міжнародні тенденції управління заходами регулювання безпеки харчових продуктів включають низку принципів.

- **Управління безпекою продуктів харчування, яке раніше зводилося до контролю готової продукції (зараз ця функція покладена на державу), тепер полягає у здійсненні низки запобіжних заходів на різних етапах постачання харчових продуктів.** Основна відповідальність за дотримання правил безпеки нині покладається на приватний сектор, тоді як держава виконує дорадчі, наглядові та регуляторні функції. Вважається, що учасники ринку харчових продуктів можуть краще за будь-кого іншого розробити систему постачання та гарантування безпеки харчових продуктів. Тому саме вони повинні нести відповідальність за безпеку продуктів харчування.
- **Аналіз ризиків і оцінка витрат та зисків є наріжним каменем політики безпеки харчових продуктів, що включає оцінку ризиків, обмін інформацією про них, а також управління цими ризиками.** Законодавство ЄС застосовує аналіз ризиків для більш ефективного контролю безпеки харчових продуктів, одночасно дбаючи про захист життя, здоров'я та інтересів споживачів (в тому числі про використання чесних прийомів у торгівлі харчовими продуктами), захист здоров'я та забезпечення належних умов утримання тварин, здоров'я рослин та охорону довкілля.



- **Цілісний підхід до контролю безпеки продуктів харчування «від лану до столу».** Наприклад, члени ЄС працюють над створенням або вже створили єдині органи чи інтегровані системи контролю харчових продуктів, що охоплюють усі етапи процесу виробництва відповідно до принципу «від лану до столу» — починаючи з поля й закінчуючи роздрібною торгівлею.

Основний законодавчий акт (Регламент ЄС 178/2002) у сфері безпеки харчових продуктів, що діє в ЄС із 2002 р., визначає основні принципи та процедури гарантування безпеки цих продуктів. У межах цього законодавства було створене Європейське агентство з безпеки харчових продуктів (European Food Safety Authority — EFSA). Цей орган почав працювати у 2003 р., зосередивши свою увагу на оцінці ризиків та проведенні наукових консультацій із безпеки харчових продуктів.

- **Підхід ЄС до контролю безпеки харчових продуктів базується на оцінці ризиків** і залучає переважно загальне «горизонтальне» законодавство, що регулює спільні аспекти харчових продуктів, такі як харчові добавки, маркування та гігієну, а також, за необхідності, частково «вертикальне» законодавство, яке стосується лише певних продуктів, наприклад, таких як молоко, м'ясо та продукція птахівництва. За такого порядку вимоги встановлюються лише тією мірою, якою це потрібно для гарантування безпеки. Як наслідок — більша ефективність стосовно витратів та більша «дружність» до підприємств.
- **Аналіз регуляторного впливу, тобто оцінка витратів та зисків від нових законодавчих актів,** що дає змогу запроваджувати політику й контроль безпеки продуктів харчування та сільськогосподарської діяльності. Вигідний для трьох основних сторін — учасниць процесу: споживачів, операторів ринку та держави.
- Відповідно до досвіду, що широко застосовується в країнах ОЕСР та ЄС, **продукти харчування взагалі не потребують сертифікації**²⁰. Сертифікація використовується майже виключно в межах експортно-імпортних операцій (до того ж лише тоді, коли її вимагає країна-імпортер).

Загалом, не існує ідеальної системи, яка була б абсолютно прийнятною для всіх країн. Кожна країна повинна здійснювати інституціональні реформи, які відповідають її унікальному політичному та історичному контексту. Наприклад, за останні декілька років значна кількість країн ЄС реформували національні органи контролю безпеки продуктів харчування. Вони мають відмінності у функціях та цілях, які залежать від особливостей конкретної країни. Спільним для всіх (див. нижче) є те, що реформа дозволила досягти вищого рівня безпеки за менші кошти та запровадити ефективний і результативний контроль.

²⁰ Звичайно, у ЄС та країнах — членах Європейського Союзу існують нормативні документи, що стосуються гігієни, та вимоги до безпеки продуктів харчування. Вони також мають чіткі правила щодо надання споживачам інформації, які вимагають, щоб виробники та продавці повідомляли про всі основні характеристики продукту, а також засоби для попередження маркетингових зловживань. Але, з іншого боку, вони не визначають, яку саме рецептуру повинні використовувати виробники.

Польща

У країні зараз здійснюється реформування структури та організації державного контролю, а також відповідного законодавства. Польща ухвалила новий закон про безпечність харчових продуктів, який приводить процедури, що застосовуються в країні, у відповідність до процедур ЄС. Іще одна реформа здійснюється у системі офіційного моніторингу та нагляду за харчовими продуктами. Польща має намір створити єдиний орган, подібний до Агентства зі стандартів продуктів харчування Великої Британії (Food Standards Agency), утвореного у 2000 р. Об'єднана система контролю продуктів харчування діятиме під керівництвом Міністерства охорони здоров'я.

Крім того, виробники самі контролюватимуть якість та безпечність продуктів харчування, запровадивши системи контролю якості, такі як ISO, HACCP та GMP²¹. Заохочення до впровадження систем управління якістю, які регулюватимуть весь виробничий процес, є набагато ефективнішим способом регулювати безпечність та якість харчових продуктів на всіх етапах їх виробництва (від сировини до власне виробництва та пакування), ніж сертифікація готової продукції, що не виправдовує себе.

У деяких країнах повноваження таких органів обмежуються оцінкою ризиків та наданням консультацій урядові, тоді як в інших подібні обов'язки включають інформування про наявні ризики та виконання передбачених законом процедур контролю харчових продуктів. Спільним для всіх (див. нижче) є те, що реформа дозволила досягти вищого рівня безпечності за менші кошти та запровадити ефективний і результативний контроль.

²¹ GMP (good manufacturing practice — англ.) — належна практика виробництва.

3

Оцінка української системи регулювання безпеки харчових продуктів



3.1. Законодавча база

Законодавча база регулювання безпеки харчових продуктів в Україні складається з низки фрагментарних законів, окремі положення яких дублюються (див. Додаток 1). Вони нагромадилися ще з часів СРСР. Загалом ця законодавча база характеризується такими системними проблемами:

- законодавство, що регулює безпеку харчових продуктів, є суперечливим, несистемним, і має прогалини в питаннях регулювання. До того ж, відсутні ефективні засоби, які б забезпечували його дотримання. Це також сповільнює процес його гармонізації із продовольчим законодавством ЄС (див. Додаток 2);
- сучасна міжнародна система регулювання безпеки харчових продуктів (НАССР) хоча і згадується в декількох законодавчих документах, але не має ефективних механізмів запровадження. Наприклад, Україна включила посилення на НАССР до деяких законодавчих документів, але насправді державні службовці не підготовлені для здійснення контролю дотримання вимог системи НАССР, і не можуть, відповідно, визначити, чи діє система належним чином;

- українське законодавство, що регулює безпечність продуктів харчування, не відповідає міжнародним зобов'язанням перед СОТ, які взяла на себе Україна (див. Додаток 5). Це може спонукати членів СОТ звернутися до Ради СОТ із вирішення суперечок і застосувати до України певні санкції;
- попри те, що за роки незалежності в Україні було прийнято значну кількість законодавчих актів з питань безпечності харчових продуктів, організаційні та законодавчі засади державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів не були належним чином гармонізовані з практикою розвинутих країн, і досі частково базуються на принципах радянської епохи.

Українське законодавство з питань регулювання безпечності продуктів харчування містить чимало внутрішніх суперечностей, і, до того ж, не відповідає нормам ЄС. Наприклад, у п. 2 ч. 1 ст. 14 Закону України «Про захист прав споживачів» (від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ) сказано: «У разі відсутності нормативних документів, нормативно-правових актів, що містять обов'язкові вимоги до продукції, використання якої може завдати шкоди життю, здоров'ю споживача, навколишньому природному середовищу, а також майну споживача, відповідні органи виконавчої влади, що здійснюють державний захист прав споживачів, зобов'язані негайно заборонити випуск і реалізацію такої продукції». Ця норма фактично означає, що всі стандарти є обов'язковими, а це суперечить міжнародним угодам. Тому Україні потрібно ухвалити та впровадити Кодекс належної практики стосовно розробки та впровадження стандартів відповідно до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (СОТ), де зазначено, що всі стандарти повинні бути добровільними.

3.2. Загальний огляд системи регулювання безпечності харчових продуктів

Стислий огляд системи регулювання безпечності продуктів харчування в Україні показує, що більшість санітарних вимог до харчових продуктів з часу розпаду СРСР у 1991 р. не переглядалися. «Медико-біологічні вимоги та санітарні норми якості продовольчої сировини та харчових продуктів» (СанПіНи) — основний підзаконний документ, який регулює безпечність продуктів харчування, — був затверджений Міністерством охорони здоров'я СРСР 1 серпня 1989 р. Він виділяє дев'ять основних категорій продуктів харчування та визначає норми поживності²² та безпечності²³ для кожної з них.

²² Вміст білків, вуглеводнів, вітамінів, мікроелементів тощо, а також енергетична цінність.

²³ Максимальний залишковий вміст важких металів, мікотоксинів, антибіотиків, гормонів, пестицидів та мікробіологічні обмеження.



Крім СанПіНів, існує низка інших важливих документів, що так чи інакше стосуються безпеки продуктів харчування в Україні²⁴. До них належать близько 15 000 обов'язкових стандартів (старі радянські ГОСТи, прийняті до 1991 р., та державні стандарти України (ДСТУ), прийняті після 1991 р.), за розробку та контроль за дотриманням яких відповідає Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики²⁵; ветеринарно-санітарні вимоги²⁶, дотримання яких контролює Державний комітет ветеринарної медицини; фіто-санітарні норми²⁷, контроль за дотриманням яких покладений на Державну службу з карантину рослин, та ще багато інших норм і правил, обов'язкових до виконання операторами ринку.

Основні характеристики системи регулювання безпеки харчових продуктів в Україні є такими:

- багато застарілих, занадто інструктивних обов'язкових до виконання стандартів та інших вимог, які можуть диктувати, наприклад, яку конкретну рецептуру, вид обладнання або сировину потрібно використовувати;
- контроль безпеки базується переважно на випробуванні зразків (звідси обов'язкова сертифікація), а не на комплексній та ефективній системі управління, що відповідає існуючим ризикам (такій, як НАССР);
- відсутність систем забезпечення відстежуваності продукції.

Ці особливості створюють проблеми, що стосуються не лише безпеки та конкурентоспроможності кінцевих продуктів, а й інновацій та продуктивності виробничого процесу. Більше того, відповідальність за контроль безпеки харчових продуктів розподілена між численними установами.

²⁴ Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР в редакції Закону України «Про зміни та доповнення до Закону України «Про безпеку та якість харчових продуктів» від 6 вересня 2005 р. № 2809-ІV, Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ.

²⁵ Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 р. № 30-93, Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93, Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р. № 2408-ІІІ, Закон України «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності» від 1 грудня 2005 р. № 3164-ІV.

²⁶ Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ зі змінами та доповненнями.

²⁷ Закон України «Про карантин рослин» від 30 червня 1993 р. № 3348-ХІІ зі змінами та доповненнями, Закон України «Про насіння та садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р. № 411-ІV.

3.3. Організаційна структура системи державного регулювання безпеки харчових продуктів в Україні

До контролю безпеки харчових продуктів, як вироблених в Україні, так і імпортованих, а також контролю за здоров'ям тварин та рослин (повна інформація подана на наведеній нижче схемі та в Додатку 4) залучені такі органи виконавчої влади:

- Міністерство охорони здоров'я України — Державна санітарно-епідеміологічна служба України;
- Міністерство аграрної політики України:
 - Державний комітет ветеринарної медицини України (має автономний статус),
 - Державна служба з карантину рослин України;
- Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт);
- Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) — Державна екологічна інспекція.



Структура органів, що відповідають за безпеку харчових продуктів в Україні



Основні вади системи державного контролю безпеки продуктів харчування в Україні можна охарактеризувати так:

- **відсутня чітка організаційна структура на національному рівні** (через дублювання функцій органів контролю);
- **не розроблена належна система планування контролю**, що унеможливає здійснення оцінки її ефективності та результативності;
- **надмірне адміністративне навантаження на підприємства внаслідок дублювання функцій і відсутності координації дій між органами контролю**.

Не налагоджені належним чином обмін інформацією та координація дій між державними органами, що відповідають за безпеку харчових продуктів. Наслідком цього є надмірний обсяг перевірок та загальна неефективність контролю. Це негативно позначається на конкурентоспроможності підприємств харчової галузі, особливо тих, що працюють із продуктами тваринного походження. Такі підприємства надто часто стають об'єктом перевірок з боку Держспоживстандарту, Міністерства охорони здоров'я та Міністерства аграрної політики, причому всі ці відомства контролюють одні й ті самі параметри.

Ця успадкована з радянських часів командно-адміністративна система регулювання безпеки харчових продуктів накладає на підприємства жорсткі та суворі зобов'язання, не передбачаючи водночас жодних механізмів відповідальності або прозорості для діяльності державних органів контролю. Відсутність підзвітності органів регулювання унеможливає реалізацію будь-яких вимог з боку груп виробників та споживачів стосовно модернізації способів регулювання.

Водночас критерії оцінки діяльності державних органів контролю у сфері регулювання безпеки продуктів харчування пристосовані до негнучкої командно-адміністративної системи перевірок. Серед них чи не основними критеріями оцінки роботи органів контролю є кількість здійснених перевірок та суми отриманих штрафів, а не факт перевірки виробництва на предмет дотримання ним вимог щодо безпеки харчових продуктів (наприклад, встановлення кількості випадків захворювань, спровокованих вживанням того чи іншого продукту цього виробника). Це вводить в оману споживача, який безпідставно (та помилково) вважає, що чим жорсткіший контроль та чим більше перевірок, тим вищий рівень безпеки харчових продуктів.

На жаль, за останні 15, а то й більше років усі спроби оптимізувати роботу та поліпшити координацію між органами контролю зазнали невдачі або навіть спричинили ще більшу фрагментованість. Напевне, значною мірою це сталося через наявність власних інтересів у кожного органу контролю, що перешкодило успішному завершенню будь-яких спроб поліпшити координацію між такими органами.

Для того щоб успішно просуватися на шляху до євроінтеграції та спростити вітчизняним виробникам експорт до ЄС, Україні вкрай необхідно гармонізувати та реформувати державну систему контролю харчових продуктів, намагаючись привести її у відповідність до правил ЄС (див. вставку нижче, де наведено характеристики системи контролю харчових продуктів у ЄС).

Передовий міжнародний досвід

Німеччина

Харчові продукти контролює одна установа — Федеральне міністерство із захисту прав споживачів, харчових продуктів та сільського господарства. Підрозділам міністерства доручене виконання певних функцій, які охоплюють спеціальні сфери, такі як харчові продукти та продукти промисловості, засоби захисту рослин, ветеринарна медицина та генна інженерія.

Федеральний інститут оцінки ризиків є науковою установою, що готує експертні висновки з питань безпечності харчових продуктів та захисту здоров'я споживачів, виходячи з міжнародних наукових критеріїв оцінки.

Бельгія

Бельгійське агентство з продуктів харчування є прикладом того, як можна перетворити погано координовану систему контролю якості продуктів харчування, до якої входять численні установи, на цілісну систему контролю, що за допомогою чіткого взаємозв'язку між усіма компетентними органами контролю забезпечує ефективний, цілеспрямований та координований нагляд. Слід зазначити, що в минулому різні установи, включаючи Міністерство сільського господарства та Генеральну інспекцію продуктів харчування, мали власні інспекційні та контрольні служби. Усвідомивши, що за таких обставин неможливо створити ефективну, дієву і, водночас, сприятливу для підприємств систему контролю харчових продуктів, уряд Бельгії вирішив поєднати всі контрольні функції в дній федеральній установі — Бельгійському агентстві з продуктів харчування. Це агентство одноосібно виконує всі контрольні та інспекційні функції на всіх етапах виробництва харчових продуктів, від ферми до столу.

Естонія

Єдиним державним органом, що відповідає за безпечність продуктів харчування, є Департамент харчових продуктів та ветеринарної медицини, підпорядкований Міністерству сільського господарства. Основні обов'язки Департаменту — контроль за дотриманням законодавства у ветеринарній медицині, регулювання безпечності харчових продуктів та ринку тощо.

4

Найважливіші аспекти реформування системи регулювання безпеки харчових продуктів: застарілі і *де-факто* обов'язкові стандарти на товари та послуги, обов'язкова сертифікація та перевірки



Три основних аспекти української системи безпеки харчових продуктів, що потребують реформи, пов'язані з існуванням та застосуванням застарілих стандартів, успадкованих ще з радянських часів, практикою обов'язкової сертифікації більшості харчових продуктів, а також масштабною та складною системою перевірок. Це, зокрема, підтверджує дослідження регуляторної практики у молочній галузі, проведене IFC. Воно свідчить, що виробничий цикл одного молочного продукту регулюється в середньому 50 державними стандартами (ГОСТ/ДСТУ); за свідченням виробників харчової продукції, обов'язкова сертифікація харчових продуктів (27 видів) є найбільш обтяжливою з-поміж регуляторних положень, а постійні перевірки з боку декількох різних установ заважають нормальному функціонуванню процесу виробництва.

4.1. Стандарти безпеки харчових продуктів

Застосування стандартів як засобу, що відкриває доступ на ринок лише для безпечних та високоякісних споживчих продуктів, має довгу історію як в Україні, так і в інших країнах СНД. Його важливість підтверджується довготривалою відданістю справі розробки та впровадження національних стандартів. Особливо це стосується стандартів безпеки та якості харчових продуктів, які споживають люди. Система стандартів

ГОСТ/ДСТУ, яку Україна успадкувала після розпаду СРСР, включає тисячі стандартів, що охоплюють і технічні вказівки, і параметри якості, і стандарти охорони здоров'я в сільському господарстві, і стандарти безпеки.

Однак більшість із наявних стандартів, що стосуються здоров'я та безпеки, не мають чіткого формулювання і не засновані на прозорих наукових критеріях. Іноді вимоги до безпеки харчових продуктів є нижчими за передбачені Кодексом аліментару-іс та іншими міжнародними і європейськими стандартами. Стандарти ГОСТ/ДСТУ загалом є перешкодою для виходу на ринки, оскільки країни з ринковою економікою їх не визнають. Наприклад, для того, щоб експортувати свою продукцію до ЄС, українські виробники харчових продуктів мусять дотримуватися, по-перше, українських обов'язкових продуктивних стандартів та специфікацій (у середньому 50 стандартів ГОСТ/ДСТУ радянського типу для кожного молочного продукту), що не визнаються ЄС і будь-яким іншим значущим міжнародним ринком, а по-друге — технічних стандартів ЄС, які можуть додати до 14 % до вартості сільськогосподарської продукції та до 10,4 % виробничих витрат до вартості готових продуктів харчування, що значно зменшить їхню рентабельність.

Водночас повна гармонізація нормативів регулювання безпеки у сфері харчових продуктів із зобов'язаннями перед СОТ дозволить на 30 % зменшити витрати на стандартизацію продукції сільського господарства та продуктів харчування, а у разі гармонізації стандартів продукції в межах Розширеної угоди про вільну торгівлю між ЄС та Україною економія видатків може сягнути 50 %²⁸. Більше того, застарілі стандарти ГОСТ зменшують конкурентоспроможність на експортному ринку, бо через них виробники не можуть пристосовуватися до тенденцій ринку та смаків споживачів (оскільки параметри якості є предметом регуляторного контролю). До того ж вони передбачають масштабні перевірки на всіх етапах виробництва та реалізації продукції.

До 1992 р. було прийнято приблизно 19 000 стандартів (ГОСТ). Більшість їх є чинними і донині, а 10,3 % з чинних станом на березень 2006 р. вважалися гармонізованими. За недавніми повідомленнями Держспоживстандарту, загалом 5571 стандарт був гармонізований з ISO та стандартами ЄС на кінець 2008 р. Водночас за останні два роки було скасовано приблизно 3222 стандарти ГОСТ, прийняті до 1992 р. Але, незважаючи на такий прогрес у гармонізації стандартів на продукцію, тягар системи ГОСТ/ДСТУ все ще залишається непосильним, особливо в молочній галузі, де підприємствам доводиться дотримувати сотень стандартів ГОСТ/ДСТУ при виробництві своєї продукції (наприклад, при виробництві м'якого сиру слід дотримувати 94 обов'язкових стандартів, а при виробництві морозива — аж 177).

Недотримання міжнародних стандартів безпеки харчових продуктів, повільна гармонізація стандартів ГОСТ/ДСТУ і їхня обов'язковість суперечать зобов'язанням, взятим Україною перед СОТ та іншими державами²⁹. Це негативно впливає на розвиток приватного сектора, створюючи низку бар'єрів.

²⁸ Розрахунок економії коштів зроблено на основі «Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement» — остаточного звіту Європейської комісії та Головного директорату ЄС з питань торгівлі, грудень 2007 р.

²⁹ Як зазначено в Плані дій «Україна — Європейський Союз», затвердженому Кабінетом Міністрів України в грудні 2005 р., Україна взяла на себе зобов'язання стосовно добровільного застосування стандартів (пп. 6 п. 2.3.1 «Рух товарів», «Стандарти, технічне регулювання та оцінка відповідності»).

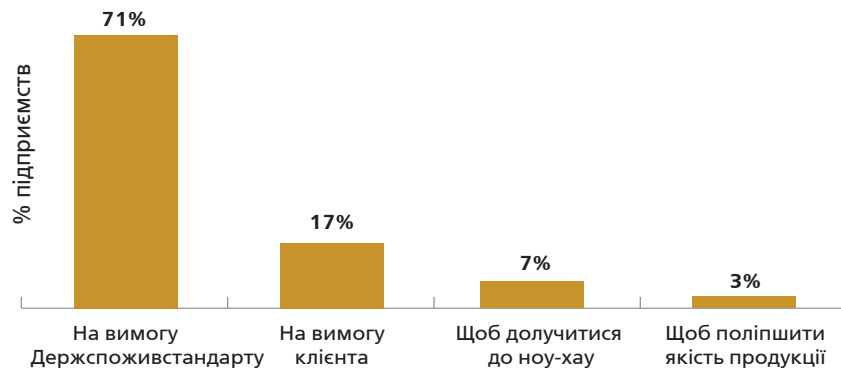
Бар'єри для міжнародної торгівлі

- Система стандартів ГОСТ/ДСТУ не визнається на ринках країн — членів ОЕСР, що обмежує доступ українських товарів до ринків, де діють стандарти, відмінні від ГОСТ/ДСТУ.
- Дослідні лабораторії, які діють за стандартами ГОСТ/ДСТУ, неспроможні дотримувати вимог Європейського Союзу та інших промислових країн. Це пов'язано з відсутністю систем управління якістю, оскільки їхнє обладнання та аналітичні методи були створені відповідно до вимог перевірок та сертифікації системи ГОСТ/ДСТУ (лише декілька відсотків всіх лабораторій акредитовані відповідно до ISO 17025).

Бар'єри на шляху інновацій

- Відсутність гнучкості обов'язкових державних стандартів стає на заваді інноваціям у розробці та виробництві продукції, оскільки для цього потрібно впроваджувати нові стандарти — це надто складно.
- Стандарти, що передбачають значні обмеження, виконувати неможливо, адже виробник не здатен адекватно і своєчасно відповідати на постійні зміни на ринку. Така ситуація спонукає виробників до пошуку можливості вирішити питання неофіційно, що створює бар'єри на шляху інновацій та гальмує вихід на ринок нових учасників. До того ж, і споживачі не мають від такого стану речей жодної користі.
- В Україні досі не здійснене чітке розмежування між законодавчими актами, які стосуються безпеки харчових продуктів і є обов'язковими до виконання, і стандартами, дотримання яких є добровільним з моменту вступу України до СОТ.

Рис. 7. Причини придбання підприємствами державних стандартів на харчові продукти у 2008 р.



Джерело: Дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні 2009»³⁰.

³⁰ Цифри наведені за результатами дослідження, здійсненого у 2009 р. Вони можуть несуттєво відрізнятися від даних звіту, складеного за цим дослідженням (сам звіт буде опубліковано у вересні 2009 р.). Проте, IFC доклала всіх зусиль задля точного відображення напрямків розвитку підприємств у 2008 р.

Витрати для підприємств

- Українська система стандартизації та сертифікації спричиняє високі операційні витрати підприємств (як вже зазначалося, її гармонізація з вимогами СОР та ЄС дозволить зменшити витрати на стандартизацію майже наполовину) через такі чинники:
 - надмірна кількість обов'язкових вимог;
 - численні, переважно зайві перевірки різними державними установами та лабораторні аналізи для отримання сертифікації або погодження здійснюються на окремих етапах виробничого процесу, при цьому не застосовується ризикорієнтований підхід.

Говорять виробники молочних продуктів:

«Навіть коли йдеться про експортну продукцію, і країна призначення не вимагає здійснення певних перевірок, український виробник мусить пройти всі перевірки, передбачені для такого продукту в Україні. Наприклад, для продажу в Україні твердого сиру потрібно надати результати аналізу на вміст міді, а в Росії такі аналізи не вимагаються. Однак для експорту твердого сиру з України до Росії український виробник повинен надати Держспоживстандарту результати аналізу на вміст міді, виконаного в одній з лабораторій, пов'язаних із Держспоживстандартом системи УкрСЕПРО».

Джерело: Інтерв'ю фахівців IFC з виробником молочної продукції.

- Жорсткість стандартів ГОСТ/ДСТУ надає органам нагляду широкі повноваження для оцінки відповідності продукції вимогам чинних норм безпеки та якості. Поряд зі слабким дотриманням законодавства та обмеженою можливістю вирішення спірних питань через судову систему це призводить до значного свавілля в забезпеченні відповідності чинним нормам і створює сприятливі умови для адміністративних зловживань.

4.2. Обов'язкова сертифікація харчових продуктів



На відміну від західної практики сертифікації, відповідно до якої виробники харчових продуктів добровільно підтверджують якість та безпечність своєї продукції через незалежні недержавні організації, в Україні більшість харчових продуктів повинні пройти обов'язкову сертифікацію та отримати відповідні висновки. У процесі такої сертифікації завжди беруть участь принаймні дві державні установи — Міністерство охорони здоров'я та Держспоживстандарт. Це дорогий та тривалий процес, який збільшує вартість пропонованих постачальниками товарів та послуг, оскільки кожен конкретний продукт повинен отримати сертифікат відповідності і регулярно його оновлювати. Наприклад, сертифікат відповідності на кожен молочний продукт потрібно оновлювати раз на шість місяців, що вимагає в середньому десяти днів роботи двох спеціально для цього визначених адміністративних та технічних працівників компанії, які готують необхідні документи та здійснюють відповідні адміністративні процедури. Загалом на оновлений сертифікат, як правило, доводиться очікувати п'ять тижнів, а його мінімальна вартість складає приблизно 10 000 грн (1298 дол. США)³¹. Такий сертифікат за межами СНД не визнається, і тому для виходу на інші ринки компаніям доводиться додатково перевіряти харчові продукти на безпечність — відповідно до вимог інших країн, міжнародних стандартів або законодавства ЄС.

Аналогічно, українська компанія, яка хоче впровадити в Україні європейську технологію, повинна представити обладнання на експертну оцінку лабораторії Держспоживстандарту — це обов'язкова умова для отримання сертифіката на право його застосування. В Європі таку сертифікацію вважають недоцільною, бо вона збільшує ціну товару — адже фактично доводиться перевіряти та сертифікувати буквально кожен гвинтик. Не дивно, що іноземним компаніям не подобається такий обтяжливий бар'єр на вході на ринок.

Наразі Україна ще не приєдналася до угоди про взаємне визнання Європейської кооперації з акредитації (EA), і тому результати випробувань, проведених в українських лабораторіях, не визнаються членами EA. Це означає, що харчові продукти, перш ніж потрапити на ринок, мають пройти перевірку в європейській лабораторії, де визначатиметься їх відповідність гігієнічним, мікробіологічним та іншим санітарним вимогам норм ЄС. Таким чином, обов'язкова сертифікація продуктів харчування Держспоживстандартом не гарантує їх відповідності міжнародним вимогам до безпечності харчових продуктів, і для того, щоб експортувати продукти до Європи, доводиться додатково здійснювати їх випробування в лабораторіях, акредитованих ЄС. Процедура обов'язкового надання сертифіката відповідності українськими органами сертифікації неспроможливо збільшує фактичні витрати підприємства на 10–15 % для кожної сертифікації³².

³¹ За офіційним курсом Національного банку України станом на березень 2009 р.: 1 дол. США = 7,7 грн.

³² За даними юридичної фірми «Фрішберг і партнери», www.freshberg.com.

Зайва сертифікація в харчовій галузі

Рис. 8 ілюструє, як порушується принцип торгівлі «один раз сертифіковано — скрізь приймається». Треба зазначити, що обов'язкову сертифікацію харчових продуктів українськими державними органами більшість торговельних партнерів України (навіть у країнах СНД) не визнають. Це призводить до повторної сертифікації для кожної країни-імпортера (зокрема, в СНД), з додатковими операційними видатками. На рис. 8 зображено пакет фруктового соку виробництва української компанії, яка має добру репутацію (її назву навмисно не показано). На пакеті зазначена сертифікація ISO 9001:2000, яка підтверджує, що у компанії впроваджено систему контролю якості. Хоч ставити позначку про наявність такого сертифікату на пакеті не обов'язково, для маркетингових цілей це цілком прийнятно. На пакеті також є дані про численні сертифікації для кожної з країн, до яких постачається цей продукт: «тризуб» від країни-виробника (Україна), а також додаткові чотири знаки національної сертифікації з Білорусі, Молдови, Казахстану та Росії. Наведена інформація засвідчує, що кожна така сертифікація передбачає різні вимоги, або не визнавалася іншою стороною.

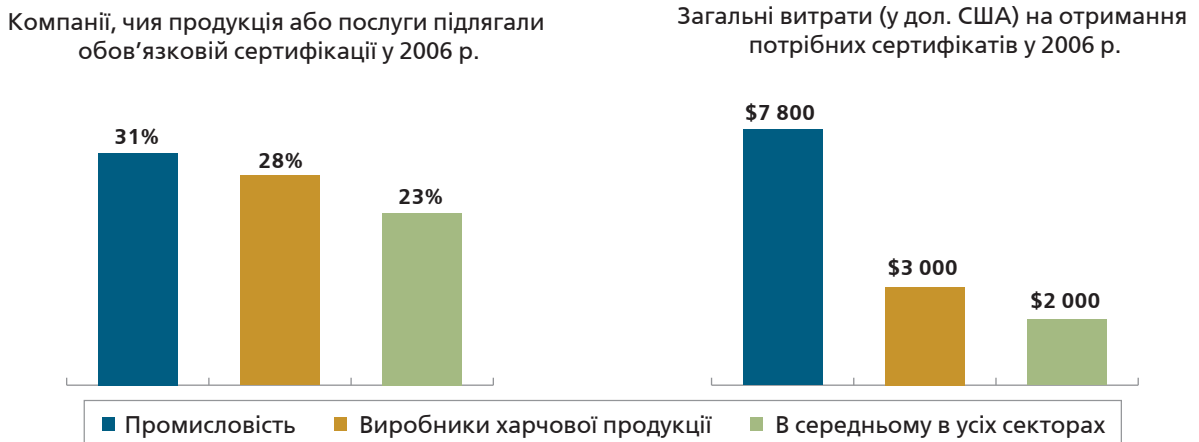
Рис. 8. Приклад численних сертифікацій продукту, який взагалі не підлягає сертифікації в країнах ОЕСР та ЄС



Обов'язкова сертифікація продуктів Держспоживстандартом, запроваджена в 1993 р. для підтвердження їх відповідності законодавчим вимогам з метою збереження життя, здоров'я та безпеки майна громадян, відіграла свою роль у час лібералізації зовнішньої торгівлі й деякою мірою захистила внутрішній ринок від напливу іноземної продукції сумнівної якості. На жаль, на певному етапі обов'язкова сертифікація харчових продуктів перетворилася на додатковий — непотрібний та неефективний — механізм контролю продукції. Це було зумовлено такими причинами:

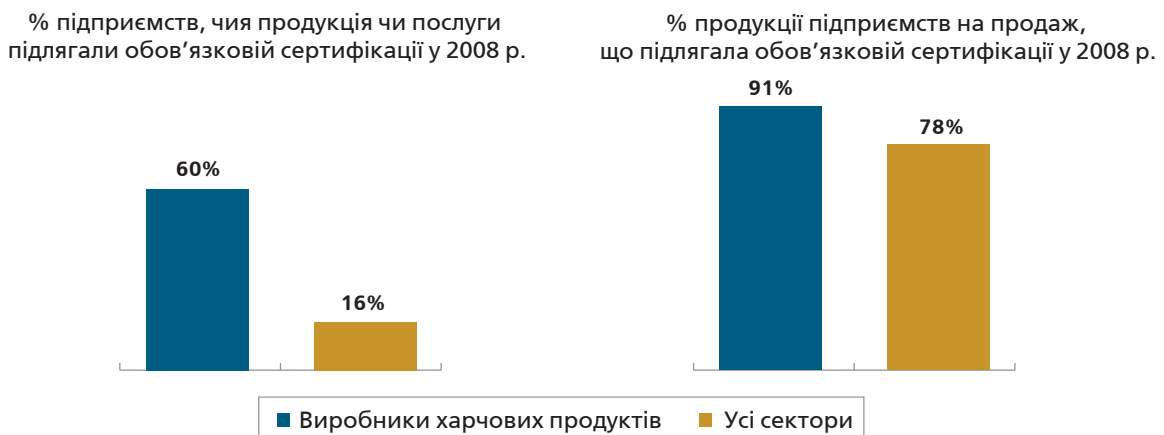
- застарілі й *де-факто* обов'язкові стандарти ГОСТ/ДСТУ;
- брак необхідних засобів для виявлення на прийнятному для міжнародних стандартів рівні харчових добавок, ароматизаторів, залишків ветеринарних препаратів та пестицидів, інших забруднювачів, наявних у готовій продукції;
- застарілі санітарні норми та правила.

Рис. 9. У 2006 р. кожне четверте підприємство, пов'язане з обігом харчових продуктів (заклади громадського харчування та ін.), та кожне третє промислове підприємство витратили, відповідно, по 3000 та 8000 дол. на обов'язкову сертифікацію продукції



Джерело: Дослідження IFC «Технічне регулювання в Україні», 2007 р³³.

Рис. 10. Обов'язкова сертифікація найбільше пригнічує конкурентоспроможність харчових підприємств: 60 % харчових підприємств зобов'язані сертифікувати майже всю свою продукцію



Джерело: Дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні 2009»³⁴.

³³ Продовольчі підприємства включають ресторани, послуги кейтерінгу, роздрібний продаж продуктів споживання.

³⁴ Цифри наведені за результатами дослідження, здійсненого у 2009 р. Вони можуть несуттєво відрізнятися від даних звіту, складеного за цим дослідженням (сам звіт буде опубліковано у вересні 2009 р.). Проте, IFC доклала всіх зусиль задля точного відображення напрямків розвитку підприємств у 2008 р.

Крім того, проблеми з обов'язковою сертифікацією стосуються ще таких двох питань.

1. Існує перелік продукції, яка підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, затверджений наказом Держспоживстандарту № 28 у лютому 2005 р. У цьому переліку — сир та масло, маргарин, вода, алкоголь, кондитерські вироби, кава, чай, риби та м'ясні продукти. Враховуючи те, що після вступу України до СОТ усі імпортовані харчові продукти формально не підлягають обов'язковій сертифікації (зобов'язання України при вступі до СОТ), **такий стан справ призводить до парадоксальної ситуації, за якої держава надає іноземним виробникам сприятливіші умови, ніж вітчизняним підприємствам.** Тому скасування обов'язкової сертифікації продукції вітчизняного виробництва має стати пріоритетним завданням.
2. Обов'язкова сертифікація не гарантує захисту ринку від низькоякісних та небезпечних товарів. Відповідно до звіту про діяльність Держспоживстандарту в першій половині 2008 р., опублікованого на його офіційній інтернет-сторінці в серпні 2008 р., з 2285 тонн різноманітних харчових продуктів, підданих перевірці, 1074 тонни (47 %) продуктів було вилучено з ринку³⁵. **Таким чином, потенційно небезпечні продукти вилучаються не на стадії сертифікації, коли ризикам можна запобігти, а тоді, коли вони потрапили на ринок.**

Ця ситуація контрастує зі станом справ у країнах ЄС, де відсутня обов'язкова сертифікація харчових продуктів. Але це зовсім не означає, що понад 450 млн громадян ЄС споживають низькоякісну або небезпечну продукцію. Навпаки, запроваджена в ЄС система безпечності харчових продуктів гарантує, що для всіх продуктів на всіх етапах їх виробництва існують відповідні механізми контролю та управління, і що рух продукції можна відстежувати. Водночас заохочуються інновації та гарантується якість споживчих товарів. Найважливіше тут те, що система прагне, в першу чергу, переконатися у наявності на підприємствах необхідних механізмів контролю забезпечення відповідності законодавчим вимогам. До того ж запровадження результативної системи відстеження дає змогу швидко відкликати з ринку небезпечні продукти, а також виявляти виробників, що не дотримують чинних вимог, та застосовувати до них певні заходи стягнення.

³⁵ Прес-реліз Держспоживстандарту від 15 серпня 2008 р., http://www.dssu.gov.ua/control/uk/publish/category/system?cat_id=109544.

4.3. Система контролю харчових продуктів: перевірки



Система перевірок безпеки харчових продуктів в Україні має усі системні недоліки, притаманні структурі державного контролю бізнесу загалом. Якщо говорити коротко, то існуюча система державного контролю є дуже обтяжливою та складною, але високого рівня безпеки не гарантує. Ця система передбачає здійснення широкомасштабних перевірок. У 2008 р. органи контролю перевірили майже 94 % харчових підприємств України.

Попередній аналіз виявив низку чинників, що роблять масштабні й часті перевірки безпеки харчових продуктів в Україні неефективними.

1. Органи контролю не користуються критеріями ризику при плануванні та призначенні перевірок. Зараз в Україні частота державних перевірок у харчовій галузі практично не залежить від ступеня ризику цього виду підприємств. Попри те, що, наприклад, Державна санітарно-епідеміологічна служба України³⁶ разом із Державним комітетом ветеринарної медицини України запровадили критерії ризику, їх практичне впровадження відбувається вкрай повільно.
2. Законодавство не містить положень, що дозволяють створити ґрунтовні правові засади для здійснення заходів контролю, яких вживає Уряд. Зокрема, законодавству бракує:
 - **детального опису підстав для проведення перевірок та чітких процедур їх призначення і проведення.** Деякі позитивні зрушення відбулися із прийняттям Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (від 5 квітня 2007 р. № 877-V), відповідно до якого до 1 січня 2008 р. мали бути визначені категорії ризику. Однак наразі положення цього закону не працюють, оскільки не була ухвалена низка підзаконних актів, необхідних для його впровадження;

³⁶ Державна санітарно-епідеміологічна служба запровадила критерії, що базуються на ризиках, всупереч положенням Закону України від 5 квітня 2007 р. № 877-V «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», а лише за рішенням Головного санітарного лікаря.

- **визначення вимог до контролюючих органів та відповідальності посадових осіб за порушення законодавства.** У чинній законодавчій базі відсутній механізм, який чітко регулює права інспекторів та їхню відповідальність за порушення законодавства;

Говорять виробники молочних продуктів:

«Санепідслужба та органи захисту прав споживачів мають право відбирати для перевірок одні й ті самі зразки. Вони приходять незалежно один від одного й беруть на дослідження ті самі продукти. Часто ці продукти належать до однієї партії або виготовлені одним і тим самим виробником. До того ж усі ці установи здійснюють одні й ті самі перевірки. Всі ці органи, як видається, діють на цілком законних підставах, але платити за все доводиться мені...»

Учасник фокус-групи

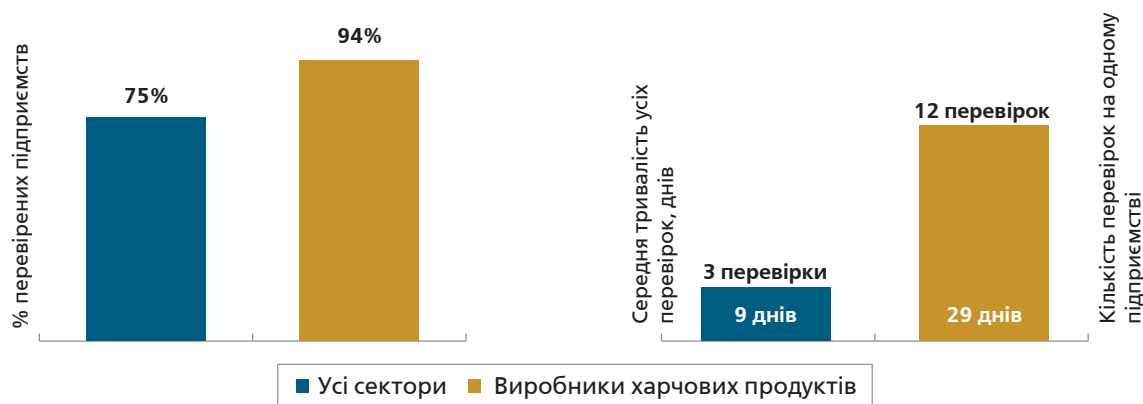
- **чіткого розподілу відповідальності та координації між органами, що здійснюють перевірки.** Виконується надмірний обсяг роботи та спостерігається дублювання зусиль через відсутність обміну інформацією та координації діяльності. Законодавство припускає дублювання контролю різними регуляторними органами специфікації одного й того самого продукту на різних етапах його виробництва. Як наслідок, підприємство перевіряється або оцінюється більш ніж одною установою, тоді як предмет такої перевірки або оцінки є одним і тим самим.
3. Оцінка роботи органів контролю протягом тривалого часу базувалася на критеріях кількості проведених перевірок та суми штрафів, а не на результатах, які визначають рівень регулювання безпечності харчових продуктів, наприклад, тенденції в кількості захворювань, викликаних споживанням харчових продуктів.

Державний контроль є особливо обтяжливим для підприємств, що виробляють продукти харчування. Як показано на рис. 11, розвиток харчової галузі гальмується через надмірний контроль: ця галузь особливо потерпає від перевірок Держспоживстандарту (у 2006 р. 75 % підприємств було піддано принаймні одній перевірці).

Рис. 11. У 2008 р. виробників харчових продуктів перевіряли тотально

Режим контролю є особливо жорстким до виробників харчових продуктів: перевірки тотальні, часті та тривалі

Частота та тривалість усіх перевірок були істотно вищі у виробників харчових продуктів, аніж у середньому для всіх підприємств



Органи контролю, які найчастіше перевіряли виробників харчових продуктів у 2008 р.



Джерело: Дослідження IFC «Бізнес-середовище в Україні 2009»³⁷.

³⁷ Цифри наведені за результатами дослідження, здійсненого у 2009 р. Вони можуть несуттєво відрізнятися від даних звіту, складеного за цим дослідженням (сам звіт буде опубліковано у вересні 2009 р.). Проте, IFC доклала всіх зусиль задля точного відображення напрямків розвитку підприємств у 2008 р.

Внутрішні звіти Держспоживстандарту підтверджують, що перевірки найчастіше виявляють незначні порушення: насправді переважна кількість випадків недотримання норм та обов'язкових вимог не має нічого спільного з безпечністю продуктів харчування. Така сама ситуація і з іншими органами контролю, які відповідають за харчові продукти, — Міністерством охорони здоров'я та Державним комітетом ветеринарної медицини.

Необхідність підвищити ефективність і результативність державного контролю є очевидною, і таке підвищення повинно включати принаймні три основних компоненти:

- 1) обґрунтування розумних критеріїв ризику для системи перевірок;**
- 2) типовий порядок здійснення перевірок та представлення їх результатів;**
- 3) контрольні переліки питань (чек-листи) для інспекторів.**

Ефективні та дієві перевірки у сфері виробництва слід доповнити системою швидкого реагування та чітким визначенням підстав і градації відповідальності виробників за виготовлення та продаж небезпечних продуктів.

5

Висновки
та рекомендації

Враховуючи наявність світової фінансової кризи та її негативний вплив на виробничу базу української економіки, потрібно звільнити виробників харчових продуктів в Україні від зайвого регуляторного та адміністративного навантаження. Виробники цієї галузі вже відчули на собі результати зниження попиту на свою продукцію, посилення конкуренції з боку іноземних виробників та падіння цін. Тому необхідність реформування української системи регулювання безпечності харчових продуктів з урахуванням кращих міжнародних практик є очевидною. Перенесення основної уваги зі стандартів, що стосуються конкретних продуктів, на систему контролю, яка враховує наявні ризики та базується на визнаних у світі системах гарантування безпечності харчових продуктів, звільнить українських виробників від обтяжливих вимог та витрат, що дозволить їхній продукції стати конкурентоспроможною не лише на внутрішніх, а й на зовнішніх ринках. Але найголовнішим є те, що це зменшить кількість захворювань, викликаних харчовими продуктами, що справить тривалий позитивний вплив на здоров'я громадян України.

Рекомендації для органів державної влади, що визначають політику у сфері безпеки харчових продуктів

- 1 Запровадити інтегровану систему контролю харчових продуктів або створити єдиний орган з контролю харчових продуктів, як це передбачає передова міжнародна практика

Визначення проблеми

За контроль безпеки та якості продуктів харчування і продовольчої сировини в Україні відповідають три органи державної виконавчої влади (Міністерство охорони здоров'я (Державна санітарно-епідеміологічна служба), Міністерство аграрної політики (Державний комітет ветеринарної медицини, Державна служба з карантину рослин) та Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт). Це призводить до:

- дублювання функцій;
- додаткового фінансового та адміністративного навантаження на підприємства;
- неефективного використання бюджетних коштів.

Більше того, система державного контролю не базується належним чином на аналізі ризиків, не має відповідної наукової бази. Пріоритети та цілі також не визначені належним чином.

Чинна законодавча база

Принаймні чотири Закони України та один урядовий декрет визначають повноваження трьох державних органів та процедури контролю продуктів харчування сільськогосподарської сировини:

- Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР;
- Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-XII;
- Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII;
- Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 08 квітня 1993 р. № 30-93.

Відповідні положення СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус

САС/GL 20. § 10.

«Системи перевірки та сертифікації повинні мати достатньо засобів для виконання своїх завдань. Під час вибору систем перевірки та сертифікації необхідно враховувати пов'язані з ними видатки споживачів та витрати грошей і часу в харчовій галузі, а також приділяти увагу консультаціям уряду із зацікавленими органами. Такі системи не повинні обмежувати торгівлю більше, ніж це потрібно для того, щоб досягти необхідного рівня захисту».

Необхідні заходи

Створити єдиний орган контролю харчових продуктів або організувати інтегровану систему контролю харчових продуктів, враховуючи положення Регламенту 882/2004 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 р. про офіційні заходи контролю, спрямовані на забезпечення дотримання законодавства про корми та харчові продукти, правил захисту здоров'я та забезпечення належних умов утримання тварин, а також рішення Комісії від 21 травня 2007 р. про принципи допомоги країнам-членам у розробці єдиного інтегрованого багаторічного плану контролю, передбаченого постановою 882/2004 Європейського парламенту та Ради (2007/363/ЄС). Вищезазначене потрібно виконати шляхом внесення змін та доповнень до низки законів України (див. колонку «Чинна законодавча база»).

2 Скасувати обов'язкову сертифікацію харчових продуктів

Визначення проблеми

Система обов'язкової сертифікації продуктів харчування та продовольчої сировини, розроблена в розвинутих країнах як ринковий механізм, перетворилася в Україні на інструмент державного контролю. Система здійснює сертифікацію майже виключно через монополізовані структури (центри стандартизації, метрології та сертифікації Держспоживстандарту).

Чинна законодавча база

Чинне законодавство України містить обов'язкові до виконання положення, за якими підприємства харчової галузі повинні сертифікувати свою продукцію:

- Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-XII;
- Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93;
- Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Про затвердження Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні» від 01 лютого 2005 р. № 28.

Відповідні положення СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус

Звіт робочої групи з питань вступу України до Міжнародної організації торгівлі. WT/ACC/Ukr/152. 25 січня 2008 р.

§ 313.

«Представник України підтвердив, що ст. 5 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» надає ветеринарній службі та санітарній службі чіткі повноваження стосовно всіх імпортованих продуктів харчування, і що ці продукти повинні проходити ветеринарну та (або) санітарну перевірку в цих двох органах. Далі він також підтвердив, що Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики не мав повноважень запроваджувати обов'язкові вимоги до імпортованих харчових продуктів та продукції сільського господарства, і що Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики не регулюватиме імпорт таких продуктів із країн, які входять до СОТ, і не вимагатиме, щоб імпорт відповідав добровільним стандартам від дати вступу до СОТ. Він також підтвердив, що, попри все, Держспоживстандарт видасть наказ, який набере чинності до дати вступу і позбавить Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики повноважень, що давали йому змогу вимагати тестування або сертифікації будь-яких імпортованих продуктів харчування. Як наслідок, імпортовані продукти харчування перевірятиме та сертифікуватиме лише санітарна або ветеринарна служба, залежно від конкретних обставин».

Необхідні заходи

1. Вилучити положення, що стосуються обов'язкової сертифікації харчових продуктів у зазначених законах України та в декреті уряду.
2. Скасувати частину Наказу Держспоживстандарту від 1 лютого 2005 р. № 28, де міститься перелік харчових продуктів, що підлягають обов'язковій стандартизації.
3. Уникати різниці у підходах до вітчизняної та імпортованої продукції.

3 Відмова від застарілих обов'язкових стандартів та гармонізація законодавства з вимогами СОТ

Визначення проблеми

Чинний набір стандартів включає і технічні вказівки, і параметри якості, і стандарти безпеки. Ці стандарти є обов'язковими де-факто документами, на основі яких характеристики продукції стають предметом державного контролю. Все це прямо суперечить принципам та визначенням Угоди СОТ про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), в якій чітко розмежовані технічні регламенти та стандарти, а також зобов'язанням України перед СОТ.

Чинна законодавча база	Відповідні положення СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус
<p>1. Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/91-ВР дає визначення стандарту як документа, положення якого є обов'язковими.</p> <p>2. Прикінцеві положення Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р. № 2408-III визначають таке: «Вимоги державних та інших стандартів, обов'язкові до виконання, є чинними до прийняття відповідних технічних регламентів та інших нормативно-правових актів, які регулюють ці питання».</p>	<p>Звіт робочої групи з питань вступу України до Міжнародної організації торгівлі. WT/ACC/Ukr/152. 25 січня 2008 року § 299.</p> <p>«Представник України підтвердив, що з дати вступу всі існуючі загальнодержавні та регіональні стандарти стануть добровільними, за винятком тих із них, які будуть визначені як технічні регламенти та спрямовані, крім іншого, на захист інтересів національної безпеки, попередження зловживань, захист життя та здоров'я людей, тварин та рослин, а також на захист довкілля».</p>

Необхідні заходи

У межах процесу приєднання до СОТ та плану інтеграції до ЄС Україні належить виконати визначальне зобов'язання, пов'язане з переходом від системи обов'язкових стандартів до системи обов'язкових технічних регламентів та добровільних стандартів, а також із гармонізацією своїх вимог щодо безпеки та якості з міжнародними та європейськими стандартами.

Це можна зробити:

- через неухильне дотримання § 299 «Звіту робочої групи з питань вступу України до Міжнародної організації торгівлі» WT/ACC/Ukr/152 від 25 січня 2008 р.;
- шляхом вилучення згадки про продукти харчування з прикінцевих положень Закону України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р. № 2408-III, оскільки питання, що стосуються запровадження стандартів для харчових продуктів, регулює Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР;
- шляхом усунення розбіжностей між значенням терміна «стандарт» у Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів» та його визначенням в Угоді про технічні бар'єри в торгівлі (СОТ).

4 Приведення практики здійснення санітарно-епідеміологічної експертизи у відповідність до вимог Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» в частині визначення переліку об'єктів, що підлягають експертизі

Визначення проблеми

Незважаючи на відносно чітке визначення нових харчових продуктів, дане в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів», Міністерство охорони здоров'я здійснює санітарно-епідеміологічну експертизу всіх нових продуктів харчування незалежно від того, чи відповідають вони визначенню нових харчових продуктів відповідно до зазначеного закону.

Така практика не лише суперечить положенням Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», а й створює необґрунтований торговельний бар'єр. За практикою всі оператори ринку харчових продуктів повинні піддавати нові продукти харчування державній санітарно-епідеміологічній експертизі, навіть якщо ці продукти вироблені з інгредієнтів, що давно зарекомендували себе як безпечні, та з використанням процесів, безпечність яких також підтверджена роками.

Чинна законодавча база

- Ст. 18 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР містить вичерпний перелік харчових продуктів, які повинні проходити державну санітарно-епідеміологічну експертизу:
 - нові харчові продукти;
 - харчові продукти для спеціального дієтичного споживання, функціональні харчові продукти, дієтичні добавки, харчові добавки та ароматизатори.
- Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247 «Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи».

Відповідні положення СОТ та Комісії з Кодексу аліментаріус

Угода SPS. Стаття 2. Основні права та обов'язки

§ 2.

«Учасники забезпечують застосування будь-яких санітарних та фіто-санітарних заходів лише в обсязі, необхідному для захисту життя та здоров'я людей, тварин та рослин, їхню відповідність науковим принципам, та утримання від їх проведення без достатніх наукових свідчень, за винятком обставин, зазначених у § 7 ст. 5».

Необхідні заходи

Внести зміни та доповнення до Наказу Міністерства охорони здоров'я України від 9 жовтня 2000 р. № 247 «Про затвердження Тимчасового порядку проведення державної санітарно-гігієнічної експертизи». Мета цих змін та доповнень — привести Наказ у відповідність до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР, який містить вичерпний перелік харчових продуктів, що повинні проходити державну санітарно-епідеміологічну експертизу:

- нові харчові продукти;
- харчові продукти для спеціального дієтичного споживання, функціональні харчові продукти, дієтичні добавки, харчові добавки та ароматизатори.

5 Гармонізувати нормативи щодо дозволених харчових добавок та ароматизаторів, вмісту забруднювачів, пестицидів та залишків ветеринарних препаратів із сучасними міжнародними стандартами і положеннями СОР

Визначення проблеми

Оновлені нормативні документи щодо дозволених харчових добавок, ароматизаторів, вмісту забруднювачів, пестицидів та залишків ветеринарних препаратів фактично відсутні.

Ті з них, що діють на даний час, застаріли (наприклад, перелік максимального рівня вмісту забруднювачів був затверджений майже 20 років тому). Перелік приблизно 300 дозволених харчових добавок існує, але його зміст не охоплює обмежень на їх використання та не визначає, в яких саме продуктах ці добавки можна застосовувати, тому виробники харчових продуктів не можуть цим переліком користуватися. Переліку дозволених ароматизаторів взагалі не існує.

Чинна законодавча база

1. Постанова Кабінету Міністрів України від 4 січня 1999 р. № 12 «Про затвердження переліку харчових добавок, дозволених для використання у харчових продуктах».
2. «Медико-біологічні вимоги і санітарні норми якості продовольчої сировини та продуктів харчування», затверджені постановою Міністерства охорони здоров'я СРСР від 1 серпня 1989 р. № 5061-89.

Відповідні положення СОР та Комісії з Кодексу аліментаріус

Угода SPS. Додаток С. Контроль, процедури перевірки та затвердження

«У випадку, коли імпортує член СОР використовує певну систему для ухвалення рішення про використання харчових добавок або встановлення допустимих рівнів забруднюючих речовин у продуктах харчування, напоях чи кормах, яка забороняє або обмежує доступ товарів до його внутрішніх ринків на підставі відсутності такої ухвали, цей імпортує член повинен вважати використання відповідного міжнародного стандарту підставою для надання доступу доти, доки не буде ухвалене остаточне рішення».

Необхідні заходи

Видати постанову КМУ або наказ МОЗ України, який дозволить використовувати відповідні міжнародні стандарти³⁸ як підставу для розміщення харчових продуктів на українському ринку до затвердження Україною власних переліків:

- дозволених харчових добавок із зазначенням обмежень щодо вмісту, і харчових продуктів із переліком продуктів, у яких їх можна використовувати;
- дозволених ароматизаторів;
- лімітів залишкового вмісту пестицидів;
- лімітів залишкового вмісту ветеринарних препаратів;
- лімітів максимальних рівнів вмісту токсинів та інших забруднювачів.

³⁸ Ці міжнародні стандарти включають:

- (а) стосовно безпеки харчових продуктів: вказівки та рекомендації Комісії з Кодексу аліментаріус щодо харчових добавок, залишків ветеринарних препаратів та пестицидів, забруднювачів, методів аналізу та вибірки, а також кодекси та вказівки щодо практики гігієни;
- (б) стосовно здоров'я тварин та зоонозів: стандарти, вказівки та рекомендації, розроблені за сприяння Міжнародного епізоотичного бюро;
- (в) стосовно здоров'я рослин: міжнародні стандарти, вказівки та рекомендації, розроблені за сприяння Секретаріату Міжнародної конвенції з карантину та захисту рослин разом із регіональними організаціями, що працюють у межах Міжнародної конвенції з карантину та захисту рослин;
- (г) стосовно харчових добавок: законодавство ЄС із питань харчових добавок, що включає такі директиви:
 - Регламент (ЄС) 1331/2008 Європейського Парламенту і Ради від 16 грудня 2008 р. «Про створення єдиного порядку санкціонування харчових добавок, харчових ферментів і харчових ароматизаторів»;
 - Регламент (ЄС) 1333/2008 Європейського Парламенту і Ради від 16 грудня 2008 р. «Про харчові добавки».



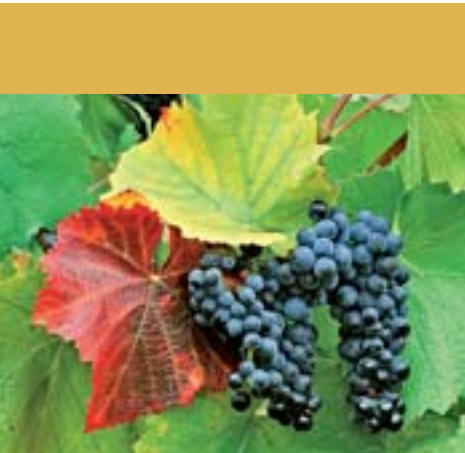
Додатки

Додаток 1. Перелік основних нормативних актів, якими регулюється господарська діяльність у харчовій промисловості України

- Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР;
- Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» від 24 лютого 1994 р. № 4004-ХІІ;
- Закон України «Про молоко та молочні продукти» від 24 червня 2004 р. № 1870-ІV;

- Закон України «Про дитяче харчування» від 14 вересня 2006 р. № 142-V;
- Закон України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-XII;
- Закон України «Про карантин рослин» від 30 червня 1993 р. № 3348-XII;
- Закон України «Про насіння та садивний матеріал» від 26 грудня 2002 р. № 411-IV;
- Закон України «Про охорону прав на сорти рослин» від 21 квітня 1993 р. № 3116-XII;
- Закон України «Про захист прав споживачів» від 12 травня 1991 р. № 1023-XII;
- Закон України «Про стандартизацію» від 17 травня 2001 р. № 2408-III;
- Закон України «Про підтвердження відповідності» від 17 травня 2001 р. № 2406-III;
- Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 р. № 2407-III;
- Закон України «Про пестициди і агрохімікати» від 2 березня 1995 р. № 86/95-ВР;
- Закон України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17 липня 1997 р. № 468/97-ВР;
- Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію та сертифікацію» від 10 травня 1993 р. № 46-93;
- Наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики «Правила обов'язкової сертифікації послуг харчування» від 2 червня 1997 р. № 322;
- Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки» від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР.

Додаток 2. Порівняльний аналіз українського законодавства з безпечності харчових продуктів та відповідного європейського законодавства



У цьому додатку пропонується стислий порівняльний аналіз українського законодавства з безпечності харчових продуктів та відповідного європейського законодавства на предмет визначення основних недоліків та труднощів процесу їх гармонізації. У цьому контексті необхідно вказати на такі основні моменти.

1. Формулювання правових норм у різних нормативних актах українського законодавства є непослідовними та нечіткими; крім того, існує багато розбіжностей у формулюваннях між законодавчими актами України та ЄС. Наприклад, у різних документах українського законодавства використовуються терміни «небезпечний», «загрозливий» або «низька якість», «небезпека», які очевидно є взаємозамінюваними. Крім того, численні посилання в українському законодавстві (70 згадувань лише в Законі України «Про безпечність та якість харчових продуктів») на «якість» у світлі міжнародних норм, якими стандарти якості визнаються необов'язковими, створюють перешкоди для участі України в міжнародній торгівлі.
2. Попри прийняття Україною європейської системи регулювання безпечності продуктів харчування в цілому, деякі її основні елементи були проігноровані. Так, у системі відсутні чотири найважливіших моменти:
 - гармонізація підзаконних актів із принципом покладення основної відповідальності за безпечність харчових продуктів на виробника (попри зміни та доповнення до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» від 2005 р.);
 - заснований на аналізі ризику підхід до контролю безпечності харчової продукції;
 - ефективна система відстеження продукції;
 - чітко визначена цивільна і кримінальна відповідальність виробника за виготовлення небезпечних продуктів.

Крім того, навіть якщо ці пункти і були включені в національне законодавство, належне впровадження відстеження продукції у виробництві харчових продуктів вимагало б значних фінансових та людських ресурсів. До того ж, попри зміни та доповнення до Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів», прийняті у 2005 р., якими передбачається передача відповідальності за безпечність харчових продуктів від держави виробникам, надзвичайно складно змінити спосіб мислення як державних службовців, так і керівників підприємств, і змусити їх прийняти цю концепцію.

3. Законодавством встановлюється дублювання контролю та перевірок різними регуляторними органами щодо одних і тих самих видів продукції.

Взагалі, на відміну від України з її галузевим законодавством та численними відомствами, що виконують аналогічні функції, в ЄС підхід до контролю безпечності харчових

продуктів ґрунтується на аналізі ризику. Законодавчі акти ЄС щодо безпеки харчових продуктів здебільшого мають «горизонтальний» характер, регулюючи такі універсальні аспекти харчових продуктів, як харчові добавки, залишки ветеринарних препаратів та пестицидів, інших видів забруднювачів, маркування та гігієну, і лише частково включають «вертикальне» законодавство, яке стосується виключно конкретних видів продуктів, таких як какао та шоколадні вироби, цукерки, мед, фруктові соки, фруктові джеми тощо. На відміну від українського законодавства, ця схема регулює і встановлює норми лише тією мірою, яка є необхідною для гарантування безпеки, що робить систему більш результативною та ефективною, а також менш обтяжливою для бізнесу. Крім того, у країнах ЄС обов'язок регулювати безпеку харчових продуктів покладається на виробника за допомогою таких інструментів, як відстеження походження та НАССР. Виробник має можливість розробляти технологічний процес таким чином, щоб контролювати якість та безпеку у межах законодавчої бази, яка застосовується до конкретного виду діяльності і сприяє виготовленню безпечної кінцевої продукції³⁹.

Основні принципи законодавства ЄС щодо харчових продуктів

- Інтегральний підхід «від лану до столу».
- Відстежуваність кормів, тварин та продуктів харчування.
- Застосування методу аналізу ризиків (включає оцінку ризиків, повідомлення про ризики та управління ризиками).
- Застосування принципу попередження, якщо це виправдано.
- Інтегрована система контролю або один державний орган, який відповідає за організацію контролю за дотриманням законодавства згідно із принципом «від лану до столу».

На відміну від європейської, українська нормативно-правова база зосереджена на дотриманні відповідності *де-факто* обов'язковим стандартам (ДСТУ), а не на безпеці харчових продуктів. Нижче наведені узагальнені характеристики законодавчих систем ЄС та України, що здійснюють регулювання безпеки харчової продукції.

МОДЕЛЬ ЄС	УКРАЇНЬКА МОДЕЛЬ	КОМЕНТАРІ
Здебільшого орієнтована на досягнення мети та на кінцевий продукт	Вимоги до приміщення та обладнання	Якість та безпеку кінцевої продукції переважно забезпечується через директивні вимоги до технологічного процесу
Гнучкість у розробці технологічного процесу	Вимоги у вигляді обов'язкових приписів	Без гнучкості процесу неможливо ефективно запровадити інновації та передові технології
Вимоги до безпеки продуктів харчування залежно від рівня ризику. Контроль зосереджений на кінцевій продукції	Безпека харчових продуктів — це очікуваний непрямий наслідок точного дотримання детальних норм	Насправді норми не завжди гарантують безпеку, а якщо й гарантують, то не найбільш ефективним способом
Відстеження походження	Відсутність відстеження походження	Дублювання функцій і брак міжвідомчої координації практично унеможливають відстеження продукції

³⁹ Нещодавно ухвалені законодавчі акти запроваджують обов'язкові процедури регулювання безпеки харчових продуктів, що підкреслюють важливість таких систем, як НАССР.

Крім того, детальніший порівняльний аналіз двох законодавчих баз щодо безпечності харчових продуктів виявляє ще низку ключових відмінностей.

Українське законодавство та практика його впровадження	Законодавство ЄС та практика його впровадження
<p>1 Відсутність організаційної та фінансової бази для здійснення вичерпних досліджень у сфері безпечності харчових продуктів.</p>	<p>Створені законодавчі умови, що дозволяють надавати науково обґрунтовану інформацію особам, які ухвалюють рішення щодо безпечності продуктів харчування.</p>
<p>2 За своєю природою українське законодавство про харчові продукти використовує принцип «презумпції винуватості». Воно наділяє представників державних контролюючих органів повноваженнями одноосібно вирішувати, чи порушило конкретне підприємство норми, та застосовувати до нього штрафні або інші санкції.</p>	<p>Законодавець намагається відшукати баланс між необхідністю захисту споживачів та інтересами операторів ринку. Приклад: принцип належного виконання своїх зобов'язань (належної сумлінності), що використовується в законодавстві Великої Британії. Відповідно до цього принципу, виробник може бути звільнений від санкцій, якщо зможе довести, що здійснив усе від нього залежне, щоб виконати вимоги закону.</p>
<p>3 Відсутні чіткі механізми або принципи координації дій різноманітних регуляторних органів на національному рівні. Відсутній чіткий розподіл повноважень між контролюючими органами.</p> <p>Не існує єдиного контролюючого органу у сфері контролю безпечності харчової продукції або інтегрованої системи контролю за продуктами харчування.</p>	<p>Держави — члени ЄС створили або знаходяться в процесі створення єдиних контролюючих органів або інтегрованих систем контролю усього ланцюга виготовлення продукту відповідно до принципу «від лану до столу», починаючи з поля і закінчуючи роздрібною торгівлею.</p> <p>Регламент Європейського парламенту та Ради 882/2004 від 29 квітня 2004 р. передбачає чіткі принципи та механізми побудови і функціонування національної системи контролю харчових продуктів.</p>
<p>4 Постійно зростає кількість адміністративних послуг (якими підприємства змушені скористатися для дотримання вимог законодавства та контролюючих органів).</p>	<p>Як правило, виробники сплачують лише за ті види адміністративних послуг, які не стосуються переважної більшості підприємств на ринку харчових продуктів. Наприклад, за здійснення додаткових заходів державного контролю у випадку порушень законодавства, виявлених під час виконання звичайних процедур з офіційного контролю.</p>
<p>5 В українському законодавстві відсутній системний і прозорий механізм оцінки впливу та (або) перегляду законодавства про безпечність харчових продуктів.</p>	<p>Існує законодавча основа для системного перегляду законодавства про безпеку харчової продукції, в тому числі і через консультації з широким колом заінтересованих осіб.</p>

Українське законодавство та практика його впровадження	Законодавство ЄС та практика його впровадження
<p>6 Для будь-якого виду продукції, яка має вироблятися серійно, необхідно затверджувати нормативну документацію.</p>	<p>Затвердження нормативних документів та отримання дозволу на розміщення на ринку передбачається лише для товару, який може бути кваліфікований як «новітній харчовий продукт».</p> <p>У всьому ЄС щороку реєструють не більше кількох десятків новітніх харчових продуктів.</p>
<p>7 Періодично необхідно в обов'язковому порядку проводити сертифікацію (і повторну сертифікацію) продуктів.</p>	<p>Сертифікація використовується майже виключно для експортно-імпортних операцій (тільки якщо цього вимагає країна, до якої імпортують продукцію).</p>
<p>8 Ветеринарна сертифікація передбачена для всіх видів продуктів тваринного походження (у тому числі продуктів переробки, виготовлених із сировини, яка вже перевірялася раніше).</p>	<p>Обов'язковою є перевірка всіх живих тварин перед забоєм та туш після забою. Отримання ж ветеринарного документу на перероблену продукцію, призначену для внутрішнього ринку, як правило, не є обов'язковим.</p>
<p>9 Кожен інгредієнт харчового продукту має супроводжуватися значною кількістю обов'язкових документів. Це спричиняє експоненціальне збільшення кількості документів, які оператори ринку мають готувати (отримувати) впродовж харчового ланцюга.</p>	<p>Для трансакцій на внутрішньому ринку ЄС кількість обов'язкових документів значно менша. У деяких випадках паперові документи не вимагаються взагалі (завдяки електронному документообігу).</p>
<p>10 Функція контролю здійснюється двома, або, для продуктів тваринного походження, трьома контролюючими органами, які, як правило, перевіряють дотримання майже однакових вимог.</p>	<p>Офіційний контроль конкретного виробника виконується, як правило, одним контролюючим органом. У деяких випадках залучаються інші контролюючі органи, але вони здійснюють перевірки стосовно інших правових вимог, що не дублюються з першими.</p>
<p>11 Не існує національного плану контролю харчових продуктів з щорічною звітністю про його виконання із боку державних контролюючих органів.</p>	<p>Національний план контролю безпечності харчових продуктів формулюється контролюючим органом (органами) і супроводжується щорічними звітами про виконання.</p>
<p>12 Лише обмежена кількість випробувальних лабораторій відповідає стандарту ISO 17025, хоча Україна прийняла еквівалентний йому державний стандарт.</p>	<p>Всі випробувальні лабораторії, які здійснюють аналізи для цілей державного контролю, повинні відповідати стандарту ISO 17025.</p>

Додаток 3. Загальні функції контролюючих органів у сфері безпечності та якості продуктів харчування і продовольчої сировини

Вид господарської діяльності або місце її здійснення	Міністерство охорони здоров'я (СЕС) ⁴⁰	Міністерство аграрної політики (Ветеринарна служба) ⁴¹	Органи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики ⁴²
1. Імпорт			
• Неперероблені продукти харчування тваринного походження		+	+ (сертифікація)
• Харчові продукти	+	+	+ (сертифікація)
• Продукція рослинництва		+	+ (сертифікація)
2. Розробка нових продуктів			
• Харчові продукти нетваринного походження	+ (санітарно-гігієнічна експертиза та затвердження документації)		+ погодження документації
• Харчові продукти тваринного походження	+ (санітарно-гігієнічна експертиза та затвердження документації)	+	+ погодження документації
3. Переробка			
• Неперероблені продукти харчування тваринного походження		+	+ (сертифікація та перевірки)
• Харчові продукти	+	+	+ (сертифікація та перевірки)
• Продукція рослинництва	+	+	+ (сертифікація та перевірки)

⁴⁰ Згідно із Законом України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини»» від 6 вересня 2005 р. № 2809-ІV.

⁴¹ Згідно з Наказом Міністерства аграрної політики України від 8 травня 2007 р. № 310 та Законом «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини»» від 6 вересня 2005 р. № 2809-ІV.

⁴² Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про державний нагляд за дотриманням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення» від 8 квітня 1993 р. № 30-93 і «Положення про Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики», затвердженого Указом Президента України від 18 березня 2003 р. № 225/2003.

Вид господарської діяльності або місце її здійснення	Міністерство охорони здоров'я (СЕС)	Міністерство аграрної політики (Ветеринарна служба)	Органи Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики
1. Гуртова торгівля та зберігання			Перевірки
• Неперероблені продукти харчування тваринного походження		+	+
• Харчові продукти	+	+	+
• Продукція рослинництва	+	+	+
2. Роздрібна торгівля та громадське харчування			Захист споживачів
• Неперероблені продукти харчування тваринного походження		+	+
• Харчові продукти	+	+	+
• Продукція рослинництва	+	+	+
3. Агропромислові ринки			Захист споживачів (за винятком контролю фізичних осіб)
• Неперероблені продукти харчування тваринного походження		+	+
• Харчові продукти	+	+	+
• Продукція рослинництва		+	+

Додаток 4. Інституційна структура державних регуляторних органів у сфері харчової промисловості в Україні



1. МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я УКРАЇНИ

Міністерство охорони здоров'я України (МОЗ) є головним виконавчим органом, що відповідає за охорону здоров'я громадян. Державна санітарно-епідеміологічна служба (ДСЕС) при МОЗ зокрема відповідає за здійснення державного контролю за такими продуктами харчування та засобами їхнього виробництва та (або) розповсюдження:

- усі продукти харчування для особливого дієтичного споживання;
- усі функціональні продукти харчування;
- усі продукти харчування, окрім (I) неперероблених продуктів харчування тваринного походження на місцях їхнього виробництва та (II) всіх рослинних продуктів, сільськогосподарських продуктів та неперероблених продуктів харчування тваринного походження, що продаються на сільськогосподарських продуктових ринках, контроль яких здійснює Державний комітет ветеринарної медицини України (Ветеринарна служба) при Міністерстві аграрної політики України.

Міністерство охорони здоров'я України:

- видає дозволи на здійснення діяльності підприємствам, залученим до виробництва тих продуктів харчування, які підпадають під контроль СЕС, та підприємствам, залученим до запровадження продуктів харчування в обіг, а також веде реєстр цих дозволів на здійснення діяльності;
- розробляє стандарти та здійснює екстенсивний санітарний контроль на кордоні за партіями продуктів харчування, що імпортуються та експортуються і підпадають під контроль санітарної служби;
- здійснює санітарно-епідеміологічний нагляд: ідентифікацію небезпечних продуктів харчування, ідентифікацію та відстеження причин захворювань, викликаних продуктами харчування, та створення систем попередження виникнення харчового зараження на ранньому етапі;
- застосовує заходи, спрямовані на зменшення кількості випадків порушень закону, та притягує до відповідальності винних у таких порушеннях.

Крім цього, основний закон про продукти харчування⁴³ містить положення стосовно здійснення санітарних та ветеринарних перевірок та державного нагляду за впровадженням виробниками продуктів харчування систем, які ґрунтуються на системі НАССР. Це положення, в принципі, є важливою зміною у ролі державного та приватного секторів щодо гарантування безпечності продуктів харчування. Воно чітко спря-

⁴³ Закон України «Про безпечність та якість продуктів харчування» від 23 грудня 1997 р. № 771/97-ВР в редакції Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про якість та безпеку продуктів харчування та продовольчої сировини»» від 6 вересня 2005 р. № 2809-IV.

моване на те, аби взяти за приклад Положення (ЄС) 178/2002⁴⁴. Проте, перехід від поточної моделі здійснення перевірок, яка базується переважно на тестуванні кінцевого продукту, до підходу, який в основному спирається на аудит, порушує низку питань, гострота яких особливо відчувається через брак обізнаності з принципами системи НАССР як чиновників, так і представників приватного сектора України.

Система МОЗ нараховує по всій країні близько 60 000 працівників, 10 000 з яких є співробітниками лабораторій. У СЕС продукти харчування перевіряють санітарні лікарі — люди, які отримали медичну освіту, мають певний комплекс медичних знань і обізнані в питаннях технології виробництва харчових продуктів.

Для виконання своєї функції здійснення державного моніторингу санітарна служба загалом має 770 лабораторій по всій Україні. Вся інфраструктура в цілому складається з таких установ:

- Інститут екогігієни і токсикології ім. А.І. Медведя;
- Інститут гігієни та медичної екології ім. О.М. Марзєєва Академії медичних наук України;
- Центральна санітарно-епідеміологічна станція (СЕС) МОЗ України;
- 25 обласних лабораторій;
- 475 сільських СЕС;
- 91 СЕС у містах, які не поділяються на райони;
- 81 районна СЕС у містах;
- 14 СЕС у містах, що мають райони;
- 1 центральна СЕС водного транспорту;
- 3 СЕС водойм;
- 14 СЕС портів;
- 1 центральна СЕС повітряного транспорту;
- 1 центральна СЕС залізничного транспорту;
- 6 СЕС на залізничних вокзалах;
- 49 СЕС залізничних шляхів;
- 8 СЕС спеціалізованих медико-санітарних частин.

⁴⁴ Хоча низка положень Закону України «Про безпечність та якість продуктів харчування» розроблена з урахуванням окремих статей Регламенту (ЄС) 178/2002, цей Закон не містить обґрунтування, визначень та інших ключових термінів, цілей та положень, які є необхідними для досягнення узгодженості із зазначеним Регламентом. § 19 Регламенту (ЄС) 178/2002 визначає суть законодавства стосовно першочергового обов'язку виробників регулювати безпечність продуктів харчування: позиція виробника є найліпшою для створення системи постачання та гарантування безпечності продуктів харчування; таким чином, його першочерговим обов'язком є контроль за регулюванням безпечності харчових продуктів. Ст. 17 чітко цього вимагає: «виробники на всіх етапах виробництва, переробки та дистрибуції компаній у межах діяльності, яку вони контролюють, забезпечуватимуть відповідність продуктів харчування або кормів вимогам законодавства про продукти харчування, а також підтверджуватимуть, що такі вимоги виконуються». Запровадження юридичної норми щодо відповідальності виробників харчових продуктів значно змінило суть законодавства ЄС стосовно харчових продуктів та кормів. Тепер ЄС запроваджує спільну відповідальність за регулювання безпечності продуктів харчування виробників цих продуктів (зокрема, і через розробку та впровадження системи НАССР) та державних органів влади (через встановлення вимог та застосування контролю). Раніше в деяких країнах ЄС державні контролюючі органи відповідали за регулювання безпечності харчових продуктів.

Нині ці лабораторії фінансуються із бюджетних коштів та з коштів, отриманих від здійснення експертиз продуктів харчування, які імпортуються до України та — меншою мірою — експортуються з України. Хоча основний закон про продукти харчування окреслює обов'язки щодо здійснення контролю безпечності харчових продуктів у країні, обидві служби (обласна санітарна і ветеринарна) конкурують за можливість здійснювати випробування імпортованих продуктів харчування (також існує конкуренція з боку лабораторій Держспоживстандарту, Інституту екогієни і токсикології ім. Л.І. Медведя, Лабораторії якості і безпеки сільськогосподарської продукції Національного університету біоресурсів і природокористування України (НУБіП України) та приватних лабораторій). Місцеві органи влади також можуть фінансувати діяльність лабораторій.

2. МІНІСТЕРСТВО АГРАРНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Міністерство аграрної політики України (МАП) є головною державною установою, яка відповідає за впровадження державної аграрної політики, здійснює державне управління в сільському господарстві, садівництві, виноградарстві, харчовій промисловості, рибному господарстві та секторах переробки сільськогосподарської продукції (Положення про МАП України, Указ Президента від 7 червня 2000 р. № 772/2000).

Державний комітет ветеринарної медицини України

Повноваження та обов'язки Державного комітету ветеринарної медицини України⁴⁵ (Ветеринарної служби), включають:

- здійснення державного ветеринарно-санітарного контролю та нагляду за підприємствами, які розводять тварин, за непереробленими продуктами харчування тваринного походження та обігом сільськогосподарської продукції, а також за видачею відповідних ветеринарних документів, що підтверджують їхній ветеринарно-санітарний стан;
- здійснення державного контролю за виробництвом та готовою продукцією на м'ясопереробних підприємствах, рибальством, переробкою рибної продукції та молочними підприємствами, які використовують неперероблені продукти харчування тваринного походження як сировину, а також на підприємствах, де зберігаються великі обсяги неперероблених продуктів харчування тваринного походження;
- здійснення державного нагляду за впровадженням системи НАССР та ідентичних систем регулювання якості та безпечності, які використовуються виробниками продуктів харчування під контролем ветеринарної служби;
- видачу дозволів на діяльність підприємств, залучених до виробництва продуктів харчування, які підпадають під контроль ветеринарної служби, та ведення реєстру таких дозволів на діяльність;

⁴⁵ Державний комітет ветеринарної медицини України був створений як незалежний орган Постановою Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2007 р. № 1075. До того це був департамент при Міністерстві аграрної політики згідно із Законом України «Про ветеринарну медицину» від 25 червня 1992 р. № 2498-ХІІ.

- видачу міжнародних ветеринарних сертифікатів на продукти харчування під контролем ветеринарної служби;
- здійснення стандартного та екстенсивного ветеринарного прикордонного контролю за імпортованими, транзитними та експортними партіями продуктів харчування під контролем ветеринарної служби;
- здійснення епізоотичного обстеження та, у разі необхідності, участь у санітарно-епідеміологічному обстеженні для визначення причин та умов, що призводять до обігу небезпечних або непридатних для споживання продуктів харчування, виникнення або поширення інфекційних хвороб через ті продукти харчування, які підпадають під контроль ветеринарної служби.

Державний науково-дослідний інститут з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи (ДНДІ ЛДВСЕ) є головною лабораторією ветеринарної служби. ДНДІ ЛДВСЕ здійснює експертизу харчових продуктів тваринного походження, овочів та кормів для тварин за понад 360 параметрами у більш ніж 20 сферах, таких як: мікробіологія, хіміотоксикологія, радіологія, іхтіопатологія, паразитологія тощо.

Порівняльний аналіз функцій ветеринарної служби

В Україні	У країнах ЄС
Отримання ветеринарних документів є обов'язковим для всіх видів продукції тваринного походження (включаючи перероблені види, сировина для яких пройшла попередній контроль).	Ветеринарний документ зазвичай не вимагається на перероблені продукти для внутрішнього ринку.
Кожен інгредієнт харчового продукту має супроводжуватися значною кількістю обов'язкових документів. Це спричиняє експоненціальне збільшення кількості документів, які оператори ринку мають готувати (отримувати) впродовж харчового ланцюга.	Для трансакцій на внутрішньому ринку ЄС кількість обов'язкових документів значно менша. У деяких випадках паперові документи не вимагаються взагалі (завдяки електронному документообігу).

Державна служба з карантину рослин України

Державна служба з карантину рослин України⁴⁶ (ДСКР), що діє під керівництвом МАП, відповідає за здійснення заходів щодо забезпечення здоров'я рослин, пов'язаних із виробництвом, обігом та торгівлею продукцією рослинного походження. ДСКР координує діяльність 27 карантинних лабораторій, які здійснюють фіто-санітарні обстеження сільськогосподарської продукції. Хоча Україна у травні 2006 р. підписала Міжнародну конвенцію із захисту рослин (МКЗР), вона виконувала свої зобов'язання згідно з Конвенцією ще до її підписання. Перелік регламентованих пестицидів (Ст. VII.2i) було надано МКЗР у січні 2005 р. Державна служба з карантину рослин України постійно оцінює фіто-санітарні ризики у співробітництві з Академією сільськогосподарських наук України та її дослідними інститутами.

⁴⁶ Створена відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про карантин рослин»» від 19 січня 2006 р. № 3369-IV, який було розроблено та прийнято згідно із зобов'язаннями України за Договором СФС.

3. ДЕРЖАВНИЙ КОМІТЕТ УКРАЇНИ З ПИТАНЬ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА СПОЖИВЧОЇ ПОЛІТИКИ

Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт) є державним органом, який відповідає водночас за розробку та затвердження стандартів, включаючи стандарти на харчові продукти, здійснення сертифікації та контролю виробників і забезпечення нагляду за ринком, а також захист прав споживачів⁴⁷.

Ця плутанина з функціями (поєднання в одній установі функцій комерційного характеру (сертифікації) з функціями державного нагляду), на додачу до того, що одна і та сама організація і надає послуги з сертифікації, і призначає інші органи з сертифікації, створює серйозні передумови для виникнення конфлікту інтересів та надмірних повноважень. Більше того, багато з цих функцій дублюють функції інших органів влади, таких як Державна санітарно-епідеміологічна служба, Державний комітет ветеринарної медицини та інш. Це зменшує ефективність нагляду, призводить до виникнення плутанини і конфлікту у вимогах, є неефективним з погляду використання обмежених державних ресурсів та створює додатковий тягар для бізнесу.

Щоб розробляти національні стандарти та здійснювати діяльність зі стандартизації відповідно до міжнародної практики, Україна стала членом ISO, IEC (Міжнародної електротехнічної комісії) та OIML (Міжнародної організації законодавчої метрології). Під час перемовин про вступ до СОТ Україна зобов'язалася використовувати Кодекс добросовісної практики розробки, прийняття та застосування стандартів у межах Угоди СОТ про ТБТ. 1 березня 2006 р. Кабінет Міністрів України затвердив Державну програму стандартизації на 2006–2010 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України № 229). Ця Програма мала забезпечити створення системи національних стандартів відповідно до Угоди СОТ про ТБТ та її гармонізацію з системою стандартизації ЄС, але наразі мало що було зроблено в цьому напрямі.

Структура Держспоживстандарту включає три науково-дослідних центри, 28 регіональних центрів зі стандартизації, метрології та сертифікації та 27 територіальних відділів із захисту прав споживачів. Комітет здійснює керівництво мережею із 107 акредитованих органів сертифікації продукції та шести акредитованих органів сертифікації систем управління якістю, а також 780 випробувальних лабораторій по всій Україні.

4. МІНІСТЕРСТВО ОХОРОНИ НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА УКРАЇНИ

Міністерство охорони навколишнього природного середовища України (Мінприроди) через Державну екологічну інспекцію відповідає за здійснення радіологічного контролю та контролю довкілля. Функції охорони навколишнього середовища, закріплені за національними, регіональними та місцевими установами, окреслено в «Основних напрямках державної політики України у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки», затверджених Постановою Верховної Ради України від 5 березня 1998 р. № 188/98-ВР.

⁴⁷ Згідно зі Статутом Комітету, що затверджений Постановою Президента України від 18 березня 2003 р. № 225/2003 та надалі регулюється низкою законів.

Міністерство покликане здійснювати контроль навколишнього середовища на митних пропускних пунктах відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 20 березня 1995 р. № 198 «Про здійснення екологічного контролю в пунктах пропуску через державний кордон».

Контроль навколишнього середовища здійснюється відповідно до Постанови Мінприроди від 8 вересня 1999 р. № 204, якою затверджено «Положення про екологічний контроль у пунктах пропуску через державний кордон та в зоні діяльності регіональних митниць і митниць».

5. ДЕРЖАВНА МИТНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

Державна митна служба не є регуляторним органом у сфері безпеки продуктів харчування. Вона має власний відділ лабораторних послуг для здійснення контролю відповідності товарів імпортерів та експортерів Гармонізованій системі опису та кодування товарів (HS). Положення про Державну митну службу України було затверджене Указом Президента від 24 серпня 2000 р. № 1022/2000. Згідно з цим Положенням, основними завданнями Державної митної служби є: надання допомоги у впровадженні державної політики в митному секторі; захист економічних інтересів України; контроль дотримання українського митного законодавства; використання засобів тарифного та нетарифного регулювання.

Продукти харчування та сільськогосподарська продукція можуть імпортуватися або експортуватися лише через визначені пункти перетину кордону, де відповідні контролюючі органи мають свої відділення. Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 липня 2007 р. № 570-р затверджено перелік пунктів пропуску на митному кордоні України, через які здійснюється перевезення окремих видів товарів, включаючи харчову та сільськогосподарську продукцію.

6. НАЦІОНАЛЬНА КОМІСІЯ УКРАЇНИ З КОДЕКСУ АЛІМЕНТАРІУС

Національна комісія України з Кодексу аліментаріус (тут і надалі — Комісія) була створена в 1999 р. для координації діяльності стосовно встановлення норм на продукти харчування за показниками якості та безпеки, а також для забезпечення виконання зобов'язань України перед Продовольчою та сільськогосподарською організацією ООН (FAO) і Всесвітньою організацією охорони здоров'я (ВООЗ). Діяльність Комісії не була активною. 4 липня 2006 р. Кабінет Міністрів України видав Постанову № 903 «Питання Національної комісії України з Кодексу аліментаріус», і хоча Комісія почала збиратися більш регулярно, кількість документів, що затверджується цим органом, залишається вкрай малою порівняно з необхідною для створення законодавчого підґрунтя системи регулювання безпеки продуктів харчування.

Закон України «Про безпеку та якість харчових продуктів» містить положення щодо більш активної та відповідальної ролі Комісії в національній системі регулювання безпеки харчових продуктів. Ст. 8 визначає її функції та обов'язки. У п. 4 наведені завдання Комісії, які включають обов'язок надавати наукові поради та технічну допомогу в сфері оцінки, аналізу та управління ризиками. Це є подібним до ключового завдання Європейського органу з безпеки продуктів харчування (ЄОБПХ), як визначено у ст. 23 Регламенту (ЄС) 178/2002.

Проте, попри законодавчі положення та завдяки регуляторним та бюджетним обмеженням, Комісії необхідно співпрацювати з існуючими установами з безпеки продуктів харчування задля розробки рекомендацій, настанов та норм щодо регулювання безпеки харчових продуктів. Пп. 1 та 3 нового закону про продукти харчування зобов'язують Комісію надавати поради Головному державному санітарному лікарю та Головному державному ветеринарному інспектору із застосування санітарних та фітосанітарних заходів (СФС). П. 4 зобов'язує Комісію координувати процес гармонізації українських СФС-заходів з міжнародними нормами та стандартами, а також запроваджувати нові заходи там, де необхідно. Ці обов'язки подібні до обов'язків установ з безпеки харчових продуктів у країнах — членах ЄС (крім того, в ЄС ці установи гармонізують Закон ЄС «Про продукти харчування та корми» зі своїми національними законодавствами щодо продуктів харчування). Цей пункт вже наближено до законодавства ЄС у сфері Закону ЄС «Про продукти харчування та корми».

7. НАЦІОНАЛЬНЕ АГЕНТСТВО З АКРЕДИТАЦІЇ УКРАЇНИ

НААУ створене для того, аби відігравати провідну роль у забезпеченні визнання за кордоном лабораторій, сертифікаційних установ України тощо країнами — членами ЄС та іншими країнами. Акредитація посідає чільне місце в інфраструктурі СФС-заходів та є одним із кроків до створення в Україні сертифікаційних установ, які були б визнані у світі. НААУ не бере участі у Багатосторонній європейській угоді про співробітництво в сфері акредитації (EA MLA). Це означає, що ні сертифікація, ані результати тестувань та перевірок продуктів органами, акредитованими в Україні, не визнаються за кордоном, через що виробникам доводиться здійснювати повторне обстеження цих продуктів іноземною лабораторією або сертифікаційним органом.

Більше того, Україна не є членом Міжнародного акредитаційного форуму (IAF) або повним членом Міжнародної організації зі співробітництва в галузі акредитації лабораторій (ILAC) (у вересні 2004 р. вона стала лише асоційованим її членом) — двох основних міжнародних організацій з акредитації. Членство країни в цих організаціях посилює перспективи її органу акредитації отримати міжнародну довіру. Для вступу до IAF або ILAC акредитаційні установи повинні продемонструвати, що вони діють за високими міжнародними стандартами у сферах діяльності підприємств, систем управління якістю, персоналу та устаткування.

На сьогодні НААУ акредитувала 351 організацію, серед яких найбільше випробувальних лабораторій (272). З них лише 25 лабораторій отримали акредитацію ISO/IEC 17025⁴⁸, і тільки дві лабораторії — акредитацію від міжнародних органів акредитації: CSVML акредитована установою DAP (Німеччина) та Київська лабораторія Держспоживстандарту акредитована компанією LATAK (Латвія). Україна акредитувала меншу кількість організацій, ніж більшість її сусідів; для порівняння, в Польщі акредитовано 480 лабораторій⁴⁹.

⁴⁸ За офіційними даними НААУ, <http://www.naa.u.org.ua> від 12 березня 2009 р.

⁴⁹ Оцінка української інфраструктури забезпечення якості: виклики, пов'язані із вступом до СОТ, та зобов'язання України, пов'язані із вступом. М.Н. Фрота, Дж. А. Расіне, Ф. Бланк, П. Родрігес, С. Ібрагімов, Д. Торхов та С. Осаволюк. Міжнародна фінансова корпорація. Київ, 2008 р.

8. АУДИТОРИ БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДУКТІВ ХАРЧУВАННЯ

Сьогодні в Україні менше ніж 2 % підприємств харчової промисловості сертифіковані за системою НАССР. Такий низький відсоток підприємств, сертифікованих за системою НАССР, обмежує експортний потенціал сектора переробки продуктів харчування, що списується на брак якісних послуг, оскільки насправді якість послуг провайдерів з аудиту безпечності харчових продуктів є не такою високою, як запевняють місцеві «експерти» з сертифікації, і значно відрізняється від європейських стандартів.

Це також означає, що існує можливість для більш широкого впровадження в Україні системи НАССР. Для цього потрібно організувати інформаційно-освітню кампанію, розраховану на підвищення правової обізнаності усіх учасників процесу, та забезпечити їй належну юридичну підтримку шляхом внесення змін до чинного законодавства з метою розробки чітких механізмів імплементації цієї системи.

На жаль, наразі інфраструктура впровадження НАССР залишається досить слабкою, оскільки кількість компаній, що пропонують аудит, невелика, а досвід місцевих провайдерів часто є недостатнім.

Всі організації, які надають послуги з впровадження системи НАССР та аудиторські послуги в Україні, можна поділити на три групи:

- 1) провідні міжнародні компанії (SGS, TUV тощо), які пропонують повний набір послуг, включаючи консультації, тренінги, тестування, управління ризиками, перевірки та сертифікацію згідно з міжнародними стандартами, що викликає довіру ЄС та інших країн із розвиненими економіками;
- 2) місцеві консультанти (близько 15 компаній): деякі з цих компаній є достатньо досвідченими та кваліфікованими; місцеві гравці меншого розміру пропонують подібні консультації в меншому обсязі;
- 3) органи сертифікації Держспоживстандарту пропонують НАССР у власній версії, прийнятій як національний стандарт ДСТУ 4661, інколи використовуючи свій офіційний статус та різні шляхи впливу на виробників як «конкурентну перевагу» перед іншими провайдерами послуг. На сьогодні 74 підприємства отримали сертифікати НАССР від державних органів, та 8 були сертифіковані за системою ISO 22000⁵⁰. Основною проблемою органів Держспоживстандарту є брак персоналу, який би пройшов належне навчання, та недостатні можливості для повного запровадження та налагодження діяльності системи НАССР.

На початку 2009 р. органи сертифікації Держспоживстандарту видали 1353 сертифікати на системи управління якістю відповідно до ISO 9001, ISO 14001, ISO 18001, ISO 22000 та інтегровані системи якості, тоді як лише 2453 українських підприємства були сертифіковані за цими міжнародними стандартами (включаючи тих, хто користувався послугами незалежних організацій, що здійснюють сертифікацію). Це все ще дуже незначна кількість, один із найменших показників по всьому регіону.

Джерело: Офіційна інформація Держспоживстандарту, <http://www.dssu.gov.ua/document/123486/Станом090210.pdf>.

⁵⁰ За офіційною інформацією Держспоживстандарту, <http://www.dssu.gov.ua/document/123486/Станом090210.pdf>.

9. ВИПРОБУВАЛЬНІ ЛАБОРАТОРІЇ

В Україні існує багато (близько 2600) офіційних лабораторій для випробування продуктів харчування, але достовірність отриманих у них результатів є низькою, оскільки вони погано обладнані та в більшості випадків обслуговуються низькокваліфікованим персоналом. Як наслідок, випробування продуктів харчування в деяких випадках є лише номінально обов'язковою процедурою, тобто отримати необхідну документацію, яка засвідчить безпечність продукту, можна і без здійснення експертизи — потрібно лише заплатити певну суму. Більшість українських дослідних лабораторій не визнані за кордоном, отже українські підприємства, які бажають експортувати свою продукцію, вимушені ще раз здійснювати випробування своєї продукції вже в країні, яка її імпортує (що подвоює адміністративний тягар для експортерів).

Сьогодні близько 2600 лабораторій уповноважені здійснювати тестування продукції з метою здійснення державного контролю в Україні. Розподіл їх повноважень показано в таблиці.

Державний комітет ветеринарної медицини України	Міністерство охорони здоров'я України	Державна служба з карантину рослин України Національне агентство з акредитації України	Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики
<ul style="list-style-type: none"> • центральна лабораторія ветеринарної медицини; • 25 обласних лабораторій ветеринарної медицини; • 2 міські лабораторії в Києві та Севастополі; • 425 регіональних лабораторій; • 1347 лабораторій на агроринках. 	<ul style="list-style-type: none"> • лабораторія Інституту екогігієни та токсикології ім. Л.І. Медведя; • центральна СЕС у Києві; • 472 сільські лабораторії; • 91 міська лабораторія; • 81 регіональна лабораторія; • лабораторія водного транспорту; • 3 лабораторії водоймищ; • 14 портових лабораторій; • центральна СЕС на літаках; • центральна СЕС на залізниці; • 6 СЕС на залізничних вокзалах; • 49 СЕС на залізницях. 	27 лабораторій	35 лабораторій

Всі лабораторії, наведені в таблиці, залучені до заходів контролю, які вживаються Міністерством аграрної політики, Міністерством охорони здоров'я, Державним комітетом ветеринарної медицини та Державним комітетом України з питань технічного регулювання та споживчої політики. Це, на жаль, призводить до ситуації, коли кілька лабораторій здійснюють одні й ті самі випробування на замовлення різних державних установ.

Слід зазначити, що загальна кількість офіційних лабораторій в Україні є набагато більшою порівняно з країнами — членами ЄС. Наприклад, у Великій Британії нараховується близько 160 офіційних лабораторій⁵¹ на 60 млн населення, а в Україні створено понад 2600 лабораторій на менше ніж 50 млн мешканців. Більш важливим є те, що, згідно з даними, викладеними на офіційному веб-сайті Національного агентства з акредитації України (<http://www.naa.u.org.ua>), станом на 12 жовтня 2007 р. відповідно до ISO 17025 акредитовані 38 лабораторій, що становить лише 1,5 % їх загальної кількості. В той самий час, згідно з Постановою ЄС 882/2004 від 29 серпня 2004 р., лише лабораторії, акредитовані за стандартом ISO 17025 або аналогічним йому, мають право здійснювати офіційні випробування з метою контролю. Як наслідок, лабораторій із недостатніми ресурсами принаймні в 10 разів більше, ніж потужних і сучасно обладнаних.

Цей поверховий огляд інфраструктури випробувань продуктів харчування в Україні свідчить про те, що необхідність у реорганізації лабораторної мережі є очевидною. На жаль, наразі цьому перешкоджає низка чинників.

1. Нemoжливiсть отримання належної суми фiнансування на модернiзацiю всiх лабораторiй ани з державного бюджету, ани з iнших джерел.
2. Як наслiдок першого пункту — неможливiсть надати всiм лабораторiям необхiдне обладнання та забезпечити iх квалiфiкованими кадрами (що впливає на результати випробувань та рiвень довiри).
3. Брак планування та координацiї на нацiональному рiвнi.

Збiльшення ефективностi мережi, зменшення величезної кiлькостi випробувальних лабораторiй та пiдвищення рiвня iх спецiалiзацiї — ось три прiоритетних напрямки здiйснення необхiдної реорганiзацiї лабораторної iнфраструктури регулювання безпечностi продуктiв харчування в Украiнi.

⁵¹ Бiльш детальну iнформацiю можна знайти на (<http://www.food.gov.uk/enforcement/foodsampling/foodcontrollabs>, <http://www.defra.gov.uk/corporate/vla/aboutus/locations.htm>).

Додаток 5. Зобов'язання перед СОР: проблеми виконання в Україні

ДОГОВІР ПРО САНІТАРНІ ТА ФІТО-САНІТАРНІ ЗАХОДИ

Зобов'язання, взяті в межах Договору СФС

- § 313 Звіту WP (1): «... Держспоживстандарт України зобов'язується видати наказ, що набере чинності на дату вступу України до ВТО. Цей наказ скасовує право Держспоживстандарту вимагати від підприємців проведення аналізів або сертифікації будь-яких імпортованих харчових продуктів. Як наслідок, імпортовані харчові продукти підлягатимуть випробуванням та сертифікації лише санітарною або ветеринарною службою, залежно від конкретного випадку».
- § 325 Звіту WP (1): «Заходи, якими пропонується вищий ступінь захисту, ніж вимагає Кодекс, повинні бути замінені стандартами Кодексу, інакше вони потребуватимуть здійснення оцінки ризиків для виправдання їх застосування. Заходи, що існували в Україні, але не були зазначені в Кодексі, мають бути усунені, інакше вони потребуватимуть здійснення оцінки ризиків для виправдання їх застосування».
- § 327 Звіту WP (1): «Україна повинна застосовувати всі свої санітарні та фіто-санітарні заходи відповідно до вимог Угоди із ВТО, в тому числі Договору про застосування санітарних та фіто-санітарних заходів і Процедур ліцензування імпорту, без права регресного застосування будь-яких перехідних домовленостей».

Угода СОР про застосування санітарних та фіто-санітарних заходів (Договір СФС) визначає основні правила безпеки харчових продуктів і стандарти охорони здоров'я тварин та рослин. Вона є основним юридично обов'язковим актом у цій сфері для членів ВТО.

У § 2 ст. 2 Договору зазначається: «члени повинні стежити, щоб будь-який санітарний та фіто-санітарний захід застосовувався лише в тій мірі, яка необхідна для захисту життя або здоров'я людей, тварин або рослин, базуючись на наукових принципах і не вживався без достатнього наукового обґрунтування».

Одним із ключових міжнародних документів Договору СФС є Кодекс аліментаріус — набір стандартів харчової продукції та відповідних текстів, розроблених спільно FAO, ВООЗ та Комісією з Кодексу аліментаріус для регулювання наступних питань у таких сферах: стандарти на харчові продукти; збірники норм щодо гігієни та технологій виготовлення; використання пестицидів та граничні норми залишків пестицидів; норми забруднюючих речовин; харчові добавки та використання ветеринарних препаратів.

Україна стала членом FAO у 2003 р., а до Комісії із Кодексу аліментаріус приєдналась у 2004 р. Національна комісія із Кодексу аліментаріус (див. підрозділ 4.1.6) була створена у 1999 р. Вона мала відігравати координуючу роль у сфері встановлення норм, регулювання і стандартизації харчових продуктів відповідно до чітких показників якості та безпеки, а також контролю виконання зобов'язань України перед FAO/ВООЗ.

Поверховий огляд інших установ, діяльність яких стосується СФС-заходів, показує, що Міністерство охорони здоров'я та Міністерство закордонних справ були включені у список центральних виконавчих органів, відповідальних за виконання зобов'язань, що виникають



внаслідок членства України в міжнародних організаціях, Постановою Кабінету Міністрів України від 24 липня 2003 р. № 1145. На ці міністерства покладена відповідальність за виконання зобов'язань України у зв'язку із членством у Комісії із Кодексу аліментаріус. В той самий час, Міністерство аграрної політики та Державний комітет з технічного регулювання та споживчої політики мають аналогічні повноваження щодо деяких ключових питань за дорученням Комісії, через що між цими установами постійно виникають конфлікти. Подолання таких конфліктів у розподілі повноважень та забезпечення ефективного членства України в Комісії із Кодексу аліментаріус може наблизити законодавчі норми країни щодо гарантування безпечності харчових продуктів до міжнародних стандартів.

УГОДА ПРО ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ В ТОРГІВЛІ

Зобов'язання, взяті в межах Угоди про технічні бар'єри в торгівлі (Договору ТБТ)

- § 299 Звіту WP (1): «...Починаючи з дати вступу, всі існуючі національні та регіональні стандарти (за винятком тих, на які посилаються технічні регламенти або які ними встановлюються) повинні мати добровільний характер, бути спрямованими на захист інтересів національної безпеки, запобігання обману споживачів, захист життя та здоров'я людей, тварин або рослин, а також захист довкілля. Україна повинна забезпечити відповідність усіх своїх технічних регламентів міжнародним стандартам до 30 грудня 2011 р.».
- § 300 Звіту WP (1): «Незважаючи на календарний графік, визначений у документі WT/ACC/UKR/129, Україна зобов'язана виконувати всі положення Договору ТБТ і дотримувати положень Кодексу добросовісної практики щодо підготовки, прийняття та застосування Стандартів (тобто Додатку 3 до Договору ТБТ), починаючи від дати вступу, і без права регресного застосування будь-яких перехідних домовленостей».
- § 301 Звіту WP (1): «...Починаючи від дати вступу, Україна відмовляється від використання стандартів, технічних правил або процедур оцінки відповідності у спосіб, що може обмежувати міжнародну торгівлю, перешкоджати імпорту та спричинятиме упереджене ставлення до індивідуальних експортерів та постачальників. Україна також забезпечуватиме справедливе і неупереджене застосування стандартів та технічних правил як до продукції внутрішнього ринку, так і до продукції, завезеної з країн — членів СОТ, країн — членів та не-членів СНД. Крім того, починаючи від дати вступу, Україна зобов'язана готувати, приймати та застосовувати стандарти та технічні правила лише відповідно до Договору ТБТ».

Члени СОТ зобов'язані дотримувати положень **Кодексу добросовісної практики щодо підготовки, прийняття та застосування стандартів**⁵², навіть якщо їх національні органи стандартизації не прийняли цих положень. Однак в Україні це зобов'язання не виконується і досі, адже Держспоживстандарт і надалі примушує застосовувати в обов'язковому порядку стандарти, не узгоджені з Кодексом добросовісної практики.

Додаток 3 до Договору ТБТ (**Кодекс добросовісної практики**) передбачає, що «там, де існують міжнародні стандарти, або де їх виконання є невідворотним, орган стандартизації повинен використовувати їх повністю або частково як основу для стандартів, які він розробляє...»

⁵² Ст. 4 Угоди: «Зобов'язання членів стосовно дотримання органами стандартизації положень Кодексу добросовісної практики набирають чинності незалежно від того, прийняв орган стандартизації цей Кодекс, чи ні».

Незважаючи на положення п. I Кодексу: «Якщо необхідно, орган стандартизації зобов'язаний розробляти стандарти, виходячи з вимог до продукту з огляду на його функціональність, а не дизайн або описові характеристики», Україна продовжує вимагати обов'язкову сертифікацію для товарів низького ступеня ризику. Це є порушенням принципів пропорційності, передбачених Договором ТБТ, та обмежує торгівлю.

Серед інших характеристик сертифікації в Україні, які суперечать умовам Договору ТБТ, є такі.

- Обтяжлива процедура сертифікації, здійснювати яку необхідно перед випуском продукції на ринок у третьої особи, у сферах, які зазвичай не підлягають таким процедурам (як-от харчові продукти), поєднана із недорозвинутою системою нагляду за продукцією уже після випуску на ринок, та моделлю, при якій затверджується кожний окремий імпортер, а не тип продукції, і яка не гарантує можливості отримати дозвіл на продукцію на весь час її виробництва, призводить до тривалих затримок та зайвих витрат для компаній.
- Крім того, українським процедурам сертифікації часто бракує прозорості, а сума оплати за оцінку відповідності не завжди є пропорційною фактичній вартості наданих послуг⁵³.
- Важливою складовою Договору ТБТ є зобов'язання надавати публічну інформацію про стандарти, які розробляються, та правила, що запроваджуються⁵⁴. Це повинно примусити державні органи інформувати громадськість про запровадження нового зобов'язання та надавати час на його обговорення в колі заінтересованих осіб. На жаль, офіційні установи в Україні нехтують цією практикою, за винятком хіба що Держспоживстандарту, який публікує на своєму веб-сайті як стандарти, що перебувають у процесі розробки, так і ті, що уже розроблені.
- Ключовою інституційною проблемою є той факт, що в руках одного регуляторного органу — Держспоживстандарту — сконцентровані всі регуляторні функції (стандартизація, метрологія, оцінка відповідності, ринковий нагляд та захист прав споживачів). Така концентрація суперечить міжнародній добродійній практиці, яка зазвичай вимагає чіткого розподілу обов'язків між регуляторним органом, що є державною установою, відповідальною за розробку або прийняття нормативу, та виконавчим регуляторним органом, який є державною установою, відповідальною за застосування цього нормативу. Як загальний принцип — жоден орган не може одночасно нести відповідальність і за оцінку ризику, і за управління ризиком, і за повідомлення про ризик.

⁵³ Це є порушенням ст. VIII Договору ГАТТ, яка встановлює:

1. (а) Всі платежі та стягнення будь-якого характеру (крім мита на імпорт та експорт, а також крім податків у межах застосування ст. III), які стягуються з контрагентів за ввіз або вивіз товару, або у зв'язку з ними, повинні бути обмежені сумою, рівною відповідній вартості наданих послуг. Вони не повинні стати інструментом непрямого захисту продукції внутрішнього виробництва чи оподаткування імпорту/експорту у фіскальних цілях.

4. Положення цієї статті поширюється на платежі, стягнення, формальності та вимоги, висувані державними органами у зв'язку з імпортом та експортом, в тому числі ті, що стосуються:

(f) документів, документації та сертифікації;
(g) аналізу та інспекцій; і
(h) карантину, санітарної обробки і фумігації.

⁵⁴ У ст. 10 Договору згадується також «інформація про технічне регулювання, стандарти та процедури оцінки відповідності». Стаття стосується і змін у законодавчому або нормативному середовищі, які в Україні часто публікуються із великим запізненням.

Контактна інформація

Проект ІFC «Ділове середовище та розвиток підприємництва в Україні»

Україна, 04070, Київ,

вул. Спаська, 30А, Поділ Плаза, 2^{ий} блок, 6^{ий} поверх

тел.: +38.044.490.6400

факс: +38.044.490.6420

ifc.org/ukraine/bee