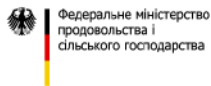


Підтримку надає:



на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України 

Агрополітичний звіт

APD/APB/12/2022

Інфраструктура безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні (дорожня карта щодо подальшого розвитку)

Павло Коваль
Лариса Старікова

Київ, вересень 2022 року

Виконавці



Контакти:
АПД Україна
вул. Рейтарська, 29-б,
01030 Київ
info@apd-ukraine.de
www.apd-ukraine.de

Про проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог» (АПД)

Проєкт «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006 року і наразі до 2024 року та за його замовленням через виконавця ТОВ ГФА Консалтинг Груп, а також робоче співтовариство, яке складається з ТОВ ІАК Аграр консалтинг (ІАК), Лейбніц-Інституту аграрного розвитку в країнах з перехідною економікою (ІАМО) та ТОВ АФЦ Консультантс Інтернешнл.

Реципієнтом проєкту виступає Національна асоціація сільськогосподарських дорадчих служб України «Дорада». При реалізації важливих заходів для розвитку ринку землі, використання державних земельних площ та приватизації АПД працює у кооперації з ТОВ з управління та реалізації земель (BVVG). Бенефіціаром проєкту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проєкт має підтримувати Україну в питаннях розвитку сталого сільського господарства, ефективної переробної промисловості та підвищення міжнародної конкурентоспроможності відповідно до принципів ринкової та регуляторної політик та з урахуванням потенціалу розвитку, який виникає в рамках Угоди про Асоціацією між ЄС та Україною. З цією метою Проєкт має надавати інформацію про німецький, зокрема, східнонімецький, а також міжнародний, європейський досвід з розробки рамкових аграрно-політичних умов, а також з організації відповідних аграрно-політичних установ.



www.apd-ukraine.de

Автор

Павло Коваль,
Лариса Старікова

Дисклеймер

Це дослідження публікується за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації в дослідженні належать авторам і не обов'язково збігаються з думкою АПД.

© 2022 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищено.

ЗМІСТ

1. Вступ.....	4
2. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ.....	5
3. Передумови.....	6
Угода ТБТ.....	6
Угода ПВЗВТ.....	7
4. Архітектура системи стандартів.....	8
Міжнародні стандарти.....	8
Національні стандарти.....	9
Приватні стандарти.....	9
5. Архітектура системи оцінки відповідності.....	10
6. Дороговкази.....	11
Сценарії розвитку.....	11
Рівень міжнародних стандартів.....	13
Рівень національних стандартів.....	15
Рівень приватних стандартів.....	18
Оцінка відповідності.....	19
Поінформованість і освіта.....	21
Роль держави.....	22
Законодавчо-нормативне поле.....	23
7. Наступні кроки.....	25

1. Вступ

Починаючи із 24 лютого 2022 року євроінтеграційні процеси в Україні набули нового рівня актуальності та інтенсивності. Зрештою це вилилося у надання Україні статусу кандидата в члени Європейського Союзу, яке відбулося 23 червня 2022 року. Тож відтепер Україна має приділити особливу увагу тим завданням Угоди про асоціацію і формування Повної і Всеохоплюючої Зони Вільної Торгівлі (ПВЗВТ), які лишалися до сих пір невиконаними. Прогалини та недоліки, які стоять на перешкоді виконанню вимог ПВЗВТ, мають бути терміново усуненими.

Чільне місце у досягненні цілей ПВЗВТ займає зняття нетарифних бар'єрів в такому виключно важливому для України напрямку, як торгівля продуктами харчування. Це питання є особливо актуальним, по-перше, з огляду на непересічні можливості українського аграрного сектору та виробництва готових харчових продуктів, їх поставок на міжнародні ринки. По-друге, з огляду на необхідність долучення України до реалізації Зеленого курсу ЄС, у запровадженні якого ключову роль грає механізм нетарифних бар'єрів, «м'якого регулювання» та активізація самоврядних процесів.

Дорожня карта подальшого розвитку національної інфраструктури безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні спрямована на прискорення виконання вимог ПВЗВТ Україною в цілому, вітчизняним аграрним бізнесом та операторами ринку харчових продуктів на всіх стадіях постачання продуктів харчування «від лану до столу». В документі визначаються оптимальні шляхи, методи та засоби реформування та подальшого розвитку системи національної системи стандартизації та сертифікації аграрної та харчової продукції відповідно до вимог та правил, які існують в ЄС та висуваються СОТ у міжнародній торгівлі.

Дорожня карта подальшого розвитку національної інфраструктури безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні базується на дослідженні стану інфраструктури безпечності та якості продукції, оцінці її ефективності, виявлених дефіцитах, пропозиціях та рекомендаціях щодо розбудови дієвої інфраструктури безпечності та якості аграрної і харчової продукції європейського зразка в Україні, які містяться у документі «Інфраструктура безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні. Аналітичний звіт щодо стану та необхідності удосконалення», підготовленому в рамках проекту «Агрополітичний діалог» в червні 2022 року.

2. СФЕРА ЗАСТОСУВАННЯ

Національна інфраструктура безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні, як і в інших країнах, складається з двох частин: сфери формування законодавства та відповідальності держави та сфери самоврядування та добровільної відповідальності бізнесу. Однак на відміну від країн ЄС, де успішно функціонують обидві ці сфери, а останнім часом сфера добровільної відповідальності бізнесу розвивається навіть більш прискореними темпами, в Україні в інфраструктурі безпечності та якості домінує державна складова. Через недосконалість законодавства, недостатній рівень його гармонізації з acquis ЄС, поширення корупції на місцях, державна складова навряд чи здатна забезпечити належний рівень захисту прав споживача в тих обсягах, які існують в країнах ЄС. Однак визначення завдань приведення системи державного контролю у відповідність до вимог СОТ, Угоди про асоціацію, acquis ЄС не є предметом даної дорожньої карти.

Дорожня карта подальшого розвитку національної інфраструктури безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні спрямована виключно на становлення **недержавної** складової інфраструктури безпечності та якості продуктів харчування в Україні, яка в свою чергу ділиться на дві взаємодоповнюючі частини – **рівень міжнародних організацій і рівень національних гравців**.

Інфографіка сфери застосування дорожньої карти



Державна складова, яка включає формування законодавчо-нормативно бази законодавчою та виконавчою гілками влади та здійснення державного контролю з боку Держпродспоживслужби (ДПСС) за дотриманням законодавства у сфері безпечності харчових продуктів та захисту прав споживача, знаходиться поза сферою застосування даної дорожньої карти (сірий колір). Предметом розгляду даної дорожньої карти є недержавна складова інфраструктури безпечності і якості харчової продукції, яка включає міжнародний та національний рівень (жовтий колір). Міжнародний рівень складається з міжнародних стандартів, які підтримують всесвітні організації, та приватних стандартів, які підтримують бізнес-асоціації та інші організації громадянського суспільства. Національний рівень представлений

державним підприємством УкрНДНЦ, який є монополістом на ринку послуг, пов'язаних із стандартизацією, а також галузевих асоціацій, які інколи ведуть діяльність із стандартизації, однак не ідентифікують себе як організації галузевого самоврядування.

3. Передумови

Формування недержавної частини національної системи безпечності та якості харчових продуктів базується на нормах Угоди СОТ (ооок 1А, [Угода про технічні бар'єри в торгівлі](#), ТБТ) та Угоди про асоціацію України з ЄС (Розділ 4, Торгівля та питання пов'язані з торгівлею, Глава 3, [Технічні бар'єри у торгівлі](#), Повна і всеохоплююча зона вільної торгівлі, ПВЗВТ), які ратифіковані Україною відповідно 15 квітня 1994 року і 27 червня 2014 року.

Угода ТБТ

Угода про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ) розділяє поняття технічного регламенту і стандарту за ознакою добровільності і надає дороговкази щодо розробки, прийняття та застосування цих двох форматів нормативних документів.

Зокрема, технічний регламент визначається як документ про характеристики продукту, пов'язані з ними методи виробництва, адміністративні положення, дотримання яких є обов'язковим. Стандарт так само визначає правила щодо характеристики продукту, пов'язані з ними методи виробництва, адміністративні положення. Однак дотримання визначених стандартом правил є необов'язковим. Тобто сфера регулювання для технічного регламенту та стандарту ідентична, але технічний регламент – це документи «жорсткої» частини зводу правил, стандарт – елемент системи «м'якого» права.

Угода ТБТ передбачає, що технічні регламенти можуть розроблятися, прийматися і застосовуватися як центральними урядовими органами ([стаття 2](#)), так і урядовими органами на місцях та органами місцевого самоврядування ([стаття 3](#)). При цьому режим торгівлі з іншими країнами має бути не менш сприятливим, ніж для торгівлі вітчизняною продукцією. А самі технічні регламенти не повинні створювати додаткові перешкоди для міжнародної торгівлі. При розробці вітчизняних технічних регламентів рекомендується брати за основу норми технічних регламентів, які вже діють в інших країнах, і вносити зміни до них, тільки тоді, коли наявні регламенти є неефективними або не досягають поставлених цілей.

Угода ТБТ також передбачає ([стаття 4](#)), що органи державної влади забезпечують прийняття і дотримання Кодексу сумлінної практики для розробки, прийняття й застосування стандартів ([додаток 3](#) до Угоди ТБТ). В свою чергу Кодекс сумлінної практики розробки, прийняття й застосування стандартів, який набув чинності в Україні разом з Угодою ТБТ 15 квітня 1994 року, вимагає, щоб стандарти не розроблялися, не приймалися і не застосовувалися з наміром створення непотрібних перешкод для міжнародної торгівлі, щоб

міжнародні стандарти скрізь де це можливо, використовувалися як основа для національних стандартів, щоб дублювання або перетинання стандартів зводилося до мінімуму, щоб стандарти встановлювали вимоги до експлуатаційних характеристик, а не конструктивних чи описових особливостей.

Колізія щодо компетентності держави полягає у тому, що національний орган з питань стандартизації забезпечує лише дотримання норм Угоди ТБТ та її додатку 3 «Кодекс сумлінної практики розробки, прийняття й застосування стандартів», а не формує національну систему стандартизації і не встановлює для неї правила функціонування. Тобто роль держави в царині стандартизації зводиться до формування національної політики у і сфері стандартизації і нагляду за виконанням вимог Угоди ТБТ, Кодексу сумлінної практики розробки, прийняття й застосування стандартів при розробці, прийнятті й застосуванні стандартів відповідними організаціями.

Угода ПВЗВТ

Угода про повну і всеохоплюючу зону вільної торгівлі ПВЗВТ в [статті 53](#) «Сфера застосування і визначення» посилається на Угоду СОТ, додаток 1А до неї – Угоду про технічні бар'єри в торгівлі та на визначення, наведені у додатку 1 до Угоди ТБТ. Разом з тим в угоді ПВЗВТ зазначається, що санітарні та фітосанітарні заходи виходять за межі [глави 3](#) про технічні бар'єри в торгівлі і регулюються окремою [главою 4](#) про санітарні та фітосанітарні заходи.

Колізія між угодами ТБТ та СФЗ полягає у тому, що угода СФЗ стосується виключно компетенції формування нормативно-правової бази держави і контролю за її дотриманням, у тому числі на кордоні. А угода ТБТ, окрім іншого, передбачає формування стандартів для сільськогосподарської продукції ([пункт 1.3 статті 1](#)). Тобто на державному рівні для сільськогосподарської та харчової продукції діє окреме зведення норм та правил, але в царині добровільної стандартизації підходи та процедури у цій сфері є спільними.

Ключовими для розвитку системи стандартизації та сертифікації в Україні є положення [статті 56](#), де сказано, що Україна зобов'язується дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС, і має досягти відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС. Для цього відповідні положення *acquis* ЄС мають бути імплементовані до законодавства, а зміни до горизонтального законодавства можуть відбуватися лише з метою приведення законодавства у відповідність до *acquis* ЄС. Україна також має забезпечити участь національних органів у європейських та міжнародних організаціях зі стандартизації, законодавчої та фундаментальної метрології, оцінки відповідності, впровадити звід Європейських стандартів (EN) як національних, скасувати конфліктні національні стандарти, міждержавні стандарти ГОСТ.

Угода ПВЗВТ зрештою передбачає, що Україна набуде членства в європейських організаціях зі стандартизації згідно з вимогами, які застосовуються до їх повноправних членів.

Інфографіка передумов розвитку недержавної системи стандартизації



Державна складова, в рамках якої формується законодавчо-нормативне поле у сфері безпеки харчових продуктів в форматі технічних регламентів, засноване на нормах угоди СФЗ (санітарні та фітосанітарні заходи) СОТ та глави 4 угоди ПВЗВТ, яка є частиною Угоди про асоціацію (сірий колір), не є передумовою для розвитку недержавної складової національної інфраструктури безпеки та якості продуктів харчування. Передумовою розвитку недержавного сегменту національної інфраструктури безпеки та якості продуктів харчування (жовтий колір) є політика у сфері безпеки та якості продуктів харчування, яку має сформуувати держава в особі профільного Міністерства аграрної політики та продовольства України та Держпродспоживслужба України. Згідно мандату, отриманому в рамках Угоди ТБТ, держава також має здійснювати нагляд за дотриманням вимог Кодексу сумлінної практики розробки, прийняття й застосування стандартів при розробці, прийнятті й застосуванні стандартів, у тому числі тих, які стосуються харчових продуктів. Україна як держава має брати участь в діяльності Європейського агентства з стандартизації [CEN](#), із стандартами якого мають бути гармонізованими всі національні стандарти (синій колір).

4. Архітектура системи стандартів

За класифікацією експерта проекту АПД Річарда Муді в загальному випадку стандарти поділяються на міжнародні, національні та приватні:

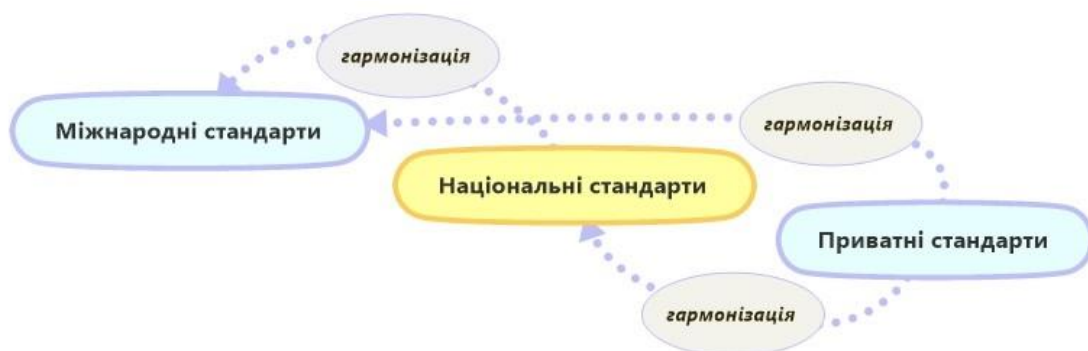
Міжнародні стандарти формуються міжнародними неурядовими організаціями (ISO, Codex Alimentarius, OECD, UNECE та іншими) на реалізацію політики, яку проводить міжнародна спільнота, згуртована навколо ООН та інших всесвітніх організацій. До формування цієї групи стандартів долучені країни-члени організацій стандартизації, серед яких також, як правило, перебуває й Україна. З огляду на

географічні та політичні позиції України міжнародними стандартами також доцільно вважати стандарти Європейського агентства стандартизації CEN.

Національні стандарти – це стандарти, сфера застосування яких обмежується територією окремої країни. Як правило, вони гармонізовані з міжнародними стандартами та враховують специфіку відповідної країни. Національні стандарти в Україні, як правило носять назву ДСТУ (державний стандарт України). На гармонізацію національних стандартів з відповідними міжнародними стандартами вказують розширення ДСТУ EN (стандарти Європейського агентства стандартизації CEN), ДСТУ ISO (стандарти Міжнародного інституту стандартизації), ДСТУ ГОСТ (стандарти, створені на основі радянських стандартів) тощо. На законодавчо-нормативному рівні в Україні також визнаний метод імплементації міжнародних стандартів «методом обкладинки» (наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України [№ 224 від 16.11.2011](#)), який передбачає використання мови оригіналу в тілі стандарту і наявність україномовних титульного аркушу, передмови, змісту, вступу та бібліографічних даних.

Приватні стандарти – це стандарти, сформовані приватними інституціями, організаціями, їх консорціумами або профільними бізнес-асоціаціями, які відчувають потребу у встановленні певних правил та параметрів для відповідного бізнесу. Приватні стандарти створюються з метою покращення репутації виробника на ринку та захисту споживача відповідних продуктів. Приватні стандарти так само, як і національні, як правило, гармонізовані з міжнародними. Вони посилюють та конкретизують їх вимоги. Дотримання приватних стандартів можуть вимагати бізнес-партнери постачальника, торгові мережі, країни, до яких експортується харчова продукція, розглядаючи відповідні вимоги як умову контракту.

Інфографіка архітектури системи стандартів



Стандарти поділяються на міжнародні, національні та приватні. Розробники національних та приватних стандартів гармонізують їх з міжнародними. Однак за рахунок того, що стандарти є добровільними, а їх розробниками – недержавні організації, вимога гармонізації є також добровільною. Однак з точки зору ефективності бізнесу та захисту прав споживача про формуванні та модернізації національних та приватних стандартів доцільно приділяти окрему увагу їх

гармонізації з відповідними міжнародними документами. Приватні стандарти також доцільно адаптувати до умов тієї чи іншої країни та гармонізувати їх з національними стандартами.

5. Архітектура системи оцінки відповідності

Дотримання стандартів є добровільним. Однак якщо бізнес хоче переконати своїх партнерів та споживачів у тому, що він дійсно дотримується встановлених параметрів та правил, йому потрібне свідчення про це від незалежної та неупередженої сторони – організацій з оцінки відповідності. Основні принципи та термінологія у сфері оцінки відповідності наведені в стандарті [ISO/IEC 17000:2020](#) «Conformity assessment — Vocabulary and general principles» (національна версія ДСТУ ISO/IEC 17000:2007 «Оцінювання відповідності. Словник термінів і загальні принципи»).

Згідно з міжнародною практикою та відповідно до норм українського законодавства оцінкою відповідності можуть займатися будь-які організації, акредитовані в міжнародній системі агентств з акредитації. Зокрема організації з оцінки відповідності можуть здобути акредитацію у будь-якого учасника [Європейської асоціації агентств з акредитації](#) (European co-operation for Accreditation, EA), у тому числі в Національному агентстві з акредитації України [НААУ](#). Правила діяльності європейської системи органів акредитації організацій з оцінки відповідності встановлюються Регламентом Європейського Парламенту і Ради ЄС [№ 765/2008 від 9 липня 2008 року](#).

В загальному випадку акредитація організацій з оцінки відповідності здійснюється в трьох напрямках: сертифікація, інспектування та випробування.

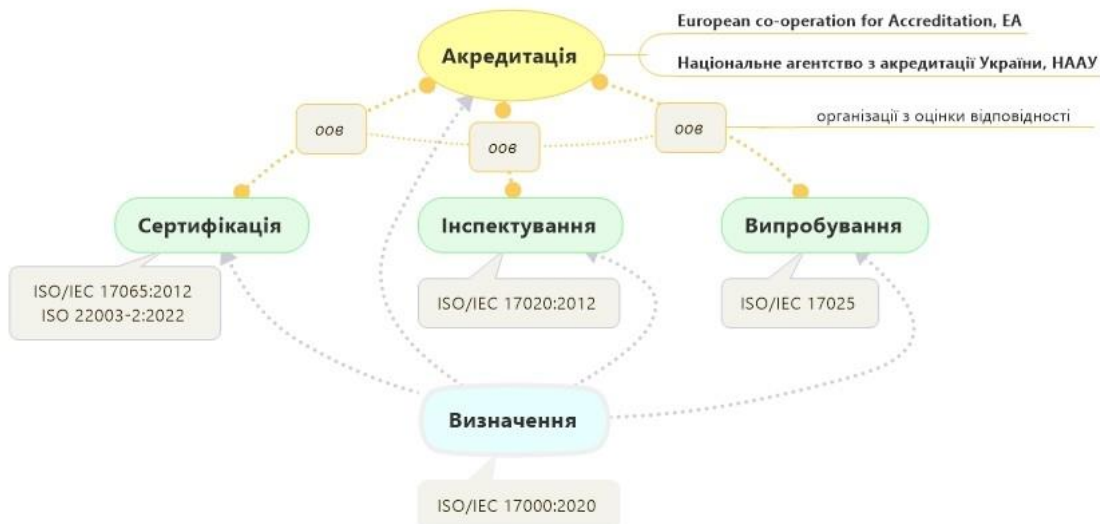
Для роботи у сфері сертифікації оцінка відповідності організації та її акредитація здійснюється відповідно до стандарту [ISO/IEC 17065:2012](#) «Conformity assessment — Requirements for bodies certifying products, processes and services» (національна версія ДСТУ EN ISO/IEC 17065:2019 «Оцінка відповідності. Вимоги до органів з сертифікації продукції, процесів та послуг»). У сфері безпечності харчових продуктів відповідно до стандарту [ISO 22003-2:2022](#) «Food safety — Part 2: Requirements for bodies providing evaluation and certification of products, processes and services, including an audit of the food safety system», який є додатковим до стандарту ISO/IEC 17065:2012.

Для здійснення діяльності з інспектування організація з оцінки відповідності має відповідати нормам стандарту [ISO/IEC 17020:2012](#) «Conformity assessment — Requirements for the operation of various types of bodies performing inspection» (національна версія ДСТУ EN ISO/IEC 17020 «Оцінка відповідності. Вимоги до роботи різних типів органів з інспектування») і бути відповідним чином акредитованою.

Для здійснення випробувань організація з оцінки відповідності має відповідати нормам стандарту [ISO/IEC 17025](#) «General requirements for the competence of testing

and calibration laboratories» (національна версія ДСТУ ISO/IEC 17025:2006 «Загальні вимоги до компетентності випробувальних та калібрувальних лабораторій») і бути акредитованою відповідно до його вимог.

Інфографіка архітектури системи оцінки відповідності



6. Дороговкази

В даному розділі надаються пропозиції щодо розвитку системи стандартизації в Україні на основі аналізу дефіцитів національної системи стандартизації, наданих в документі «Інфраструктура безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні. Аналітичний звіт щодо стану та необхідності удосконалення».

В Україні увага влади, бізнесу і громадськості сьогодні зосереджена навколо розвитку національної системи стандартизації та сертифікації. Однак в представленій тут дорожній карті застосований інноваційний підхід, який передбачає оптимізацію національної системи стандартизації та сертифікації на основі зазначеної архітектури системи стандартів і системи оцінки відповідності. Основою для застосування такого підходу є норми Угоди ТБТ, які передбачають добровільний характер застосування стандартів та вимоги щодо гармонізації вітчизняних документів із стандартами міжнародних організацій та документами Європейського агентства із стандартизації CEN.

Сценарії розвитку

В загальному випадку варто розглядати три сценарії розвитку системи стандартизації і сертифікації в Україні: пасивний, традиційний і інноваційний.

Пасивний сценарій передбачає, що з огляду на добровільність застосування стандартів держава повністю усувається від своєї присутності в національній сфері стандартизації і сертифікації, ця сфера кинута напризволяще і надалі розвивається стихійно. Саме цей сценарій на даному етапі здебільшого реалізується в Україні.

Хоча й навряд чи його можна назвати конструктивним, євроінтеграційним та таким, який відповідає міжнародній практиці та зобов'язанням, взятим на себе Україною.

Традиційний сценарій передбачає центральну роль держави в становленні, функціонуванні і розвитку національної системи стандартизації і сертифікації в Україні. Мається на увазі, що держава на рівні законодавчо-нормативної бази регулює процеси у сфері стандартизації і сертифікації, визначає органи виконавчої влади, які здійснюють управління в цій сфері, призначає агентства та суб'єктів господарювання державної форми власності, які безпосередньо ведуть діяльність у сфері стандартизації і сертифікації. Цей підхід тривалий час домінував в Україні, його організаційна, правова та нормативна спадщина дається взнаки й зараз. Традиційний сценарій розвитку національної системи стандартизації і сертифікації широкі кола громадськості підтримують й нині через те, що не бачать іншого шляху захисту прав споживача окрім запровадження жорсткого державного регулювання.

Певне підґрунтя для посилення ролі держави в царині стандартизації і сертифікації надає й той факт, що Україна бере участь в міжнародних організаціях стандартизації саме як держава. Свій внесок у зміцнення традиційного підходу робить також і те, що в Угоді ПВЗВТ (Глава 4, стаття 56) йдеться про впровадження стандартів EN як національних стандартів, а їх застосування вважається таким, що відповідає вимогам законодавства, зазначеного у додатку III до Угоди про асоціацію, що Україна вживає заходів щодо набуття членства в європейських організаціях із стандартизації. Однак слід зауважити, що тут, по-перше, йдеться лише про гармонізацію стандартів з нормами європейського законодавства, наведеного у додатку III до Угоди про асоціацію і ще раз нагадується, що застосування стандартів є добровільним. А по-друге, варто розрізняти національний і державний рівні.

Колізія між державним і національним рівнем полягає у тому, що національний рівень передбачає формування інституцій громадянського суспільства, сферою діяльності яких є забезпечення національного представництва та реалізація загальнонаціональних інтересів. Державний рівень – це сфера компетенції органів державної влади.

Реалізація традиційного сценарію передбачає повернення до радянських часів, поглиблення прірви між Україною та світом демократії та ринкової економіки. Він не є бажаним для країни і абсолютно недоречний на етапі набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС.

Інноваційний сценарій розвитку системи стандартизації і сертифікації в Україні передбачає не тільки розставлення вірних акцентів у термінології, концептуальних підходах до формування національної системи забезпечення безпечності та якості продуктів харчування, а ще й оптимізацію національних інституцій стандартизації і сертифікації, підвищення ефективності їх функціонування, зменшення інформаційних та комунікаційних бар'єрів на основі застосування сучасних інформаційних технологій.

Наведені в даному розділі дороговкази базуються на цілях та цінностях інноваційного підходу.

Інфографіка сценаріїв розвитку



Пасивний сценарій розвитку передбачає усунення держави від підтримки реформування і розвитку національної системи стандартизації і сертифікації. Традиційний сценарій концентрується на посиленні ролі держави. Інноваційний сценарій розвитку національної системи стандартизації і сертифікації передбачає глибоку гармонізацію вітчизняної та міжнародної системи забезпечення безпечності і якості продуктів харчування та інтеграцію України в інфраструктуру цієї системи.

Рівень міжнародних стандартів

Як вже було зазначено, міжнародні стандарти глобального рівня вже досить потужно представлені в національному нормативному полі (не плутати з законодавчо-нормативним полем! див. Вимір законодавства) через гармонізовані стандарти, на яке вказує розширення ISO/IEC, EN тощо. Однак, як зазначено у попередньому аналітичному звіті про стан інфраструктури безпечності та якості аграрної та харчової продукції в Україні та необхідності його удосконалення, підготовленому в рамках проекту АПД, включення норм міжнародних стандартів до національних стандартів, не завжди є адекватним та доречним. За рахунок цього спостерігається відчуженість бізнесу та інших зацікавлених осіб в Україні як споживачів міжнародних стандартів. Ще одним фактором, який стоїть на перешкоді адекватного розуміння і застосування міжнародних стандартів, є мовний бар'єр.

Бізнес в масовому порядку ігнорує міжнародні стандарти, звертається до них лише після того, як відчуває реальні проблеми з виходом на міжнародні ринки. І тільки найбільш помірковані керівники бізнесу, які планують вихід на міжнародні ринки, зв'язуються з міжнародними стандартами заздалегідь.

Свою роль в уповільненні становлення національної системи стандартизації і сертифікації грає також і слабкий ефект від участі України в міжнародних організаціях стандартизації. Міжнародний досвід функціонування таких систем не передається і не адаптується в Україні належним чином.

Зазначені вади рівню міжнародних стандартів можуть бути усунені наступним чином:

- Міжнародні системи глобальних стандартів повинні бути представлені і чітко позиціоновані в національному інформаційному просторі
- Для цього потрібно створити WEB платформу міжнародних стандартів*, на якій представлені посилання на всі наявні міжнародні системи стандартизації
- WEB платформа міжнародних стандартів має містити посилання на міжнародні системи і їхні документи мовою оригіналу
- Кожне посилання на окремий документ конкретної міжнародної системи стандартизації має супроводжуватися посиланням на ресурс україномовного перекладу, де:
 - міститься посилання на ключові дистанційні перекладачі з іноземних мов на українську
 - всі, хто бажає, може надати посилання на українську версію міжнародного стандарту
 - існує форум для обговорення практики трактування та застосування стандарту
 - наведений перелік фахівців (тренери, консультанти, аудитори), які спеціалізуються на питаннях застосування даного стандарту
 - представлені координати представників України в міжнародних організаціях стандартизації
 - всі, хто бажає може надати зауваження та пропозиції для їх обговорення та включення до міжнародних документів
- WEB платформі міжнародних стандартів має бути присвячена окрема сторінка на офіційних ресурсах:
 - у додатку ДІА
 - на сайтах Міністерства економіки, Державної регуляторної служби, Міністерства аграрної політики та продовольства України, Держпродспоживслужби, інших профільних органів державної влади
 - на сайті національного органу стандартизації УкрНДНЦ
 - на сайтах профільних бізнес асоціацій

* Прообразом WEB платформи міжнародних стандартів можуть стати напрацювання ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України» з інвентаризації міжнародних систем стандартизації, [представлених в рамках кластеру FairFood-Ukraine](#), та [дистанційний перекладач](#), розроблений цією організацією в рамках проекту МАТРА.

Інфографіка дороговказів щодо міжнародних стандартів



Основний дороговказ: надати максимально прямий і простий доступ бізнесу і споживачам, органам влади і всьому українському суспільству до міжнародних систем стандартизації і їх нормативних документів. Власне цей шлях не є суто новим для України. Перший крок було зроблено у 2011 році, коли запровадила «метод обкладинки» для імплементації міжнародних стандартів. Тепер в рамках такого підходу потрібно вийти на новий рівень.

Рівень національних стандартів

Системою національних стандартів в Україні опікується Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості», [ДП УкрНДНЦ](#).

ДП УкрНДНЦ утворено у 2003 році постановою КМУ від 21 серпня 2003 року № 1337, а з 2014 року воно виконує функції національного органу стандартизації згідно розпорядження КМУ від 26.11.2014 № 1163. Після 2014 року міжнародна спільнота доклала чималих зусиль до реформування національного органу стандартизації в рамках проектів Twinning «Посилення інституційної спроможності українського національного органу стандартизації», до реалізації якого були долучені Німецький інститут стандартів DIN, Німецький національний інститут метрології PTB, Австрійський інститут стандартів ASI, Румунський національний орган зі стандартизації ASRO, Іспанська асоціація зі стандартизації UNE. В результаті діяльність ДП УкрНДНЦ була суттєво реформована і результати цієї реформи представлені на новій версії сайту організації <http://uas.gov.ua/> від 2022 року.

ДП УкрНДНЦ на даному етапі веде національний фонд нормативних документів (національних стандартів та кодексів усталеної практики, реєстр технічних звітів про відповідність корпоративних нормативних документів стандартам та належним практикам), надає послуги з продажу копій нормативних документів національного фонду, надання оновлених версій (актуалізації) нормативних документів, формування на запит переліків нормативних документів, навчання за низкою напрямів, перевірки корпоративних технічних умов та змін до них на відповідність вимогам чинного законодавства України, нормативно-правових актів та національних стандартів. Всі ці функції відповідають європейській та міжнародній практиці діяльності національних органів стандартизації.

ДП УкрНДНЦ також представляє інтереси України в Міжнародній організації зі стандартизації ISO, Міжнародній електротехнічній комісії IEC, Європейському комітеті стандартизації CEN, Європейському комітеті стандартизації в галузі електротехніки CENELEC, розповсюдження міжнародні стандарти ISO, DIN, DIN EN, ASTM, IEC.

У сфері стандартизації ДП УкрНДНЦ послуговується законом «Про стандартизацію». Цим законом на ДП УкрНДНЦ покладаються функції з координування діяльності щодо розроблення, прийняття, перевірки, перегляду, скасування та відновлення дії національних стандартів, прийняття та скасування національних стандартів, гармонізації національних стандартів з міжнародними та регіональними стандартами, погодження з Мінекономіки національних стандартів, забезпечення відповідності національних стандартів чинному законодавству, врахування сучасних досягнень науки і техніки, підготовка та затвердження програми робіт з національної стандартизації, створення та припинення та координація діяльності технічних комітетів стандартизації, участі у підготовці міжнародних та регіональних стандартів організаціями, членом яких є ДП УкрНДНЦ як національний орган стандартизації, сприяння співробітництву між виробниками, постачальниками, споживачами продукції та відповідними державними органами, заохочення бізнесу до участі в розробленні національних стандартів, забезпечення доступу бізнесу до зазначених документів. Ці функції покладаються на Інститут стандартизації, який працює у складі ДП УкрНДНЦ. Саме з цією частиною пов'язані проблеми національної системи стандартизації, успадковані від пострадянської парадигми державного управління і стандартизації. Діяльність саме цієї частини ДП УкрНДНЦ потребує подальшого реформування на засадах даної дорожньої карти за участі експертів РГ з питань аграрної торгівельної політики, у тому числі членів Керівної ради Національного органу стандартизації НОС.

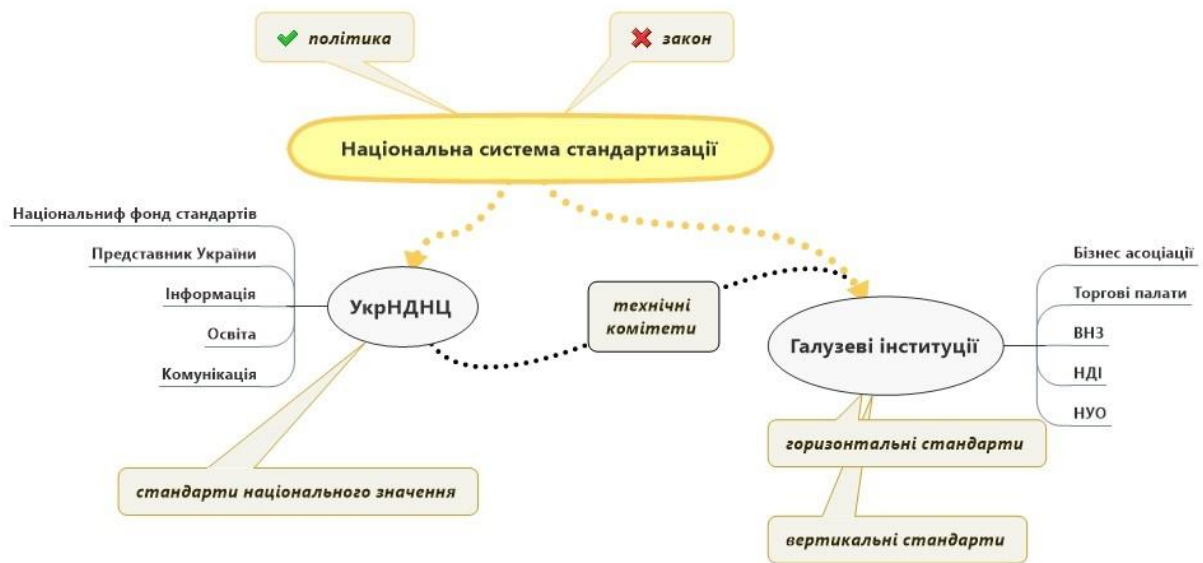
В світовій практиці галузевими стандартами також опікуються профільні бізнес-асоціації. Як правило, стандарти таких організацій діють в межах країни. Переважна більшість галузевих асоціацій в Україні також тим чи іншим чином залучена до діяльності в сфері стандартизації. Бізнес-асоціації розробляють стандарти, ведуть інформаційну і освітню діяльність, спілкуються з органами влади з питань

стандартизації тощо. Однак органом самоврядування, покликаним формувати галузеві норми та правила, елементом національної системи стандартизації, зазвичай вони себе не відчують.

Подальше реформування національної системи стандартизації має відбуватися у напрямках:

- Приведення закону «Про стандартизацію» у відповідність до норм угод ТБТ та ПВЗВТ стосовно розмежування сфери розробки та застосування технічних регламентів та стандартів, визнання стандарту як недержавного нормативного документу, застосування якого є добровільним, скасування посилання на стандарти як обов'язкові до застосування в законодавстві та у технічних регламентах, виключення визначення сфери компетентності ДП УкрНДНЦ з законодавчого поля – на етапі становлення національної системи стандартизації і скасування цього закону в майбутньому як такого, що позбавлений сфери регулювання
- Розвиток галузевих бізнес асоціацій як елементу національної системи стандартизації
- Подальше реформування організаційно-правової форми ДП УкрНДНЦ в напрямі роздержавлення і трансформації в публічну (громадську) організацію відповідно до світової практики
- Подальше реформування ДП УкрНДНЦ в напрямках:
 - трансформації в загальнонаціональний інформаційний і комунікаційний майданчик з питань стандартизації, утримувача національного фонду стандартів, представника України в міжнародних організаціях стандартизації
 - запровадження сучасних процедур корпоративного управління, відмова від пострадянського стилю адміністративного управління
 - відмови від дублювання міжнародних стандартів в національній системі стандартизації (див. дороговкази [рівню міжнародних стандартів](#)) з огляду на загальну недоцільність та відсутність ресурсів
 - запровадження поділу стандартів на горизонтальні, які стосуються широких верств бізнесу та суспільства, і вертикальних, власне галузевих, стандартів
 - концентрації зусиль на розробці, підтримці та просуванні стандартів національного рівня в галузях та напрямках, які є експортно орієнтованими та міжнародно визнаними (українська пшениця, інші сільгоспкультури, українські страви та готові продукти, змістовне наповнення географічних зазначень - стандарти під географічні зазначення, тощо
 - передачі функцій з розробки, прийняття та підтримки стандартів та відповідних технічних комітетів до галузевих бізнес асоціацій, торгових палат, навчальних, науково-дослідних закладів та інших інституцій громадянського суспільства, зацікавлених у формуванні стандартів та компетентних у відповідній сфері

Інфографіка дороговказів щодо національних стандартів



Основний дороговказ: перетворити ДП УкрНДНЦ в сучасний загальнонаціональний інформаційний, освітній та комунікацій майданчик з питань стандартизації, зберігши його функції національного фонду стандартів і звільнивши від зайвих функцій. Цій інституції потрібно надати можливість зосередитися на розробці, підтримці та просуванні інноваційних, експортно орієнтованих загальнонаціональних стандартів. Власне в цьому напрямку останнім часом і відбувається реформування ДП УкрНДНЦ, яке треба продовжити та вивести на новий рівень.

Рівень приватних стандартів

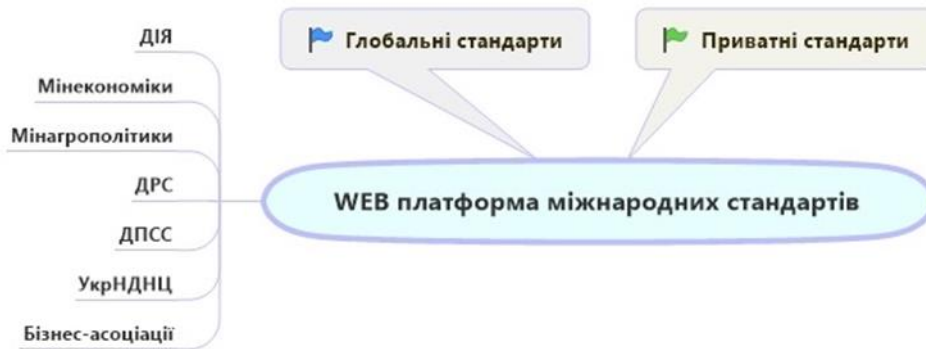
Приватні стандарти в Україні представлені виключно міжнародними організаціями і, як правило, дистанційно. Великий український бізнес прагне працювати у відповідності до приватних стандартів і зазвичай підтверджує відповідність у міжнародних аудиторів. Середній та малий бізнес також демонструє тенденцію до дотримання приватних стандартів.

Оскільки система стандартизації спрямована на захист споживача, а підтвердження відповідності дозволяє покращити позиції на ринку, в українській економіці широко практикується фальшування продукції недобросовісними операторами ринку харчових продуктів на тлі заяв про те, що вона відповідає міжнародним стандартам. Споживач же в стандартах і їх системах зазвичай не орієнтується.

Попри те, що сфера міжнародних приватних стандартів є суттєво відмінною від сфери глобальних міжнародних стандартів, дороговкази щодо розвитку рівня приватних стандартів цілком аналогічні дороговказам щодо розвитку рівню глобальних міжнародних стандартів – їх потрібно «принести» в інформаційний простір України. Технічно це можна зробити розділивши на WEB платформи

міжнародних стандартів глобальні та приватні міжнародні стандарти. Структура WEB платформі міжнародних стандартів для системи приватних стандартів при цьому лишається такою самою, як і для системи глобальних міжнародних стандартів.

Інфографіка дороговказів щодо приватних міжнародних стандартів



Основний дороговказ: надати максимально прямий і простий доступ бізнесу і споживачам до міжнародних приватних систем стандартизації і їх нормативних документів.

Оцінка відповідності

Фонд стандартів та система оцінки відповідності є двома сторонами однієї медалі. Система стандартів без системи оцінки відповідності лишається недієздатною та підвішеною у повітрі. Система оцінки відповідності без системи стандартів втрачає орієнтири, перетворюється на джерело профанації та корупції. На жаль, на даному етапі саме це спостерігається в Україні. Національний фонд стандартів має скоріше номінальне значення, аніж практичне, а 20-річна історія становлення та занепаду національної системи сертифікації УкрСЕПРО яскраво демонструє зазначене вище.

Сьогодні влада, бізнес і суспільство лишається необізнаним не тільки відносно того, яким чином відбувається недержавна перевірка діяльності оператора ринку харчових продуктів відповідності нормативним документам за умов сучасного ринку, але й відносно самого терміну «оцінка відповідності». В свідомості і бізнесу і суспільства до сих пір домінує парадигма пострадянського державного контролю, в якому акцент ставиться на перевірці суб'єкта господарювання, а не відповідності його діяльності встановленим вимогам. Так само, компетенція із здійснення перевірок приписується державі, здатність незалежних організацій проводити перевірки піддається сумніву. Надання компетенції із здійснення незалежного аудиту недержавним підприємствам і організаціям вважається «приватизацією» корупції. І це є основною перешкодою на шляху становлення сучасної інфраструктури безпечності і якості продуктів харчування в Україні.

Водночас в Україні існує досить розгалужена мережа вітчизняних та міжнародних організацій з оцінки відповідності. Міжнародний сегмент представлений локальними офісами таких провідних міжнародних сертифікаційних компаній як Бюро Верітас (Франція), Control Union (Німеччина, Нідерланди). У вітчизняному сегменті зберігається ще радянська система регіональних центрів стандартизації і метрології, які до сих пір намагаються реформуватися стихійно та самотужки. Бізнес, особливо великий, надає перевагу сертифікації в міжнародних організаціях і схильний до отримання сертифікації за кордоном. Середній та малий бізнес зазвичай отримує від українських аудиторів.

Ще однією проблемою, яка стоїть на заваді прискореного розвитку національної системи оцінки відповідності є її компрометація за рахунок поширеного фальшування сертифікатів.

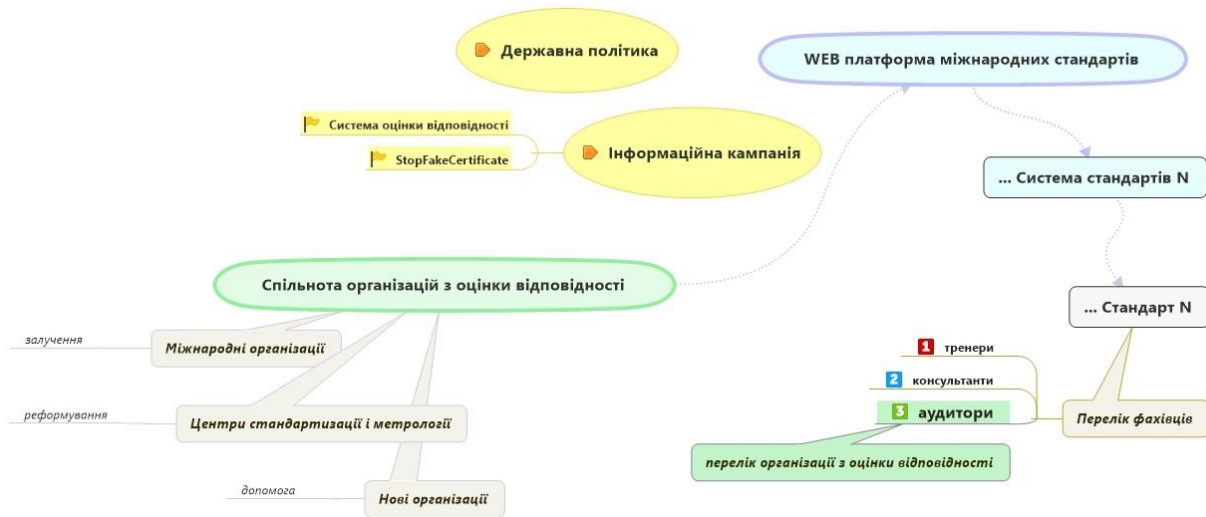
Подолання зазначених вад вбачається наступним чином:

- Формування державної політики розвитку національної системи оцінки відповідності
- Широке інформування бізнесу та громадянського суспільства про засади та інструменти діяльності сучасної інфраструктури безпечності і якості харчових продуктів
- Формування професійної спільноти організацій з оцінки відповідності навколо WEB платформи міжнародних стандартів**
- Надання допомоги у подальшій трансформації регіональних центрів стандартизації і метрології в сучасні організації з оцінки відповідності
- Залучення широкого кола міжнародних організацій з оцінки відповідності до роботи в Україні
- Консультативна, організаційна та фінансова допомога українським організаціям, які мають намір працювати у сфері оцінки відповідності, із отриманням акредитації в обраному європейському агентстві з акредитації
- Надання інформації про коло організацій з оцінки відповідності у структурі інформації щодо кожного стандарту кожної системи стандартизації на WEB платформі міжнародних стандартів
- Формування кола організацій з оцінки відповідності, які працюють з вітчизняними стандартами, навколо кожного стандарту національного фонду стандартів
- Створення інформаційного ресурсу для боротьби з фальсифікацією сертифікатів відповідності***

** Прообразом професійної спільноти організацій з оцінки відповідності може стати [тренерська мережа КДК](#), Компетентність долає корупцію, яку ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України» створив в рамках проекту МАТРА.

*** Прообразом інформаційного ресурсу для боротьби з фальсифікацією сертифікатів відповідності може стати [санкційний список](#), який створений на реалізацію кампанії StopFakeCertificate в рамках кластеру FairFood-Ukraine, створеного ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України» в рамках проекту МАТРА.

Інфографіка дороговказів щодо системи оцінки відповідності



Основний дороговказ – становлення повноцінного ринку послуг з оцінки відповідності.

Поінформованість і освіта

Стимування становлення національної інфраструктури безпечності та якості продуктів харчування відбувається завдяки відсутності державної політики у цій сфері та належного інформування бізнесу, посадовців органів державної влади, громадський активістів та широких верств українського суспільства.

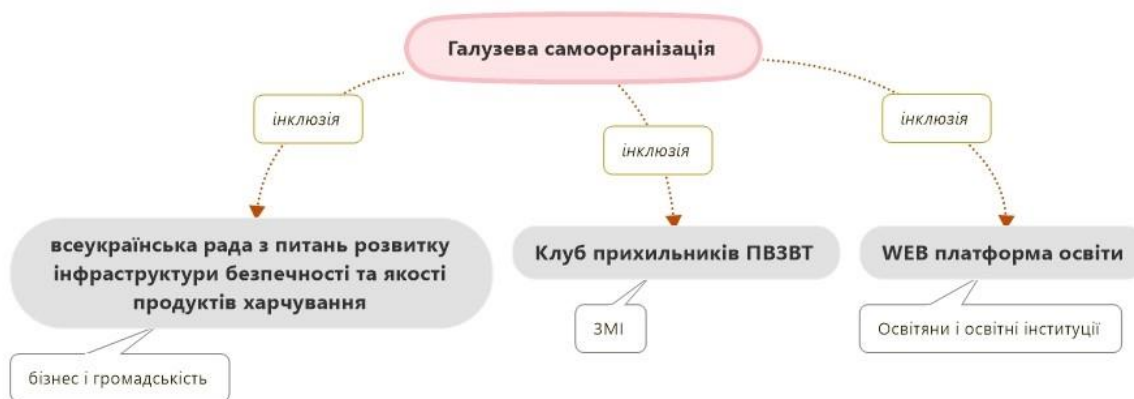
Однак відсутність державної політики не є непереборною перешкодою на шляху становлення національної інфраструктури безпечності та якості продуктів харчування. Навіть навпаки, самоорганізація, яка є органічною для цієї сфери, може досягти необхідних результатів при належно організованій комунікації. Особливо за умови створення самоврядної всеукраїнської ради з питань розвитку інфраструктури безпечності та якості продуктів харчування, до якої увійдуть представники всіх кіл, долучених до цієї сфери. Така інституція мала б опікуватися проведенням інформаційних та освітніх кампаній, розвитком системи профільної освіти, забезпеченням комунікації з органами влади і профільними міжнародними організаціями.

Самоорганізація в середовищі ЗМІ, закладів та фахівців з освіти також могла б дати результати. Зокрема, в середовищі ЗМІ можна було б запропонувати створення «Клубу прихильників ПВЗВТ», куди увійшли б профільні видання, які спеціалізуються на сільському господарстві, продуктах харчування (група видань

Фармер, Агромаркет, Пропозиція, Агропортал) та євроінтеграції (Європейська правда). У сфері освіти варто було б створити спеціалізовану інклюзивну WEB платформу, де була б надана інформація про всі освітні майданчики та курси, у тому числі іноземні, які діють у сфері стандартизації та сертифікації.

Воєнний час спонукає як ЗМІ, так і заклади освіти переглядати свої концепції і стан на ринку. Це відкриває вікно можливостей для становлення сучасних інноваційних інформаційних і освітніх систем.

Інфографіка дороговказів щодо поінформованості та освіти



Основний дороговказ – прискорений розвиток галузевої самоорганізації за рахунок самоврядних інклюзивних інфраструктурних утворень.

Роль держави

Роль держави у розвитку інфраструктури безпечності та якості харчових продуктів лишається неоднозначною. З одного боку громадськість вимагає посилення державного регулювання, з іншого – бізнес змушує державу триматися подалі від процесів, які відбуваються в ринковому середовищі. Разом з тим від початку 90х років в Україні регулярно приймаються закони, які формують правила гри для приватного сектору. Нині настав час чітко визначити сферу політики і законодавства, компетентності держави і громадянського суспільства.

До функцій держави належить формування політики, яка стосується всіх верств населення та бізнесу. Реалізація політики з боку держави здійснюється виключно шляхом формування законодавчо-нормативної бази. Політика має формувати у відкритий та інклюзивний спосіб.

Політика держави у сфері безпечності та якості продуктів харчування має формуватися в контексті політики євроінтеграції та на перетині політики у сфері технічного регулювання та політики зеленого курсу в частині концепції «від лану до столу». Сфера технічного регулювання має бути уособлена в законах та нормативно-правових документах, гармонізованих з *acquis* ЄС та підлягати

контролю з боку держави як всередині країни та на кордонах. Сфера стандартизації і сертифікації має знайти своє відображення в політиці формування національної інфраструктури безпечності і якості харчових продуктів і не підлягати законодавчо-нормативному регулюванню.

Інфографіка дороговказів щодо ролі держави



Основний дороговказ – потрібно активізувати і збалансувати всі три компоненти державного управління.

Законодавчо-нормативне поле

Сфера безпечності харчових продуктів сьогодні винесена за рамки всіх базових законів у сфері технічного регулювання і захисту прав споживача – законів «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», «Про стандартизацію», «Про захист прав споживачів». Законодавчо-нормативне регулювання в цій сфері винесено на рівень низки галузевих законів та підзаконних актів****. Весь цей масив законодавчо-нормативних актів, як і закон «Про захист прав споживачів», має бути достеменно гармонізований до *acquis* ЄС.

В загальному випадку потреби в законі «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», а особливо у законі «Про стандартизацію» немає, оскільки всі відповідні норми містяться в Угоді ТБТ ([Додаток 1](#) до Угоди ТБТ), яка є частиною національного законодавства. А закон про стандартизацію взагалі не має предмету регулювання, оскільки стандарти не є документами державного рівня і їх дотримання є добровільним.

Основним законом у сфері безпечності продуктів харчування є закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів», який вже гармонізований до регламентів ЄС № 178/2002, № 852/2004 та № 853/2004. Іншим ключовим законом є закон «Про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів», гармонізований до регламенту ЄС № 1169/2011.

Сфера державного контролю за безпечністю продуктів харчування сьогодні врегульована двома законами «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» та «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин». Ці два закони достатньою мірою гармонізовані до норм ЄС. Однак з боку як депутатського корпусу, так і Уряду спостерігаються спроби нівелювати досягнутий рівень євроінтеграції.

Наближення національного законодавства до *acquis* ЄС також має бути досягнуте як у структурі національного нормативного поля, так і структури законодавчо-нормативного акту. З одного боку потрібно терміново запровадити окремий формат для документів, які визначають політику (стратегія розвитку), з іншого – масив законодавчо-нормативних актів (база законодавчо-нормативних актів Верховної Ради України» варто доповнити масивом недержавних нормативних актів (національний фонд стандартів). У структурі законодавчо-нормативного акту бажано мати преамбулу, яка з різних боків висвітлює передумови прийняття законодавчо-нормативного акту та середовище, в якому він має діяти, а також надавати інформацію про відповідальність за порушення норм акту. Це відповідає класичній структурі норми права.

**** Детальніше про законодавчо-нормативне поле у сфері безпеності та якості продуктів харчування можна дізнатися із «Інфраструктура безпеності та якості аграрної та харчової продукції в Україні. Аналітичний звіт щодо стану та необхідності удосконалення» та [в бібліотеці тренерської мережі КДК](#)

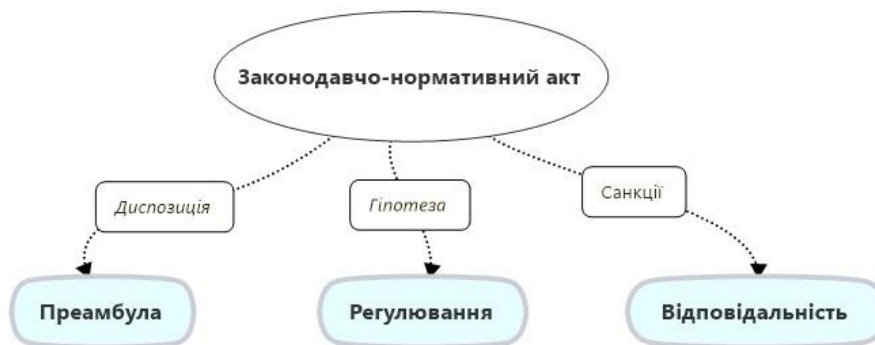
Інфографіка дороговказів щодо реформування законодавчо-нормативного поля



Інфографіка дороговказів щодо внесення змін до чинного законодавства



Інфографіка дороговказів щодо гармонізації структури законодавчо-нормативних актів



Основний дороговказ – потрібно забезпечити всебічну гармонізацію українського нормативного поля з усталеними практиками законотворення, міжнародними договорами, ратифікованими Україною та *acquis* EC.

7. Наступні кроки

Мета опрацювання дорожньої карти розвитку інфраструктури безпеки та якості аграрної та харчової продукції в Україні полягає у тому, щоб створити документ формату галузевої політики, в якому роль громадськості є ключовою, який вона зрозуміла, підтримала і взяла до виконання.

На реалізацію цієї мети, на основі дороговказів, наведених в даному документі, які в свою чергу базуються на аналізі дефіцитів національної інфраструктури безпеки і якості харчових продуктів та її законодавчо-нормативного регулювання, наданому в попередньому документі «Інфраструктура безпеки та якості аграрної та харчової продукції в Україні. Аналітичний звіт щодо стану та необхідності удосконалення» та у відповідності до плану діяльності проекту

«Агрополітичний діалог» за напрямом «Формування бачення та плану дій щодо імплементації європейського досвіду запровадження стандартів у сфері безпеки харчових продуктів в Україні (в контексті Green Deal та DCFTA)»,

пропонується здійснити наступні кроки:

1) **вивчити міжнародний досвід** і сформувати партнерські зв'язки на рівні ЄС з метою уточнення і конкретизації даної дорожньої карти

2) **провести низку заходів для українських стейкхолдерів** з метою обговорення даної дорожньої карти

3) **доопрацювати дану дорожню карту** з врахуванням зауважень стейкхолдерів

4) **організувати реалізацію** дорожньої карти та забезпечити її супровід з боку її авторського колективу в режимі пілотних проектів у напрямках:

- запровадження **WEB платформи міжнародних стандартів** з сегментами глобальних міжнародних стандартів, приватних стандартів та органів з оцінки відповідності

- **подальшого реформування УкрНДНЦ** в напрямі передачі функцій з розробки, прийняття та підтримки стандартів та відповідних технічних комітетів до галузевих бізнес асоціацій, торгових палат, навчальних, науково-дослідних закладів та інших інституцій громадянського суспільства, потенційно зацікавлених у формуванні стандартів та компетентних у відповідній сфері

- формування **інфраструктури для забезпечення поінформованості та освіти** бізнесу та суспільства щодо інфраструктури безпеки та якості аграрної та харчової продукції в Україні (всеукраїнської ради з питань розвитку інфраструктури безпеки та якості продуктів харчування, Клубу прихильників ПВЗВТ, WEB платформа освіти)

- стимулювання **балансування функцій державного управління** в галузі безпеки та якості продуктів харчування з боку громадськості

- стимулювання **розвитку законодавчо-нормативного поля** України відповідно до

усталених практик законотворення, міжнародних договорів, ратифікованих Україною, та до *acquis* ЄС.