

Підтримку надає:



Федеральне міністерство
продовольства і
сільського господарства

на підставі рішення
Німецького Бундестагу



Німецько-український
агрополітичний діалог

при Національній асоціації сільськогосподарських дорадчих служб України



Звіт з аграрної політики

APD/APR/03/2019

Розвиток стандартизації і сертифікації аграрної продукції в Україні

Коваль Павло
Старікова Лариса

Київ, травень 2019

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

Проект «Німецько-український агрополітичний діалог (АПД)» реалізується за підтримки Федеральним Міністерством продовольства та сільського господарства (BMEL) з 2006р. і наразі до 2021р. 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 проекту 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 проекту виступає Міністерство аграрної політики та продовольства України.

Проект 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 Асоціацію між ЄС та Україною. З цією метою Проект 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

Автори

Коваль Павло, кандидат економічних наук, доцент.
Старікова Лариса, кандидат математичних наук.

Дисклеймер

Даний звіт опубліковано за відповідальності Німецько-українського агрополітичного діалогу (АПД). Будь-які точки зору та результати, висновки, пропозиції чи рекомендації, зазначені в ній, належать авторам та необов'язково відповідають поглядам АПД.

© 2019 Німецько-український агрополітичний діалог
Всі права захищені.

Зміст

I. Аналіз і критична оцінка системи державної стандартизації і сертифікації аграрної продукції в Україні.....	4
1.1. Історичний розвиток	4
1.1.1. Радянські часи.....	4
1.1.2. Ситуація в незалежній Україні.	5
1.1.3. Трансформація законодавства.	5
1.1.4. Міжнародні договори.....	6
1.1.5. Реформування системи управління.	7
1.1.6. Стандартизація.....	8
1.1.7. Оцінка відповідності.	8
1.1.8. Резюме.....	8
1.2. Вплив Угоди про асоціацію «Україна-ЄС»	9
1.3. Правові засади	10
1.3.1. Нормативи.	10
1.3.2. Інституції.....	10
1.4. Стан реалізації	11
1.4.1. Стандарти.	11
1.4.2. Оцінка відповідності.	12
1.5. Ризики для харчової безпеки, якості продукції та безпеки навколишнього середовища.....	13
II. Огляд міжнародного досвіду добровільної сертифікації харчової продукції.....	14
III. Пропозиції з вдосконалення системи сертифікації аграрної продукції в Україні	15

I. Аналіз і критична оцінка системи державної стандартизації і сертифікації аграрної продукції в Україні

1.1. Історичний розвиток

1.1.1. Радянські часи.

Протягом ХХ століття Україна була повністю залучена до розвитку системи стандартизації СРСР, який почався зі створення Комітету стандартизації при Раді праці і оборони у вересні 1925 року. До речі, першим документом цієї організації став саме аграрний стандарт «Борошно. Селекційні сорти зерна. Номенклатура» від 1926 року. В 30-і роки стандартизація розвивалася прискореними темпами. В ті часи широко застосовувалось публічне обговорення стандартів.

Централізована система стандартизації, яка оперувала поняттями державного, республіканського і галузевого стандартів, виникла лише після II Світової війни. Технічні умови на виробництво продукції, в основному базових галузей промисловості, затверджувалися державними органами. Також існувала галузева заводська стандартизація. В 1948 році СРСР увійшов до Міжнародної організації стандартизації ISO, практично одразу після її заснування. З огляду на необхідність координації діяльності у сфері стандартизації в СРСР, в 1954 році був заснований Комітет стандартів мір та вимірювальних приладів. В 1965 році запрацювала система державної атестації якості продукції. В 1970 році з'явився Держкомітет зі стандартизації (Держстандарт) і Державна система стандартизації. Тоді ж відбулись перші спроби з міжнародної гармонізації стандартів, які торкнулися, перш за все, транспорту, оскільки цього вимагало страхування в міжнародних компаніях. В 1985 році система стандартизації була суттєво вдосконалена за рахунок низки «горизонтальних» стандартів щодо охорони праці, сангігієни, охорони здоров'я, ветеринарно-санітарних правил. Тоді ж було введено поняття гранично допустимих рівнів та мікробіологічних нормативів. В 1988 році відбулось наступне реформування системи радянського Держстандарту: галузеві стандарти були ліквідовані, лишилися лише державні стандарти і технічні умови, які підприємства мали визначати самостійно і погоджувати зі споживачем.

Перехід до ринкової системи стандартизації відбувся наприкінці 1990 року, коли постановою Ради Міністрів СРСР було встановлено, що державні і республіканські стандарти мають мати обов'язкові і рекомендовані вимоги. Підприємства отримали можливість самостійно встановлювати стандарти на власну продукцію. На межі 1980-1990-х років також була суттєво прискорена гармонізація радянських і міжнародних стандартів.

Відповідальність за недотримання стандартів за радянських часів встановлювалася, зазвичай, в партійно-адміністративному порядку, хоча в стандартах й значилося, що недотримання стандартів карається відповідно до закону. Економічні санкції за недотримання стандартів для підприємств та їх керівників були введені в 1970-х роках. Однак струнка система контролю за дотриманням стандартів, на відміну від власне системи стандартів, зрештою так і не була вибудована. Існував хіба що відомчий контроль в таких потенційно небезпечних галузях як атомна енергетика, космічне, хімічне, авіаційне виробництво. У Держстандарту не було необхідних важелів для контролю за дотриманням стандартів, а інші відомства не приділяли стандартизації необхідної уваги.

1.1.2. Ситуація в незалежній Україні.

На час набуття незалежності радянська система державної стандартизації перебувала в процесі реформування. Підприємства країни застосовували на практиці біля 20 000 стандартів (ГОСТ) і понад 43 000 інших нормативних документів. Першим нормативним документом незалежної України в галузі стандартизації став Декрет Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 (втратив чинність лише з 1 січня 2018 року!) Цей декрет в свій час відіграв роль одного з атрибутів української державності. В документі встановлювалися категорії нормативних документів: державні та галузеві стандарти, стандарти науково-технічних товариств та спілок, технічні умови, стандарти підприємств. В продовження тенденції до економічної лібералізації зазначалося, що державний стандарт може містити як обов'язкову, так і рекомендаційну частину, встановлювалася вимога міжнародної гармонізації стандартів. Розробка стандартів покладалася на технічні комітети, які набували статусу неприбуткових організацій. Відповідальним за формування і реалізації політики у сфері стандартизації визначався Державний комітет стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт України).

Декретом 1993 року також вводилася сертифікація продукції, яка також поділялася на обов'язкову та добровільну. Здійснення обов'язкової сертифікації покладалося на розгалужену систему УкрСЕПРО, яка мала фінансуватися за рахунок виробника продукції. Попри те, що декретом передбачалась, що система стандартизації і сертифікації має як державну, так і недержавну частини, в наступному в Україні розвивалася виключно державна складова системи стандартизації і сертифікації. Регулярно поглинаючи компетенцію науково-технічних спілок і товариств і навіть окремих підприємств, система розробка державних стандартів працювала в основному «на кошик», оскільки питаннями приведення продукції до стандартів суб'єкти господарювання не переймалися. Вимоги до обов'язкової сертифікації, не підкріплені об'єктивною процедурою оцінки відповідності, в свою чергу вели до розквіту корупції.

Наступні зміни і доповнення до декрету 1993 року лише посилювали дисбаланси і погіршували ситуацію. У версії декрету 1993 року, яка «дожила» до свого скасування у 2018 році вже не існувало ані розділу про нормативні документи, ані згадки про суб'єктів недержавної сертифікації. Натомість система державної сертифікації отримала досить розвинене «тіло»: процедура державної сертифікації була виписана до найдрібніших подробиць.

Національна система стандартизації та сертифікації України у перші два десятиріччя XXI століття змінювалася досить динамічно. Однак з черговими нововведеннями і на рівні законодавства, і на рівні системи державного управління вітчизняний ринок ще більше заповнювався неякісною, фальшивою, а то й просто небезпечною продукцією.

1.1.3. Трансформація законодавства.

На додаток до Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 в у травні 2001 року був прийнятий закон «Про стандартизацію». Цим документом закладалися системні основи національної системи стандартизації. Зокрема, визначалися об'єкти та суб'єкти стандартизації, функції центрального органу виконавчої влади у сфері стандартизації, запроваджувався колегіаль-

ний консультативно-дорадчий орган при Кабінеті Міністрів (Рада стандартизації), унормувались питання діяльності технічних комітетів стандартизації та інших суб'єктів стандартизації, до яких також належали і громадські об'єднання суб'єктів господарювання. Прописувалися правила розробки та застосування стандартів, використання знаку відповідності національним стандартам. Закон змінювався у 2006, 2010, 2012 роках і у версії, яку зрештою скасували в 2015 році, громадські об'єднання суб'єктів господарювання явно вже не були суб'єктами стандартизації.

Як і будь-яка інша, аграрна та харчова продукція була предметом стандартизації ще з радянських часів. З прийняттям нової редакції закону «Про стандартизацію» влітку 2014 року харчову продукцію було винесено за межі національної системи стандартизації. Щодо об'єднань виробників, які розробляють стандарти, то вони в новій версії закону виявилися об'єднаними поняттям «підприємства, установи та організації, що здійснюють стандартизацію». Проте функції національного органу стандартизації, процедури розроблення, прийняття та застосування національних стандартів виявилися детально прописаними. Хоча на тлі принципу добровільності застосування стандартів, з яким Україна погодилася ще в 1996 році, підписавши Кодекс усталеної практики розроблення, прийняття і застосування стандартів Угоди про технічні бар'єри СОТ, все це виглядає досить дивно.

В свою чергу, попри наявність закону «Про стандартизацію» в 2005 році був прийнятий ще й закон «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності». Хоча в цьому законі й шлося про розмежування сфери технічного регулювання і стандартизації, процедура розроблення і прийняття стандартів тут виявилася детально прописаною. Багато уваги також було приділено регламентуванню процедури оцінки відповідності вимогам технічних регламентів. Втім у версії 2012 року, яка була зрештою скасована, розділ процедур розроблення стандартів вже був спустошений. Нова версія закону «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», прийнята у 2015 році, містила розподіл повноважень органів влади у сфері технічного регулювання, встановлювала принципи розроблення та прийняття технічних регламентів, унормувала діяльність у сфері оцінки відповідності. Законодавство про технічні регламенти як у версії 2006, так і від 2015 року не поширювалося на санітарні та фітосанітарні заходи, зерно. В серпні 2019 року з-під дії законодавства про технічне регулювання виводиться ще й органічна продукція.

Тобто, у сфері стандартизації і сертифікації в країні паралельно існують два закони «Про стандартизацію» і «Про технічні регламенти та оцінку відповідності», до сфери дії яких не належить аграрна та харчова продукція. Харчова продукція також виведена з-під дії закону «Про захист прав споживачів». Станом на середину 2019 року такі прості питання як розмежування обов'язкових та добровільних вимог щодо безпеки і якості харчової продукції,

шляхи і методи перевірки дотримання вимог технічних регламентів та стандартів в національному законодавстві виявилися остаточно заплутаними.

1.1.4. Міжнародні договори.

Процес вступу України до СОТ розпочався у 1993 році. Тоді ж Україна стала членом Міжнародної організації стандартизації ISO. В 1996 році Держстандарт зробив заяву про приєднання до Кодексу усталеної практики розроблення, прийняття і застосу-

вання стандартів Угоди про технічні бар'єри СОТ. Однак дотриманням його норм на практиці не спостерігалось навіть після вступу України до СОТ у 2008 році.

Набуття Україною членства в СОТ створило передумови для підписання у 2010 році Угоди про вільну торгівлю з Європейською асоціацією вільної торгівлі. Тоді ж були започатковані переговори з Європейським Союзом щодо створення зони вільної торгівлі. Політичну частину Угоди про асоціацію з Європейським Союзом України було підписано в березні 2014 року, економічну – в червні 2014 року. В повному обсязі Угода про асоціацію діє в Україні з 1 вересня 2017 року.

1.1.5. Реформування системи управління.

Першим органом виконавчої влади, який спеціалізувався на створенні державної системи стандартизації, був Державний комітет України по стандартизації, метрології та сертифікації (Держстандарт), заснований згідно Декрету Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10.05.1993 року. В 2002 році Президент України видав указ, яким на Держстандарт поклалися ще й функції з підтвердження відповідності, захисту прав споживачів та управління якістю. В 2003 році назва цього центрального органу була змінена на Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт). Тоді ж було утворене державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»), на який поклалися функції з підтримки оновлення стандартів та ведення фонду стандартів.

Держспоживстандарт був ліквідований в 2011 році в ході адміністративної реформи Президента Януковича. Тоді ж компетенція з технічного регулювання, стандартизації, сертифікації і управління якістю перейшла до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, якому була підпорядкована створена на базі Держспоживстандарту Державна інспекція України з питань захисту прав споживача. В свою чергу, Державна інспекція України з питань захисту прав споживача у 2014 році була приєднана до знов створеної Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держспоживслужба), а функції національного органу стандартизації були передані державному підприємству «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»).

Станом на середину 2019 року питаннями формування державної політики у сфері технічного регулювання опікується Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (МЕРТ), реалізацією політики – Держспоживслужба. Відповідно до закону «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» Держспоживслужба здійснює контроль за дотриманням законодавства операторами ринку, які здійснюють виробництво та/або обіг харчових продуктів, інших об'єктів санітарних заходів та/або кормів, у тому числі ввезення на митну територію України харчових продуктів та/або кормів, побічних продуктів тваринного походження, що ввозяться на митну територію України. Такий контроль здійснюється в плановому порядку на основі ризик-орієнтованого підходу.

1.1.6. Стандартизація.

Питаннями розробки стандартів нині опікується ДП «УкрНДНЦ» (Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості). Ця організація також веде Каталог національних стандартів та кодексів усталеної практики, де, зокрема представлена низка стандартів, які стосуються аграрної і харчової продукції. МЕРТ (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України) веде діяльність з організації розробки і затвердження технічних регламентів. Станом на середину 2019 року вже затверджено 73 технічні регламенти, п'ять з яких стосуються харчової продукції (правила виробництва коньяків, вимоги до видів цукрів, призначених для споживання людиною, вимоги до продуктів з какао та шоколаду, правила маркування харчових продуктів).

1.1.7. Оцінка відповідності.

Починаючи з 2001 року в Україні також діє Національне агентство з акредитації України, яке засвідчує, що організації з оцінки відповідності відповідають вимогам національних стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними та європейськими стандартами, та будь-яким додатковим вимогам щодо акредитації у відповідних сферах для провадження визначеної діяльності з оцінки відповідності. Станом на 2019 рік сфера оцінки відповідності поширюється на випробувальні, калібрувальні та медичні лабораторії, провайдерів програм перевірки кваліфікації, органи з сертифікації продукції, процесів та послуг, персоналу, органи з інспектування та сертифікації систем менеджменту. Зокрема, серед 88 акредитованих органів з інспектування немає жодного, діяльність якого пов'язана з аграрною чи харчовою продукцією, а серед 140 організацій, які отримали акредитацію щодо сертифікації продукції, процесів та послуг, тільки 4 працюють з аграрною та харчовою продукцією, причому 3 з них – це державні обласні центри стандартизації, метрології та сертифікації.

1.1.8. Резюме.

Сучасне національне законодавство України не встановлює чітких меж між галузевими законами та технічними регламентами, затвердженими центральними органами виконавчої влади, норми яких є обов'язковими до виконання і стандартами, застосування яких є добровільним. Система контролю за дотриманням обов'язкових норм знаходиться на етапі становлення і включає, як державну (План здійснення комплексних заходів державного нагляду (контролю)) так і недержавну (Реєстр акредитованих органів з оцінки відповідності) складову. Система контролю за дотриманням добровільних нормативних документів в Україні відсутня.

1.2. Вплив Угоди про асоціацію «Україна-ЄС»

В Угоді про асоціацію (надалі – УА) питання технічного регулювання стосовно безпеки і якості продукції висвітлюються в Главі 3 «Технічні бар'єри» та у Главі 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи». Зокрема, стаття 56 УА «Зближення технічного регулювання, стандартів та оцінки відповідності» передбачає поступове досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС та зобов'язує дотримуватися принципів та практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС. Однак в основному Глава 3 УА апелює до Угоди СОТ про технічні бар'єри (ТБТ), де детально регламентуються всі профільні питання: розробка, прийняття та застосування технічних регламентів центральними урядовими органами (стаття 2), місцевими урядовими та неурядовими органами (стаття 3), розробка стандартів (стаття 4, Кодекс добродійної практики з розробки, прийняття та застосування стандартів), питання оцінки відповідності технічним регламентам і стандартам (статті 5-8).

В свою чергу, Глава 4 УА, прагнучи встановлення еквівалентності систем, які застосовується до сектору, підсектору, товару або групи товарів (стаття 66), відсилає до Угоди про застосування санітарних та фітосанітарних заходів СОТ (СФЗ). Цей документ, в свою чергу, висуває вимоги щодо гармонізації (стаття 3) та встановлення еквівалентності (стаття 4) санітарних та фітосанітарних процедур та стандартів, а також до здійснення контролю, інспекції та ухвалення (стаття 8, додаток С).

Профільна для сфери аграрного виробництва Глава 17 Розділу V «Сільське господарство та розвиток сільських територій», в свою чергу, передбачає співробітництво у сферах стандартів продукції, вимог щодо виробництва та схем якості (стаття 404, п.ж).

Отже, Угода про асоціацію разом з Угодами СОТ ТБТ та СФЗ надає все необхідне правове підґрунтя для розвитку в Україні системи забезпечення безпеки і якості аграрної та харчової продукції як в сфері відповідальності держави, так і у сфері відповідальності неурядових організацій. На виконання УА в 2014 був прийнятий План заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки, який був переглянутий наприкінці 2017 року. На додаток до нього також була прийнята Всеохоплююча стратегія імплементації Глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Розділу IV. Станом на кінець 2018 року план заходів з усунення технічних бар'єрів був виконаний на 70% (урядовий звіт, стр.21), з санітарних та фітосанітарних заходів – на 64% (стр.23). Система неурядової стандартизації протягом 2014-2019 років практично не розвивалася.

1.3. Правові засади

1.3.1. Нормативи.

Додаток 1 до Угоди ТБТ визначає технічний регламент як обов'язковий до застосування документ, в якому визначено характеристики товару або пов'язані з ними виробничі процеси чи способи виробництва, а стандарт – як необов'язковий, проте затверджений визнаним органом, документ, що визначає призначені для загального і багатократного використання правила, інструкції або характеристики товарів чи пов'язаних з ними виробничих процесів або способів виробництва. Там же наведено визначення процедури оцінки відповідності як будь-якої процедури, яка прямо чи непрямо використовується для визначення того, чи виконуються відповідні вимоги технічних регламентів чи стандартів. Угода про асоціацію в статті 53 відсилає до визначень, наданих в Угоді ТБТ.

Національне законодавство визначає стандарт як нормативний документ, заснований на консенсусі, прийнятий визнаним органом, що встановлює для загального і неодноразового використання правила, настанови або характеристики щодо діяльності чи її результатів, та спрямований на досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній сфері (закон «Про стандартизацію», стаття 1.20). Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» в статті 1 визначає технічний регламент як нормативно-правовий акт, в якому визначено характеристики продукції або пов'язані з ними процеси та методи виробництва, включаючи відповідні процедурні положення, додержання яких є обов'язковим, а термін «оцінка відповідності» як процес доведення того, що визначені вимоги, які стосуються продукції, процесу, послуги, системи, особи чи органу, були виконані.

Отже, розходжень у визначеннях технічного регламенту, стандарту, процедури оцінки відповідності в українському та міжнародному законодавстві не існує. Це означає, що всі міжнародні практики в сфері стандартизації можуть бути запроваджені і в Україні.

1.3.2. Інституції.

Центральні органами виконавчої влади затверджують технічні регламенти, які становлять частину національної законодавчо-нормативної бази і є обов'язковими до застосування. До інших інституцій, компетентних у справі встановлення добровільних до застосування правил (інститути стандартизації), згідно Угоді ТБТ належать місцеві урядові органи (облдержадміністрації та органи місцевого самоврядування) та неурядові організації, до яких, зокрема, можуть належати галузеві асоціації виробників. Згідно Угоді ТБТ органами оцінки відповідності також можуть бути як центральні органи влади, так і місцеві органи та неурядові організації. Єдина вимога до органів оцінки відповідності, яку висуває закон «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» полягає у визнанні з боку компетентної міжнародної чи національної організації (у випадку України – Національним агентством з акредитації).

В національному законодавстві існує цілком достатнє підґрунтя для того, щоб галузеві асоціації змогли взяти на себе роль як організацій стандартизації, так і органів з оцінки відповідності, могли розробляти стандарти та здійснювати сертифікацію виробників щодо застосування стандартів. По-перше, це Цивільний (стаття 3 «Свобода договору») та Господарський (стаття 5 «Конституційні основи правопорядку в

сфері господарювання) кодекси України, які надають можливості суб'єктам господарювання діяти на засадах добровільності та саморегулювання. По-друге, це закон «Про громадські об'єднання», який надає можливість юридичним особам об'єднуватися для задоволення своїх економічних інтересів, до яких відноситься також і посилення позицій на ринку за рахунок надання гарантій споживачу через дотримання стандартів. Низка законів у сфері соціального партнерства: «Про організації роботодавців, їх об'єднання, права і гарантії їх діяльності», «Про професійні спілки, їх права і гарантії діяльності», «Про соціальний діалог», «Про колективні договори і угоди», також надає всі необхідні правові інструменти для запровадження стандартів. Зрештою, закон «Про торгово-промислові палати в Україні» надає можливість застосовувати стандарти як методичні напрацювання на всій території України.

Попри наявність всієї необхідної законодавчо-нормативної бази міністерство економіки та торгівлі України, починаючи з 2017 року в черговий раз ініціює прийняття закону «Про саморегулівні організації», яким хоче обмежити право неурядових організацій формувати добровільні до використання нормативні документи. Це протирічить нормам Угоди ТБТ, Угоди про асоціацію (статті 88 і 94) та Конституції України (стаття 19).

Отже, на даному етапі галузеві асоціації мають всі необхідні правові підстави для того, щоб відігравати роль організацій стандартизації і оцінки відповідності (сертифікації).

1.4. Стан реалізації

1.4.1. Стандарти.

З початку 1990-х років на заміну низки радянських ГОСТів (далеко не всіх) були розроблені національні стандарти ДСТУ. На виконання євроінтеграційних завдань з 2011 року в країні був запроваджений так званий «метод обкладинки», коли за основу береться європейський стандарт мовою оригіналу, а титульний аркуш, передмова, зміст, вступ та бібліографічні дані викладаються українською мовою. Ведення фонду всіх цих стандартів забезпечує ДП «УкрНДНЦ». Станом на квітень 2019 року в фонді стандартів налічувалося 21 808 документів, серед яких 13 913 були гармонізовані з європейськими.

Для розробки і модернізації стандартів в орбіті ДП «УкрНДНЦ» створено 186 технічний комітет. В сфері сільського господарства працює 11,3% загальної кількості технічних комітетів, 11 технічних комітетів вже працюють при галузевих асоціаціях: два технічні комітети у сфері продуктів харчування (шоколад, пиво), 9 – в інших галузях виробництва продуктів і послуг. Однак за рахунок слабкості зв'язків з бізнесом та відсутності фінансово-економічного підґрунтя діяльність технічних комітетів стандартизації не відповідає сучасним вимогам.

З 2014 року українська держава проводить активну політику дерегуляції, в ході якої позбавляється невластивих їй функцій. На додаток до технічних умов, стандарти, зрештою, визнані документом, який не підлягає затвердженню органами влади. Для прояснення загальної ситуації із застосуванням стандартів Міністерство економічного розвитку і торгівлі у 2016 році надало роз'яснення.

Недержавна система стандартизації в Україні практично не розвивається, хоча галузеві асоціації регулярно розробляють пропозиції до наявних стандартів, пропонують їх оновлені версії. Активну роботу в цьому напрямі, зокрема, проводять Асоціація українських виробників «Морозиво і заморожені продукти», Спілка молочних підприємств України, Українська корпорація по виробництву м'яса на промисловій основі «Тваринпром», Фумігаційна асоціація, Всеукраїнська асоціація грибовиробників. Однак, звертаючись до органів влади з пропозицією про офіційне затвердження стандартів, яке останні не уповноважені здійснювати, вони не отримують бажаного результату. Як правило, органи влади ще не навчилися адекватно комунікувати цю тему, тож робота з модернізації галузевих стандартів, зрештою, зависає у повітрі і це створює певне соціально-економічне напруження.

На вирішення зазначеної проблеми за підтримки програми «Агросільрозвиток», яка фінансується Агентством з міжнародного розвитку США, ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України» за участі 6 галузевих асоціацій у 2017-2018 роках виконав проект «Зміцнення спроможності галузевих асоціацій до аналізу політики дерегуляції і розвитку саморегулювання у сфері безпечності і якості аграрної продукції». В результаті виконання проекту була розроблена Концепція розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання, яка відповіла на ключові питання щодо сучасних шляхів і методів забезпечення безпеки і якості продуктів харчування.

1.4.2. Оцінка відповідності.

Оцінка відповідності, в загальному випадку, має дві складові: відповідність нормам законодавчо-нормативних актів і оцінка відповідності стандартам та іншим неурядовим документам. Як вже згадувалося вище, ринкових органів з оцінки відповідності у сфері безпеки і якості аграрної та харчової продукції практично не існує. Оцінку відповідності нормам законодавчо-нормативних актів у сфері безпечності та окремих показників якості харчової продукції, ветеринарної медицини та у інших визначених профільними законами напрямках здійснює Держспоживслужба згідно річних планів на основі ризик-орієнтованого підходу. Підприємств, організацій чи інституцій, які б здійснювали оцінку відповідності стандартам, не існує.

Максимальний ступінь контролю за безпекою аграрної, харчової продукції та кормів сьогодні зосереджений до рівні експортерів. Хоча й тут корупційні прояви лишаються неподоланими. Система експортного контролю діє паралельно до системи державного контролю. Вона має справу з продукцією, як правило, великих виробників та трейдерів, які запровадили у себе всі необхідні для здійснення експорту стандарти та отримали сертифікацію в провідних міжнародних інституціях. Масовий виробник аграрної і харчової продукції від можливостей експорту практично відрізаний за рахунок невідповідності його технологічних процесів та продукції вимогам міжнародних ринків.

Згадана вище Концепція розвитку галузевих асоціацій на засадах саморегулювання містить опис системи сертифікації та незалежного контролю (оцінки відповідності), які б надали впевненості споживачу у дотриманні виробником аграрної та харчової продукції як вимог законодавства, так і галузевих стандартів, гармонізованих з відповідними міжнародними документами. На реалізацію цієї концепції було запропоновано заснувати загальнонаціональний кластер відповідальних виробників аграр-

ної та харчової продукції «Файний продукт.UA». Однак подальшого практичного наповнення ці інструменти поки що не набули.

Зрештою, звуження сфери присутності держави в сфері нормотворення та контролю за дотриманням нормативних документів лишаються невирішеними і, як правило, загострюються, питання харчової безпеки, контролю в критичних точках НАССР, наскрізного контролю якості харчової продукції «від лану до столу» (from farm to fork), нарощування ефективності виробництва, яке базується на принципах сталого розвитку, безпеки навколишнього середовища, на яке справляє вплив сільськогосподарське виробництво.

1.5. Ризики для харчової безпеки, якості продукції та безпеки навколишнього середовища

Попри зміни в методологічних підходах до державного контролю за безпекою харчової продукції, кормів, ветеринарним контролем, санітарно-епідеміологічною ситуацією, охороною довкілля, заснованих на визначенні ступеню ризику, українська система державного контролю, по великому рахунку лишається нереформованою і зберігає високий корупційний потенціал. Підприємства повідомляються про перевірки заздальгідь, не подолані традиції «купівлі» позитивних висновків державних інспекторів. Контроль з боку громадськості практично відсутній. Організації захисту прав споживачів позбавлені підтримки держави, їх активність фактично заблокована.

У всіх сегментах аграрного та харчового ринку час від часу з'являється не просто неякісна, а й небезпечна продукція. Фальсифікат заповнив ринки готової харчової продукції, добрив, засобів захисту рослин, ветеринарних препаратів і навіть палива. Контрафактна продукція не тільки поширюється через численні базари, а потрапляє навіть в великі торгові мережі. Виробники тваринницької продукції, хіба що за винятком провідних промислових підприємств, безпеку і якість кормів не контролюють. Практично всі середні і малі виробники аграрної та харчової продукції не готові вживати заходів із збереження родючості ґрунтів та довкілля. Виснаження землі за рахунок непоміркованих сівозмін стало системним і набуло загрозливого характеру. Жива природа потерпає від регулярного спалення стерні, неконтрольоване використання хімікатів веде до масової загибелі бджіл.

Реалізація політики дерегуляції не супроводжувалася політикою підтримки розвитку ринкового контролю і неурядової сертифікації. Тож зниження ступню втручання держави в сферу безпеки і якості продукції бізнес сприйняв як відмову від контролю за виробничими процесами і продукцією взагалі. Як наслідок, час від часу в країні загострюється епізоотична ситуація, виникли ризики потрапляння нодулярного дерматиту ВХР, були зафіксовані випадки сказу, ботулізму, бруцельозу у ВРХ та овець. Практично відсутні з боку бізнесу намагання вирішувати питання забезпечення добробуту тварин, запроваджувати систему наскрізного контролю «від лану до столу». Системи оцінки ризиків і контролю в критичних точках НАССР впроваджуються повільно і формально попри те, що з вересня 2019 року вони стають обов'язковими. Сучасна концепція аналізу, комунікації і управління ризиками лишається практично невідомою для влади, громадськості, бізнесу та не набула жодного запровадження в Україні.

Практично кожна галузь аграрного сектору і харчового виробництва має свої особливі загрози і ризики, які потребують аналізу, комунікації і управління. Хоча ризики, пов'язані з нівелюванням сенсу державного контролю за рахунок корупції, відсутності дієвого галузевого і громадського контролю, непоінформованості загалу виробників є спільними для всіх сфер аграрного і харчового виробництва.

Дієвим шляхом зниження всіх зазначених ризиків є запровадження міжнародного досвіду неурядової галузевої сертифікації, адаптація належних та кращих світових практик до умов України, гармонізація галузевих стандартів з усією множиною національних та міжнародних нормативних документів (українське законодавство, acquis ЄС, стандартами міжнародних організацій сертифікації).

II. Огляд міжнародного досвіду добровільної сертифікації харчової продукції

Для визнання на міжнародних ринках, а у перспективі і на ринку України, виробництво харчової, як і будь-якої продукції, перш за все має відповідати стандартам Міжнародної організації стандартизації ISO, Зокрема, це стосується стандартів щодо системи організації, управління, управління якістю на підприємстві, стандартів щодо збереження довкілля та здоров'я людини, пакування і доставки готової продукції, множини стандартів щодо аграрного виробництва та харчової промисловості. Сертифікацію за стандартами ISO здійснюють органи з оцінки відповідності, які отримали відповідну акредитацію.

По-друге, в Європейському Союзі діє Європейський Комітет Стандартизації, в орбіті якого перебувають національні комітети стандартизації європейських країн, низка партнерських профільних асоціацій, серед яких сфери виробництва аграрної та харчової продукції стосуються стандарти Європейської організації екологічної стандартизації та Стандарти для малого та середнього бізнесу. Європейський Комітет стандартизації також співпрацює з низкою національних органів стандартизації країн Східної Європи, Азії, Африки, південних континентів, до якої входить також і національний орган стандартизації України УкрНДНЦ. Сфери аграрного та харчового виробництва стосуються розділи Агровиробництво (код ICS 65) та Харчові технології (код ICS 67). Сертифікацію на відповідність стандартам цих організацій здійснюють організації з оцінки відповідності, у тому числі ліцензовані відповідними організаціями стандартизації.

Разом з тим профільними для аграрної та харчової продукції є саме стандарти Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН FAO, зібрані в добровільному нормативному документі Кодекс Аліментаріус, який містить низку стандартів, методичних вказівок, норм та правил, рекомендації по управлінню максимально припустимими рівнями пестицидів та ветеринарних препаратів.

Ще однією організацією стандартизації, документи якої стосуються аграрного і харчового виробництва, є Європейська економічна комісія ООН UNECE., у складі якої працює Робоча панель з регуляторної співпраці і політики стандартизації та Робоча панель з стандартів та рекомендацій для сільськогосподарської продукції, яка опрацювала низку відповідних стандартів.

Питання стандартизації в аграрній сфері також опікується Міжнародна організація з економічного співробітництва і розвитку OECD, яка встановила низку стандартів на

сільгосппродукцію. Міжнародна організація з економічного співробітництва та розвитку також підтримує стандарти у сфері насінництва, лісництва та тестування тракторів.

В галузі тваринництва працює Міжнародна асоціація з ідентифікації тварин, яка встановила низку власних нормативних правил. Система сертифікації виробництва кормів Належні практики виробництва GMP+ працюють в сфері забезпечення безпеки кормів. Система GMP+FSA, яка надає впевненості в безпеці харчування тварин містить множину А-документів (загальні положення), В-документів (власне стандарти), С-документів (документи з контролю) та D-документів (додаткові документи). Система забезпечення відповідального виробництва кормів GMP+FRA також містить низку А-документів, В-документів, С-документів, D-документів. Система сертифікації біомаси GMP+RBA оперує низкою А-документів, В-документів, С-документів. Стандарти щодо фітосанітарних заходів опрацювала Міжнародна Конвенція із захисту Рослин IPPC. Сертифікацію за стандартами всіх цих систем здійснюють ліцензовані ними організації.

Особливо активно системи незалежної стандартизації і сертифікації почали розвиватися з початком XXI. Заснована в 1997 році як європейська система контролю якості в торгових мережах GLOBALG.A.P. в 2007 році стала міжнародною. Заснована в 2001 році німецька система контролю якості «from farm to shop» QS стала міжнародною вже в 2004 році. Заснована в 1946 році британська Soil Association (Асоціація ґрунтів) дуже швидко вийшла за межі сертифікації власне сільськогосподарської продукції і сьогодні працює з текстильною, деревообробною, косметичною продукцією, а з ресторанним бізнесом. Створена в 1995 році організація з сертифікації вегетаріанської продукції Vegan також стала міжнародною.

Сьогодні мова йде вже не стільки про окремі стандарти, скільки про належні практики виробництва, які поєднують в собі низку стандартів щодо параметрів продукції і технологій, соціального забезпечення, охорони навколишнього середовища. Системи незалежної сертифікації намагаються якомога ширше гармонізуватися одна з одною, оперативно враховують зміни в міжнародному нормативному середовищі. Конкуренція за прихильність споживача переходить в площину конкуренції систем сертифікації.

III. Пропозиції з вдосконалення системи сертифікації аграрної продукції в Україні

На тлі, коли національна система захисту прав споживача, технічного регулювання, стандартизації і навіть метрології не поширюється на сферу безпеки і якості продуктів харчування, однак міжнародні договори надають дороговкази, а чинне законодавство не містить перешкод для розвитку систем недержавної стандартизації і сертифікації аграрної і харчової продукції, є сенс продемонструвати можливості розробки незалежного гармонізованого стандарту і системи незалежної сертифікації на прикладі однієї з галузей аграрного сектору України, реалізувавши пілотний проект з розвитку системи незалежної сертифікації. Підтримка такого проекту з боку міжнародних партнерів, використання досвіду незалежної сертифікації в Німеччині, консультації німецьких фахівців дозволить суттєво підвищити якість методичних напрацювань, посилити авторитет пілотного проекту та суспільно-економічний статус його результатів.

Національна система стандартизації в особі УкрНДНЦ за останні 5 років так і не змогла показати свою дієздатність. Модернізації і гармонізації національної бази стандартів не відбувається. Національне агентство з акредитації за всі 17 років свого існування так і не змогло активізувати діяльність недержавних організацій з оцінки відповідності. Надії на те, що ці установи нарешті запрацюють більш ефективно, лишаються сумнівними. Тож саме розвиток системи незалежної стандартизації і сертифікації, більш наближеної до реальних вимог ринку і потреб бізнесу, може допомогти зрушити з «мертвої точки» вирішення питань налагодження національної системи контролю за безпекою і якістю продукції та охорони довкілля.

Поширення інформації про співвідношення сфери технічного регулювання і галузевої стандартизації, завдання органів з оцінки відповідності, принципи незалежної сертифікації, досвіду реалізації пілотного проекту з розвитку системи незалежної сертифікації дозволить зробити значний крок у вирішенні проблеми безпеки і якості харчової продукції та безпеки навколишнього середовища. Виробники сільськогосподарської сировини і готової харчової продукції краще зрозуміють коло завдань, які стоять перед ними на шляху до розвитку виробництва з доданою вартістю, виведенню продукції на міжнародні ринки. Ринок праці фахівців з модернізації аграрного виробництва, розробки і налагодження технологій виробництва харчових продуктів отримає наступний розвиток, а його кон'юнктура суттєво покращиться. Вузькогалузеві асоціації, об'єднання виробників сільськогосподарської сировини і готової харчової продукції зможуть зрозуміти яку роль вони мають відігравати в загальнонаціональній системі забезпечення безпеки і якості харчової продукції і охорони довкілля та яким чином вони можуть виконати цю роль.

В результаті активізації розвитку сучасної системи стандартизації і сертифікації центральні органи виконавчої влади, до компетенції яких належить реалізація політики у сфері безпеки і якості продукції, охорони довкілля в особі неурядовий інституцій стандартизації та сертифікації отримають потужний механізм реалізації такої політики.

Для демонстрації переваг розвитку системи неурядової стандартизації і сертифікації в рамках пілотного проекту пропонується реалізувати наступні заходи:

- Вивчення системи державного контролю за безпекою і якістю харчової продукції, екологічним контролем, контролем за дотриманням соціальних стандартів і досвіду незалежної сертифікації QS в Німеччині
- Розробка методології незалежної стандартизації і сертифікації (включно з її правовим підґрунтям та фінансово-економічною основою) на основі отриманого досвіду та за участі німецьких фахівців
- Визначення пілотної галузі для апробації методології незалежної стандартизації і сертифікації (в результаті консультацій з українськими і німецькими експертами, представниками Мінагрополітики, Держспоживслужби, Федерального Міністерства продовольства і сільського господарства Німеччини, Федерального офісу захисту прав споживачів і харчової безпеки)
- Розробка системи незалежної сертифікації у вибраній сфері, включаючи документ щодо належної практики, процедуру незалежної сертифікації, порядку оприлюднення її результатів – за участі німецьких фахівців

- Розробка інформаційних та освітніх матеріалів стосовно документу щодо належної практики, процедури незалежної сертифікації
- Поширення матеріалів в колі галузевих асоціацій на майданчику Всеукраїнського аграрного форуму (ВАФ)
- Проведення пілотної сертифікації для одного з підприємств у відкритому режимі, включаючи освітній захід по документу належної практики, майстер-клас з консультування виробника, формування звіту за результатами сертифікації, публікацію інформації про результати сертифікації
- Презентація досвіду сертифікації в колі українських та міжнародних експертів, галузевий асоціацій аграрного сектору та харчової промисловості на майданчику ВАФ
- Проведення заключної прес-конференції з урочистим врученням сертифікату пілотному підприємству