

900 № АРВ

Аналіз регуляторного впливу проекту наказу Міністерства аграрної політики та продовольства України «Про затвердження Вимог до безпечності та якості молока і молочних продуктів»

I. Визначення проблеми

У даній сфері правового регулювання діють закони України: «Про молоко і молочні продукти» який регулює відносини, що виникають у процесі виробництва, транспортування, переробки, зберігання і реалізації, молока, молочної сировини та молочних продуктів, і поширюється на суб'єктів господарювання, які проводять господарську діяльність у цій сфері; «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» який регулює відносини між органами виконавчої влади, операторами ринку харчових продуктів та споживачами харчових продуктів і визначає порядок забезпечення безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, що виробляються, перебувають в обігу, ввозяться (пересилаються) на митну територію України та/або вивозяться (пересилаються) з неї; «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» який визначає правові та організаційні засади державного контролю, що здійснюється з метою перевірки дотримання операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин; «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» який визначає основні принципи і порядок здійснення державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності, повноваження органів державного нагляду (контролю), їх посадових осіб і права, обов'язки та відповідальність суб'єктів господарювання під час здійснення державного нагляду (контролю); «Про ветеринарну медицину» який діє з урахуванням особливостей, визначених Законом України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» і дія якого не поширюється на продукти тваринного походження для споживання людиною.

Вимоги до молока визначені в ДСТУ 3662-97 «Молоко коров'яче незбиране. Вимоги при закупівлі». Стандарт передбачає, що все молоко, залежно від рівня бактеріального забруднення і вмісту соматичних клітин, поділяється на сорти: екстра, вищий, перший і другий. При цьому самі вимоги до бактеріального забруднення і вмісту соматичних клітин не відповідають європейським, що практично унеможливило експорт вітчизняного молока на європейські ринки.

У той же час, використання національних стандартів в Україні є добровільним і не обов'язковим, а згідно Закону України «Про молоко та молочні продукти» вимоги до безпечності та якості молока і молочних продуктів затверджуються та оприлюднюються центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної аграрної політики.

Крім того, Україна взяла на себе ряд зобов'язань щодо гармонізації вітчизняного законодавства до вимог Європейського Союзу, в тому числі і

щодо вимог до молока та молочних продуктів. Зокрема це стосується імплементації Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 853/2004 від 29.04.2004, яким встановлюються спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження; Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 854/2004 від 29.04.2004, яким встановлюються спеціальні норми офіційного контролю продуктів тваринного походження, призначених для споживання людьми; Регламенту Комісії (ЄС) № 2073/2005 від 15.11.2005, про мікробіологічні критерії для харчових продуктів; Директиви Ради 2002/99/ЄС від 16.12.2002 щодо визначення ветеринарних правил, якими регулюється виробництво, переробка, розповсюдження та ввезення продуктів тваринного походження, призначених для споживання людиною та інших.

Тобто на сьогодні, для забезпечення населення безпечним молоком та розвитку виробництва молока необхідно врегулювати вимоги до молока.

Крім того, зміна системи державного контролю у сфері виробництва та обігу харчових продуктів яка відбулась з прийняттям законів про контроль, про безпечність харчових продуктів тощо вимагає відповідних змін і в самих процесах досягнення мінімально необхідного рівня показників безпечності та якості, а також запровадження систем управління ризиками у сферах виробництва і обігу продуктів харчування (НАССР та інш.), в тому числі для молока та молочних продуктів.

Сучасний стан виробництва молока свідчить, що в Україні, безпечне молоко що відповідає вимогам до класів екстра та вищого має дуже незначну частку у валовому виробництві. Так, за даними Держстату протягом січня-листопада 2018 року в Україні вироблено 9637,6 тис. тон молока, з якого 2548,4 тис. тон у колективних господарствах та 6908,8 тис. тон молока у господарствах населення. При цьому, частка молока що надійшло на переробку від колективних господарств становить 76 % а від господарств населення лише 24 %. З усього обсягу молока що надійшло на переробку частка молока екстра становила 14,6%, а вищого гатунку - 37%. При цьому товарність молока у сільськогосподарських підприємствах становила близько 95%, у господарствах населення – 17%. Як наслідок, недостатня кількість молока належної якості суттєво ускладнює виробництво якісної та безпечної молочної продукції, знижує її конкурентоспроможність і експортну придатність, що безумовно впливає на ціну. Так, згідно Держстату, протягом січня-жовтня цього року середня ціна реалізованого молока з колективних сільгосп підприємств становила 7490 грн за тону, а від господарств населення – 5844 грн за тону.

Орієнтовно у 2018 році в Україні зареєстровано 2818 підприємств, що здійснювали переробку молока та 3076 молокоприймальних пунктів.

Виробництво молока здійснювали майже 1 млн. особистих селянських господарств, що утримували 1 млн. 669 тис. корів.

Всі вищезгадані суб'єкти підпадають під визначення операторів ринку молока та молочних продуктів, знаходяться під ветеринарно-санітарним контролем і наглядом та на них розповсюджуються вимоги регулювання.

Виключенням є суб'єкти, що здійснюють первинне виробництво молока та молозива, приготування, обробку та зберігання в домашніх умовах харчових продуктів з молока та молозива з метою приватного домашнього споживання.

Жоден з ринкових механізмів не може бути застосований для розв'язання зазначеної проблеми, оскільки санітарно-гігієнічні та ветеринарно-санітарні вимоги не регулюються ринковими механізмами.

Основні групи (підгрупи), на які проблема справляє вплив:

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни	+	
Держава	+	
Суб'єкти господарювання,	+	
У тому числі суб'єкти малого підприємництва	+	

II. Цілі державного регулювання

Основною метою державного регулювання є запровадження належної виробничої практики виробництва, переробки та введення в обіг молока і молочних продуктів шляхом поступового запровадження європейських вимог до молока та молочних продуктів із удосконаленням системи забезпечення дотримання цих вимог.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей

Альтернативними способами досягнення мети є:

1. Застосування вимог ЄС без внесення змін до відповідних актів для окремих випадків, наприклад для потреб експорту.
2. Прийняття пропонованого проекту наказу Мінагрополітики.

1. Визначення альтернативних способів

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1	Прийняття окремих наказів, що відповідатимуть існуючим Регламентам та Директивам ЄС які регулюють питання пов'язані із обігом молока та молочних продуктів, та діятимуть паралельно із наявними вітчизняними вимогами.
Альтернатива 2	Прийняття проекту наказу Мінагрополітики «Про

	затвердження Вимог до безпечності та якості молока і молочних продуктів»
--	--

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Виконання взятих зобов'язань без перегляду всієї системи регулювання. Відсутність потреби у додатковому фінансуванні відповідних органів, оскільки такий точковий підхід зможе виконати лише обмежене коло виробників, наприклад ті, що готуються експортувати до ЄС.	Незначні, пов'язані зі створенням додаткового регулювання. Продовження конфліктів із бізнесом щодо недосконалості підходів регулювання, що буде залишатися застарілим та неузгодженим.
Альтернатива 2	Спрощення регулювання. «Очищення» правового поля від неактуальних документів. Зменшення конфліктів між контролюючими органами та бізнесом. Збільшення ділової активності в молочній галузі.	Певне збільшення витрат на здійснення навчання фахівців, перегляд нормативних актів і т.п.

Оцінка впливу на сферу інтересів громадян

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Можливість, хоча і обмежена, для споживання більш якісної та безпечної молочної продукції, що буде вироблятися за оновленими принципами регулювання відповідно до вимог ЄС.	Додаткові витрати для тих споживачів, що прагнуть вищої якості продуктів.

Альтернатива 2	Можливість придбання в подальшому більш якісних та безпечних продуктів, які вироблятимуться за рівнем вимог аналогічним ЄС.	Можливе незначне зростання витрат на окремі молочні продукти в короткостроковій перспективі.
----------------	---	--

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Показник	Великі	Середні	Малі	Мікро	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання (одиниць)	2	91	313	2866	3272
Питома вага групи у загальній кількості (у відсотках	0,06	2,78	9,57	87,6	X

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Для підприємств, що планують здійснювати експорт можливість підтвердити відповідність вимогам за окремою процедурою.	Необхідність дотримуватися додаткових процедур вимог та регулювання.
Альтернатива 2	Зменшення адміністративного навантаження через спрощення вимог. Отримання більшого рівня свободи для виконання мінімального рівня встановлених вимог та відповідно можливість більш вільного розпорядження ресурсами.	Порівняно невеликі разові витрати на перегляд внутрішніх процедур. Оператори, що відповідали попереднім вимогам практично повинні зазнати виключно організаційних витрат на ознайомлення із змінами у системі регулювання.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результату вності (за чотирибальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Альтернатива 1 має низький рейтинг результативності, оскільки застосування вимог ЄС паралельно із наявними внутрішніми вимогами дозволяє вирішити проблему для окремих випадків, наприклад для потреб експорту. Проте інші проблеми: в частині застарілих підходів, занижених вимог до безпечності та якості тощо залишаються без змін	2	Спосіб сумнівний, оскільки тільки частково вирішує проблему. Також слід зважати на створення дискримінації, оскільки європейський споживач буде отримувати більш якісний та безпечний сегмент молочної продукції з України, а власний споживач продовжить купувати продукцію з менш якісної сировини.
Прийняття пропонованого проекту наказу Мінагрополітики має високий рейтинг результативності серед альтернатив, оскільки дозволяє застосовувати мінімально необхідний перелік ветеринарно-санітарних вимог при виробництві молока, молочних продуктів та їх обігу для різних операторів ринку. Також передбачається одночасне скасування застарілих документів, що додає більшої	4	Запропонований спосіб вирішення зазначеної проблеми є найбільш доцільним та адекватним з огляду на можливість досягнення цілей достатнього спрощення державного регулювання та створення єдиного нормативно-правового поля ветеринарно-санітарних вимог для операторів ринку молока та молочних продуктів.

зручності регулюванню як для операторів ринку, так і для державних інспекторів		
--	--	--

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Альтернатива 1	Вирішення частини проблем, пов'язаних із недосконалістю регулювання та можливість сформулювати нормативи для забезпечення експорту.	Збереження витрат на дотримання надмірних та застарілих вимог регулювання.	Рейтинг низький через часткове вирішення існуючих проблем.
Альтернатива 2	Спрощення регулювання та скасування застарілих підходів. Зменшення конфліктів між контролюючими органами та бізнесом. Орієнтування на виробництво більш якісного та безпечного продукту	Незначні витрати на ознайомлення зі зміненими вимогами.	Рейтинг високий, оскільки прийняття пропонованого проекту наказу дозволяє найбільш повно підійти до розв'язання існуючих проблем.

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Альтернатива 1 рейтинг низький	Однчасне існування декількох неузгоджених між собою регуляторних документів вже призвело до виникнення проблем із застосуванням ветеринарно-санітарних вимог. Створення додаткового регулювання, що створюватиме різні вимоги, здатне вирішити окрему проблему, проте ускладнить систему контролю за їх дотриманням та підвищить ризику помилок при дотриманні різних вимог одночасно.	Вплив зовнішніх чинників вбачається незначним, ризику низькі.
Альтернатива 2	Запропонований спосіб вирішення зазначеної проблеми є найбільш доцільним та адекватним з огляду на можливість відійти від надмірного регулювання, підняти рівень якості та безпечності для молочної сировини, а також виконати відповідні зобов'язання України щодо гармонізації санітарних та фітосанітарних заходів.	Вплив зовнішніх чинників вбачається незначним, ризику низькі.

V. Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми

Для розв'язання проблем визначених у розділі I, розроблено проект наказу, яким змінюється підхід до регулювання, за яким встановлюються лише мінімально необхідні вимоги (еквівалентні аналогічним вимогам ЄС), що дає значно більше можливостей суб'єктам господарювання дотримуватися ветеринарно-санітарних вимог у більш зручній та ощадливий спосіб. Одночасно зменшується надмірна вимогливість при інспектуванні операторів

ринку, оскільки оператору ринку достатньо лише у зручний спосіб підтвердити дотримання Вимог.

Проект наказу зберігає рівень безпеки молочних продуктів для населення, оскільки передбачає недопущення використання молока від хворих тварин, молока забрудненого сторонніми домішками та мікроорганізмами та іншого молока непридатного для споживання людиною.

У відповідності до усталеної практики, що впроваджується в Україні, організація роботи по забезпеченню виконання ветеринарно-санітарних вимог щодо молока та молочних продуктів, а також відповідальність за це покладається на відповідних операторів ринку. Відповідно до європейської практики запроваджується обов'язок операторів ринку щодо інформування компетентного органу про випадки невідповідності молока нормативним вимогам безпеки.

У разі прийняття проекту наказу власники тварин, спеціалісти ветеринарної медицини зможуть повноцінно здійснювати всі необхідні заходи щодо виробництва безпечного та якісного молока і продукції з нього. А дотримання пропонованих вимог також є запорукою можливості виходу на зовнішні ринки, зокрема ЄС, із конкурентною молочною продукцією.

Заходи, які необхідно здійснити органам влади для розв'язання проблеми:

1) довести до відома співробітників ветеринарних підрозділів Держпродспоживслужби положення проекту наказу та внести необхідні корективи в інструктивні матеріали на місцях;

2) провести навчання для державних інспекторів, до обов'язків яких буде входити контроль за дотриманням вимог, передбачених проектом наказу;

3) забезпечити інформування операторів ринку про зміни у вимогах шляхом оприлюднення їх на офіційних веб-сайтах Мінагрополітики та Держпродспоживслужби, а також шляхом роз'яснювальної роботи через територіальні органи Держпродспоживслужби та управління агропромислового розвитку областей.

Заходи, які необхідно здійснити суб'єктам господарювання:

1) провести навчання відповідного персоналу щодо особливостей застосування оновлених вимог до гігієни молока та молочних продуктів при виробництві, обігу тощо;

2) переглянути внутрішні операційні та управлінські процеси щодо приведення у відповідність до оновлених вимог, зокрема в частині інформування ветеринарних підрозділів Держпродспоживслужби щодо виявлення невідповідного молока чи молозива;

3) розробити власні процедури (в разі потреби) відбору зразків, внутрішнього контролю тощо.

VI. Оцінка виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні проваджувати або виконувати ці вимоги

Оскільки проектом наказу з одного боку пропонується спрощення підходів та процедур для операторів ринку молока та молочних продуктів, а з іншого, мінімальні базові вимоги є такими, що відомі операторам і повинні були виконуватися раніше, витрати суб'єктів господарської діяльності є незначними, пов'язаними із потребами на ознайомлення із зміненими підходами та можливих оперативних змін внутрішніх процедур та дій фахівців, зокрема щодо здійснення інформування компетентного органу.

Витрати для суб'єктів господарської діяльності та/або фізичних осіб, що раніше не виконували аналогічні вимоги щодо виробництва і обігу молока та молочних продуктів неможливо узагальнено обрахувати через значну варіативність. Такі витрати обраховуватимуться безпосередньо під час будівництва, при введенні виробничих об'єктів в експлуатацію, а також протягом всього періоду утримання тварин та виробництва.

Реалізація проекту наказу вимагає належного інструктування державних інспекторів ветеринарної медицини, які будуть здійснювати контроль за гігієною молока та молочних продуктів згідно оновлених підходів. Разом з тим, це має відбуватися в рамках звичайної діяльності Держпродспоживслужби, тому окремі видатки органів виконавчої влади не передбачаються, і відповідні розрахунки згідно Додатку 3 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акту не проводились.

VII. Обґрунтування запропонованого строку дії регуляторного акта

Враховуючи безперервність функціонування ринку молока та молочних продуктів, термін дії розробленого проекту є необмеженим і постійним.

Зміни терміну дії можливі в разі змін у законодавстві, що регулює питання ветеринарної медицини та виробництва і обігу продуктів харчування.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

Прогнозні значення показників результативності регуляторного акта будуть встановлюватися після набрання чинності актом

Прогнозними значеннями показників результативності регуляторного акта є:

1. Розмір надходжень до державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів, пов'язаних із дією акта – прямих надходжень до державного бюджету не передбачається.

2. Дія акта поширюється на суб'єкти господарювання діяльність яких пов'язана з первинним виробництвом, виробництвом, переробкою та обігом молока та молочних продуктів.

3. Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних

осіб з основних положень регуляторного акта – високий, оскільки повідомлення про оприлюднення, проект наказу та аналіз регуляторного впливу акта розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України (www.minagro.gov.ua) та Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (www.consumer.gov.ua).

4. Час, що необхідно буде витратити суб'єктам господарювання та/або фізичним особам, для виконання вимог акта – разово орієнтовно 2 години для відповідальних працівників на ознайомлення із Вимогами, а також для проведення навчання персоналу, в залежності від рівня попередньої підготовки, орієнтовно до 16 годин. Час витрачений в даному випадку має обліковуватись в межах норм часу, що витрачається на виконання безпосередніх фахових обов'язків.

Показниками результативності будуть:

стабільна чисельність та/або збільшення кількості суб'єктів господарювання, що діятимуть на ринку молока та молочних продуктів;

збільшення виробництва молока та молочних продуктів більш високої якості, в т.ч. збільшення частки молока екстра класу не менше ніж 4% щорічно;

зменшення кількості позапланових перевірок операторів ринку молока та молочних продуктів, пов'язаних із скаргами на низьку якість продукції – орієнтовно не менше 5% щорічно;

стабільна епізоотична ситуація із захворюваннями сільськогосподарських тварин молочного напрямку продуктивності;

збільшення кількості експортерів та обсягів експорту молочних продуктів – щороку на 5-10 та 5000 тис.тонн відповідно.

ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності дії регуляторного акта

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися шляхом обробки статистичної звітності Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Базове відстеження результативності зазначеного регуляторного акту буде здійснюватися до набрання чинності шляхом збору пропозицій і зауважень та їх аналізу.

Повторне відстеження результативності буде здійснене через рік після набрання ним чинності шляхом аналізу статистичних даних.

Періодичне відстеження результативності буде здійснюватися шляхом аналізу статистичних даних щорічно, починаючи з дня закінчення заходів з повторного відстеження результатів виконання Вимог.

Метод проведення відстеження результативності – статистичний.

Вид даних, за допомогою яких здійснюватиметься відстеження результативності – статистичні.

Для відстеження результативності, будуть використовуватися дані, отримані за результатами перевірок, проведених структурними підрозділами Держпродспоживслужби та її територіальними органами.

У разі виявлення під час відстеження не врегульованих та/або шкідливих для суб'єктів господарювання вимог чи норм наказу, буде внесено проект відповідних змін.

Заступник Міністра

Віктор ШЕРЕМЕТА