



ДЕРЖАВНА РЕГУЛЯТОРНА СЛУЖБА УКРАЇНИ

вул. Арсенальна, 9/11, м. Київ, 01011, тел./факс (044) 239-76-40
E-mail: inform@drs.gov.ua, Сайт: www.drs.gov.ua, код згідно з ЄДРПОУ 39582357

від _____ № _____ на № _____ від _____ 20__ р.

РІШЕННЯ

про відмову в погодженні проекту регуляторного акта

Державна регуляторна служба України (далі – ДРС) відповідно до Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» розглянула проект наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України «Про затвердження Гігієнічних вимог до виробництва та обігу харчових продуктів тваринного походження» (далі – проект наказу), а також документи, що додаються до проекту наказу, подані листом Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України від 22.07.2020 № 2601-06/45444-03.

За результатами проведеного аналізу проекту наказу та аналізу регуляторного впливу на відповідність вимогам статей 4, 5, 8 і 9 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» (далі – Закон), Державна регуляторна служба України

встановила:

проектом наказу пропонується затвердити обов'язкові вимоги до виробництва та обігу харчових продуктів тваринного походження, які встановлюють належну гігієнічну практику виробництва, переробки, зберігання, транспортування та введення в обіг харчових продуктів тваринного походження (далі – проект вимог).

Однак, проект наказу не може бути погоджений ДРС у наданій редакції з огляду на таке.

1. Відповідно до преамбули проекту наказу розроблено на виконання статті 7 Закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (далі – Закон про основні принципи).

Так, пунктом 1 статті 7 цього Закону встановлено, що центральний орган виконавчої влади, що формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері безпечності та окремих показників якості харчових продуктів, затверджує, зокрема, гігієнічні вимоги до виробництва та обігу харчових продуктів.

РІШЕННЯ № 501 від 21.08.2020

Кусяка Ганна Григорівна



Згідно з підпунктом 16 пункту 1 статті 1 Закону про основні принципи «гігієнічні вимоги» - *заходи та умови, що необхідні для управління небезпечними факторами і забезпечення придатності харчових продуктів для споживання людиною з урахуванням їх використання згідно з призначенням.*

У той же час, підпунктом 43 пункту 1 статті 1 цього ж Закону визначено, що «небезпечний фактор у харчовому продукті» - будь-який хімічний, фізичний, біологічний чинник харчового продукту або його стан, що може спричинити шкідливий вплив на здоров'я людини.

Проте проект вимог значно розширяє сферу регулювання та містить значну кількість положень, які не є предметом регуляторного акта та потребують вилучення.

Наприклад, глави 8 та 9 Розділу V проекту вимог «Класифікація м'яса птиці» та «Порядок прийняття рішень щодо невідповідності м'яса птиці та зайцеподібних окремі положенням Розділу V» відповідно, пункти 5-9 глави 11 Розділу V проекту вимог, глава 12 Розділу V проекту вимог «Маркування», глави 13 Розділу V проекту вимог «Інформування споживача про методи утримання та годівлі птиці, що впливають на якість м'яса птиці» та інше.

2. Окремі положення проекту вимог містять преференції для певних категорій операторів ринку харчових продуктів по відношенню до інших та потребують додаткових обґрунтувань.

Так, пунктом 4 Розділу I проекту вимог встановлюється, що *ці гігієнічні вимоги не застосовують до операторів ринку харчових продуктів, серед іншого, до тих що здійснюють первинне виробництво, здійснюють виробництво, реалізацію та/або обіг композитних продуктів, крім перероблених харчових продуктів тваринного походження, що входять до складу таких композитних продуктів, виробництво та поводження з якими здійснюють відповідно до цих Гігієнічних вимог, здійснюють пряме постачання невеликих обсягів первинної продукції кінцевим споживачам або місцевим (локальним) закладам роздрібної торгівлі, що постачають її безпосередньо кінцевим споживачам, здійснюють пряме постачання невеликих обсягів м'яса свійської птиці та зайцеподібних, забитих на потужностях, кінцевим споживачам, або місцевим (локальним) закладам роздрібної торгівлі, що постачають таке м'ясо безпосередньо кінцевим споживачам у вигляді свіжого м'яса є мисливцями, які постачають невеликі обсяги диких тварин або м'яса диких тварин безпосередньо кінцевим споживачам або місцевим (локальним) закладам роздрібної торгівлі, що постачають їх безпосередньо кінцевим споживачам та інші.*

3. Також, за результатами аналізу положень пункту 4 Розділу I проекту вимог встановлено, що розробник пропонує врегулювати, як сферу виробництва, так і сферу первинного виробництва.

Згідно Закону про основні принципи «виробництво» - діяльність, пов'язана з виробництвом об'єктів санітарних заходів, у тому числі всі стадії технологічного процесу, а саме первинне виробництво, підготовка, змішування та пов'язані з цим процедури, обробка, наповнення, пакування, переробка, відновлення та інші зміни стану об'єкта.



Враховуючи зазначене, положення пункту 4 Розділу I проекту вимог потребують приведення у відповідність до Закону про основні принципи.

4. Ефективність практичного застосування визначень, запропонованих проектом вимог потребують додаткового обґрунтування, оскільки взяті до уваги розробником значення допускають їх неоднозначне трактування та можливість звуження та/або розширення сфери застосування, наприклад, «бійня», «м'ясо», «потужність із переробки м'яса» та інші.

5. Розділом III проекту вимог передбачається встановити *вимоги до операторів ринку харчових продуктів*.

Однак, цей Розділ потребує суттєвого доопрацювання, оскільки проект наказу стосується виключно вимог до виробництва та обігу харчових продуктів тваринного походження.

Так, наприклад, потребує виключення глава 1 Розділу III проекту вимог «загальні вимоги», як така, що не є регулюванням проекту вимог.

Глави 2 та 3 Розділу III проекту вимог також потребують приведення у відповідність до суті та назви проекту наказу.

6. Проект вимог містить положення, які мають абстрактний характер і не завжди однозначно зрозумілий зміст з точки зору безпосереднього виконання відповідних вимог, а тому потребують доопрацювання.

Так, наприклад, пунктом 5 глави 2 Розділу IV проекту вимог передбачається, що з метою уникнення забруднення м'яса, бійні мають бути забезпечені: достатньою кількістю приміщень, придатних для здійснення належних операцій, пов'язаних із забоєм свійських копитних тварин, окремими приміщеннями для випорожнення та очищення шлунків і кишок, крім випадків, коли здійснення зазначених операцій передбачає можливість їх розмежування в часі, обладнанням, що запобігає виникненню контакту між м'ясом та іншими продуктами забою з підлогою, стінами та іншими конструкціями і нерухомими частинами обладнання та іншим.

7. Наданий розробником Аналіз регуляторного впливу до проекту наказу не відповідає вимогам Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 № 308 (далі – Методика).

Згідно з приписами Закону про регуляторну політику та Методики, Аналіз регуляторного впливу (АРВ) – це інформативно-аналітичний документ, який дає систематизовану оцінку регулюванню та містить обґрунтування необхідності державного регулювання шляхом прийняття відповідного регуляторного акта; аналіз впливу, який справлятиме регуляторний акт на ринкове середовище, забезпечення прав та інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави; обґрунтування відповідності проекту регуляторного акта принципам державної регуляторної політики.

Натомість АРВ розробником проекту наказу підготовлений за формально-декларативним принципом, без наявності усієї необхідної інформації, передбаченої Законом про регуляторну політику та Методикою, що в свою чергу не доводить відповідність проекту наказу принципам державної регуляторної політики.



Зокрема, розробником не доведено, що надана для погодження редакція проекту наказу разом з усіма запропонованими ним механізмами дозволить вирішити визначені проблеми та досягнути визначені цілі. Більше того, низка положень, які запропоновані проектом наказу не аргументовані та не оцінені в АРВ, відповідно доцільність та ефективність їхнього застосування є необґрунтованою.

Так, у розділі I «Визначення проблеми» АРВ згідно з вимогами Методики розробник повинен чітко визначити проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання, визначити причини її виникнення, оцінити важливість зазначеної проблеми, зокрема навести дані у цифровому чи кількісному вимірі, що доводять факт існування проблеми і характеризують її масштаб, визначити основні групи, на які вона справляє вплив, а також обґрунтувати, чому проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів та діючих регуляторних актів.

Проте, в АРВ до проекту наказу розробником акцентовано увагу на тому, що певні харчові продукти *можуть* становити підвищену небезпеку для громадського здоров'я через *можливу* наявність у продуктах тваринного походження небезпечних мікробіологічних та хімічних чинників, зазначене потребує додаткових, більш докладних гігієнічних вимог з урахуванням особливостей їх виробництва та обігу, не підтверджуючи цей факт в цифровому значенні.

Зазначене не дозволить адекватно оцінити практичну необхідність вирішення визначених розробником проблем (у разі їх наявності) та підтвердити доцільність зміни процесу виробництва та обігу продукції тваринного походження.

У розділі III «Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення цілей» розробник повинен визначити усі можливі альтернативні способи вирішення існуючої проблеми та оцінити вигоди і витрати держави, населення та суб'єктів господарювання від застосування кожного з них.

Однак розробник обмежився формальним описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування обраних альтернатив, характеристика яких не розкриває зміст, характер впливу та переваги запропонованого проектом наказу механізму державного регулювання.

Зокрема, розробник обмежився лише текстовим описом вигод і витрат держави та суб'єктів господарювання від застосування взятих до уваги альтернатив та не навів аналітичних даних та/або розрахунків витрат суб'єктів господарювання, яких вони зазнають, як внаслідок впровадження проекту наказу (як приклад, витрати, пов'язані із переоснащенням боєнь, де здійснюють забій свійських копитних тварин, потужностей з розбирання та обвалювання м'яса свійських копитних тварин тощо), так і внаслідок застосування альтернативних способів досягнення цілей, у тому числі із застосуванням додатків 2 або 4 до Методики, що підтверджували б економічну доцільність обраного способу.



Слід зазначити, що в АРВ відсутні будь-які розрахунки по вигодам та витратам, яких зазнають оператори ринку харчової продукції тваринного походження.

Згідно з інформації, зазначеної розробником, запропоноване регулювання поширюється приблизно на 5198 потужностей, однак відсутня класифікація цих потужностей на великі, середні, малі та мікро, що не дозволяє виміряти вплив регулювання на суб'єктів малого підприємництва, та оцінити витрати, які вони понесуть внаслідок провадження регулювання, та, як наслідок не дозволить визначити необхідність вирівнювання питомої вартості навантаження між суб'єктами великого, середнього та малого підприємництва шляхом запровадження компенсаторних механізмів для суб'єктів малого підприємництва.

Таким чином, факт відсутності належним чином проведеного аналізу запропонованих альтернатив не дозволяє об'єктивно оцінити, наскільки обраний розробником спосіб державного втручання відповідає проблемі, що потребує врегулювання, та наскільки його застосування буде ефективним для її вирішення.

У розділі IV «Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення цілей» вибір найбільш оптимального альтернативного способу слід вважати не об'єктивним, ураховуючи той факт, що попередній розділ АРВ розроблено з порушенням вимог Методики.

У розділі V АРВ «Механізми та заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми» розробником не описано механізму дії запропонованого регулювання з урахуванням основних бізнес-процесів, які потрібно буде забезпечити суб'єктам господарювання для реалізації його вимог. При цьому розробником не враховано, що механізм реалізації регуляторного акта має бути безпосередньо пов'язаний із цілями та очікуваними результатами регуляторного акта, тобто яким чином будуть діяти положення проекту наказу та якою прогнозується ситуація після набрання регуляторним актом чинності.

Розділ VIII АРВ «Визначення показників результативності дії регуляторного акта» заповнено з порушенням вимог Методики, оскільки відсутні обов'язкові показники результативності регуляторного акта, які відповідно до вимог Методики повинні бути кількісними та вимірювальними.

Підсумовуючи зазначене, за результатами розгляду положень проекту наказу та АРВ до нього, встановлено, що його розроблено без дотримання ключових принципів державної регуляторної політики, зокрема: *доцільності* - обґрунтована необхідність державного регулювання господарських відносин з метою вирішення існуючої проблеми, *адекватності* - відповідності форм та рівня державного регулювання господарських відносин потребі у вирішенні існуючої проблеми та ринковим вимогам з урахуванням усіх прийнятних альтернатив; *ефективності* - забезпечення досягнення внаслідок дії регуляторного акта максимально можливих позитивних результатів за рахунок мінімально необхідних витрат ресурсів суб'єктів господарювання, громадян та держави; *збалансованості* - забезпечення у регуляторній діяльності балансу



інтересів суб'єктів господарювання, громадян та держави, визначених статтею 4 Закону про регуляторну політику.

Також порушено вимоги статті 5 цього Закону щодо з огляду на викладення положень регуляторного акта у спосіб, який є не доступним та не однозначним для розуміння особами, які повинні впроваджувати або виконувати вимоги цього регуляторного акта.

Крім цього, проект наказу також не відповідає вимогам статті 8 Закону про регуляторну політику в частині підготовки АРВ з урахуванням вимог Методики.

Керуючись частиною четвертою статті 21 Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», Державна регуляторна служба України

вирішила:

відмовити в погодженні проекту наказу Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства «Про затвердження Гігієнічних вимог до виробництва та обігу харчових продуктів тваринного походження».

**Т. в. о. Голови Державної
регуляторної служби України**



Олег МІРОШНІЧЕНКО

