

Н. А. БЕРЛАЧ

Наталія Анатоліївна Берлач, кандидат економічних наук, доцент Київського національного університету внутрішніх справ

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ВДОСКОНАЛЕННЯ СЕРТИФІКАЦІЇ ОРГАНІЧНОЇ СІЛЬСЬКОГОСПОДАРСЬКОЇ ПРОДУКЦІЇ

Враховуючи значні потенційні ресурси розвитку сільського господарства України в цілому, зазначимо на великі перспективи щодо становлення нової його галузі – органічного виробництва, яке за останні роки досягло значних успіхів. Проте, не дивлячись на великі можливості щодо свого розвитку, ця сфера поки що зовсім не отримує належної підтримки з боку держави. Це стосується як особливого режиму підтримки, так і системи організаційних заходів щодо покращення умов функціонування підприємств даної сфери виробництва. Одним із ключових недоліків у даній сфері є відсутність належної організованої системи сертифікації продукції органічного сільського господарства.

Актуальність даної статті полягає в тому, що саме від належного рівня розвитку системи сертифікаційного забезпечення великою мірою залежить ступінь розвитку всього органічного сільського господарства в Україні. Кажучи про значення сертифікації для визнання продукції органічною, зауважимо, що навіть у випадку, коли продукція буде відповідати усім фактичним ознакам (технологія виробництва, вимоги щодо вмісту, методи обробки і т. д.), але не пройде відповідної сертифікації, то в юридичному плані такі вироби назвати органічними не можна буде. Саме тому, для органічного виробництва така ознака як сертифікація є невід’ємною характеристикою.

Метою статті є визначення переліку організаційних та правових заходів, спрямованих на формування та структурний розвиток системи сертифікації продукції органічного сільського господарства в Україні.

Розкриваючи ступінь дослідженості даної тематики, слід зауважити на працях таких вітчизняних та зарубіжних вчених як В. І. Артиш¹, П. Скрипчук², М. І. Шаповал³. Попри це, не применшуючи внеску цих вчених у дослідження цієї проблематики, слід акцентувати увагу на відсутності спеціалізованого адміністративно-правового підходу до пошуку шляхів вдосконалення процедури сертифікації продукції органічного сільського господарства.

Досвід зарубіжних країн вказує на особливе значення системи сертифікації органічної продукції у процесі становлення ринку органічного продовольства. Наразі в Україні система органів сертифікації у сфері виробництва та переробки органічної продукції практично відсутня, за винятком декількох розрізаних організацій, що здійснюють свою діяльність згідно європейських та світових стандартів. Наприклад: ТОВ «Органік стандарт», Асоціація «БІОЛан Україна». Але це, на жаль, є лише поодинокими прикладами, які не можна порівнювати з сотнями установ Європи, які займаються сертифікацією. До того ж, стандарти щодо визнання/невизнання конкретної продукції органічною в Україні поки що нормативно не закріплені – так само як і вимоги до інших складових процесу органічного виробництва.

Аналізуючи вітчизняне законодавство в даній сфері, перш за все, необхідно виокремити Декрет Кабінету Міністрів «Про стандартизацію і сертифікацію» від 10 травня 1993 р., який визначає правові та економічні (організаційні) основи систем стандартизації та сертифікації, встановлює організаційні форми їх функціонування на території України⁴.

Втім, зазначимо, що навіть з переліком внесених до нього змін, даний нормативний акт повною мірою не враховує всіх вимог, що постають внаслідок якісного розвитку органічного сільського господарства.

Для встановлення дефініції сертифікації, звернемо увагу на Інструкцію Міністерства статистики «Про порядок заповнення звіту про виробництво та поставку на експорт сертифікованої продукції» від 24.07.1995 р., згідно положень якої під сертифікацією належить розуміти комплекс дій, за допомогою яких уповноважений державний орган перевіряє і засвідчує відповідність будь-якої продукції вимогам нормативно-технічних документів по сертифікації⁵.

Варте уваги також і положення Закону України «Про підтвердження відповідності» від 17.05.2001 р., де сертифікація розуміється вже у спеціальному, більш розширеному змісті, відповідно до продукції. Сертифікація – це процедура, за допомогою якої визначений у встановленому порядку орган документально засвідчує відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу встановленим законодавством вимогам⁶.

Разом із тим існують й інші норми, відповідно до яких Сертифікація – визначення кваліфікаційної придатності кандидата на здійснення екологічного аудиту через перевірку відповідності його освіти та досвіду роботи вимогам природоохоронного законодавства України, у тому числі Закону України «Про екологічний аудит», знання методик та порядку здійснення екологічного аудиту та складання ним кваліфікаційного іспиту. (Наказ Мінприроди України від 29.01.2007 р. «Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів»). У даному випадку аналізоване поняття деяким чином відходить від дефініції, зазначених вище, заміщаючи собою суміжне, але не тотожне поняття – акредитацію уповноважених установ щодо надання сертифікаційних послуг⁷.

Саме тому, проводячи подальший аналіз законодавчої бази, знаходимо протиріччя між його нормами, адже у ст. 1 Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» вказується, що процедура, у ході якої національний орган з акредитації документально засвідчує компетентність юридичної особи чи відповідного органу з оцінки відповідності виконувати певні види робіт (випробування, калібрування, сертифікацію, контроль), називається акредитацією⁸.

Вважаємо останнє визначення більш доречним і таким, що має бути первинним при позначенні процесу надання державним органом повноважень щодо проведення сертифікаційної діяльності. Саме таке розмежування існує й у зарубіжних країнах, зокрема маючи своє закріплення в спеціалізованих нормативно-правових актах окремих країн та міжнародних організацій – США, Європейського Союзу, IFOAM⁹.

У цьому випадку можна дійти висновку, що в разі, коли й надалі згадана система правових норм буде використовуватися для регулювання суспільних відносин щодо сертифікації органічної продукції, то належна ефективність правового регулювання даної сфери суспільних відносин буде втрачена, а як наслідок – якість такого управління буде знижуватися.

Пройдені етапи у розвитку даної сфери у країнах дальнього та ближнього зарубіжжя свідчать, що без створення чіткої, ефективною системи правового забезпечення розвитку сертифікації на національному рівні подальший розвиток органічного господарювання стає мало перспективним та менш ефективним. Разом із тим, процедура сертифікації земель здійснювалася і здійснюється, головним чином іноземними сертифікаційними службами, а отримана продукція експортується переважно до країн юрисдикції компаній, що уповноважили відповідні органи сертифікації.

Завданням держави у цьому випадку є налагодження процесу акредитації українських сертифікаційних установ. Справа в тому, що процес сертифікації відіграє ключову роль у функціонуванні ринку органічної продукції загалом. Адже його належне виконання дозволяє говорити про відповідність конкретного виробництва встановленим вимогам. До того ж, лише після проведення процедури сертифікації виробники матимуть можливість наносити спеціальне маркування на вироблені ними органічні продукти, що і є часто єдиною можливістю донести до споживачів інформацію про корисні властивості того чи іншого продукту харчування.

Варто зробити наголос на тому, що необхідною умовою розвитку органічного виробництва є вимога, щоб процес виробництва, переробки, пакування та зберігання повинен

бути сертифікований відповідними уповноваженими установами. Для того, щоб продукцію можна було реалізовувати з маркуванням «органічний продукт», всі етапи її виробництва (починаючи від підготовки ґрунту, закінчуючи пакуванням), мають відповідати стандартам та нормативам, встановленим державою або ж закріпленим у статутах (положеннях, вимогах, стандартах, критеріях і т.д.) недержавних сертифікаційних установ. Дотримання та відповідність вказаних вимог перевіряється встановленими органами.

Слід зауважити, що Закон України «Про підтвердження відповідності» розділяє поняття державної сертифікації (законодавчо регульованій сфері), а також недержавної сертифікації (законодавчо нерегульованій сфері). Сертифікація в законодавчо регульованій сфері в разі позитивного рішення призначеного органу з оцінки відповідності заявникові видається сертифікат відповідності.

Сертифікація в законодавчо нерегульованій сфері провадиться на добровільних засадах у порядку, визначеному договором між заявником (виробником, постачальником) та органом із сертифікації. При цьому підтверджується відповідність продукції, систем якості, систем управління якістю, систем управління довкіллям, персоналу будь-яким заявленим вимогам. Орган із сертифікації встановлює правила проведення сертифікації, визначає учасників робіт із сертифікації.

Сертифікація на добровільних засадах може провадитися також органами із сертифікації, уповноваженими на проведення робіт у законодавчо регульованій сфері¹⁰.

Особливо важливим є забезпечення необхідних умов, що дозволили б створити систему українських приватних (недержавних) органів сертифікації, які зможуть конкурувати з іноземними компаніями, що діють в Україні. Основною характеристикою недержавного органа сертифікації має бути його авторитетність та рівень визнання серед міжнародної спільноти. Адже від цього залежить і можливість його еквівалентності національним стандартам у інших країнах.

На нашу думку, саме недержавні інституції повинні займатися більшою частиною випадків щодо акредитації експертів, сертифікації фермерських господарств, налагодження діяльності переробних підприємств, створення торговельних мереж, що реалізують органічну продукцію, стимулювання наукових досліджень у цій сфері і т. д. Це пояснюється більшою гнучкістю при прийнятті рішень та впровадженні нових технологій аніж в аналогічних структурах державно-владного характеру, яким характерні імперативні методи управління.

Таким чином, вирішивши питання з розвиненою системою недержавних органів сертифікації, органам державної влади буде значно простіше проводити реформи у сфері уніфікації законодавства щодо сертифікації, стандартизації, а також маркування з іншими країнами світу. Варто наголосити і на особливому значенні сертифікації для споживача, адже проходження даної процедури виробником надає впевненість у тому, що продукція вирощувалася без хімічних добрив та обробки рослин.

Основна проблема полягає в тому, що наразі відсутня система нормативно-правових норм, які б закріплювали специфічні механізми сертифікації, маркування, переробки органічного продовольства, що становлять основу ефективного функціонування ринку продуктів органічного сільського господарства. Адже відсутність встановлених правил у цій сфері дискредитує сумлінних виробників і зменшує бажання споживачів переплачувати за негарантовані органічні продукти харчування.

Для формування системи сертифікації органічної продукції необхідно створити спеціальний акредитаційний орган, який би і видавав спеціальні ліцензії на проведення сертифікації виробників органічної продукції як державним, так і недержавним структурам. Вважаємо, що такий акредитаційний орган, без сумніву, повинен бути державним, адже відповідальність, що буде на ньому лежати, беззаперечна.

Розкриваючи сутність діяльності акредитаційного органу, додатково зауважимо на необхідності забезпечення рівного доступу як державних, так і приватних сертифікаційних установ до можливості надання їм відповідної ліцензії. Адже створення переваг для однієї зі сторін і додаткових перепон для іншої заперечуватиме існування одного з основних принципів ринкових відносин – свобода конкуренції та багатоманітності форм власності.

Виходячи з цього, для урядових структур постає завдання щодо створення спеціального державного органу, до компетенції якого входила б акредитація сертифікаційних установ, контроль за їх діяльністю, створення національних стандартів визнання продукції органічною, координація діяльності громадських організацій у цій сфері, ведення єдиної державної інформаційної політики в цій сфері.

Розбудовуючи на державному рівні систему сертифікації органічного продовольства, необхідно пам'ятати про реалізацію економічного та нормативно-правового протекціонізму вітчизняного органічного виробництва, що повинно реалізовуватися в політиці держави, направленої на захист власного виробництва органічного продовольства. У даному випадку необхідно зауважити на нормативно-правових методах захисту власного виробника, такими можуть бути встановлення додаткових процедур сертифікації, експертиз (внутрішній ринок), а також підписання й ратифікація міжнародних договорів та гармонізація міжнародного законодавства, що стосується українських виробників органічної продукції.

25 травня 2007 р. Верховною Радою у першому читанні був прийнятий проект Закону України «Про органічне виробництво», який має на меті визначення правових, економічних та соціальних основ ведення органічного сільськогосподарського виробництва, запровадження вимог щодо вирощування, виробництва, переробки, сертифікації, маркування, перевезення, зберігання та реалізації органічної продукції (сировини) та органічних продуктів харчування.

Проте, прийнятий Парламентом законопроект все ж містить перелік недосконалих положень, що стосуються сертифікації та маркування органічної продукції, не враховуючи зарубіжних досягнень у цій сфері, зокрема недостатнім чином регламентована діяльність недержавних органів сертифікації та маркування, проте саме їм відводиться пріоритетна роль у більшості країн з розвинутим органічним сільським господарством¹.

Разом із тим, вдосконалення єдиного лише процесу сертифікації, на нашу думку, не призведе до відчутних змін у системі органічного сільського господарства, необхідним є створення інституційної інфраструктури, насамперед асоціацій виробників органічної продукції й відповідної торговельної мережі;

Дивлячись на майбутні перспективи органічного сільського господарства в Україні, звернемо увагу на актуальність гармонізації стандартів та системи сертифікації вітчизняної органічної сільськогосподарської продукції з міжнародними вимогами та стандартами.

У цьому аспекті важливе місце посідає і регулювання експорту органічних продуктів харчування, що передбачає спеціальні, додаткові витрати для проведення аналізу якості продукції та доведення її якісного рівня для країн – покупців цієї органічної продукції, тому для експорту пропонується включити до Законопроекту «Про органічне виробництво» положення, які б уніфікували систему сертифікації органічної продукції та акредитації органів, що проводитимуть таку сертифікацію, адже більшість країн із розвинутою системою органічного сільського господарства основною вимогою для дозволу імпорту ставлять еквівалентність стандартів зарубіжного виробника до національних.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження, можна зробити висновок, що наразі система сертифікації органічного виробництва є недостатньо врегульованою з боку держави. Це виявляється як у неналежному рівні нормативно-правового забезпечення, так і у відсутності спеціальних акредитаційних органів. До того ж не створено достатніх умов для розвитку мережі недержавних органів сертифікації. Невирішеним на державному рівні залишається й імплементація зарубіжних стандартів, а також процедура сертифікованого експорту та імпорту продукції органічного виробництва.

¹ Скрипчук П. Екологічна сертифікація як інструмент виробництва та споживання екологічно чистої продукції : Економічні проблеми природокористування // Економіка України: Політико-економічний журнал / Мін. економіки України; Мін. фінансів України та НАНУ. – Київ, 2006. – № 3. – С. 55-63. – Бібліогр.: 11 назв. – ISSN 0131-775X.

² Артюш В.І. Управлінські аспекти розвитку виробництва, екологічно чистої продукції в сільському господарстві України // Науковий вісник Національного аграрного університету: збірник наукових праць / Національний аграрний університет. – К., 2006. – № 102. – С. 242-247.

³ Шаповал М. І. Основи стандартизації, управління якістю і сертифікації: Підручник / М. І. Шаповал; Європейський університет. – 3-є вид., перероб. і доп. – К.: Європейський університет, 2001. – 174 с.

⁴ Про стандартизацію і сертифікацію: Декрет Кабінету Міністрів від 10 травня 1993 року // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 27. – Ст. 289.

⁵ Про порядок заповнення звіту про виробництво та поставку на експорт сертифікованої продукції: Інструкція Міністерства статистики України від 24.07.1995.

⁶ Про підтвердження відповідності: Закон України від 17.05.2001 – № 2406-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

⁷ Про затвердження Положення про сертифікацію екологічних аудиторів від 29.01.2007 // Офіційний вісник України. – 2007 – № 26. – С. 109. – Ст. 1066, код акт. 39362/2007.

⁸ Про акредитацію органів з оцінки відповідності: Закон України від 17.05.2001 – № 2407-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 170.

⁹ Американські Стандарти НОП США (Мін. с/г США, с/г Марк. Служба 7 CFR частина 205, Національна Органічна Програма) // FEDERAL ORGANIC FOODS PRODUCTION ACT OF 1990 / 7 U.S. Code including amendments as of January 1, 2004; Директива ЄС № 834/2007 // Сайт <http://eur-lex.europa.eu/>; Базові стандарти IFOAM щодо органічного виробництва й переробки // Офіційний сайт IFOAM – <http://www.ifoam.org>

¹⁰ Про підтвердження відповідності: Закон України від 17.05.2001 – № 2406-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 32. – Ст. 169.

¹¹ Про органічне виробництво: Проект Закону України // Офіційний сайт Міністерства аграрної політики – <http://www.minagro.gov.ua/page/?7763>

Резюме

В статті раскрыто содержание административно-правового совершенствования процедуры сертификации органического сельского хозяйства в Украине. Проанализированы главные проблемы в процессе становления данной системы. Обоснован перечень направлений совершенствования содержания и структуры отечественной сертификационной системы.

Ключевые слова: органическое сельское хозяйство, сертификация, административно-правовое регулирование, аккредитация, АПК.

Summary

The article disclosed the contents of the administrative and legal procedures to improve the certification of organic agriculture in Ukraine. The main problems in the process of the system. substantiate the list of areas to improve the content and structure of the national certification system are analyzed.

Key words: organic agriculture, certification, administrative and legal regulation, accreditation, AIC.

Отримано 13.10.2009

І. М. ДУДКА

Іван Миколайович Дудка, здобувач Національної юридичної академії імені Ярослава Мудрого

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКИХ ВІДНОСИН ЯК КЛЮЧОВИЙ КОМПОНЕНТ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В ЦЬЙ СФЕРІ

Роль і значення банківської системи в соціально-економічному розвитку країни визначаються тими макроекономічними функціями, які вона виконує, і перш за все функцією забезпечення стабільного і надійно функціонуючого платіжного механізму в державі. Останній опосередковує рух фінансових потоків і тим самим дає можливість здійснювати весь обсяг економічної діяльності в державі. Виконання банківською сис-