

THE PROBLEMS OF REGULATORY POLICY IN THE SECTOR OF FOOD PRODUCTION

T. Berezianko

National University of Food Technologies

Key words:

Corporate sector
Regulation and Legislation
Economic policy
Food Industry

ABSTRACT

The article considers problems and basic influence of the corporate sector of food industry. It shows the results of the legislative activity of the Verkhovna Rada of Ukraine session 5 and 6 in the regulation of the corporate sector.

Article history:

Received 22.12.2012
Received in revised form
16.01.2013
Accepted 20.01.2013

Corresponding author:

E-mail:
npnuht@ukr.net

ПРОБЛЕМИ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ В СЕКТОРІ ВИРОБНИЦТВА ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ

Т.В. Березянко

Інститут післядипломної освіти

Національного університету харчових технологій

У статті розглянуто проблеми та основні тактики впливу корпоративного сектору у харчовій промисловості. Наведено результати законотворчої діяльності Верховної Ради України за 5 та 6 сесії у площині регулювання діяльності корпоративного сектору.

Ключові слова: корпоративний сектор, регулювання, законотворчість, економічна політика, харчова промисловість

Реформа дозвільної системи розпочалася у 2001 – 2002 рр. за калькою консалтингових агенцій Світового Банку та ЄС. За цей час досягнуто істотне зменшення кількості дозволів, нормалізовано перелік дозвільних документів. Хоча дослідження ІФС засвідчило, що цей напрямок реформ має успішні результати, підприємці все ще вважають дозволів суттєвим бар'єром для ведення бізнесу в Україні.

Про негативну оцінку національного ділового середовища наголошують безліч західних: Е. Тоффлер [10], Р. Каплан, Д. Нортон [7] — та національних експертів-аналітиків: Круш В.В. [5], Є.Р. Кібенко [4], Іоргачева М.І. [3], Мостенська Т.Л. [6], Саблук П.Т. [9].

За даними дослідження ІФС, охоплення підприємств дозволами та кількість таких дозволів залишалися на тому ж рівні, що двома роками раніше. У 2010 році, як і раніше, кожне друге підприємство проходило дозвільні процедури, отримуючи в середньому по чотири-п'ять дозволів. Дозвільну систему у сфері господарської діяльності регулюють більше 200 нормативно-правових актів, без урахування актів органів місцевого самоврядування. У 2008 році отримання одним підприємством усіх дозвільних документів

коштувало йому в середньому 6 900 грн. та тривало 54 календарні дні. Для приватних підприємців ці показники становили в середньому 2 500 грн. та 44 календарні дні.

На наш погляд, етап формування контролю над системою національного законодавства об'єктивно обумовлений не тільки характером розвитку корпоративного сектора, а і обраною системою ринкової регуляції, що потребує дослідження.

Україна розпочала реформу системи державного контролю у 2007 році, коли був прийнятий Закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» (далі — Закон про державний контроль). Для порівняння цей процес започатковано у країнах пострадянського простору значно раніше: Латвія та Хорватія — 1999 р.; Вірменія — 2000 р.; Росія — 2001 р.; Румунія — 2003 р.; Польща — 2004 р.

Першим зрушенням у впровадженні реформи стало узгодження нормативно-правових актів системи з вимогами та положеннями Закону про державний контроль. Станом на 1 серпня 2009 року були затверджені такі документи:

- два Укази Президента України, якими схвалено концепцію вдосконалення державного регулювання господарської діяльності та звернуто увагу органів влади на необхідність виконання вимог Закону про державний контроль;
- тридцять вісім Постанов Кабінету Міністрів України, якими суб'єкти господарювання розподілені на групи (згідно ризику, який вони можуть становити для суспільства та навколишнього середовища), а для кожної групи встановлена окрема періодичність перевірок;
- дві Постанов Кабінету Міністрів України, що затверджують порядок відбору зразків продукції та порядок пов'язаного з цим відшкодування витрат;
- сімнадцять нормативно-правових актів, які змінюють вже чинні або затверджують нові порядки здійснення перевірок певними органами контролю;
- шість нормативно-правових актів, якими визначені переліки питань («чек-листи») для здійснення перевірок.

Проте, чинна система контролю не є ризик-орієнтованою, а плануванню перевірок бракує специфічних критеріїв. Результати дослідження ІФС свідчать про те, що у 2008 – 2012 рр. охоплення підприємств перевірками скоротилося з 95 % до 75 % порівняно з 2006 та 2003 роками. Водночас, охоплення перевірками приватних підприємців у 2008-2010 рр. становило 72 %, що майже не відрізняється від показника для підприємств. Але, зважаючи на те, що діяльність приватних підприємців зазвичай не становить високого ризику для суспільства, навколишнього середовища чи здоров'я населення — це надто високий рівень.

Протягом принаймні п'яти років органи Державної податкової служби розробляють та запроваджують ризик-орієнтовану систему для своїх планових перевірок. Та на жаль, ця робота не вплинула на масштаби перевірок, здійснюваних службою, які майже не змінилися. Головною причиною такої незмінності є те, що планові інспекції податкової служби — це лише невелика частина усіх її перевірок, а решта потрапляють до інших категорій позапланового контролю.

Ситуація з податковими перевірками у фізичних осіб складніша, ніж у юридичних: протягом 2008 – 2012 рр. податкові перевірки відбулися у 56 % приватних підприємців та на 50 % підприємств.

Серед приватних підприємців третина (33 %) була перевірена органами пожежного нагляду. Це менше, ніж показник для підприємств (47 %), але з огляду на те, що приватні підприємці наймають менше працівників, мають значно менші приміщення, а їхня господарська діяльність здебільшого становить менший ризик для суспільства та навколишнього середовища, кожен третій перевірений — це все ще дуже багато.

Результати дослідження ІФС показали, що прямі витрати підприємств лише на проведення перевірок є величезними. Так, у середньому кожне перевірене підприємство у середньому за період 2008 – 2012 років втратило близько 2 200 грн. на сплату штрафів і неофіційних платежів. Протягом року кожне перевірене підприємство в середньому витратило 1 200 грн. на оплату праці працівників, які залучалися до інспекцій (і, відповідно, відволікалися від своєї основної роботи).

Таким чином, через перевірки, у 2008-2010 рр. кожне із 75 % перевірених підприємств у середньому зазнало втрат на суму 3 400 грн. І це тільки пряма вартість, а саме — потенційна втрата прибутку через зупинку чи відволікання від діяльності. Кожний із перевірених приватних підприємств у середньому витратив близько 450 грн. на штрафи та неофіційні платежі. Відволікання працівників та самого приватного підприємця на перевірки коштувало такому підприємцю в середньому 1 300 грн. Це означає, що загальні витрати кожного перевіреного приватного підприємця (серед 72 % охоплених перевірками приватних підприємств) становили в середньому 1 750 грн. загальної суми прямих витрат усіх перевірених у 2008 році підприємств та приватних підприємців на перевірки, було б достатньо, щоб оплатити річну зарплату 82 тис. працівникам.

Деякі трансформаційні країни можуть слугувати певним прикладом з реформування системи контролю та нагляду. Наприклад, цікавим є досвід Латвії.

Державна інспекція праці Латвії перевіряє та наглядає за діяльністю 121 095 організацій, де працюють 955 818 осіб. Державна інспекція виконує свої функції силами лише 95 інспекторів. Для планування цільових перевірок на місцях була розроблена система рейтингів. Інспекція відслідковує новостворені підприємства та оцінює їх відповідно до визначених критеріїв ризику, вносить дані до системи рейтингів та визначає, чи потрібно призначити цільову перевірку. Рейтингова система базується на оцінці, яку повинні провести інспектори під час перших відвідин підприємства. Підприємства отримують оцінки від 100 (мінімум) до 600 балів (максимум) за сімома критеріями.

1. *Безпека праці* — інспектор оцінює безпеку праці та будь-які потенційні ризики на робочому місці.

2. *Небезпека* — інспектор оцінює ризики, що можуть виникати під час роботи з небезпечними матеріалами, такими як пкідливі хімічні речовини, а також електробезпеку. Основна увага приділяється тому, наскільки безпечно працювати в цій організації.

3. *Ризик для здоров'я* — інспектор оцінює, чи можуть умови праці завдати шкоди здоров'ю у тривалій перспективі та викликати професійні захворювання.

4. *Загроза здоров'ю* — інспектор оцінює, чи існує загроза здоров'ю в той момент, коли працюють робітники. Інспектор звертає увагу на ситуації, коли робітники працюють з хімікатами за відсутності належної вентиляції або без засобів індивідуального захисту, що може зашкодити їхньому здоров'ю.

5. *Добробут* — інспектор оцінює соціальні чинники, зокрема соціальне забезпечення (медичне страхування і т. ін.), зони відпочинку тощо.

6. *Керівництво* — інспектор оцінює, організацію трудових відносин. Увага приділяється дотриманню обов'язкових вимог трудового законодавства, у тому числі укладенню трудових договорів, контролю обліку робочого часу тощо.

7. *Безпека для суспільства* — інспектор оцінює потенційний ризик та вплив на суспільство в цілому.

Якщо підприємство отримує високий рейтинг (тобто ризики, пов'язані з його діяльністю є високими), воно потрапляє до переліку тих, кого перевірятимуть протягом року. Для компаній із середнім рейтингом перевірки здійснюються раз на два роки. Для підприємств із низьким ризиком застосовуються альтернативні методи моніторингу.

У більшості країн світу держава регулює лише питання, пов'язані з безпечністю товару для споживача та інформацію на етикетках, що дозволяє попередити обман з боку виробника чи продавця. Держава не займається регулюванням питань, пов'язаних із так званою «якістю» товарів чи послуг. У міжнародній практиці стандарти — це технологічні документи, що надають виробнику інформацію про методи виробництва, які він може обирати на свій розсуд. Однак дотримання стандартів безпосередньо не пов'язане з безпечністю виготовлених товарів. Стандарти добровільні за визначенням, і виробник сам вирішує, дотримуватиметься він їх чи ні. Більшість міжнародних стандартів (ISO, CEN, CENELEC та інші) існують для того, аби сприяти створенню між виробниками різних країн міжнародних торговельних зв'язків, та гарантувати сумісність продукції та її відповідність визначеним умовам. Певні стандарти визначають характеристики та безпечність кінцевого продукту. Однак ці стандарти жодним чином не є обов'язковими. Вони є лише одним зі способів дотримання чинних вимог безпеки окремої країни.

ЕКОНОМІКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

В Україні стандарти не є добровільними, навпаки, вони містять обов'язкову до виконання деталізовану технічну інформацію про процеси виробництва, наприклад рецептури харчових продуктів, специфікації матеріалів, що використовуються для виробництва промислових та споживчих товарів тощо. Вітчизняним виробникам доводиться дотримувати цих стандартів, і вони не можуть вільно обирати методи виробництва продукції.

За висновком ІФС Україна не спроможна дотримувати власної поставленої мети щодо реформування системи технічного регулювання. Прикладом цього слугує надзвичайно низький ступінь виконання «Концепції розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006 – 2010 роках».

Таблиця 1. Ступінь виконання «Концепції розвитку технічного регулювання та споживчої політики у 2006 – 2010 роках»

Зміст заходу	Термін виконання	Рівень виконання
Розробити законопроект про державний ринковий нагляд за безпекою товарів, робіт і послуг	IV квартал 2006 року	Урядом чи органами виконавчої влади проекту не підготовлено. Проект Закону про ринковий нагляд (реєстраційний № 1365) поданий Президентом України до Верховної Ради України 17 січня 2008 року. Верховна Рада України досі цей проект не розглянула.
Розробити, прийняти і впровадити технічні регламенти, з урахуванням директив ЄС	У 2007 році впровадити три технічні регламенти, у 2008 році — вісім, у 2009 році — чотири, та у 2010 році — п'ять технічних регламентів	Жодного технічного регламенту не впроваджено (багато технічних регламентів прийняті, однак станом на січень 2009 року жоден із них не діяв).
Переглянути державні та галузеві стандарти колишнього СРСР	2006 – 2010 роки	У 2006 році в Україні були прийняті 628 нових стандартів, у 2007 році — 935, у 2008 році — 1052, але було заплановано приймати по 1,5 тис. стандартів щороку.
Розробляти та приймати щороку по 1,5 тис. стандартів		
Скоротити перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації	2006 – 2010 роки	З 2006 року проведене лише символічне скорочення — зі списку (який містить близько 400 позицій) виключені 39 та додані три позиції
Запровадити процедуру декларування відповідності продукції з низьким ступенем ризику для життя і здоров'я споживачів вимогам, установленим законодавством	2006 р.	Частково впроваджена. На травень 2007 року для 32 видів товарів дозволено декларування відповідності товару здійснювати самостійно. Разом із тим, 400 видів товарів підлягають обов'язковій сертифікації. Але при цьому декларування відповідності потребує реєстрації декларації у Держспоживстандарті, що суперечить міжнародній практиці процедури декларування відповідності.
Розмежувати функції сертифікації й державного нагляду та утворити органи державного ринкового нагляду на базі підрозділів державного нагляду за додержанням стандартів, норм і правил, державного метрологічного нагляду і територіальних органів у справах захисту прав споживачів	2008 — 2010 роки	Розмежування не було розпочато

ЕКОНОМІКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Через бюрократичні процедури та низьку конкуренцію на ринку послуг з оцінки відповідності підприємства витрачають багато часу на очікування видачі сертифікатів, адже лише органи сертифікації системи УкрСЕПРО мають право сертифікувати товари, які підлягають обов'язковій сертифікації (детальніше — у підрозділі про інституціональну структуру системи технічного регулювання). Як наслідок, середня пряма вартість всіх процедур, пов'язаних зі сертифікацією, перевищила 9 тис. грн. на одне підприємство. У промисловості такі витрати підприємств досягають 14 тис. грн.

Вищенаведене призводить до висновку, що інституціональна структура системи технічного регулювання призводить до конфлікту інтересів і потребує реформування.

Все вищенаведене характерне для сектору виробництва харчової продукції. Зокрема, як показало дослідження ІФС, відсутність раціональної системи планування та проведення перевірок підприємств харчової промисловості призводить до неочікуваного результату: не тільки органи СЕС, але й органи пожежного нагляду та податкової служби тотально перевіряють харчових виробників.

Проведений аналіз свідчить про те, що основними факторами, які спричинили значне охоплення, частоту та неефективність перевірок у харчовій промисловості України, є наступні:

1. Контролюючі органи не використовують ризик-орієнтований підхід до призначення та планування перевірок;

2. Законодавство не містить положень, які дозволяли б створити ґрунтовні правові засади для здійснення заходів контролю;

3. Критерії оцінки роботи контролюючих органів протягом тривалого часу базувалися на кількості.

Підхід ЄС до контролю безпечності харчових продуктів базується на оцінці ризиків і передбачає переважно загальне «горизонтальне» законодавство, що має справу зі спільними аспектами регулювання різної харчової продукції, такими як харчові добавки, маркування та гігієна. А «вертикальне» законодавство стосується лише конкретних продуктів, таких як молоко, м'ясо та продукція птахівництва. За такого підходу галузь регулюється та запроваджуються вимоги лише тоді, коли необхідно гарантувати безпеку, що зменшує видатки та полегшує регуляторний режим для підприємств. Аналіз регуляторного впливу, тобто оцінка видатків та вигод від нових пропонуваніх нормативних документів, дає змогу запроваджувати політику та контроль безпечності продуктів харчування та сільськогосподарської діяльності. Такий підхід вигідний трьом ключовим сторонам-учасникам процесу: споживачам, приватному сектору та державі.

Некоректна корпоративна поведінка стає одним із вагомих умов гальмування процесу інвестування: на протязі тривалого часу міжнародні аналітичні організації наголошують на високому рівні корумпованості національного бізнес-середовища.

Таблиця 2. Рівень антикоректності інституціональної складової ділового середовища, % [2]

Показник	Україна	Росія	Білорусь	Казахстан
Доступ до суспільних послуг	10,3	11,7	9,6	10,7
Ліцензії	21,3	20,4	30,4	23,2
Податки	25,8	18,5	28,2	20,3
Державні контракти	10,4	11,3	7,3	5,3
Митниця	12,2	8,8	7,1	14,4
Судова система	6,8	11,1	3,6	12,7
Санітарні та пожежні інспекції	9,7	11,6	13,6	9,5
Вплив на законотворчий процес	2,2	2,8	0,2	1,3
Інше	1,1	3,7	0,0	2,8
Усього	100,0	100,0	100,0	100,0

Рівень досконалості корпоративного управління, наявність належної корпоративної культури визнається в світі головним чинником ринкового розвитку країни, відповідно до

ЕКОНОМІКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

якого розробляються рекомендації щодо торгівельних стосунків. Налагодження процесів етичної ділової поведінки набуває значущості саме з огляду на це (рис. 1).



Рис. 1. Вплив відповідального підприємства

Відповідальне підприємство використовує моделі справедливої ділової етики не тільки для покращення власного іміджу, а і з огляду на позитивні економічні наслідки.

Відповідальне ведення бізнесу у розвинених країнах понад 10 років розглядається як форма інвестування у розвиток країни так само як і безпосереднє інвестування у підприємство. Наприклад, компанія Komatsu розглядає внесок у добробут суспільства як корпоративне громадянство. Тому в розвинених країнах змінено ставлення до іміджу, який розглядається не як частина просування кампанії по просуванню продукції та підтримці стабільного товарообігу, а як найбільш ефективний засіб формування соціального капіталу.

Тому стала вживаю формою «соціальний капітал — це довіра, яка ґрунтується на реальних справах» [13]. Безліч західних експертів та науковців наголошують, що соціальний капітал в розвиненому діловому середовищі вже давно став основою успішного функціонування ринку. Означений зв'язок в економічному сенсі реалізовано через підтримку рішень менеджменту та збільшення рентабельності. Проте довіру не слід ототожнювати із безвідповідальною поведінкою.

Відповідальне підприємство створює умови і для розвитку професійного та справедливого державного управління. Взаємодія обох сторін на базі довіри та безконфліктності сприяє укріпленню партнерських відносин та забезпечує можливість для подальшого розвитку у триграмі «суспільство-державно-корпоративний сектор».

Відповідальна ділова поведінка розглядається як головна складова забезпечення стабілізації розвитку суспільства [1, 12]. У теоретичному сенсі відповідальна поведінка підприємства — це ефективне та добропорядне управління, що ґрунтується на базі дотримання законодавства, норм етики, соціальної та суспільної відповідальності. В сучасних викладеннях навчального курсу менеджменту (МБА) відповідальна ділова поведінка є певною складовою ефективного управління. Запропонований далі підхід до відповідальної ділової поведінки у комплексі із рекомендаціями щодо розробки та впровадження Програми та Кодексу ділової етики покликаний забезпечити стимулювати продуктивне мислення власників та менеджерів, вирішення проблем корпоративної суспільної та соціальної відповідальності, вдосконалення корпоративного управління на підприємстві та державного управління, використання світових стандартів управління у сучасній національній практиці господарювання.

Протягом останніх двох десятиліть у світі було розроблено глобальні стандарти відповідальної ділової поведінки, які розподіляються на чотири групи (рис. 2):

- стандарт залучення зацікавлених сторін AA1000S;
- загальні стандарти: SA8000, Принципи Круглого столу у Кодексі; Принципи Декларації щодо взаємної довіри [11] та Керівництво щодо укладення Кодексу ділової поведінки та інші;
- стандарти управління SA8000, CERES, FSGO та інші;
- стандарти звітності GRI.

ЕКОНОМІКА ТА СОЦІАЛЬНИЙ РОЗВИТОК

Зазначені стандарти слугують засобом вимірювання результативності від впровадження відповідальної ділової поведінки та впровадження Програми ділової етики на підприємстві.



Рис. 2. Глобальні стандарти глобальної ділової поведінки

В результаті аналізу діючих глобальних стандартів та звітності встановлено, що головна увага концентрується навколо регулювання ділової поведінки (85 %), контролю за наслідками діяльності (85 %), екології (65 %) та правах людини на підприємстві (65 %).

Висновки

Відповідальне підприємство робить свій внесок у соціальний капітал суспільства і таким чином забезпечує партнерські стосунки з державою, громадою, іншими підприємствами у шлях розвитку ринкової структури.

З огляду на це, відповідальну поведінку доцільно розглядати як стратегію, яка дозволяє вдосконалювати ринкову діяльність, отримувати прибуток та сприяти зростанню добробуту суспільства в цілому.

Література

1. Ахметова Г.Р. Современное состояние японской системы корпоративного управления // Акционерное общество: вопросы корпоративного управления, 2010, № 4 — С. 30 – 38.
2. Ведення бізнесу в Україні — Електронний ресурс — Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#protecting-investors>
3. Іоргачева М.І. Кодекси корпоративного управління — напрямок розвитку корпоративних відносин у країні // Вісник соціально-економічних досліджень, № 41. — Електронний ресурс — Режим доступу: [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vsed/2011_41_2/41\(2\)/193-201.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vsed/2011_41_2/41(2)/193-201.pdf)
4. Кібенко Є.Р. Глобальна реформа корпоративного права ЄС — Електронний ресурс — Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=14&d=486>
5. Круш В.В. Організаційно-правові аспекти діяльності акціонерних товариств в Україні // В. В. Круш // Економічний простір. — 2008. — № 13. — С. 283 – 289.
6. Мостенська Т.Л. Основні причини виникнення конфліктів в організаціях та шляхи їх подолання / Теоретичні та прикладні питання економіки, 2010, Вип.21 — С. 181 – 188.
7. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики — Електронний ресурс — Режим доступу: <http://financero.ru/economy/7564-d.-nort.-instituty-institucionalnye-izmeneniya-i.html>
8. Осецький В., Марченко В. Концентрація в галузях харчової промисловості України та можливості її зміни в результаті світових процесів консолідації/Вісник Київського національного університету ім.Т.Г.Шевченко. Економіка., 2008, № 99 – 100 — С. 85 – 89.

9. *Саблук П.Т.* Рекомендації з удосконалення економічних відносин у мережі Української академії аграрних наук / Ситник В.П., Саблук П.Т., Шпичак О.М.. — К.: ІАЕ УААН, 2002. — 67 с.
10. *Тоффлер Э., Тоффлер Х.* Революционное богатство/ Элвин Тоффлер, Хейди Тоффлер: — М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ПРОФИЗДАТ, 2008. — 569 с.
11. *A Code of Ethics on International Business for Christians, Muslims, and Jews*, 2003 — p. 330
Електронний ресурс Режим доступу: http://astro.ocis.temple.edu/~dialogue/Codes/cmj_codes.htm
12. *Komatsu Code of Worldwide Business Conduct* — Електронний ресурс — Режим доступу: <http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/858500804aeb71adbffcbfb94e6f4d75>
13. *Stephen S. Cohen and Gary Fields*, «Social Capital and Capital Gains in Silicon Valley», *California Management Review* 41 (Winter 1999): p.108 – 130.

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛЯТОРНОЙ ПОЛИТИКИ В СЕКТОРЕ ПРОИЗВОДСТВА ПИЩЕВОЙ ПРОДУКЦИИ

Т.В. Березянюк

Институт последипломного образования

Национального университета пищевых технологий

В статье рассматриваются проблемы и основные манипулятивные тактики воздействия корпоративного сектора, сохранения контроля над прибыльностью и властью. Приведены результаты анализа законотворческой деятельности Верховного Совета Украины за 5 и 6 сессию в области регулирования деятельности корпоративного сектора.

Ключевые слова: *корпоративный сектор, регулирование, законотворчество, экономическая политика*