

С. В. Петруха

ГАРМОНІЗАЦІЯ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЛЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЛОКАЛІЗАЦІЇ КРИЗОВИХ ВИКЛИКІВ ТА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Стаття присвячена аналізу викликів, що постали перед вітчизняним аграрним сектором економіки у зв'язку із підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Розкрито проблеми, пов'язані з реалізацією ключових положень закону України з харчової безпеки в частині імплементації європейських інструментів безпечності, що базуються на підходах і принципах НАССР, з урахуванням продуктової спеціалізації та розмірів потужностей операторів продовольчого ринку, зокрема підприємств харчової промисловості та господарств первинного виробництва. Проаналізовано загрози і ризики виникнення та загострення аграрної кризи, а також гальмування сільського розвитку, зокрема в умовах зволікання зі строками реалізації нормативних вимог. Розроблено конкретні пропозиції, практична реалізація яких дозволить унеможливити вплив окремих чинників, що спонукають до інерціювання аграрної кризи в умовах інтеграції національної економіки до внутрішнього ринку ЄС, та протистояти глобальним кризовим викликам.

Ключові слова: аграрна криза, технічне регулювання, впровадження НАССР, харчова промисловість, первинне виробництво.

Постановка проблеми. Після Революції Гідності було відновлено рух України до Європейського Союзу. Зокрема, 21.03.2014 р. була підписана політична частина Угоди про асоціацію (УА) між Україною та ЄС, 27.06.2014 р. – економічна частина, а 16.09.2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парламент одночасно ратифікували УА. Однак лише після її ратифікації усіма країнами-членами ЄС, орієнтовно восени 2017 р., Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [1] набуде чинності у повному обсязі. Однією із найважливіших цілей, для досягнення яких проводилося підписання УА Україна-ЄС, є наступна:

запровадити умови для посилення економічних та торговельних відносин, які вестимуть до поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС, у тому числі завдяки створенню поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі, як це визначено у Розділі IV («Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею») цієї Угоди, та підтримувати зусилля України стосовно завершення переходу до діючої ринкової економіки, у тому числі шляхом поступової адаптації її законодавства до *acquis* ЄС; та ін.

Реалізацію євроінтеграційних намірів Україна розпочала ще 1998 р. (з перегляду пострадянських стандартів), але поступово напрями і масштаби робіт значно розширювалися, а вже з 2014 р. почали фіналізуватись. Згідно з УА [1, ст. 56 п. 1], Україна вживає необхідних заходів з метою поступового досягнення відповідності з технічними регламентами ЄС та системами стандартизації, метрології, акредитації, робіт з оцінки відповідності та ринкового нагляду ЄС та зобов'язується дотримуватись принципів і практик, викладених в актуальних рішеннях та регламентах ЄС. Отже, лише із забезпеченням практичної реалізації перелічених заходів будуть виникати необхідні передумови щодо інтеграції української економіки до внутрішнього ринку ЄС з метою забезпечення вільного переміщення товарів, послуг, капіталів і людей. Однак стосовно товарів це можливе тільки за умови дотримання нормативних вимог, що чинні в ЄС, та підтвердження їх відповідності.

Аналіз останніх джерел досліджень і публікацій. Проблеми гармонізації національної системи технічного регулювання (СТР) з європейською базовою моделлю та інтеграції аграрного сектора України до внутрішнього ринку ЄС вже впродовж тривалого періоду часу були предметом дослідження ряду українських вчених: Білоруса О. Г., Віткіна Л. В., Власова В. І., Саблука П. Т., Ібатулліна М. І., Крисанова Д. Ф. [2–5] та ін. Вони стосувалися проблем гармонізації системи технічного регулювання України з базовою моделлю країн-членів Європейського Союзу, оцінювання витрат на впровадження вимог європейських стандартів в галузях вітчизняного аграрного сектора, впровадження систем якості на безпечності на переробно-харчових підприємствах тощо. Водночас, прийняття закону України з харчової безпеки [6] спричинило виникнення низки нових викликів, які пов'язані, перш за все, з гострою необхідністю активізації робіт із впровадження вимог технічного регулювання (технічних регламентів, стандартів, кодексів усталеної практики) у діяльність суб'єктів

господарювання в аграрному секторі економіки. Це вимагає періодичного моніторингу ситуації із реалізацією вказаних вимог та розроблення конкретних пропозицій щодо прискорення виконання необхідних робіт з метою забезпечити їх (вимог) впровадження.

Постановка завдання. Проаналізувати реальний стан, що склався в аграрному секторі економіки України, з точки зору дотримання законодавчої вимоги щодо впровадження НАССР та обґрунтувати конкретні пропозиції, спрямовані на забезпечення активізації їх реалізації в практичну діяльність агроінституційних одиниць задля нівелювання високоїмовірного кризового інерціювання між регуляторними рівнями управління аграрною економікою та всередині їх в умовах необхідності протистояння глобальним кризовим викликам.

Викладення основного матеріалу дослідження. Необхідно підкреслити, що підписання УА спонукало до підготовки та введення у дію низки важливих законів України, серед яких до тематики нашого дослідження має пряме відношення Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» [6] (чинний з 20.09.2015 р.). У ньому вперше було закріплено конкретні строки реалізації ключових положень, які стосувалися розроблення, запровадження та використання постійно діючих процедур, які базуються на принципах системи аналізу небезпечних факторів та контролю у критичних точках (НАССР), а також інших важливих вимог, які набирають чинності згідно вищезгаданого закону [6, п. 2 частини другої ст. 20, ст. 21, п. 4 частини першої ст. 64, Прикінцеві та перехідні положення закону України від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР], зокрема:

– потужностей, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких є неперероблені інгредієнти тваринного походження (крім малих потужностей), – через три роки з дня (19.09.2014 р.), наступного за днем опублікування цього Закону (з 20.09.2017 р.);

– потужностей, які провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких відсутні неперероблені інгредієнти тваринного походження (крім малих потужностей), – через чотири роки з дня, наступного за днем опублікування цього Закону (з 20.09.2018 р.);

– малих потужностей – через п'ять років з дня, наступного за днем опублікування цього Закону (з 20.09.2019 р.);

– розділ VII «Загальні гігієнічні вимоги щодо поводження з харчовими продуктами» закону України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (набирає чинності через два роки з дня, наступного за днем опублікування закону України з харчової безпеки – з 20.09.2016 р.).

Вищезазначене повністю відноситься до операторів ринку харчових продуктів. У згаданому вище законі зазначено, що оператор ринку – суб'єкт господарювання, який провадить діяльність з метою або без мети отримання прибутку та в управлінні якого перебувають потужності, на яких здійснюється первинне виробництво, виробництво, реалізація та/або обіг харчових продуктів та/або інших об'єктів санітарних заходів (крім матеріалів, що контактують з харчовими продуктами), і який відповідає за виконання вимог цього Закону та законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів [7, ст. 1, п. 1, пп. 55]. Отже, необхідно проаналізувати ситуацію із впровадженням постійно діючих процедур, які базуються на принципах НАССР, на підприємствах переробно-харчової промисловості та у господарствах первинного виробництва.

Водночас, доцільно проаналізувати зовнішньоекономічну діяльність підприємств аграрного сектора національної економіки з метою оцінки впливу впровадження НАССР на динаміку експортних операцій, а також перспективи їх розширення із зарубіжними партнерами при забезпеченні реалізації вище згаданих положень закону України з харчової безпеки (табл. 1).

Аналіз наведених даних свідчить про не лише суперечливі, а й позитивні тенденції. Після скорочення експорту продукції АПК за 2012–2015 рр. майже на 19 % спостерігається його нарощування у наступні роки (на 5 % та 11 % у I півріччі ц. р.). Водночас експорт продукції АПК до Російської Федерації за останні шість (2011–2016) років впав більше ніж у 20 разів, але до Європейського Союзу набув з 2016 р. позитивного тренду (приріст відповідно 2 % та 13 % у I півріччі ц. р.). Оскільки це не компенсує обвальне скорочення експорту до Російської Федерації, то постала гостра проблема – сприяти росту імпорту країнами Європи, Азії та Африки.

За даними Держпродспоживслужби України, у 2017 р. 287 підприємств, які перебувають у сфері управління Мінагропроду України, отримали право експортувати свою продукцію на ринки ЄС [8]. Серед них 180 підприємств, що виробляли продукцію нетваринного походження, а 107 – харчову продукцію тваринного походження. Отже, з початку 2016 р. чисельність вітчизняних виробників

продукції АПК, які отримали ліцензію на її експорт до країн-членів ЄС, зросла на чверть (на 61 од., з них виробляли продукцію тваринного походження – 28 од.).

Таблиця 1

Динаміка експорту товарів Україною за 2010–2016 рр. (млн. дол. США)

Назва показника	Досліджувані роки							2016 р. до 2011 р., %, в.п.
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	за I пів-річчя 2017	
Експорт товарів, усього	63394,2	68830,4	63320,7	53901,7	38127,1	36362,8	20651,9	57,4
У т.ч. продукція АПК*	12972,6	18041,2	17079,9	16825,6	14677,8	15406,2	8750,8	118,8
частка продукції АПК, %	20,4	26,2	26,9	31,2	38,5	42,4	42,4	+22,0
продукція АПК до ЄС	3340,8	5047,7	4607,4	4906,9	4155,7	4236,1	2774,2	126,8
продукція АПК до РФ	2025,0	2006,8	1375,0	911,2	276,5	94,5	55,0	4,7
частка ЄС у продукції АПК, %	25,8	28,0	27,0	29,2	28,3	27,5	31,7	+1,7
частка РФ у продукції АПК, %	15,6	11,1	8,0	5,4	1,9	0,6	0,6	-15,0

Умовні позначення:

«*» – продукція АПК включає, зокрема: I. Живі тварини; продукти тваринного походження; II. Продукти рослинного походження; III. Жири та олії тваринного або рослинного походження; IV. Готові харчові продукти; VIII. Шкури необроблені; шкіра вичищена.

Джерело: *Зовнішня торгівля України: статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2013. С. 36–40; Зовнішня торгівля України: статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2016. С. 31–34; Співробітництво між Україною та країнами ЄС у 2011 р.: статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2012. С. 24–26, 28; Співробітництво між Україною та країнами ЄС у 2016 р.: статистичний збірник. Державна служба статистики України. Київ, 2017. С. 28–33; Статистичні дані Державної служби статистики України за 2017 р. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. С. 182–188.*

Таким чином, враховуючи високий рівень європейських вимог до харчової продукції, яку країни-члени ЄС матимуть потенційне право імпортувати з України, логічним є висновок про те, що впровадження НАССР на переробно-харчових підприємствах є однією (але не єдиною) із ключових вимог, виконання якої стане підставою для їхнього включення до списку імпортерів. Збільшення кола імпортерів продукції АПК до ЄС прямо впливатиме на нарощування обсягів експорту з України й до країн тих регіонів світу, які визнають ефективність європейської моделі харчової безпеки. Через призму дотримання вимог цього положення проаналізуємо ситуацію в аграрному секторі економіки України.

З цією метою за основу угруповання суб'єктів господарювання приймемо визначені законом України з харчової безпеки календарні строки впровадження НАССР підприємствами переробно-харчової промисловості, з урахуванням їх продуктової спеціалізації, а також розмірів потужностей [9]:

– група А) потужності, що провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких є неперероблені інгредієнти тваринного походження (м'ясні, рибні, молочні), (група А, крім малих потужностей) – до 20.09.2017 р. Включає 0,7 тис. підприємств, і на 410 з них (на початок 2017 р.) вже використовуються або впроваджуються системи менеджменту безпечності (їх частка перевищує половину);

– група Б) потужності, що провадять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких відсутні неперероблені інгредієнти тваринного походження (група Б – крім малих потужностей та підприємств, що входять до групи А) – до 20.09.2018 р. Включає 1,5 тис. підприємств, і на 569 з них вже використовуються або впроваджуються системи менеджменту безпечності (їх частка перевищує третину);

– група В) малі потужності – до 20.09.2019 р. Кількість малих підприємств (МП) включає $(5,5 - (0,7 + 1,5)) = 3,3$ тис. (юридичних осіб підприємців і фізичних осіб підприємців). Малі потужності поділяються на дві підгрупи за такими параметрами:

– потужності, які постачають харчові продукти кінцевому споживачу, мають не більше ніж десять осіб робочого персоналу, займають площу не більше ніж 400 м²;

– потужності, які не постачають харчові продукти кінцевому споживачу та мають не більше ніж п'ять осіб робочого персоналу.

З числа зареєстрованих малих підприємств відповідають наведеним вимогам до малих потужностей орієнтовно близько половини малих підприємницьких структур у переробно-харчовій промисловості.

Стан щодо впровадження НАССР: з одного боку, закінчується перехідний період (3–5 років з 2014 р.) впровадження переробно-харчовими підприємствами вимог нормативних документів; з другого, з квітня 2018 р. набуває чинності закон України про державний контроль, згідно з ним [10, ст. 18] заходи державного контролю будуть здійснюватися без попередження (повідомлення) оператора ринку; з третього, реальна ситуація із впровадженням НАССР стане зрозумілою лише після проведення моніторингу на початку 2018 р.; з четвертого, менталітет операторів ринку, які працюють на внутрішній ринок, залишився на рівні «може якось пронесе». Динаміку змін, що вже відбулися, та оцінку реального стану в переробно-харчовій промисловості наведено в табл. 2.

Комплекс чинників, що опосередковують перехід підприємств аграрного сектора на дотримання законодавчих вимог, створюють низку нових проблем: з одного боку, – загострюють ситуацію, а іншого, – вимагають її невідкладного вирішення. Результатом їх дії може стати породження низки глобальних для аграрного сектора викликів або ж, при накладанні інших негативних трендів, повторення кризового інерціювання з відповідними наслідками.

Таблиця 2

Динаміка трансформаційних поступів переробно-харчової промисловості України*

Найменування показників (Н/п)	Одиниця виміру	Досліджувані роки						
		2000	2005	2010	2013	2014**	2015**	2016**
1. Кількість великих і середніх (В + С) підприємств	одиниць	2488	2607	1358	1215	1051	1016	н/д
2. Основні засоби (ОЗ) (у поточних цінах)	млрд. грн.	21,5	44,9	92,0	116,8	125,7	155,5	н/д
3. Зношеність ОЗ	%	42,2	50,4	45,7	48,5	47,2	51,3	н/д
4. Кількість малих підприємств (МП)	одиниць	6368	5975	5193	5192	4477	4486	н/д
5. Усього підприємств	одиниць	8866	8582	6551	6407	5528	5502	н/д
6. Кількість підприємств, де впроваджені системи управління безпечністю	одиниць	н/д	340 (2008р.)	511	636	752	856	979
7. Капітальні інвестиції	млрд. грн.	1,8	6,4	8,3	16,2	14,7	12,7	н/д
8. Прямі іноземні інвестиції	млн. дол.	807,8	1171,6	1858,7	3287,2	2706,4	2426,0	н/д

Умовні позначення:

«*» – складено і розраховано за даними Державної служби статистики України за відповідні роки;

«**» – без підприємств, що розташовані в АР Крим, та на території в зоні АТО, непідконтрольній Україні.

Основні з них можуть спровокувати аграрну кризу (падіння показників виробництва понад півроку підряд), для виходу з якої необхідно буде провести повне перезавантаження економічної системи з відчутними втратами для усього українського соціуму. Що ж стосується суб'єктів господарювання (тобто, на мікрорівні), то для них визначальною виступає вимога дотримання календарних строків впровадження НАССР (або за недоцільності НАССР – постійно діючих процедур), у процесі реалізації якої будуть вирішуватися й інші питання згідно з конкретною сферою відповідальності кожного з них. Впровадження НАССР чи постійно діючих процедур, що базуються на принципах НАССР, охоплюють такий спектр практичних рішень, а саме:

– розроблення із залученням спеціалізованих сертифікаційних організацій, впровадження та сертифікації НАССР;

– розроблення і реалізація програми впровадження окремих елементів або НАССР загалом власними силами та локалізації (визнання) її за участю інспекторів Держпродспоживслужби. Підготовленість підприємства до впровадження НАССР перевіряється на основі встановлення відповідності мінімальним вимогам базових програм [11];

– розроблення та застосування постійно діючих процедур за спрощеним підходом [12, пп. 4.1–4.5], тобто пропорційно імовірному ризику (на тих потужностях, де не здійснюються підготовка, обробка чи переробка харчових продуктів), заснованих на принципах НАССР;

– підготовленість господарств первинного виробництва (сільське, лісове, рибне господарство) щодо дотримання санітарно-гігієнічних вимог [7, ст. 20–22, 40–51] перевіряється на основі встановлення відповідності мінімальним вимогам базових програм [13].

Ще у 2011 р. вітчизняні науковці вказували, що перехід до норм ЄС на законодавчому рівні і на рівні підприємницьких структур може тривати до 10 років, але має бути поступовим і спланованим на кожному етапі. Удосконалення законодавчої бази має ґрунтуватись на вітчизняних досягненнях із урахуванням досвіду системи контролю якості та безпечності в країнах ЄС. На сьогодні по низці показників якості в Україні більш жорсткі вимоги, ніж в країнах ЄС, що, передусім, захистить вітчизняний ринок від насичення низькоякісною харчовою продукцією. За експертними оцінками науковців, витрати на повне запровадження стандартів ЄС у молочній і м'ясній галузях та у секторі виробництва овочів та фруктів становитимуть понад 1,8 млрд. євро. Водночас, автори не розкривають джерел інвестицій та строки реалізації впровадження стандартів ЄС [2, с. 267].

Отже, необхідно ґрунтовніше проаналізувати ситуацію із законодавчо-нормативною базою та реальною практикою впровадження НАССР, вимог інших нормативних документів в аграрному секторі економіки України і, передовсім, у переробно-харчовій промисловості. Це спонукатиме до розроблення більш обґрунтованих пропозицій, ефективних інструментів та залучення необхідних ресурсів для їх реалізації. І саме зараз необхідно звернути увагу на такі обставини, зокрема:

– з моменту завершення підготовки проекту УА до підписання між Україною та ЄС (листопад 2013 р.) і дотепер пройшло майже чотири роки, які можна вважати початком перехідного періоду, що розпочнеться, згідно з прийнятою практикою, після набуття чинності зазначеною Угодою у повному обсязі, орієнтовно лише восени 2017 р.;

– затяжні періоди набуття практичної чинності законодавчими актами: з одного боку, стали виправданням слабкої реакції підприємців на вимоги нових нормативних документів (законів України, технічних регламентів, стандартів, кодексів ustalеної практики); з другого, сприяли більш ефективному використанню залишкового виробничого потенціалу агровиробників, і тому є підстави оцінити позитивно; з третього, дозволяли більшому числу суб'єктів господарювання самостійно включитися в процеси інноваційно-технологічної модернізації виробничого потенціалу та впровадження постійно діючих процедур; а з четвертого, відчувається відсутність практичних кроків щодо припинення діяльності тих підприємств, які постачають на внутрішній ринок неякісну продукцію;

– важливим індикатором реального стану виробничого потенціалу підприємства виступає показник зношення основних засобів (табл. 2). Це стосується лише великих та середніх суб'єктів господарювання, а малі підприємства перед органами державної статистики не звітують з цього показника. Високий коефіцієнт зношеності свідчить про накопичення застарілих та повністю проамортизованих основних засобів, що спотворює реальний стан використовуваної (активної) частини виробничого потенціалу підприємств;

– вітчизняна статистика не відстежує реальні зрушення серед товаровиробників стосовно їх підготовленості до впровадження постійно діючих процедур та використання НАССР (моніторинг проводиться раз на рік лише у харчовій промисловості) і ще менше статистичної інформації стосовно господарств первинного виробництва. Зазначимо, що згідно даних Держпродспоживслужби станом на 22.08.2017 р. до Державного реєстру потужностей внесено 163 тис. операторів ринку, видано понад 7,8 тис. експлуатаційних дозволів. Його отримують оператори ринку, що провадять діяльність, пов'язану з виробництвом та/або зберіганням харчових продуктів тваринного походження [9, ст. 23]. На початок 2016 р. кількість операторів ринку, що займаються виробництвом харчової продукції тваринного походження (м'ясних, рибних, молочних), становила 1335 підприємств [14, с. 116], включаючи малі підприємницькі структури;

– у структурі малих підприємств виділяються дві підгрупи: 1) МП (без мікропідприємств; зайнятих 11–49 осіб) з середнім числом 21 працівник та мікропідприємства (зайнятих 10 і менше працівників) середнім числом менше 3 осіб на одну малу підприємницьку структуру. При накладанні параметрів малих потужностей на малі підприємства виникає ситуація, що частина МП залишається поза малими потужностями і це було враховано вище і необхідно враховувати при подальших розрахунках. Однак конкретні значення показників можна встановити лише при проведенні суцільних або вибіркового обстежень МП.

Розкриємо особливості системи НАССР і кожної окремої процедури, що базуються на підходах та принципах НАССР, впровадження яких сприятиме підвищенню безпечності харчової продукції, що випускається підприємствами переробно-харчової промисловості й поступає на зовнішні та внутрішні ринки. Наведемо характеристики постійно діючих процедур, а також визначимо коло суб'єктів підприємницької діяльності, для яких вони найбільшою мірою підходять і мають бути застосовані:

– **НАССР** – оператори ринку, що здійснюють підготовку, обробку чи переробку харчових продуктів, зобов'язані розробляти, впроваджувати та застосовувати процедури, засновані на використанні в повному обсязі принципів системи НАССР. Вона є запобіжним інструментом і дозволяє контролювати усі небезпечні фактори, що можуть бути у харчовому продукті, але не стосується його якості. Оператори ринку в разі порушення вимог законодавства про безпечність та окремі показники якості харчових продуктів несуть відповідальність в межах діяльності, яку вони здійснюють, тобто залежно від місця в харчовому ланцюзі. Ця вимога закріплена законом України з харчової безпеки, однак її практична реалізація тісно пов'язана з рівнем безпечності конкретної харчової продукції, технологічного процесу її виробництва, особливостями розміщення, технічного стану та специфіки функціонування певних видів потужностей. На принципах системи НАССР розроблені національні стандарти ДСТУ 4161-2003 «Система управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги» та ДСТУ ISO 22000:2007 «Система управління безпечністю харчових продуктів. Вимоги до будь-яких організацій харчового ланцюга» та низка міжнародних стандартів. Впровадження НАССР засвідчується сертифікатом на її відповідність вимогам національного стандарту (ДСТУ 4161-2003 чи ДСТУ ISO 22000:2007) або ж, після перевірки інспектором Держпродспоживслужби, актом на відповідність нормативному документу (конкретному стандарту або ж Вимогам [12, пп. 3.1–3.4]);

– **Програми-передумови системи НАССР** – їх застосування передбачає розробку та впровадження операторами ринку процедур для підтримання гігієни у всьому харчовому ланцюзі, які необхідні для виробництва та постачання безпечних харчових продуктів для споживання людиною, а також правила поведінки з харчовими продуктами. Перевірка підприємств на відповідність мінімальним вимогам програм-передумов [11] (або базових програм – БПр) проводиться при виникненні сумнівів стосовно його підготовленості до впровадження НАССР. Отже БПр повинні бути самостійно розроблені, задокументовані і повністю впроваджені операторами ринку перед застосуванням НАССР. Сфера застосування БПр повинна охоплювати усі потенційні загрози безпечності. З метою детальнішого освоєння операторами ринку мінімальних вимог та їх запровадження у виробництво доцільно орієнтуватись на мінімальні вимоги типових базових програм [11];

– **Спрощений підхід системи НАССР** – оператори ринку можуть розробляти, впроваджувати та ефективно застосовувати процедури за спрощеним підходом, які повинні бути пропорційними ризику. При визначенні можливості застосування спрощеного підходу до процедур враховуються небезпечні фактори, пов'язані з технологічним процесом та вироблюваним продуктом, ймовірність їх впливу на безпечність кінцевих харчових продуктів. Контроль за небезпечними факторами забезпечується спрощеними еквівалентними заходами, які є ефективними у застосуванні процедур, що засновані на принципах НАССР. На потужностях з незначним ступенем ризику (не здійснюються підготовка, обробка чи переробка харчових продуктів) небезпечні фактори контролюються за допомогою БПр. При цьому є достатнім застосування першого принципу системи НАССР «Аналіз небезпечних факторів» і дозволяється не використовувати інші її принципи. До таких потужностей можуть належати (перелік не є вичерпним):

– рухомі та/або тимчасові потужності (палатки, кіоски, прилавки, рухомі транспортні засоби для торгівлі);

– потужності, що здійснюють приготування та продаж напоїв (бари, кав'ярні тощо);

– потужності, що здійснюють прості технологічні операції з підготовки харчових продуктів (наприклад, нарізання), за умови забезпечення програмами-передумовами належного проведення таких операцій;

– потужності, що транспортують чи зберігають попередньо запаковані харчові продукти або продукти, які не псуються швидко (довготривалого зберігання) [12, пп. 4.1–4.5];

– **Настанови з належних практик** – це простий та ефективний спосіб подолання труднощів при впровадженні постійно діючих процедур НАССР операторами ринку, до яких можна застосувати спрощений підхід. Їх використання має допомагати операторам ринку контролювати небезпечні фактори виробництва і відповідати вимогам законодавства. Настанови розробляються представниками тих секторів харчової промисловості, де потужності мають проблеми з впровадженням процедур сис-

теми НАССР. Органи державного контролю (нагляду) сприяють розробці таких настанов, а за необхідності надають необхідну методичну допомогу. Настанови з кращих практик виробництва можуть бути розроблені для таких потужностей:

- заклади громадського харчування, у тому числі у транспортних засобах (літаки, поїзди, судна);
- заклади громадського харчування, які отримують готові харчові продукти від інших операторів ринку;
- потужності, що здійснюють випічку і виготовлення солодошів;
- заклади, що здійснюють зберігання, транспортування, перепакування без порушення цілісності споживчої упаковки;
- заклади роздрібної торгівлі (магазини, де проводиться обвалювання, нарізання м'яса тощо) [12, пп. 4.8–4.10].

З урахуванням вище викладених фактів, тенденцій та потенційних змін в переробно-харчовій промисловості проведено розподіл підприємств між окремими групами потужностей згідно доцільності впровадження постійно діючих процедур, зокрема: НАССР – 1430 потужностей, БПр НАССР – 1200 од., СП НАССР – 1330 од., ННП – 1800 од. Такий розподіл проведено з використанням неповного обсягу статистичних даних, і тому його виправдано сприймати як орієнтовний, а до того ж – окремі з потужностей враховуються двічі. Але для подальших наукових розвідок це не має принципового значення: основна увага буде приділена пошуку джерел фінансових ресурсів й запровадженню дієвих інструментів, із використанням яких оператори ринку, що зацікавлені в продовженні виробничої діяльності, зможуть забезпечити виконання цієї вимоги.

Отже, доцільно узагальнити і прийняти за основу наступні вихідні дані:

- чотири типи постійно діючих процедур (НАССР, БПр, СП, ННП);
- чотири варіанти робіт для впровадження постійно діючих процедур: 1) розробка, впровадження і сертифікація НАССР спеціалізованими організаціями; 2) розробка і впровадження НАССР власними силами та його локалізація (встановлення відповідності вимогам стандартів) органами Держпродспоживслужби; 3) інноваційно-технологічна модернізація техніко-технологічної бази операторів ринку (із залученням спеціалізованих організацій); 4) реалізація заходів (власними силами) по приведенню діючих потужностей у відповідність до мінімальних вимог БПр (СП; НПП).

Обсяги інвестицій, які необхідно буде залучити у модернізацію переробно-харчового виробництва з метою його приведення у відповідність із вимогами НАССР (БПр; СП; НПП), оцінюються залежно від реальної конфігурації різнопланових й суперечливих обставин, зокрема: доцільності проведення модернізації виробництва залежно від його технічного стану (зношеність основних засобів, технологічний рівень, кваліфікація персоналу, забезпеченість сировиною, сприйнятливість до впровадження інновацій тощо), оптимальних строків проведення модернізації та можливості їх дотримання, доцільності організації виробництва інноваційних видів продукції та її реалізації на внутрішньому й зовнішньому ринках та ін.

Лінія розмежування щодо обсягів витрат проходить між модернізацією виробництва із залученням спеціалізованих будівельно-монтажних і пуско-налагоджувальних організацій (варіант максі) та розроблення і реалізації низки (комплексу) відповідних робіт та впровадження необхідних процедур із метою забезпечення їх дотримання з урахуванням специфіки конкретного виробництва (варіант міні). У першому випадку до такого, як правило, вдаються економічно самостійні оператори ринку або ж ті, які планують у близькій перспективі претендувати на місцеве чи регіональне лідерство. З цією метою вони проводять активний пошук технологічних інновацій, впровадження яких забезпечить реалізацію поставлених і короткострокових (поточних) і довгострокових (стратегічних) цілей. Водночас у другому – оператори ринку, які прагнуть з мінімальними витратами забезпечити виконання ключового положення закону України з харчової безпеки та продовжити свою діяльність з орієнтацією на внутрішній ринок. При цьому масштаби потреби в інвестиціях можуть відрізнятись на один-два і навіть три порядки. Йдеться про десятки і тисячі і навіть мільйони гривень капітальних фінансових інвестицій, у першому випадку, і про тисячі і десятки тисяч гривень – у другому. Дуже близькі календарні строки виконання зазначених положень вищезгаданого закону України вимагають від тих операторів ринку, які ще не вирішили цієї проблеми, оперативності щодо оцінювання стану підготовленості переробно-харчового виробництва до впровадження НАССР, розроблення комплексу необхідних для цього заходів та їх практичної реалізації.

На нашу думку, недоцільно оцінювати загальний обсяг інвестицій, необхідних для забезпечення підготовки переробно-харчових потужностей до впровадження НАССР, а також наведеного спектру постійно діючих процедур і для цього є важливі підстави. Ключові серед них такі:

– основні учасники зовнішньоекономічної діяльності вже тривалий час утримують свої потужності на рівні тих вимог, що висувуються в ЄС до виробників харчової продукції, і тому для них законодавчо встановлені вітчизняні вимоги практичного значення не відіграють;

– частина діючих потужностей має дуже зношені основні засоби, які не підлягають навіть частковій модернізації, і тому припинення виробничої діяльності таких операторів ринку є підстави визнати позитивним актом;

– частина малих підприємств і переважна частина мікропідприємств проводять діяльність, що стосується підготовчих, обслуговуючих, логістичних та інших процесів (тобто не відносяться до основного виробництва) і тому не потребують обов'язкового впровадження постійно діючих процедур або ж не підпадають у сферу їхньої відповідальності;

– рішення про проведення аудиту щодо підготовленості потужностей до впровадження НАССР кожен оператор ринку приймає самостійно. Уже на цьому етапі планується, коли та в яких масштабах необхідно буде реалізувати заходи з приведення діючих потужностей до мінімальних вимог БПр, а також із залученням яких ресурсів та виконавців їх можна буде реалізувати в обмежені строки;

– існують можливості для групи А (проводять діяльність з харчовими продуктами, у складі яких є необроблені інгредієнти тваринного походження). Держпродспоживслужба започатковує виконувати покладені на неї функції та повноваження у повному обсязі з квітня (дати набуття чинності законом України [10]), а стан впровадження НАССР буде оцінено на початку 2018 р. Для операторів ринку, які зацікавлені в продовженні власної діяльності, ще є можливість впровадити НАССР або постійно діючі процедури.

Водночас як забезпечити державну підтримку тим операторам ринку, які прагнуть вивести потужності на рівень вимог закону України [7]? Для цього доречно звернутись до досвіду країн з розвинутою економікою, а також Центральної і Східної Європи, які у 1990–2000-ні рр. проводили модернізацію економік з метою підготовки до вступу в ЄС.

Вивчення, аналіз та узагальнення їх досвіду з питань побудови системи фінансово-кредитної підтримки підприємництва дали нам підставу визначити та виділити ряд типових форм, методів і механізмів, які могли б бути використані у вітчизняній практиці для сприяння розвитку підприємництва [15, с. 92]. До основних із них відносяться:

– пільгове кредитування суб'єктів підприємництва, зокрема із використанням лізингової форми;

– цільові субсидії з боку держави;

– запоруки перед кредитними установами, зокрема тими, що функціонують у формі комерційних банків в отриманні реципієнтом (визначеної агроінституційною одиницею) цільового кредиту;

– державне формально-інституційне стимулювання проактивного типу банківських установ, які працюють з мікро-інституційними агроодиницями;

– залучення недержавних фінансово-кредитних і господарських установ до надання ресурсної, зокрема фінансової, техніко-технологічної, інформаційно-консалтингової допомоги агропідприємству.

Щодо постсоціалістичних країн Європи, то для започаткування та активізації процесів модернізації матеріально-технічної бази підприємств й колективних господарств, технологічного оновлення та впровадження інновацій в продовольчому секторі пільгові інвестиційні кредити, цільові субсидії та податкові преференції надавались лише тим суб'єктам господарювання, які подали кваліфікований бізнес-план реструктуризації власного виробництва з метою його приведення у відповідність із європейськими вимогами. Важливу роль в інвестуванні процесів модернізації відіграли також міжнародна технічна допомога та спеціалізовані фонди ЄС, до яких отримали доступ підприємці з країн-кандидатів у члени Співтовариства. Отже, цей досвід інвестиційної підтримки операторів ринку необхідно не лише взяти до уваги, але й адаптувати до українських реалій з метою практичного застосування.

Однак, як показала практика 1990 – першої половини 2000-их років, унаслідок техніко-технологічної застарілості виробничої бази, великої роздробленості аграрних підприємницьких структур, неможливості їх приведення у відповідність до європейських вимог без вкладання значних інвестицій та проведення організаційно-правових змін, процеси реструктуризації та структурної трансформації супроводжувалися масовим закриттям дрібних підприємств, значними втратами виробничо-

го потенціалу в усіх галузях аграрного сектора і навіть повної ліквідації окремих з них. Отже, щоб зменшити прямі втрати та відстрочені негативні наслідки від переходу підприємств і господарств до дотримання нормативних вимог, що ще з середини 2000-их років стали обов'язковою нормою в країнах-членах ЄС, необхідно, крім інвестиційної підтримки операторів ринку, що планують впроваджувати НАССР та постійно діючі процедури у виробництво, ще й передбачити ефективні заходи, реалізація яких сприятиме пом'якшенню чи унеможливленню їх (втрат і наслідків) настання від цього. Враховуючи, що виробництво харчової продукції бере свій початок з постачання на переробні потужності сільськогосподарської сировини, то буде доцільно розкрити структуру господарств за видами вирощуваної ними продукції [9, с. 95], а саме:

– оператори ринку – виробники продукції (сировини) тваринного походження, – усього 4335 господарств, з них: а) тваринництво – 2426 господарств; б) змішане сільське господарство – 1028 господарств; в) рибне господарство – 881 господарство;

– оператори ринку – виробники продукції (сировини) рослинного походження – 40136 господарств.

Вкажемо, що господарства первинного виробництва також поступово приводять власні потужності до нормативних вимог. Зокрема, серед сільськогосподарських виробників, за експертними оцінками, налічується до 2–3 % аграрних підприємств (до 1,1–1,5 тис.), що запровадили постійно діючі процедури, засновані на принципах Системи управління безпекою харчових продуктів (НАССР), або ж проводили аудит на відповідність виробництва мінімальним вимогам базових програм [5, с. 345–346].

Підготовленість господарств первинного виробництва щодо дотримання санітарно-гігієнічних вимог [7, ст. 20–22, 40–51] перевіряється на основі встановлення відповідності мінімальним вимогам базових програм [13]. Однак чіткої вказівки стосовно обов'язкового характеру цієї норми в згаданому законі немає. Але така ситуація носить тимчасовий характер, оскільки основна увага зараз привернута до операторів ринку, що зайняті виробництвом та/або обігом харчових продуктів. Реальне просування по шляху впровадження НАССР на переробно-харчових підприємствах логічно буде наштовхуватись на необхідність приведення до таких же вимог і виробників продовольчої сировини. Тому необхідно враховувати наявність агропродовольчих ланцюгів, в яких і аграрні господарства, і переробно-харчові підприємства займають належне їм місце і несуть відповідальність за безпеку харчової продукції (або харчової сировини) у межах їх власної відповідальності. Отже, забезпечити безпеку харчової продукції можна лише тоді, коли і харчова сировина буде відповідати зазначеній вимозі, тобто вхідні ресурси за показниками безпеки і якості мають бути не нижче, ніж кінцева харчова продукція.

Водночас в умовах короткого часового відрізка (до початку 2020-их рр.) доцільно сконцентрувати зусилля на впровадженні НАССР, а також на мінімізації негативних наслідків, що можуть при цьому виникнути. Згадана проблема вже піднімалася у науковій літературі [5, с. 213–214], а тому із урахуванням викладених результатів, але з поправкою на нинішні реалії, сформуємо авторські підходи до її вирішення. Ключові серед них:

– доцільне проведення аудиту підприємств переробно-харчової промисловості та господарств первинного виробництва, які специфікою виробничої діяльності найбільшою мірою ризикорієнтовані. Йдеться про виробництво продуктів тваринного походження, а тому аудит повинен проводитися із урахуванням включення господарств і підприємств в агропродовольчі ланцюги: м'ясо-, рибо- та молокопродуктові. Аудит проводиться на відповідність мінімальним вимогам БПр, які охоплюють увесь агропродовольчий ланцюг [11; 12; 13]. Його можуть проводити як представники спеціалізованих організацій, так і спеціалісти, що зайняті в основному виробництві операторів ринку, та з використанням відповідних нормативних матеріалів (законів України, технічних регламентів, національних стандартів, програм-передумов та Вимог, розроблених Мінагропродом України). Це дозволить встановити реальний стан їх відповідності мінімальним вимогам БПр і на їх основі сформувати комплекс відповідних заходів або ж розробити міні-проекти з модернізації переробно-харчового та сільськогосподарського виробництва, які необхідно буде реалізувати з метою уможливлення вирощування безпечної продовольчої сировини та виробництва безпечних кінцевих харчових продуктів тваринного походження;

– розширення участі господарств первинного виробництва на умовах дотримання мінімальних вимог БПр у створенні агропродовольчих ланцюжків спільно з операторами харчового і кормового бізнесу з метою їх забезпечення безпечною та якісною сільськогосподарською сировиною. Це ключова вимога, якої необхідно обов'язково дотримуватись при формуванні агропродовольчих ланцюжків із

підвищеною доданою вартістю на основі впровадження технологічних, організаційних, соціальних, логістичних та інших інновацій в усьому виробничому процесі за принципом «від ферми до виделки»;

– відкриття кредитних ліній у комерційних банках під гарантії держави для фінансування міні-проектів чи комплексу заходів практичного характеру, реалізація яких сприятиме приведенню у відповідність з мінімальними вимогами БПр виробничо-технологічної бази тих підприємств і господарств аграрного сектора економіки, де під час проведення аудиту виявили низку порушень, невідповідностей та диспропорцій;

– реальна підтримка стратегічних для забезпечення продовольчої безпеки України, але занепалих галузей сільського господарства. З цією метою необхідно забезпечити розроблення цільових програм модернізації матеріально-технічної бази та її технологічного оснащення, інноваційно-генетичного оновлення біологічних ресурсів і надання державою відповідних преференцій тим інвесторам, що будуть приймати безпосередню участь в їх успішній реалізації.

Висновки. Проведені дослідження показали, що розпочалася практична робота по реалізації основних положень закону України з харчової безпеки, однак які конкретні результати вже отримані – стане відомо лише на початку 2018 р. Враховуючи надзвичайну актуальність вказаної проблеми, було б доцільно проводити обстеження підприємств і господарств аграрного сектора двічі на рік з метою об'єктивної оцінки ситуації та вчасного вжиття превентивних антикризових регуляторних заходів. На основі отриманих результатів необхідно розробляти комплекс заходів та/або міні-проектів, реалізація яких сприятиме більш ґрунтовному та всебічному впровадженню законодавчо-нормативних вимог у виробничу діяльність агроінституційних одиниць. Це сприятиме локалізації кризових викликів, що можуть постати перед аграрним сектором економіки, та забезпеченню сталого сільського розвитку.

Список використаної літератури

1. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. 2125 с.
2. Саблук П. Т., Білорус О. Г., Власов В. І. Глобалізація і продовольство. Київ: ННЦ ІАЕ, 2011. 631 с.
3. Віткін Л. М. Сучасна система технічного регулювання: теорія і практика: монографія. Київ: Університет економіки та права «КРОК», 2011. 494 с.
4. Ібатулінін М. І. Короткострокові та довгострокові виклики при гармонізації національного законодавства із нормами ЄС в сфері харчової промисловості. *Інноваційна економіка*. 2014. № 4. С. 63–67.
5. Крисанов Д. Ф. Інтеграція агрохарчового сектора України в єдиний нормативний простір Європейського Союзу: монографія. НАН України. ДУ «Ін-т екон. та прогноз. НАН України». Київ, 2016. 368 с. URL: <http://ief.org.ua/docs/mg/275.pdf>
6. Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо харчових продуктів» від 22.07.2014 р. № 1602-УІІ. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1602-18>
7. Закон України «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» від 23.12.1997 р. № 771/97-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/1602-18>
8. Право експорту продукції до ЄС отримало підприємство з виробництва молокопродуктів. URL: <http://www.consumer.gov.ua/News/>
9. Діяльність суб'єктів великого, середнього, малого та мікропідприємництва. 2015. Київ, 2016. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>. С. 182–188.
10. Закон України «Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин» від 18.05.2017 р. № 2042-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2042-19/page5>
11. ISO/TS 22002-1:2009 Програма обов'язкових попередніх заходів із забезпечення безпечності харчових продуктів. Частина 1. Виробництво харчових продуктів.
12. Вимоги щодо розробки, впровадження та застосування постійно діючих процедур, заснованих на принципах Системи управління безпечністю харчових продуктів (HACCP). URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1704-12>
13. ISO/TS 22002-3:2011 Програма обов'язкових попередніх заходів із забезпечення безпечності харчових продуктів. Ч. 3. Виробництво сільськогосподарської продукції.
14. Діяльність суб'єктів господарювання. 2015. Київ, 2016. URL: <http://www.ukrstat.gov.ua>
15. Кічук Н. В. Економічні методи стимулювання підприємницької діяльності в сфері харчової промисловості України. *Вісник соціально-економічних досліджень*. 2013. Вип. 1 (48). URL: dspace.oneu.edu.ua/.../Кічук%20Н.В.%20Економічні%20м

S. V. Petrukha

**HARMONIZATION OF TECHNICAL REGULATION SYSTEM
FOR UKRAINIAN AGRICULTURAL SECTOR IN THE CONTEXT
OF CRISIS CHALLENGES LOCALIZATION AND SUSTAINABLE RURAL DEVELOPMENT**

Amid intensified European integration processes in the national economy's agricultural sector, in particular the harmonization of technical regulation of agricultural products in terms of compliance with regulatory requirements and time bands for the implementation of methodological foundations of the world-renowned hazard analysis and critical control points (HACCP) by agro-industrial entities, the reform of agricultural sector and its individual production chains to extend agrifood value-added chains and shape a "Made and Grown in Ukraine" brand image among European consumers is high on the agenda. A delay against the ongoing reform of agrarian sector and its raw materials integration into the European food markets with Ukrainian food producers gradually entering its narrow segments and mono-product niches will result in crisis inertia at agrarian economy regulatory levels, further contributing to the contouring of agrarian crisis.

In this context, the author has classified challenges, threats and risks of emergence, exacerbation and inertia of agrarian crisis, as well as signs of institutional uncertainty and regulatory inability to ensure the sector's sustainable development using representative array of statistical and regulatory data (mindful of product specialization and capacity of food market operators, in particular food industry and primary production enterprises). It should be noted that active phase of implementation of the basic statutory requirements to ensure the European-level food safety has recently been given fresh impetus in Ukraine. However, tangible results will be available only in early 2018. Given the extremely pressing nature of this issue and the need to level down the existing information asymmetry in monitoring environment of technical regulation's harmonization, it would be expedient to conduct pilot nationwide and, where necessary, local or field-specific surveys of Ukraine's agrarian sector at least semi-annually. This in turn will provide the regulatory system's institutional environment with the relevant information necessary to timely take crisis prevention measures to ensure targeted correction of the system and get it back on the path of sustainable and inclusive development.

Keywords: *agricultural crisis, technical regulation, introduction of HACCP, food industry, primary production.*