

АНАЛІЗ РЕГУЛЯТОРНОГО ВПЛИВУ
проектів наказів Міністерства аграрної політики та продовольства
України щодо затвердження методів відбору зразків для визначення
максимально допустимих рівнів певних забруднюючих речовин,
залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження
та мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю

I. Визначення проблеми, яку передбачається розв'язати шляхом державного регулювання

Даний аналіз регуляторного впливу підготовлено для трьох проектів наказів Мінагрополітики (далі – проекти наказів) щодо Методів відбору зразків, а саме:

проекту наказу Мінагрополітики "Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів певних забруднюючих речовин у харчових продуктах для цілей державного контролю";

проекту наказу Мінагрополітики "Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження для цілей державного контролю";

проекту наказу Мінагрополітики "Про затвердження Методів відбору зразків для визначення максимально допустимих рівнів мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю".

Зазначені проекти наказів розроблені на виконання частини 4 статті 21 Закону України "Про державний контроль за дотриманням законодавства про харчові продукти, корми, побічні продукти тваринного походження, здоров'я та благополуччя тварин", розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 року № 228 "Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціація), зокрема в частині імплементації:

Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 333/2007 від 28 березня 2007 року, яким встановлюються методи відбору зразків та аналізу в рамках офіційного контролю рівнів свинцю, кадмію, ртуті, неорганічного олова, 3-MCPD та бенз(а)пірену у харчових продуктах;

Директиви Європейської Комісії № 2002/63 від 11 липня 2002 року, якою встановлюються на рівні Співтовариства методи відбору зразків в рамках офіційного контролю залишків пестицидів у продуктах рослинного і тваринного походження і якою скасовується директива 79/700/ЄЕС;

Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 401/2006 від 23 лютого 2006 року, яким встановлюються методи відбору зразків та їх дослідження з метою здійснення офіційного контролю за максимально допустимими рівнями мікотоксинів у харчових продуктах.

Відповідно до вимог чинного законодавства відбір зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження, що підлягають державному ветеринарно-санітарному контролю здійснюється відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 14 червня 2002 року №833 "Про затвердження Порядку відбору зразків продукції тваринного, рослинного і біотехнологічного походження для проведення досліджень". Зазначений документ встановлює загальний опис механізму відбору зразків, перелік харчових продуктів, які підлягають державному контролю, а також норми відбору зразків. Поряд із цим, зазначений документ не встановлює загальну процедуру відбору зразків, яка значною мірою може впливати на остаточні результати досліджень (випробувань).

Відповідно до даних, що надані Державним науково-дослідним інститутом з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи у 2017 році державними лабораторіями Держпродспоживслужби проведено:

472649 досліджень (випробувань) на наявність залишкових кількостей токсичних елементів в харчових продуктах;

79880 токсикологічні дослідження (випробування) продукції щодо залишків пестицидів в харчових продуктах;

34773 дослідження (випробування) на наявність мікотоксинів при виробництві харчових продуктів та кормів тощо.

Відсутність методів відбору зразків, що пропонуються проектами наказів, що базуються на нормативно-правових актах ЄС призведе до:

потенційна загроза негативного впливу на остаточні результати досліджень (випробувань) через недостатню репрезентативність та відсутність єдиних підходів при проведенні відбору зразків продукції;

недотримання Україною зобов'язань в рамках Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди про асоціацію, зокрема в частині імплементації заходів державного контролю у сфері санітарних та фітосанітарних заходів (Директива Європейської Комісії № 2002/63 від 11 липня 2002 року, Регламент Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 401/2006 від 23 лютого 2006 року, Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 333/2007 від 28 березня 2007 року);

У свою чергу, порушення Україною зобов'язань в рамках виконання Угоди про асоціації призведе до визнання української системи державного контролю нееквівалентною, а відповідно неефективною. Варто зазначити, що визнання вітчизняної системи державного контролю неефективною з боку європейських партнерів на пряму пов'язане із закриттям ринків збуту для українських виробників харчових продуктів та кормів.

Відповідно до інформації Громадської організації "Економічний дискусійний клуб" основним торговельним партнером України в 2017 році є Європейський Союз, частка якого в українському експорті становить майже 40,5 %, а його обсяги за 2017 рік зросли у 1,3 рази.

Відповідно до даних Державної служби статистики України обсяги експорту вітчизняної сільськогосподарської продукції (групи УКТЗЕД 1-24) склали 5 649 467 000 доларів США, що на 27 % вище за відповідні показники у 2016 році.

Відповідно до вищевказаного, проблема, яку пропонується врегулювати в результаті прийняття регуляторного акта, є важливою і не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів.

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

Групи (підгрупи)	Так	Ні
Громадяни		+
Держава	+	
Суб'єкти господарювання,	+	
у т.ч. суб'єкти малого підприємництва	+	

II. Цілі державного регулювання

Цілями державного регулювання є виконання Україною міжнародних зобов'язань та забезпечення належного державного контролю за дотриманням операторами ринку законодавства про харчові продукти, корми, здоров'я та благополуччя тварин, а також законодавства про побічні продукти тваринного походження під час ввезення (пересилання) таких побічних продуктів на митну територію України.

III. Визначення та оцінка альтернативних способів досягнення встановлених цілей

1. Визначення альтернативних способів

Як альтернативу до запропонованого регулювання можна розглянути так званий "status quo", тобто збереження чинного регулювання зазначених питань.

Вид альтернативи	Опис альтернативи
Альтернатива 1	Збереження чинного регулювання зазначених питань "status quo"
Альтернатива 2	Погодження та затвердження проектів наказів

2. Оцінка вибраних альтернативних способів досягнення цілей

Оцінка впливу на сферу інтересів держави

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Прямі вигоди відсутні	<p>1) Потенційна небезпека обігу продукції результати досліджень (випробувань) якої є необ'єктивними внаслідок недостатньої репрезентативності та відсутності єдиних підходів при проведенні відбору зразків продукції;</p> <p>2) Загроза закриття ринків збуту торговельних партнерів внаслідок невиконання Україною міжнародних зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію і визнання української системи державного контролю неефективною (нееквівалентною). Закриття ринку ЄС тільки для готових харчових продуктів тваринного походження призведе до втрати у 152 535 609 000 гривень (обрахунки для обсягів експорту української продукції для 1 – 24 груп УТКЗЕД у 2017 році).</p>
Альтернатива 2	<p>1) Зниження загроз обігу продукції результати досліджень (випробувань) якої є необ'єктивними внаслідок недостатньої репрезентативності та техніки відбору зразків відповідної продукції</p> <p>2) Виконання Україною зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію, а також вимог чинного національного законодавства та, як наслідок, диверсифікація ринків збуту української</p>	<p>1) Реалізація проектів наказів потребує додаткових фінансових витрат пов'язаних з використанням пропонованої процедури відбору зразків. Максимальні можуть скласти*: за перший рік – 19 783 054 грн.; за п'ять років – 46 174 580 грн.</p>

	продукції.	
--	------------	--

** Варто зазначити, що обрахунки витрат регулювання для всіх об'єктів мікропідприємництва – 42 362 одиниці є суто теоретичними і відображають максимально можливий вплив на суб'єктів господарювання. Поряд із цим, відповідно до наявних даних в даний час неможливо встановити кількість суб'єктів господарювання щодо яких щорічно застосовується відбір зразків за відповідно до методів випробування в контексті запропонованих проектів наказів.*

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання

Оцінка впливу на сферу інтересів суб'єктів господарювання проводилася для суб'єктів господарювання, які провадять діяльність з метою або без мети отримання прибутку та в управлінні яких 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).

Показник	Мікро	Малі	Середні	Великі	Разом
Кількість суб'єктів господарювання, що підпадають під дію регулювання, одиниць ¹	42 362	45 260	1 562	71	89 255
Питома вага групи у загальній кількості, %	47,46	50,71	1,75	0,08	100

¹ Згідно з наданою статистичною інформацією щодо кількості суб'єктів господарювання, сформовану за критеріями великого, середнього, малого та мікропідприємництва, які визначені в Господарському кодексі України (в редакції від 22 березня 2012 року).

Вид альтернативи	Вигоди	Витрати
Альтернатива 1	Прямі вигоди відсутні	<p>1) Потенційні витрати пов'язані із загрозами обігу продукції результати досліджень (випробувань) якої є необ'єктивними внаслідок недостатньої репрезентативності та техніки відбору зразків відповідної продукції.</p> <p>2) Загроза закриття ринків збуту торговельних партнерів внаслідок невиконання Україною міжнародних зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію і визнання української системи державного контролю неефективною (нееквівалентною). Закриття ринку ЄС тільки для готових харчових продуктів тваринного походження призведе до втрати у 152 535 609 000 гривен. (обрахунки для обсягів експорту української продукції для 1 – 24 груп УТКЗЕД у 2017 році).</p>
Альтернатива 2	<p>1). Стимулювання добросовісної конкуренції та зменшення ризику неправомірного впливу внаслідок встановлення єдиних підходів при відборі зразків продукції.</p> <p>2) Потенційне розширення та відкриття нових ринків збуту завдяки виконання Україною зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію.</p>	<p>Максимальні економічні витрати пов'язані із виконанням вимог регулювання можуть скласти*:</p> <p>за перший рік – 15 801 026 грн.;</p> <p>за 5 років – 26 264 440 грн.</p>

** Варто зазначити, що обрахунки витрат регулювання для всіх об'єктів мікронідприємництва – 42 362 одиниці є суто теоретичними і відображають максимально можливий вплив на суб'єктів господарювання та органи*

державної влади. Поряд із цим, відповідно до наявних даних в даний час неможливо встановити кількість суб'єктів господарювання щодо яких щорічно застосовується відбір зразків за відповідно до методів випробування в контексті запропонованих проектів наказів.

IV. Вибір найбільш оптимального альтернативного способу досягнення встановлених цілей

Вибір оптимального альтернативного способу здійснено з урахуванням системи бальної оцінки ступеня досягнення визначених цілей.

Вартість балів визначається за чотирибальною системою оцінки ступеня досягнення визначених цілей, де:

4 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті повною мірою (проблема більше не існуватиме);

3 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті майже повною мірою (усі важливі аспекти проблеми не існуватимуть);

2 – цілі прийняття регуляторного акта, які можуть бути досягнуті частково (проблема значно зменшиться, деякі важливі та критичні аспекти проблеми залишаться нерозв'язаними);

1 – цілі прийняття регуляторного акта, які не можуть бути досягнуті (проблема продовжує існувати).

Рейтинг результативності (досягнення цілей під час вирішення проблеми)	Бал результативності (за чотири бальною системою оцінки)	Коментарі щодо присвоєння відповідного бала
Альтернатива 1	1	Альтернатива зберігає всі наявні недоліки, що наведені у розділі I.
Альтернатива 2	4	Очікується, що альтернатива дозволить досягти цілей, що зазначені в розділі II.

Рейтинг результативності	Вигоди (підсумок)	Витрати (підсумок)	Обґрунтування відповідного місця альтернативи у рейтингу
Альтернатива 1	Прямі вигоди відсутні	1) Потенційна небезпека обігу продукції результати досліджень (випробувань) якої є необ'єктивними. 2) Загроза закриття ринків збуту торговельних партнерів України.	Дана альтернатива є не ефективною, оскільки є більш витратною та не дозволяє вирішити поточні проблеми.
Альтернатива 2	1) Зниження загроз обігу продукції результати досліджень (випробувань) якої є необ'єктивними; 2) Диверсифікація ринків збуту, переліку та обсягів української продукції; 3) Стимулювання добросовісної конкуренції та зменшення ризику неправомірного впливу.	Економічні витрати пов'язані із виконанням вимог регулювання	Альтернатива є прийнятною з огляду на ризики та витрат пов'язаних із виконанням вимог запропонованого регулювання

Рейтинг	Аргументи щодо переваги обраної альтернативи/ причини відмови від альтернативи	Оцінка ризику зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта
Альтернатива 1	Дана альтернатива не здатна вирішити проблеми, що виникають внаслідок відсутності затверджених Методів відбору зразків, що базуються на нормативно-правових актах ЄС	X

Альтернатива 2	Дана альтернатива є найбільш доцільною з огляду на поточний стан проблеми та співвідношення витрат пов'язаних із запровадженням альтернативи та вигод від її впровадження.	X
----------------	--	---

Враховуючи вищенаведені позитивні та негативні сторони альтернативних способів досягнення встановлених цілей, доцільно прийняти розроблений проект наказу.

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

З метою досягнення цілей, визначених у розділі II аналізу регуляторного впливу, пропонується погодити проекти наказів Міністерства аграрної політики та продовольства України.

Заходи, які необхідно здійснити органам влади для розв'язання проблеми:
провести погодження проектів наказів з Державною регуляторною службою України;

провести державну реєстрацію наказів в Міністерстві юстиції України;
забезпечити інформування громадськості про вимоги регуляторного акта шляхом його оприлюднення на офіційному веб-сайті Міністерства аграрної політики та продовольства України (www.minagro.gov.ua), веб-сайті Державної служби України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (www.consumer.gov.ua) та провести громадське обговорення проектів наказів;

провести навчання відповідальних державних інспекторів Держпродспоживслужби щодо методів відбору зразків харчових продуктів відповідно до вимог проектів наказів.

Заходи, які необхідно здійснити суб'єктам господарювання для розв'язання проблеми:

провести ознайомлення відповідного персоналу щодо методів відбору зразків харчових продуктів відповідно до запропонованих регулювань.

Розв'язання проблеми можливе лише шляхом прийняття даного проекту наказу.

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

Можливість виконання вимог регуляторного акта оцінюється як висока, оскільки ресурсів, які є у розпорядженні компетентного органу та суб'єктів господарювання, на яких поширюватимуться відповідні вимоги, достатньо для їх виконання.

Витрати органів виконавчої влади на виконання вимог регуляторного акта пов'язані із необхідністю навчання посадових осіб компетентного органу щодо проектів наказів по відборі зразків та проведенням роз'яснювальної роботи серед зацікавлених сторін, є достатніми та будуть здійснені в рамках посадових обов'язків відповідальних осіб.

Розрахунок витрат на запровадження державного регулювання для суб'єктів малого підприємництва згідно наведено з додатком 4 до Методики проведення аналізу впливу регуляторного акта (Тест малого підприємництва).

Державне регулювання за проектом Закону не передбачає утворення нового державного органу або нового структурного підрозділу діючого органу.

VII. Обґрунтування строку дії акта

Враховуючи необхідність встановлення єдиних підходів при здійсненні відбору зразків продукції строк дії регуляторного акту не встановлюється.

Термін набрання чинності регуляторним актом – відповідно до вимог законодавства після його офіційного опублікування, але не раніше дати набрання чинності відповідних положень Закону.

Зміна строку дії можлива в разі зміни міжнародно-правових актів, рекомендацій відповідних міжнародних організацій чи законодавчих актів України вищої юридичної сили, на виконання яких розроблений цей проект наказу.

VIII. Визначення показників результативності дії регуляторного акта

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

Прогнозними значеннями показників результативності регуляторного акта є:

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

2) Кількість суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб, на яких поширюється дія акта – 89 255 одиниць, у тому числі малого та мікропідприємства 87 622 одиниці.

3) Рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень регуляторного акта – високий, оскільки повідомлення про оприлюднення, проект наказу та аналіз регуляторного впливу акта розміщено на офіційному веб-сайті Держпродспоживслужби (<http://www.consumer.gov.ua/>) у розділі "Діяльність", підрозділ "Обговорення проектів документів".

4) Час, що необхідно буде витратити суб'єктам господарювання та/або фізичним особам, для виконання вимог акта – одноразово орієнтовно 4 години для відповідальних працівників на ознайомлення із методами відбору зразків харчових продуктів. Час витрачений в даному випадку має обліковуватись в межах норм часу, що витрачається на виконання безпосередніх фахових обов'язків.

Показниками результативності регуляторного акта є:

1) Кількість зразків харчових продуктів відібраних з метою проведення досліджень (випробувань) лабораторіями Держпродспоживслужби щодо вмісту певних забруднюючих речовин, залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження і мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю.

2) Кількість досліджень (випробувань) харчових продуктів, що проведені державними лабораторіями Держпродспоживслужби, щодо вмісту певних забруднюючих речовин, залишків пестицидів у продуктах рослинного та тваринного походження і мікотоксинів у харчових продуктах для цілей державного контролю.

ІХ. Визначення заходів, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта

Відстеження результативності регуляторного акта буде здійснюватися шляхом аналізу даних відповідно до встановлених показників результативності Держпродспоживслужбою.

Базове відстеження здійснюватиметься після набрання ним чинності регуляторного акту, але не пізніше дня з якого почнеться повторне відстеження, шляхом моніторингу статистичних даних з боку Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Повторне відстеження здійснюватиметься не пізніше ніж через рік з дня набрання чинності регуляторним актом шляхом порівняння статистичних даних з боку Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів.

Періодичне відстеження здійснюватиметься раз на три роки, починаючи з дня виконання заходів з повторного відстеження, шляхом порівняння показників із аналогічними показниками, що встановлені під час повторного відстеження.

Метод проведення відстеження результативності – статистичний.

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

Для відстеження результативності будуть використовуватися дані, отримані за результатами моніторингу, що здійснюватиметься структурними підрозділами Держпродспоживслужби та її територіальними органами та Державним науково-дослідним інститутом з лабораторної діагностики та ветеринарно-санітарної експертизи.

**Голова Державної служби України з
питань безпеки харчових
продуктів та захисту споживачів**

Володимир ЛАПА

" ____ " _____ 2018 р.