**ПОЯСНЮВАЛЬНА ЗАПИСКА**

**до проекту Закону України ”Про внесення змін до Закону України „Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”**

1. **Обґрунтування необхідності прийняття законопроекту.**

Експорт сільськогосподарської продукції, в тому числі харчових продуктів, є одним із пріоритетів України. Для його стимулювання спрощуються нормативні процедури, усуваються бар’єри тощо.

На жаль, останні зміни у базовий ЗУ “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” не повною мірою забезпечили його відповідність вимогам ЄС. А саме скасування низки вимог, зокрема щодо обов’язковості реєстрації потужностей для експорту, та зведення реєстрації значної частини виробничих потужностей лише до декларації (харчові продукти рослинного походження) призвели до різкого зниження здатностей на державному рівні забезпечити належні гарантії для інших країн, споживачів української продукції, в частині безпечності та якості.

Як відомо, законодавство ЄС у сфері безпеки харчових продуктів побудоване таким чином, щоб забезпечити належний рівень контролю та простежуваність яку розуміють як спроможність одержати інформацію про рух продукту по всіх встановлених етапах виробництва, переробки та збуту. При цьому варто відмітити, що нормативи ЄС є рамковими і досить гнучкими, оскільки передбачають здійснення регулювання і на національному рівні.

Також визначальним для ЄС є зобов’язання виробників піддаватися всім необхідним заходам контролю з боку компетентного органу, при цьому однією з базових вимог для виробників є надання вичерпної інформації про підприємство з метою його реєстрації.

Так в ч. 2 ст. 6 Регламенту 852 (Офіційні контролі, реєстрація та затвердження) встановлено, що “кожне підприємство продовольчого сектора сповіщає компетентний орган у спосіб, що ним вимагається, про кожне підпорядковане підприємство, яке бере участь на будь-якому етапі виробництва, переробки та розподілу виробництва. Ця дія переслідує мету реєстрації кожного такого підприємства”. Одночасно (ч.4 ст.6) не зважаючи на постійне надання інформації, підприємства можуть затверджуватися виключно на підставі “щонайменше одного візиту за місцем знаходження підприємства” представників компетентного органу.

При цьому необхідно враховувати, що той же ЄС має добре відрегульовані процедури імпорту і кожна країна-експортер має виконувати низку вимог, що стосуються як підприємств, так і компетентного органу.

Так, Регламент 882 (п.3 ст.48) визначає вимогу, що країна може бути визнана експортером до ЄС виключно тоді, коли її “компетентні органи забезпечують відповідні гарантії” щодо відповідності кормовому та харчовому законодавству, а також правилам стосовно здоров’я тварин. Варто усвідомлювати, що компетентний орган може щось гарантувати лише тоді, коли його представники пересвідчилися у відповідності, тобто здійснили перевірку.

Також країна-експортер має прогарантувати (пп е) п.4 ст. 48), що умови, які застосовуються до підприємств “з яких корми та продукти харчування можуть завозитися до Європейського Союзу, відповідають або є еквівалентними умовам кормового та харчового законодавства Європейського Союзу”. При цьому, країна також гарантує, що “перелік таких країн складений та актуалізується” також цей перелік після кожної актуалізації необхідно надавати без затримок Європейській Комісії і доводити, що саме ці підприємства є предметом “регулярних та ефективних контролів” компетентного органу.

Таким чином поточна редакція ЗУ “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” і закладений у ньому підхід “спрощення” не є еквівалентним вимогам ЄС та застосовуваного країнами ЄС законодавства.

Слід також розуміти, що окремі нормативи ЄС, наприклад щодо продукції тваринного походження (Регламент 854), передбачають більш детальні та глибокі вимоги відносно імпортерів до ЄС як на рівні країни, так і на рівні окремих регіонів і окремих підприємств.

Тут важливо нагадати ще один принцип, закладений до вимог ЄС, - компетентний орган країни-імпортера має включати підприємства до списку експортерів до ЄС тільки тоді, коли його інспекторська служба (пп с) ч. 2 ст.12 Регламенту 854) має “реальні повноваження зупинити експорт підприємствами до країн Співдружності” у випадках, коли підприємства не відповідають встановленим та погодженим вимогам.

При цьому кожна країна ЄС може передбачати власні вимоги як до потужностей, так і для їх обліку.

Інші нормативи ЄС, які регулюють питання безпечності будь-якої продукції для здоров’я європейських споживачів, встановлюють не лише вимоги до безпечності імпорту, а й вимоги до обмеження експорту небезпечної продукції з ЄС. Так, наприклад, Директива 2001/95 (п.3 ст. 13) встановлює пряму заборону щодо експорту з ЄС продукції, щодо якої відомо про серйозні ризики “для здоров’я та безпечності споживачів”.

Слід також відмітити, що Угода про Асоціацію між Україною та ЄС також містить вимоги щодо реєстрації експортних потужностей. Так Додаток VIII до Угоди передбачає не лише потребу у попередньому схваленні потужностей для експорту, складанні відповідних списків та їх оприлюдненні, а встановлює перелік категорій потужностей, які безпосередньо підпадають під необхідність схвалення і реєстрації. При цьому Угода також підтверджує, що Компетентний орган Сторони-експортера повинен мати реальні повноваження припинити експорт до Сторони-імпортера з потужності, щодо якої такий орган надав гарантії, у випадку не відповідності таким гарантіям.

Також варто зауважити, що попри зміни, внесені до закону “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” в іншому законі “Про ветеринарну медицину”, який в частині безпечності, до речі, свого часу визнавався як такий, що гармонізований із базовими вимогами ЄС, питання здійснення перевірок перед експортом та реєстрації експортних потужностей збережені.

Так, наприклад, усталена процедура щодо легалізації експорту з України до ЄС окремого виду продукції тваринного походження відбувається таким чином:

• Україна офіційно звертається до Європейської комісії з запитом щодо необхідної документації для виходу на ринок ЄС відповідного виду продукції;

• ЄК надсилає Україні відповідний запитальник щодо можливостей експорту до ЄС такої продукції;

• після опрацювання ЄК відповідних матеріалів, наданих українською стороною, приймається рішення щодо візиту експертів FVO ЄК до України для атестації потенційних експортерів продукції (верифікаційний візит);

• у випадку позитивних висновків експертів ЄК приймає Рішення про включення України до списку країн, яким дозволяється експорт до ЄС окремої продукції тваринного походження;

• після цього Україна проводить ухвалення підприємств, заповнює аплікаційні форми та надсилає їх до ЄК.

Результатом вищевказаного ухвалення є реєстр підприємств-експортерів.

Зазначений реєстр веде Держпродспоживслужба, як компетентний орган, <http://www.consumer.gov.ua/ContentPages/Reestri/38/> .

Проте по багатьох інших позиціях завдяки надмірній “дерегуляції” створена ситуація, коли Україна штучно обмежена в можливостях припинити розповсюдження зі своєї території небезпечного та/або за іншими підставами невідповідного продукту. При цьому треба брати до уваги, що сьогодні Україна не здійснює навіть мінімальну перевірку для реєстрації виробничих потужностей, що виробляють харчові продукти рослинного походження (декларативний принцип).

Таким чином, об’єктивно, державні органи за поточної редакції ЗУ “Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” є менш дієздатними у випадку нотифікацій та претензій, неспроможні забезпечити дотримання гарантій щодо безпечності продукції з потужностей, які експортують та не мають достатніх повноважень, в разі потреби, заборонити експорт небезпечної продукції, оскільки вони виключені з процесу. Все це не дозволяє очікувати сприйняття України як надійного партнера.

Таким чином, враховуючи все вищевикладнене, законодавство ЄС містить всі необхідні передумови, посилання і не містить заперечень для застосування норм, передбачених пропонованим проектом.

При цьому пропоновані Проектом процедури щодо здійснення перевірок на відповідність вимогам третіх країн та реєстрації експортних потужностей не повинні ставати перешкодою на шляху до експорту, оскільки є його безпосередньою складовою.

Окремо необхідно звернути увагу на те, що надмірне спрощення в частині відповідальності операторів ринку та контролю, стало стимулюючим фактором не лише для законослухняного бізнесу, але й для тих, хто ухиляється від сплати податків, повернення валютної виручки і т.п.

Яскравим прикладом є ситуація із експортом волоського горіху. На частку України припадає п’ята частина валових зборів горіхів в Європі. При цьому понад 90% горіхів збирається на подвір’ї селян, дачних ділянках, у лісосмугах та інших місцях загального користування.

За даними звітності, в попередньому маркетинговому періоді 2015-2016 років діяльність, пов’язану з експортом волоських горіхів здійснювали 64 суб’єкти, при цьому фактично ними було експортовано 30,1 тис. тонн очищених волоських горіхів на загальну суму 1 млрд. 744 млн. гривень. Однак повернення валютної виручки в Україну склало менше 10% (близько 157 млн. грн).

За даними учасників ринку, 90% волоського горіха замитнили за ціною від $0,3 до $1,8 за кілограмм ядра і тільки 10% вивезено за ринковою ціною $ 5-6 за кілограмм. Ці 10% вивезені «білими» експортерами, все інше за схемною контрабандою.

Орієнтовні умови та розрахунки діяльності експортерів (за даними одного з учасників ринку) наведені у таблиці:

Таблиця. Умови діяльності експортерів за умови експорту ядра волоського горіха. Розрахунковий обсяг: 5 вантажівок на місяць, 100 тонн.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | Офіційний експортер | Схемна контрабанда |
| Середня вартість у інвойсі | 6 000 $/т | 500 $/т |
| Податок на прибуток, грн | 170000 | 0 |
| Податок на доходи фізичних осіб, грн | 10000 | до 100000 |
| ЄСВ та воєнний збір, грн | 20300 | 0 |
| Загальне податкове навантаження , грн | **230050** | **75000** |
| Повернення валютної виручки | **600000 $** | **0** |
| Дотримання вимог законодавства з питань безпечності харчових продуктів (наявність потужностей, запровадження НАССР і т.д.) | **так** | **ні** |

Таким чином, учасники ринку стверджують, що при експорті у 50 тисяч тонн ядра волоського горіху на рік, у разі виконання вимог законодавства, до України повертатиметься до 300 млн. долл. США валютної виручки, а сплата податків до бюджету складе понад 115 млн. грн.

Представники галузевих асоціацій вважають за доцільне обмежити можливості експорту для фіктивних та/або недобросовісних суб’єктів та захистити інтереси компаній, які працюють офіційно. При цьому такий захист має враховувати виробничий потенціал оператора ринку, наявну матеріально-технічну базу для збору і переробки, платоспроможність і виконання зобов'язань перед державою, створення робочих місць, “експортну історію” і т.п.

Одним із реальних шляхів вирішення вищевказаних проблем є включення до переліку обов’язкових вимог при здійсненні експорту харчових продуктів вимоги щодо реєстрації потужності та її затвердження із зазначенням дозволених до експорту видів харчових продуктів.

Таке затвердження має супроводжуватись обов’язковим інспектуванням потужності на предмет відповідності вимогам країни призначення та/або України. При цьому, якщо аналогічні вимоги України є вищими за вимоги країни призначення, повинні бути застосовані вимоги України.

Таким чином даний Проект спрямований на виправлення наслідків надмірної “дерегуляції” і відновлення належного рівня безпечності продукції, що експортується з України.

1. **Цілі і завдання законопроекту**

Завданнями законопроекту є:

* Запровадження обов’язковості реєстрації потужностей, що зібезпечують здійснення експорту харчових продуктів;
* встановлення порядку застосування вимог до проведення інспектування експортних потужностей та їх затвердження;
* створення підгрунття для стимулювання легального експорту та зменшення ризиків експортування неякісних та небезпечних харчових продуктів;
* забезпечення захисту інтересів легальних експортерів.

1. **Загальна характеристика і основні положення законопроекту**

Запропоновано внести зміни у ряд статей Закону України „Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”. За цими змінами процедура затвердження експортних потужностей стає більш детальною та відповідною потребам належного забезпечення дотримання вимог для безпечного експорту харчових продуктів. При цьому дотримання вимог країни призначення та/або України стають обов’язковими та необхідними для самої можливості здійснити експорт.

Також пропоновані зміни передбачають, що експорт харчових продуктів може бути здійснений виключно із затверджених потужностей. Додається можливість скасування реєстрації потужності у разі виявлення під час інспектування недостовірних відомостей, внесених у декларацію оператором ринку та ряд інших змін, що необхідні для дієвого застосування норм, викладених вище.

1. **Стан нормативно-правової бази у цій сфері правового регулювання**

Відносини у цій сфері регулюються Законом України „Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів” та нормативними актами, виданими на його виконання.

1. **Фінансово-економічне обґрунтування**

Реалізація проекту може бути забезпечена за рахунок фінансування, виділеного для здійснення повноважень ЦОВВ, які виконують вимоги Закону України „Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів”.

1. **Прогноз соціальних та інших наслідків прийняття законопроекту**

Прийняття законопроекту дозволить встановити більш чіткі та детальні вимоги до здійснення інспектування та затвердження експортних потужностей щодо експорту харчових продуктів. Наслідком прийняття проекту також стане зменшення кількості суб’єктів, що здійснюють експорт з порушенням чинного законодавства, збільшення рівня простежуваності обігу харчових продуктів, збільшення надходжень до бюджету внаслідок легалізації експортерів тощо.

**Народні депутати України**