

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ОСНОВИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНИХ ДОКУМЕНТІВ УКРАЇНИ ДО ПРАВА НАВКОЛИШНЬОГО ПРИРОДНОГО СЕРЕДОВИЩА ЄС

Н.І. Строченко, к.е.н., доцент, Сумський національний аграрний університет

Запропоновані методичні підходи, організаційно-інституційні основи адаптації законодавчо-нормативних документів України до законодавства ЄС. Державна політика України щодо адаптації має спрямовуватись на забезпечення єдиних підходів до створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормативного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Доцільно використовувати інструментарій із забезпечення комплексного запобігання та контролю забруднення шляхом розробки і видачі індивідуальних комплексних дозволів промисловим підприємствам.

Ключові слова: адаптація, стандарт, закон, еколого-економічні інструменти.

Постановка проблеми. Стандарти формують технології і є необхідною умовою для зростання в міжнародній торгівлі. Економічні дослідження показують, що стандарти стимулюють продуктивність праці та інновації та формують передумови в економічне зростання, більше, ніж патенти чи ліцензії. Більшість стандартів стосуються операційної сумісності, якості або безпеки продукції, процесів чи систем, сфери послуг. Компанії приречені на втрату легітимних ринків через не відповідність продукції міжнародним стандартам. Проте існують інші підходи за умови потужних економік, наприклад, Китай все більше розвиває власні стандарти, які відрізняються від міжнародних, наприклад, для цифрового телебачення і мобільного зв'язку.

Адаптація законодавчо-нормативних документів України до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції до Європейського Союзу. Усвідомлюючи це, в Україні в останні роки створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства, в тому числі екологічного, до вимог ЄС. 21 листопада 2002 р. було схвалено Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а 18 березня 2004 року затверджено й Загальнодержавну програму. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* (сукупність нормативно-правових актів, обов'язкових для всіх країн ЄС) з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього.

Саме тому адаптація національного законодавства до законодавства ЄС є пріоритетною складовою процесу інтеграції до ЄС. Усвідомлюючи це, в Україні в останні роки створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства, в тому числі екологічного, до вимог ЄС. Наразі в державі виконуються положення «Угоди про асоціацію між Україною та ЄС» від 23. 11. 2009 року [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Тематика щодо адаптації законодавчо-нормативних документів у всіх галузях економіки та зокрема у охороні і раціональному природокористуванні досліджена недостатньо вітчизняними науковцями і частково представлена у працях таких авторів, як А. Бояр, Т. Бурячок, І. Запатріна, Т. Гончаров, Ф. Грищенко, А. Гребенюк, О. Іванов, С. Осика, Р. Овчаренко, К. Кошман, Л. Кавуненко, Ю. Кожедуб, З. Міщук, О. Пугачевська, Г. Філіпчук, Я. Юзьків, О. Чувпило та ін. Із іноземних авторів можна виділити праці М. Леммела, Ф. Маніє, Д. Хансон, А. Бейлі, М. Маккіні, Н. Біверс, С. Рейнолдс, Н. Мусис та ін.

На даний час більшість розробок присвячена правовим питанням та виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Проте еколого-економічні інструменти та основоположні засади започаткування системної роботи із адаптації соціальних, екологічних, економічних питань потребують обґрунтування.

Метою статі є розробка основоположних засад адаптації законодавчо-нормативних документів України до законодавства ЄС, що є пріоритетною складовою євроінтеграційного курсу України.

Виклад основного матеріалу. Державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в країні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до правотворчості, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормативного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Функції уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу покладено на Міністерство юстиції України (Указ Президента України від 21.08.2004 № 965/2004 «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»).

Організаційна і експертна робота щодо

оцінки проектів законів та інших нормативно-правових актів України з пріоритетних сфер адаптації законодавства на предмет їх відповідності *acquis communautaire* було покладено на Державний департамент з питань адаптації законодавства - урядовий орган державного управління (Постанова Кабінету Міністрів України № 1742 від 24.12.2004 «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства»). Відповідна діяльність регламентована наказом Міністерства юстиції України від 28.04.2005 № 42/5 «Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*». Велика кількість різних задач, метою діяльності яких є організація, планування, координація, моніторинг, експертиза діяльності щодо адаптації законодавчої системи України до вимог *acquis communautaire*, потребує фінансового, організаційно-технічного, методичного, кадрового забезпечення, а також відповідальності. Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України має згрупувати управлінські повноваження щодо організації діяльності з адаптації законодавства.

Важливим досвідом для України є використання концептуального підходу до технічних норм і стандартів у ЄС, що формують важливу умову функціонування єдиного ринку Співтовариства. Технічні норми та стандарти ЄС встановлюють основоположні вимоги та критерії оцінки товарів, послуг та процесів. Таким чином, за допомогою стандартів забезпечується відповідність товарів і послуг їх призначенню, а також їх сумісність зі здоров'ям та безпекою людей й навколишнього природного середовища (НПС). Вимоги щодо якості, безпеки, екологічності та інші вимоги, які ставить ЄС до продукції, що потрапляє на його ринок, є одними з найвищих у світі. Усунення перешкод для руху товарів, пов'язаних з існуванням різних технічних норм і стандартів у державах-членах, забезпечується у ЄС двома способами: шляхом гармонізації національних стандартів через прийняття та імплементацію єдиних норм права у цій сфері та шляхом впровадження принципу взаємного визнання. В даний час для таких цілей в ЄС використовується Резолюція Ради про новий підхід до технічної гармонізації і стандартизації

[2].

Еволюція розвитку підтвердила необхідність парадигми екологізації економік ЄС ще із 1972 року коли державами ЄС була визнана необхідність створення спільної політики Європи у сфері охорони НПС. Тому у діяльність ЄС було включено політику в галузі охорони НПС. Натепер це «Політика інтегрованого продукту - створення поняття життєвого екологічного циклу». Така політика була заснована на положеннях «Зеленої книги про політику інтегрованого продукту» (2001 р.), мета якої - сприяти розвитку ринку екологічно чистої продукції та громадському обговоренню даної теми. Як і в політиці інтегрованого продукту так і в стандартах ISO 14006:2011 актуальним є врахування життєвого циклу продукції, виробництва, проектування, просування продукції, що має найменше вплив на НПС протягом її життєвого циклу [3]. Наприклад, потрібно, щоб підґрунтям процесу екологічного проектування було мислення категоріями життєвого циклу, яке полягає в тому, щоб протягом процесу проектування та розроблення було розглянуто суттєві екологічні аспекти на всіх стадіях життєвого циклу продукції. Ключовими елементами мислення категоріями життєвого циклу є: встановлювання цілі щодо мінімізації сукупного несприятливого впливу продукції на НПС; кількісне вираження суттєвих екологічних аспектів продукції; розглядання взаємозв'язку між екологічними аспектами та між різними стадіями життєвого циклу. Тому основоположними напрямками адаптації законодавчо-нормативних документів у галузі охорони НПС, раціонального природокористування, виробництва екологічної продукції й надання якісних послуг є пропозиція використання досвіду розробки законодавчо-нормативних документів у Технічних комітетах:

- Науково-дослідного Інституту стандартизації ДП «УкрНДНЦ» який є провідною організацією Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у сфері стандартизації, сертифікації та якості та формує напрямки державної політики у сфері стандартизації та суміжних сферах (ТК 93 «Системи управління якістю, довіллям та безпечністю харчових продуктів», ТК 89 «Оцінка відповідності»);

- ТК 82 «Охорона навколишнього природного середовища України» Міністерства екології та природних ресурсів України (рис. 1).

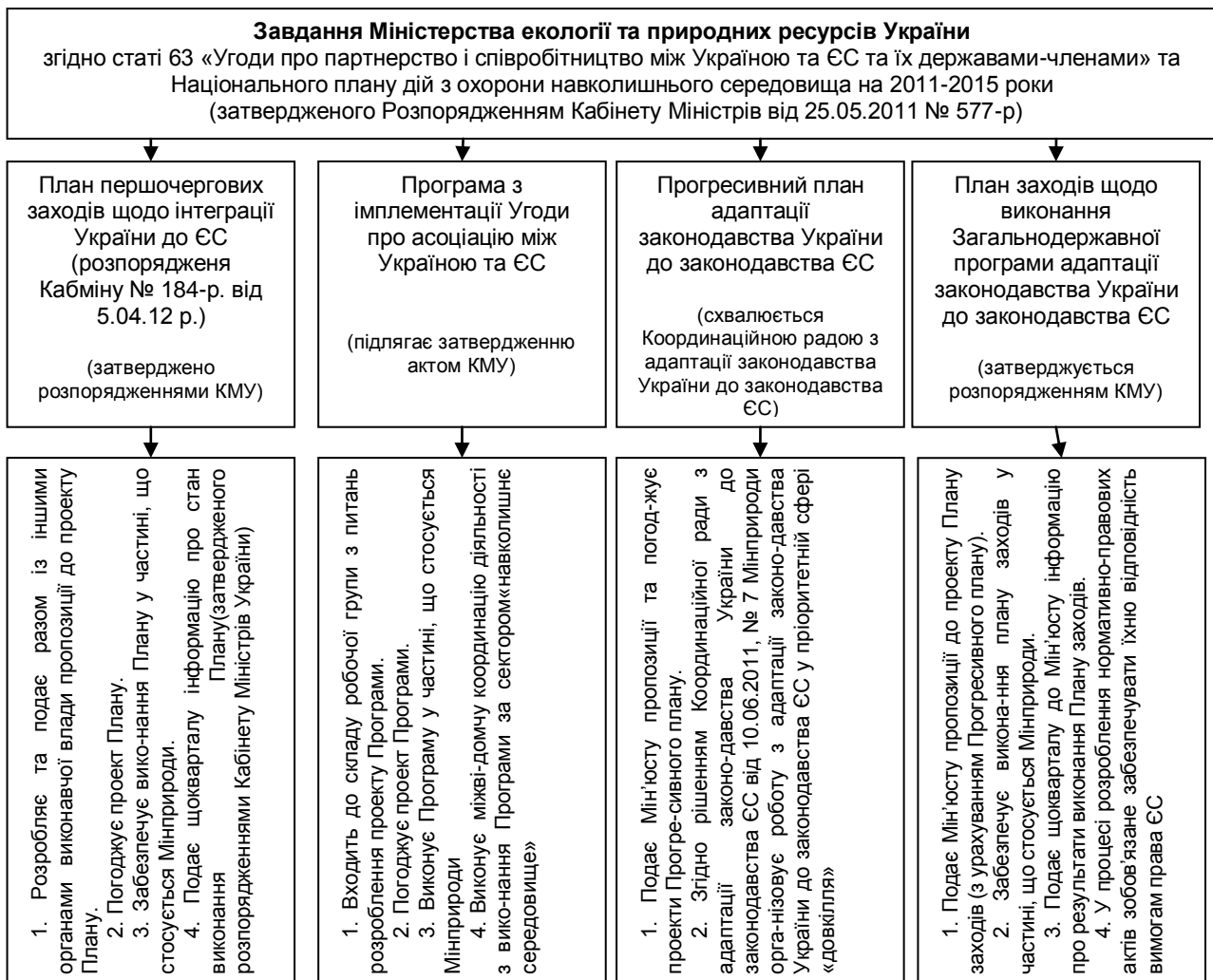


Рис. 1. Завдання Міністерства екології та природних ресурсів України із адаптації законодавчо-нормативних документів

Зважаючи на те, що час можливого вступу України до ЄС поки що не визначений, а процес адаптації екологічних законодавчо-нормативних документів України до права ЄС є справою витратною, тому потрібно, по-перше, застосувати селективний підхід до гармонізації відповідного законодавства, враховуючи сучасні національні інтереси України, її умови та можливості, а по-друге, «рухатись на нові, перспективні», тобто орієнтуватися на нові, перспективні еколого-правові механізми, що нині формуються в країнах ЄС, а не на ті, що є традиційними і сьогодні ставляться в ЄС під сумнів чи замінюються новими підходами. Україна матиме більші переваги і перспективи, якщо застосує ініціативний підхід до вироблення стратегії сталого розвитку, зокрема адаптує інноваційну еколого-економічну політику ЄС, виходячи з національних умов і завдань. Такі позиції відомі із досвіду адаптації законодавства країн центральної і східної Європи коли допомога передбачалась на рівні 5% і надавалася для окремих високо пріоритетних проектів.

Методологічним підґрунтям адаптації є

Директива 85/337/ЄС «Про оцінку впливу на навколишнє середовище» та Директива 2008/1/ЄС «Про комплексне запобігання та контроль забруднень Ради ЄС» (КЗКЗ) як ефективні інструменти природоохоронного управління держав-членів ЄС. Директива КЗКЗ відображає комплексний підхід до НПС як до цілого і описує процедуру видачі промисловим підприємствам комплексних дозволів на всі види впливу на НПС. Досвід Директиви КЗКЗ для України полягає у наступному:

- забезпечення комплексного запобігання та контролю забруднення шляхом розробки і видачі індивідуальних комплексних дозволів промисловим підприємствам, включеним у встановлений перелік виробництв;

- регулювання впливів на НПС в цілому і забезпечення високого рівня його охорони та захисту;

- впровадження комплексної системи дозволів, що визначатиме конкретні умови здійснення виробничої діяльності, включаючи значення лімітів на викиди (скиди забруднюючих речовин), встановлені на основі найкращих

доступних технологій та більш чистих виробництв для тих підприємств, які є найбільш значимими потенційними джерелами забруднення НПС;

- внесення відповідних змін до чинного Закону

- створення так званої правової горизонталі або єдиного закону з комплексних дозвільних процедур, які можуть бути доповнені нормативно-правовими вертикалями у вигляді законів або нормативних актів для конкретних галузей виробництва. Слід мати на увазі те, що крім формування необхідної правової бази, для забезпечення належного функціонування нової системи комплексних дозволів на природокористування також буде необхідно здійснити розробку відповідних нормативних актів і ефективних адміністративних процедур. Одне з істотних потенційних перешкод пов'язано з тим, що дія цієї нової системи буде поширюватися тільки на окремі галузі промисловості;

- бар'єрами для адаптації позитивних положень з Директивою КЗКЗ є наступні: реформування розробки стандартів та системи дозволів; створення інституційного забезпечення запровадження нормативних документів; розробка положень, рекомендацій із комплексного контролю і запобігання забруднення;

- перенесення акценту з платежів (штрафів) за забруднення (кінець технологічного процесу) на вхідні фактори виробництва, особливо платежі, стимулюючі енерго-, матеріало-, водо- і природозбереження. Такі платежі повинні стимулювати перехід підприємств на більш чисті і доступні технології. Одночасно здійснювати субсидування такого переходу за допомогою пільгового оподаткування, пільг на інвестиції в більш чисті технології і прискорену амортизацію нинішніх основних фондів, зниження штрафів за забруднення середовища з підприємств, які мають сертифіковані системи управління;

- екологізація оподаткування (на нейтральній основі): перенесення податкового тягаря з праці і капіталу на використання та забруднення НПС, зокрема, на рентні податки (природна рента в якості об'єкта оподаткування з скороченням податків на працю і капітал),

У галузі продовольчої безпеки, якості продукції, аграрного природокористування нагальним є правове регулювання безпеки та якості продуктів харчування яке здійснюється відповідно до Законів України «Про державну підтримку сільського господарства України», «Про безпечність та якість харчових продуктів», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про ветеринарну медицину», «Про захист прав споживачів», «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності» та інших нормативно-правових

актів. Згідно Закону України «Про державну підтримку сільського господарства України» під продовольчою безпекою необхідно розуміти захищеність життєвих інтересів людини, яка виражається у гарантуванні державою безперешкодного економічного доступу людини до продуктів харчування з метою підтримання її життєдіяльності. Тому схема формування балансів продовольчих ресурсів має відповідати міжнародним стандартам та рекомендаціям і базуватися на концепціях і методологічних підходах їх складання Продовольчою сільськогосподарською організацією ООН (ФАО):

1. РЕСУРСИ = ВИКОРИСТАННЯ;

2. РЕСУРСИ = ПРИДАТНА ДЛЯ ВИКОРИСТАННЯ ПРОДУКЦІЯ + ІМПОРТ ВИКОРИСТАННЯ = ЕКСПОРТ + ЗМІНИ В ЗАПАСАХ (+ або-; запаси на кінець року – запаси на початок року) + ВНУТРІШНЄ ВИКОРИСТАННЯ.

Показники для визначення статей ресурсів і використання враховуються з перерахунком похідних продуктів у первинний продукт, за яким складається баланс. При визначенні ресурсної частини в балансах необхідно враховувати запаси продукції на кінець року в порівнянні з початком року, втрати при переробці, транспортуванні, зберіганні тощо.

Однією з головних проблем, які обумовлюють недосконалість національного законодавства у сфері продовольчої безпеки, є проблема відсутності розмежування правового регулювання питань безпеки та якості харчових продуктів та продовольчої сировини. Так, Закон України «Про безпечність та якість харчових продуктів» передбачає контроль не лише за безпечністю, але і за якістю продуктів харчування. Проте *acquis communautaire* у цій сфері передбачає, що контролю з боку держави підлягає лише безпечність продукції, а якість забезпечується винятково ринковими механізмами, що підтверджується у [4].

Необхідність переходу на європейські засади регулювання обґрунтована тим, що усунення розбіжностей у підходах до регулювання ринку продовольчих товарів є основною передумовою для створення зони вільної торгівлі такими товарами. Для забезпечення безпеки харчових продуктів необхідно контролювати відповідність вимогам законодавства України у всіх галузях економіки: продовольства, у тому числі імпортованого, на всіх стадіях його виробництва, зберігання, транспортування, переробки та реалізації. Необхідно виключити безконтрольне поширення харчової продукції, отриманої з генетично модифікованих рослин, з використанням генетично модифікованих мікроорганізмів і мікроорганізмів, що мають генетично модифіковані аналоги. Належить продовжити

гармонізацію з міжнародними вимогами показників безпеки харчових продуктів на основі фундаментальних досліджень у галузі науки про харчування. Необхідно удосконалювати систему організації контролю безпеки харчових продуктів, включаючи створення сучасної технічної та методичної бази.

Для ефективного управління регулюванням вітчизняного ринку продукції органічного сільського господарства доцільно при Міністерстві аграрної політики та продовольства України на правах департаменту створити центр розвитку ринку продукції органічного сільського господарства, у віданні якого знаходитиметься розробка органічних стандартів, акредитація та контроль сертифікуючих організацій, моніторинг ринку органічної продукції, надання інформаційно-консультаційних послуг операторам ринку, формування та вдосконалення напрямків фінансової підтримки органічних виробників. У сфері фінансової підтримки операторів ринку продукції органічного сільського господарства пріоритетом є підтримка первинних виробників, причому основною формою підтримки повинно бути пряме субсидування, що, враховуючи специфіку органічного сільського господарства, легко можна обґрунтувати і адаптувати до вимог СОТ.

Важливим питанням адаптації законодавства є впровадження екологічних чинників у регулювання різних видів, секторів господарської, управлінської та іншої діяльності, наприклад: «Про місцеве самоврядування в Україні» (1997 р.), «Про основи містобудування» (1992 р.), «Про планування і забудову територій» (2000 р.), «Про Генеральну схему планування територій України» (2002 р.). Незважаючи на те, що екологічні важелі починають поступово впроваджуватись в різні сектори економіки України, ще й сьогодні господарське, адміністративне, фінансове та інші галузі законодавства не повною мірою ув'язані з екологічним, а головне – не завжди в них містяться інструменти і механізми для впровадження екологічних чинників. Саме цей напрям розвитку законодавчо-нормативної діяльності - екологізація в регулюванні галузей господарської діяльності України стає сьогодні домінуючим в світлі адаптації екологічного законодавства України до законодавства ЄС.

Висновки. Адаптацію законодавчо-нормативних документів необхідно проводити у напрямку створення єдиного закону з комплексних дозвільних процедур, які можуть бути доповнені нормативно-правовими вертикалями у вигляді законів або нормативних актів для конкретних галузей виробництва. Перенесення акценту з платежів (штрафів) за забруднення на вхідні фактори виробництва, особливо платежі, стимулюючі

природозбереження. Бар'єрами із адаптації законодавчо-нормативних документів наступні: реформування розробки стандартів та системи дозволів; створення інституційного забезпечення запровадження нормативних документів; розробка положень, рекомендацій із комплексного контролю і запобігання забруднення.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямку. В подальшому необхідно розробляти організаційно-інституційні засади та мотиваційні чинники для усунення розбіжностей у підходах до регулювання ринку продовольчих товарів, що є основною передумовою для створення зони вільної торгівлі такими товарами.

Список використаної літератури:

1. Указ Президента України «Питання організації виконання Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.08.2004 № 965/2004;
2. Council Resolution of 7 May 1985 on a New Approach to technical harmonisation and standardisation [OJ C 136 of 04/06/85]. Розміщена на web-порталі законодавства ЄС – <http://eur-lex.europa.eu/> – за вказаними реквізитами.
3. ISO 14006:2011 provides guidelines to assist organizations in establishing, documenting, implementing, maintaining and continually improving their management of ecodesign as part of an environmental management system.
4. Гребенюк М. та ін. Регулювання продовольчої безпеки у законодавстві Європейського Союзу та України. К.: Вид-во Міністерства юстиції України.- 2012.- 301 с.

Строченко Н.И. Организационно-институционные основы адаптации законодательно-нормативных документов Украины к праву окружающей среды ЕС

Предложенные методические подходы, организационно-институциональные основы адаптации законодательно-нормативных документов Украины к законодательству ЕС. Государственная политика Украины по адаптации должна направляться на обеспечение единых подходов к созданию надлежащих условий для институционального, научно-образовательного, нормативного, технического, финансового обеспечения процесса адаптации законодательства Украины. Целесообразно использовать инструментарий по обеспечению комплексного предотвращения и контроля загрязнения путем разработки и выдачи индивидуальных комплексных разрешений промышленным предприятиям.

Ключевые слова: адаптация, стандарт, закон, эколого-экономические инструменты.

Strochenko N.I. Organizational and institutional framework for the adaptation of legislative and normative documents of Ukraine to the EU environmental law

Proposed methodological approaches, organizational and institutional framework to adapt the legal and normative documents of Ukraine to the EU legislation. The state policy of Ukraine on adaptation should be directed to ensure a common approach to the creation of appropriate conditions for the institutional, scientific, educational, regulatory, technical and financial support of the process of adaptation of Ukrainian legislation. Advisable to use tools for the integrated pollution prevention and control by developing and delivering complex individual permits for industrial plants.

Keywords: adaptation, standard, law, environmental and economic instruments.

Дата надходження до редакції: 14.04.2014 р.

Рецензент: д.е.н., професор Мішенін Є.В.