

П.М. Скрипчук,
д.е.н., професор кафедри менеджменту
Національного університету водного
господарства та природокористування

Н.І. Строченко
к.е.н., доцент
кафедри фінансів і контролінгу
Сумського національного аграрного університету

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧО-НОРМАТИВНИХ ДОКУМЕНТІВ УКРАЇНИ ДО ЄС

Обґрунтовано підходи до оптимізації процедур адаптації та імплементації законодавчо-нормативних документів України до ЄС. Встановлено, що для питань адаптації законодавчо-нормативної бази з безпечності харчових продуктів необхідно використовувати горизонтальний підхід, Білу книгу ЄС та проводити моніторинг і корегування робіт.

Ключові слова: адаптація, імплементація, законодавчо-нормативні документи, моніторинг, безпека, продовольчі продукти.

Обоснованы подходы к оптимизации процедур адаптации и имплементации законодательно-нормативных документов Украины к ЕС. Установлено, что для вопросов адаптации нормативно-правовой базы по безопасности пищевых продуктов необходимо использовать горизонтальный подход, Белую книгу ЕС и проводить мониторинг и корректировку работ.

Ключевые слова: адаптация, имплементация, законодательно-нормативные документы, мониторинг, безопасность, продовольственные продукты.

Approaches to optimization procedures adaptation and implementation of legislative and regulatory Ukraine documents to the EU. Determined that for the Adaptation of the legal and regulatory framework for food safety must use a horizontal approach, using the EU White Paper and monitoring and adjustment works.

Keywords: adaptation, implementation, legislation, regulations, monitoring, security, food products.

Постановка проблеми. Історичний розвиток України, підписання економічної частини Угоди про асоціацію з ЄС, глобалізаційні фактори розвитку світової спільноти, соціо-еколого-економічні фактори, уподобання та політичні події лише загострили значимість практичних зрушень у сфері адаптації законодавчо-нормативних документів. Євроінтеграція України є інструментом реалізації стратегічних цілей і завдань національного соціально-економічного, громадсько-політичного, культурного розвитку. Найбільш складні проблеми знаходяться в економічній та екологічних сферах. Водночас намагання досягти зближення з євростандартами у громадсько-політичній та правовій сферах досить часто зустрічає значні труднощі щодо їх повноцінного впровадження, які постають із незавершеності економічних реформ в Україні та несформованості відповідного економіко-правового середовища, значного відставання у рівні економічного розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі не достатньо уваги приділяється дослідженню проблем адаптації, імплементації, апроксимації та гармонізації положень вітчизняного законодавства до європейських директив і стандартів у галузі екології, агропромислового сектору економіки. Найбільш розробленими питаннями щодо адаптації й імплементації є юриспруденція, державне управління у законодавстві України. Зазначені питання частково розкриті у працях: А. Бояра, О. Гладського, Л. Гальперіної, Н. Гончаренка, І. Єгорова, Я. Жаліло, О. Зелінської, Н. Малишевої, В. Муравйова, Н. Мушака, Л. Мельника, С. Науменка, В. Онищенко, С. Осики, О. Оніщука, М. Калини, О. Ковальова, А. Копистира, Л. Приходченка, Р. Петрова, В. Папп, О. Сушка, О. Хорольського, О. Штефанюка та інших вчених.

Постановка завдання. Дослідження методичних підходів до адаптації законодавчо-нормативних документів України до ЄС.

Виклад основного матеріалу. Враховуючи те, що, за даними статистики, частка взаємної торгівлі країн ЄС у середині об'єднання перевищує 60 % їх загального товарообороту, можна констатувати низький рівень залученості України до загальноєвропейського поділу праці. Торговельне партнерство залишається фрагментарним, а вся місткість європейського ринку – практично не освоєна українськими експортерами (табл. 1) [1, С. 334 – 335; 2]. Відтак товарна структура українського експорту до ЄС свідчить про участь України у міжнародному поділі праці на європейських теренах насамперед як постачальника сировинної продукції з невисокою часткою доданої вартості. У товарній структурі імпорту до України з країн ЄС, навпаки, переважаючою є частка товарів з високим рівнем доданої вартості.

Таблиця 1

Географічна структура експорту товарів України, млн. дол. США

Роки	2000	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Усього	14572,5	34228,4	38368,0	49296,1	66967,3	39695,7	51405,2	68394,2	68809,8
Країни СНД	4459,7	10531,1	12351,1	18087,0	23166,3	13472,9	18740,6	26177,0	25302,6
Інші країни світу	10112,8	23697,3	26016,9	31209,1	43801,0	26222,8	32664,6	42217,2	43507,2
Європа	4680,2	10881,4	12625,5	14773,8	19732,8	10264,5	13829,6	18442,4	17424,0
Країни ЄС	4561,0	10233,4	12087,9	13916,4	18129,5	9499,3	13051,9	17970,0	17081,3
Азія	3475,7	8576,9	8446,2	10881,6	15887,0	12131,7	13715,4	17737,8	17676,8
Африка	731,5	2393,9	2373,7	2792,0	3902,4	2627,8	3018,7	3344,2	5638,2
Америка	1217,5	1831,2	2550,9	2686,3	4144,0	1124,2	2000,0	2552,3	2607,3
Австралія і Океанія	7,0	13,7	17,9	15,7	64,0	21,6	28,4	29,8	50,9

Складено авторами за [1, С. 334 – 335].

Асиметричність товарної структури торгівлі України та ЄС призводить до фактичного відпливу з України частини потенційної доданої вартості. Це створює підґрунтя для поглиблення негативного сальдо торгівлі між Україною та ЄС. Наприклад, незважаючи на те, що країнам ЄС належить першість у наданні прямих іноземних інвестицій в українську економіку, структура таких інвестицій недостатньо сприяє поліпшенню економічної інтеграції України та ЄС. Тому необхідно розробити послідовні етапи для набуття рівноправного членства у ЄС. Так на нашу думку, необхідно враховувати низку чинників євроінтеграції України:

1. Для України потрібно адаптувати насамперед основоположні закони та директиви ЄС а на перспективу дотримуватись норм і стандартів, які діють в усіх сферах: економічній, соціальній, політичній, етнокультурній тощо.

2. Україна має продемонструвати власну спроможність до цілеспрямованих та послідовних кроків не лише держави, а й усього суспільства у напрямі адаптації до критеріїв європейської інтеграції.

3. Побудови адекватної політики України і ЄС, яка сприятиме практичному просуванню нашої держави шляхом європейської інтеграції.

При цьому суттєвими першочерговими кроками щодо поліпшення практичних результатів у сфері євроінтеграції з питань охорони і раціонального природоокористування України мають стати:

- адаптація і гармонізація законодавчо-нормативних документів у галузі із врахуванням існуючих законів та нормативної бази;
- запровадження більш чистих технологій, створення консорціумів та альянсів українських підприємств з потужними компаніями країн ЄС;
- поширення інформації щодо інвестиційних потреб та можливостей в українському аграрному виробництві, надання інформаційно-методичної та правової підтримки залученню інвестицій з країн ЄС в екологічне і органічне сільське господарство;
- запровадження сучасних форм міжнародного спільного фінансування стратегічних інвестиційних проектів, насамперед – у галузях енергетичної інформаційної транспортної інфраструктури;
- ресурсо та енерго збереження, розбудова альтернативної енергетики;
- формування системи взаємного захисту інвестицій та протидії проявам недобросовісної конкуренції з боку представників як країн-партнерів, так і третіх країн.

Особливістю адаптації законодавчо-нормативних документів у галузі охорони навколишнього природного середовища є їх реалізація на основі зобов'язань, що містяться у багатосторонніх угодах про навколишнє природне середовище, сторонами яких є Україна та ЄС. Найбільш швидким варіантом гармонізації є приєднання до міжнародних документів, які

закріплюють правові стандарти в окремих галузях через забезпечення приблизної еквівалентності законів України та права ЄС. На нашу думку, виправданим щодо законодавства у відповідності до змісту та цілей, закріплених у нормах права Євросоюзу є «еволюційний» підхід до процесу зближення законодавства. Сутність якого полягає в поступовому приведенні у відповідність вже достатньо розвиненої та адаптованої національної системи законодавства до системи *acquis* ЄС. Проте відомо, що закони та стандарти у галузі охорони навколишнього природного середовища, сільськогосподарського виробництва є застарілими і потребують швидкого оновлення, що може бути вирішено через «революційний» підхід до гармонізації українських законодавчо-нормативних документів з правом ЄС, Прискорення процесу гармонізації шляхом безпосереднього включення положень права ЄС (без унесення істотних змін) до законодавства України. У цьому разі компетенцію щодо ухвалення нормативно-правових актів отримують переважно виконавчі органи влади. Під час підготовки до вступу до ЄС таку схему було використано в країнах Балтії, Болгарії та частково - в Польщі (такий підхід передбачено у статтях 56, 96, 153 Угоди про асоціацію). Цей спосіб гармонізації законодавства України й права ЄС має застосовуватися у галузях стандартизації, транскордонного надання послуг, державних закупівель. Ще одним способом гармонізації, передбаченим Угодою про асоціацію, є взаємне визнання сторонами правил іншої сторони. В Угоді про асоціацію цей спосіб гармонізації передбачено для процедур сертифікації продукції, визнання кваліфікацій, електронної комерції (статті 70, 106, 140), [3].

Продовження процесу адаптації законодавства України до вимог законодавства ЄС полягає в адаптації нормативно-правових актів, що за предметом правового регулювання належать до пріоритетних сфер, правовідносин в яких регулюються правом ЄС, а саме: державний ринковий нагляд за додержанням вимог щодо безпеки продукції та послуг; створення систем управління якістю, систем екологічного управління та інших систем; систему державного контролю і нагляду за небезпечними, неякісними та

фальсифікованими товарами та ін. Зокрема, на даний час рівень відповідності *acquis communautaire* законодавству України у сфері охорони і раціонального використання навколишнього природного середовища є середнім. Так, на сьогодні сформовано пакет основних нормативно-правових актів, які регламентують майже всі аспекти охорони навколишнього природного середовища і використання природних ресурсів. Основним документом рамкового характеру серед великої кількості актів у сфері охорони НПС є Закон України «Про охорону навколишнього природного середовища». Серед актів «горизонтального» та «секторального» законодавства вирізняються Закони України «Про екологічну експертизу», «Про екологічний аудит», «Про природно-заповідний фонд України», «Про охорону атмосферного повітря», «Водний кодекс» України та інші.

Однак залишаються неврахованими деякі базові принципи системи екологічного управління ЄС, зокрема такі як принципи як: екологічне управління, інтегрований підхід, системний підхід у формуванні політики у сфері охорони навколишнього природного середовища та басейновий принцип управління водними ресурсами.

Для вирішення питань адаптації законодавчо-нормативної бази з безпечності харчових продуктів зі стандартами ЄС необхідно використовувати горизонтальний підхід. Це сприятиме підвищенню рівня безпечності харчової продукції в Україні, оскільки: дозволить Україні впроваджувати нові законодавчі норми з безпечності харчової продукції одразу, без попередньої розробки та прийняття численних підзаконних актів; один з основних принципів безпечності харчової продукції в ЄС - покладення основної відповідальності за дотримання законодавства у сфері харчової безпечності на оператора харчового ринку; українські виробники будуть зобов'язані впровадити систему самоконтролю, що ґрунтується на принципах превентивізму системи НАССР (системи контролю критичних точок), які є обов'язковими в ЄС. За умов відкритості, системного контролю виробники та логістичні фірми у галузі харчового бізнесу зменшать свої витрати, відмовившись від ретроспективного контролю безпечності готових харчових продуктів. Такі

рішення сприятимуть: збільшенню експортного потенціалу України та доступу національних виробників до ринків ЄС; скороченню витрат національних виробників на лабораторні вимірювання (можливість яких відсутня у регіональних центрах стандартизації, метрології й сертифікації, не говорячи виробників). Крім того, при веденні експортної діяльності національні виробники стикаються з додатковими тягарями, оскільки їм доводиться шукати способи одночасно задовольняти національні вимоги та вимоги ЄС, які іноді суперечать одні одним.

Для досягнення запланованих показників потрібно здійснювати поточний моніторинг стану адаптації й імплементації законодавчо-нормативних документів та оцінювання ступеня виконання запланованих показників. З урахуванням проаналізованого досвіду європейських країн – нових членів ЄС необхідно вибрати варіант який передбачає невідкладне вдосконалення законодавства та заміну великого масиву застарілих національних стандартів на прогресивні міжнародні та європейські, проведення у суспільстві широкої просвітницької кампанії щодо застосування нових норм і правил. Для адаптації доцільно використовувати стратегію вдосконалення галузі норм і стандартів до європейських вимог наведену в Білій книзі ЄС, зокрема це: основні завдання стратегії вдосконалення виконання робіт; показники оцінювання прогресу вдосконалення адаптації технічного законодавства та нормативної бази; варіанти подальшого розвитку стратегії тощо. Для процесу адаптації доцільно використовувати технічну допомогу ЄС, якою, зокрема, передбачається консультування української сторони щодо вдосконалення системи технічного регулювання та споживчої політики з урахуванням міжнародного досвіду. Тому натеper основну увагу в нашій державі сконцентровано на вдосконаленні чинного національного законодавства, впровадженні європейських директив Нового підходу та Глобального підходу, гармонізації стандартів, активізації участі в міжнародних і європейських організаціях зі стандартизації та оцінки відповідності, укладенні двосторонніх угод про взаємне визнання результатів робіт з оцінки відповідності [4].

Звідси, стратегічні цілі і завдання стандартизації набагато ширше - ніж сфери технічного регулювання. Вони включають в себе забезпечення економічної, науково-технічної продовольчої, екологічної безпеки України, раціонального використання ресурсів і т.д. Стандарти не будучи обов'язковими, повинні визначати шляхи досягнення обов'язкових вимог технічних регламентів. Відомо, що стандартизація як елемент технічного регулювання в умовах ринкової економіки може забезпечити внесок в економічне зростання, що перевищує відповідні показники від впровадження патентів і ліцензій. Досвід зарубіжних компаній показує, що вкладення в стандарти дають на одиницю витрат 20-40 одиниць прибутку [5, 6].

Інший синергетичний ефект який можливо отримати від адаптації законодавчо-нормативних документів є забезпечення якості продукції, послуг, навколишнього природного середовища та відповідно виваженого природокористування. Адже науково-технічний, методологічний, та в цілому світовий досвід зосереджується у нових стандартах, директивах, методиках аудиту, розробці нових систем управління, наприклад ISO 50001 – енергетичний менеджмент, кількість яких у світі зросла до 300%.

Висновки. Таким чином, для нашої держави доцільно використовувати «еволюційний» підхід до процесу зближення законодавства та «революційний» підхід до гармонізації українських нормативних документів. Для вирішення питань адаптації законодавчо-нормативної бази із безпечності харчових продуктів зі стандартами ЄС необхідно використовувати горизонтальний підхід. Для досягнення запланованих показників потрібно здійснювати поточний моніторинг стану адаптації й імплементації законодавчо-нормативних документів та оцінювання ступеня виконання запланованих показників. Для адаптації доцільно використовувати стратегію вдосконалення галузі норм і стандартів до європейських вимог наведену в Білій книзі ЄС.

Список використаних джерел:

1. Про внутрішнє і зовнішнє середовище в Україні у 2013 році: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К.: НІСД, 2013. – 576с.
2. Звіт Осика С. Г., П'ятницький В. Т., Оніщук О. В., Осика А. С., Штефанюк О. В. Регулювання ринків товарів і послуг на засадах норм і принципів системи ГАТТ/СОР. – К.: УАЗТ, 2000. – С. 122–123.
3. Угода про асоціацію України з ЄС. Доступно на сайті. comeuroint.rada.gov.ua/komevoint/doccatalog/document?id=56219 (Станом на 18.07.2014).
4. Зелена книга. Політика адаптації національного законодавства у сфері технічного регулювання та споживчої політики до європейських вимог. – К.: Держспоживстандарт України, 2006. Доступно на сайті icps.com.ua/.../Green%2009%20-%20Technical... (Станом на 18.07.2014).
5. Купинец Л.Е. Экологизация продовольственного комплекса: теория, методология, механизмы – Одесса: ИПРЭЭИ НАН Украины, 2010. – 712 с.
6. Скрипчук П.М. Організаційно-економічні засади екологічної сертифікації в системі управління природокористуванням. [монографія] / П.М. Скрипчук. – Рівне : НУВГП, 2012. – 336 с.

References

1. “The internal and on the environment in Ukraine in 2013”: annual message of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine. - K.: NISS, 2013. - 576p.
2. Statement Aspen SG, Piatnitski V.T., Onischuk A.V., Aspen A., Shtefaniuk A. “Regulation of products and services on the basis of norms and principles of the GATT / WTO”. - K.: UAZT, 2000. - P. 122-123.
3. “Ukraine Association Agreement with the EU”. Available on the website. comeuroint.rada.gov.ua / komevoint / doccatalog / document? id = 56219 (Accessed 18 July 2014).
4. “Green Paper. Policy adaptation of national legislation in the field of Technical Regulation and Consumer Policy to the European requirements”. - Kyiv:

State Committee of Ukraine, 2006. Available on the website. icps.com.ua/.../Green%2009%20-%20Technical... (Accessed 18 July 2014).

5. Kupynets L.E. (2010) Cleaner prodovolstvennoho complex: Theory, Methodology, Mechanism - Odessa: National Academy of Sciences of Ukraine YPRΘΘY. - 712 p. Ukraine.

6. Skrypchuk P.M. (2012) Organizational and economic principles of environmental management system certification in environmental management. [monograph] / P. Skrypchuk. - Exactly: NUWMNRU. - 336 p. Ukraine.