

**ТЕЗИ ДО ВИСТУПУ**  
**на слуханнях у Комітеті з питань інтеграції України до Європейського Союзу**  
**«Спільний порядок денний трансформації України у виконанні політичних критеріїв**  
**членства в Європейському Союзі і НАТО»**  
10 травня 2023 року

- **Євроінтеграція – це робочий процес**

Процес євроінтеграції набув робочого характеру ще у 2014 році, коли були поставлені завдання транспонування європейських нормативних актів в законодавчо-нормативне поле України. На етапі набуття членства в ЄС Уряд взяв на себе зобов'язання опрацювати ще 29 000 нормативних актів ЄС.

Однак на заваді ефективній євроінтеграції до сих пір стоїть низка світоглядних та методологічних перешкод, пов'язаних з проблемами гармонізації секторальних політик, інституцій громадянського суспільства, інфраструктури законодавчо-нормативного поля.

- **Гармонізація політик**

Як відомо, законодавство є інструментом реалізації політики. Однак гармонізація національних політик до політик ЄС в Україні до сих пір відсутня як така. Немає не тільки традиції формування галузевих політик, а відсутній і сам юридичний формат, який відображав би природу таких документів.

Натомість саме політика формує порядок денний формування законодавства, забезпечує стійкість відповідних суспільно-політичних та економічних процесів. Без політики процес формування законодавства стає нестабільним, а самі законодавчі акти – неефективними.

***Приклад: аграрна політика***

Спільна аграрна політика (САП) – це один з наріжних каменів функціонування Євросоюзу. Вона була сформована і реалізувалася ще до його офіційного формування. Запроваджуючи оновлену САП з 1 січня 2023 року, ЄС приділив виключно велику увагу питанням гармонізації САП з вимогами СОТ – попри самодостатність і ЄС, і європейського спільного аграрного ринку. Україна ж, як правило, намагається формувати власні національні стратегії без будь якої прив'язки до норм та правил міжнародних організацій, у тому числі до САП ЄС. Такий стан справ веде до не тільки до ускладнень з гармонізацією національного законодавства, а й створює додаткові бар'єри в діяльності бізнесу на зовнішніх ринках.

Яскравий приклад в цій сфері (перший, але далеко не останній) – це зупинка аграрного експорту низкою європейських країн у 2023 році. В своїй основі ця проблема спричинена нерозумінням ні органами влади, ні національним бізнесом ситуації на ринках аграрної продукції в країнах ЄС.

### ***Приклад: економічна політика***

Внутрішня економічна політика ЄС спрямована на досягнення сталості за рахунок пріоритетного розвитку малого та середнього бізнесу, захисту прав споживачів та вирівнювання життєвих стандартів громадян ЄС. Останнім часом в центрі економічної політики опинилися питання переходу до зеленої економіки, упередження зміни клімату і тим самим ЄС продемонстрував високу адаптивність політики до змін умов життя суспільства.

В Україні вже більше року триває війна, яка нанесла і продовжує наносити нищівних ударів національній економіці. Однак жодних змін економічної політики не видно. Попри глобальну втрату бізнесом оборотних коштів, Національний банк жодним чином не змінив умов кредитування, регуляторні вимоги до діяльності банків лишаються такими самим, як і до війни. Це має наслідком масове банкрутство підприємств. Проста реструктуризація боргів тут не може досягти мети відновлення платоспроможності бізнесу. Це матиме наслідком дефолти і руйнацію кредитних історій підприємств, що унеможливить залучення інвестицій на післявоєнному етапі в національних масштабах.

Пакет інвестиційних пропозицій сумнівної якості, сформований без належної участі громадськості, представлений на розгляд міжнародних донорів, здатний лише зміцнити тенденції до монополізації економіки, змінити хіба що прізвища олігархів. Він жодним чином не здатний замінити собою економічну політику на етапі ведення військових дій та післявоєнного відновлення. Лише сильна економічна політика, спрямована на відновлення великої кількості суб'єктів господарювання з врахуванням їх різноманітності та специфіки здатна забезпечити належний обсяг національного ВВП. Саме на інноваційний розвиток широких прошарків бізнесу відповідно до сучасних зелених стандартів має бути спрямована національна економічна політика.

**На етапі набуття членства в ЄС гармонізації політик – галузевих (секторальних) та горизонтальних (економіка, екологія, соціум) має отримати пріоритет над технічною гармонізацією законодавства.**

#### **• Інституційна спроможність**

Громадянське суспільство сьогодні практично відсторонене від участі у прийнятті рішень органами влади і такі тенденції нині посилюються.

### ***Приклад: Мінагрополітики***

Ще до початку війни, з 2019 року, діяльність громадської ради, вчасне переобрання її голови та оновлення складу в Міністерстві аграрної політики і продовольства України були зупинені. Натомість була започаткована практика спілкування з громадськістю через ZOOM, яка відбувалась поза нормативним полем. Інституційні засади комунікації органу влади і громадськості фактично були зруйновані. Міністерство отримало можливість одноосібно визначати порядок денний спілкування з громадськістю і коло такого спілкування.

### ***Приклад: законопроект № 8149 від 24.10.2022***

Наступним кроком усунення громадськості від взаємодії з Мінагрополітики став законопроект № 8149, яким і діяльність громадської ради, і поточне спілкування з представниками галузі передається до відомої лише однієї громадської організації (фактично – Всеукраїнської аграрної ради, додоре відомої своєю агресивною поведінкою). Більше того, законопроектом передбачається монополізація збору членських внесків з суб'єктів господарювання аграрного сектору цією організацією.

Це представляється як гармонізація національного законодавства до норм Регламенту ЄС № 1308/2013 від 17 грудня 2013. Обурення галузевої спільноти органами виконавчої влади до відома на даному етапі не взяте, а сам законопроект розглянутий і схвалений на засіданні профільного комітету Верховної Ради України у розділі «різне». Така ситуація могла статися лише через виключну слабкість інститутів взаємодії влади з громадянським суспільством.

### ***Приклад: УС ПГС***

Українська сторона Громадянського суспільства утворена відповідно до статті 469 Угоди про асоціацію як один з елементів інституційної інфраструктури, яка має забезпечити належну реалізацію умов Угоди. Однак попри те, що Угода про асоціацію України з ЄС діє вже майже 10 років, у тому числі у повному обсязі – більше 5, Україна й досі не спромоглася знайти ресурси для забезпечення діяльності цієї інституції.

Цей приклад яскраво демонструє реальне ставлення української влади до інститутів громадянського суспільства, у тому числі на міжнародному рівні.

**На етапі набуття членства в ЄС розвиток інституцій громадянського суспільства має набути адекватного характеру. В Україні має бути імplementована інституційна структура взаємодії органів влади з громадськістю, яка існує в ЄС, включно з процедурами ресурсного забезпечення діяльності представницьких органів громадянського суспільства.**

**УС ПГС має бути трансформована в аналог Європейського економічного і соціального комітету. Також в країні має бути створений аналог Комітету регіонів ЄС.**

### **• Гармонізація законодавства**

Інфраструктура законодавчо-нормативного поля України кардинально відрізняється від інфраструктури *acquis* ЄС. Відмінності існують як на макрорівні (в Україні не існує «м'якої» частини законодавства), так і на мікрорівні (відсутня традиція формулювання преамбули до нормативного акту). Все це створює фундаментальні перешкоди при транспонуванні *acquis* ЄС в національне законодавство, деформує зміст норм, не дозволяє їх адекватно використовувати на практиці.

### ***Приклад: стратегія розвитку***

В Україні не існує усталеного формату для унормування секторальних політик та стратегічних планів. Також відсутнє розуміння механізмів реалізації норм стратегічних документів на практиці. В результаті дієвість прийнятих стратегічних документів виявляється близькою до нуля.

### ***Приклад: пояснювальна записка***

Роль преамбули до закону в Україні відіграє пояснювальна записка, яка надається у складі пакету з супроводу законопроекту при його представленні на розгляд Верховної Ради. Жодної інституційної ролі вона не відіграє, а на етапі дії закону згадка про неї міститься хіба що у картці законопроекту у вигляді чергового посилання на картку законопроекту. Водночас преамбула в документах *acquis* ЄС містить велику кількість пунктів, які детально описують ситуацію у сфері дії закону, пояснюють причини введення регулювання, описуються випадки обов'язкової, пропонованої, неприпустимої поведінки суб'єктів регулювання (диспозиція). Це сприяє розумінню норм закону, його ефективній дії на практиці. Відсутність преамбули до законодавчо-нормативних актів в Україні є однією з причин низької дієвості законодавства.

***Приклад: технічне регулювання***

І Угода ТБТ, і Угода про асоціацію надають чіткі орієнтири щодо юридичної природи та сфери застосування стандартів і технічних регламентів: стандарти довільні, технічні регламенти обов'язкові до застосування. В Україні до сих пір галузева громадськість вимагає затвердження стандартів нормативними актами органів виконавчої влади. Це має наслідком постійні конфлікти, зниження ступеню захисту прав споживача, дезорієнтацію у розвитку бізнесу.

***Приклад: НАССР***

Безпечність харчових продуктів є ключовою сферою з точки зору захисту прав споживача, складовою Зеленого курсу ЄС, дотримання принципів НАССР тут грає роль засадничого принципу. Гнучкість та ефективність застосування НАССР в діяльності харчового бізнесу в ЄС досягається органічним доповненням обов'язкових вимог положеннями м'якого законодавства. В Україні ж діють лише жорсткі нормативні вимоги. Це суттєво знижує прихильність бізнесу до дотримання вимог у сфері безпечності харчових продуктів і сприяє розквіту корупції при державних перевірках.

**На етапі набуття членства в ЄС перед безпосередньою гармонізацією законодавчо-нормативного поля потрібно гармонізувати не секторальні та горизонтальні політики, а ще й структуру законодавчо-нормативного поля та окремого законодавчо-нормативного акту.**

**Лариса Старікова,**

член УС ПГС від громадянського суспільства

голова правління ГО «Аналітичний центр Аграрного союзу України»,

члена РГ2 УНП Східного партнерства