

«Часопис ПАРЛАМЕНТ»

науково-популярний журнал

Свідоцтво про державну реєстрацію
друкованого засобу масової інформації
КВ 5474 від 13.09.2001 р., видане
Державним комітетом інформаційної політики
України



ЗАСНОВНИК І ВИДАВЕЦЬ

Лабораторія
законодавчих ініціатив
www.parliament.org.ua
info@laboratory.kiev.ua
тел.: (044) 531 37 68
факс: (044) 425 25 33

ГОЛОВНИЙ РЕДАКТОР

Ігор КОГУТ

ВІДПОВІДАЛЬНИЙ РЕДАКТОР

Анжела ЄВГЕНЬЄВА

ЛІТЕРАТУРНИЙ РЕДАКТОР

Олеся МАЛАШ

НАД ВИПУСКОМ ПРАЦЮВАЛИ:

Людмила ЄФРЕМОВА
Олеся ПРОНИК
Олександр СИНЬООКИЙ
Тетяна ШОРОХОВА
Наталія СИНЬООКА

ФОТОГРАФІЇ

Валентина МАРУСЕНКО

ПРОЕКТ ЗДІЙСНЕНО ЗА ПІДТРИМКИ

Національного фонду підтримки демократії США
www.ned.org

THIS PROJECT WAS SUPPORTED BY THE

National Endowment for Democracy
www.ned.org

Завдяки підтримці Програми
«Схід – Схід: партнери без кордонів»
матеріали, розміщені у цьому номері,
були презентовані під час міжнародної
конференції у м. Кишиневу, Молдова
При використанні матеріалів посилання
на журнал «Часопис ПАРЛАМЕНТ» обов'язкове
Підписано до друку 20.12.2005.
Формат 60x84/8.

Журнал видається українською мовою.
Наклад 1000 прим.

Розповсюджується безкоштовно

ОРИГІНАЛ-МАКЕТ

Роман МАРКОВЕЦЬ

ВЕРСТКА

Анатолій ЗУБЕЦЬ

ДРУК

ДП «Друкарня ДУС»
01008, Київ, вул. Шовковична, 4а,
тел.: (044) 253-82-01, 253-83-28



ЗМІСТ

«Часопис ПАРЛАМЕНТ», № 8 / 2005

Тема

| | |
|--|----------|
| Європейська інтеграція України: оцінка в загальноєвропейському контексті | стор. 2 |
| Загальний огляд стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС | стор. 12 |
| Адаптація українського законодавства до європейських вимог: дослідження гармонізації системи технічного регулювання | стор. 17 |
| Місце парламенту в системі інституційного забезпечення адаптації законодавства | стор. 27 |
| Співпраця держави й неурядових організацій у процесі адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС | стор. 30 |
| Overall European Political, Economic and Legal Context of Ukraine's European Integration | p. 33 |
| General Overview of the Legislation Adaptation Status | p. 37 |
| Adaptation of Ukrainian Legislation to European Requirements: a Case Study of Harmonization of the Technical Regulation System | p. 41 |
| The Role of Parliament in the System of Institutional Support to Adaptation of Ukrainian Legislation | p. 49 |
| Civil-Government Cooperation for the Purpose of Adaptation of Ukrainian's Legislation | p. 50 |

Автори числа: Г. Друзенко (2), Т. Качка (12), Д. Луценко (17),
Т. Бурячок, Н. Клюк (27), Г. Асланян (30)

Author's: H. Druzenko (33), T. Kachka (37), D. Lutsenko (41),
T. Buryachok, N. Kluk (49), G. Aslanian (50)

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ: ОЦІНКА В ЗАГАЛЬНОЄВРОПЕЙСЬКОМУ КОНТЕКСТІ

Протягом останніх семи років Україна активно декларує свої євроінтеграційні наміри. Однак реальний поступ у цьому напрямі досі не такий відчутний, як того хотілося б більшості українських громадян. Спробуймо проаналізувати перспективи України на шляху до ЄС у загальноєвропейському контексті.



**Геннадій
ДРУЗЕНКО,**
*віце-президент
Інституту
європейської
інтеграції
(Польща)*

Ступінь інтегрованості України з Європейським Союзом

Передусім слід визначитися, як глибоко Україна інтегрувалася до ЄС за 7 років, відколи євроінтеграцію було проголошено головним державним пріоритетом. Для цього потрібно згадати ступені можливої інтеграції з/до Союзу третіх країн. Тож усвідомлюючи деяку вибірковість та можливу неповноту запропонованих нижче віх, вдамося до такої класифікації інтеграційних етапів:

1) зона вільної торгівлі (ЗВТ); 2) митний союз щодо промислових товарів; 3) встановлення безвізового режиму; 4) вільний рух товарів, послуг, капіталів та робочої сили (без поширення на сільське господарство та рух товарів, що походять з третіх країн); 5) входження до Шенгенського візового простору; 6) інституційне приєднання до ЄС; 7) входження до простору євро.

Слід зауважити також, що ЄС, як правило, не створює зону вільної торгівлі з третьою країною, що не є членом СОТ, а отже, вступ країни до Світової організації торгівлі можна вважати передумовою чи «нульовим» етапом її інтеграції до Євросоюзу.

Проходження цих етапів не завжди відбувається у хронологічному порядку. Так, Норвегія та Ісландія приєдналися до Шенгенського візового простору, не вступаючи до Євросоюзу, водночас Велика Британія, Ірландія та 10 нових держав-членів, будучи повноправними членами ЄС, до цього простору не входять. До того ж, згідно з угодами про вступ на певний період обмежена свобода працевлаштування громадян нових держав-членів у більшості держав-ветеранів ЄС, але такі обмеження не поширюються на громадян Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейну.

Окреме питання – візовий режим, що не пов'язаний з глибиною економічної інтеграції третіх країн до Євросоюзу. Так, з держав-сусідів в'їжджати до ЄС без віз можуть лише громадяни Ліхтенштейну, Норвегії, Ісландії, Швейцарії, Румунії, Болгарії, Хорватії та Ізраїлю, проте з не-сусідів цим привілеєм

тішаються, окрім громадян США, Японії, Канади також, приміром, венесуельці, уругвайці, гватемальці, нікарагуанці, гондурасці, чилійці, бразильці та аргентинці (що змушує замислитися про необхідність та виправданість жорсткості візового режиму ЄС щодо українських громадян).

Зробивши такі застереження, порівняємо глибину інтеграції України до ЄС з європейськими та середземноморськими країнами, що не входять до складу Союзу.

З наведеної таблиці (стор. 3) чітко видно, що за ступенем реальної (не потенційної) інтегрованості до ЄС Україна пасе задніх у другому десятку держав, що мають з Євросоюзом спільний кордон чи не мають такого, проте на яких ЄС поширив європейську політику сусідства.

За ступенем реальної (не потенційної) інтегрованості до ЄС Україна пасе задніх у другому десятку держав, що мають з Євросоюзом спільний кордон чи не мають такого, проте на яких ЄС поширив європейську політику сусідства

З одного боку, нас випереджають майже усі середземноморські країни – учасниці Барселонського процесу, що має на меті, зокрема, створити до 2010 року Середземноморську зону вільної торгівлі. З них Ізраїль та Палестинська автономія вже сьогодні мають з ЄС повноцінну ЗВТ. Решта середземноморських держав, окрім Сирії та Лівії, уклали з ЄС європейсько-середземноморські угоди про асоціацію (ЄСУА), що передбачають скасування Спільнотою ввізних мит на промислові товари, що походять з цих країн, з моменту набрання чинності зазначеними угодами та скасування цими країнами протягом наступних 12 років ввізних мит на промислові товари, вироблені на території Спільноти.

З іншого боку, Хорватія та Македонія уклали з ЄС угоди про стабілізацію та асоціацію (УСА), що також передбачають створення асиметричних ЗВТ від моменту набрання чинності цими угодами, а також перехідні періоди тривалістю відповідно 6 та 10 років щодо скасування мит на товари, що походять зі Спільноти. Враховуючи, що на сьогодні Албанія, Молдова, Грузія та Вірменія вже є членами СОТ і це, безумовно, полегшить їхні перемо-

Таблиця.

**Ступінь інтегрованості ЄС з державами,
на які поширено європейську політику сусідства**

| Тип | Країна | Рік вступу до СОТ | Реалізовані етапи інтеграції з/до ЄС | | | | | | |
|--|------------------------|-------------------|--------------------------------------|---|---|---|---|---|---|
| | | | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Держави, що входять до Європейського економічного простору (ЄЕП) від 02.05.1992 | Норвегія | 1995 | X | X | X | X | X | | |
| | Ісландія | 1995 | X | X | X | X | X | | |
| | Ліхтенштейн | 1995 | X | X | X | X | X | | |
| Держава, що має з ЄС численні двосторонні галузеві угоди, що фактично привіняли її за рівнем інтеграції з ЄС до держав-членів ЄЕП | Швейцарія | 1995 | X | X | X | X | X | | |
| Держави-кандидати, що завершили перемовини й підписали з ЄС угоди про вступ, які, втім, мають ратифікувати як усі держави-члени ЄС, так і країни-кандидати | Румунія | 1995 | X | | X | | | | |
| | Болгарія | 1996 | X | X | | | | | |
| Держави, що ще не розпочали з ЄС перемовини про вступ, проте рішенням Ради визнані офіційними кандидатами на членство | Туреччина | 1995 | ЗВТ в процесі реалізації | | X | | | | |
| | Хорватія | 2000 | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Македонія | 2003 | | | | | | | |
| Балканські країни, з якими ЄС будує взаємини в рамках процесу асоціації та стабілізації | Албанія | 2000 | | | | | | | |
| | Боснія і Герцеговина | | | | | | | | |
| | Сербія і Чорногорія | | | | | | | | |
| Держави Східної Європи та Закавказзя, що на них ЄС поширив політику сусідства і що відповідають базовому географічному критерію членства в Євросоюзі | Молдова | 2001 | | | | | | | |
| | Україна | | | | | | | | |
| | Білорусь | | | | | | | | |
| | Грузія | 2000 | | | | | | | |
| | Вірменія | 2003 | | | | | | | |
| | Азербайджан | | | | | | | | |
| Держави Середземноморського регіону – учасники Барселонського процесу, що на них ЄС поширив політику сусідства, але що не відповідають базовому географічному критерію членства в ЄС | Ізраїль | 1995 | X | | X | | | | |
| | Палестинська автономія | 1995 | X | | | | | | |
| | Марокко | 1995 | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Туніс | 1995 | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Єгипет | 1995 | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Йорданія | 2000 | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Ліван | | ЗВТ в процесі реалізації | | | | | | |
| | Алжир | | | | | | | | |
| | Лівія | | | | | | | | |
| | Сирія | | | | | | | | |

вини з ЄС про створення ЗВТ, ми залишаємося в ар'єргардному євроінтеграційному загоні разом з авторитарними Білоруссю, Азербайджаном, Алжиром, Сирією та Лівією, а також обтяженими важкою спадщиною збройних міжусобиць Сербією і Чорногорією та Боснією і Герцеговиною.

З умовних восьми етапів, які мають подолати країни, що бажають повністю інтегруватися до Об'єднаної Європи, ми досі не пройшли жодного

Прикрий для України факт, але слід визнати, що з умовних восьми етапів, які мають подолати країни, що бажають повністю інтегруватися до Об'єднаної Європи, ми досі не пройшли жодного.

Україна та Європейська політика сусідства

Усвідомлення потреби перевести взаємин Україна – ЄС у якісно новий формат почалося доволі давно. Принаймні від 1998 року українська влада прагнула виробити принципово нову парадигму стосунків з ЄС, що ґрунтувалася б на визнанні Євросоюзом перспективи повноцінної інтеграції до нього нашої держави. В контексті такого підходу майбутні досягнення у співпраці з ЄС (створення зони вільної торгівлі, лібералізація, а в перспективі й повне скасування візвого режиму тощо) вітчизняна еліта розглядала переважно як проміжні етапи на шляху досягнення головної мети. На жаль, протягом тривалого часу амбітні євроінтеграційні плани нашої держави наштотувалися на більш ніж стримане ставлення європейських еліт.

Це було пов'язано з переконанням європейських лідерів в тому, що повномасштабній інтеграції України до ЄС має передувати інтеграція українського суспільства до загальноєвропейської системи вартостей. Крім того, невід'ємним елементом інтенсифікації взаємин та переходу їх на якісно новий щабель мали стати докорінні економічні перетворення в Україні.

Головним міжнародно-правовим документом, що регулює взаємини України з Євросоюзом, є Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 (УПС), що набрала чинності 1 березня 1998 року. УПС укладено строком на 10 років, але вона передбачає можливість щорічної пролонгації. Ця угода охоплює більшість сфер двосторонньої співпраці і закладає правове підґрунтя взаємин України з Євросоюзом. Однак, не

зважаючи на засадничий характер Угоди, зобов'язання, закріплені в ній, часто позбавлені часової визначеності. Крім того, виходячи з буквального розуміння тексту УПС, важко визначити критерії оцінки успішності імплементації положень Угоди, що призвело до розбіжностей між сторонами в таких оцінках та додаткові вимоги – передусім з боку ЄС до України.

Названі вище причини та нові реалії, пов'язані з розширенням ЄС та наближенням його безпосередньо до кордонів України, породили потребу в додатковій правовій регламентації взаємин між сторонами, ба й у радикальнішому перегляді правової бази цих взаємин. 11 березня 2003 року Європейська Комісія оприлюднила Повідомлення для Ради та Європарламенту «Ширша Європа – сусідні країни: нова структура взаємин з нашими східними та південними сусідами», в якій виклала власне бачення засад стосунків із сусідніми державами, що не є членами ЄС та не мали на той момент перспективи членства. До держав-сусідів було віднесено європейські країни, що не входять до Європейського економічного простору, а також країни Південного та Східного Середземномор'я (крім Туреччини). Головною ідеєю Повідомлення є перспектива лібералізації торгівельних стосунків з країнами-сусідами, а також поширення на них чотирьох свобод (вільний рух товарів, послуг, капіталу та робочої сили) в обмін на «конкретні досягнення, що свідчитимуть на користь спільних вартостей та про ефективну реалізацію політичних, економічних та інституційних реформ, зокрема у сфері адаптації національного законодавства до *acquis communautaire*».

Першочерговою умовою запровадження такого преференційного режиму з боку ЄС була названа успішна імплементація країною-сусідом індивідуального плану дій, розробленого за участі обох сторін.

22 лютого 2005 року в рамках засідання Ради з питань співробітництва Україна – ЄС підписано двосторонній План дій (ПД), розрахований на три роки. Фактично, ухвалення ПД означало продовження діалогу між Україною та ЄС у форматі Угоди про партнерство і співробітництво, без піднесення його на принципово новий щабель. Інтенсифікація та поглиблення співпраці ставиться європейськими партнерами в залежність від виконання Україною широкого переліку вимог, передбачених ПД, зокрема й щодо наближення українського законодавства до європейського на підставі статті 51 УПС.

ПД містить, поряд із завданнями, положення про моніторинг їхнього виконання, що

здійснюватиметься органами, створеними на виконання УПС. Протягом перших двох років після ухвалення Плану дій має здійснюватись попередня оцінка його імплементації. Загальний строк дії документа обмежено трьома роками, тобто строком, який залишився до закінчення дії УПС.

Ухвалення Плану дій свідчить передусім про небажання європейської сторони принаймні протягом трьох найближчих років порушувати та обговорювати питання набуття Україною членства в ЄС

Подібні до українського плани дій (з урахуванням індивідуальних особливостей) були запропоновані також низці інших партнерів, з якими Євросоюз намагається реалізувати європейську політику сусідства, зокрема: Йорданії, Ізраїлю, Молдові, Марокко, Палестинській Автономії, Тунісу. Таким чином ЄС продемонстрував однакове ставлення до країн, що згідно з установчими документами Євросоюзу мають право претендувати на членство в Союзі та проголошують своєю метою вступ до нього, і країн, що не мають перспективи вступу та не декларують відповідних намірів. Відтак, ухвалення ПД свідчить передусім про небажання європейської сторони принаймні протягом трьох найближчих років порушувати та обговорювати питання набуття Україною членства в ЄС.

Одним із очевидних недоліків запропонованого Україні Плану дій є недостатня конкретність його положень. Вони відображають лише загальне бачення Євросоюзом напрямів подальшої роботи. Таким чином, ПД не виправдав очікувань, що він суттєво доповнить та деталізує створену в 90-х роках минулого століття договірну базу двосторонніх взаємин.

Навіть досить побіжний аналіз Плану дій свідчить про те, що сподівання української сторони на його збалансованість (у сенсі повноцінного врахування інтересів обох партнерів) не виправдалися. За окремими винятками, проект більше скидається на нове «домашнє завдання» для України. Причому надскладне завдання. Оскільки важко уявити повноцінну реалізацію протягом трьох років того переліку зобов'язань, що їх Україна взяла на себе, ухваливши ПД. Водночас ЄС стверджує, що лише належне виконання завдань, зафіксованих в ПД, дозволить Україні сподіватися на подальший прогрес у двосторонніх стосунках.

Серйозно порушувати питання про створення ЗВТ варто лише після надання Україні

статусу країни з ринковою економікою, входження її до Світової організації торгівлі та належного виконання УПС, потенціал якої досі використано не повністю. Під час переговорів про укладення Плану дій українська сторона неодноразово порушувала питання про визначення конкретних термінів укладення Угоди про асоціацію європейського типу. Навіть висловлювалися побажання ухвалити таку угоду в пакеті з угодою про створення ЗВТ. Однак позиція ЄС однозначна: відповідні питання можна буде серйозно обговорювати лише після того, як Україна виконає політичні пріоритети ПД, а Євросоюз відкорегує свою стратегію щодо України.

Іншим поясненням того, що європейські партнері послідовно відмовляються надати Україні європейську перспективу, може служити той тягар, який ЄС взяв на себе внаслідок нещодавнього розширення та очікуваного приєднання нових країн Східної та Південної Європи. В цьому контексті слід згадати про солідарність, яке є ключовим поняттям Об'єднаної Європи. Саме солідарність спонукає багатші країни допомагати біднішим, біднішим дозволяє долучатися до заможного життя багатших і їм разом, попри всі перешкоди та кризи, й надалі здійснювати безпрецедентний проект під назвою «Європейський Союз». Водночас європейська солідарність, як і європейська інтеграція, має різний рівень «напруги». З певною часткою умовності її можна схематично зобразити у вигляді концентричних кіл. Франко-німецький союз в центрі, потім країни Бенілюксу та Італія, далі – Іспанія, Португалія, Греція, Австрія та Фінляндія, потому – Велика Британія, Ірландія, Данія та Швеція, нарешті десять новачків та країни, що входять до Європейського економічного простору: Норвегія, Ісландія, Ліхтенштейн, а також Швейцарія (що не входить до ЄЕП), ще далі – Румунія й Болгарія, за ними – Туреччина та балканські країни, і, нарешті, «сусіди» ЄС.

Допомога в ЄС розподіляється загалом такими самими концентричними колами, через що, наприклад, французькі фермери отримують дотації, значно більші за польських. Аби проілюструвати згадане вище твердження, можна навести один приклад. Упродовж останніх 10 років загальна допомога Україні з боку ЄС сягнула 1,072 млрд. євро – приблизно стільки ж Євросоюз виділяв Польщі щорічно кілька останніх років перед вступом останньої до Союзу. А за рік, що минув від вступу до ЄС, польські фермери отримали прямих дотацій на суму в 1,5 млрд. Нагадаю, що Польща майже удвічі менша за Україну за тери-

торією, і майже на 20% (9 млн. осіб) за кількістю населення.

Звідси постає питання, чи може Україна без допомоги з боку Євросоюзу здійснити усі потрібні перетворення. Враховуючи досвід нових членів Євросоюзу, є підстави сумніватися в цьому. Оскільки рівень технічної та фінансової підтримки країнам-кандидатам з боку Союзу був надзвичайно високим і на декілька порядків перевищував ту допомогу, яка надається Україні за програмою Tacis. Напевно, доцільно було б розробити для України спеціальну програму допомоги, аналогічну програмам, що діяли для колишніх та нинішніх країн-кандидатів. Оскільки концепція «Ширша Європа» передбачає перспективу поширення на країни-сусідів низки свобод спільного ринку, такий хід був би цілком виправданим. Водночас ЄС пов'язав збільшення технічної допомоги з досягненням прогресу в імplementації двостороннього Плану дій, що виглядає цілком закономірним. Також потрібно враховувати, що значні розміри нашої держави та кількість населення вимагатимуть від ЄС залучення доволі значних ресурсів.

Європейська солідарність має ще один дуже важливий аспект. Солідаризується не лише Союз з країнами-кандидатами, а й вони з Союзом. Перспектива членства, а тим паче отримання статусу офіційного кандидата на вступ до ЄС, є дуже потужним стимулом для проведення радикальних реформ у країнах з перехідною економікою або, як їх ще часто називають, «молодих демократіях». Адже щоб зважитися на кардинальні перетворення, потрібно мати глобальну мету, що може виправдати в очах населення шокову терапію, й досвідчених провідників, що готові розділити з реформаторами відповідальність за наслідки реформ. І тут роль ЄС не порівняти з МВФ чи Світовим банком: якщо останні ризикують хіба що капіталами (до того ж не власними), то ЄС зобов'язується жити з реформованою країною у спільному європейському домі.

Дискусія про те, чи може посткомуністична країна трансформуватися в європейську демократію без перспективи членства в ЄС, має суто теоретичний характер – історії до сьогодні такі прецеденти невідомі

Підсумовуючи, не зайве нагадати, що дискусія про те, чи може посткомуністична країна трансформуватися в європейську демократію без перспективи членства в ЄС, має суто теоретичний характер – історії до сьогодні такі прецеденти невідомі.

Ступінь відповідності України політичному критерію інтеграції до ЄС

Аналіз актів первинного законодавства Європейського Союзу спонукає до висновку, що досягнення відповідності копенгагенським критеріям має чіткі хронологічні пріоритети. Спроможність національної економіки витримувати конкурентний тиск в умовах єдиного ринку та прийняття *acquis communautaire* теоретично мають бути досягнуті на момент вступу до ЄС нової держави, тобто вже по завершенню переговорів між країною-кандидатом та Європейським Союзом (зауважимо принагідно, що основним предметом цих переговорів є визначення кількості та тривалості перехідних періодів, протягом яких новий член ЄС може не відповідати тим чи іншим окремим критеріям членства). Водночас відповідність держави першому копенгагенському критерію є єдиною передумовою для подання офіційної заявки про вступ до Євросоюзу та, відповідно, початку офіційних переговорів.

Стаття 49 чинного нині Договору про Європейський Союз дослівно зазначає: «Будь-яка європейська держава, що шанує принципи, сформульовані в частині першій статті 6, може звернутися з поданням щодо набуття членства в Союзі», а частина перша статті 6 своєю чергою говорить про те, що «засадничими принципами Союзу є спільні принципи всіх держав-членів – свобода, демократія, шанування прав людини та засадничих свобод, верховенство права». Договір про запровадження Конституції для Європи, покликаний згодом заступити Договір про ЄС, базується на тих же засадничих позиціях. Частина друга статті I-1 та частина перша статті I-58 майбутньої конституції Євросоюзу майже дослівно декларують, що «Союз відкритий усім європейським державам, що шанують його вартості й віддані справі їхнього спільного поширювання». Ці вартості перераховано в статті I-2: шана до людської гідності, свобода, демократія, рівність, верховенство права та шанування прав людини, зокрема прав тих осіб, що належать до меншин.

Можна подивитися на цю проблему й під іншим, історичним, кутом зору. ЄС за всю свою історію лише кілька разів відхилив заявки про набуття членства в Союзі (а радше в Спільноті, оскільки Союзу тоді ще не існувало): 1987 року невдача спіткала Марокко, 1990 – Туреччину. Заради справедливості слід згадати й про відхилене Європейською економічною спільнотою клопотання франкістської Іспанії про асоціацію з ЄЕС та приєднання

до Спільноти. Окрім випадку Марокко, що не відповідає засадничому географічному критерію членства в ЄС, і Іспанії, і Туреччині було відмовлено розпочати перемовини головним чином через авторитарність режимів, що правили в цих країнах на час подання заявок – після того, як автократії поступилися місцем цілком легітимним демократичним урядам – ЄС розпочав з цими країнами переговори про вступ.

Тут ми бачимо, що з точки зору хронологічної послідовності виконання копенгагенських критеріїв Ради Європи є правдивим передпокоєм Євросоюзу. Так, зокрема, стаття 3 Статуту РЄ вимагає від кожного члена цієї організації «визнати принципи верховенства права та шанування прав людини і засадничих свобод всіма особами, що знаходяться під його юрисдикцією». Усі держави-члени ЄС є водночас членами Ради Європи, а стаття 6 Договору про Європейський Союз містить пряме посилення на один з основних документів Ради Європи: «Союз шанує засадничі права, що їм гарантовано Європейською Конвенцією про захист прав людини та засадничих свобод, підписаною 4 листопада 1950 року в Римі, та що впливають із конституційних традицій, спільних у державах-членах, і трактує їх як загальні принципи права Спільноти».

Природно, що Євросоюз, аналізуючи поступ України на шляху демократизації, зважатиме насамперед на те, як цей поступ оцінює Рада Європи.

Отож природно, що Євросоюз, аналізуючи поступ України на шляху демократизації, зважатиме насамперед на те, як цей поступ оцінює Рада Європи. У цьому контексті нагадаємо, що Україна досі не виконала в повному обсязі зобов'язань, узятих на себе під час вступу до цієї поважної панєвропейської організації, а також є однією з небагатьох країн, щодо яких ПАРЄ продовжує моніторинг виконання цих зобов'язань та зобов'язань.

Згідно з Резолюцією ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року за № 1466 (2005) про виконання зобов'язань та зобов'язань Україною¹ основними проблемами становлення демократії в Україні є:

1) брак законів про функціонування гілок влади, як цього вимагає Конституція України, зокрема законів про Президента України та Кабінет Міністрів України, а також закону про Регламент Верховної Ради України;

2) слабкість контрольної функції парламенту, що має бути посилена через схвалення

закону про тимчасові слідчі та спеціальні комісії Верховної Ради;

3) брак законодавчо закріплених гарантій та умов діяльності парламентської опозиції;

4) наявність державних телерадіокомпаній, що наразі не перетворені в канали суспільного мовлення згідно з відповідними стандартами Ради Європи;

5) наявність чисельних друкованих засобів масової інформації, заснованих органами державної влади та місцевого самоврядування, що мають бути роздержавлені;

6) непрозорість власності на засоби масової інформації;

7) нерівні умови діяльності засобів масової інформації, обумовлені законом 1997 року про державну підтримку засобів масової інформації та соціальний захист журналістів;

8) потреба ратифікувати Європейську конвенцію про транскордонне телебачення;

9) невідповідність нової редакції закону про телебачення та радіомовлення стандартам Ради Європи та рекомендаціям її експертів;

10) нагальна потреба продовжувати судову реформу з метою забезпечити незалежність та ефективність судової влади, зокрема через:

□ підпорядкування Державної судової адміністрації судовій гілці влади;

□ передання судовій гілці влади повноважень з призначення голів судів;

□ забезпечення судової системи всіма потрібними для її ефективної діяльності ресурсами (насамперед – для функціонування адміністративних судів, що уповноважені розглядати виборчі спори);

□ забезпечення гарантованого законом рівня оплати праці суддів;

11) оновлення складу Конституційного Суду України, аби зробити спроможним його подальше функціонування;

12) брак нового закону про адвокатуру, як того вимагає підпункт 11.ix. висновку ПАРЄ № 190, та відповідно до принципів Ради Європи і практики Європейського Суду з прав людини;

13) невідповідність ролі та функцій прокуратури вимогам підпункту 11.vi. висновку ПАРЄ № 190 та пункту 9 Перехідних положень Конституції України 1996 року, а також Рекомендації Парламентської Асамблеї № 1604 (2003) щодо ролі прокуратури в демократичному суспільстві, керованому верховенством права;

14) невідповідність Служби безпеки України стандартам Ради Європи, зокрема Рекомендації ПАРЄ №№ 1402 (1999) та 1713 (2005);

15) брак проекту нового Кримінально-процесуального кодексу та проекту цього Кодексу, що відповідав би стандартам Ради Європи;

¹ Повний текст Резолюції українською (неофіційний переклад Лабораторії законодавчих ініціатив), англійською та французькою мовами можна знайти на веб-сторінці Лабораторії законодавчих ініціатив за адресою: http://www.parliament.org.ua/index.php?action=news&id=12&ar_id=1219&as=0.

16) статус Державного департаменту з виконання покарань, що досі не підпорядкований Міністерству юстиції, як того вимагає підпункт 11.vii. висновку ПАРЄ № 190 (1995), та брак на національному рівні незалежного органу зі спостереження за місцями тримання під вартою;

17) брак ратифікації:

- ❑ Конвенції про корупцію у контексті кримінального права;
- ❑ Конвенції Ради Європи про діяльність проти торгівлі людьми;
- ❑ Протоколу № 14 до Конвенції про захист прав людини та основних свобод;
- ❑ Протоколу № 12 до Європейської конвенції з прав людини;
- ❑ Європейської соціальної хартії (переглянутої);

18) брак закону про виконання рішень Європейського Суду з прав людини та невиконання рішень Європейського суду з прав людини, зокрема у справах Совтрансавто та Мельниченка;

19) недостатній демократичний контроль за діяльністю правоохоронних органів;

20) наявність випадків катувань та іншого поганого поводження з людьми, а також брак гарантій захисту проти свавільного або незаконного затримання;

21) брак системи безоплатної правової допомоги;

22) брак ефективного контролю за перехопленням комунікацій правоохоронними органами та брак спеціального законодавства, що має забезпечити такий контроль;

23) недосконале правове регулювання доступу до інформації, наявність випадків недотримання статті 34 Конституції України стосовно свободи інформації під час засекречування документів, а також нагальна потреба розсекретити всі офіційні документи, які були закриті для загального доступу з порушенням законодавства;

24) брак чітких правил повернення церковного майна, що їх вимагає підпункт 11.xi. висновку ПАРЄ № 190 (1995).

Окремим пунктом стоїть вимога ПАРЄ якнайшвидше розкрити справу Гонгадзе, не обмежуючись притягненням до суду лише безпосередніх виконавців, а також інших резонансних справ періоду президентства Кучми. З цією вимогою щільно пов'язана інша – провести належну експертизу записів нібито зроблених Миколою Мельниченком та отримати його свідчення. Після того, як Україна прогнала справи проти Мельниченка та проти Мирослави Гонгадзе у Страсбурзькому Суді, ці

вимоги є наче лакмусовим папірцем спроможності нової влади урядувати в Україні на загальноєвропейських демократичних засадах.

Іншою принциповою проблемою є те, що Україна, запроваджуючи конституційну реформу, знехтувала заувагами та рекомендаціями Венеціанської комісії, через що із набранням чинності змін до Конституції в Україні, зокрема, почне діяти імперативний депутатський мандат та буде відновлено загальний нагляд прокуратури за дотриманням законодавства. Ці положення є несумісними з засадами демократії, як їх розуміє та проголошує Рада Європи.

Водночас ПАРЄ визнала та привітала значний поступ України на шляху демократизації, відзначивши низку конкретних кроків, що їх було зроблено від часу оприлюднення попередньої Резолюції щодо виконання зобов'язань України перед Радою Європи.

Проте основним індикатором глибини та ефективності змін, які відбуваються в Україні після президентських виборів та пов'язаних з ними подій, що отримали назву «Помаранчева революція», безумовно стануть парламентські вибори 2006 року.

У Резолюції ПАРЄ від 5 жовтня 2005 року за № 1466 (2005) підготовка та проведення парламентських і місцевих виборів у 2006 році відповідно до стандартів Ради Європи названі «головним тестом для нової влади» в Україні, а також стверджується, що саме «вибори 2006 року покажуть чи минула Україна точку неповернення на своєму шляху до по-справжньому демократичної європейської держави, що керується верховенством права». Не дивно, що в Плані дій ЄС – Україна, підписаному сторонами в Брюсселі 21 лютого 2005 року, одним з пріоритетів, виконання якого слід приділити особливу увагу, названо «демократичне проведення парламентських (2006 р.) виборів в Україні у відповідності до стандартів ОБСЄ».

Отже, підбивати проміжні підсумки демократизації України, а отже і її відповідності першому копенгагенському критерію доцільно буде навесні наступного року.

Ступінь відповідності України економічному критерію інтеграції до ЄС

Неготовність вітчизняної економіки витримувати конкурентний тиск європейської – один із улюблених аргументів українських «європесимістів». У зв'язку з цим цікаво порівняти структуру економіки та макроеко-

| | ВВП/душу населення, \$ (2004) | Структура ВВП, % (2004) | | | Частка працездатного населення, зайнятого в АПК, % (2004) | Торгівельна інтегрованість з ЄС | | |
|----------------------|-------------------------------|-------------------------|---------------|---------|---|--------------------------------------|--|---|
| | | АПК | Промисловість | Послуги | | Частка імпорту з ЄС, % (9 міс. 2004) | Частка експорту до ЄС, % (9 міс. 2004) | Частка у торговельно-обороті ЄС, % (2004) |
| Хорватія | 11 200 | 8,2 | 30,1 | 61,7 | 2,7 | 71 | 64 | 0,7 |
| Болгарія | 8 200 | 11,5 | 30,1 | 58,4 | 11,0 | 62 | 58 | 0,5 |
| Румунія | 7 700 | 13,1 | 33,7 | 53,2 | 31,6 | 74 | 75 | 1,6 |
| Туреччина | 7 400 | 11,7 | 29,8 | 58,5 | 35,9 | 51 | 55 | 3,5 |
| Македонія | 7 100 | 11,2 | 26,0 | 62,8 | – | 62 | 45 | 0,09 |
| Білорусь | 6 800 | 11,0 | 36,4 | 52,6 | 14,0 | 42 | 42 | 0,3 |
| Боснія і Герцеговина | 6 500 | 14,2 | 30,8 | 55,0 | – | 72 | 68 | 0,2 |
| Україна | 6 300 | 18,0 | 45,1 | 36,9 | 24,0 | 37 | 29 | 0,9 |
| Албанія | 4 900 | 46,2 | 46,2 | 28,4 | 57,0 | 75 | 85 | 0,08 |
| Вірменія | 4 600 | 22,9 | 36,1 | 41,1 | 45,0 | 34 | 39 | 0,03 |
| Азербайджан | 3 800 | 14,1 | 45,7 | 40,2 | 41,0 | 45 | 70 | 0,12 |
| Грузія | 3 100 | 20,5 | 22,6 | 56,9 | 40,0 | 34 | 24 | 0,04 |
| Сербія і Чорногорія | 2 400 | 15,5 | 27,6 | 56,8 | – | 79 | 84 | 0,3 |
| Молдова | 1 900 | 22,4 | 24,8 | 52,8 | 40,0 | 44 | 40 | 0,06 |
| Росія | 9 800 | 4,9 | 33,9 | 61,2 | 12,3 | 53 | 53 | 6,3 |
| ЄС | 26 900 | 2,2 | 28,3 | 69,4 | 4,5 | – | – | – |

Джерела: *Central Intelligence Agency* (<http://www.cia.gov/cia/publications/factbook/>), офіційний сайт *Європейського Союзу* (<http://europa.eu.int/comm/trade/>)

номічні показники України з відповідними показниками держав, що відповідають засадничому географічному критерію «європейськості» (а отже претендують чи можуть у майбутньому претендувати на членство в Союзі), Росії та середніми показниками в ЄС.

Неупереджений аналіз наведених цифр свідчить, що розрив між основними економічними показниками держав, за якими офіційно визнано статус кандидатів на вступ до ЄС (Туреччина, Хорватія, Македонія), а також тих, хто вже завершив перемовини про вступ (Болгарія та Румунія) і має невдовзі переступити поріг Об'єднаної Європи, та середніми показниками в Союзі радикально більший за розрив між аналогічними показниками цих держав і України. Більш того, скажімо, відсоток працездатного населення, задіяного у сільському господарстві (критичний для ЄС показник з огляду на спільну сільськогосподарську політику Спільноти!), у нас значно більший, ніж у Туреччини чи у Румунії, що за кількістю населення та територією складають разом з Україною трійку лідерів се-

ред країн, що мають шанс і висловили бажання колись приєднатися до Євросоюзу.

Задля об'єктивності слід нагадати, що Україна досягла таких показників, не маючи ані торгівельних преференцій, ані допомоги з боку ЄС, співмірної з країнами-кандидатами. Отже, є всі підстави сподіватися, що вітчизняна економіка, отримавши імпульс від надання нашої країні чіткої європейської перспективи, пов'язані з нею серйозні західні інвестиції та допомогу у проведенні важких, але необхідних для неї структурних реформ, не пастиме задніх не лише серед кандидатів, але й серед нових (від 2007 року) держав-членів Євросоюзу.

Водночас слід визнати, що на сьогодні економіки авторитарних Білорусі, Росії та Азербайджану інтегрованіші за українську з економікою ЄС та мають ближчу до економіки ЄС структуру. Звичайно не можна забувати, що 95% азербайджанського експорту до ЄС, 63% російського і 49% білоруського – мінеральні продукти, але ж і структура українського експорту до Євросоюзу далека від ідеальної: 32% – недорогочінні метали та вироби з них і

25% – ті самі мінеральні продукти. Структура імпорту з ЄС в усіх чотирьох країнах схожа – її лівову частку складають товари так званої машинерії (механічне обладнання, машини та механізми, електрообладнання та їхні частини). Це ще раз свідчить, що економічна співпраця та інституційна інтеграція – дві відмінні парадигми побудови взаємин з ЄС: у підвалинах першої лежить прагматичний розрахунок та взаємна економічна вигода (другим та четвертим за обсягами товарообігу партнерами ЄС є відповідно Китай та Росія), друга ґрунтується на фундаменті спільних цінностей, серед яких економічна потужність посідає далеко не перше місце.

Третій Копенгагенський критерій чи наскільки українське законодавство слід наближувати до *acquis communautaire*

Задля здійснення зваженої оцінки реальної наближеності України до ЄС слід оцінити відповідність вітчизняного законодавства загальноєвропейському або ступінь прийняття нашою державою *acquis communautaire*. В цьому контексті необхідно зробити низку застережень.

У одному з інтерв'ю колишній віце-прем'єр-міністр України з євроінтеграційних питань назвав неадаптованість національного законодавства до *acquis communautaire* однією з основних причин, через які, на його думку, питання членства України в ЄС є на сьогодні неактуальним. Доволі дивна заява для людини, що обіймала посаду головного євроінтегратора країни. Річ у тім, що умови та строки прийняття *acquis communautaire* є зазвичай основною темою перемовин про вступ між державою-кандидатом та Європейським Союзом, а отже, починати інтенсивну уніфікацію національного законодавства із законодавством ЄС до початку офіційних перемовин означає бігти попереду паротяга.

Так, переговори з державами Центральної Європи та Балтії, що у травні 2004 року приєдналися до ЄС, починалися з того, що Єврокомісія підготувала для них так звану «Білу Книгу ЄС», що містила ґрунтовний огляд цілого масиву *acquis communautaire*, розбитого на 31 галузевий розділ. Після того представники Єврокомісії та держав-кандидатів **спільно** проаналізували відповідність окремих галузей національного законодавства *acquis*. У результаті такого «скринінгу» сторони **спільно** визначили, що саме у законодавстві країн-кандидатів не відповідає законодавству Спільноти. Далі розділ за розділом кандидати намагалися забезпечити собі якомога довші перехідні періоди в імплементації тих чи інших поло-

жень *acquis*, тобто обсяг і тривалість застосування норм національного законодавства, що суперечать загальноєвропейському, вже після приєднання до Союзу.

До того ж, Україні не можна забувати, що *acquis communautaire* не є ідеальним законодавством. З одного боку, воно є наслідком складного компромісу між державами-членами, що представлені в Раді, Єврокомісією та Європейським Парламентом. З іншого, *acquis* – це законодавство не розвитку, не економічного прориву, а радше збереження досягнутого комфорту, обтяжене великими соціальними гарантіями. Саме через це за показниками зростання ВВП Євросоюз (із 2,4%) посів 2004 року 159 місце у світі.² Тому слід пам'ятати, що у правовому просторі ЄС комфортно жити й робити стабільний бізнес, проте аби економічно наздогнати Євросоюз, слід застосовувати інші, ліберальніші правила гри. І заміна цих правил на жорсткіші європейські – здебільшого предмет торгу, в якому можна виторговувати у Брюсселя значні фінансові впливання, високофахову експертну допомогу, серйозні прямі інвестиції тощо. Тому сліпо калькувати *acquis communautaire* сьогодні для України щонайменше недалекоглядно та неперспективно – набагато цікавіше, скориставшись відсутністю жорстких зобов'язань щодо адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС, переймати європейські правові норми вибірково, виходячи насамперед з економічної доцільності такої адаптації, тобто приймати *acquis* ЄС *a la carte*.

Готовність та спроможність ЄС до розширення

Аналізуючи шанси тієї чи тієї країни приєднатися до Євросоюзу не можна забувати про четвертий неписаний критерій членства в ЄС – готовність Євроспільноти прийняти до своїх лав нову державу. Низка криз, що спіткали Євросоюз цього року, свідчить про неготовність ЄС до подальшого ефективного розширення принаймні протягом певного часу, що наразі важко визначити. Нагадаємо лише основні з найбільших цьогорічних негараздів євробудівництва:

- ❑ провал ратифікаційних референдумів щодо Договору про запровадження Конституції для Європи у Франції та Нідерландах і, як наслідок, скасування вже призначених референдумів у низці європейських країн та продовження ратифікаційного процесу на невизначений строк;
- ❑ бюджетна криза, що виникла через неспроможність Великобританії, з одного боку, та

² Для порівняння: Україна (з 12%) посіла 7-ме місце, Китай (з 9,1%) поділив з Казахстаном 12-те та 13-тє місця, Туреччина (з 8,2%) посіла 23-тє, Росія (з 6,7%) – 37-ме. Найдинамічніша за зростанням ВВП з держав-ветеранів ЄС Ірландія (5,1%) перебуває у світовому рейтингу лише на 75-й позиції, а найдинамічніша з новачків ЄС Латвія (7,60%) – на 28-ій.

Франції з Німеччиною, з іншого, домовитися про фінансові рамки євробюджету на 2007–2013 роки;

- каталізована бюджетною суперечкою проблема невідповідності спільної сільськогосподарської політики Євросоюзу вимогам глобалізованої економіки та сучасним викликам;
- безпрецедентний від часів Другої світової війни сплеск насильства та вандалізму, а також міжетнічної та міжрелігійної ворожечі в країнах-засновниках ЄС (насамперед у Нідерландах та Франції).

Тут слід згадати також ухвалений цього року новий французький закон, згідно з яким усі угоди про розширення ЄС після вступу до Союзу Румунії та Болгарії ратифікуватимуться Францією винятково на національних референдумах. Водночас ставлення французів до перспективи поширення європейських кордонів яскраво виявилось під час референдуму щодо Євроконституції.

Наразі складається враження, що ЄС хоче, але не може загальмувати власне розширення. Так, на пропозицію привілейованого партнерства замість членства Туреччина відповіла Брюсселю звинуваченням у подвійних стандартах та невиконанні власних обіцянок. У результаті ЄС розпочав переговори з Туреччиною про вступ останньої до ЄС без визнання Анкарою легітимного кіпрського уряду, визнаного рештою світу. Складний політичний компроміс, в результаті якого почалися перемовини з Туреччиною, трохи несподівано зняв питання про неефективну співпрацю Хорватії з Гаазьким трибуналом. На черзі Македонія, щодо заявки якої вже готовий звіт Єврокомісії. А тим часом нові-держави члени, що складають близько третини населення ЄС, більш ніж удвічі відстають від основних середніх макроекономічних показників по Союзу.

Наразі слід зважати й на громадську думку жителів Євросоюзу. Дослідження Єврокомісії, проведене влітку 2005 року, засвідчило, що за повноправну участь України у євроінтеграційному проєкті виступає 45% опитаних громадян ЄС і 41% – проти, що з точністю до відсотка відтворює ставлення до євроінтеграції Румунії, вступ якої до ЄС – питання, майже гарантовано вирішене. Щодо Туреччини результати опитування є значно песимістичнішими – відповідно 35% та 52%.

І схоже, у лабіринті суперечок та протиріч, частину з яких згадано вище, Євросоюз наразі не має консенсусу щодо питання, яким йому бути навіть у середньостроковій перспективі.

Серед «євроскептиків» уже сьогодні лунають думки про те, що, обумовлюючи поглиблення та інтенсифікацію співпраці з Україною виконанням нових вимог, Європейський Союз

намагається забезпечити собі максимальний «простір для маневру». Причому, брак будь-яких конкретних гарантій надати преференції нашій державі інколи розглядається як занадто «стримана» поведінка з боку європейських партнерів. Однак слід розуміти, що і Європейський Союз, і Україна (особливо у світлі теперішньої політичної й економічної ситуації) перебувають у процесі глибоких внутрішніх трансформацій з переважно невизначеним кінцевим результатом. За таких умов досить складно робити довгострокові прогнози щодо майбутнього двосторонніх взаємин. А це своєю чергою спонукає європейські еліти займати вкрай обережну та зважену позицію щодо євроінтеграційних амбіцій країн-партнерів та здійснювати двосторонню співпрацю у форматі короткострокових планів дій.

Яскравим прикладом такого підходу є включення нашої держави до кола держав-реципієнтів концепції «Ширша Європа» поряд з тими країнами, що жодним чином не пов'язують своє майбутнє з членством у Євросоюзі. І хоча концепція не закриває остаточно перед Україною двері до ЄС, вона фактично «запроваджує мораторій» на обговорення цього питання протягом декількох наступних років – терміну дії двостороннього Плану дій.

З огляду на все, висловелене вище, Україні слід чітко й максимально прагматично сформулювати власні пріоритети та задачі в діалозі з ЄС, перш ніж форсувати якісну зміну парадигми своїх взаємин з Євросоюзом. Бо некрітичне калькування досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС є для нашої держави малоперспективним і неефективним.

Можна твердити, що Україна та ЄС лише шукають ефективну парадигму взаємин на ближче десятиріччя, а можливо й на довшу перспективу. Непрямим підтвердженням тому є згадка в Плані дій Україна – ЄС, підписаному в Брюсселі 21 лютого 2005 року, про «посилену угоду» (*enhanced agreement*) між Україною та Євросоюзом, можливість укладення якої буде розглянута та рамки якої буде визначено «за результатами досягнення цілей цього Плану дій та загального розвитку відносин Україна – ЄС». Термін «посиленна угода» творці Плану дій обрали вочевидь свідомо, як навмисно невизначений за змістом та вмістом, бо досі у величезному масиві *acquis* ЄС немає жодного документу, що звався б *Enhanced agreement*.

У цій ситуації «навмисної невизначеності», окрім безумовних мінусів, є й певні плюси. Зокрема, Україна має час, аби спробувати ґрунтовно й докладно дослідити, що приховано за короткою аббревіатурою EU, збагнути сильні й слабкі сторони Євросоюзу, реально зважити «ціну питання» потенційного вступу до ЄС, а відтак зрозуміти, чим ми готові офірувати заради інтеграції до Євросоюзу і, головне, заради чого ці жертви. Якщо не змарнувати час, що його нам відпустила історія, Україна за 3–5 років може виявитися набагато підготовленішою до серйозних перемовин з ЄС, ніж, наприклад, Румунія в другій половині дев'яностих.

ЗАГАЛЬНИЙ ОГЛЯД СТАНУ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Аналізуючи рівень адаптації законодавства України до законодавства ЄС, належить зазначити, що за останні кілька років в цьому питанні було досягнуто значного прогресу. Крім того, на 2006 рік заплановано продовжити активну роботу із приведення нормативної бази у відповідність до *acquis* ЄС. Тому можна зробити попередній висновок про те, що до завершення дії УПС Україна досягне належного рівня гармонізації національного законодавства у пріоритетних сферах, визначених у статті 51 УПС.



Тарас КАЧКА,
Заступник
директора
Державного
департаменту з
питань адаптації
законодавства
Міністерства
юстиції України

Водночас варто підкреслити, що факт ухвалення згідного з *acquis* ЄС українського законодавства ще не означає належне функціонування цих правових механізмів. Зокрема, на перешкоді належному впровадженню правових механізмів в життя стає відсутність достатнього розвитку судової гілки влади. До того ж, інколи належне функціонування правових механізмів стає заручником недостатньої адміністративної спроможності органів, відповідальних за виконання нормативних актів.

Ще одним аспектом, що його належить враховувати, оцінюючи рівень адаптованості українського законодавства, є динаміка розвитку нормативної бази *acquis* ЄС. Прикладом цього може бути докорінна реформа конкурентного права ЄС, що потягнуло за собою новий перегляд чинного українського законодавства.

Важливим фактором реформи українського права в контексті адаптації до *acquis* ЄС є реформування тих галузей права, що не належать до пріоритетних у сфері адаптації, а також тих питань в пріоритетних сферах адаптації, що виходять за межі компетенції ЄС, а отже, в яких відсутній єдиний європейський підхід до їх вирішення. Наприклад, питання відповідальності виконавчих органів господарських товариств в праві товариств.

Неодмінно слід брати до уваги також, що на реформування регулювання окремих сфер економіки впливає місце цих сфер в економічному та політичному житті країни. Йдеться насамперед про регулювання сфери енергетики, транспорту тощо.

Переходячи до оцінки правового регулювання в окремих сферах, належить підкреслити, що українське право, що регулює економічне життя, є достатньою мірою всеохоплюючим. Зазначимо, що Конституція України 1996 року містить гарантії права власності (стаття 41) та гарантії свободи підприємницької діяльності (стаття 42). До того ж, в Україні

було ухвалено базовий нормативний акт приватного права – Цивільний кодекс України 2003 року, що враховує позитивний досвід західних держав в сфері цивільного права. Поряд з тим не усунуті розбіжності в поглядах на приватне право призвели до одночасного з Цивільним кодексом України ухвалення Господарського кодексу України. Через подібність сфери дії цих кодексів виникла конкуренція норм, що мало наслідком ситуацію правової невизначеності в сфері приватного права. Початкова концепція, спрямована на усунення суперечностей між кодексами, зазнала змін, і було прийняте політичне рішення скасувати Господарський кодекс України, замінивши його низкою нормативних актів, що регулюють діяльність держави в економічному обороті. Розробка зазначених актів запланована на 2006 рік.

Враховуючи наведені вище загальні зауваження, пропонуємо розглянути розвиток правового регулювання кожної з пріоритетних сфер.

Довідково¹

Щодо питання відповідності галузевого законодавства України законодавству ЄС слід зробити також наступні застереження.

По-перше, згідно з УПС, Україна задекларувала намір наближувати власну нормативно-правову базу до нормативно-правового добору саме Європейської Спільноти – не Союзу, а отже 51 стаття УПС стосується лише сфер, охоплених першою опорою (*pillar*) ЄС, тобто дотичних до функціонування спільного ринку, економічного та валютного союзу.

По-друге, в українському тексті УПС йдеться про наближення (*approximation*) законодавства України до законодавства Спільноти (*acquis communautaire*), водночас в актах національного законодавства, прийнятих на виконання та в розвиток положень УПС, майже скрізь використовується термін «адаптація», що не є абсолютним синонімом «наближення». Другою аберацією національної свідомості стало невірне прочитання абревіатури ЄС, що передає в українській мові англійські як *ЕС* (*European Community, European Communities*), так і *ЕУ* (*European Union*). Як було підкреслено вище, УПС стосується взаємин України та Європейських спільнот, що впливає вже з самої назви уго-

¹ Автор довідки – Г.Друзенко, віце-президент Інституту європейської інтеграції (Польща).

ди, проте в українській правовій термінології починаючи з 1998 року вкоренився штамп «адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Цей термін застосовується також у Законі «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС».

По-третє, План дій «Україна – ЄС» суттєво розширює перелік сфер законодавства, в яких Україна повинна провести додаткову роботу задля приведення їх у відповідність до вимог ЄС. Водночас багато пунктів ПД, які містять такі вимоги до України, не відносяться до компетенції регулювання права ЄС, а відтак і до сфери адаптації законодавства.

Таким чином, у вказаній статті зосереджено увагу саме на тих сферах адаптації законодавства, які вказані в УПС та в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Базовим нормативним актом, що регулює сферу **митного права**, є Митний кодекс України. Це нормативний акт нового покоління, що його розробляли з урахуванням права ЄС в цій сфері, а також принципів та норм СОТ. До того ж, систему підзаконних нормативних актів в сфері митного права було розроблено невдовзі після ухвалення Митного кодексу. Це дозволило створити досить повноцінну систему виконавчих нормативних актів, що також великою мірою враховують положення *acquis* ЄС та права СОТ. Поза тим варто підкреслити, що не в усіх інститутах митного права вдалося досягти належного рівня адаптації. Зокрема це стосується митної оцінки та визначення країни походження. В зв'язку з цим в 2006 році заплановано провести законопроектні роботи з внесення змін до Митного кодексу з метою усунути суперечності з правом ЄС.

Відносини у сфері **фінансових послуг** регулює, поза Цивільним кодексом України, низка секторальних законів в кожному з видів цих послуг. Зокрема, Закони України «Про цінні папери та фондову біржу», «Про державне регулювання ринку цінних паперів» та «Про національну депозитарну систему» в сфері цінних паперів та фондового ринку; «Про страхування» та «Про цивільно-правову відповідальність власників транспортних засобів» – в сфері страхування; «Про банки та банківську діяльність» – в сфері банківської справи.

Регуляторну структуру в цій сфері складають – Національний Банк України (банківська справа), Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (цінні папери) та Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг

(страхування та інші види фінансових послуг). Нормативні акти цих органів створюють досить розвинену регуляторну систему. Всі ці органи мають широку компетенцію та адміністративну спроможність належним чином контролювати ринки фінансових послуг. Утім, оцінки діяльності цих органів різняться.

Аналіз відповідності української нормативної бази в цій сфері *acquis* ЄС засвідчує її відповідність принципам права ЄС. Зокрема, такої відповідності досягнуто щодо пакету директив в сфері цінних паперів, ухвалених на реалізацію доповіді Робочої групи Ламфалуссі. Банківське право загалом відповідає положеннями Директиви 200/12/ЄС. У сфері страхування прикладом успішної адаптації є страхування цивільної відповідальності власників автотранспортних засобів, регулювання якого відповідає директиві 72/166/ЄЕС.

Водночас слід наголосити, що реформування цієї галузі, а також робота з адаптації тривають. На розгляді у Верховній Раді України перебувають проект № 5310 про внесення змін до ЗУ «Про цінні папери та фондовий ринок» та проект № 7345 – Страховий кодекс України. Ухвалення цих актів дозволить говорити про удосконалення регулювання цієї сфери та поглиблення її адаптації до *acquis* ЄС.

Сфера фінансових послуг є відкритою для іноземних суб'єктів. Зокрема, у сфері цінних паперів відсутні які-небудь істотні перепони у виході іноземців на ринок.

Чинне банківське право дозволяє діяльність банків з іноземним капіталом. До того ж, НБУ подав до Верховної Ради законопроект, згідно з яким в Україні буде дозволено працювати також філіям та представництвам іноземних банків. Процедура придбання істотної участі в банку, попри більшу зарегульованість у порівнянні з положеннями Директиви 200/12, також не становить перепони для нерезидентів.

Щодо сфери страхування, то Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами членами забезпечила створення режиму, завдяки якому страхові компанії, які інкорпоровані в одній із держав-членів ЄС, мають можливість надавати свої послуги в Україні. Незважаючи на деяку неузгодженість з національним законодавством, положення цього міжнародного договору, відповідно до Конституції України, мають вищу юридичну силу.

В сфері **права товариств**² підставним нормативним актом є Цивільний кодекс України (про проблеми, пов'язані з його належним функціонуванням, див. вище). Поряд з тим

² Термін «законодавство про компанії», використаний в офіційних нормативних актах, є некоректним і потребує виправлення. Ця проблема термінології важка для витлумачення англійською мовою. – зауваження автора.

існує ЗУ «Про господарські товариства», ухвалений раніше, ніж ЦКУ, в зв'язку з чим існує потреба його оновлення. До того ж, цей закон містить низку прогалин, що їх вирішено врегулювати через ухвалення ЗУ «Про акціонерні товариства» та ЗУ «Про товариства з обмеженою відповідальністю». Розроблений та переданий на розгляд до ВРУ проект ЗУ «Про акціонерні товариства» враховує положення Другої, Третьої, Шостої та низки інших директив з права товариств ЄС. Розробка ЗУ «Про товариства з обмеженою відповідальністю» запланована на 2006 рік.

Окремим питанням в сфері адаптації було розширення реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців та приведення його у відповідність до Першої директиви з права товариств. З цією метою було розроблено та передано до ВРУ проект відповідних змін ЗУ «Про реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців».

Низка проблем існує в сфері регулювання процедури **банкрутства**. Передусім це пов'язано з заборотою відкривати процедуру банкрутства щодо гірничих підприємств, в статуті яких частка держави становить не менше 25%. Разом з тим зберігає чинність мораторій на примусову реалізацію майна державних підприємств та товариств, в статуті яких частка держави становить не менше 25%. На сьогоднішній день триває робота з усунення в належний спосіб цих обмежень. До того ж, в рамках заходів зі зміни ЗУ «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом» буде розглянуто можливість спрощення процедури визнання судових рішень іноземних країн у справах про транскордонне банкрутство.

У сфері **бухгалтерського обліку** основоположним нормативним актом є ЗУ «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» 1999 року, що на законодавчому рівні забезпечує несуперечність національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку міжнародним стандартам. Було також розроблено 29 національних стандартів бухгалтерського обліку, які в цілому відповідають міжнародним, проте містять в собі ряд відхилень, робота над усуненням яких триває.

У липні 2005 року було ухвалено зміни до ЗУ «Про аудиторську діяльність», які наблизили українське законодавство до стандартів *acquis* в цій сфері, зокрема щодо дефініції аудитора.

Сфера **оподаткування** врегульована цілою низкою нормативних актів. Зокрема, це Закони України «Про державну податкову службу

в Україні», «Про систему оподаткування», «Про податок на додану вартість», «Про акцизний збір», «Про оподаткування прибутку підприємств», «Про податок з доходів фізичних осіб», інші закони України та нормативно-правові акти.

Роботи з адаптації податкового права України до *acquis* ЄС ведуться передусім в рамках розробки Податкового кодексу України. Однак ухвалення цього акту щоразу відкладається. Наразі заплановане доопрацювання проекту цього кодексу з метою приведення його у відповідність з *acquis* у 2006 році.

Чинне податкове право та практика його застосування є недосконалыми та створюють надмірний податковий тягар для підприємств. Додатковим фактором є заплутаність та складність адміністративних процедур в сфері оподаткування, найбільш кричущим прикладом яких є процедура відшкодування ПДВ.

У світлі цього великі надії покладено на проведення податкової реформи і ухвалення Податкового кодексу.

Конкуренційне право України від самого початку розроблялося з врахуванням світового досвіду. Тому головні законодавчі акти в цій сфері – ЗУ «Про Антимонопольний комітет України» 1993 року, «Про захист від недобросовісної конкуренції» 1996 року, «Про природні монополії» 2000 року, «Про захист економічної конкуренції» 2001 року – концептуально відповідають *acquis* ЄС в цій сфері.

Антимонопольний комітет України має достатні адміністративні можливості для належного виконання зазначених вище нормативних актів.

Водночас досі не вирішеними залишаються питання процесуальних норм в сфері конкуренції та питання надання державної допомоги.

На вирішення цих питань було розроблено та передано до ВРУ проект Конкуренційного процесуального кодексу України, що відповідає вимогам права ЄС. У сфері державної допомоги розробка проекту відповідного закону України запланована на 2006 рік.

Головним нормативним актом в сфері **державних закупівель** є ЗУ «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти». В цілому цей закон засновано на тих самих принципах, що й законодавство ЄС у цій сфері. Водночас залишаються в дії положення щодо захисту вітчизняного ринку в частині надання переваги тендерній пропозиції, поданій вітчизняним виробником, шляхом застосування преференційної поправки до її ціни, а також щодо умов закупівлі сільськогосподарської про-

дукції вітчизняного виробництва. На скасування зазначених положень розроблено та направлено до ВРУ проект змін до зазначеного закону.

Слід додати, що уряд розробив комплексну програму «Стратегія розвитку системи державних закупівель на 2005–2010 роки», що спрямована передусім на удосконалення правового регулювання цієї сфери, зокрема його адаптацію до *acquis* ЄС, а також на інституційний розвиток цієї сфери.

Велику роботу з адаптації до *acquis* ЄС проведено в сфері **інтелектуальної власності**. У цьому році Державний департамент інтелектуальної власності Міністерства освіти і науки України переглянув основні нормативні акти в цій сфері – «Про авторське право і суміжні права», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на промислові зразки», «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем» – та розробив відповідні проекти змін до цих актів з метою їх адаптації до *acquis* ЄС. Ці проекти враховують весь комплекс нормативних актів ЄС у цій сфері. Крім того, було розроблено проект Закону України «Про охорону прав на торговельні марки, географічні зазначення та комерційні найменування», що також належним чином враховує досвід ЄС. У разі ухвалення цих актів можна буде говорити про високий рівень наближення права інтелектуальної власності України до *acquis* ЄС.

Правові механізми **захисту прав споживачів** в Україні лише частково відповідають *acquis* ЄС. Чинний Закон України «Про захист прав споживачів» потребує суттєвого оновлення та перегляду з метою приведення у відповідність до права ЄС. Роботи з перегляду права в сфері захисту прав споживачів наразі тривають. Крім того, було розроблено та передано до ВРУ проект ЗУ «Про загальну безпеку продукції», що враховує положення *acquis* ЄС.

Важливим питанням у царині захисту прав споживачів, а також в **царині охорони здоров'я та життя людей, тварин та рослин** є безпека та якість харчових продуктів та продовольчої сировини. На сьогодні правову базу у цій сфері складають ЗУ «Про якість та безпеку харчових продуктів і продовольчої сировини», «Про ветеринарну медицину», «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення», «Про захист населення від інфекційних хвороб», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» та низка інших актів. Ці нормативні акти не повною мірою відповідають *acquis* ЄС та СОТ. З метою приведення цієї сфери

у відповідність до вимог ЄС та СОТ було розроблено та передано на розгляд ВРУ проект змін до ЗУ «Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини». Цей проект враховує положення права ЄС та норми СОТ. Водночас якість цього проекту викликає певні сумніви щодо подальшого виконання вміщених в цьому проекті положень.

Поряд із реформуванням правової бази в цій сфері органи виконавчої влади планують в 2006 році провести заходи із приведення у відповідність до вимог права ЄС підзаконних нормативних актів в цій сфері.

Правові механізми охорони **довкілля** в Україні є досить розгалуженими та в більшості випадків достатньо сумісні з *acquis* ЄС. Так, існують спеціальні норми щодо захисту атмосферного повітря від забруднення, захисту природного довкілля від відходів, заходів із запобігання вичерпування озонового шару, охорони природи, боротьби з шумовими викидами, а також щодо хімічних речовин, промислових ризиків та біотехнології. До того ж, триває розвиток права в сфері довкілля. Зокрема, на розгляді ВРУ перебуває проект Екологічного кодексу України, що також враховує положення права ЄС.

Значних зусиль з адаптації до *acquis* ЄС належить докласти у сфері **охорони праці**. Чинний Кодекс законів про працю, норми якого регулюють цю сферу, не відповідає стандартам охорони праці, запровадженим в ЄС. У зв'язку з цим слід наголосити на потребі доопрацювати проект Трудового кодексу України, що перебуває на розгляді ВРУ. Крім того тривають роботи із запровадження в Україні окремих стандартів охорони праці на рівні виконавчих актів.

Українське законодавство в сфері **енергетики** в цілому не суперечить *acquis* ЄС, однак існують певні невідповідності, на усунення яких розроблено низку законопроектів, зокрема щодо використання альтернативних джерел енергії та реформування вугільної промисловості. На стадії розробки перебуває проект «Основні напрямки енергетичної стратегії України на період до 2030 року». Слід додати, що Україна приєдналася до Європейської енергетичної хартії та ратифікувала Договір до неї, які також регулюють відносини в сфері обігу енергопродуктів та надання послуг транзиту енергоносіїв в ЄС. Окрім того, спеціальними законами у кожній галузі енергетичного сектору передбачено норми щодо транзиту енергоносіїв та торгівлі ними за принципом недискримінації. В ядерному секторі енергетики України законодавство є найбільш наближеним до законодавства ЄС.

Оптовий ринок електроенергії, ринки нафтогазової продукції потребують лібералізації і подальшого реформування. Законопроекти, спрямовані на досягнення більш конкурентних умов функціонування зазначених ринків, перебувають на розгляді ВРУ.

Сфера регулювання **транспорту** в Україні, попри те, що нормативна база є добре розробленою та всеохопною, потребує істотного реформування з метою приведення його у відповідність до *acquis* ЄС. Передусім це стосується лібералізації транспортних ринків, що можливо лише за умови істотного рівня приватизації підприємств транспортної галузі.

Крім того, потребують перегляду питання надання транспортних послуг, зокрема тарифна політика, питання захисту довкілля та прав споживачів в транспортній сфері.

Згідно з планом робіт Міністерства транспорту України на 2005–2007 роки заплановано провести заходи з урегулювання зазначених питань.

У сфері **стандартизації**, регулювання якої успадковане від СРСР і являє собою розгалужену систему стандартів, головними нормативними актами є ЗУ «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності», «Про акредитацію органів з оцінки відповідності». Крім того, на основі директивних та настановних документів міжнародних організацій із стандартизації розроблено основні та організаційно-методичні стандарти, які об'єднано в комплекс «Національна стандартизація» (13 документів).

На даний час розроблено та прийнято 16 технічних регламентів та більше ніж 2000 ДСТУ, гармонізованих з європейськими та міжнародними стандартами. Крім того, в Україні впроваджено як національні стандарти серії ISO 9000, ISO 10000, ISO 17000, ISO 22000, ISO 14000.

Підсумовуючи, слід наголосити, що, як зазначалося вище, тенденції в проведенні заходів з адаптації та стан адаптованості законодавства України в пріоритетних сферах дозволяють зробити прогноз, що Україна виконає свої зобов'язання з адаптації до завершення дії УПС. Відтак належне завершення процесу адаптації залежатиме від адміністративної спроможності впровадження адаптованого законодавства, а також практики застосування цього законодавства в судах. З огляду на сучасний стан цих вимірів адаптації, Україна потребуватиме значної допомоги з боку ЄС в цих питаннях в рамках подальшої угоди між нею та ЄС.

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ВИМОГ: ДОСЛІДЖЕННЯ ГАРМОНІЗАЦІЇ СИСТЕМИ ТЕХНІЧНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Процеси глобалізації у світі та поширення концепції вільної торгівлі викликали потребу в узгодженні та уніфікації процедур і вимог, що застосовуються до товарів і послуг та транскордонної торгівлі ними. Зазначена вище тенденція не обминула і систему технічного регулювання, що складається з таких сфер, як метрологія, стандартизація, оцінка відповідності та акредитація органів з оцінки відповідності.



**Дмитро
ЛУЦЕНКО,**
Керівник
Консалтингового
департаменту
Громадського центру
інституційного
розвитку

Визначення поняття технічного регулювання, його функції та роль у міжнародних торгових відносинах

Стан системи технічного регулювання свідчить про технологічний прогрес будь-якої країни, конкурентоспроможність її продукції, а також про репутацію та технічну спроможність її виробників і оцінювачів відповідності. Ця система утворює своєрідний трикутник, основою якого є стандартизація та метрологія, серединою – оцінка відповідності, а вершиною – акредитація органів з оцінки відповідності, яка гарантує технічну компетентність оцінювачів відповідності.

В умовах глобалізації світової економіки всі складові сфери системи технічного регулювання демонструють тенденцію до уніфікації, одночасно надаючи додаткову гнучкість виробникам, які суворо конкурують між собою. В той час як метрологія вже давно стала предметом міжнародної уніфікації, сфери стандартизації, оцінки відповідності та акредитації органів з оцінки відповідності були визнані технічними бар'єрами в торгівлі переважно у другій половині 20-го століття, особливо починаючи з 70-х років минулого століття, коли і розпочався процес їхньої гармонізації.

Для усунення технічних бар'єрів в торгівлі у рамках СОТ було укладено Угоду про технічні бар'єри в торгівлі¹ та Угоду про застосування санітарних і фітосанітарних заходів.² Цими угодами передбачається усунення технічних перешкод у міжнародній торгівлі, гармонізація технічних вимог і процедур у різних країнах, а також заохочується укладення угод про взаємне визнання (чи еквівалентність) між країнами та їхніми об'єднаннями.

Нижче подається короткий опис кожної сфери технічного регулювання та тенденції, що спостерігаються в них останнім часом.

Метрологія

Метрологія, яка є фундаментом усієї системи технічного регулювання, має на меті забезпечити однаковість вимірювань на всій території країни, а також їхню точність і надійність. У сфері метрології існують численні документи, що встановлюють вимоги до вимірювальних засобів і правила вимірювання. Метрологічний стан засобів, якими користуються виробники та оцінювачі відповідності, а також їх відповідність встановленим вимогам та еталонам, періодично перевіряються або спеціалізованим державним органом, або виробником, або ж самим оцінювачем відповідності.

Метрологія вже тривалий час є предметом міжнародної гармонізації. Як наслідок, навіть країни, що розвиваються, користуються сучасними метрологічними системами, що включають схеми порівняння еталонів всередині країни та між країнами і дають можливість передачі точності вимірювань з первинних через вторинні до третинних і робочих еталонів.

Стандартизація

Стандартизація забезпечує сумісність і взаємозамінність продукції та її комплектуючих, однаковість виробничих процесів, безпеку продукції, а також, наскільки можливо, якість виробів. Як правило, стандарти, прийняті в країні, повинні відображати рівень наявної технології.

На міжнародному рівні стандартизація вже давно є предметом діяльності міжнародних організацій, таких як Міжнародна електротехнічна комісія³ (з 1906 року) та Міжнародна організація зі стандартизації⁴ (з 1946 року). Існують також чисельні регіональні організації з питань стандартизації, які займаються встановленням стандартів на регіональному рівні, наприклад європейські аналоги Міжнародної організації зі стандартизації та Міжнародної електротехнічної комісії – CEN і CENELEC. Стандартизація певних видів продукції, наприклад продовольчих товарів, на міжнародному рівні підпадає під компетенцію спільної Комісії ФАО⁵/ВООЗ⁶ Кодекс Аліментаріус.

У 70-х роках минулого століття стандарти були визнані технічними бар'єрами в торгівлі,

¹ Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT).

² Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS).

³ International Electrotechnical Commission (IEC).

⁴ International Standards Organization (ISO).

⁵ Організація ООН з питань продовольства та сільського господарства (Food and Agricultural Organization of the United Nations (FAO)).

⁶ Всесвітня організація охорони здоров'я (World Health Organization (WHO)).

внаслідок чого члени ГАТТ⁷/СОТ⁸ об'єднали свої зусилля, щоб запровадити певні підходи для вирішення цієї проблеми. Отже, останнім часом у сфері стандартизації спостерігаються такі тенденції:

- перехід від обов'язкового характеру стандартів до їх добровільного застосування; всі обов'язкові вимоги до продукції, процесів і послуг, які переважно стосуються безпеки, мають бути викладені у *технічних регламентах*;
- активне поширення міжнародних стандартів, включаючи вимогу розробляти, де можливо, технічні регламенти на основі відповідних міжнародних стандартів;
- відкритість і прозорість розробки стандартів і технічних регламентів на основі Кодексу усталеної практики підготовки, прийняття та застосування стандартів⁹ (Додаток 3 до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі);
- заохочення обміну інформацією у сфері стандартизації;
- розширення процесів стандартизації від встановлення технічних вимог до продукції до розробки стандартів для процесів і систем, наприклад стандарти серії ISO 9000 для систем управління якістю, стандарти серії ISO 14000 для систем управління довкіллям, система аналізу ризиків та точок критичного контролю¹⁰ для виробництва продовольчих товарів, належна виробнича практика¹¹ для виробництва лікарських засобів та ін.

Оцінка відповідності

Оцінка відповідності різних видів продукції, процесів і послуг може здійснюватися у формі:

- самооцінки (*оцінка першою стороною*), коли виробник самостійно оцінює відповідність його продукції чи послуг встановленим вимогам і видає декларацію відповідності;
- *оцінки другою стороною*, коли така відповідність перевіряється покупцем продукції чи послуг;
- *оцінки третьою стороною*, коли відповідність перевіряється незалежною третьою стороною (*сертифікація*). Остаточною метою оцінки відповідності є гарантування безпеки та якості продукції її кінцевим споживачам, а також допомога їм у здійсненні поінформованого вибору.

Оцінка відповідності може здійснюватися або *обов'язково* або *добровільно*. В той час як обов'язкова оцінка відповідності зазвичай об-

межується безпекою певних видів продукції, добровільна сертифікація покликана покращити репутацію виробника та здійснити незалежну перевірку якості його продукції, а також допомогти споживачам зробити поінформований вибір.

Як правило, держави або затверджують переліки продукції, що підлягає обов'язковій оцінці відповідності, або встановлюють в окремому законодавчому акті вимогу щодо обов'язкової оцінки відповідності певних товарів. Така продукція утворює так звану *законодавчо регульовану сферу*. Товари, для яких не встановлено вимог щодо оцінки їхньої відповідності, можуть бути сертифіковані добровільно. Вони утворюють *законодавчо нерегульовану сферу*. Однак навіть якщо державою не встановлені обов'язкові вимоги сертифікації відповідності товарів, багато покупців, які мають добру репутацію на ринку (підприємства оптової та роздрібною торгівлі, постачальники) для мінімізації власних ризиків часто вимагають від виробників проходження незалежної перевірки відповідності їхньої продукції та надання супровідних сертифікатів відповідності для такої продукції, виданих третьою стороною. Таким чином, ринок накладає на виробників зобов'язання завершення покупця у якості його продукції за допомогою третьої сторони. Хоча така сертифікація належить до добровільної сфери, оскільки ця вимога не встановлена законом, більшість виробників змушені дотримуватися вимог покупців, щоб залишатися на ринку і зберігати свою ринкову частку. Саме тому така добровільна сертифікація по суті набирає рис обов'язкової, але такої, що вимагається покупцями, а не державою.

Як Угода про технічні бар'єри в торгівлі, так і Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів заохочують гармонізацію процедур оцінки відповідності та взаємного визнання результатів обов'язкової оцінки відповідності, а також вимагають повідомляти СОТ про чинні процедури оцінки відповідності, оскільки вже давно було визнано, що вони можуть представляти значну перешкоду для міжнародної торгівлі. Проте багато країн здійснюють процес укладення угод про взаємне визнання досить повільно або ж взагалі є неохочими до цього.

Акредитація органів з оцінки відповідності

Акредитація органів з оцінки відповідності має засвідчувати технічну компетентність органів із сертифікації та лабораторій, які діють

⁷ Генеральна угода з питань митних тарифів і торгівлі (General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)).

⁸ Світова організація торгівлі (World Trade Organization (WTO)).

⁹ Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards.

¹⁰ Hazard Analysis and Critical Control Point (HACCP).

¹¹ Good Manufacturing Practice (GMP).

на ринку надання послуг у сфері оцінки відповідності.

Як правило, для підтвердження своєї компетентності акредитації потребують такі категорії органів із сертифікації та лабораторій:

- випробувальні та калібрувальні лабораторії;
- органи із сертифікації продукції та послуг;
- органи із сертифікації систем управління якістю та систем управління довіллям;
- органи із сертифікації персоналу;
- органи контролю.

Акредитація органів з оцінки відповідності є по суті добровільною: вона допомагає здобути репутацію на ринку послуг сертифікації та випробувань, а також збільшити клієнтську базу. Однак як уряди, так і широко визнані системи добровільної сертифікації часто вимагають, щоб лабораторії та органи із сертифікації пред'являли атестат акредитації, виданий авторитетним органом з акредитації, для одержання повноважень на діяльність в законодавчо регульованій (обов'язковій) сфері або в рамках широко визнаної добровільної системи сертифікації.

Акредитація може здійснюватися або спеціалізованими органами, наприклад окремо для випробувальних і калібрувальних лабораторій та для органів із сертифікації, або єдиним національним органом з акредитації для всіх видів лабораторій і органів із сертифікації. Останній підхід є більш економним і заохочується на певних регіональних рівнях, наприклад у Європі.

Акредитація органів з оцінки відповідності може значно полегшити шлях до укладання угод про взаємне визнання, що передбачається Угодою про технічні бар'єри в торгівлі (підпункт 6.1.1), і, таким чином, посприяти усуненню технічних бар'єрів у міжнародній торгівлі. Однак це можливо лише за умови, що національні органи з акредитації, які діють як в країнах-експортерах, так і в країнах-імпортерах, використовують аналогічні принципи та підходи у своїй діяльності, що забезпечує надійність результатів акредитації. Таким чином, виникає потреба заснування міжнародних і регіональних організацій акредитації, які б встановлювали спільні та однакові критерії діяльності для своїх членів – національних органів з акредитації. Сьогодні існують дві такі організації: Міжнародна конференція з акредитації лабораторій та Міжнародний форум з акредитації.¹² На європейському рівні існує регіональна організація акредитації, така як організація Європейської співпраці з акредитації (EA).¹³ Всі члени цієї організації беруть участь у діяльності Міжнародної конференції

з акредитації лабораторій та Міжнародного форуму з акредитації.

Підходи ЄС до питань технічного регулювання

Європейський Союз не залишився поза розвитком описаної вище тенденції спрощення торгівлі у межах своєї території. Загалом досить очевидно, що зусилля ЄС, спрямовані на вирішення проблем, пов'язаних з технічним регулюванням, здійснювалися згодом після прийняття відповідних міжнародних угод, зокрема Угоди про технічні бар'єри в торгівлі. Так, після схвалення цієї угоди у 1979 році, Європейська Рада видала Резолюцію від 7 травня 1985 року про новий підхід до технічної гармонізації та стандартів. Ця резолюція містила чотири основоположні принципи, на які спирався такий новий підхід:

- гармонізація законодавства обмежується встановленням, через видання Директив, що спираються на Статтю 100 Угоди про Європейське Економічне Співтовариство, суттєвих вимог безпеки (або інших вимог в інтересах знеособленого кола осіб), яким має відповідати продукція на ринку, яка, таким чином, може вільно переміщатися у межах території Співтовариства;
- завдання підготовки технічних специфікацій, необхідних для виробництва та введення в ринковий обіг товарів, які б відповідали основним вимогам, встановленим Директивами, беручи до уваги нинішній стан розвитку технології, покладається на організації, компетентні у сфері стандартизації;
- ці технічні специфікації не є обов'язковими і зберігають статус добровільних стандартів;
- але у той же час органи державної влади зобов'язані визнавати, що продукція, вироблена у відповідності до вимог гармонізованих стандартів (або, тимчасово, у відповідності до вимог національних стандартів), вважається такою, що відповідає «суттєвим вимогам», встановленим згаданими Директивами (це означає, що виробник має вибір випускати товари не у відповідності до стандартів, однак при цьому він зобов'язаний довести, що його товари відповідають суттєвим вимогам, встановленим безпосередньо у Директивах).

Іншою особливістю цієї Резолюції було те, що для забезпечення дієздатності згаданої системи потрібно було:

- з одного боку, щоб стандарти забезпечували гарантію якості у відношенні «суттєвих вимог», встановлених Директивами;

¹² International Laboratory Accreditation Conference (ILAC), International Accreditation Forum (IAF).

¹³ European Cooperation for Accreditation (EA).

- з іншого боку, щоб державні органи у повній мірі зберігали свою відповідальність за забезпечення безпеки (або інших встановлених вимог) на своїй території.

В грудні 1989 року Європейська Рада видала ще одну Резолюцію від 21 грудня 1989 року про глобальний підхід до оцінки відповідності, що містила додаткові основоположні принципи, серед яких найбільшу важливість для цього дослідження мають такі:

- послідовний підхід у законодавстві Співтовариства має бути забезпечений шляхом розробки модулів для різних етапів процедур оцінки відповідності та шляхом встановлення критеріїв для використання таких процедур, для визначення та нотифікації органів за таким процедурами, а також для використання маркування знаком CE;
- узагальнене використання європейських стандартів, що стосуються забезпечення якості (стандарті серії EN 29000) і вимог, що мають бути виконані зазначеними вище відповідними органами (стандарті серії EN 45000), створення систем акредитації та використання технік взаємопорівняння мають активно поширюватися в усіх державах Співтовариства, а також на рівні самого Співтовариства.

Протягом майже двадцяти років після прийняття першої резолюції Європейська Комісія прийняла низку Директив, що містять суттєві вимоги безпеки для різноманітних товарів, що вводяться в обіг на ринку (перелік таких товарів подається нижче, в іншій частині цього дослідження). Ці Директиви стали відомі під назвою Директиви «Нового підходу». Перелік добровільних європейських стандартів, дотримання яких автоматично забезпечує відповідність обов'язковим суттєвим вимогам, подається у додатку до кожної Директиви. Однак виробник може виробляти товари безпосередньо у відповідності до суттєвих вимог, а не стандартів. У цьому випадку він має довести таку відповідність перед компетентною третьою стороною (органом із сертифікації).

У 1990 році Європейська Рада прийняла рішення про запровадження так званого модульного підходу до процедур оцінки відповідності. Це рішення було пізніше замінено Рішенням 93/465/ЕЕС, яким було конкретизовано та узагальнено модулі оцінки відповідності та їхні комбінації, що використовуються у Директивах «Нового підходу». Модулями передбачено активне використання

стандартів серії ISO 9000, чийми європейськими відповідниками є стандарти серії EN 29000, використання яких встановлювалося як один із основоположних принципів у зазначеній вище резолюції Європейської Ради про глобальний підхід до оцінки відповідності.

У той же час було докладено зусиль, спрямованих на гармонізацію процедур розробки стандартів. Наслідком цього стало прийняття Директив 83/189/ЕЕС і 98/34/ЕС, якими було встановлено вимоги до процесу розробки стандартів, що мало сприяти усуненню технічних бар'єрів в торгівлі на території Європейського Союзу. Процедури, що вимагаються цими Директивами, передбачають прозору та узгоджену розробку національних стандартів, що досягається за допомогою спеціального резервного періоду, протягом якого усі зацікавлені сторони на території Європейського Союзу можуть подати свої коментарі та пропозиції щодо проекту національного стандарту. Така процедура також забезпечує належне інформування усіх зацікавлених сторін щодо майбутніх змін у технічних специфікаціях, які застосовуються до різних видів відповідної продукції.

Відповідно до вимоги до державних органів у повній мірі зберігати свою відповідальність за захист безпеки (або інших встановлених вимог) на їхніх територіях, Європейська Комісія прийняла Директиву 92/59/ЕЕС, яку пізніше замінила Директива 2001/95/ЕС про загальну безпеку продукції. Ця Директива визначила повноваження компетентних органів, що здійснюють ринковий нагляд з метою перевірки безпеки продукції, а також встановила критерії такої перевірки. Директивою також було передбачено систему швидкого обміну інформацією про небезпечну продукцію (система RAPEX).

Адміністративні повноваження компетентних органів щодо ринкового нагляду для виявлення небезпечної продукції були доповнені механізмом цивільної відповідальності виробника за введення в обіг дефектної продукції. Відповідні положення були викладені у Директиві 85/374/ЕЕС від 25 липня 1985 року про наближення законів, нормативних актів і адміністративних положень держав-членів ЄС щодо відповідальності за дефектну продукцію. У цій Директиві подаються визначення дефектної продукції та виробника, а також визначаються перелік видів продукції, на яку поширюється Директива, механізм відповідальності виробника за введення в обіг дефектної продукції та випадки звільнення виробника від такої відповідальності. Однак Директивою не

було передбачено механізму відповідальності постачальника, і це питання і надалі значною мірою регулюється національним законодавством без будь-яких спроб уніфікації на рівні Європейського Союзу.

Було також докладено зусиль до створення регіональної організації з акредитації, яка б забезпечила достатній рівень компетентності органів з оцінки відповідності та посприяла укладенню угод про взаємне визнання. Спочатку існувало дві такі організації: Європейська організація з акредитації органів із сертифікації¹⁴ та Європейська організація з акредитації лабораторій.¹⁵ У другій половині 90-х років минулого століття ці дві організації були об'єднані в одну – організацію Європейської співпраці з акредитації. Основна мета цієї організації полягає у тому, щоб заохочувати взаємне визнання результатів оцінки відповідності між органами з оцінки відповідності різних країн, таким чином сприяючи усуненню технічних бар'єрів в торгівлі, особливо на європейському рівні. До неї входять органи з акредитації випробувальних і калібрувальних лабораторій, а також органів із сертифікації продукції та послуг, систем управління якістю та управління довкіллям, персоналу та органів контролю. Організація також розробляє принципи однакового застосування міжнародних і європейських документів та заохочує укладення угод про взаємне визнання як між органами із сертифікації та лабораторіями, акредитованими членами організації, так і між країнами.

Стислий опис системи технічного регулювання в Україні до проведення реформ

Україна багато разів заявляла про те, що її вступ до СОТ і, врешті-решт, до ЄС є стратегічною метою країни. Для досягнення цих цілей Україна потребує, поряд із здійсненням інших кроків, привести свою систему технічного регулювання у відповідність до міжнародних і європейських вимог. Перші спроби запровадити систему технічного регулювання, яка б відповідала міжнародній практиці, були зроблені у 1993 році, коли було видано Декрети Кабінету Міністрів України «Про стандартизацію і сертифікацію» та «Про державний нагляд за додержанням стандартів, норм і правил та відповідальність за їх порушення». Так було створено державну систему сертифікації продукції УкрСЕПРО. Однак через неправильне розуміння принципів, які лежать в основі міжнародного досвіду, відсутність належного фінансування та намагання державних

установ, організацій та підприємств забезпечити для себе отримання регулярної плати за сертифікацію, українська система технічного регулювання була спотворена, зберігаючи деякі найгірші риси радянської системи та створюючи додаткове навантаження для підприємств.

У березні 1997 року Кабінет Міністрів України видав Постанову «Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив ЄС, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів», положення якої так ніколи і не були втілені в життя, знову ж таки, через відсутність фінансування передбаченої діяльності з державного бюджету.

До кінця 1999 року технічне регулювання в Україні перетворилося на самодостатню, але застарілу і нединамічну систему, що контролювала грошові потоки від комерційних підприємств до органів із сертифікації. Часто виникали випадки, коли державні органи та підпорядковані їм організації лобювали розширення переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації, для підтримки свого існування. Україна не змогла впровадити міжнародну вимогу щодо розділення функцій сертифікації та акредитації, що призводить до конфлікту інтересів – в Україні обидві функції належали до повноважень Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, який у відношенні акредитації надавав перевагу підпорядкованим йому органам із сертифікації і часто дискримінував інших оцінювачів відповідності. Через перевагу обов'язкової сертифікації, добровільна сертифікація продукції та систем якості розвивалася в Україні з великими складнощами.

Україна не змогла впровадити міжнародну вимогу щодо розділення функцій сертифікації та акредитації, що призводить до конфлікту інтересів

У той же час багато інших проблем, особливо пов'язаних із застарілістю українських стандартів, так ніколи і не були вирішені. Більшість стандартів в Україні залишаються переважно обов'язковими, а дотримання їхніх вимог відстежується відповідним державним органом. Обов'язковий характер українських стандартів і відставання у їхньому оновленні стали на перешкоді інноваційному та технологічному прогресу. Водночас українські підприємства демонструють незначну зацікавленість або навіть її відсутність щодо участі у процесі стандартизації, що лише збільшує

¹⁴ European organization for accreditation of certification bodies (EAC).

¹⁵ European organization for accreditation of laboratories (EAL).

прірву між розробниками стандартів і потребами українського бізнесу. Однак українська система стандартизації передбачає щось на зразок можливості виходу із ситуації, що склалася, для виробників. Оскільки нинішні стандарти не можуть охопити всю різноманітність продукції, присутньої на ринку, українським виробникам дозволяється розробляти власні технічні умови для нестандартизованої продукції у відповідності до вимог основоположних стандартів безпеки. Однак ці технічні умови, на відміну від країн з вільною ринковою економікою, набули характеру нормативних документів, які потрібно реєструвати у Державному комітеті стандартизації, метрології та сертифікації. Така реєстрація часто виливається у факти незаконного продажу територіальними органами із стандартизації технологічних ноу-хау, що містяться у таких технічних умовах, конкурентам виробника, який здійснив реєстрацію своїх технічних умов.

Реформа системи технічного регулювання в Україні та проблеми, з якими вона стикається

Зі зміною керівництва Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації у січні 2000 року протягом 2000 року було підготовлено три закони – «Про стандартизацію», «Про підтвердження відповідності» та «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», які були прийняті Верховною Радою України 17 травня 2001 року. Підготовка цих трьох законів відбувалася відкрито із залученням компетентних представників неурядових організацій, включаючи бізнес-асоціації та аналітичні центри. Свою експертну допомогу щодо законопроектів, підготовлених робочою групою, надали французькі та німецькі фахівці. Остаточною метою реформи, проведеної у 2000–2001 роках, було створити систему технічного регулювання, яка б відповідала міжнародним і європейським вимогам. Це спростило б інтеграцію українських виробників у міжнародний ринок, а також забезпечило б міцну базу для спрощення шляху до укладення угод про взаємне визнання з розвиненими країнами. Це також сприяло б усуненню перешкод, які змушені долати українські експортери.

Зокрема Закон України «Про стандартизацію» передбачив добровільне застосування стандартів, перенесення обов'язкових вимог до продукції до технічних регламентів і запровадження міжнародної практики розробки стандартів з наданням бізнесу більших можливостей щодо участі у процесі стандартизації.

Відповідно до положень цього закону при Кабінеті Міністрів України було створено спеціальний дорадчий орган – Раду стандартизації. Цей орган був покликаний сприяти діалогу між розробниками стандартів і виробниками. Закон України «Про стандартизацію» також передбачив створення національного центру міжнародної інформаційної мережі ISONET, де українські та закордонні виробники могли б отримати відомості про технічні вимоги, яких необхідно дотримуватися в Україні.

Закон України «Про підтвердження відповідності» передбачив поступове запровадження в Україні Директив «Нового підходу», що спираються на модульний підхід, широке використання декларації про відповідність замість сертифікації третьою стороною, а також надання виробникам більшої гнучкості щодо дотримання основних вимог безпеки продукції, встановлених правовими актами, а не стандартами. У відповідності до цього Закону Кабінет Міністрів України повинен був видати технічні регламенти з підтвердження відповідності, які були б ідентичними Директивам «Нового підходу». Закон також визначив поняття законодавчо регульованої та законодавчо нерегульованої сфер, а також встановив, що вимога обов'язкового підтвердження відповідності застосовується лише до законодавчо регульованої сфери, у той час як добровільне підтвердження відповідності відбувається у законодавчо нерегульованій сфері. Відповідно до Закону функції з уповноваження органів з сертифікації на проведення робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері було покладено на Міністерство економіки. Це міністерство, на відміну від Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації та інших державних органів, не мало жодних підпорядкованих органів із сертифікації, що дозволяло ефективно попередити виникнення конфлікту інтересів у процесі уповноваження відповідних органів на проведення робіт з підтвердження відповідності у законодавчо регульованій сфері, як це мало місце у 1993–1999 роках.

7 жовтня 2003 року Кабінет Міністрів України прийняв Постанову № 1585 «Про затвердження Технічного регламенту модулів оцінки відповідності та вимог щодо маркування національним знаком відповідності, які застосовуються в технічних регламентах з підтвердження відповідності». У грудні 2003 року Кабінет Міністрів України делегував право на прийняття таких регламентів Державному комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики (наступнику Державного

комітету стандартизації, метрології та сертифікації України).

До українських технічних регламентів з підтвердження відповідності повинні бути б додані переліки добровільних стандартів, відповідність яким розглядалася б як автоматичне дотримання вимог таких технічних регламентів

До українських технічних регламентів з підтвердження відповідності повинні бути б додані переліки добровільних стандартів, відповідність яким розглядалася б як автоматичне дотримання вимог таких технічних регламентів. У 2003–2004 роках Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики видав 13 технічних регламентів, які повинні були стати аналогами Директив «Нового підходу». Однак стандарти для таких регламентів, які були б гармонізовані з відповідними європейським та міжнародними вимогами, не були прийняті, внаслідок чого українські технічні регламенти з підтвердження відповідності не набрали чинності. Нині в Україні все ще функціонує стара система сертифікації, чекаючи на прийняття відповідних стандартів. Ця система зберігає старий перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації. Цей перелік є значно довшим, ніж перелік продукції, на який поширюються Директиви «Нового підходу». У порівняльній таблиці нижче подається:

- перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні у відповідності до старої, але діючої системи (перша колонка);
- перелік продукції, на яку поширюються відповідні Директиви «Нового підходу» із зазначенням номеру кожної Директиви (друга колонка);
- перелік продукції, на яку поширюються українські технічні регламенти з підтвердження відповідності, для яких ще не було прийнято гармонізованих стандартів (третья колонка). Номер та дата прийняття кожного регламенту подається у дужках.

Для зручності порівняння Директив «Нового підходу» з українськими технічними регламентами вони співставлені у таблиці. Втім, метод співставлення неможливо було застосувати до нинішнього переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, оскільки він був складений на основі абсолютно інших принципів. Цей перелік подається у таблиці станом на 1 листопада 2005 року.

Як видно з таблиці (*стор. 24*), поки що українські технічні регламенти з підтвердження

відповідності охоплюють не всю продукцію, на яку поширюються Директиви «Нового підходу». Це частково пояснюється тим, що не вся продукція виробляється в Україні, а частково – розподілом сфер відповідальності між різними державними органами. Так, технічні регламенти з підтвердження відповідності будівельних матеріалів мають прийматися Міністерством будівництва та архітектури, яке відповідає за питання стандартизації у цій сфері. В деяких випадках є також певні проблеми з іншими державними органами, які мають узгодити відповідний технічний регламент.

Нарешті, Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» передбачив створення окремого єдиного органу з акредитації України, який мав перейняти усі функції, що стосуються акредитації, від Державного комітету стандартизації, метрології та сертифікації, а також стати членом організації Європейської співпраці з акредитації, Міжнародної конференції з акредитації лабораторій та Міжнародного форуму з акредитації. Такий орган був заснований у січні 2002 року при Міністерстві економіки України та отримав назву Національне агентство з акредитації України (НААУ). Однак через те, що нова реформована система технічного регулювання так і не вступила в дію, це агентство сьогодні переважно відповідає за питання акредитації у не дуже розвиненій добровільній сфері та не має достатніх ресурсів для початку процесу інтеграції у зазначені вище європейську та міжнародні організації.

На шляху до Європи: питання, що потребують подальшого вирішення у ході реформи технічного регулювання в Україні

На жаль, прогрес у впровадженні трьох реформаторських законів у сфері технічного регулювання є досить повільним. Український уряд вже кілька разів не зміг виділити достатніх коштів для гармонізації українських стандартів з міжнародними та європейськими. Для досягнення рівня гармонізованих стандартів, достатнього для країни, яка має намір вступити в Європейський Союз, Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики запланував прийняти 1810 стандартів ISO протягом п'яти років, тобто 362 стандарти ISO щорічно. Однак недостатнє державне фінансування цих зусиль призводить до постійного відставання від уз-

Порівняльна таблиця.

Порівняльний перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні та на рівні Європейського Союзу

| Перелік продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації згідно з вимогами сучасної системи сертифікації України | Перелік продукції, що підлягає обов'язковому підтвердженню відповідності згідно з Директивами «Нового підходу» | Перелік продукції, що підлягає обов'язковому підтвердженню відповідності згідно із Законом України «Про підтвердження відповідності» |
|--|--|--|
| | <i>Директиви «Нового підходу», якими передбачено маркування знаком CE</i> | |
| 1. Електропобутове та аналогічне обладнання і комплектувальні вироби. | Низьковольтне обладнання, спроектоване для використання у певних межах напруги (73/23/ЕЕС). | Низьконапружне обладнання (№ 284 від 31 грудня 2003 р.). |
| 2. Світлотехнічна продукція і комплектувальні вироби до неї. | Прості посудини високого тиску (87/404/ЕЕС). | Прості посудини високого тиску (№ 280 від 31 грудня 2003 р.) |
| 3. Ручні електромеханічні машини, переносні верстати та інструмент слюсарно-монтажний з ізованими рукоятками. | Іграшки (88/378/ЕЕС). | Іграшки (№ 282 від 31 грудня 2003 р.). |
| 4. Апаратура радіоелектронна побутова. | Будівельні матеріали (89/106/ЕЕС). | ..... |
| 5. Засоби обчислювальної техніки. | Електромагнітна сумісність (89/336/ЕЕС). | Електромагнітна сумісність (№ 283 від 31 грудня 2003 р.). |
| 6. Спеціальні засоби самозахисту. | Машини та механізми (98/37/ЕС). | Машини та механізми (№ 209 від 27 вересня 2004 р.). |
| 7. Обладнання технологічне для харчової, м'ясо-молочної промисловості, підприємств торгівлі, громадського харчування та харчоблоків. | Засоби індивідуального захисту (89/686/ЕЕС). | Засоби індивідуального захисту (№ 208 від 27 вересня 2004 р.). |
| 8. Медична техніка. | Неавтоматичні зважувальні прилади (90/384/ЕЕС). | Неавтоматичні зважувальні прилади (№ 281 від 31 грудня 2003 р.). |
| 9. Іграшки. | Медичні засоби, що вживлюються в організм (90/385/ЕЕС). | ..... |
| 10. Засоби мийні. | Прилади, що працюють на газоподібному паливі (90/396/ЕЕС). | Прилади, що працюють на газоподібному паливі (№ 278 від 31 грудня 2003 р.). |
| 11. Трактори малогабаритні та мотоблоки. | Нові водогрійні котли, що працюють на рідкому і газоподібному паливі (92/42/ЕЕС). | Вимоги до ККД нових водогрійних котлів, що працюють на рідкому і газоподібному паливі (№ 277 від 31 грудня 2003 р.). |
| 12. Двигуни тракторів і сільськогосподарських машин. | Вибухонебезпечні речовини для цивільного використання (93/15/ЕЕС). | ..... |
| 13. Обладнання металообробне та деревообробне. | Медичні засоби (93/42/ЕЕС). | ..... |
| 14. Зварювальне обладнання. | Обладнання та системи захисту, призначені для використання у потенційно вибухонебезпечних атмосферах (94/9/ЕС). | ..... |
| 15. Машини електричні. | Рекреаційні транспортні засоби (94/25/ЕС). | ..... |
| 16. Велосипеди, коляски дитячі. | Ліфти (95/16/ЕС). | Ліфти (№ 276 від 31 грудня 2003 р.). |
| 17. Засоби охоронного призначення. | Побутові електричні холодильні та заморожувальні прилади та їхні поєднання (96/57/ЕС). | Максимально дозволене споживання електроенергії холодильними приладами (№ 285 від 31 грудня 2003 р.). |
| 18. Засоби зв'язку. | Обладнання, що працює під тиском (97/23/ЕС). | Обладнання, що працює під тиском (№ 279 від 31 грудня 2003 р.). |
| 19. Кінофототехніка. | Обладнання телекомунікаційних терміналів і супутникових наземних станцій (98/13/ЕС). | ..... |
| 20. Посуд з чорних і кольорових металів, фарфору, фаянсу та скла. | Засоби медичної діагностики in-vitro (98/79/ЕС). | ..... |
| 21. Засоби автоматизації та механізації контрольно-касових операцій і конторське обладнання. | Радіообладнання та обладнання телекомунікаційних терміналів (99/5/ЕС). | ..... |
| 22. Побутова апаратура, що працює на твердому, рідкому та газоподібному паливі. | <i>Директиви, що спираються на принципи Нового підходу, або Глобального підходу, але якими не передбачено маркування знаком CE</i> | |
| 23. Продукція протипожежного призначення. | Пакування (пакувальні матеріали) та відходи пакування (94/62/ЕС). | Пакування (пакувальні матеріали) та відходи пакування (№ 289 від 24 грудня 2004 р.). |
| 24. Дорожні транспортні засоби, їх складові частини та приладдя. | Можливість взаємопід'єднання трансєвропейських високошвидкісних рейкових систем (96/48/ЕС). | ..... |
| 25. Техніка сільськогосподарська. | Морське обладнання (96/98/ЕС). | ..... |
| 26. Підіймальні споруди та кранова продукція. | | |
| 27. Зварювальні матеріали. | | |
| 28. Товари легкої промисловості (для дітей). | | |
| 29. Харчова продукція та продовольча сировина. | | |
| 30. Нафтопродукти. | | |
| 31. Будівельні матеріали, вироби та конструкції. | | |
| 32. Труби та балони. | | |
| 33. Готельні послуги та послуги харчування, що надаються суб'єктами туристичної діяльності. | | |
| 34. Засоби індивідуального захисту працівників. | | |
| 35. Хімічні джерела струму. | | |
| 36. Техніка радіаційна. | | |
| 37. Товари з паперу шкільні та канцелярські. | | |
| 38. Зброя вогнепальна мисливська та спортивна. | | |
| 39. Вироби піротехнічні побутові. | | |

годженого графіку. З цієї ж причини так і не було створено та обладнано національний центр міжнародної інформаційної мережі ISONET відповідно до вимог COT. Було підраховано, що для створення такого центру потрібно приблизно 3 млн. дол. США. Більше 6 млн. доларів США потрібно для підвищення компетентності Національного агентства з акредитації України та його підготовки до вступу в організацію Європейської співпраці з акредитації, Міжнародну конференцію з акредитації лабораторій та Міжнародний форум з акредитації.

Зволікання з гармонізацією стандартів призвело до того, що українські технічні регламенти з підтвердження відповідності приймаються дуже повільно, відкладаючи на більш пізній час введення у дію реформованої системи технічного регулювання

Зволікання з гармонізацією стандартів призвело до того, що українські технічні регламенти з підтвердження відповідності приймаються дуже повільно, таким чином, відкладаючи на більш пізній час введення у дію реформованої системи технічного регулювання та зберігаючи стару систему. Система технічного регулювання, яка формувалася в Україні починаючи з 1993 року, все ще діє і діятиме до того часу, поки не буде повністю сформована нова система. На жаль, через непередбачувані перспективи фінансування реформи, граничного терміну для такого перехідного періоду не було встановлено. У той же час паралельне функціонування двох систем неодмінно призведе до неправильного розуміння та заплутає як виробників, так і органи із сертифікації.

У той же час уряд подав на розгляд Верховної Ради України проект закону «Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності», що має замінити Закони України «Про стандартизацію» та «Про підтвердження відповідності». Новий законопроект, який було визнано обов'язковим для забезпечення вступу України до COT, містить кілька новел. Наприклад, законопроектом пропонується усунути різницю між технічними регламентами в цілому та технічними регламентами з підтвердження відповідності. Всі вимоги щодо підтвердження відповідності, якщо такі будуть застосовуватися, будуть міститися в технічних регламентах, що вимагаються Угодою COT про технічні бар'єри в торгівлі.

Хоча законопроект і робить більш зрозумілими багато питань, ускладнених чинни-

ми законами «Про стандартизацію» та «Про підтвердження відповідності», він також містить певні положення, які є кроком назад у контексті реформ.

Наприклад, законопроект покладає компетенцію уповноважувати органи із сертифікації на проведення робіт у законодавчо регульованій сфері на Державний комітет технічного регулювання та споживчої політики. Це призведе до конфлікту інтересів та зіткнень між цим органом та іншими державними органами, чий підпорядковані органи можуть не отримати дозволу на проведення діяльності на прибутковому ринку обов'язкової оцінки відповідності.

Проблема реформування української системи технічного регулювання ускладнюється ще й тим, що українські органи із сертифікації не мають відповідного обладнання, їм не вистачає компетентного персоналу, який би міг застосовувати європейські методи підтвердження відповідності. Це може серйозно зашкодити здатності України укласти взаємні угоди про визнання, які могли би полегшити діяльність українських експортерів на світових і європейських ринках. У цьому відношенні Україна безумовно потребує допомоги Європейського Союзу.

За реформою сфер стандартизації, підтвердження відповідності та акредитації так і не була запропонована наступна реформа сфери ринкового нагляду, яка б у відповідності до Директиви 2001/95/ЄС передбачила ефективний механізм виявлення небезпечних товарів на ринку та посприяла б покращенню ринкової прозорості. Функції контролю безпеки продукції так і залишаються розкиданими між різними державними органами, в залежності від виду продукції та того, чи вона виробляється та (або) продається виробником, оптовим постачальником чи підприємством роздрібною торгівлі. Це часто призводить до дублювання функцій та спричинює частковий збіг об'єктів контролю.

Україна не запровадила механізму цивільної відповідальності виробника за введення в обіг дефектної продукції, як це передбачено Директивою 85/374/ЄЕС. Положення Цивільного кодексу України 2003 року не відображають відповідних європейських вимог. Відсутність гармонізації у сфері цивільної відповідальності призвела до кількох судових справ, де іноземні виробники та імпортери скаржилися, що українські суди розглядали їхні справи не у відповідності до європейських принципів і підходів.

Таким чином, залишається ще великий обсяг роботи на шляху України до Європейського Союзу та його ринку у сфері технічного регулювання та створення спільного з ЄС ринку. Це дослідження виявило такі основні завдання, які потребують вирішення:

- Уряд має виділити більше ресурсів, особливо фінансових, для здійснення гармонізації українських стандартів з міжнародними та європейськими;
- Уряд має посилити інституційні рамки системи технічного регулювання для реального впровадження реформаторських законів;
- Уряду слід уникати конфлікту інтересів та зіткнень між державними органами щодо розподілу ринку обов'язкового підтвердження відповідності з метою забезпечення конкуренції на цьому ринку як між державними, так і між приватними органами із сертифікації;
- особливу увагу слід приділити підвищенню компетентності українських оцінювачів відповідності, а також модернізації технологічного рівня українських органів із сертифікації та випробувальних лабораторій;
- Національному агентству з акредитації України слід почати вживати активних зусиль, спрямованих на вступ до організації Європейської співпраці з акредитації, Міжнародної конференції з акредитації лабораторій та Міжнародного форуму з акредитації.

Безумовно, що для вирішення зазначених вище завдань Україна потребує допомоги Європейського Союзу. Ці завдання можуть навіть стати напрямками подальшої співпраці між Україною та ЄС для цілей створення спільного ринку та усунення технічних бар'єрів в торгівлі.

МІСЦЕ ПАРЛАМЕНТУ В СИСТЕМІ ІНСТИТУЦІЙНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА¹

Одне з важливих місць в системі інституційного забезпечення європейської інтеграції належить Верховній Раді України. Її місце та статус у системі відповідних органів визначається обсягом конституційних повноважень парламенту, зокрема щодо прийняття законів у відповідній сфері, здійснення парламентського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, у тому числі в частині діяльності, пов'язаної з європейською інтеграцією, визначення основних напрямів зовнішньої політики тощо.

Протягом тривалого часу парламентський вплив на євроінтеграційні процеси суттєво поступався президентському. Діяльність парламенту як органу в системі інституційного забезпечення протягом ряду років зводилася здебільшого до законодавчого забезпечення євроінтеграційних процесів та проведення парламентських слухань з відповідної проблематики. Враховуючи загальну низьку ефективність парламентських слухань як інструменту парламентського контролю за виконавчою владою, можна з упевненістю констатувати, що роль парламенту у сфері європейської інтеграції (як і зовнішньополітичного курсу в цілому) зводилася переважно до втілення в законодавстві політики, визначеної Президентом.



Тамара БУРЯЧОК,
Головний консультант
Секретаріату Комі-
тету Верховної Ради
України з питань Євро-
пейської інтеграції

Посилення ролі парламенту як органу інституційного забезпечення євроінтеграції відбулося в 2002 році після створення Комітету з питань європейської інтеграції. До головних завдань цього комітету було віднесено здійснення законопроектної роботи в частині наближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу, запобігання прийняттю нормативно-правових актів, що не відповідають європейському праву, УПС, нормам і принципам СОТ, зобов'язанням України в рамках Ради Європи; здійснення парламентського контролю над виконанням органами влади та місцевого самоврядування законодавчих актів з питань, що належать до компетенції Комітету; забезпечення міжпарламентських зв'язків і парламентського контролю в рамках співробітництва України з ЄС, НАТО, Радою Європи (спільно з Комітетом у закордонних справах), Асамблеєю Західноєвропейського Союзу; координація міжпарламентських зв'язків з європейськими країнами з питань євроекспертизи.

З утворенням у складі парламенту України Комітету з питань Європейської інтеграції значно активізувався процес адаптації законодавства. Саме з ініціативи Комітету було порушено питання про обов'язковість перевірки всіх законопроектів на предмет їх відповідності праву Європейського Союзу.

У перші місяці своєї роботи Комітет суттєво доопрацював підготовлений на той час українським урядом проект Закону України про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, який було прийнято 27 листопада 2002 року. На вимогу Комітету Концепцію було доповнено пунктом, який зобов'язував Кабінет Міністрів України підго-

тувати і внести на розгляд Верховної Ради України проект Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Адже потреба в такому системоутворюючому законодавчому акті, який би впорядкував та, до певної міри, реформував адаптаційний механізм, назріла давно.

Центром європейського та порівняльного права при Мін'юсті, на місці якого нещодавно було створено Державний департамент адаптації законодавства, досить швидко було організовано розробку проекту Загальнодержавної програми адаптації, і такий проект було внесено на розгляд Верховної Ради України.

Однак тодішнім Президентом України Л. Кучмою було застосовано право вето щодо Загальнодержавної програми адаптації. Пропозиції, надіслані Адміністрацією Президента, носили радше редакційний характер і суті закону не змінювали, а лише відтягнули час його прийняття. Зрештою, після повторного розгляду Закон про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було прийнято.

Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року (далі – Програма) встановлюється порядок взаємодії парламенту й органів виконавчої влади в галузі адаптації законодавства. Згідно з Програмою адаптація законодавства в Україні здійснюється протягом декількох послідовних етапів, перший з яких розрахований на 2004–2007 роки. В межах зазначеного періоду планується провести порівняльно-правове дослідження відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах, визначених статтею 51 УПС.



Наталія КЛЮК,
Консультант Секре-
таріату Комітету
Верховної Ради Украї-
ни з питань Європей-
ської інтеграції

¹ Більш детально про систему інституційного забезпечення процесу європейської інтеграції дивись у журналі «Часопис ПАРЛАМЕНТ» № 5/2005.

Конкретні заходи з адаптації законодавства (в тому числі інституційні перетворення), прогнозовані строки їх виконання, обсяги видатків (у тому числі видатків на підготовку нормативно-правових актів, навчання, інституціональні зміни, проведення порівняльно-правових досліджень, переклад актів *acquis communautaire* на українську мову, підготовку глосарію термінів *acquis communautaire* тощо) визначаються щорічним планом заходів з виконання Програми, який готується Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, погоджується з Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції та затверджується Кабінетом Міністрів України. 16 червня урядом було затверджено відповідний план на 2005 рік. Крім того, урядом ще 1999 року було затверджено положення «Про порядок опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України, а також проектів законів України і актів Президента України, що подаються Кабінетом Міністрів України до Верховної Ради України і Президенту України, з урахуванням основних положень законодавства Європейського Союзу», а 2000 року внесено відповідні зміни до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів.

Програмою адаптації встановлюється порядок взаємодії парламенту й органів виконавчої влади в галузі адаптації законодавства. Так, кожен законопроект, внесений до Верховної Ради, протягом семи днів має подаватися до Комітету з питань європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС (тобто, чи підлягає він євроекспертизі).

Законопроекти, які згідно з висновком Комітету підлягають євроекспертизі, протягом трьох днів передаються до Міністерства юстиції для підготовки експертного висновку щодо відповідності законопроектів праву Європейського Союзу. Міністерство юстиції у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

В цілому позитивно оцінюючи факт прийняття закону, яким регулюється порядок здійснення адаптації законодавства, слід визначити низку його недоліків, які пов'язані з інституційним забезпеченням процесу адаптації.

Зокрема, Програма не передбачає:

- можливості здійснення парламентським Комітетом з питань європейської інтеграції євроекспертизи законопроектів або, принаймні, замовлення такої експертизи в незалежних експертних установах, що частково знижує рівень ефективності парламентського контролю над процесом адаптації законодавства;
- можливості передачі галузевих законопроектів на експертизу відповідним ЦОВВ. Таким чином, Мін'юст відповідатиме за проведення експертизи фактично всього масиву галузевого законодавства України, в розробці якого не беруть участі ЦОВВ. Слід зауважити, що виникають небезпідставні сумніви з приводу спроможності до такої роботи установи, яка укомплектована кадрами з переважно юридичною освітою;
- механізмів (у тому числі інституційних) аналізу на предмет відповідності законодавству ЄС законопроектів, що виносяться на друге (третє) читання;
- порядку проведення експертизи на предмет відповідності вимогам законодавства ЄС пропозицій та зауважень Президента до прийнятого парламентом закону.

Теперішня діяльність парламентського комітету з питань європейської інтеграції зводиться, фактично, до перевірки проектів законодавчих актів на предмет їхньої відповідності до права ЄС. З огляду на те, що в секретаріаті Комітету працює десять осіб, робити це надзвичайно складно. На жаль, серед українських депутатів досі немає розуміння важливості створення у складі парламенту повноцінного Комітету з широкими повноваженнями на зразок тих, які існували в країнах, що у травні 2004 року стали членами Європейського Союзу, зокрема Литва, Естонія, Латвія, скандинавські країни.

Серед українських депутатів досі немає розуміння важливості створення у складі парламенту повноцінного Комітету з широкими повноваженнями на зразок тих, які існували в країнах, що нещодавно стали членами ЄС

У цих країнах Комітет з європейських справ (КЕС) займає особливе місце серед парламентських комітетів; це впливає з того, що діяльність, раніше пов'язана з інтеграцією цих країн до ЄС, а зараз – із членством у Євросоюзі, вважається пріоритетним напрямом державної політики.

У зв'язку з тим, що європейська проблематика охоплює різні сфери як внутрішньої, так і

зовнішньої політики, і передбачає наявність відповідних професійних знань, до складу КЄС обираються члени інших спеціалізованих комітетів парламенту; часто це голови або заступники голів цих комітетів. У схемі пріоритетності заходів парламенту засідання КЄС займають друге місце після пленарних засідань і передують засіданням інших комітетів та засіданням парламентських комісій.

На рівні секретаріатів комітетів також існує тісний взаємозв'язок. У секретаріаті кожного парламентського комітету є радник з європейських питань, який знаходиться у постійному зв'язку із секретаріатом КЄС на всіх етапах законодавчого процесу. Радники з європейських питань, зокрема, беруть участь у засіданнях КЄС. Таким чином, і на рівні депутатів, і на рівні працівників апарату існують двосторонні зв'язки між КЄС та іншими парламентськими комітетами.

Також на двох рівнях існує взаємозв'язок між Комітетом та урядом. По-перше, члени парламенту обов'язково запрошувалися на засідання урядової комісії з питань європейської інтеграції, яка працювала до моменту вступу балтійських країн до ЄС. Члени Комітету та працівники секретаріату Комітету, кожен з яких веде окремі сфери, пов'язані з членством у ЄС, тісно співпрацюють з відповідними міністерствами та відомствами. Працівники секретаріату на постійній основі беруть участь у засіданнях робочих груп в міністерствах та відомствах. По-друге, представлення національної позиції держави у Раді ЄС у Комітеті здійснюється лише відповідними міністрами або їх заступниками.

На сьогоднішній день у Верховній Раді України Регламент не дозволяє бути одночасно членом двох комітетів. Однак слід враховувати, що Європейський Комітет у парламенті є унікальним утворенням, адже європейська інтеграція – це діяльність у всіх сферах внутрішньої та зовнішньої політики країни. Для того, щоб компетентність членів цього комітету не викликала сумнівів, а його рішення сприймалися б як авторитетні, необхідно запровадити інший принцип формування Комітету з питань європейської інтеграції, обираючи туди членів інших комітетів, та призначити Головою Комітету віце-спікера парламенту.

Висновки

Підсумовуючи, слід наголосити, що, як зазначалося вище, тенденції в проведенні заходів з адаптації та стан адаптованості законодавства України в пріоритетних сферах дозволяють зробити прогноз, що Україна виконає свої зобов'язання з адаптації до завершення дії УПС. Відтак належне завершення процесу адаптації залежатиме від адміністративної спроможності впровадження адаптованого законодавства, а також практики застосування цього законодавства в судах. З огляду на сучасний стан цих вимірів адаптації, Україна потребуватиме значної допомоги з боку ЄС в цих питаннях в рамках подальшої угоди між нею та ЄС.

СПІВПРАЦЯ ДЕРЖАВИ Й НЕУРЯДОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПРОЦЕСІ АДАПТАЦІЇ ВІТЧИЗНЯНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Проблема участі громадськості в процесі формування та реалізації державної політики України сьогодні обговорюється надзвичайно активно. Особливого розмаху цей процес набув після «помаранчевої революції», в успішному результаті якої громадськість відіграла найбільш вагомую роль. Сьогодні, після того, як бурхливі політичні хвилі стихли, можна підвести певні підсумки щодо питання залучення громадянського суспільства до процесу вироблення та реалізації державної політики. Одним з важливих та актуальних напрямків державної політики на теперішньому етапі є європейська інтеграція України і, як її ключовий елемент, адаптація вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу.



Габрієл АСЛАНЯН,
експерт Лабораторії
законодавчих
ініціатив

Враховуючи досвід, накопичений нашими сусідами, країнами Центральної та Східної Європи, що вже стали членами ЄС, можна констатувати досить вагомую роль громадськості в інтеграційному процесі, особливо найбільш активної її частини – неурядових організацій (НУО). Однак ситуація з незалежними аналітичними центрами (НАЦ) дещо складніша. У доповіді з питань діяльності європейських НАЦ (think tanks), розміщеній на веб-сайті Euractiv (www.euractiv.com), вказується на те, що відповідні центри досі не повною мірою знайшли своє місце у процесі вироблення державної політики. Їхня роль не завжди належним чином оцінюється тими, хто ухвалює рішення. В цілому вважається, що вони мають досить обмежений вплив на державну політику та громадську думку, на відміну від своїх колег зі США. Найбільшою проблемою в цьому контексті є брак відкритості та складнощі з ефективним донесенням власної позиції. Постійним випробуванням для НАЦ є забезпечення достатнього рівня фінансування (державного чи приватного, з вітчизняних чи іноземних джерел). На думку Австрійського інституту міжнародних відносин, більшість європейських НАЦ перебувають у перманентному стані «бюджетної кризи».

На жаль, в Україні громадськість сьогодні також не бере активної участі в процесі вироблення державної політики, включаючи адаптацію законодавства. В нашій країні досі не створено реальних механізмів залучення НАЦ до процесу адаптації, а ті, що створені, є здебільшого неіснуючими. Згідно з дослідженням стану розвитку неурядових організацій України, проведеним Творчим центром Каунтерпарт, лише 15% НУО співпрацюють з владними структурами на денній основі, на тижневій

та місячній – 28% та 25% відповідно. Тільки незначна кількість НУО контактують з державними структурами щокварталу або щорічно, і ще менша кількість НУО співпрацюють з державою нерегулярно. Переважно співпраця між НУО та державними структурами відбувається за ініціативою обох сторін (65%). У 28% НУО така співпраця відбувається з ініціативи НУО, а в 3% НУО – з ініціативи держави. Незважаючи на те, що НУО та владні структури співпрацюють досить часто, рівень співпраці залишається невисоким. Протягом 2003 року більшість НУО (41%) виконували спільно з органами влади від 1 до 2 проектів, не виконували спільних проектів 30% НУО. Понад чверть НУО 2003 року працювали в партнерстві з державними структурами над 3 і більше проектами. Головними перешкодами для НУО у співпраці з владою самі організації називають «нерозуміння корисності такої співпраці з боку владних структур» (68%) та відсутність у владних структур інформації про діяльність НУО (58%). Співпраця між неурядовими організаціями та владними структурами на регіональному рівні є кращою, ніж на національному рівні¹.

Вимоги щодо активізації участі громадськості в процесі прийняття рішень закладені в пункті 10 Плану дій «Україна – ЄС»

Вимоги щодо активізації участі громадськості в процесі прийняття рішень закладені в Плані дій «Україна – ЄС», пункт 10 якого передбачає таку вимогу до нашої держави: «Забезпечити дотримання права на свободу об'єднань та залучення громадян до процедури прийняття рішень, у тому числі через організації громадянського суспільства.» Нагадаємо, що на виконання відповідної вимоги в Розпорядженні Кабінету Міністрів України від 22 квітня 2005 року № 117-р «Про заходи щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС» передбачено розробити Концепцію взаємодії держави з громадянським суспільством. Однак до цього часу зазначений документ розроблено не було. Більше того, у базовому нормативному документі з питань адаптації, Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», взагалі від-

¹ Стан та динаміка розвитку неурядових організацій України: 2002–2003 роки // Творчий центр Каунтерпарт, 2004.

сутні будь-які положення про участь громадськості в процесі адаптації. Таким чином, наприклад, нейтралізуються досить ліберальні положення чинного Закону України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності», який передбачає можливість участі громадян, юридичних осіб та їх об'єднань на всіх етапах розробки проєктів регуляторних актів у випадках, коли це передбачено законодавством.

Відтак сьогодні в Україні співпраця між органами влади та НАЦ здебільшого залежить від наявності відповідної волі у владному середовищі. Зазначені вище приклади слугують підтвердженням цьому, оскільки відповідні ініціативи були розвинуті лише завдяки бажанню співпрацювати у посадових осіб, що представляли ту чи іншу державну структуру. Водночас органи влади мають виходити з того принципу, що адаптація вітчизняного законодавства до законодавства ЄС передбачає суттєві трансформації в національній правовій системі, що матиме величезний вплив на систему відносин всередині країни. Отже, суспільство максимально зацікавлене якомога активніше брати участь у процесах, які великою мірою визначатимуть його долю.

Розглядаючи проблеми, що перешкоджають ефективній взаємодії НАЦ із органами влади, можна виділити головні з них:

1) ініціативи у галузі співпраці держави з НАЦ в Україні носять переважно безсистемний характер. Приємними виключеннями є співробітництво Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції з експертами, що представляють НУО, в межах Науково-експертної ради, яка діє при Комітеті, а також створення робочої групи з питань утвердження верховенства права в Україні при підкомітеті з питань юстиції, свободи та безпеки Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, в якій беруть участь представники НАЦ;

2) співпраця органів влади з НАЦ є здебільшого неформалізованою (згадані вище приклади співпраці радше є виключеннями, які лише підтверджують загальне правило);

3) в Україні не створено належної системи прозорого бюджетного фінансування НУО, а також відсутні законодавчі стимули, які б спонукали вітчизняний бізнес вкладати кошти в громадський сектор;

4) вітчизняні НАЦ так і не спромоглися до створення потужного об'єднання незалежних експертів, яке могло би здійснювати справді кваліфікований моніторинг процесу адаптації законодавства і до думки якого прислухалася б

громадськість, а відповідно й органи влади. Сьогодні органи влади професійно співпрацюють переважно з окремими незалежними експертами, які представляють НУО;

5) робота органів влади та НАЦ відбувається здебільшого паралельно. Співпраця ж обмежується шляхом проведення показових публічних заходів, які практично не впливають на процес прийняття владних рішень і не містять істотного змістовного навантаження.

Зазначені недоліки, якими характеризуються процес взаємодії НАЦ з органами влади, несе в собі низку ризиків, зокрема:

- збільшується вірогідність того, що процес адаптації законодавства відбуватиметься не достатньо прозоро, а відповідна інформація доноситиметься до суспільства «незначними порціями» або не надходитиме взагалі. Відтак, суспільство буде в змозі реагувати на зміни в законодавстві лише *post factum* і громадськість ніяким чином не долучатиметься до процесу вироблення відповідних актів. Водночас, не маючи можливості впливати на рішення органів влади, громадяни та юридичні особи повинні будуть виконувати відповідні законодавчі настанови, які можуть і не відповідати їхнім інтересам;
- за умов закритості процесу адаптації для громадськості найкращою можливістю «проштовхнути» вигідні їм рішення володітимуть лише найбільші суб'єкти впливу на чинну владу, що створює ризик посилення корупції у верхах.

Заради мінімізації та уникнення зазначених ризиків, а також задля максимального задіяння потенціалу НАЦ державою та незалежними аналітичними центрами має бути вжито відповідних заходів.

Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» повинен бути доповнений положеннями про залучення організацій громадянського суспільства до процесу адаптації законодавства

Держава повинна створити для НАЦ правове поле, яке дозволить їм на офіційних (формальних) засадах співпрацювати з органами влади. Для цього Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» повинен бути доповнений положеннями про залучення організацій громадянського суспільства (НУО та НАЦ) до процесу адаптації законодавства. Як елемент співпраці, можна

запропонувати здійснення поряд з офіційною альтернативною громадською експертизою проектів нормативно-правових актів. Таким чином, відкрилася б можливість для більш дієвого застосування положень Закону «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності». Крім того, центральними органами виконавчої влади мають бути розроблені нормативні акти, якими регламентувалася б участь представників НУО в їхній діяльності.

Загальновідомо, що сьогодні експертні послуги НАЦ або їх представників, які надаються органам влади, фінансуються здебільшого за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги або іноземних грантів. Отже, органи влади, відповідальні за надходження та використання зазначених фінансових ресурсів, а також донорські організації, повинні виходити з необхідності їх спрямування саме на потребу активнішого залучення представників недержавного сектору до роботи з адаптації законодавства. Однак відповідні процедури мають базуватися на принципі прозорості та відкритої конкуренції між НАЦ за право надавати державним структурам експертні послуги із застосуванням, наприклад, відкритих тендерів.

У свою чергу українським НАЦ можна поради бути активнішими в реалізації саме аналітично-дорадчої та моніторингової складових у своїй діяльності, а також чітко визначитися з її цільовою групою. Досвід НАЦ у ЄС та США свідчить про те, що головними адресатами їх роботи є виробники політики (органи влади та посадові особи) та ЗМІ, після яких йдуть інші об'єднання громадян, наукові уста-

нови та професійні асоціації². За умови недостатності власних ресурсів необхідно розглядати можливість створення об'єднань НАЦ та залучення до виконання тих чи інших проектів експертів з інших інституцій. У цій частині особливо корисною може бути співпраця НУО з професійними асоціаціями, що дозволить поєднати комунікаційні можливості перших із кваліфікацією останніх, сприятиме підвищенню їхньої інституційної спроможності й ефективнішому виконанню власних функцій. Зрештою, таким чином може бути створено передумови для залучення приватних інвестицій у громадський сектор.

В цілому слід відзначити, що лише вжиття комплексних заходів з активізації співпраці НУО з органами влади, зокрема й з питань адаптації законодавства, дозволить підняти на якісно вищий рівень їхню роботу, сприятиме плюралізації думок у процесі вироблення державної політики та посиленню комунікації між суспільством і владою та контролю громадськості за діями останньої.

Головними ж умовами побудови нового формату відносин держави з НУО мають бути їх раціоналізація та професіоналізація.

² Джерело: www.euractiv.com

OVERALL EUROPEAN POLITICAL, ECONOMIC AND LEGAL CONTEXT OF UKRAINE'S EUROPEAN INTEGRATION

Before coming down to the subject of this article, it is important to define how deeply Ukraine has managed to integrate itself with the European Union after 7 years have passed since the time when it announced the European integration as its key public policy priority.

Hennadiy DRUZENKO,
Vice President of the European Integration Institute (Poland)

For this purpose, it would be useful to recall the stages of potential integration of the third countries into the Union. Thus, with certain selectivity and probable incompleteness of the objectives below, we would propose the following classification of the integration stages:

- 1) Free trade area (FTA);
- 2) Customs union for industrial goods;
- 3) Visa-free regime;
- 4) Free movement of goods, services, capital and people (without its extension to agriculture and goods originating in third countries);
- 5) Accession to the Schengen area;
- 6) Institutional accession to the EU;
- 7) Accession to the euro zone.

Importantly is that the EU, as a rule, does not set up FTAs with any third country which is not a member of the WTO, thus accession to the World Trade Organization can be regarded as a pre-condition or a zero stage of integration into the European Union.

The above stages are not necessarily accomplished in the proposed order. Thus, Norway and Iceland have joined the Schengen treaty without accession to the European Union, while the UK, Ireland and ten new Member States, being full-fledged EU members, are not signatories thereto. Another example is that in accordance with the accession agreements concluded with ten new EU Member States, employment of their citizens in the majority of the older EU members is limited, however such restrictions are not extended to the citizens of Norway, Iceland, and Liechtenstein.

Visa regime is a special issue which is not related to the depth of economic integration of the third countries with the European Union. Thus, citizens of Liechtenstein, Norway, Iceland, Switzerland, Romania, Bulgaria, Croatia and Israel do not need visas to enter the EU countries, but there are also other countries out of the European Union that enjoy the same privilege which, in addition to the US, Japan, and Canada, also include Venezuela, Uruguay, Nicaragua, Honduras, Chile, Brasil, and Argentina. This raises questions about the finiteness and justifiability of the rigid visa regime set by the EU for the Ukrainian citizens).

The above observations make it possible to compare the depth of Ukraine's integration into the EU with the level of integration of other European and Mediterranean non-Member States. By the degree of the true (and not potential) integration with the EU, Ukraine is lagging far behind other countries, finding itself among the second dozen of states including those that share a common border with the EU and those without such common border but falling under the European Neighbourhood Policy.

Ukraine is also left behind by nearly all Mediterranean countries that participate in the Barcelona process aiming at the establishment of the Mediterranean free trade area by 2010. Out of them, Israel and the Palestinian Authority already have their FTAs with the EU. Other Mediterranean countries, excluding Syria and Libya, have signed the European-Mediterranean Association Agreements with the EU, envisaging mutual cancellation of import duties for the industrial goods originating both in the EU and in the countries concerned for the next 12 years since the date when such agreements come into force.

The countries like Croatia and Macedonia have signed Stabilization and Association Agreements with the EU which also envisage asymmetrical FTAs upon the enactment thereof and transitional periods of 6 and 10 years respectively for the cancellation of duties for EU goods. Bearing in mind that Albania, Moldova, Georgia, and Armenia have already become WTO members which will make their FTA negotiations with the EU easier, Ukraine stays in the rear guard of the European integration together with authoritarian Belarus, Azerbaijan, Algeria, Syria, and Libya, as well as overburdened with the heavy heritage of weapon domestic conflicts Serbia and Montenegro and Bosnia and Herzegovina.

This fact is unpleasant for Ukraine, but not surprising, since out of eight conventional integration stages of with the United Europe, Ukraine has yet completed none.

Degree of Ukraine's Compliance with the Political Criteria of European Integration

Article 49 of the Treaty on European Union sets that an European State which respects the principles set out in Article 6(1) may apply to become a member of the Union. In its turn the

first paragraph of Article 6 stipulates that the Union is founded on the principles of liberty, democracy, respect for human rights and fundamental freedoms, and the rule of law, principles which are common to the Member States. The Treaty Establishing a Constitution for Europe aiming to replace the Treaty on European Union at the later stages is based on the same principles. Paragraph two of Article I-1 and paragraph one of Article I-58 of the future Constitution of the European Union declare that the Union shall be open to all European States which respect its values and are committed to promoting them together. Such values are enumerated in Article I-2: respect of human dignity, freedom, democracy, equality, rule of law and respect of human rights, in particular of those people who belong to the minority groups.

From the perspective of chronological order for the fulfilment of the Copenhagen criteria, the Council of Europe is a true pre-entrance stage on the way to the European Union. In accordance with the PACE Resolution of 5 October 2005 No. 1466 (2005) on the honouring of obligation and commitments by Ukraine, the main problems of the establishment of democracy in Ukraine still remain.

Another important problem is that when Ukraine was introducing the constitutional reform, it ignored the observations and recommendations done by the Venice Commission. When the constitutional amendments come into force, they will result, *inter alia*, in the imperative parliamentary mandate and in the restoration of the general oversight of the respect of legislation by the prosecutor's office. These provisions are incompliant with the principles of democracy as they are understood and declared by the Council of Europe.

At the same time, the PACE has recognized and welcomed the considerable advance that Ukraine has made on the way of democratisation by having taken notice of a number of specific steps accomplished after the previous resolution on the honouring of obligations and commitments by Ukraine was published.

However, the main indicator of the depth and efficiency of the changes happening in Ukraine after the presidential elections and the Orange Revolution will become the 2006 parliamentary elections.

In the PACE Resolution of 5 October 2005 No. 1466 (2005) the preparation to, and conduct of parliamentary and local elections in 2006 in accordance with Council of Europe standards have been called "a major test for the new authorities" in Ukraine. It is also stressed there

that it is the 2006 elections that will show whether Ukraine has passed the point of no return on its road to becoming a truly democratic European state governed by the Rule of Law. It is not by surprise that the EU-Ukraine Action Plan cites "the democratic conduct of the parliamentary elections (2006) in Ukraine in accordance with the OSCE standards" among the top priorities that should be ensured in the first place.

Therefore, next spring it would be appropriate to make provisional conclusions on Ukraine's democratisation and its compliance with the first Copenhagen criteria.

Degree of Ukraine's Compliance with the Economic Criteria of Its Integration into the EU

Unpreparedness of Ukraine's economy to sustain the competition pressure put by the European economy is one of the favourite arguments of the Ukrainian europessimists. In this connection, it would be interesting to compare the structures of economy and macroeconomic indicators of Ukraine with the relevant indicators produced by other countries that meet the basic geographic criteria, and thus may aspire to become members of the EU, as well as Russia, with the average EU indicators.

Main economic indicators of the official candidate states (Turkey, Croatia, Macedonia), as well as those who have already completed their accession negotiations (Bulgaria and Romania) and are about to join the United Europe, and the average EU indicators is much bigger in comparison with the differences between similar indicators of these countries and Ukraine. Moreover, Ukraine has a much bigger share of the able-bodied population involved in agriculture (critical for the EU because of the common agricultural policy of the Community) as compared to Turkey or Romania, while these three countries, by the size of their territories and population, are the biggest states that have a chance and have expressed their wish to join the European Union some time in the future.

For the sake of objectivity it should be mentioned that Ukraine achieved such indicators without either trade preferences, or EU assistance commensurable with what was provided to the candidate states. Thus, there are all reasons to believe that Ukraine's economy, if it gets a momentum from clear European perspectives, as well as associated big investments and assistance in the implementation of complex but not ultimate structural reforms, will not be lagging

behind not only the candidates, but also new EU Member States that will join the Union in 2007.

At the same time, however, the economies of the authoritarian Belarus, Russia and Azerbaijan are more integrated into the EU economy as compared to Ukraine and have a closer to the EU economy structure. One should not forget, of course, that 95% of the Azerbaijani, 63% of Russian and 49% of Belarusian export to the EU is made up of mineral products. The structure of the Ukrainian exports to the EU is also far from ideal: 32% – non-precious metals and products made of them and 25% – mineral products as well. The structure of the EU imports to all these countries is similar: its lion's share is comprised of mechanical equipment, machines and mechanisms, electric equipment and their components. This proves once again that the economic cooperation and the institutional integration are two different paradigms for the development of relations with the EU: the first is based on the pragmatic calculation and mutual economic benefit (the second and the fourth biggest trade partners of the EU are China and Russia), and the second is based on common values where the economic capacity is quite far the first place.

Certain Observations Related to the Adaptation of Legislation at the Current Stage

To make a full-value examination of the real approximation of Ukraine to the EU, it is necessary to assess the compliance of Ukraine's legislation with the common European legislation. In this context a number of warnings should be made.

In one of his interviews the former Vice Prime Minister of Ukraine for European Integration recognized that the fact that Ukraine's legislation is not adapted to *acquis communautaire* is one of the reasons why, in his opinion, Ukraine's membership in the EU is not on the agenda today. This seems to be quite a strange statement for a person who occupied the post of the main European integrator of the country. The thing is that the terms and conditions of adoption of the EU legislation is usually the main topic of accession negotiations, and consequently it rather too early to begin intense works on the alignment of the national legislation with EU legislation before the beginning of the official talks.

Thus, when the EU started negotiations with the CEC countries and the Baltic States that joined the EU in May 2004, the European Commission prepared the EU White Book with a substantial overview of the EU legislation divided into 31 sector chapters. Afterwards, the repre-

sentatives of the European Commission and candidate countries jointly analysed the compliance of individual sectors of the national legislation with the *acquis*. Upon such screening, the parties jointly defined the aspects of the national legislation of the candidate states that did not match the legislation of the Community. Then, sector by sector, the candidates tried to negotiate themselves the longest possible transition periods for the implementation of individual *acquis* provisions, which means the scope and duration of application of the norms of their national legislation which was running counter the common EU legislation, already after the accession to the European Union.

In addition, it should not be forgotten that *acquis communautaire* is not an ideal legislation. On the one hand, it is a fruit of a difficult compromise reached between the Member States represented in the Council, the European Commission and the European Parliament. On the other hand, *acquis* is aiming not at the development or economic breakthrough, but rather preservation of the achieved comfort burdened with considerable social guarantees. This is the reason why the EU occupied the 159th place in the world by its GDP growth indicators (2.4%) in 2004. Just to compare: Ukraine (12%) – the 7th place, China (9.1%) shared the 12th and the 13th places with Kazakhstan, Turkey (8.2%) – the 23rd place, Russia (6.7%) – the 37th place. The most dynamic GDP growth rate among the veteran EU states is demonstrated by Ireland (5.1%) – the 75th place in the world rating, and the most dynamic among the new EU Member States (7.6%) is Latvia – the 28th place.

Thus it is comfortable to live and make stable business under the legal conditions set in the European Union, but to catch up with the EU in economic terms a country should use more liberal rules of the game. The replacement of these rules by stricter European ones is predominantly a trading item that can be used to get tangible financial infusions from Brussels, high quality expert assistance, big direct investments etc. Therefore, it is at least short-sighted and unpromising for Ukraine to blindly replicate *acquis communautaire*, it is much more promising to use the lack of strict commitments on adaptation of EU norms and standards to adopt the EU legal norms in a selective way proceeding from the economic advisability of such adaptation.

EU Readiness and Capacity to Enlargement

Discussing the chances of any country to join the European Union, one should not leave out the fourth unwritten criterion of the EU membership – the EU readiness to accept a new country.

A number of crises that befell the European Union this year suggest that the EU is not ready to the further efficient enlargement, at least for some time which can hardly be specified precisely now. Such main crises include:

- ❑ The failure of the ratification referenda on the Treaty Establishing a Constitution for Europe in France and the Netherlands which entailed cancellation of further referenda with the dates defined beforehand and extension of the ratification period for the unspecified term;
- ❑ The budget crisis that broke out due to the inability of the UK on the one hand and France and Germany's on the other to agree on the main priorities of the 2007–2013 European budget;
- ❑ The problem that was spurred by the budget argument and concerns the failure of the EU agricultural policy to meet the demands of the globalised economy and modern challenges;
- ❑ Finally, the unprecedented after World War II splash of violence and vandalism, as well inter-racial hostility in the EU founding countries (primarily in the Netherlands and France).

In this context, France has already passed a law which requires a national referendum for the ratification of any enlargement agreement that may come up after Romania and Bulgaria join the EU. The attitude of the French the perspective extension of the EU borders has been brightly demonstrated at the referendum on the European Constitution.

It is also important to pay attention to the public opinion in the European Union. The study undertaken by the European Commission in summer 2005 has proved that 45% of the surveyed EU citizens support Ukraine's full-fledged participation in the European integration project, and 41% are against which is the precise replica of the attitude to the European integration of Romania that has already received its membership guaran-

tees. As to Turkey, the survey results are much more pessimistic – 35% and 52% respectively. It looks like in the entangled discussions outlined above the European Union has no consensus on what the Union should look like in the medium-term perspective.

Some eurosceptics already today voice the ideas that, by setting new requirements for the deepening of cooperation with Ukraine, the European Union is trying to ensure that it has enough space to manoeuvre and to guard itself from unnecessary promises. Lack of any specific guarantees about the preferences that could have been provided to our country sometimes is often regarded as a too cold attitude of the European partners. However, it is important to understand that both the European Union that has failed to ratify the Constitutional Agreement, and Ukraine (especially in the light of the current political and economic situation) find themselves in the process of deep internal transformations with, for the major part, unknown final results. Under such conditions, it is quite difficult to make any long-term forecasts about the future of the bilateral relations. This leads to the development of quite a careful position of European elites in relation to the EU partner countries and accomplishment of the bilateral cooperation in the format of short-term action plans.

In such a way, Ukraine should not, probably, make more efforts to acquire the associated membership in the EU in the near future, since uncritical replication of the experience of candidate states is inefficient for our country and does not promise many prospects, at least because the European institutions has a radically different influence on the development of candidate countries on the one hand and neighbouring countries on the other.

Ukraine and the EU are just looking for an efficient paradigm of their relations for the next ten years. This is indirectly confirmed by the mentioning of the enhanced agreement in the AP, according to which the EU will consider the possibility of a new enhanced agreement, whose scope will be defined “in the light of the fulfilment of the objectives of this Action Plan and of the overall evolution of EU-Ukraine relations”. The term “enhanced agreement” seems to have been chosen on purpose because of its unclear meaning and since the entire massive of the EU *acquis* provides for no definition of this term.

However, such purposeful uncertainty generates not only minuses, but also pluses. In particular, Ukraine has enough time to study what is hidden behind the short abbreviation “the EU”, to realize the strong and weak sides of the Union, to weigh the price of the potential accession to the EU, and thus understand what it can offer for the sake of integration into the European Union and, in particular, find a justification for such sacrifices. If this historic time not wasted, in 3–5 year time Ukraine may appear to be better prepared for the serious negotiations with the European Union, as compared to, for example, Romania in the late 1990s.

GENERAL OVERVIEW OF THE LEGISLATION ADAPTATION STATUS

Over the recent years Ukraine has made a considerable progress in the adaptation of its legislation to the EU norms and standards. In 2006 it is planned to keep on with this work to bring Ukraine's regulations into the compliance with the EU *acquis*. Therefore, the preliminary decision may be that even before the PCA expiry, Ukraine will be able to achieve a proper degree of harmonization of its legislation in the priority areas as set by Article 51 of the PCA.

Taras KACHKA,
Deputy Head of the
State Committee of
Ukraine's Legislation
Adaptation to the
acquis communautaire

However, the adoption of the *acquis*-compliant Ukrainian legislation does not mean the proper functioning of the relevant legal mechanisms. In particular, implementation of such legal mechanisms is prevented by the low development of judiciary as a separate branch of government. In addition, in some cases the proper functioning of legal mechanisms becomes a hostage of the insufficient administrative capacity of the bodies responsible for the execution of regulations.

Another aspect that should also be taken into account for the assessment purposes is the dynamics of the EU *acquis* development. An example of this may be a radical reform of the EU competition law which resulted in the new revision of the current Ukrainian legislation.

An important factor of the adaptation process is the reform of the non-priority areas of law, as well as those issues in the priority areas that go beyond the EU competence, which means that there is no single European approach to their solution. One of the examples is the responsibility of corporate executive bodies in the company law.

It is also important to take into account that the reform of the regulation of individual industries is influenced by the place occupied by such industries in the economic and political life of the country. First of all, it concerns the regulation of energy, transport and other areas.

When assessing the legal regulation in individual areas, it should be underlined that the Ukrainian law, which regulates the economic life, is quite comprehensive. First of all, the guarantees of the property right are secured by the 1996 Ukrainian Constitution (Article 41). In addition, Ukraine has passed a basic private law act, the 2003 Civil Code of Ukraine, which was drafted with due consideration of the positive experience of Western countries in the area of civil law. At the same time, however, discrepancies in the views on the private law led to the adoption of the Commercial Code of Ukraine which was passed simultaneously with the Civil Code. Similarity of the issues covered by these Codes resulted in the

competition of norms and legal uncertainty in the area of private law. After a series of discussions, it was decided not to focus on the elimination of discrepancies between the codes, but rather to abolish the Commercial Code of Ukraine and replace it by a number of acts that would regulate the role of the state in the economic life. The development of such acts will begin in 2006.

With the above general observations in mind, we propose to look into the development of each of the priority areas.

The basic act that regulates the **customs** area is the Customs Code of Ukraine. It is a legislative act of the new generation which was developed with due consideration of the EU customs law and WTO principles and norms. This act has been implemented through a system of the customs by-laws developed soon after the Customs Code was passed. This made it possible to establish a full value system of executive regulations which is, to a considerable extent, based on the provisions of the EU *acquis* and the WTO rules. However, such proper level of *acquis* adaptation was achieved not on all customs law aspects. In particular it concerns the customs value estimation and the definition of the country of origin. In connection therewith, in 2006 it is planned to propose relevant amendments to the Customs Code to eliminate the discrepancies with the EU law.

Relations in the area of **financial services** are regulated, in addition to the Civil Code, by a number of sector laws on the each type of such services. Thus, the Law on Securities and Stock Exchange, the Law on the State Regulation of the Securities Market, and the Law on the National Deposit System govern the area of securities and stock exchange market; the Law on Insurance and the Law on Civil and Legal Liability of Motor Vehicle Owners – the area of insurance; and the Law on Banks and Bank Operations – the area of bank affairs.

The regulator structure in this sector includes the National Bank of Ukraine (bank affairs), the State Commission for Securities and Stock Market (securities), and the State Commission for the Regulation of the Financial Services Markets (insurance and other kinds of financial services). Financial services are governed by a quite developed system of various specific regulations. The above bodies have broad competences and administrative capacity to properly control the financial service markets. However, there are different views on the operation of these bodies.

The legislation that regulates financial services in Ukraine is compliant with the principles of the EU law. In particular, such compliance was achieved in relation to the package of directives on securities passed for the implementation of the report prepared by the Lamfalussi Working Group. In general terms, Ukrainian bank law meets the provisions of Directive 200/12/EU. An example of successful adaptation of insurance legislation is the insurance of civil liability of the motor vehicle owners which corresponds to Directive 72/166/EEC.

However, the reform in this area, as well as the adaptation work goes on. The Parliament is now considering amendments to the Law on Securities and Stock Exchange (bill No. 5310) and the Insurance Code of Ukraine (bill No. 7345). Adoption of these laws will make it possible to talk about the improvement of regulation in the area and deepening of its adaptation to the EU *acquis*.

The area of financial services in Ukraine is open to foreigners; in particular, in the securities sector there are no essential barriers to the access of foreigners to the market.

The current bank law allows operation of banks with foreign capital. In addition, the National Bank of Ukraine has put forward a bill proposing to allow the operation of branches and representatives offices of foreign banks. The procedure set for the purchase of the essential share in a bank, despite of more complex regulation as compared to Directive 200/12, also puts up no barriers to the non-residents.

As concerns the insurance, the PCA established the regime when insurance companies incorporated in one of EU Member States can provide their services in Ukraine. Despite of certain incompliance with the Ukrainian legislation, provisions of this international agreement, in accordance with the Ukrainian Constitution, prevail over the national legislation.

As concerns the **company law**,¹ the basic act here is the Civil Code of Ukraine (see above the problems related to its proper functioning). There is also the Law on Business Associations adopted before the Civil Code, and therefore requiring an update. Moreover, this act has a number of gaps which will be regulated through the Law on Joint Stock Companies and the Law on Limited Liability Companies. The proposed draft law on joint stock companies takes into account the provisions of the Second, the Third and the Sixth Directives and a number of other directives on the EU company law. As to the law on limited liability companies, its development has been planned for 2006.

Another adaptation issue was the extension of the register of legal entities and individual entrepreneurs and the need to bring it into account with the First Directive on Company Law. For this purpose, the law on Registration of Legal Entities and Individual Entrepreneurs has been developed and passed for the parliamentary consideration.

There still remain a number of problems in the area of **bankruptcy**. Primarily, they are related to the prohibition to launch the bankruptcy procedure against the mining companies where the state holds no less than 25% of shares. There is also still a moratorium on the mandatory sale of the property of state-run enterprises and companies where the state owns no less than 25% of shares. Today, there is still working underway to eliminate such restrictions in a proper manner. In addition to the amendments to the Law on the Restitution of Solvency of the Debtor or Recognition of Bankruptcy, the Ukrainian Parliament will also consider the possibility to simplify the procedure for the recognition of judgements issued in other countries in relation to the transborder bankruptcy.

As concerns **accountancy**, the basic act here is the 1999 Law on Accountancy and Financial Reporting in Ukraine which ensures that the national accounting provisions (standards) do not run counter international standards. 29 national accounting standards have also been developed. In general, these standards correspond to the international ones, but have a number of deviations that are being eliminated.

In July 2005, the Verkhovna Rada approved the amendments to the Auditing Law which have brought the Ukrainian legislation closer to the relevant *acquis* standards, in particular as concerns the definition of the auditor.

Taxation in Ukraine is regulated by a number of acts, in particular the Law on the State Tax Service of Ukraine; the Law on the Taxation System, the VAT Law; the Excise Duty Law; the Law on Taxation of Corporate Income, the Law on Individual Income Tax and other laws and regulations. The Ukrainian tax legislation is being adapted to the EU *acquis* primarily within the framework the Tax Code of Ukraine. However, adoption of this act has been postponed. The plan is to finalize this Code and bring it into account with the *acquis* in 2006.

The current tax legislation and practice can hardly be called perfect since it puts an excessive burden on companies and enterprises. There is also a problem of complexity and intricacy of administrative procedures in the area of taxation, the most scandalous example of which is the procedure of VAT reimbursement.

¹ The term company law in Ukraine as it is used in official regulations is incorrect and need correction. This terminology is difficult for interpretation into English.

In the light of the above, big hopes are put on the implementation of the tax reform and adoption of the Tax Code.

From the very beginning, the **competition law** of Ukraine has been developed with due consideration of the world experience. Therefore the main legislative acts in this area – the 1993 Law on the Antimonopoly Committee of Ukraine, the 1996 Law on the Protection from Unfair Competition, the 2000 Law on the Natural Monopolies, and the 2001 Law on the Protection of Economic Competition – conceptually comply with the corresponding EU legislation.

The Antimonopoly Committee of Ukraine has sufficient administrative capacities to implement the above legislative acts in a proper way.

At the same time, there are a number of outstanding issues related to the procedural norms in the area of competition and provision of state aid.

To solve these problems the Code of Competition Procedure was drafted and passed for the parliamentary consideration. This proposed legislation is compliant with the EU law. As concerns the state aid, the development of the relevant law of Ukraine has been planned for 2006.

The main legislation in the area of **public procurements** is the Law on the Procurement of Goods, Works and Service at the Expense of the State Funds. In general terms, this law is based on the same principles as the EU legislation in this area. At the same time, there are certain still valid provisions on the protection of the domestic market, in particular as concerns the preference of the tender proposal filed by a domestic producer through the application of the preferential amendment to the price of the proposal, and as concerns the conditions for the procurement of the domestic agricultural products. To abolish the above provisions, relevant amendments have been developed and passed to the Parliament.

The government has also developed a comprehensive programme, the Strategy for the Development of the Public Procurement System for 2005–2010 that is primarily aiming to improve the legal regulation in this sector, adapt it to the EU legislation and promote the institutional development of this area.

A considerable adaptation work needs to be undertaken in the area of **intellectual property**. This year, the State Intellectual Property Department of the Ministry of Education and Science of Ukraine has reviewed the main legislation in the area, namely the Law on the Copyright and Related Rights, the Law on the Protection of Rights to Inventions and Useful Designs, the Law on Protection of Rights to Industrial Designs, the Law on Protection of Rights for Integral

Microchip Topology, and developed relevant amendments to these acts to adapt them to the EU legislation. These amendments are based on the entire complex of the EU regulations in this area. There is also a bill on the Protection of Rights for Trade Marks, Geographic and Commercial Appellations that has been drafted with due consideration of the EU experience. If these acts are adopted, they will bring up Ukraine's legislation on intellectual property rights to the high level of its approximation to the relevant EU legislation.

The legal mechanisms for the **protection of consumer rights** in Ukraine only partially comply with the EU *acquis*. The current Ukrainian law on the protection of consumer rights needs essential update and revision in order to bring it into account with the EU law. Such revision is underway today. There is also a bill on the general product security which takes into account the provisions of the EU *acquis*. This bill was passed for the parliamentary consideration.

An important issue related to the protection of consumer rights, as well as the **protection of health and life of people, animals, and plants** is the security and quality of food products and food raw materials. Today, the legal framework in this area is established by the Law on the Quality and Security of Food Products and Food Raw Materials, the Law on Veterinary Medicine, the Law on Security of Sanitary and Epidemiological Well-Being of the Population, the Law on the Protection of the Population from the Infectious Diseases, the Law on the State Regulation of Agricultural Imports and a number of other acts. These acts do not fully meet the EU *acquis* and WTO norms. To bring this area into compliance with the EU and WTO requirements, relevant legislative amendments were developed and passed for the parliamentary consideration, in particular amendments to the Law on Food and Food Raw Materials Quality and Security. These amendments are based on the provisions of the EU legislation and WTO norms. At the same time, the quality of the proposed amendments raises doubts about the further execution of the provisions contained therein.

Simultaneously with the reform of the legal basis in this area, executive authorities plan to undertake measures in 2006 to bring the relevant by-laws into compliance with the EU legislative requirements.

Legal mechanisms for the **protection of environment** in Ukraine are quite complex and in the majority of cases quite compatible with the EU *acquis*. Thus, there are special norms on protection of ambient air from contamination, protec-

tion of the natural environment from waste, measures to prevent the ozone layer depletion, protection of nature, fight against the noise, as well as standards related to chemical substances, industrial risks and biotechnology. The environmental law is also developing. Thus, the Parliament examines the draft Environmental Code of Ukraine which takes into account provisions of the EU legislation.

Considerable adaptation efforts should be made in the area of **labour protection**. The current Code of Labour Laws that regulates this sector does not meet the standards of labour protection introduced in the EU. Thus there is a need to complete the development of the Labour Code of Ukraine which is now considered by the Parliament. It is also planned to issue relevant executive acts to introduce individual standards for labour protection.

As concerns the **energy legislation** of Ukraine, in general terms it does not contradict the EU *acquis*. However, there are still certain discrepancies that are proposed to be cleared by a number of bills related to the use of the alternative sources of energy and the reform of the coal industry. The Main Priorities of the Energy Strategy till 2030 are also being developed. In addition, Ukraine has joined the European Energy Charter and ratified the Agreement thereto. These documents regulate relations in the area of circulation of energy products and provision of service for the transit of energy carriers to the EU. Besides, there are also special laws in each energy sector that envisage norms related to the transit and trade of energy carriers based on the principles of non-discrimination. In the nuclear sector, the Ukrainian legislation is most approximated to the EU legislation.

The wholesale electricity market, the oil and gas product markets need liberalization and further reform. Bills aiming at the more competitive conditions of functioning of these markets are now considered by Parliament.

Regulation of the **transport sector** in Ukraine, despite of quite developed and comprehensive legislation, requires a considerable reform in order to bring it into account with the EU *acquis*. Primarily, it concerns liberalization of the transport markets, which is possible only if transport companies are largely privatised. There is also a need to revisit the issues related to the provision of transport services, in particular as concerns the tariff policy, protection of environment and consumer rights.

According to the 2005–2007 Action Plan of the Ministry of Transport of Ukraine, it is planned to undertake certain measures to regulate the above issues.

As concerns **standardization**, the regulation of which was inherited from the USSR as a complex system of standards, the main normative acts here are the Law on Standardization, the Law on the Confirmation of Relevance, and the Law on the Accreditation of the Bodies for the Relevance Assessment. In addition, on the basis of directive and imperative documents of the international standardization organizations, the key organization and methodology standards have been developed and put together into the National Standardization Complex (13 documents).

Today, 16 technical rules of procedure and more than 2000 DSTU harmonized with the European and international standards have been developed and passed. In addition, Ukraine has introduced the standards of the ISO 9000, ISO 10000, ISO 17000, ISO 22000, ISO 14000 series as its national norms.

Summarizing the above, it should be noted that the trends observed in process of adaptation and the adaptation status of the priority areas suggest that Ukraine will be able to meet its adaptation commitments before the expiry of the PCA. In such a way, the proper completion of the adaptation process will depend on the administrative capacity to implement the adapted legislation, as well as the practice of its application by courts. Taking into account the current status of these adaptation aspects, Ukraine will need a considerable EU assistance on these issues in the framework of its next agreement with the EU.

ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EUROPEAN REQUIREMENTS: A CASE STUDY OF HARMONIZATION OF THE TECHNICAL REGULATION SYSTEM

Globalization processes in the world and promotion of the concept of free trade lead to the need to ensure streamlining and unification of procedures and requirements, applicable to various products and services and their cross-border sale. The system of technical regulation that includes such spheres as metrology, standardization, conformity assessment, and accreditation of conformity assessment bodies is no exception to the above-described trend.

Dmytro LUTSENKO,
Consulting
Department Director,
Civic Center for
Institutional
Development

The system of technical regulation is indicative of a country's technological advancement, competitiveness of its products as well as of reputation and technical capacity of its producers and conformity assessors. This system is essentially a triangle, whose base is standardization and metrology, the middle area is conformity assessment and this triangle is capped with the sphere of accreditation of conformity assessment bodies that ensures technical competence of conformity assessors.

With the globalization of world economy all the constituent spheres of the system of technical regulation have shown a tendency to unification, simultaneously providing additional flexibility to severely competing producers. Whereas metrology has long been subject to international unification, the areas of standardization, conformity assessment and accreditation of conformity assessment bodies were recognized to be technical barriers to trade and started to be harmonized mostly in the second half of the 20th century, especially since the 1970s.

With the purpose of elimination of technical barriers to trade, the Agreements on Technical Barriers to Trade (TBT) and on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) were concluded within the framework of the WTO. These agreements provide for elimination of technical obstacles to international trade, harmonization of technical requirements and procedures in different countries, as well as encourage mutual recognition (or equivalence) agreements between countries or their blocs.

Below a brief description of each sphere of technical regulation and recent trends in it is presented.

Metrology

Metrology underpins the whole system of technical regulation and is aimed at ensuring the

uniformity of measurements on the territory of a country as well as the precision and reliability of those measurements. Numerous documents establishing requirements for measuring instruments and for rules of measurements exist in the field of metrology. The metrological state of producers' and conformity assessors' tools and their compliance with the established requirements and etalons are periodically checked by either specialized government agency or the producer or conformity assessor himself.

Metrology has long been subject to international harmonization. As a consequence, even developing countries operate modern metrological systems that include intra- and inter-country etalons comparison schemes and provide for the translation of the precision of measurements from primary through secondary to tertiary and working etalons.

Standardization

Standardization ensures compatibility and replaceability of products and their components, as well as uniformity of production processes, safety of products and manufacturing process, and, to the extent possible, quality of a product. As a rule, standards adopted in a country should reflect the level of available technology.

At the international level standardization has long been the subject of activity of such international organizations as International Electrotechnical Commission (IEC) (since 1906) and International Standards Organization (ISO) (since 1946). There are also numerous regional standardization organizations that deal with establishing standards on the regional level, for instance, European analogues of ISO and IEC – CEN and CENELEC. Standardization of certain types of products, e.g. foodstuffs, at the international level falls within the competence of joint FAO/WHO Codex Alimentarius Commission.

Conformity assessment

Conformity assessment for various types of products, processes and services may take the forms of self-assessment (*first party assessment*),

when a manufacturer himself assesses whether his products or services comply with established requirements and then issues a declaration of conformity; *second party assessment*, when such compliance is checked by the buyer of the products or services; and third party assessment, when compliance is verified by an independent third party (*certification*). The ultimate purpose of conformity assessment is to guarantee the safety and quality of products to their final consumers as well as to help them make informed choice.

Conformity assessment can be applicable either on *mandatory or voluntary basis*. Whereas mandatory assurance of conformity is normally limited to the safety of certain types of products, voluntary certification is called for enhancement of producer's reputation and independent verification of the quality of his products, as well as helps consumers make informed choice.

As a rule, states adopt either lists of products liable to mandatory conformity assessment or stipulate in separate statutory acts whether a product is liable to mandatory conformity assessment. Such products constitute the so-called legally regulated area. Products, for which there are no requirements as for their mandatory conformity assessment, may be certified on voluntary basis and constitute legally unregulated area. However, even if there are no mandatory requirements from the government to certify products conformity, many well-established buyers (wholesale and retail traders, suppliers), in order to minimize their risks, often require producers to undergo independent verification of products conformity and to accompany their goods with the certificate of conformity issued by the third party. Thus, market imposes on producers an obligation to assure the buyer of the quality of his products with the help of the third party. Although such certification belongs to voluntary sphere, as there are no requirements from the state, most producers have to comply with demands of the buyers, if they are willing to stay on the market and retain their share in it. That is why this voluntary certification essentially assumes the features of compulsory certification, only demanded by the buyers and not by the state.

Both TBT and SPS Agreements encourage harmonization of conformity assessment procedures and mutual recognition of mandatory conformity assessment results, as well as require the notification of existing conformity assessment procedures to the WTO, as it was long ago recognized that they may present a substantial hindrance to the international trade. Yet, many countries have been rather slow in concluding mutual recognition agreements or loath to do so.

EU approaches to technical regulation issues

The European Union has been no exception to the above-described trend of applying efforts to streamline trade within its own borders. In general, it is quite obvious that EU approaches to tackling technical regulation problems run in the wake of international agreements, in particular that of TBT. Thus, after the adoption of TBT in 1979, European Council issued Resolution of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards. This resolution featured the four fundamental principles on which this new approach is based:

- legislative harmonization is limited to the adoption, by means of Directives based on Article 100 of the EEC Treaty, of the essential safety requirements (or other requirements in the general interest) with which products on the market must conform, and which should therefore enjoy free movement throughout the Community;
- the task of drawing up the technical specifications needed for the production of and placing on the market of products conforming to the essential requirements established by the Directives, while taking into account the current stage of technology, is entrusted to organizations competent in the standardization area;
- these technical specifications are not mandatory and maintain their status of voluntary standards;
- but at the same time national authorities are obliged to recognize that products manufactured in conformity with harmonized standards (or, provisionally, with national standards) are presumed to conform to the "essential requirements" established by the Directive. (This signifies that the producer has the choice of not manufacturing in conformity with the standards but that in this event he has an obligation to prove that his product conform to the essential requirement of the Directive).

Another specification of this Resolution was that in order that this system may operate it is necessary:

- on the one hand that the standards offer a guarantee of quality with regard to the "essential requirement" established by the Directives;
- on the other hand that the public authorities keep intact their responsibility for the protection of safety (or other requirements envisaged) on their territory.

In December, 1989 the European Council issued one more Resolution of 21 December 1989

on a global approach to conformity assessment that contained more guiding principles, among which the most important for the purpose of this paper were:

- a consistent approach in Community legislation should be ensured by devising modules for the various phases of conformity assessment procedures and by laying down criteria for the use of those procedures, for the designation and notification of bodies under those procedures, and for use of the EC mark;
- generalized use of the European standards relating to quality assurance (EN 29000) and to the requirements to be fulfilled by the abovementioned bodies concerned (EN 45 000), the setting up of accreditation systems and the use of techniques of intercomparison should be promoted in all Community States as well as at Community level.

Within the period of almost twenty years since the adoption of the first resolution the European Commission has adopted a series of Directives specifying essential safety requirements for a variety of products placed on the market (the list of such Directives is produced below, in another part of this paper). These Directives have come to be known as “New Approach” Directives. Lists of voluntary European standards, compliance with which automatically assures conformity to the mandatory essential requirements are appended to each Directive. However, a producer can manufacture products directly in compliance with essential requirements and not with standards. In this case, he has to prove such compliance to a competent third party (certification body).

In 1990 the Council issued a decision introducing the so-called modular approach to conformity assessment procedures. This decision was later replaced with Decision 93/465/EEC that specified and generalized the conformity assessment modules and their combinations that are used in the “New Approach” Directives. The modules provide for extensive use of ISO 9000 standards, whose European equivalent are EN 29 000 standards, the use of which was stipulated as one of the guiding principles of the abovementioned European Council Resolution on a global approach to conformity assessment.

In parallel, efforts to harmonize procedures for standards development have been undertaken, resulting in Directives 83/189/EEC and 98/34/EC, laying down requirements to be met while developing standards, thus eliminating technical barriers to trade within the European Union. The procedures required by these Directives provide for transparent and agreed

development of national standards. This is achieved through a special standby period, within which all interested parties on the territory of European Union can submit their comments and proposals for a draft standard. This procedure also ensures proper notification of all interested parties of the upcoming changes in technical specifications applicable to the types of products concerned.

Following the requirement for the public authorities to keep intact their responsibility for the protection of safety (or other requirements envisaged) on their territory the European Commission adopted Directive 92/59/EEC, later replaced with Directive 2001/95/EC on general products safety. This Directive specified the powers of competent authorities that ensure market surveillance in order to check products safety as well as established criteria according to which products safety is verified. The Directive also provided for the system of rapid exchange of information on products found to be dangerous (RAPEX system).

Administrative powers of competent authorities to monitor the market for identification of dangerous products were supplemented by the mechanism of civil liability of producer for defective products placed on the market. Relevant provisions were laid down in Directive 85/374/EEC of 25 July 1985 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning liability for defective products. This Directive supplied the definition of defective products and producer as well as provided for the range of products to be covered by the Directive and for the mechanism of producer's liability for defective products and the cases of exemption of producer from such liability. However, the Directive did not provide for the mechanism of supplier's liability and this issue remains largely regulated by the national legislation without any attempts at unification at the European Union level.

Efforts have been undertaken to set up a regional organization responsible for accreditation that would ensure sufficient level of competence of conformity assessment bodies and thus facilitate mutual recognition agreements. At the beginning there were two such organizations: European organization for accreditation of certification bodies (EAC) and European organization for accreditation of laboratories (EAL). In the second half of the 1990s these two were merged into one organization, the European Cooperation for Accreditation (EA). The principal objective of EA is to encourage mutual recognition of conformity assessment results between conformity

assessment bodies of different countries, thus contributing to elimination of technical barriers to trade, especially on the European level. It encompasses bodies responsible for accreditation of testing and calibration laboratories as well as certification bodies, dealing with certification of quality management and environmental management systems, personnel and inspection. EA produces guidelines for uniform application of international and European documents and encourage mutual recognition agreements both between certification bodies and laboratories, accredited by their members, and between countries.

A brief outline of the system of technical regulation in Ukraine before reform efforts

Ukraine has many times declared accession to WTO and, ultimately, EU as the country's strategic goals. To accomplish these goals Ukraine needs along with other steps to bring its system of technical regulation into line with international and European requirements. The first attempts to introduce a technical regulation system complying with international practice were undertaken in 1993, when the Decrees of the Cabinet of Ministers of Ukraine "On Standardization and Certification" and "On State Monitoring of Compliance with Standards, Norms and Rules and Liability for Their Violations" were issued. The state-run system of products certification, UkrSEPRO, was set up. However, due to misunderstanding of the principles, underlying international experience, lack of adequate funding and rent seeking on the part of government agencies and state-owned enterprises the Ukrainian system of technical regulation went awry, preserving some of the worst features of the Soviet system and creating additional burdens for businesses.

In March 1997 the Cabinet of Ministers of Ukraine issued Resolution "On Measures Regarding Gradual Implementation in Ukraine of EU Directives, Sanitary, Ecological, Veterinary, Phytosanitary Norms as well as International and European Standards", provisions of which were never materialized, again due to absence of funding of the envisioned activities from the state budget.

By the end of 1999 the system of technical regulation in Ukraine turned into a self-sustaining, however outdated and non-dynamic, system of controlling money flows from businesses to certification bodies. Often there were cases when government agencies and state-owned institutions, subordinate to them, lobbied the enlargement of the list of products liable to mandatory certification to support their exist-

tence. Ukraine failed to implement the international requirement to separate the functions of certification and accreditation that entailed conflict of interest – in Ukraine both functions were the responsibilities of the State Committee of Ukraine for Standardization, Metrology and Certification that in terms of accreditation favored certification bodies subordinate to it and often discriminated against other conformity assessors. Due to the prevalence of mandatory certification voluntary certification of products and quality systems was developing in Ukraine with great difficulty.

At the same time many other problems, especially with obsolescence of Ukrainian standards, were never solved. In Ukraine most standards remain essentially mandatory and compliance with their requirements is monitored by the government agency. The compulsory nature of Ukrainian standards and lagging behind in their updating handicapped innovation and technological progress. At the same time Ukrainian enterprises evinced little or no interest in participation in the process of standardization, which only exacerbated the gap between standards developers and the needs of Ukrainian businesses. However, Ukrainian system of standardization provides for a sort of loophole for manufacturers. Since existing standards cannot cover the whole variety of products present on the market, Ukrainian producers are allowed to develop their own technical specifications for non-standardized products in conformity with the requirements of baseline safety standards. Yet, those technical specifications, unlike in free market economy countries, assumed the character of normative documents and are to be registered with the State Committee for Standardization, Metrology and Certification. Such registration very often results in the facts of illegal selling by the standardization authorities of the technological know-how contained in those specifications to the competitors of the producer that registered his technical specifications.

Reform of the system of technical regulation in Ukraine and the problems it encounters

With the change in management of the State Committee of Ukraine for Standardization, Metrology and Certification in January 2000 three laws, "On Standardization", "On Assurance of Conformity" and "On Accreditation of Conformity Assessment Bodies" were drafted in the course of 2000 and finally passed by Parliament on May 17, 2001. The drafting of the three laws took place in the open manner with the

involvement of competent representatives of non-government organizations, including business associations and think tanks. French and German experts provided their expertise on the drafts that were prepared by the working group. The ultimate goal of the reform undertaken in 2000–2001 was to set up a technical regulation system in conformity with international and European requirement. That would facilitate the integration of Ukrainian producers into the world market as well as provide a solid foundation for smoothening the way for making of mutual recognition agreements with developed countries that would eliminate regulatory burdens and handicaps for Ukrainian exporters.

In particular, the Law “On Standardization” provided for voluntary application of standards, transfer of mandatory requirements for products to technical regulations and introduction of the international practice of standards development, providing businesses with more opportunities to participate in the process of standardization. A special consultative body, the Standardization Council, was established by the Cabinet of Ministers of Ukraine under the provisions of this law. This body would facilitate the dialogue between standards developers and manufacturers. The Law of Ukraine “On Standardization” also provided for the establishment of the ISONET enquiry point, where Ukrainian and foreign manufacturers could obtain information on the technical requirements that have to be met in Ukraine.

The Law “On Assurance of Conformity” envisioned the gradual introduction in Ukraine of the “New Approach” Directives, which are based on “module” approach, wide use of the declaration of conformity instead of certification by third party, and more flexibility to producers in meeting essential requirements for product safety, laid down in legal acts and not standards. In accordance with this law, the Cabinet of Ministers of Ukraine was to issue technical regulations on assurance of conformity, identical with the “New Approach” Directives. The law also defined the concepts of legally regulated and legally unregulated areas and stipulated that mandatory assurance of conformity is applied only in legally regulated area, whereas voluntary assurance of conformity takes place within legally unregulated area. According to the law, the functions of approving certification bodies for operation in legally regulated area were entrusted to the Ministry of Economy. This ministry, unlike State Committee for Standardization, Metrology and Certification and other government agencies, did not have any subordinate certification bodies

that allowed to effectively prevent conflict of interest during the process of their approval for operation in the legally regulated area as it was in 1993–1999.

On October 7, 2003 the Cabinet of Ministers of Ukraine adopted Resolution # 1585 “On Approving Technical Regulation for Conformity Assessment Modules and Requirements for Marking with the National Conformity Mark That are to be used in the Technical Regulations on Assurance of Conformity”. In December 2003 the Cabinet of Ministers delegated the right to adopt such regulations to the State Committee of Ukraine for Technical Regulation and Consumer Policy (successor of the State Committee of Ukraine for Standardization, Metrology and Certification).

The Ukrainian technical regulations on assurance of conformity were to be supplemented with the lists of voluntary standards, conformity with which was regarded as sufficient to meet the requirements of these technical regulations. In 2003–2004 the State Committee of Ukraine for Technical Regulation and Consumer Policy issued 13 technical regulations that are intended to be analogues of the “New Approach” Directives. However, standards for those regulations, harmonized with relevant European and international standards, were not adopted that resulted in the fact that Ukrainian technical regulations on assurance of conformity did not come into effect. Currently, the old system of certification still exists in Ukraine awaiting adoption of relevant standards. This system retains the old list of products liable to mandatory certification that is significantly larger than the scope of products covered by the “New Approach” Directives. The comparative table, supplied below, illustrates:

- the scope of products liable to mandatory certification in Ukraine in accordance to the old, but existing system (first column);
- the range of products covered by the relevant “New Approach” Directives with the identification of every Directive’s number (second column);
- the range of products covered by the Ukrainian technical regulations on assurance of conformity, for which no harmonized standards have been adopted yet (third column). Identification of the number and date of issue of each regulation is supplied in the brackets.

It should be noted that for the sake of convenience in comparing the “New Approach” Directives with relevant Ukrainian technical regulations, they are juxtaposed in the table. However, it was impossible to apply the method of juxtaposition to the current list of products

Comparative Table.

Comparative Lists of Products Liable to Mandatory Certification in Ukraine and in the European Union

| List of products liable to mandatory certification in accordance with the current Ukrainian system of certification | List of products liable to mandatory assurance of conformity in accordance with the "New Approach" Directives | List of products liable to mandatory assurance of conformity in accordance with the Law of Ukraine "On Assurance of Conformity" |
|---|--|---|
| | <i>"New Approach" Directives providing for the CE marking</i> | |
| 1. Electrical home appliances and their components. | Electrical equipment designed for use within certain voltage limits (73/23/EEC). | Low voltage equipment (# 284 of December 31, 2003) |
| 2. Lighting appliances and their components. | | |
| 3. Hand electrical machines, movable lathes and mechanic's tools with insulated handles. | Simple pressure vessels (87/404/EEC) | Simple pressure vessels (#280 of December 31, 2003) |
| 4. Radioelectronic home appliances. | Toys (88/378/EEC) | Toys (#282 of December 31, 2003) |
| 5. Calculation devices. | Construction products (89/106/EEC) | ..... |
| 6. Special self-protection devices. | Electromagnetic compatibility (89/336/EEC) | Electromagnetic compatibility (#283 of December 31, 2003) |
| 7. Technological equipment for food processing, dairy industry, and catering. | Machinery (98/37/EC) | Machinery (#209 of September 27, 2004) |
| 8. Medical devices. | | |
| 9. Toys. | Personal protective equipment (89/686/EEC) | Personal protective equipment (#208 of September 27, 2004) |
| 10. Detergents. | | |
| 11. Small size tractors and motor-blocks. | Non-automatic weighing instruments (90/384/EEC) | Non-automatic weighing devices (#281 of December 31, 2003) |
| 12. Engines for tractors and agricultural machines. | Implantable medical devices (90/385/EEC) | ..... |
| 13. Metal and wood processing equipment. | Appliances burning gaseous fuels (90/396/EEC) | Appliances burning gaseous fuels (#278 of December 31, 2003) |
| 14. Welding equipment. | | |
| 15. Electrical machines. | | |
| 16. Bicycles, perambulators. | New hot-water boilers fired with liquid or gaseous fuels (92/42/EEC) | Requirements for efficiency of water boilers fired with liquid or gaseous fuels (#277 of December 31, 2003) |
| 17. Protection means (security signaling). | | |
| 18. Communication devices. | | |
| 19. Cinematographic and phototechnic equipment. | Explosives for civil uses (93/15/EEC) | ..... |
| 20. Vessels of ferrous and non-ferrous metals, porcelain, glass, etc. | Medical devices (93/42/EEC) | ..... |
| 21. Stationary and office equipment. | Equipment and protective systems intended for use in potentially explosive atmospheres (94/9/EC) | ..... |
| 22. Home appliance working on solid, liquid and gaseous fuels. | Recreational craft (94/25/EC) | ..... |
| 23. Fire fighting equipment. | Lifts (95/16/EC) | Lifts (#276 of December 31, 2003) |
| 24. Motor vehicles, their components and appliances. | Household electric refrigerators, freezers and combinations thereof (96/57/EC) | Maximum of allowed energy consumption by the refrigeration appliances (#285 of December 31, 2003) |
| 25. Agricultural machines. | Pressure equipment (97/23/EC) | Pressure equipment (#279 of December 31, 2003) |
| 26. Lifting devices and cranes. | | |
| 27. Welding materials. | | |
| 28. Textiles for children. | Telecommunications terminal equipment and satellite earth station equipment (98/13/EC) | ..... |
| 29. Foodstuffs and food primary products. | In-vitro diagnostic medical devices (98/79/EC) | ..... |
| 30. Petroleum products. | Radio equipment and telecommunications terminal equipment (99/5/EC) | ..... |
| 31. Construction materials and products. | | |
| 32. Pipes and balloons. | | |
| 33. Hotel and catering services, provided by the tourism operators. | <i>Directives based on the principles of the New Approach or the Global Approach, but which do not provide for the CE marking</i> | |
| 34. Personal protective equipment. | Packaging and packaging waste (94/62/EC) | Packaging and packaging waste (#289 of December 24, 2004) |
| 35. Chemical sources of electric current. | | |
| 36. Radiation equipment. | | |
| 37. School and stationary paper products. | Inter-operability of the trans-European high-speed rail system (96/48/EC) | ..... |
| 38. Hunter and sporting firearms. | | |
| 39. Common fireworks devices. | Marine equipment (96/98/EC) | ..... |

liable to mandatory certification in Ukraine, because it is built on quite different principles. This list is provided here as of November 1, 2005.

As can be seen from the Table (page 46), not all products covered with the “New Approach” Directives have so far been covered by the Ukrainian technical regulations on assurance of conformity. This is partly explained by the fact that not all products are produced in Ukraine and partly due to the various areas of responsibility among government agencies. Thus, technical regulation for construction products is to be issued by the Ministry of Construction and Architecture that is responsible for standardization in this area. In other cases there are certain problems with other government agencies that have to agree the draft technical regulation at question.

Finally, the Law “On Accreditation of Conformity Assessment Bodies” provided for the setting up of a separate single Ukrainian accreditation body that would take over the functions of accreditation from the State Committee of Ukraine for Standardization, Metrology and Certification and would eventually become the member of European Cooperation for Accreditation (EA), International Laboratory Accreditation Conference (ILAC) and International Accreditation Forum (IAF). Such an agency was established in January 2002 under the Ministry of Economy of Ukraine. Its title is the National Accreditation Agency of Ukraine (NAAU). However, due to the fact that the new reformed system of technical regulation has not started to operate, this agency is largely responsible for accreditation in the underdeveloped voluntary area and does not have sufficient resources to initiate the process of integration into EA, ILAC and IAF.

On the way to Europe: Further issues to be addressed on the technical regulation reform agenda in Ukraine

Unfortunately, the progress with implementation of the three reformist laws in the area of technical regulation has been rather slow. The Ukrainian government has been repeatedly failing to allocate enough funds for harmonizing Ukrainian standards with international and European ones. To reach the sufficient level of standards adoption required for the country intending to enter the European Union, the State Committee for Technical Regulation and Consumer Policy planned to adopt 1810 ISO standards within five years, i.e. 362 ISO standards annually. However, insufficient govern-

ment funding of these efforts results in constant lagging behind the agreed schedules. Because of this reason, ISONET enquiry point required by the WTO was never established and properly equipped. It is estimated that approximately 3 million USD will be required to set up such an enquiry point. More than 6 million USD are needed to raise the competence of the National Accreditation Agency of Ukraine and to prepare it for the integration into EA, ILAC and IAF.

Procrastination in standards harmonization resulted in the fact that the standards for Ukrainian technical regulations on assurance of conformity are adopted very slowly, thus constantly postponing the operation of the reformed system of technical regulation and preserving the old system. It should be noted that the system of technical regulation that has formed in Ukraine since 1993 is still in place and will remain so until the new system has been fully. Unfortunately, due to the unpredictable prospects of funding the reform, no deadline for such transition has been established. At the same time, the parallel functioning of two systems may inevitably cause misunderstanding and confusion among producers and certification bodies.

At the same time the government submitted to Ukrainian Parliament for consideration draft law “On Standards, Technical Regulations and Conformity Assessment Procedures” that is intended to replace the Laws of Ukraine “On Standardization” and “On Assurance of Conformity”. The new draft law is marked as the one desperately required to ensure Ukraine’s accession to the WTO and contains certain novelties. For instance, the draft proposes to eliminate distinction between technical regulations in general and technical regulations on assurance of conformity. All requirements for assurance of conformity, if applicable, will be contained in technical regulations required under the WTO TBT Agreement. Although the draft clarifies many issues, complicated in the effective laws “On Standardization” and “On Assurance of Conformity”, it also contains certain provisions that appear to be backward in terms of reform. For instance, the draft entrusts the powers to authorize certification bodies to operate in legally regulated area to the State Committee for Technical Regulation and Consumer Policy. This will entail conflict of interests and clashes of this agency with other government agencies, whose subordinate certification bodies may not be allowed to operate on the profitable market of mandatory assurance of conformity.

The problem of reforming Ukrainian system of technical regulation is exacerbated by the fact

that Ukrainian certification bodies are dramatically under-equipped and lack competent personnel that would be able to apply European methods of assurance of conformity. This may severely handicap Ukraine's ability to reach mutual recognition agreements, thus facilitating Ukrainian exporters' operation on the world and European markets. In this respect, Ukraine definitely needs assistance from the European Union.

The reform of the spheres of standardization, assurance of conformity and accreditation was never followed by the subsequent reform of the system of market surveillance that would, in accordance with Directive 2001/95/EC, provide for an effective mechanism of identification of unsafe products on the market and contribute to the market's transparency. The functions of controlling safety of products remains scattered among various agencies and departments,

depending on the type of product and whether it is produced and/or sold by a manufacturer, wholesale supplier or retail trader. This often entails duplication of functions and causes overlap in objects of control.

Ukraine has not introduced the mechanism of civil liability of producer for defective products envisioned in Directive 85/374/EEC. Provisions contained in the Civil Code of Ukraine, adopted in 2003, do not reflect the relevant European requirements. Lack of harmonization in the area of civil liability of producer resulted in several suits where foreign producers and importers complained that Ukrainian courts treated them not in accordance with European principles and approaches.

Thus, much remains to be done on Ukraine's way to the European Union and its market in the area of technical regulation and creation of the common market with the EU. As this paper has attempted to show, the principal tasks to be addressed in this respect are:

- ❑ the government should commit more resources, especially financial, to harmonization of Ukrainian standards with international and European ones;
- ❑ the government should consolidate institutional framework of the system of technical regulation with the purpose of real implementation of the reformist laws;
- ❑ the government should avoid conflict of interests and skirmishes among government agencies on the market of mandatory assurance of conformity with the purpose of ensuring competition on this market on the part of both state-owned and private certification bodies;
- ❑ special attention should be paid to the raising of competence among Ukrainian conformity assessors as well as to the modernization of technological level of Ukrainian certification bodies and testing laboratories;
- ❑ the National Accreditation Agency of Ukraine (NAAU) should initiate active efforts aimed at its accession to the EA, ILAC and IAF.

To be sure, in addressing the abovementioned tasks Ukraine needs assistance from the European Union. These tasks may well become directions for further cooperation between Ukraine and EU for the purpose of creation of the common market and elimination of technical barriers to trade.

THE ROLE OF PARLIAMENT IN THE SYSTEM OF INSTITUTIONAL SUPPORT TO ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION

Over a long time the role of the parliament in the European integration (and foreign policy in general) mostly came down to the legislative definition of the policies set by the President.

Tamara BURYACHOK,
Senior Consultant of the Secretariat of the Parliamentary Committee for European Integration

Natalya KLUK,
Consultant of the Secretariat of the Parliamentary Committee for European Integration

The role of the parliament as a body of institutional support to the European integration was strengthened in 2002 after a Committee for European Integration was set up in the Verkhovna Rada of Ukraine. This Committee's main tasks included the following:

- ❑ legislative work on approximation of Ukraine's legislation;
- ❑ prevention of adoption of acts incompliant with the EU law, the PCA, the WTO norms and principles, and Ukraine's Council of Europe commitments;
- ❑ parliamentary control of fulfillment by executive authorities and local self-government bodies of the acts on the issues related to the Committee's competence;
- ❑ support to the interparliamentary relations and the parliamentary control within the framework of EU-Ukraine cooperation;
- ❑ coordination of interparliamentary connections with the European countries for legislative analysis purposes.

The Act on the Nationwide Program for Adaptation of Ukraine's Legislation to the EU Legislation passed on 18 March 2004 (the Program) set the procedure for cooperation between the parliament and public executive authorities as concerns the adaptation of legislation.

The adoption of the above act has generally had a positive effect, however, it still has a number of drawbacks related to the institutional support of the adaptation process. Thus, the Program does not envisage the following:

- ❑ The analysis of legislative initiatives by the Committee or, at least, the possibility to order such an analysis to be done by independent expert institutions, which partially decreases the efficiency of the parliamentary control of the adaptation process;
- ❑ The possibility to transfer sector bills for analysis to the relevant central executive authorities. Without this, the Ministry of Justice will have to be responsible for the analysis of practically the whole Ukrainian sector legislation, developed without the participation of public executive authorities. It is quite doubtful, however, that this work can be adequately done by the institution staffed by the people that mostly have education in law;
- ❑ Analysis mechanisms (including institutional) to check the compliance of the bills filed for the second (third) reading with the EU legislation;
- ❑ Analysis procedure to check the compliance of President's proposals and objections to laws passed by parliament with the EU legislation.

CIVIL-GOVERNMENT COOPERATION FOR THE PURPOSE OF ADAPTATION OF UKRAINE'S LEGISLATION

The problem of the public involvement into the process of formation and implementation of Ukraine's public policy has been very actively discussed nowadays. These discussions have become especially broad-scale after the Orange Revolution, in the success of which the public played a particularly important role. Today, after the stormy political waves have calmed down, it is possible to make certain conclusions about the involvement of the civil society in the process of development and implementation of public policies. One of the most important and up-to-day public policy priorities is Ukraine's European integration with adaptation of legislation as one of its key elements.

Gabriel ASLANIAN,
Expert, Agency for Legislative Initiatives

The experience of our neighbours, the CEE countries, suggests that the public has played quite an important role in the integration process, especially its most active part, non-governmental organizations (NGOs). However, the situation with the independent think tanks is a bit more complicated. The report on the operation of the European think tanks published on the Euractiv web site (www.euractiv.com) mentions that such think tanks still have not found their place in the process of public policy making. Their role is not always properly assessed by decision-makers. In general terms, it is considered that they have quite a limited influence on the public policy and public opinion contrary to their US colleagues. The biggest problem in this context is lack of openness and difficulties with efficient communication of their position. A permanent trial for the think tanks is the need of sufficient funding (public or private, domestic or foreign). The Austrian Institute for International Affairs considers that the majority of European think tanks are in the status of permanent budget crisis.

Unfortunately, the public in Ukraine also not very actively involved in public policy making including the adaptation of legislation. No real mechanisms for the involvement of think tanks in the adaptation processes have been yet set up in Ukraine, while those that have been established are mainly inefficient. The study of the status of development of Ukrainian NGOs, conducted by the Counterpart Creative Centre, shows that only 15% of NGOs cooperate with public authorities on a daily basis, with 28% and 25% cooperating on a weekly and monthly basis respectively. Only a very small number of NGOs contact public authorities on a quarterly and yearly basis, and even a smaller number of them cooperate with the state irregularly. NGOs and public authorities cooperate mainly on the initiative of both sides (65%).

In 28% of cases such cooperation takes place on the initiative of NGOs, and in 3% – on the initiative of authorities. Even though NGOs and public authorities cooperate fairly frequently, the level of cooperation remains quite low. Over 2003, the majority of NGOs (41%) were implementing from 1 to 2 projects together with public authorities, while no project were implemented by 30% of NGOs. Over one fourth of NGOs in 2003 worked in partnership with public authorities on 3 and more projects. Among the main obstacles to NGOs in their cooperation with public authorities, the NGOs themselves indicate “the lack of understanding of the benefits of such cooperation by public authorities” (68%) and the fact that public authorities do not have information on the operation of NGOs (58%). The cooperation between the NGOs and public authorities at the regional level is better than at the national.¹

Requirements to activate the public involvement in the process of decision-making are found in the EU-Ukraine Action Plan, item 10, according to which Ukraine shall ensure respect of freedom of association and involvement of the citizens in the decision making process, including through civil society organisations. To meet this requirement, on 22 April 2005 the Cabinet of Minister of Ukraine issued its Resolution No. 117-p on Measures to Implement the EU-Ukraine Action Plan that envisaged development of the Concept for Cooperation between the Public Authorities and the Civil Society. However, no such document has been developed up till now. Moreover, the basic adaptation act, the Law of Ukraine on the Nationwide Programme for Adaptation of Ukraine's Legislation to the Legislation of the European Union, contains no provisions at all about public involvement in the adaptation process. This neutralizes quite liberal provisions of the current Law on the Principles of Public Regulatory Policies in Business Operations which envisages involvement of the public, legal entities and their associations into the development of draft regulatory acts provided it is envisaged by the legislation.

Thus, today in Ukraine cooperation between public authorities and think tanks predominantly depends on the will of the government environment. The above examples only prove it, since relevant initiatives were developed only due to

¹ Status and Dynamics of NGO Development in Ukraine in 2002-2003// Counterpart Creative Centre, 2004.

the wish for cooperation demonstrated by public officials. At the same time, the authorities should proceed from the principle that adaptation of the Ukrainian legislation provide for essential transformations in the Ukrainian legal system which will have a huge influence on the system of relations inside the country. Thus, the society is highly interested in as active as possible participation in the process that will to a considerable extent determine their fate.

The following are the key problems that set up obstacles to the efficient cooperation between think tanks and public authorities:

1) The initiatives for cooperation between think tanks and public authorities in Ukraine are mostly irregular. Pleasant exceptions include the cooperation between the Parliamentary Committee for European Integration and the experts representing an NGO established within the framework of the Academic and Expert Council under the Committee, and the setup of a working group for the establishment of the rule of law in Ukraine under the subcommittee for justice, freedom and security of the EU Ukraine Cooperation Committee with involvement of NGOs;

2) The cooperation between the public authorities and NGOs is often not put on a formal basis (the above examples of cooperation are rather exceptions that only prove the general rule);

3) No transparent funding system has been set up for NGOs in Ukraine; there is also no system of encouragements for Ukraine's businesses to invest money in NGOs which forces the Ukrainian civil sector to address themselves frequently to the foreign sources of funding;

4) Ukrainian think tanks have not managed to set up a strong association of independent experts to monitor the adaptation process and issue opinions that would be taken into account both by the public and the authorities. In most cases, public authorities prefer to cooperate in a professional way with individual experts representing NGOs;

5) Public authorities and think tanks mostly operate in parallel. The cooperation is limited to the organization of demonstrative public events which practically have no influence on the adoption of government decision and feature no essential content.

The above drawbacks that characterize the cooperation between think tanks and public authorities also bear a number of risks, in particular:

□ There is a very high probability that the adaptation process will be developing not sufficiently transparent and the related information will be provided to the society in small

portions or will not be provided at all. Thus, the society will be able to react to the changes only *post factum* and the public will in no way be able to get engaged in the process of development of relevant acts. At the same time, without a possibility to influence the decisions of public authorities, citizens and legal entities will have to execute the legislative imperatives that may not match their interests;

□ Under the conditions of the closed nature of the adaptation process, the best possibility to promote the decisions beneficial for the public will be held only by the biggest players able to exercise influence on the government which creates a risk of strengthening the corruption at the upper levels of government.

To minimize and avoid the above risks, as well as to broaden the involvement of the NGO potential, the authorities and think tanks shall take a number of relevant steps.

The authorities shall set up a legal field for NGOs which would make it possible to use official (formal) cooperation principles. For this purpose, the Law on the Nationwide Adaptation Programme shall be supplemented with provisions on the involvement of civil society organizations (NGOs and think tanks) into the adaptation process. As an element of cooperation it can be proposed to prepare alternative civil analyses of draft normative legal acts in parallel with the official ones. This would open a possibility for more efficient application of the Law on Principles of Public Regulatory Policy in Business Operations. In addition, central executive authorities shall develop normative acts to regulate the participation of NGOs in their activities.

Today, expert services provided by NGOs or their representatives to public authorities are funded predominantly by international technical assistance or foreign grants. Therefore, public authorities in charge of the receipt and use of such resources shall proceed from the necessity to direct such funds to the need of more active involvement of the non-governmental sector into the work on the adaptation of legislation. However, relevant procedures shall be based on the principle of transparency and open competition between think tanks for the right to provide expert services to public authorities with the use of open tenders.

In their turn, Ukrainian NGOs should be more active on the analytical, consultative and monitoring components of their operation, as well as clearly define their target group. The experience of the EU and US NGOs proves that their main target groups are policy makers (public

authorities and their officials) and the media, followed by civil associations, academic institutions and professional unions.² Due to the lack of resources, it is necessary to consider the possibility of setting up NGO associations and involvement of experts from other institutions to the implementation of various projects. Such activities could greatly benefit from the cooperation between NGOs and professional unions which would make it possible to combine the communi-

cations possibilities of the former with the qualification of the latter and promote their institutional capacity and more efficient execution of their own functions. In such a way, it could be possible to create preconditions for the involvement of private investments into the civil sector.

Conclusions

In conclusion of this section it should be noted that only complex measures for activation of cooperation between NGOs and public authorities, in particular as concerns adaptation of legislation would make it possible to improve the quality of their work, promote the plurality of ideas in the process of public policy-making and strengthen communication between the public and the government, as well strengthen the public control of the governmental actions.

The main conditions for the development of a new format of relations between the state and NGOs shall be rationalization and professionalism.

² Source: www.euractiv.com