

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА РЕФОРМУВАННЯ АГРАРНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Щербина Сергій Володимирович

кандидат сільськогосподарських наук,
доцент кафедри управління національним господарством та економічної політики
Національної академії державного управління при Президентові України

Fulbright Scholar Program, 2004–2005,
The University of Wisconsin, Madison

Анотація. Висвітлено проблемні питання реалізації політики держави з метою визначення стратегічних орієнтирів європейської інтеграції агропродовольчого комплексу України та впровадження системного підходу до організації державного регулювання якості та безпечності харчових продуктів відповідно до вимог Європейського Союзу. Обґрунтовано необхідність реформування агропродовольчого комплексу України у контексті євроінтеграції.

Ключові слова: інтеграційні процеси, агропродовольчий комплекс, державна політика, харчові продукти, нормативний документ, стратегічний напрям.

Abstract. The article is focused on some important issues of European integration policy realization in Ukraine's agricultural complex and on the system approach to organization of public food quality and safety regulation according to the European Union's demands. The necessity of Ukraine's agrarian complex reform is justified based on the experience of European Union countries.

Keywords: integration processes, agricultural complex, public policy, foodstuffs, regulatory document, strategy direction.

Вступ. Державне управління агропродовольчим комплексом країн ЄС – це складний механізм, що включає інструменти впливу на прибуток фермерів, структуру сільськогосподарського ринку, міжгалузеві й міжгосподарські відносини з метою створення стабільних економічних, правових, соціальних і екологічних умов для розвитку підприємництва та задоволення потреб населення у високоякісних харчових продуктах за соціально доступними цінами [12]. При цьому управління здійснюється відповідними державними органами, що взаємодіють з визначеною системою інститутів, створених як сільськогосподарськими товаровиробниками, так і підприємствами оптової торгівлі, перероблення та реалізації агропродовольчої продукції.

Вступ України у СОТ у 2008 р. відкрив перед вітчизняним агропродовольчим комплексом великі можливості щодо виходу на єдиний європейський ринок, але ці перспективи не можуть бути реалі-

зовані повною мірою внаслідок невідповідності національної системи технічного й санітарного регулювання виробництва харчових продуктів вимогам Європейського Союзу [4, с. 127]. У разі остаточної імплементації угоди про економічну асоціацію з ЄС агропродовольчий комплекс України унаслідок адаптації вітчизняної системи регулювання може отримати такі позитивні наслідки:

- 1) українські виробники агропродовольчої продукції нарощують експорт на один із найбільших і найбільш платоспроможних ринків світу. Суттєво зростуть показники експорту сільськогосподарської продукції, адже після підписання угоди ЄС скасував імпорتنі мита на 83 % вітчизняної сільськогосподарської продукції. Вже нині більше третини зовнішньоторговельного обігу України припадає саме на Європейський Союз;
- 2) угода про асоціацію з ЄС сприятиме припливу інвестицій в агропродовольчий комплекс України. Зокрема суттєво зростуть інвестиції в розбудову аграрного ринку, відновлення зрошувальних систем, виробництво біопалива, сільгоспмашинобудування, тваринництво й харчову промисловість;
- 3) підписання угоди про асоціацію з ЄС сприяє підвищенню конкурентоспроможності аграрного сектору, зростанню продуктивності праці, що допоможе вирішенню соціальних проблем на селі.

Результати дослідження. Враховуючи ці перспективи, можна констатувати, що європейські орієнтири надають Україні відповідний вектор розвитку й відкривають нові можливості для відродження сільського господарства, створюють додаткові порівняльні переваги на світовому агропродовольчому ринку в умовах глобалізації економіки.

Серйозним кроком з позиції поглиблення торговельних відносин між Україною та ЄС має стати остаточною ратифікація Угоди про зону вільної торгівлі (ЗВТ), яка сприятиме наближенню вітчизняного аграрного сектору економіки до європейських стандартів, адаптації його до Спільної аграрної політики ЄС (САП ЄС) та розширенню присутності українського агропродовольчого комплексу на інтегрованому ринку країн – членів ЄС [5].

Процес реформування САП неухильно перетворює її з політики підтримки сільськогосподарського виробництва на політику сільського розвитку й ощадливого використання природних ресурсів, що поступово стає пріоритетною компонентою аграрної політики ЄС. Незважаючи на поступову реалізацію положень останніх ре-

форм САП ЄС, спрямованих на зниження бюджетних витрат для її проведення (з 0,54 % від загального ВВП у 1990 р. до 0,33 % – у 2013 р.), це не означатиме відміну в наданні допомоги аграрним товаровиробникам: змінюються лише умови її виділення таким чином, щоб уникнути перевиробництва, підвищити якість та безпечність харчових продуктів, сприяти розвитку багатофункціональності сільського господарства та харчової промисловості. На рисунку 1 зображено основні напрями САП ЄС.

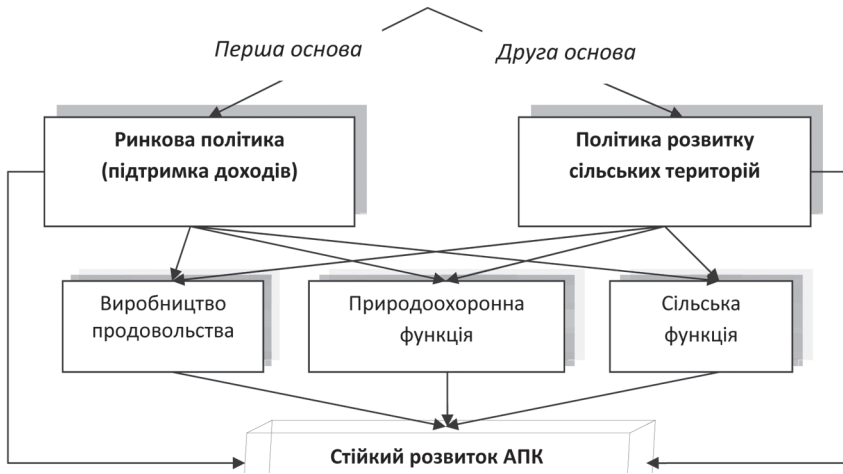


Рис. 1. Основні стратегічні орієнтири Спільної аграрної політики ЄС

Джерело: [12, с. 25].

Враховуючи основні напрями САП ЄС, надзвичайно важливим є усвідомлення можливостей, а також імовірність викликів, які несуть у собі процеси інтеграції для агропродовольчого комплексу України.

Ігнорування стратегічних орієнтирів і завдань, які були характерними для початкового періоду європейської інтеграції, як відомо, стало однією з причин технологічного відставання вітчизняного агропродовольчого комплексу, деструктивних процесів у соціальній сфері села, погіршення стану навколишнього природного середовища, неринкових методів державної підтримки виробників сільськогосподарської продукції та інших негативних наслідків [11].

Із загального експорту агропродовольчої продукції в 2013 р. в обсязі 18 млрд дол. до країн ЄС було експортовано продукції на суму 4,8 млрд дол., або 27 % від усього експорту [9]. За оцінками

експертів, імплементація угоди про зону вільної торгівлі з ЄС забезпечує нарощування експорту агропродовольчої продукції до ЄС щонайменше на 1–1,2 млрд дол. Це також сприятиме подальшому розвитку галузей агропродовольчого комплексу України, забезпечить приведення системи якості й безпечності вітчизняної харчової продукції у відповідність до передової практики країн ЄС, унаслідок чого виграють насамперед споживачі продовольства, інтереси яких будуть більш захищеними. Лише за рахунок безмитного експорту зерна до ЄС у рамках розширених квот зернова галузь України може щороку додатково отримати зростання доходів у сумі близько 180 млн євро.

Разом з тим гармонізація інституціонально-правової бази розвитку національного аграрного сектору економіки з європейською моделлю неспроможна сама по собі вирішити проблему підвищення конкурентоспроможності виробленої агропродовольчої продукції [1]. Тобто вирішення проблеми виходу продукції вітчизняних агропромислових підприємств на європейський ринок можливе лише за умови інноваційно-технологічної модернізації матеріально-технічної бази виробництва та запровадження випуску сучасного асортименту продукції, що відповідатиме вимогам європейських і міжнародних нормативних документів. Аналогом останніх в Україні виступають гармонізовані національні стандарти.

Особливо складна ситуація з випуском безпечної та високоякісної продукції склалася насамперед в агропродовольчому комплексі України. Це пов'язано з тим, що випуск високоякісної та безпечної готової до вживання харчової продукції багато в чому залежить від дотримання нормативних вимог виробниками аграрної сировини [8]. Хоча в аграрному комплексі представлено доволі широкий спектр організаційно-правових форм господарювання, однак практично половина цієї продукції виробляється в особистих селянських господарствах. Можливості цих дрібнотоварних господарств щодо запровадження прогресивних технологій виробництва агропродовольчої продукції надзвичайно обмежені, а тому це породжує додаткові проблеми щодо дотримання вимог нормативних документів.

Перехід на європейську модель технічного регулювання було започатковано наприкінці 1990-х років. У березні 1998 р. набула чинності Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і розпочався процес з гармонізації вітчизняної бази стандартів з міжнародними та європейськими нормативними документами [6]. На

той час в Україні функціонувала база стандартів, що розроблялася ще за радянських часів. Діяльність із перегляду вітчизняних стандартів та їх гармонізації з європейськими й міжнародними нормативними документами з різною активністю та результативністю, залежно від масштабів фінансування, велася включно по 2010 р., а пізніше, внаслідок припинення бюджетного фінансування, її було делеговано суб'єктам господарювання, яким нормативні документи необхідні для забезпечення підприємницької діяльності.

Таким чином, з 2011 р. цілеспрямована діяльність з перегляду застарілих вітчизняних стандартів та їх гармонізації з вимогами європейських і міжнародних документів, крім завершення розпочатих щодо окремих нормативних документів робіт, практично не велася. У 2013 р. Кабінет Міністрів України підготував законопроект про запровадження системи контролю якості харчових продуктів НАССР (Hazard Analysis and Critical Control Point). Документ робить обов'язковим використання виробниками системи НАССР комплексного аналізу ризиків і небезпечних чинників у виробництві харчових продуктів. Ця система є обов'язковою у ЄС, а також у деяких інших країнах, зокрема в Канаді, Австралії та Японії. 3 липня 2013 р. вона прийнята в Росії й інших державах Митного союзу.

Сьогодні застосування системи перевірки якості харчових продуктів у державі регламентується Законом України «Про безпеку та якість харчових продуктів» [8]. Але чинний закон не передбачає обов'язкове використання саме НАССР. Відповідно до системи НАССР вводиться принцип відстеження. Він означає, що виробникам доведеться вести обов'язковий облік того, яку сировину вони купують і кому продають свою продукцію. Ці дані будуть об'єднані в єдину базу, що дозволить швидко відстежити поширення агропродовольчої продукції низької якості.

Система контролю продовольчої безпеки в Європейському Союзі здійснюється згідно з постановою № 178/2002 «Про встановлення загальних принципів та вимог законодавства щодо харчових продуктів, створення Європейського органу з безпеки харчових продуктів та встановлення відповідних процедур у цій галузі», метою якої є досягнення високого рівня захисту інтересів споживачів. Документ ґрунтується на детальному аналізі ризиків, принципах повної відповідальності виробника, відстеження якості та безпечності харчових продуктів на всіх стадіях виробництва, переробки та реалізації і впровадження НАССР. У рамках цієї постанови було створено Євро-

пейський орган з безпеки харчових продуктів. Дана міжнародна система передбачає ідентифікацію, оцінювання й управління чинниками, які негативно впливають на безпечність сільськогосподарської сировини та харчових продуктів. Система НАССР акцентує увагу безпосередньо на всеосяжному контролі параметрів здійснення технологічного процесу та оцінюванні сировини й матеріалів, що використовуються для виготовлення харчового продукту, а також упроваджує стратегію «від ферми до виделки».

Відповідно до ст. 20 Закону України «Про безпечність та якість харчових продуктів» особи, які займаються виробництвом або введенням в обіг харчових продуктів, повинні застосовувати санітарні заходи та належну практику виробництва, системи НАССР та/або інші системи забезпечення безпечності та якості під час виробництва та обігу харчових продуктів [8]. Сьогодні через високу вартість лише 2 % переробних підприємств України змогли запровадити систему НАССР.

На противагу прибічників підписання угоди про Асоціацію з ЄС є також противники, які звертають увагу на негативні наслідки підписання такого договору. Вони зазначають, що Угода про асоціацію України з ЄС зобов'язує привести всі стандарти та норми (а їх близько 20 тис.) у відповідність до європейських, а це означає, що модернізувати виробництво та реконструювати промисловість потрібно вже зараз (значна частина підприємств харчової й переробної промисловості має дуже високу енергомісткість), в іншому разі українська продукція неспроможна буде конкурувати з продукцією Європейського Союзу.

Серед ключових питань торговельної політики, які існують між ЄС та Україною, одним з найважливіших є питання національних стандартів. За даними Державного комітету з питань технічного регулювання та захисту прав споживачів станом на кінець 2012 р. близько 25 % національних стандартів було гармонізовано зі стандартами ЄС та міжнародними стандартами. Проблемним є також упровадження санітарних і фітосанітарних стандартів, гармонізованих із нормами ЄС, тому значна кількість вітчизняної тваринницької продукції не може експортуватись у країни ЄС через їх невідповідність.

Згідно з переліком чинних в Україні стандартів 2285 одиниць становлять стандарти за класифікаційним кодом 67 (харчові продукти, методи контролю показників їх безпечності та якості, спеці-

алізоване технологічне обладнання). Зі 190 стандартів за кодом 67.100 (молоко та молочні продукти) лише 77 чинних національних стандартів ДСТУ (Державні стандарти України) молочної галузі гармонізовані з міжнародними стандартами EN (Європейського комітету зі стандартизації), ЕЕС (Європейської економічної комісії ООН), ISO (Міжнародної організації зі стандартизації) та ін. Таким чином, частка гармонізованих стандартів молочної галузі становить 41 % від загальної кількості, що значно перевищує питому частку гармонізованих стандартів у загальному масиві стандартів за класифікаційним кодом 67, яка дорівнює 25 %. Кількість чинних в Україні нормативних документів, які регулюють якість продукції, виробленої агропродовольчим комплексом, наведено в таблиці 1.

Таблиця 1. Характеристика адаптації чинних нормативних документів за видами та класами, що регулюють агропродовольчий комплекс України, до міжнародних стандартів

Клас та галузь стандартизац. за ДК 004:2008 «Український класифікатор нормативних документів»	Кількість чинних міжнародних (ISO) та європейських (EN) нормативних документів (НД)		Кількість вітчизняних і колишнього Радянського Союзу стандартів, чинних в Україні				Частка національних НД, гармонізованих з міжнародними та європейськими НД, %	
	загальна кількість	з них міжнародних (ISO)	всього		з них гармонізов. до європ. (EN)	у т. ч. зміжнародними (ISO)	з міжнар. (ISO) та європ. (EN)	у т. ч. з міжнар. (ISO)
			включ. до розробл. до 1992 р.	ДСТУ				
65 Сільське господарство	829	507	1365	667	377	319	45,5	62,9
67 Харчова промисловість	1237	701	2285	1191	476	381	38,5	54,4
Разом по агропродовольчому комплексу (65+67)	2066	1208	3650	1858	853	700	41,3	57,9

Джерело: розраховано на основі [9].

Аналіз даних таблиці 1 свідчить про те, що разом по агропродовольчому комплексу тільки 41,3 % нормативних документів відповідають і міжнародним стандартам, і стандартам Європейського Союзу, зокрема 57,9 % – міжнародним стандартам. Тільки у структурі нор-

мативних документів олієжированої галузі частка гармонізованих до вимог ЄС національних стандартів становить 95,7 %. Близько чверті чинних стандартів харчової галузі належать до застарілих міждержавних стандартів ГОСТ, які вимагають заміни сучасними національними стандартами ДСТУ, у т. ч. гармонізованими з міжнародними нормативними документами.

Іншим інструментом контролю якості харчових продуктів є технічні умови. В Україні часто виникають проблеми з невідповідністю харчових продуктів вимогам щодо якості через те, що вони вироблені згідно з технічними умовами, розробленими самими виробниками [2, с. 217]. Такий підхід є неприйнятним, оскільки технічні умови мають створюватися для конкретизації, доповнення й підвищення вимог, запроваджених національними стандартами. Отже, річ не в концептуальній хибності технічних умов як нормативного документа, а у порушеннях при їх розробленні та реєстрації, а також у процесі контролю показників безпечності та якості харчової продукції, яку виробляють згідно з технічними умовами виробника. Загальна кількість чинних технічних умов на харчові продукти в Україні станом на 1 січня 2014 р. – 10 295 одиниць.

Зважаючи на те, що Державна програма стандартизації на 2006–2010 рр. не була виконана в повному обсязі, це спровокувало виникнення низки проблем, які терміново треба подолати найближчим часом, зокрема у короткостроковий період:

- забезпечити бюджетне фінансування раніше затверджених Державних програм стандартизації, розвитку еталонної бази, становлення внутрішнього ринку;
- не допускати гальмування процесів формування системи державного ринкового нагляду внаслідок незавершеності робіт по окремих складових (технічних регламентів, які стосуються виробництва окремих видів харчової продукції, акредитації органів з оцінки відповідності, процедур підтвердження відповідності). Практично приблизно 25 % органів з оцінки відповідності в Україні досі не акредитовані;
- стимулювати процеси формування органів державного ринкового нагляду й поновити бюджетне фінансування їх діяльності;
- інтенсифікувати процеси формування законодавчої бази у сфері відповідальності за випуск харчової продукції низької якості (стосовно нагляду й контролю за нехарчовою продукцією практично весь пакет законодавчих і нормативних актів прийнято);

- підготувати й затвердити законодавчі акти щодо унормування використання харчових домішок та інших інгредієнтів із позначкою «Е», а також застосування генетично модифікованих організмів.

У довгостроковому періоді діяльність з адаптації вітчизняних стандартів з якості та безпечності продукції агропродовольчого комплексу України слід зосередити в таких напрямках:

- розроблення стратегічних програм щодо впровадження й сертифікації систем управління якістю та безпечністю на підприємствах харчової промисловості [3];
- забезпечення достатнього рівня постачання підприємств харчової промисловості системами якості та безпечності;
- створення національної галузевої інноваційної системи для розвитку агропродовольчого комплексу України.

Отже, зусилля уряду, фахових об'єднань в агропродовольчому комплексі України мають бути спрямовані на забезпечення прискорення інноваційно-технологічної модернізації діючих потужностей з метою підвищення їх конкурентоспроможності та випуску сучасного асортименту харчової продукції [10, с. 98]. Упровадження в продовольчому сегменті технологій комплексного перероблення сільськогосподарської сировини не тільки сприятиме здоровому харчуванню населення, але й впливатиме на екологізацію України. Саме вітчизняні екологічно чисті харчові продукти широкого асортименту, вироблені з високоякісної сировини, можуть конкурувати з прогресивними світовими виробниками.

Висновки. За результатами аналізу євроінтеграційної політики України у сфері регулювання вітчизняного агропродовольчого комплексу пріоритетними визначено такі ключові стратегічні орієнтири: поліпшення структури виробництва сільськогосподарської продукції з метою збільшення виробництва високоякісної сировини, що дасть змогу забезпечити випуск конкурентоспроможної продукції на підприємствах харчової промисловості. До пріоритетних напрямів слід віднести оптимізацію структури управління агропродовольчим комплексом України з упровадженням інноваційних систем нагляду та контролю за якістю та безпечністю кінцевої продукції. Стратегічні пріоритети євроінтеграційної політики України мають забезпечуватись через підвищення ефективності функціонування внутрішнього агропродовольчого ринку, збільшення частки конкурентоспроможної вітчизняної харчової продукції за показниками якості та безпечності, вдосконалення механізму регулювання вітчизняного агропродовольчого комплексу в умовах його інтеграції до світового ринку.

Література

1. Виклики і шляхи агропродовольчого розвитку / [Б. Й. Пасхавер, О. В. Шубравська, Л. В. Молдован та ін.]. – К.: Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. – 432 с.
2. *Лагутін В. Д.* Внутрішній ринок споживчих товарів: теорія розвитку і регулювання: монографія / В. Д. Лагутін / М-во освіти і науки України. – К.: Вид-во КНТЕУ, 2008. – 327 с.
3. *Малиш Н. А.* Продовольча безпека як складова національної безпеки України // Наукові розвідки з державного та муніципального управління: зб. наук. пр. – К.: Академія муніципального управління, 2011. – Вип. 1. – С. 205–214.
4. *Міхаліна І. Г.* Розвиток аграрної політики України в контексті вступу в ЄС: Монографія / І. Г. Міхаліна. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 212 с.
5. *Осташко Т. О.* Внутрішній агропродовольчий ринок України в умовах СОТ / Т. О. Осташко, Л. Ю. Волощенко, Г. В. Ленінова; відп. ред. В. О. Точилін; НАН України; Ін-т екон. та прогноз. – К., 2010. – 208 с.
6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС: Міжнародний документ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kmu.gov.ua>.
7. Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення: Закон України від 24 лютого 1994 р. № 4004-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – Ст. 218.
8. Про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини: Закон України від 23 грудня 1997 р. № 771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rada.gov.ua>.
9. Сільське господарство України 2012: Статистичний збірник. – К.: Державна служба статистики України, 2013. – 384 с.
10. *Щербина С. В.* Вплив євроінтеграційних прагнень України на національний ринок праці / С. В. Щербина // Зайнятість та ринок праці: міжвідомчий науковий збірник НАН України і Міністерства праці та соціальної політики України. – К: РВПС України НАН України, 2010. – Вип. 23. – С. 96–112.
11. *Юрчишин В. В.* Посткризове економічне відновлення і перспективи для України. Аналітична доповідь. Лютий 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ucers.org/ukr/article.php?news_id=874.
12. New Perspectives for EU Rural Development. Fact Sheet [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu.int>.