

# ІНТЕГРАЦІЯ У РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ: ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС

Київ  
Грудень 2019



Громадська  
Синергія



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



УКРАЇНЬСКА СТОРОНА  
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС

Ця публікація підготовлена у рамках проекту «Громадська синергія», який реалізує Міжнародний фонд «Відродження» за фінансової підтримки Європейського Союзу, з залученням експертів Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС та інших незалежних експертів.

Зміст цієї публікації є виключною відповідальністю авторського колективу і не обов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження».

Публікація представляє аналіз ситуації станом на листопад 2019 року.

Міжнародний фонд «Відродження» (МФВ) заснований видатним філантропом Джорджем Соросом у 1990 році. МФВ - одна з найбільших благодійних фондів в Україні, національний фонд, що входить до глобальної мережі Фондацій відкритого суспільства (Open Society Foundations). Місія МФВ - сприяти розвитку відкритого суспільства в Україні на основі демократичних цінностей через підтримку значимих громадських ініціатив. Детальніше: [www.irf.ua](http://www.irf.ua)

Проект «Громадська синергія» спрямований на посилення участі громадськості у впровадженні євроінтеграційних реформ в Україні шляхом розвитку Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства. Проект фінансується Європейським Союзом, співфінансується та реалізується Міжнародним фондом «Відродження». Детальніше: [www.civic-synergy.org.ua](http://www.civic-synergy.org.ua)

Українська сторона Платформи громадянського суспільства Україна – ЄС є частиною двосторонньої Платформи громадянського суспільства, що створена у відповідності до ст. 469-470 Угоди про асоціацію між Україною та ЄС з метою забезпечення належної ролі громадськості у процесі виконання Угоди. Детальніше: [www.eu-ua-csr.org.ua](http://www.eu-ua-csr.org.ua)

# ІНТЕГРАЦІЯ У РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ: ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

---

**Дмитро ШУЛЬГА** - директор Європейської програми Міжнародного Фонду "Відродження". Випускник Київського інституту міжнародних відносин. Вивчав європейське право (LL.M.) у Німеччині, стажувався у Європейському Парламенті. Керівник проекту «Громадська синергія», що фінансується Європейським Союзом.

**Олександра БЕТЛІЙ** – експерт у сфері публічних фінансів, провідний науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій з 2002 року. Брала участь в міжнародних дослідницьких проектах (ЄФО, ПРООН, Світового банку, тощо). Радник Міністра фінансів з листопада 2018 року. Отримала ступінь магістра економіки Національного Університету "Києво-Могилянська Академія" / магістерська програма EERC.

**Андрій БУТІН** – старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Експерт у сфері міжнародної торговельної політики, зокрема експортної діяльності та використання інструментів торговельного захисту. Досвід роботи як на державній та дипломатичній службі (більше 12 років), так і у громадському секторі. Освіту здобув в Національному технічному університеті України «Київський політехнічний інститут» (спеціальність правознавство).

**Ірина КОССЕ** - старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Освіту здобула в Донецькій державній Академії управління (спеціаліст), а також в Національному Університеті "Києво-Могилянська Академія" / EERC (магістр економіки) та Rutgers State University (NJ, USA) (магістр з економіки).

**Віталій КРАВЧУК** – старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, працює в цьому аналітичному центрі більше 10 років. Закінчив магістратуру Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Т. Шевченка в 2006 році за спеціальністю міжнародні економічні відносини.

**Дмитро ЛУЦЕНКО** – юрист, фахівець у сфері технічного регулювання та національної інфраструктури якості, експерт проектів Європейського Союзу, експерт Світового банку/МФК у Казахстані, Киргизстані, Білорусі, Боснії та Герцеговині та Гані, член робочої групи при Держстандарті України з реформування технічного регулювання у 2000-2001 рр., співавтор усіх законів України у сфері технічного регулювання, прийнятих протягом 2010-2015 рр.

**Володимир НОЧВАЙ** – кандидат технічних наук, старший науковий співробітник Інституту проблем математичних машин та систем НАН України. Керівник лабораторії трансферу технологій Київського академічного університету. Експерт в ХАЙ-ТЕК Офіс Україна та ГО «Центр розвитку інновацій». Учасник робочої групи з розробки Дорожньої карти інтеграції України до Європейського дослідницького простору.

**Лілія ОЛЕКСЮК** – голова громадської організації «Інформаційна безпека та інформаційні технології», член Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС. Магістр управління суспільним розвитком, юрист за спеціалізацією «господарське право», з 2017 року старший викладач Всеукраїнського центру підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування, експерт у сфері захисту персональних даних та побудови загальнодержавних автоматизованих систем.

**Оксана ПРИХОДЬКО** - директор міжнародної громадської організації "Європейська Медіа Платформа", співорганізатор Українського Форуму з управління Інтернетом, ініціатор та організатор Міжнародного Форуму "Медіа за інформаційне суспільство", член Координаційної ради з питань реалізації в Україні Ініціативи "Партнерство "Відкритий Уряд". Автор аналітичних документів з телекомунікацій, управління Інтернетом, інформаційного суспільства і прав людини, кібербезпеки.

**DiXi Group** – київський аналітичний центр, що здійснює дослідження та консультації у сфері енергетики, моніторить виконання зобов'язань України перед Енергетичним Співтовариством та просуває стандарти Ініціативи прозорості видобувних галузей (EITI) в Україні. Організація активно залучена до процесу розробки та імплементації Україною європейського законодавства в енергетичній сфері майже в кожній підгалузі – ринку газу, електроенергії, енергоефективності, роботі регулятора, енергетичній статистиці.

Інтеграційна динаміка виконання Угоди про асоціацію: висновки та рекомендації.....	4
Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС.....	18
Спрощення митних процедур між Україною і ЄС.....	26
Інтеграція України до ринку фінансових послуг ЄС.....	32
Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку ЄС.....	38
Інтеграція України до ринку поштових послуг ЄС.....	46
Взаємне відкриття ринків державних закупівель України і ЄС.....	50
Інтеграція України до ринку газу ЄС.....	58
Інтеграція України до Європейського спільного авіаційного простору.....	66

# ІНТЕГРАЦІЙНА ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

**Дмитро Шульга**

## ПЕРЕДІСТОРІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС

Першою рамковою угодою між Україною і ЄС (тоді ще Європейськими Співтовариствами) стала **Угода про партнерство та співробітництво** (далі - УПС), що була підписана у 1994 році, тимчасово застосовувалася з 1996 року і повністю набула чинності у 1998 році. УПС була укладена на початковий період 10 років (з можливістю подальшого щорічного автоматичного подовження на 1 рік за згодою сторін).

УПС встановила рамки політичного діалогу (саме на цій основі ще наприкінці 1990-х років було започатковано проведення щорічних самітів Україна-ЄС) та «режим найбільшого сприяння» у торгівлі із перспективою створення зони вільної торгівлі (за умови просування Україною на шляху економічних реформ та приєднання до ГАТТ/СОТ). Також було визначено, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та ЄС є зближення законодавства<sup>1</sup>. У 1990-х роках подібні угоди ЄС уклав з більшістю інших пострадянських держав, у т.ч. з Росією<sup>2</sup>.

На початку 2000-х років, ще до великого розширення на Схід, у ЄС почалися дискусії про політику щодо майбутніх нових сусідів. У 2003 році Європейська Комісія запропонувала ідею **Європейської політики сусідства** (далі - ЄПС), яка набула остаточних форм та була офіційно затверджена у 2004 році. Хоча ЄПС не передбачала перспективи членства для нових європейських сусідів, вона запропонувала перспективу переходу від простої співпраці до значного ступеня інтеграції, включно з долученням до Внутрішнього ринку ЄС<sup>3</sup>. Суть пропозиції ЄС таким країнам, як Україна, сформулював Президент Європейської Комісії Романо Проді: «все крім інституцій», тобто все, крім членства<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ст.51 (1) УПС: «Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства». Далі по тексті зазначалось, що результатом має бути «приблизна адекватність законів» у низці галузей: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998\\_012](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012)

<sup>2</sup> Детальніше про УПС див. Коментар з питань імплементації УПС, виданий офісом програми Tacis ЄС: [https://web.archive.org/web/20061120204532/http://www.delukr.ec.europa.eu/en/Data/what\\_is\\_ukr.pdf](https://web.archive.org/web/20061120204532/http://www.delukr.ec.europa.eu/en/Data/what_is_ukr.pdf)

<sup>3</sup> European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM (2004) 373 final, 12.5.2004, p.8: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004\\_communication\\_from\\_the\\_commission\\_-\\_european\\_neighbourhood\\_policy\\_-\\_strategy\\_paper.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf)

<sup>4</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH\\_02\\_619](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619)

Конкретне наповнення цієї пропозиції, втім, було невизначеним. Ключовим інструментом ЄПС стали двосторонні Плани дій, погоджені між ЄС та країнами-партнерами. Переговори про План дій Україна-ЄС були проведені протягом 2004 року. У результаті, документ містив спільно визначені пріоритети політичних, економічних, секторальних реформ в Україні, тобто переважно її «домашнє завдання», без якихось значних зустрічних зобов'язань з боку ЄС крім технічної та фінансової підтримки. План дій не був юридично зобов'язуючим документом: він мав характер рекомендації спільних органів УПС.

Втім, реагуючи на демократичну мирну **«Помаранчеву революцію»**, що наприкінці 2004 року відбулась у Києві, на початку 2005 року ЄС разом із схваленням Плану дій запропонував додаткові 10 пунктів для України. Ключовими з них були обіцянки почати переговори про «нову посилену угоду» на заміну УПС та почати переговори про створення зони вільної торгівлі одразу після вступу України до СОТ<sup>5</sup>.

Переговори щодо укладення **«нової посиленої угоди»** між Україною і ЄС на заміну УПС розпочалися у 2007 році. У 2008 році майбутня угода отримала назву – Угода про асоціацію (далі - УА), і у цих рамках сторони розпочали переговори про створення «поглибленої та всеосяжної» зони вільної торгівлі (далі - ПВЗВТ). Було погоджено, що УА буде основана на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції».

У 2008 році ЄС запропонував і у 2009 році був наданий офіційний старт ініціативі **«Східного партнерства»** (далі - СхП), східного виміру ЄПС, що має на меті «створення умов для прискорення політичної асоціації та економічної інтеграції»<sup>6</sup>. Таким чином, у рамках СхП іншим п'ятьом пострадянським країнам було запропоновано те, що на той час вже було предметом двосторонніх переговорів між Україною і ЄС – укладення угоди про асоціацію включно з ПВЗВТ.

У 2010 році Україна приєдналася до **«Договору про Енергетичне Співтовариство»**, що об'єднує ЄС та його сусідів (початково лише країни Західних Балкан – потенційних кандидатів на членство у ЄС). Метою Енергетичного Співтовариства є створення інтегрованого пан-європейського енергетичного ринку шляхом поширення правил енергетичного ринку ЄС поза межі ЄС<sup>7</sup>. Таким чином, Україна вперше приєдналася до юридично зобов'язуючої угоди з ЄС, що передбачає інтеграцію ринків у ключовому секторі економіки.

Переговори щодо УА між Україною і ЄС були завершені наприкінці 2011 року, а весь текст Угоди парафований у 2012 році. Втім, на той час ЄС мав сумніви щодо підписання Угоди за умов наступу на демократичні свободи та принципи верховенства права за президента В.Януковича. Той, у свою чергу, перебував під зростаючим тиском з боку Росії щодо відмови від УА з ЄС і згоди на входження до митного союзу з Росією.

Зрештою, наприкінці 2013 року В.Янукович відмовився підписувати УА з ЄС, що викликало внутрішні протести (**«Євромайдан»**) у Києві. Після спроби їхнього силового придушення, на початку

<sup>5</sup> Серед інших пунктів були обіцянки почати переговори про спрощення візового режиму, розглядати Україну як пріоритетну країну для поширення Транс-європейських (транспортних, енергетичних, телекомунікаційних) мереж тощо: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_05\\_57](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_57)

<sup>6</sup> Спільна Декларація Празького саміту Східного партнерства, 7 травня 2009 року: [https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009\\_eap\\_declaration.pdf](https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf)

<sup>7</sup> <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>

2014 року протести переросли у Революцію Гідності, яка ціною сотні жертв призвела до повалення режиму В.Януковича та відновлення демократичного конституційного ладу. Таким чином, УА стала символом європейського демократичного вибору України.

У 2014 році Угода про асоціацію між Україною і ЄС була підписана, і тоді ж була ратифікована Верховною Радою та Європарламентом. Деякі положення УА почали тимчасово застосовуватися з 1 листопада 2014 року, а положення про ПВЗВТ – з 1 січня 2016 року. Після завершення тривалого процесу ратифікації всіма країнами-членами ЄС, 1 вересня 2017 року УА між Україною та ЄС набула чинності у повному обсязі (а УПС остаточно втратила чинність).

## QUID PRO QUO УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

УА - це юридично зобов'язуючий двосторонній міжнародний договір між Україною і ЄС. Це досить великий за обсягом документ: 486 статей, згруповані у 7 розділів, та 44 додатки та 3 протоколи, які є невід'ємною частиною УА. Цілями УА є<sup>8</sup>:

- Сприяння миру та стабільності;
- Дотримання спільних цінностей (вони ж основні елементи УА)<sup>9</sup>;
- Співпраця та наближення політик у різних сферах<sup>10</sup>;
- Поступова інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС (шляхом створення ПВЗВТ).

Найбільш конкретні зобов'язання Сторони УА взяли на себе у рамках ПВЗВТ. У цій частині текст УА містить три типи домовленостей:

- Тарифна лібералізація – взаємне відкриття ринків шляхом прогресивного скасування митних зборів (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС)<sup>11</sup>;
- Секторальна інтеграція – зняття бар'єрів для діяльності українського бізнесу на ринку ЄС (і навпаки) за умови впровадження Україною норм та стандартів ЄС у цих сферах/секторах;
- Забезпечення рівних умов для чесної конкуренції українських та європейських компаній на спільному ринку - шляхом поступового впровадження Україною правил та стандартів ЄС щодо прав споживачів, інтелектуальної власності, прав працівників, екологічних вимог, надання державної допомоги підприємствам та запобігання монополізації ринків<sup>12</sup>.

Таким чином, головною суттю домовленостей (*quid pro quo*) у рамках УА є одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію. **Україна зобов'язується перейняти та практично впровадити *acquis* - законодавчі норми, правила та технічні стандарти ЄС - в обмін на зобов'язання ЄС інтегрувати Україну до внутрішнього ринку ЄС.** Загалом, за

<sup>8</sup> З огляду на складні структуру та формулювання статті 1 УА (як і решти тексту Угоди), тут у дещо спрощеній формі викладено її ключовий зміст, без зайвої деталізації, яка може бути цікава фаховим юристам.

<sup>9</sup> Стаття 2 визначає основними елементами УА повагу до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, принципу верховенства права, принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидію розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки. Відповідно до статті 478, у разі порушення однією із сторін основних елементів УА, інша сторона може призупинити дію положень УА про ПВЗВТ.

<sup>10</sup> УА охоплює дуже багато сфер та тематик, і політичний діалог сторін з цих питань може бути дуже продуктивним. Наприклад, прогрес у візовому діалозі і вжиття кроків для встановлення безвізового режиму ЄС для громадян України були згадані як зобов'язання обох сторін у ст. 19 УА.

<sup>11</sup> На практиці відбулось навіть раніше початку тимчасового застосування УА, шляхом впровадження з боку ЄС у 2014 році односторонніх преференцій для України.

<sup>12</sup> «Вигоди ПВЗВТ Україна-ЄС» - інформаційна довідка Європейської Комісії: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc\\_154128.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154128.pdf)



виключенням Європейської Економічної Зони та країн-кандидатів, ЄС ніколи настільки не відкривав свій внутрішній ринок для участі третьої країни<sup>13</sup>.

УА укладена на необмежений строк<sup>14</sup>, однак зазначені у додатках до УА терміни виконання положень щодо скасування або зменшення митних ставок та щодо впровадження норм права ЄС в Україні обмежуються максимум 10 роками від дати набрання чинності УА. Відповідно до самої УА<sup>15</sup>, будь-яке посилання на «дату набрання чинності УА» необхідно розуміти як дату, з якої здійснюється її тимчасове застосування. Як вже було вище зазначено, тимчасове застосування багатьох положень УА почалось з 1 листопада 2014 року, але застосування положень про ПВЗВТ – лише з 1 січня 2016 року. Таким чином, всі положення УА (ті з них, по яких визначені терміни виконання) мають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 року.

**Зобов'язання ЄС щодо секторальної інтеграції України представлені у Таблиці 1**, де зазначені конкретні сектори, передбачені в УА форми додаткових рішень ЄС щодо інтеграції України та часові терміни для виконання відповідного «домашнього завдання». **Загалом, це 14 секторів, по яких передбачене прийняття 15 рішень ЄС.** Прийняття цих рішень має призвести до того, що у цих секторах український бізнес не потребуватиме додаткових дозволів, сертифікатів або ліцензій для діяльності на ринку ЄС.

Слід відзначити, що УА не містить визначення термінів, коли ЄС має прийняти відповідні додаткові рішення щодо секторальної інтеграції України. Втім, УА містить чіткі терміни виконання Україною свого «домашнього завдання» у відповідних секторах, і логічно очікувати, що рішення ЄС повинні бути прийняті незабаром після підтвердження виконання Україною свого «домашнього завдання». Як видно із Таблиці 1, Україна має завершити виконання необхідного «домашнього завдання» по всіх 14 секторах не пізніше кінця 2023 року.

Ухвалені рішення ЄС про інтеграцію України до різних секторів спільного ринку ЄС є найкращими індикаторами (КРІ) виконання економічної частини УА. Це не заперечує самодостатньої цінності виконання «домашнього завдання» для внутрішнього розвитку самої України. Але з точки зору мети економічної інтеграції, саме такі рішення є ключовим результатом.

---

<sup>13</sup> Інформаційна довідка ЄС «The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: What's it all about?»: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/vademecum\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf) - стор. 8, 11, 13.

<sup>14</sup> Ст.481 УА.

<sup>15</sup> Ст.486(5)

Таблиця 1.

## СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄС ВІДПОВІДНО ДО ПОЛОЖЕНЬ УА

Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання «домашнього завдання» Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
Технічні бар'єри	Промислові товари	Ст.57 УА, Додаток III	Укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА)	2 роки* (до 31.12.2017)
Санітарні та фітосанітарні заходи	Сільськогосподарські товари	Ст.64, 66 УА, Додатки IV, V, IX	Прийняття рішень про визнання еквівалентності у різних секторах агропромислової продукції***	2021***
Митні процедури	Всі товари	Ст. 76,1 (с), 76,4 (b) УА, Додаток XV	Приєднання до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами і Конвенції про єдиний режим транзиту	1 рік (до 31.12.2016)
		Ст. 76,1 (к), 80 (i) УА	Визнання авторизованих економічних операторів	3 роки (до 31.12.2018)
Послуги				
	Фінансові	Ст. 4(З) Додатку XVII, Доповнення XVII-2	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
	Телекомунікаційні	Ст. 4(З) Додатку XVII, Доповнення XVII-3	Надання режиму внутрішнього ринку	4 роки (до 31.12.2019)
	Поштові та кур'єрські	Ст. 4(З) Додатку XVII, Доповнення XVII-4	Надання режиму внутрішнього ринку	2 роки (до 31.12.2017)
Транспортні послуги				
	Автомобільні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі автомобільного транспорту****	7 років (до 30.10.2021)
	Залізничні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі залізничного транспорту****	8 років (до 30.10.2022)

Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання «домашнього завдання» Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
	Внутрішні водні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі внутрішнього водного транспорту****	5 років (до 30.10.2019)
	Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
	Авіаційні	Ст.137 УА	Рішення у рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****
Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Ст.154 УА, Додаток XXI	Відкриття доступу до ринку в обсязі, визначеному положеннями УА	Поступово, у п'ять етапів, протягом 6 місяців - 8 років (до 31.12.2023)
Енергетика				
	Ринок природного газу	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	до 31.12.2019
	Ринок електроенергії	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	2021

\* Для виконання «домашнього завдання» в обсязі, достатньому для укладання АСАА. Для виконання в обсязі, достатньому для поширення АСАА на всі 27 перелічених в УА сектори - 5 років.

\*\* Також, передбачена можливість сертифікації окремих виробників для експорту до ЄС, не чекаючи прийняття рішень про еквівалентність цілого відповідного сектору. На практиці, українські виробники активно користуються цією можливістю.

\*\*\* Відповідно до схваленої наприкінці 2019 року двосторонніми органами асоціації Всеохоплюючої стратегії імплементації Україною глави 4 розділу IV УА («Санітарні та фітосанітарні заходи»), що стала змістом Додатку V до УА.

\*\*\*\* У тексті УА відсутня передумова виконання «домашнього завдання» для укладення такої угоди.

\*\*\*\*\* Угода САП була парафрована наприкінці 2013 року, але досі не підписана через суперечку між Великобританією і Іспанією щодо згадки про аеропорт Гібралтар у тексті угоди.

\*\*\*\*\* Навіть оновлений Додаток XXVII не містить чітко де-юре прописаної перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС, проте його виконання може призвести до де-факто інтеграції України до внутрішнього ринку газу ЄС, коли транспортування газу з Росії до ЄС територією України регулюється правом ЄС (і, можливо, з точкою передачі газу на східному кордоні України).

\*\*\*\*\* Навіть оновлений Додаток XXVII не містить чітко де-юре прописаної перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС, проте його виконання може призвести до де-факто інтеграції України до внутрішнього ринку електроенергії ЄС, з приєднанням України до європейської мережі ENTSO-E.

# НАЯВНИЙ ПРОГРЕС СЕКТОРАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Як видно із Таблиці 1, станом на листопад 2019 року Україна мала би виконати зобов'язання як мінімум у 5 секторах (із 14): технічні бар'єри, митні процедури, поштові та кур'єрські послуги, внутрішній водний транспорт, та частково у державних закупівлях. Крім того, наближаються терміни виконання «домашнього завдання» (до кінця грудня 2019 року) ще у 2 секторах: телекомунікації і ринок природного газу.

Відповідно, станом на листопад 2019 року вже мали бути створені умови для ухвалення мінімум 5 рішень ЄС про інтеграцію України до свого внутрішнього ринку: укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА); приєднання України до двох митних Конвенцій; визнання авторизованих економічних операторів; надання режиму внутрішнього ринку для поштових та кур'єрських послуг; часткове відкриття ринку державних закупівель.

Втім, як показано у наступних розділах, поки що Україна виконала своє «домашнє завдання» лише у 2 секторах:

- у технічних бар'єрах у торгівлі;
- (частково) у державних закупівлях.

Відповідно, на сьогодні ЄС мав би вже прийняти рішення щодо:

- укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА);
- відкриття ринку державних закупівель.

Проте, поки що ЄС прийняв лише 1 проміжне рішення у сфері державних закупівель: за наслідками засідання Комітету асоціації у торговельному складі у листопаді 2019 року, ЄС визнав завершення першого (із п'яти) етапу Індикативного графіку у сфері державних закупівель. Втім, у цій сфері значне взаємне відкриття ринку між Україною і ЄС вже відбулося поза рамками УА, у рамках СОТ (відповідно до угоди GPA).

Натомість, ЄС поки що не прийняв рішення про укладання Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА).

## ДИНАМІКА СЕКТОРАЛЬНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ У 2019 РОЦІ

У 2019 році в Україні відбулись демократичні президентські та парламентські вибори, які суттєво оновили політичну систему. У травні почав працювати новий Президент, а з кінця серпня – новий Парламент та Уряд. Програма діяльності нового уряду передбачає продовження виконання УА з метою максимального наближення до економічних критеріїв членства у ЄС<sup>16</sup>.

<sup>16</sup> <https://program.kmu.gov.ua/>

Станом на початок 2019 року ще попередній уряд провів переговори з ЄС щодо оновлення Додатку XXVII до УА (у сфері енергетики); виконав «домашнє завдання» у сфері технічних бар'єрів у торгівлі, необхідне для укладення угоди АСАА; розпочав реформу митниці, з її перетворенням на окремий орган державної влади; підготував плани гармонізації у сфері телекомунікацій та інших складових цифрового ринку та забезпечив ухвалення законодавства про електронні довірчі послуги; провів значні реформи у сфері державних закупівель.

Восени 2019 року, за кілька перших місяців роботи нового Парламенту було ухвалено низку важливих для виконання УА законопроектів, які були розроблені, але так і не були (остаточно) ухвалені за попередньої каденції – зокрема, у сферах митних процедур, технічних бар'єрів у торгівлі, державних закупівель, регулюванні ринку фінансових послуг. Крім того, відбулись значні інституційні зміни: крім згаданого створення Державної митної служби, у новому уряді вперше було створено окреме Міністерство цифрової трансформації.

По окремих секторах, динаміка за 2019 рік виглядає наступним чином<sup>17</sup>:

**Технічні бар'єри у торгівлі:** На початку 2019 року Україна отримала додаткові вимоги з боку ЄС для укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА), які виконала наприкінці 2019 року. Очікується, що на початку 2020 року Україну відвідає перша оціночна місія ЄС для перевірки виконання «домашнього завдання» (гармонізація законодавства, інфраструктури якості та ринкового нагляду з нормами ЄС).

**Санітарні та фітосанітарні заходи:** Восени 2019 року ЄС погодив Всеохоплюючу стратегію імплементації Україною глави 4 розділу IV УА, яка стала змістом Додатку V до УА. Відповідно до цього, «домашнє завдання» для визнання еквівалентності у різних секторах сільськогосподарських товарів має бути виконано не пізніше 2021 року. На практиці, українські виробники вже активно користуються можливістю індивідуальної сертифікації для експорту до ЄС.

**Митниця:** Протягом 2019 року відбувся відчутний прогрес у цій сфері, де раніше Україна гальмувала у виконанні свого «домашнього завдання». Восени 2019 року було нарешті ухвалено нове законодавство, яке, у разі успішної імплементації, відкриває шлях до взаємного визнання авторизованих економічних операторів з ЄС та приєднання України до двох європейських митних Конвенцій – про спрощення формальностей у торгівлі товарами і про єдиний режим транзиту. Процес створення Державної митної служби як окремого органу державної влади, розпочатий наприкінці 2018 року, ще триває. Ефективність роботи нової української митниці буде залежати у т.ч. від ефективності співпраці та обміну інформацією з митними службами країн ЄС.

**Фінансові послуги:** Зараз триває підготовка Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року, її концепція передбачає впровадження основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку. Втім, ця перспектива залишається неясною з огляду на зміни регулювання у ЄС, що відбулися після завершення переговорів про УА. Застарілий у цій частині зміст Додатку XVII до УА залишається не оновленим. Крім того, у 2019 році політичної чутливості у діалозі нового уряду з ЄС та МВФ набуло питання забезпечення сталості проведених раніше реформ банківського сектору, у т.ч. націоналізації Приватбанку.

**Телекомунікації:** З літа 2019 року в Україні працює польова місія експертів ЄС, яка має запропонувати план імплементації оновленого змісту Додатку XVII-З до УА, у т.ч. з урахуванням ново-

<sup>17</sup> Детальніший аналіз по окремих секторах див. відповідні тематичні розділи цієї публікації.

го Європейського Кодексу електронних комунікацій. Тим часом, у парламенті тривають активні дискусії щодо законопроектів у сфері телекомунікацій. Крім того, у 2019 році Україна і ЄС почали діалог про можливість укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг. Також обговорюється можливість включення України, як першої країни-не члена ЄС, до Індексу цифрової економіки і суспільства (DESI), який вимірює прогрес країн-членів ЄС у різних вимірах Європейського цифрового ринку (не лише телекомунікацій).

**Поштові та кур'єрські послуги:** Розроблений наприкінці 2018 року проекту закону «Про поштовий зв'язок», який впроваджує положення Директиви 97/67/ЄС, так і не був розглянутий парламентом.

**Державні закупівлі:** Новий парламент восени 2019 року ухвалив нову версію закону про публічні закупівлі, яка наближує законодавство до директив ЄС відповідно до вимог другого (з п'яти) етапу Індикативного графіку УА у сфері державних закупівель. Але у листопаді 2019 року ЄС визнав завершення лише першого етапу Індикативного графіку. Втім, у цій сфері значне взаємне відкриття ринку між Україною і ЄС вже відбулося поза рамками УА, у рамках СОТ (відповідно до угоди GPA, до якої Україна приєдналась у 2016 році).

**Енергетика:** У першій половині 2019 року було оновлено Додаток XXVII до УА, що оновив зміст українського «домашнього завдання» та запровадив механізм моніторингу його виконання. Тристоронні переговори ЄС, України та Росії про умови транспортування російського газу до ЄС з початку 2020 року досі тривають; втім, і Україна, і ЄС виглядають готовими до кризового сценарію припинення постачання у випадку відсутності домовленості з Росією. Тим часом, українське законодавство вже значно наближене до *acquis* у сфері ринку природного газу. У першому півріччі 2019 року відбувся перехід із щомісячного на добове балансування ринку, як у країнах ЄС. Восени 2019 року нарешті були прийняті всі необхідні рішення про відокремлення («анбандлінг») оператора газотранспортної системи, що має стати юридичним фактом з 1 січня 2020 року. Також прийняті зміни в методології тарифів на послуги транспортування газу, у відповідності з *acquis*. Поки що невіршеним завданням лишається лібералізація постачання побутовим споживачам. Також, у зв'язку з рішенням Конституційного суду, в середині 2019 року додалась проблема врегулювання незалежного статусу регулятора, що потребує внесення змін до Конституції.

**Транспорт:** Парафрована ще у 2013 році Угода про спільний авіаційний простір досі лишається не підписаною через суперечку між Великобританією і Іспанією щодо згадки про аеропорт Гібралтар у тексті угоди. Тим не менш, уже зараз Україна в односторонньому порядку почала виконувати «домашнє завдання» за цією угодою. Жодного суттєвого результативного руху по інших секторах транспорту у 2019 році не відбулось; кілька проектів ключових рамкових законів (зокрема, про залізничний транспорт та про внутрішній водний транспорт) перебувають на розгляді уже у новому складі парламенту.

## ПЕРСПЕКТИВИ ІНТЕГРАЦІЇ У 2020 РОЦІ І ДАЛІ

Із запізненням, але Україна виконує своє «домашнє завдання». Отже, дедалі більше поставитиме питання про прийняття рішень ЄС про інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС у відповідних секторах, як це передбачено УА. Угода АСАА є першим таким очікуваним рішенням – із загальом 15, як показано у Таблиці 1.

З огляду на вже наявні передумови, за умови продовження активного виконання «домашнього завдання» Україною і наявності політичної волі з боку ЄС, **у 2020 році можна очікувати наступного прогресу у секторальній інтеграції у рамках УА:**

- укладення угоди АСАА;
- визнання еквівалентності систем санітарного та фітосанітарного захисту у ключових секторах сільськогосподарських товарів;
- визнання авторизованих економічних операторів;
- приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС (NCTS);
- оновлення Додатку XVII-3 та укладення угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- рішення органів асоціації про доступ до ринку державних закупівель на рівні завершеного 3-го етапу Індикативного плану;
- підписання угоди про спільний авіаційний простір (після Брексіту).

Також, вже наприкінці 2019 – на початку 2020 років слід очікувати, за посередництва ЄС, укладення угод про взаємодію операторів газотранспортних мереж України і Росії та про транспортування газу з Росії до ЄС<sup>18</sup> на основі правил ЄС. Разом із уже укладеними угодами про взаємодію операторів газотранспортних мереж України і сусідніх країн-членів ЄС, а також відокремленням незалежного оператора газотранспортної системи України, це де-факто означатиме інтеграцію України до газового ринку ЄС.

Як вже було зазначено вище, у частині секторальної інтеграції Україна має завершити виконання необхідного «домашнього завдання» не пізніше кінця 2023 року, а загалом всі положення УА, по яких визначені терміни виконання – мають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 року. Іншими словами, більшість положень УА має бути виконано до кінця каденції Президента В.Зеленського і нової Європейської Комісії (2019-2024).

Разом з тим, **уже зараз можна вносити зміни до положень УА – на практиці, лише додатків до неї**, що не потребує ратифікації країнами-членами ЄС. Починаючи з 2018 року, вже було 4 випадки внесення змін до Додатків до УА:

- уточнення розрахунку термінів у Додатку I-A (тарифний графік) (2018 рік);
- зміни порогових значень у Додатку XXI (державні закупівлі) (2018);
- оновлення зобов'язань та посилення моніторингу у Додатку XXVII (енергетика) (2019);
- зміни тарифних квот на м'ясо птиці у Додатку I-A (тарифний графік) (2019).

Потреба оновлення додатків до УА є очевидною через те, що законодавство ЄС значно еволюціонувало з часів завершення переговорів між Україною і ЄС щодо УА (2011 рік). Тому на засіданні Ради Асоціації у грудні 2018 року Сторони погодились розпочати роботу щодо оновлення додатків до Угоди про асоціацію для узгодження з розвитком права ЄС<sup>19</sup>. Першим у 2019 році було оновлено Додаток XXVII стосовно енергетики. Експертна місія ЄС зараз напрацьовує пропозиції щодо оновлення змісту Додатку XVII-3 про телекомунікаційні послуги. Як уже було зазначено вище, так само існує потреба оновлення Додатку XVII-2 про фінансові послуги, а також більшості інших додатків до УА.

<sup>18</sup> Або українсько-російська угода про транспортування газу до ЄС, або українсько-європейські угоди із внесенням змін до російсько-європейських угод з перенесенням точки передачі газу на українсько-російський кордон.

<sup>19</sup> <https://bit.ly/2s3mW9l>



Слід відзначити нещодавній ініційований ЄС перегляд Додатку I-A у частині тарифних квот на м'ясо птиці. Цей прецедент український уряд буде намагатися використати для ініціювання змістовного перегляду (подальшої лібералізації) всіх інших наявних тарифних квот ПВЗВТ. Адже з моменту завершення переговорів про УА також відбулись значні зміни в економіці України, що вимагають оновлення УА, у першу чергу саме у тарифній частині ПВЗВТ<sup>20</sup>.

Потенціал для розвитку та посилення УА закладений у ній самій. Так, **УА передбачає, що через 5 років з дати набрання нею чинності Сторони повинні здійснити «всебічний огляд досягнення її цілей»**<sup>21</sup>. Як уже було зазначено вище, «дату набрання чинності УА» слід читати як «дату, з якої здійснюється її тимчасове застосування». Таким чином, для багатьох положень УА (у т.ч. у сферах енергетики та транспорту) «всебічний огляд досягнення цілей УА» мав би бути проведений після 1 листопада 2019 року, але для положень про ПВЗВТ – після 1 січня 2021 року. Логічно очікувати, що внаслідок такого огляду Сторони повинні були би переглянути положення УА/ПВЗВТ з метою забезпечення ефективнішого досягнення її цілей.

Відповідно, Сторонам УА слід розглянути можливість не лише перегляду (подальшої лібералізації) тарифних положень, але і посилення двосторонніх зобов'язань стосовно секторальної інтеграції. Зокрема, ЄС слід прийняти рішення про готовність до укладення угод з Україною у галузях автомобільного, залізничного та внутрішнього водного транспорту. УА передбачає можливість укладення у майбутньому таких спеціальних угод з метою забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень між Сторонами<sup>22</sup>. Проте, відповідно до тексту УА, це саме можливість, а не зобов'язання. Поки що відповідні питання залишаються предметом двосторонніх переговорів між Україною і (сусідніми) країнами-членами ЄС.

**Двостороння співпраця між Україною і країнами-членами ЄС, у першу чергу країнами-сусідами України, може суттєво сприяти досягненню цілей УА**<sup>23</sup>. Так, розвиток двосторонньої співпраці між митними службами України і країн-членів ЄС, зокрема, шляхом укладення двосторонніх угод про обмін інформацією, може суттєво сприяти ефективній реформі митниці в Україні. Укладення угод між Україною і сусідніми країнами-членами ЄС про спільний контроль на кордоні могло би суттєво полегшити рух товарів та людей, за умови політичної підтримки цього процесу Європейською Комісією, використовуючи потенціал гнучкості шенгенських *acquis*. Угоди про взаємодію між операторами газотранспортних мереж України і сусідніх країн-членів ЄС, а також побудова нових інтерконекторів як проєктів спільного інтересу ЄС забезпечать вільний рух газу в обох напрямках у рамках єдиного європейського ринку.

## «ПОЛІТИЧНА АСОЦІАЦІЯ» – ПОТРЕБА КОНКРЕТИЗАЦІЇ

Як вже було зазначено вище, УА є угодою про «політичну асоціацію та економічну інтеграцію». У той час як «економічна інтеграція» є усталеним терміном, термін «**політична асоціація**» ніяк не пояснений у тексті УА, невідомий праву ЄС (у якому існує термін «асоціація», у той час як «по-

<sup>20</sup> <https://biz.liga.net/ekonomika/prodovolstvie/opinion/prorvatsya-cherez-kvoty-ukrainskaya-kuryatina-probivaet-put-v-es>

<sup>21</sup> Відповідно до ст.481 УА.

<sup>22</sup> Ст.136 УА.

<sup>23</sup> У цьому контексті, не варто забувати, що УА є угодою між Україною і не лише ЄС, але й його країнами-членами.



літична асоціація» зустрічається лише в УА та інших документах ЄС з Україною, Молдовою та Грузією та у документах Східного партнерства) і не досліджений в академічній літературі.

На практиці, як видно із тексту УА, положення про економічну інтеграцію у рамках ПВЗВТ є найбільш конкретними, у той час як такі питання як **боротьба з корупцією та забезпечення верховенства права згадані лише у досить загальних формулюваннях**. Парадокс, але ті питання, які ЄС у політичному діалозі з Україною визначає як пріоритетні, від яких залежить оцінка бізнес-клімату, перспектива залучення інвестицій та успіх економічного розвитку – майже ніяк не врегульовані в УА.

Це пояснюється тим, що у питаннях боротьби з корупцією та верховенства права ЄС практично не має свого законодавства, до норм якого Україна могла би проводити наближення. Тому відповідні статті Розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» та Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» УА містять лише загальні формулювання<sup>24</sup>. Відсутні додатки до цих розділів УА, які містили би перелік законодавчих актів ЄС, норми яких Україна мала би впроваджувати.

Разом з тим, не слід забувати, що низка політичних принципів визначена у тексті УА у якості «основних елементів» угоди, дотримання яких є передумовою наявності ПВЗВТ:

- повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод;
- повага до принципу верховенства права;
- повага до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності;
- протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки<sup>25</sup>.

У разі порушення однією із сторін цих основних елементів УА, інша сторона може призупинити дію положень УА про ПВЗВТ<sup>26</sup>.

Більше того, мова цих «політичних» положень УА нагадує формулювання першого – політичного – Копенгагенського критерія членства у ЄС: «Стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин». Іншими словами, виконання політичної частини УА («політичної асоціації») мало би наблизити Україну до відповідності першому критерію членства у ЄС, виконання якого потрібне ще перед початком переговорів про вступ. Проте, хоча новий український уряд у своїй програмі діяльності ставить за мету, щоб Україна відповідала критеріям членства у ЄС - але при цьому як індикатор визначив максимальне наближення лише до економічних критеріїв членства, без згадки про політичний критерій.<sup>27</sup>

Для вирішення **очевидної потреби визначення політичних пріоритетів та індикаторів у сферах верховенства права та боротьби з корупцією** в Україні ЄС застосовував низку ін-

<sup>24</sup> Ст. 6 «Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ»: «Сторони співробітничать з метою забезпечення того, що їхня внутрішня політика ґрунтувалася на спільних для Сторін принципах, зокрема таких, як стабільність і дієвість демократичних інституцій, верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод, про які йдеться також у статті 14 цієї Угоди». Ст. 14 «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод»: «В рамках співробітництва у сфері юстиції, свободи та безпеки Сторони надають особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема. Співробітництво буде спрямоване, зокрема, на зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості та боротьбу з корупцією. Співробітництво у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод».

<sup>25</sup> Ст.2 УА.

<sup>26</sup> Ст. 478.

<sup>27</sup> <https://program.kmu.gov.ua/meta/ukraina-vidpovidae-kriteriam-clenstva-v-evropejskomu-souzi>

струментів, ключовими з яких в останні роки були: Порядок денний асоціації<sup>28</sup>, План дій з візової лібералізації<sup>29</sup>, угоди про фінансову допомогу<sup>30</sup>. Зокрема, вся інституційна структура антикорупційної політики в Україні була побудована протягом 2014-2019 років саме завдяки критеріям безвізового режиму та умовам фінансової допомоги ЄС та МВФ.

Зі свого боку, український уряд у 2018 році запропонував ЄС поглибити секторальну співпрацю у питаннях юстиції, свободи та безпеки шляхом погодження нового Порядку денного у цій сфері<sup>31</sup>, а у листопаді 2019 року запропонував оформити цю ініціативу у вигляді нового **додатку до Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» УА**<sup>32</sup>. Адже на сьогодні, УА між Україною і ЄС не містить додатку до цього розділу<sup>33</sup>, у той час як УА між ЄС і Молдовою та між ЄС і Грузією містять додатки до відповідних розділів<sup>34</sup>.

Визначення зобов'язань у політико-правовій сфері у формі додатку до УА виглядає кращим варіантом, у той час як уже плани імплементації цих зобов'язань можуть бути, за потреби, оформлені у вигляді «планів дій» чи «дорожніх карт». Це може бути і не один, а кілька додатків до УА – якщо буде прийнято рішення розбити всю тематику юстиції, свободи та безпеки на кілька секторів, або якщо крім додатку до Розділу III УА Сторони також погодяться укласти додаток до Розділу II УА (про політичний діалог, внутрішні реформи та співпрацю у сфері зовнішньої політики).

Змістом подібного додатку (чи додатків) можуть бути як питання співпраці (зокрема, між правоохоронними органами – у сферах боротьби із злочинністю, інтегрованого управління кордоном, кібербезпеки, забезпечення дотримання санкційних режимів тощо), так і виконання Україною відповідного «домашнього завдання». Щодо останнього виникає потреба визначення індикаторів, відповідних методології ЄС, а також організації процесу моніторингу та регулярної оцінки з боку ЄС.

Хоча, з одного боку, як було зазначено вище, ЄС не має власного законодавства у сферах боротьби з корупцією та судової реформи, – але, з іншого боку, **ЄС розробив найкращі інструменти для вимірювання прогресу країн-членів у цих сферах**. Ці інструменти ЄС можна і слід застосувати для оцінки прогресу України у виконанні цих реформ. Зокрема, регулярну оцінку стану судової системи України найкраще було би проводити за методологією EU Justice Scoreboard<sup>35</sup>, а регулярну оцінку стану боротьби з корупцією в Україні – за

<sup>28</sup> Двосторонній політичний документ, що визначав пріоритети співпраці (переважно «домашнього завдання» України) практично по всьому спектру тем, охоплених УА, ще до то набрання нею чинності. Вперше Порядок денний асоціації (ПДА) був ухвалений у 2009 році, коли він замінив План дій Україна-ЄС; у 2015 році ПДА був оновлений. Порівняно з УА, у ПДА зобов'язання у політичній частині були більш широко і детально прописані: наприклад, 5 із 10 короткострокових пріоритетів ПДА-2015 стосувалися політичних питань. На сьогодні, цей ПДА вже морально застарів, так і не набувши серйозної політичної ваги, залишившись радше бюрократичним документом.

<sup>29</sup> Не будучи юридично зобов'язуючим документом, План дій з візової лібералізації (ПДВЛ), проте, мав велике політичне значення через пов'язану привабливу обіцянку перспективи безвізового режиму. До вимог ПДВЛ входили питання боротьби з корупцією, які виявились одними з найбільш складних безвізових критеріїв. Цікавим був метод моніторингу виконання ПДВЛ: його здійснювали регулярні експертні місії ЄС, які робили оцінки стану виконання та формулювали рекомендації наступних кроків. Таким чином, вони уточнювали, деталізували, розширювали початкові вимоги. Після отримання безвізового режиму у 2017 році Україна перебуває під пост-моніторингом ЄС щодо збереження стану дотримання безвізових критеріїв, зокрема, у сфері боротьби з корупцією.

<sup>30</sup> Угоди про макрофінансову допомогу та бюджетну підтримку з боку ЄС (а також меморандуми про співпрацю з МВФ) містять по кілька десятків індикаторів, багато з яких стосуються боротьби з корупцією та зміцнення верховенства права. Умови таких угод про фінансову допомогу – це радше односторонні вимоги з боку ЄС як донора, а не двосторонні домовленості. Вони переважно стосуються таких індикаторів як ухвалення законодавства або прийняття інституційних рішень. Зокрема, саме завдяки умовам надання макрофінансової допомоги ЄС у 2019 році почав свою роботу Антикорупційний суд.

<sup>31</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2687558-ukraina-ta-es-so-novogo-u-sferi-usticii-svobodi-ta-bezpeki.html>

<sup>32</sup> <https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-proponue-es-dopovnit-ugodu-pro-asotsiatsiyu-dodatkom-pro-reformi-yustitsii>

<sup>33</sup> Розділ III УА містить загалом 11 статей: «Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод» (ст.14); «Захист персональних даних» (ст.15); «Співробітництво у сфері міграції, притулку та управління кордонами» (ст.16); «Поводження з працівниками» (ст.17); «Мобільність працівників» (ст.18); «Рух осіб» (ст.19); «Боротьба з легалізацією (відмиванням) коштів та фінансуванням тероризму» (ст.20); «Співробітництво у боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин» (ст.21); «Боротьба зі злочинністю та корупцією» (ст.22); «Співробітництво у боротьбі з тероризмом» (ст.23); «Правове співробітництво» (ст.24).

<sup>34</sup> Щоправда, зміст цих додатків обмежений лише тематикою захисту персональних даних.

<sup>35</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

методологією EU Anti-Corruption Report<sup>36</sup>, причому незалежно від того, чи буде продовжено її застосування у самому ЄС.

Методологічно, ці інструменти оцінювання є кращими, ніж ті, які ЄС застосовує зараз (звіти про виконання УА<sup>37</sup> та пост-моніторингові звіти з візової лібералізації<sup>38</sup>, які сфокусовані на оцінці стану законодавства та інституцій) та ніж ті, що пропонують відомі міжнародні індекси<sup>39</sup>. Ці інструменти вимірювання прогресу дозволяють найбільш комплексно та об'єктивно оцінити ефективність реформ, зрозуміти причини проблем та спланувати подальші дії. Це дозволило би відійти як від вкрай негативістських оцінок на основі даних опитувань громадської думки про сприйняття корупції чи довіри до судів, так і від формальних оцінок прогресу, що застосовує український уряд, за якими станом на кінець жовтня 2019 року УА була виконана на 85% за напрямком «Політичний діалог, національна безпека і оборона» та на 81% за напрямком «Юстиція, свобода, безпека, права людини»<sup>40</sup>.

Використання найкращих інструментів вимірювання прогресу, які має ЄС, є важливим і для оцінки кінцевої ефективності допомоги ЄС у проведенні реформ в Україні, а також для визначення пріоритетів та індикаторів надання такої допомоги у майбутньому. Адже значна частина технічної допомоги та бюджетної підтримки України з боку ЄС (та його країн-членів) надається на проведення реформ з метою зміцнення верховенства права та боротьби з корупцією.

Прецедент подібного застосування внутрішньої методології ЄС для оцінки стану справ у певному секторі в Україні створюється сьогодні, коли, як було згадано вище, обговорюється можливість включення України, як першої країни-не члена ЄС, до Індексу цифрової економіки і суспільства (DESI), який вимірює прогрес країн-членів ЄС у різних вимірах Європейського цифрового ринку.

**Таким чином, і Україна, і ЄС мали би бути зацікавленими у конкретизації пріоритетів та індикаторів співпраці та реформ («домашнього завдання») у «політичній частині» УА, зокрема, у сферах юстиції та боротьби з корупцією.** Найкраще це зробити у вигляді додатку (додатків) до УА, із застосуванням належних (вже наявних для країн-членів) інструментів моніторингу з боку ЄС. Для ЄС це додатковий ефективний інструментарій, який не потребує нової юридичної рамки чи значного фінансування. Для України це спосіб зміцнення довіри до інституцій, що відкриє простір як для правової співпраці, так і для загальних перспектив поглиблення інтеграції з ЄС.

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en)

<sup>37</sup> [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72011/association-implementation-report-ukraine-2019\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72011/association-implementation-report-ukraine-2019_en)

<sup>38</sup> [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_18\\_6819](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6819)

<sup>39</sup> Обґрунтування доцільності застосування Антикорупційного звіту ЄС для країн Західних Балкан викладено у статті European Stability Initiative «Measuring corruption: The case for deep analysis and a simple proposal», яка показує, наскільки методологія Антикорупційного звіту ЄС є кращою порівняно з Індексом сприйняття корупції: [https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=162](https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=162)

<sup>40</sup> За даними інформаційної системи «Пульт Угоди»: <https://pulse.eu-ua.org>. Наскільки можна судити, напрямом «Політичний діалог, національна безпека і оборона» цієї системи відповідає Розділу II «Політичний діалог та реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері зовнішньої та безпекової політики» УА, а напрямом «Юстиція, свобода, безпека, права людини» - Розділу III «Юстиція, свобода та безпека» УА.

# УГОДА АСАА: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОМИСЛОВИХ ТОВАРІВ ЄС

**Дмитро Луценко**

## ВИГОДИ УКЛАДАННЯ АСАА

Угода про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products, скорочено АСАА) є способом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною і ЄС<sup>41</sup>.

Передбачається, що в охоплених цією Угодою секторах українські експортери зможуть маркувати свою продукцію знаком СЕ та вільно продавати її на ринку ЄС без додаткової сертифікації в ЄС. Потенційно, Угода АСАА може охопити до п'ятої частини українського експорту до ЄС<sup>42</sup>, передусім продукцію машинобудування. Крім економії часу та коштів експортерів на проходження сертифікації, угода АСАА з ЄС призведе до зростання іміджу продукції made in Ukraine, полегшить для України доступ на інші глобальні ринки та збільшить привабливість України для локалізації виробництва.

**Угода АСАА полегшить торгівлю промисловими товарами та призведе до зростання іміджу продукції made in Ukraine**

Також, без додаткової сертифікації до України можна буде вільно завозити та продавати на українському ринку виготовлену будь-де продукцію, марковану європейським знаком відповідності СЕ. Це полегшить життя імпортерам в Україні та зменшить контрабанду.

Питання укладання угоди АСАА між ЄС та Україною має вже тривалу історію. Ще у грудні 2005 року Україна та ЄС підписали План дій з підготовки до Угоди АСАА - задовго до початку переговорів про майбутню Угоду про асоціацію.

Укладення угоди АСАА передбачено статтею 57 Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Відповідно до цієї статті та Додатку III до Угоди про асоціацію, Угода АСАА поширюватиметься на 27

<sup>41</sup> АСАА є різновидом угод про взаємне визнання (mutual recognition agreements), який, на відміну від інших таких угод, вимагає від країни-партнера приведення свого законодавства, практики та інфраструктури у відповідність до правил ЄС. На сьогодні ЄС має лише одну угоду АСАА з Ізраїлем, але має багато інших подібних угод: РЕСА (Protocol to the European Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of Industrial Products) з країнами-кандидатами (Західні Балкани) - змістовно майже ідентична з АСАА (відмінність - у тому, що РЕСА - це лише для кандидатів на вступ до ЄС, а АСАА - для інших); також, ЄС має відповідні домовленості у рамках Європейської Економічної Зони та Митного Союзу з Туреччиною. Крім того, ЄС має угоди про взаємне визнання з третіми країнами, які не передбачають одностороннього наближення стандартів - зокрема, зі США, Канадою, Японією, Південною Кореєю, Австралією тощо: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en)

<sup>42</sup> За підрахунками, здійсненими експертами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

категорій промислової (нехарчової) продукції. Спочатку Угода АСАА може охоплювати один або кілька з цих секторів, з наступним розширенням на інші. Після того, як Угода АСАА охопить усі зазначені у Додатку III сектори, Україна та ЄС зобов'язалися розглянути можливість її поширення на інші категорії промислової продукції.

**Для укладання угоди АСАА потрібна позитивна оцінка ЄС виконання Україною свого «домашнього завдання»**

Процедурно, угода АСАА укладається як Протокол до Угоди про асоціацію. Для цього потрібне рішення органів асоціації Україна-ЄС (Комітету асоціації у торговельному складі та Ради асоціації). Цьому рішенню має передувати позитивна оцінка виконання Україною свого «домашнього завдання».

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

Відповідно до положень Угоди про асоціацію, для укладення угоди АСАА Україна має:

- Привести у повну відповідність до європейського своє законодавство, як горизонтальне (рамкове), так і вертикальне (галузеве);
- Прийняти в якості національних європейські гармонізовані стандарти на відповідні види продукції;
- Привести у відповідність до європейських вимог усю свою національну інфраструктуру якості (національний орган стандартизації, національний орган акредитації, метрологічні інституції, органи з оцінки відповідності) та інфраструктуру державного ринкового нагляду (органи та процедури ринкового нагляду);
- Скасувати усі регуляторні режими (більшість з яких існують ще з радянських та пост-радянських часів), які суперечать, дублюють та/або є додатковими до європейських вимог до відповідних видів продукції (насамперед, санітарні норми і правила та нормативно-правові акти у сфері охорони праці).

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Основоположними документами, що визначають державну політику у сфері технічного регулювання, є Стратегія та План заходів реформування системи технічного регулювання до 2020 р<sup>43</sup>. Ці документи вимагають розроблення технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у повній відповідності з відповідними директивами і регламентами ЄС.

Інституційним центром реформування системи технічного регулювання та підготовки до укладання Угоди АСАА є Міністерство розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України. Воно відповідає за формування державної політики у цій сфері, виконує регуляторні та/або координуючі функції у сфері горизонтального законодавства (технічні регламенти та оцінка відповідності, стандартизація, метрологія, ринковий нагляд), а в плані вертикального (галузевого)

<sup>43</sup> Затверджені розпорядженням КМУ № 844-р від 19.08.2015.

законодавства є також регулятором, що розробляє технічні регламенти у визначених секторах. Інші центральні органи виконавчої влади виконують функції регулятора або інспекційні (наглядові) функції у визначених секторах.

Національне агентство з акредитації України (НААУ), засноване у 2002 р., є підписантом Двосторонньої угоди (BLA) з організацією Європейської співпраці з акредитації (EA), яка забезпечує взаємне визнання результатів акредитації органів оцінки відповідності. НААУ також є членом відповідних міжнародних організацій: Міжнародної співпраці з акредитації лабораторій (ILAC) та Міжнародного форуму з акредитації (IAF).

Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» має статус національного органу стандартизації України та представлений в якості компаньйонського органу стандартизації в європейських організаціях CEN та CENELEC, а також є членом Міжнародної організації стандартизації (ISO) та Міжнародної електротехнічної комісії (IEC).

23 травня 2018 р. Верховною Радою України був прийнятий закон про приєднання України до Метричної конвенції і з 7 серпня 2018 р. Україна стала повноцінним членом Міжнародного бюро ваг та мір (BIPM) (до того з 2002 р. вона була асоційованим членом Генеральної конференції ваг та мір), що відкриває шлях до повноцінного членства у Міжнародній організації законодавчої метрології (МОЗМ – OIML), де наразі Україна є членом-кореспондентом. Це відкриває для України нові можливості у плані забезпечення порівняння еталонів та посилення своєї національної інфраструктури якості, фундаментом якої є саме метрологія.

Стан органів з оцінки відповідності є дуже різним. Всі органи, що здійснюють оцінку відповідності вимогам технічних регламентів, є акредитовані НААУ. У деяких українських органів є угоди про співпрацю та/або про визнання з органами інших країн, у т.ч. з ЄС. Втім, залишаються питання доброчесності при видачі сертифікатів окремими органами.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Хоча перші зрушення у законодавстві почали відбуватися з 2010 року з прийняттям законів про ринковий нагляд і про загальну безпечність нехарчової продукції, після Революції Гідності динаміка розроблення і прийняття актів законодавства значно посилилась.

Зобов'язання щодо адаптації **горизонтального (рамкового) законодавства** були імплементовані в Україні у вигляді низки законів та підзаконних актів, ухвалених протягом 2010-2016 рр. Зокрема, це Закони України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 2.12.2010; «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17.05.2001 (із змінами від 22.12.2011 та 15.01.2015); «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2.12.2010; «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15.01.2015; «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5.06.2014; «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» від 19.05.2011. Крім того, з метою приведення інфраструктури у відповідність до європейських вимог в Україні також прийнято Закон України «Про стандартизацію» від 5.06.2014.



Оскільки всі ці акти законодавства розроблялися на основі відповідного законодавства ЄС, вони в цілому відповідають європейським актам. Подекуди через втручання українських юристів у зміст під час розроблення цих актів можуть спостерігатися деякі відхилення чи невідповідності. Існує також потреба у внесенні окремих змін технічного характеру за наслідками правозастосування деяких із зазначених актів. Деякі горизонтальні акти законодавства були попередньо проаналізовані європейськими експертами. Нещодавно до деяких з них були внесені зміни, а внесення змін до решти поки що триває.

Зокрема, несподівано провалений у другому читанні у лютому 2019 р., як раз під час перемовин урядової делегації України у Брюсселі щодо перспектив укладення Угоди АСAA, законопроект № 6235 був терміново замінений аналогічним законопроектом № 10183 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо технічних регламентів та оцінки відповідності. Останній був прийнятий відразу у першому читанні та в цілому 6 червня 2019.

Законопроект № 7123, що передбачав внесення змін до численних законів України з метою приведення їх у відповідність з основоположним принципом добровільного застосування стандартів, передбаченим новим Законом України «Про стандартизацію», був перереєстрований у новому скликанні Парламенту за № 1068 від 29.08.2019 та прийнятий в цілому 20 вересня 2019 р..

Досі існує потреба й у внесенні змін до законодавства про ринковий нагляд, як з метою забезпечення повнішої відповідності законодавству ЄС, так і для вирішення проблем правозастосування в Україні. З цією метою у новому скликанні ВРУ було зареєстровано законопроект № 2172 від 25.09.2019, який передбачає внесення змін до законодавства України у сфері державного ринкового нагляду і контролю нехарчової продукції та загальної безпечності нехарчової продукції. По суті цей законопроект є законопроектом № 10222 попереднього скликання Парламенту, але лише в частині ринкового нагляду і без частини захисту прав споживачів. Відсутність останньої, втім, не є проблемою, оскільки у Мінекономіки розробляється нова редакція закону про захист прав споживачів з метою імплементації зобов'язань України у цій сфері за Угодою про асоціацію з ЄС.

Однак, слід зауважити, що тим часом в ЄС у сфері ринкового нагляду було прийнято новий Регламент 2019/1020 від 20 червня 2019 р. щодо ринкового нагляду та відповідності продукції, яким значно посилюються повноваження органів ринкового нагляду та зміцнюються заходи ринкового нагляду, у тому числі щодо торгівлі у мережі Інтернет. Нові положення наберуть чинності в ЄС 16 липня 2021 р., тому можна констатувати факт того, що ближчим часом перед Україною знову постане завдання внесення змін до законодавства про ринковий нагляд.

**Стан горизонтального законодавства, національної інфраструктури якості та ринкового нагляду дозволяє укласти Угоду АСAA**

Державний ринковий нагляд в Україні протягом 2014-2017 років перебував під мораторієм на перевірки, але починаючи з 2018 року він активно здійснюється. Попри потребу в певній корекції законодавства та практик, можна стверджувати, що в цілому стан національної інфраструктури якості та ринкового нагляду дозволяє укласти Угоду АСAA.

Чотири пріоритетні сектори адаптації **вертикального (галузевого) законодавства** були визначені ще у відповідному Плані дій 2005 року: низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність, виробництво машинобудування та прості посудини, що працюють під тиском.

У 2012 році Кабінет Міністрів України затвердив технічні регламенти низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності. У 2013 р. до них додався технічний регламент машин. У 2015 році були прийняті нові технічні регламенти низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності на основі нових директив ЄС, виданих у 2014 р. У липні 2018 року до трьох технічних регламентів були внесені зміни на основі пропозицій європейських експертів. Таким чином, перші три сектори, у яких може бути укладена Угода АСАА, є низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність і машини.

**Стан вертикального законодавства дозволяє укладання Угоди АСАА у трьох секторах: низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність і машини**

Крім цього, станом на жовтень 2019 року в Україні прийняті технічні регламенти на основі нових директив і регламентів ЄС у таких секторах: прості посудини під тиском; пересувне обладнання під тиском; прилади, що працюють на газоподібному паливі; ліфти; іграшки; неавтоматичні зважувальні прилади; засоби вимірювань; обладнання для роботи у потенційно вибухонебезпеч-

них середовищах; засоби індивідуального захисту, канатні дороги; вибухові матеріали промислового призначення; обладнання, що працює під тиском; вимоги щодо енергоефективності (екодизайну) та маркування енергоспоживання більшості видів побутових приладів та іншого електричного приладдя, щодо яких такі вимоги існують на рівні ЄС. Це означає, що також і щодо цих технічних регламентів можна запускати процес оцінки їх відповідності європейським директивам і регламентам в процесі підготовки до Угоди АСАА у цих секторах.

У 2016 р. Україна та ЄС розпочали **промисловий та регуляторний діалог високого рівня**. В рамках цього діалогу вже відбулося дві зустрічі: у березні 2017 р. в Брюсселі та у березні 2018 р. у Києві. З метою забезпечення діалогу діють щонайменше 5 робочих груп, одна з яких опікується питаннями технічних бар'єрів в торгівлі, що охоплюють систему технічного регулювання та національну інфраструктуру якості.

Разом з тим, варто відзначити парадокс, що з початком застосування Угоди про асоціацію технічна допомога ЄС у розробленні законодавства та підготовці інфраструктури якості та органів ринкового нагляду України лише зменшилась.

## НЕПЕВНА ПЕРСПЕКТИВА УКЛАДАННЯ АСАА

Таким чином, стан розвитку державної політики, інституцій, інфраструктури якості та ринкового нагляду, відповідності горизонтального (рамкового) та вертикального (галузевого) законодавства у низці секторів дозволяє починати процес укладання угоди АСАА.

**Стан виконання Україною свого «домашнього завдання» дозволяє укласти угоду АСАА. Але ЄС не дає сигналів про близькість цієї перспективи**



Незважаючи на це, ЄС не дає сигналів про близькість цієї перспективи - зокрема, у своїх офіційних звітах щодо України. Перший звіт про виконання Угоди про асоціацію (2016 року) не містив жодної згадки про угоду АСАА<sup>44</sup>. У першому звіті про виконання глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (за 2016 рік, опублікований восени 2017 року) було визначено угоду АСАА як довгострокову мету, а започаткований Регуляторний діалог щодо технічних бар'єрів у торгівлі як належний форум технічної співпраці для проведення детальної оцінки української системи щодо відповідності законодавства, його застосування та інституційної спроможності з правилами та стандартами ЄС. При цьому, лише позитивні результати цієї оцінки уможливають початок переговорів щодо угоди АСАА<sup>45</sup>. У другому звіті про виконання Угоди про асоціацію (2017 року) угода АСАА згадана як питання майбутнього (без уточнення, якого)<sup>46</sup>. У другому звіті про виконання глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (за 2017 рік, опублікований восени 2018 року) питання угоди АСАА взагалі не було загадано<sup>47</sup>. У третьому звіті про виконання Угоди про асоціацію (2018 року) угода АСАА згадана як питання майбутнього (без уточнення, якого)<sup>48</sup>.

Незрозуміла також позиція ЄС щодо алгоритму укладання угоди АСАА. Зокрема, чи потрібна для проведення оцінки виконання «домашнього завдання» окрема оціночна місія ЄС, як це запитує український уряд - чи ця оцінка може бути виконаною європейськими експертами у рамках вже існуючого Промислового та регуляторного діалогу Україна-ЄС.

Така невизначеність з боку ЄС не додає впевненості, що угоду АСАА взагалі буде підписано у осяжній перспективі, незважаючи на прогрес із виконанням «домашнього завдання». Це не сприяє впевненості у незворотності реформ та не стимулює подальший розвиток інфраструктури якості та ринкового нагляду.

У той же час, виникає інша проблема, коли Україна, у сподіванні на швидке укладання угоди АСАА, впроваджує вимоги директив і регламентів ЄС одразу, а не поступово. У деяких секторах це призводить до того, що, наприклад, процедури оцінки відповідності або вимоги щодо маркування виявляються надто жорсткими та/або обтяжливими, особливо для імпортерів. Як це не парадоксально, негативного впливу зазнають і виробники з країн ЄС, яким для доступу на український ринок доводиться фактично повторювати в Україні ті ж самі процедури оцінки відповідності, які вони вже пройшли в ЄС, та додатково маркувати свою продукцію українським знаком відповідності. Все це, у свою чергу, може призводити до підвищення цін для споживачів, зменшення асортименту пропонованої на ринку продукції та виникнення монополій окремих імпортерів. Тому в Україні виникає тиск щодо спрощення процедур чи пом'якшення вимог<sup>49</sup>.

<sup>44</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2016) 446 final, Brussels, 9.12.2016.

<sup>45</sup> «Having in mind that due to the relevant reforms, the ACAA is a long-term objective, both Parties have launched in July 2016 the TBT Regulatory Dialogue (as provided by Article 55 of AA) as the appropriate technical cooperation forum for carrying out the detailed assessment of the Ukrainian system in order to verify its compliance (in terms of legislation its enforcement and institutional capacity) with the EU rules and standards. Only positive results of that assessment will allow for a start of negotiations on the ACAA» - Annual report on the implementation of the deep and comprehensive free trade area (DCFTA) between the EU and Ukraine, 1 January 2016 - 31 December 2016, SWD(2017) 364 final, Brussels, 9.11.2017.

<sup>46</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2017) 376 final, Brussels, 14.11.2017.

<sup>47</sup> Annual report on the implementation of the deep and comprehensive free trade area (DCFTA) between the EU and Ukraine, 1 January 2017 - 31 December 2017, SWD(2018) 454 final, Brussels, 31.10.2018.

<sup>48</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2018) 462 final, Brussels, 7.11.2018.

<sup>49</sup> Так, зокрема, на виконання прийнятого 19 березня 2019 р. закону щодо своєчасного доступу пацієнтів до медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель КМУ вніс тимчасові зміни (до 31 березня 2020 р.) до трьох технічних регламентів щодо різних медичних виробів, розроблених на основі відповідних директив ЄС, якими спрощуються процедури оцінки відповідності, - але лише для тих медичних виробів, що закуповуються за допомогою спеціалізованих організацій за рахунок коштів державного бюджету.

Одним з варіантів, що на перший погляд здається дуже простим, є одностороннє визнання Україною європейського знака відповідності СЕ та оцінки відповідності, здійсненої в ЄС. Цей варіант активно підтримується деякими імпортерами з ЄС. Втім, таке визнання: 1) поставило б у заздалегідь невігідне конкурентне становище українських виробників, яким би довелось для доступу на ті ж самі ринки двічі сертифікувати свою продукцію (в Україні та ЄС) на відміну від європейських та інших виробників, яким це достатньо було б зробити лише один раз в ЄС; 2) знищило б більшу частину інфраструктури якості в Україні, яка була би позбавлена сенсу для існування та значної частини доходів, а отже й можливостей для розвитку; 3) фактично знівельувало би зобов'язання України за Угодою про асоціацію у сфері технічних бар'єрів у торгівлі, оскільки одностороннє визнання позбавляє сенсу будь-які реформи у цій сфері, адже тоді достатньо лише визнавати європейську систему – своя система не потрібна, а отже й реформувати нема чого. Тому варіант одностороннього визнання, хоча й виглядає привабливим для деяких стейкхолдерів, навряд чи є прийнятним для України в цілому.

**За відсутності швидкої перспективи укладання угоди АСАА, гармонізовані процедури та вимоги виявляються надто обтяжливими, особливо для імпортерів**

Будь-які спрощення чи пом'якшення, а тим паче відсутність сенсу для реформ, суперечать зобов'язанням за Угодою про асоціацію – але є логічним наслідком відсутності визначеності щодо бодай орієнтовних термінів, скільки ще буде потрібно чекати на угоду АСАА.

Останнім часом з'явилася інформація, що у першому кварталі 2020 р. до України може нарешті приїхати «перед-оціночна місія» з ЄС, метою якої буде саме оцінка виконання «домашнього завдання» та надання пропозицій щодо надсилання офіційної оціночної місії для подальшого просування з Угодою АСАА<sup>50</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Для України

- Прийняти законопроект № 2172 щодо внесення змін до законодавства України у сфері ринкового нагляду;
- Ознайомитися з новим Регламентом ЄС 2019/1020 від 20.06.2019 щодо ринкового нагляду та відповідності продукції та розпочати розроблення відповідних змін до законодавства України;
- Зосередити функції юридичного погодження проектів нормативно-правових актів (у т.ч. технічних регламентів), спрямованих на виконання Угоди про асоціацію та підготовку до угоди АСАА, лише в одній інстанції, укомплектованій спеціалізованим персоналом з належним знанням законодавства та мов ЄС;
- Посилити жорсткість процесу акредитації та нагляду за акредитованими органами, а також процес призначення та моніторингу органів з оцінки відповідності з метою забезпечення належного рівня їх технічної компетентності та запобігання випадків шахрайства та застосування недобросовісних практик;

<sup>50</sup> <https://www.eurointegration.com.ua/news/2019/11/20/7103282/>

- Приділити посилену увагу розбудові спроможності органів державного ринкового нагляду;
- Підвищувати поінформованість суб'єктів господарювання та посилити роль бізнес-асоціацій у підвищенні такої поінформованості.

### **Для ЄС**

- Прояснити алгоритм та перспективу укладання угоди АСАА з Україною;
- У разі політичної готовності ЄС рухатися до укладання угоди АСАА - провести офіційну оцінку стану виконання Україною «домашнього завдання»;
- У разі відсутності близької перспективи укладання АСАА - визначити етапи цього шляху та погодитись із можливістю тимчасового спрощення процедур чи пом'якшення вимог, які є надто жорсткими та/або обтяжливими для суб'єктів господарювання;
- Надати Україні ефективну технічну допомогу для розроблення законодавства та належного функціонування інфраструктури якості та органів ринкового нагляду.

# СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС

**Андрій Бутін**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Імплементация положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – УА) у сфері митної справи відіграє ключову роль у процесі економічної інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС. Результатом цієї імплементації має стати суттєве спрощення митних процедур, зменшення витрат підприємств при здійсненні міжнародних торговельних операцій та поступове зростання обсягів товарообігу України та ЄС.

*Згідно з Угодою, ЄС пропонує Україні визнання авторизованих економічних операторів (АЕО) і приєднання до спільної транзитної системи (NCTS), що суттєво спростить митні процедури*

Зокрема, Угода про асоціацію передбачає:

- впровадження в Україні інституту авторизованих (стара українська назва – «уповноважених») економічних операторів (далі АЕО) та визнання їх з боку ЄС (ст.76,1 (к) та ст.80 (i) УА);
- впровадження в Україні та визнання з боку ЄС єдиного адміністративного документу (ЄАД) та приєднання України до спільної транзитної системи ЄС, які є взаємопов'язаними процесами (ст.76,1 (с) та 76,4 (b) та Додаток XV до УА).

**Впровадження АЕО** допоможе зменшити кількість митних процедур та час проходження митної очистки для надійних компаній, що підвищить конкурентоспроможність українських підприємств на зовнішніх ринках. Однією з важливих переваг має стати взаємне визнання Україною та ЄС компаній із статусом АЕО. Для приватного сектору це, насамперед, економія часових, грошових та організаційних ресурсів, прозорість і передбачуваність процедур, а також покращення потенційних можливостей бізнесу.

**Впровадження в Україні ЄАД** означає запровадження митних декларацій, що відповідатимуть деклараціям ЄС і зможуть використовуватися для будь-якої процедури імпорту чи експорту, а також для процедури спільного транзиту при торгівлі товарами між Україною та сторонами Конвенції про єдиний режим транзиту<sup>51</sup> та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі

<sup>51</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/415/2017-12-05>

товарами від 20 травні 1987 року<sup>52</sup> (далі - Конвенції) незалежно від виду та походження цих товарів.

**Участь України у спільній транзитній системі ЄС** дасть можливість підприємствам використувати єдину митну декларацію та єдину гарантію для переміщення товарів від країни відправлення до країни призначення через усі кордони Договірних сторін Конвенції про процедуру спільного транзиту без затримок. Це створить низку переваг, головними з яких будуть суттєве прискорення та здешевлення руху товарів для всіх учасників (експортерів, перевізників, імпортерів), а також відсутність необхідності декларування експортних товарів на кордоні ЄС (при експорті це буде здійснюватися в Україні).

Імплементація Україною цих та інших положень УА у митній сфері передбачає, серед іншого, автоматизацію певних процедур, запровадження постмитного аудиту, покращення систем ризикорієнтованого контролю, процедури спільного транзиту тощо. Реалізація всіх цих заходів у комплексі дозволить зробити процедури на митниці більш чесними та прозорими, зменшити корупційні ризики, обсяги контрабанди та "сірого імпорту"<sup>53</sup>.

*Виконання положень УА у митній сфері дозволить зменшити корупційні ризики, обсяги контрабанди та «сірого імпорту»*

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

Положення УА у сфері митної співпраці (Додаток XV) зобов'язують Україну:

- імплементувати до українського законодавства найкращі практики митного законодавства ЄС, зокрема Митного кодексу ЄС, та створити передумови для взаємного визнання АЕО, протягом трьох років з дати набрання чинності Угодою;
- імплементувати положення Конвенцій протягом року з дати набрання чинності УА.

**Статус АЕО**, який може отримати підприємство, надає певний перелік пільг та спрощень при проходженні митних процедур. Це найвищий ступінь довіри митниці до підприємства. Для отримання статусу АЕО підприємство має відповідати певним критеріям.

Формально, в Україні інститут АЕО запроваджено Митним кодексом з 2012 року. Але чинні норми не працюють і містять суттєві невідповідності міжнародній практиці. Зокрема, критерії для отримання статусу АЕО та спрощення, які передбачені при отриманні відповідного сертифіката, не відповідають самим видам сертифікатів; неможливе надання сертифікату АЕО окремим суб'єктам (брокерам, експедиторам, перевізникам); непередбачений моніторинг за діяльністю АЕО тощо. Отже, для впровадження в Україні інституту АЕО необхідно прийняти закон, який внесе відповідні зміни до Митного Кодексу України.

Для приєднання України до **єдиної транзитної системи ЄС** та впровадження **єдиного адміністративного документу** необхідно прийняти законодавство щодо впровадження в країні

<sup>52</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/267/oj>, український переклад тексту Конвенції: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987\\_012](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012)

<sup>53</sup> Імпорт товарів за свідомо заниженою митною вартістю або імпорту товарів з використанням існуючих законних підстав для ввезення на територію України з подальшим ухилянням від сплати митних платежів і продажу цього товару у значних обсягах.

окремих типів митних декларацій, аналогічних тим, що використовуються у ЄС для процедури спільного транзиту. Також потрібно розробити та запровадити відповідну інформаційно-телекомунікаційну систему, засновану на європейських технологіях.

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Донедавна у державі була відсутня єдина митна політика. Незважаючи на наявність значного обсягу міжнародних угод, ратифікованих Україною у цій сфері, було відсутнє комплексне, системне бачення першочергових кроків, спрямованих на спрощення процедур торгівлі в Україні.

Положення УА та Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі<sup>54</sup> визначають достатньо чіткі кроки, необхідні для покращення митних процедур. Але реальні дії Уряду та Парламенту тут носили хаотичний та безсистемний характер. Значна кількість неузгоджених між собою актів негативно впливала на їх сприйняття та розуміння тими, хто має їх застосовувати. Проекти змін до чинних нормативно-правових актів досить часто були неузгоджені між собою та дублювали один одного. Це штучно затягувало прийняття важливих та необхідних рішень.

Покращення та певну систему внесло ухвалене 19 червня 2019 року Кабінетом Міністрів України розпорядження № 444, яким було затверджено План заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі. Цей План встановив конкретні заходи, строки та перелік відповідальних за розробку та супроводження проектів законодавчих актів, забезпечення відповідного програмного та комп'ютерного оснащення тощо.

Важливим гальмуючим фактором була відсутність єдиного бачення уряду і парламенту щодо ролі та місця митної служби в системі державних органів. УА не містить вимог щодо самостійності митних органів в Україні, а європейська практика тут не є єдиною. Отже, це приклад того, як інституційне питання, не охоплене УА, напряду впливало на динаміку виконання її положень щодо регуляторного наближення.

Зрештою, у грудні 2018 року уряд прийняв рішення про реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику<sup>55</sup> та створення Державної митної служби України як окремого центрального органу виконавчої влади. У березні 2019 року постановою № 227 Уряд затвердив положення про Державну митну службу України. Конкурс на посаду Голови Митної служби був певний час заблокований декількома судовими позовами, але, зрештою, наприкінці червня 2019 року переможцем конкурсу став Максим Нефьодов, перший заступник Міністра економічного розвитку і торгівлі України (відомий своїми попередніми успіхами у реформуванні сфери публічних закупівель). 2 жовтня 2019 року Урядом було затверджено структуру територіальних органів митної служби.<sup>56</sup> На сьогоднішній день, процес організаційного становлення нової української митниці ще триває.

**На сьогодні триває процес становлення нової Митної служби як окремого державного органу. Це питання не охоплено Угодою про асоціацію, але напряду впливає на її виконання**

<sup>54</sup> Україна приєдналась до неї у 2015 році, [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981\\_053](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053)

<sup>55</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 року № 1101 «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику».

<sup>56</sup> Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2019 р. № 858 "Про утворення територіальних органів Державної митної служби" <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-m858021019mitnoyi-sluzhbi>

# АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

У цілому спрощення процедур торгівлі позитивно вплине на всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, адже здешевлення процедур впливає на увесь ланцюг поставки, починаючи від продавця і закінчуючи покупцем. За інформацією Міністерства економічного розвитку та торгівлі, у 2017 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 14 тисяч компаній.<sup>57</sup> Можна очікувати, що порівняно більшу користь від загального спрощення та здешевлення процедур переміщення товару через кордон (зокрема, від впровадження єдиного адміністративного документу та приєднання до спільної транзитної системи ЄС) отримає саме малий бізнес, адже його витрати (зважаючи на розмір) відносно більші.

**Малий та середній бізнес найбільше виграє від приєднання до спільної транзитної системи ЄС, і у перспективі зможе скористатися статусом АЕО**

Відвпровадження АЕО навпаки – більшої вигоди мають отримати відносно великі та сталі компанії, які зможуть задовольнити критерії для отримання статусу АЕО та, відповідно, отримати переваги, передбачені цим статусом. Водночас, у перспективі, статусом АЕО зможуть, також, скористатися й середні і малі підприємства, які здійснюють регулярні однорідні зовнішньоторговельні операції.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Для впровадження інституту АЕО, у 2016 році Уряд подав до Парламенту України законопроект № 4777<sup>58</sup>, підготовлений за участю профільних неурядових організацій та експертів. Його було широко презентовано громадськості на різноманітних публічних заходах. Водночас, у Парламенті він був розкритикований і у березні 2018 року повернутий ініціатору внесення на доопрацювання. Найімовірніше, причиною його повернення була суперечливість критеріїв для надання статусу АЕО, що викликало спротив окремих гравців, які лобіюють інтереси потенційних «отримувачів» такого статусу.

Для приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС ще в кінці грудня 2016 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України законопроект № 5627<sup>59</sup>. Після 18 місяців знаходження у Парламенті, у травні 2018 року, він був відхилений депутатами (не набрав потрібної кількості голосів) із незрозумілих причин.

Ще до офіційного повернення законопроектів № 4777 до Уряду та відхилення законопроектів №5627, у грудні 2017 року у Верховній Раді був зареєстрований новий урядовий проект закону №7473 щодо внесення змін до Митного кодексу<sup>60</sup>. Цей законопроект був спрямований одночасно на імплементацію інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) та на спрощення транзитних процедур в Україні. Фактично, він замінив собою законопроекти № 4777 та окремі положення законопроектів №5627. 28 лютого 2019 року законопроект №7473 було прийнято у першому читанні.

<sup>57</sup> <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukraina-serezno-rasshirila-assortiment-svoih-tovarov-v-es-1117702.html>

<sup>58</sup> Проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей» від 03.06.2016 реєстр. номер 4777 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59320](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59320)

<sup>59</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60887](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60887)

<sup>60</sup> Проект Закону №7473 «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 29.12.2017 р.: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63291](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63291)



Порівняно з попередніми законопроектами, зміст більшості норм у законопроекті №7473 фактично не змінився. Із нововведень щодо АЕО привертає увагу зміна термінології: «уповноважений» на «авторизований» оператор, що не змінило суті, але наблизило до європейського аналогу. Водночас, перехідні положення нового законопроекту скоротили можливу максимальну кількість виданих сертифікатів АЕО протягом перших трьох років його дії (у попередньому законопроекті такі обмеження були відсутні). Також запропоновано протягом трьох років з дня набрання чинності Закону розглядати заявки на видачу сертифіката «на спрощення митних процедур» виключно від підприємств, що є одночасно виробниками та експортерами або імпортерами продукції (це також було відсутнє у попередньому законопроекті). Крім цього, у порівнянні з попереднім проектом зменшили кількість спеціальних спрощень для власника сертифікату про надійність і безпеку.

Після виборів, у новому скликанні Верховної Ради доопрацьований після першого читання законопроект №7473 був перереєстрований під №1048. 2 жовтня 2019 року закон «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» був нарешті ухвалений.

Що стосується приєднання України до єдиної транзитної системи, то з огляду на складнощі з ухваленням відповідних законопроектів, окремі точкові зміни для імплементації в Україні ЄАД були внесені у зовсім інший законопроект, який стосувався покращення функціонування механізму «єдиного вікна» на митниці і був ухвалений Верховною Радою України 6 вересня 2018 року<sup>61</sup>. Ці зміни<sup>62</sup> дозволяють до набрання чинності для України Конвенцією про єдиний режим транзиту використовувати митні декларації, які відповідають цій Конвенції. Водночас, залишається питання щодо практичного впровадження відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи і фактичної можливості використання зазначених видів митних декларацій.

4 лютого 2019 року до Верховної Ради України було подано урядовий законопроект № 9532 «Про режим спільного транзиту». Метою законопроекту прямо визначено імплементацію до національного законодавства України положень Конвенції про процедуру спільного транзиту і Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Фактично, законопроект запропонував запровадити в Україні окремий режим спільного транзиту, який буде паралельно діяти з іншим митним режимом «транзит», передбаченим Митним кодексом України. Вже 25 квітня 2019 року цей законопроект було прийнято у першому читанні.

***У 2019 році Україна нарешті прийняла закони про АЕО, ЄАД та NCTS. Тепер потрібно імплементувати нове законодавство, що відкриє шлях до взаємного визнання АЕО та приєднання до NCTS.***

Після виборів і зміни складу Верховної Ради, доопрацьований після першого читання законопроект №9532 був перереєстрований під №1082. 12 вересня 2019 року Парламент нарешті ухвалив Закон України «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи»<sup>63</sup>, спрямований на імплементацію до національного законодавства України положень Конвенції про процедуру спільного транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами.

<sup>61</sup> Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» № 2530 від 06.09.2018, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-19>

<sup>62</sup> Новий п. 73 прикінцевих та перехідних положень Митного Кодексу України, включений пунктом 40 закону №2530.

<sup>63</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-20>



Таким чином, у 2019 році Україна нарешті виконала свої зобов'язання з наближення законодавства у митній сфері, ухваливши закони про АЕО, запровадження ЄАД та приєднання до NCTS. Тепер потрібно створити масив підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для повноцінної реалізації процедури спільного транзиту та функціонування АЕО з його визнанням країнами ЄС. Також потрібно розробити та запровадити відповідну інформаційно-телекомунікаційну систему, засновану на європейських технологіях, яку буде необхідно використовувати протягом щонайменше одного року в межах території України. Лише після цього Україна зможе отримати офіційне запрошення для приєднання до Конвенції про єдиний режим транзиту<sup>64</sup>.

Для реформи української митниці та ефективної боротьби з контрабандою та «сірим імпортом» важливим є розвиток співпраці з митницями країн-членів ЄС щодо обміну інформацією. Цей обмін відбувається на основі двосторонніх договорів між країнами, адже система NCTS не покриває всього обсягу товарообігу між країнами-учасницями: паралельно можуть існувати інші системи поставок (транзиту), які не охоплюються NCTS; крім того, поставки з сусідніх з Україною країн теж не будуть покриватися системою NCTS. Наразі в Україні лише декілька чинних двосторонніх угод про обмін митною інформацією.

**Ефективність роботи нової української митниці буде залежати у т.ч. від ефективності співпраці та обміну інформацією з митними службами країн ЄС**

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Для України:**

1. Ухвалити підзаконні нормативно-правові акти для імплементації нового законодавства про інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) та спрощення транзитних процедур в Україні.
2. Запропонувати сусіднім країнам-членам ЄС укласти двосторонні угоди про обмін митною інформацією.
3. Систематизувати зусилля, спрямовані на імплементацію УА у митній сфері та спрощення процедур торгівлі. При цьому слід поєднувати ці зусилля з інститутами громадянського суспільства, зокрема бізнес-асоціаціями, які можуть реально допомогти у впровадженні змін.
4. Забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю нового окремого державного органу – Державної митної служби.

### **Для ЄС:**

1. Сприяти становленню нової Державної митної служби України, зокрема через реалізацію проєктів технічної допомоги, спрямованих на оснащення митниць, підвищення кваліфікації персоналу та здійснення громадського контролю за діяльністю митниці.
2. Сприяти укладенню двосторонніх угод про обмін митною інформацією між Україною та сусідніми країнами-членами ЄС.
3. Приєднати Україну до єдиної транзитної системи ЄС та визнати українських авторизованих економічних операторів (АЕО), у разі належної імплементації нового законодавства України.

<sup>64</sup> Законодавча імплементація положень Конвенції не означає автоматичного приєднання до неї. Приєднання до Конвенції відбувається лише на запрошення Спільного комітету Конвенції. Офіційний перелік вимог, які повинна виконати країна-кандидат для отримання запрошення, Конвенцією не встановлений. Проте, на практиці таке запрошення надається в тому випадку, якщо країна доведе свою спроможність виконувати умови Конвенції, протягом року використовуючи спільну транзитну процедуру в односторонньому порядку. Після отримання такого запрошення, Україна має здійснити ратифікацію Конвенції шляхом прийняття відповідного закону. Детальніше див. «Стан та перспективи приєднання України до Конвенції про спільну транзитну процедуру, як це передбачено зобов'язаннями, що містяться в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС» Українського центру європейської політики та Ернст енд Янг: <https://bit.ly/36yRgrY>

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

**Віталій Кравчук**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Додаток XVII до Угоди про асоціацію (УА) передбачає можливість надання повноцінного режиму внутрішнього ринку для торгівлі фінансовими послугами. Такий режим передбачає однакові умови роботи українських компаній та компаній країн-членів ЄС на ринку ЄС та України; повну свободу надання послуг українськими компаніями на ринку ЄС та навпаки. Для фінансових установ це повинно було б означати поширення режиму «паспорту», відповідно до якого банки, страхові компанії та інші фінансові установи під наглядом регулятора однієї з країн ЄС можуть працювати по всьому ЄС, на Україну. Тобто українські компанії змогли б працювати у всіх країнах ЄС і навпаки.

Додаток XVII до УА передбачає, що режим внутрішнього ринку надається після того, як на прохання України ЄС проведе комплексну оцінку стану регулювання у галузі і прийде до висновку, що визначені УА передумови були виконані.

До надання режиму внутрішнього ринку правила торгівлі послугами між Україною та ЄС не надто відрізняються від правил торгівлі послугами з третіми країнами: торгівля є вільною за певними винятками, передбаченими Додатком XVI до УА. Ці винятки не суттєво відрізняються від аналогічних винятків, передбачених угодою ГАТС в рамках СОТ.

Проте у звіті про впровадження ПВЗВТ з Україною за 2016 рік<sup>65</sup>, підготованому Єврокомісією, зазначено, що Україна не зможе повністю впровадити законодавство ЄС в сфері фінансових послуг. Це обґрунтовано тим, що ЄС поступово переходить до більш централізованого нагляду за банками та іншими постачальниками фінансових послуг. Новостворені регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Отже, через різку зміну підходу до регулювання фінансових послуг в ЄС передбачена в УА

**Угода передбачає перспективу внутрішнього ринку фінансових послуг, але через зміну регулювання у ЄС ця перспектива стала непевною**

<sup>65</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0364> ст. 44

перспектива надання режиму внутрішнього ринку для України стала непевною. Втім у подальших звітах про впровадження ПВЗВТ з Україною (за 2017 та 2018 роки) перспектива отримання режиму внутрішнього ринку визнається, а регуляторні труднощі вже не згадуються.<sup>66</sup>

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

Для отримання режиму внутрішнього ринку необхідно наблизити законодавство України до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг та забезпечити належну спроможність наглядових органів та механізмів нагляду. Перелік правових актів ЄС в сфері фінансових послуг, що Україна зобов'язалась впровадити в своє законодавство, визначено в Додатку XVII-2 до УА. Обсяг зобов'язань є значним: Україна зобов'язалась впровадити основні акти законодавства ЄС, що регулюють роботу банків, страхових компаній, операторів ринку капіталу; обіг цінних паперів, проведення платежів, запобігання відмиванню грошей та вільний рух капіталу.

Як наслідок реформи регулювання фінансового сектора у ЄС значну частину законодавчих актів ЄС, згаданих в УА, було скасовано та замінено новими (часто із збільшенням регуляторного навантаження на учасників ринку). У такому випадку ст. 3 Додатку XVII до УА передбачає консультації між ЄС та Україною щодо оновлення цього додатку. Україна та ЄС обговорюють оновлення Додатку XVII до УА, але офіційного рішення поки що не прийнято. Втім Україна в плани заходів з виконання УА включила вже нові акти ЄС, прийняті на заміну скасованих.

**Хоча офіційно зобов'язань за Угодою не було переглянуто, українські плани виконання вже включають нові акти ЄС**

В сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС впроваджують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду<sup>67</sup>. ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків (Базель I). Проте ЄС вже ввів найновіші стандарти банківського регулювання (так звані Базель III), прийняті у відповідь на Велику фінансову кризу 2007-2009 років, тоді як в Україні їх впровадження триває.

Регулювання роботи страхових компаній України визначається Законом про страхування, що був прийнятий в 2001 році. На час прийняття Закону регулювання страхових компаній не надто суттєво відрізнялось від правил ЄС. Втім страхові компанії ЄС з 2016 року працюють за новими правилами (визначеними директивою 2009/138/ЄС, відомою як Solvency II). Зокрема було скасовано перелік припустимих активів для інвестування, встановлено нові вимоги до капіталу, вимоги щодо управління ризиками страхових компаній, збільшено прозорість нагляду за страховими компаніями. Ці зміни в законодавство України ще не внесені.

Законодавство ЄС в сфері ринків капіталу відповідає вищому розвитку ринків капіталу в економіках країн-членів порівняно з Україною і також було суттєво оновлено в останні роки. Найсуттєвіші зміни містить директива та регламент MiFID II/MiFIR щодо ринків фінансових інструментів. Вони підвищили вимоги до захисту роздрібних клієнтів, розширила вимоги до прозорості учасників ринку зокрема щодо оприлюднення даних про позабіржові операції, оновили вимоги до регульованих ринків.

<sup>66</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2019:370:FIN> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=SWD:2018:454:FIN>

<sup>67</sup> Об'єднує центробанки та регулятори банків 28 (переважно розвинутих) країн та територій детальніше див. <https://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=3%7C14>

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Після підписання УА регулятори фінансових ринків та Верховна Рада почали виконувати зобов'язання України щодо наближення внутрішнього законодавства до законодавства ЄС в сфері фінансових послуг. Зокрема було впроваджено частину законодавства ЄС щодо банківського нагляду та захисту споживачів. Це відбувалось в рамках Комплексної програми розвитку фінансового сектору до 2020 року, прийнятої у 2015 році. Проте плани реформування фінансового сектору були досить амбітними і основна частина роботи залишається попереду.

У вересні 2019 року Верховна Рада прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг.<sup>68</sup> Він покладає з 1 липня 2020 року обов'язки з регулювання фінансових послуг на Національний банк (НБУ) та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Нацкомфінпослуг<sup>69</sup>, що раніше відповідала за регулювання небанківських фінансових послуг (окрім ринків капіталу), припинить свою роботу. Консолідація регулювання фінансових послуг спростить впровадження зобов'язань в рамках УА.

Зараз триває підготовка Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2025 року, її прийняття заплановане до кінця 2019 року. Концепція стратегії передбачає впровадження решти основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку<sup>70</sup>.

## АНАЛІЗ РИНКУ

Роль фінансового сектору в економіці України впала під час кризи 2014-2015 років через закриття більше половини банків та скорочення кількості фінансових установ. Відповідно частка фінансових послуг у валовій доданій вартості (ВДВ) зменшилась з 5,2% у 2013 році до 3,3% у 2018 році. У 2018 році ВДВ фінансових послуг України становив 99 млрд. грн. або 3,1 млрд. євро – що можна порівнювати із ВДВ фінансових послуг трьох балтійських країн (2,7 млрд. євро). Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ є порівняно невеликими. Фінансові послуги переважно не обкладаються ПДВ, а надходження від оподаткування прибутків стримуються збитками, накопиченими під час кризи.

Банки та страхові компанії – це найбільші складові фінансового сектору в Україні. У 2017 році комерційні банки та НБУ формували 52,5% доданої вартості фінансового сектору, страхові компанії 28,5%, а решта фінансових установ та учасників ринків капіталу лише 19%<sup>71</sup>.

**У банківському секторі України домінуючу роль займають державні банки, серед приватних банків переважають банки з країн ЄС**

Зараз у банківському секторі України домінуючу роль (на серпень 2019 року 55% чистих активів банківського сектора) займають банки у державній власності – Приватбанк, Ощадбанк,

<sup>68</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/go/79-20>

<sup>69</sup> Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

<sup>70</sup> <https://bank.gov.ua/about/refactoring/develop-strategy>

<sup>71</sup> Сума 99% через округлення.

Укрексімбанк та Укргазбанк. Серед недержавних банків більшу частку ринку займають банки з країн ЄС. Лише один банк з українськими приватними власниками входить до десятки найбільших за чистими активами (зараз перебуває на сьомому місці). Російські банки зменшують свою присутність на українському ринку і оголосили про наміри продати свої українські дочки.

**Приватбанк** до кінця 2016 року був найбільшим приватним банком України і належав Ігорю Коломойському та Геннадію Боголюбову. Як стверджує НБУ<sup>72</sup>, Приватбанк використовував кошти, залучені від вкладників переважно для того, щоб видавати кредити пов'язаним компаніям, що належать до Групи «Приват» Ігоря Коломойського. Під ці кредити часто надавалась переоцінена, неліквідна або взагалі неіснуюча застава.

Після того як переговори НБУ, Міністерства фінансів та власників Приватбанку про оздоровлення фінансового стану банку зайшли в глухий кут, власники Приватбанку звернулись до держави з проханням націоналізувати банк<sup>73</sup>. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб 18 грудня 2016 року визнав Приватбанк неплатоспроможним і 21 грудня 2016 року продав банк державі за одну гривню<sup>74</sup>. Колишні власники пообіцяли до 1 липня 2017 року провести реструктуризацію кредитів, наданих банком, але так і не зробили цього<sup>75</sup>. Загалом, щоб захистити інтереси 20 мільйонів вкладників та зберегти фінансову стабільність у цілому, держава у 2016 - 2017 роках витратила понад 155 млрд. грн. (приблизно 5 млрд. євро, або 5% ВВП України) на покриття збитків банку.

Станом на жовтень 2019 року триває розгляд позовів НБУ та вже державного Приватбанку до колишніх власників банку в судах України, Швейцарії, Англії та США для відшкодування понесених державою витрат<sup>76</sup>. Водночас колишні власники банку отримали кілька рішень українських судів, що визнають незаконними окремі аспекти націоналізації Приватбанку. Ці рішення були оскаржені Приватбанком і відповідно не набули чинності.

Серед найбільших страхових компаній в Україні теж кілька «дочок» страхових компаній з країн ЄС (UNIQA, PZU), але частка ринку страхових компаній з українськими власниками є вищою порівняно із банківським сектором. Інші фінансові установи є переважно українськими.

Станом на сьогодні, відповідно до Додатку XVI до УА, українські банки та страхові компанії можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, проте не можуть надавати послуги у транскордонному режимі, за певними винятками (страхування морських та авіаційних перевезень, товарів у транзиті). Відкриття дочірніх компаній та філій потребує проходження пруденційної перевірки материнської компанії (за однаковою процедурою із іншими інвесторами). На сьогодні

**Українські банки та страхові компанії вже можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, але не роблять цього через економічні причини. Відповідно, і ефект відкриття ринку фінансових послуг ЄС для України буде обмеженим**

<sup>72</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=62483489>

<sup>73</sup> <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/UBOs%20Letter%20UKR.jpg>

<sup>74</sup> <http://www.fg.gov.ua/not-paying/banks-sold-to-state/188-pat-kb-pryvatbank>

<sup>75</sup> <https://www.minfin.gov.ua/news/view/povidomlennia-ministerstva-finansiv-shchodo-statusu-restrukturyzatsii-kredytnoho-portfelii-pryvatbanku-kolyshnimy-vlasnykamy?category=novini-ta-media>

<sup>76</sup> [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=71475865&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=71475865&cat_id=55838) , [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=60908601&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=60908601&cat_id=55838)

лише український Приватбанк володіє 47% AS Privatbank в Латвії та має філію на Кіпрі. У 2017 році було оголошено про плани продажу латвійської дочки Приватбанку, проте до цього часу покупців не було знайдено. Інші українські банки філій та дочірніх компаній в ЄС не мають.

У разі розширення доступу України до ринку фінансових послуг ЄС початковий ефект може бути обмеженим, зважаючи на те, що українські фінансові компанії поки що не надто активно користувались наявними варіантами виходу на ринок ЄС. Бар'єри для виходу на ринок країн ЄС для постачальників класичних банківських та страхових послуг також різко не зміняться: домінування на ринку країн ЄС крупних гравців, висока вартість нерухомості та робочої сили, дорога вартість капіталу. Втім в перспективі відносно дешева та професійна робоча сила може стати конкурентною перевагою для виходу стартапів у сфері фінансових технологій на ринок ЄС. Також українські банки можуть поборотись за обслуговування дочок українських бізнес-груп за кордоном та обслуговування українських мігрантів.

**Банки та страхові компанії ЄС вже мають суттєву присутність на ринку України і без особливих проблем виходять на український ринок**

Розширений доступ компаній ЄС на український ринок фінансових послуг також ймовірно матиме обмежені наслідки. Банки та страхові компанії ЄС вже мають суттєву присутність на ринку України і без особливих проблем виходили на український ринок. Підприємства фінансового сектору з українськими власниками також тривалий час конкурують з іноземними учасниками ринку. Втім зниження бар'єрів для входу нових гравців може збільшити конкуренцію на ринку та зменшити частку найбільших учасників.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Серед регуляторів фінансових послуг НБУ має порівняно більшу свободу дій щодо регулювання роботи банків. Відповідно значна частка норм ЄС в банківській сфері може бути впроваджена рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад НБУ в 2015 році зобов'язав<sup>77</sup> банки формувати буфери капіталу з 2020 року, а в 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR)<sup>78</sup>. Набуття чинності новим Законом про валюту та валютні операції в лютому 2019 року дозволило НБУ почати впроваджувати зобов'язання УА по лібералізації руху капіталу. Загалом впровадження УА в банківському секторі відбувається відповідно до графіку.

Впровадження норм ЄС для страхового ринку вимагає змін до профільного Закону<sup>79</sup>, оскільки основні вимоги до платоспроможності страхових компаній визначені на законодавчому рівні. Законопроект № 1797-1<sup>80</sup>, що впроваджує положення директиви Solvency II щодо платоспроможності страхових компаній, було прийнято в першому читанні в 2016 році, але новообрана Верховна Рада зняла його з розгляду.

В сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни<sup>81</sup> до профільного Закону про цінні папери та фондовий ринок<sup>82</sup> та ряду інших законів на впровадження частини зобов'язань Укра-

<sup>77</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15>

<sup>78</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18>

<sup>79</sup> Закон про страхування № 85/96-ВР від 07.03.1996 <http://zakon.rada.gov.ua/go/85/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>80</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904)

<sup>81</sup> Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів 2210-VIII від 16.11.2017, <http://zakon.rada.gov.ua/go/2210-19>

<sup>82</sup> Закон №3480-IV від 23.02.2006 <http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15>



**В останні роки є відчутний поступ по впровадженню норм ЄС, хоча парламент повільно розглядає необхідні законопроекти**

жовтні 2019 року до Верховної Ради нового скликання було подано законопроект 2284<sup>85</sup>, що в значній мірі повторює положення законопроекту № 7055 і впроваджує ті ж норми законодавства ЄС.

Загалом в останні роки в сфері фінансових послуг відбувся відчутний поступ по впровадженню норм ЄС, хоча він стримується повільним розглядом Верховною Радою відповідних законопроектів. Також відсутність рішення Верховної Ради про проведення чи відмову від проведення перерозподілу повноважень регуляторів фінансових послуг (що не є частиною зобов'язань в рамках УА) стримувало розвиток інституційної спроможності регуляторів по впровадженню УА.

Втім, передбачена УА перспектива досягнення режиму внутрішнього ринку залишається неясною з огляду на те, що чинне законодавство ЄС не передбачає роботу Європейських наглядових органів - регуляторів фінансових послуг поза межами ЄС.

**Мета імплементації Угоди стає неясною через те, що нове законодавство ЄС докорінно змінило регулювання ринку фінансових послуг**

## РЕКОМЕНДАЦІЯ

**Україні та ЄС слід прояснити перспективи майбутньої інтеграції ринків фінансових послуг. Фактично, слід обрати один із трьох можливих варіантів:**

1. Створити для України **рішення, аналогічне до країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)**, для яких ЄС виробив механізм<sup>86</sup> впровадження законодавства ЄС в рамках Європейського економічного простору. Формально функції Європейських наглядових органів було покладено на Наглядовий орган ЄАВТ, а самі регулятори залучаються до перевірок та готують проекти рішень Наглядового органу;
2. Пошук **компромісного рішення**, що би збільшило інтеграцію ринків фінансових послуг і зменшило регуляторне навантаження, пов'язане з повним впровадженням законодавства ЄС. Наприклад, Україна може впровадити всі норми ЄС окрім найскладніших для виконання учасниками ринку в обмін на спрощений порядок виходу українських компаній на ринок ЄС.
3. Зрештою, можна **відмовитися від мети досягнення єдиного ринку фінансових послуг**. В такому випадку впровадження норм права ЄС у цій сфері стає необов'язковим для України, а отже слід буде приділяти більше уваги можливому збільшенню навантаження на учасників ринку і проявляти більшу гнучкість у впровадженні норм ЄС (які просто стають необов'язковими джерелами кращих практик регулювання).

<sup>83</sup> <https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyuvannya-otsnyuvatchv/>

<sup>84</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62443](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62443)

<sup>85</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=67117](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67117)

<sup>86</sup> <http://www.efta.int/EEA/news/EEA-adaptations-EU-financial-supervisory-system-128596>

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

**Володимир Ночвай, Лілія Олексюк, Оксана Приходько**

## ЄДИНИЙ ЦИФРОВИЙ РИНОК І УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

Цифровізація економіки визначатиме конкурентні позиції держав у наступні роки, оскільки цифрова революція відбувається швидшими темпами, ніж колись індустріальні революції. Розуміючи це, ЄС у 2015 році розпочав реалізацію Стратегії створення єдиного цифрового ринку ЄС (далі - ЄЦР)<sup>87</sup>.

У Спільній декларації саміту Східного партнерства (далі - СхП) у листопаді 2017 року учасники саміту погодились співпрацювати у сфері гармонізації цифрових ринків, щоб поширити вигоди ЄЦР ЄС для країн-партнерів<sup>88</sup>. Відповідний пріоритет (№7) зазначений серед 20 очікуваних досягнень СхП до 2020 року<sup>89</sup>.

У структурі Угоди про асоціацію (далі - УА) тематика цифрового ринку представлена наступним чином:

- Підрозділ 3 Частини 5 Глави 6 Розділу IV - лібералізація торгівлі комп'ютерними послугами;
- Підрозділ 5 Частини 5 Глави 6 Розділу IV та Додаток XVII - інтеграція України до внутрішнього ринку телекомунікаційних послуг ЄС;
- Частина 6 Глави 6 Розділу IV - співпраця у розвитку електронної торгівлі;
- Глава 14 Розділу V - співпраця у сфері інформаційного суспільства (доступу до інформаційно-комунікаційних технологій);
- Глава 15 Розділу V та Додаток XXXVII - наближення політики з питань аудіовізуальної галузі.

У секторі телекомунікаційних послуг УА передбачає перспективу взаємного надання режиму внутрішнього ринку. Відповідно до ст.4(3) Додатку XVII до УА, такий режим означає, що у цьому секторі не повинно бути жодних обмежень свободи надання послуг українською юридичною особою на території ЄС і навпаки. Такий режим може бути отриманий за умови позитивної оцінки ЄС виконання Україною свого «домашнього завдання» щодо нормативно-правового наближення до права ЄС.

<sup>87</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0192>

<sup>88</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>

<sup>89</sup> [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/dLJ9RdBalFgQqx34IglPlwagsNlujB6cjzDeeiRR0RdQ/mtime:1497363650/sites/eeas/files/swd\\_2017\\_300\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v5\\_p1\\_940530.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/dLJ9RdBalFgQqx34IglPlwagsNlujB6cjzDeeiRR0RdQ/mtime:1497363650/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf)



Таким чином, інтеграція України до ЄЦР ЄС є логічним завданням, що витікає із положень УА і пріоритетів СхП. ЄЦР для України фактично означатиме доступ до онлайн-ринків та е-послуг країн ЄС, спрощення правових та адміністративних бар'єрів, приєднання до єдиних правил для вільного транскордонного поширення онлайн-послуг та контенту, онлайн-платежів, спрощених процедур цифрових контрактів, ліцензування, оподаткування та оформлення авторських прав. Наслідком інтеграції до ЄЦР будуть зростання інвестицій, торгівлі та зайнятості.

**Інтеграція України до ЄЦР відповідає положенням УА і пріоритетам СхП. У секторі телекомунікаційних послуг УА передбачає перспективу режиму внутрішнього ринку**

## «ДОМАШНЄ ЗАВДАННЯ» УКРАЇНИ

При укладанні УА, зобов'язання України щодо поступового приведення своїх чинних законів та майбутнього законодавства у секторі телекомунікацій у відповідність до acquis ЄС були зазначені у Додатку XVII. Втім, вже після того, як була підписана УА, ЄС почав радикально переглядати своє законодавство у цій сфері, у рамках створення ЄЦР.

Стратегія створення ЄЦР передбачає<sup>90</sup>:

- Усунення бар'єрів для транскордонної торгівлі товарами та послугами через інтернет (спрощення контрактних зобов'язань, е-комерція, реформа копірайту, уникнення невинного геоблокування, захист прав споживачів, уніфікація оподаткування, перегляд правил надання кабельного та супутникового зв'язку та доставки поштових замовлень);
- Гармонізацію регулювання цифрових мереж та послуг у країнах-членах ЄС (перегляд законодавства в сфері розповсюдження контенту, телекомунікацій, аудіо-візуальних послуг, захисту персональних даних, розвитку державно-приватного партнерства в сфері кібербезпеки, забезпечення загальнодоступності інформаційно-комунікаційних технологій);
- Максимальне використання потенціалу зростання цифрової економіки ЄС (інвестиції до інфраструктури та технологій, таких як хмарні обчислення та великі дані; дослідження та інновації, спрямовані на підвищення конкурентоспроможності промисловості, покращення державних послуг; розвиток цифрових навичок громадян).

Загалом, станом на лютий 2019 року у рамках реалізації Стратегії Європейська Комісія запропонувала 30 законодавчих пропозицій, 28 з яких були схвалені Радою ЄС та Європарламентом<sup>91</sup>.

**З огляду на значні зміни законодавства ЄС, існує потреба оновити положення УА, що визначають обсяг «домашнього завдання» України у сфері ЄЦР**

До спільних завдань України і ЄС належить досягнення цілей СхП до 2020 року. У частині гармонізації з ЄЦР ці цілі частково дублюють, доповнюють та уточнюють положення УА, а також є додатковими до неї. Вони переважно стосуються Глави 14 Розділу V УА («Інформаційне суспільство»), але також і окремих статей УА щодо телекомунікаційних послуг, охорони баз даних,

<sup>90</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0192>

<sup>91</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/creating-digital-single-market-european-commission-actions-2015>

трансграничного надання електронних комунікаційних послуг, нормативно-правових аспектів електронної торгівлі<sup>92</sup>.

## ЦИФРОВИЙ РИНОК УКРАЇНИ

У 2018 році ринок телекомунікацій України зріс на 10 % - до 66,5 млрд. грн. (більше 2 млрд. євро, тобто менше 1% ринку ЄС). Найважливішими учасниками ринку телекомунікацій є оператори мобільного, супутникового, кабельного зв'язку та провайдери інтернет-послуг. Найбільший сегмент ринку за доходами в Україні - ринок мобільного зв'язку. «Велика четвірка» українських крупних операторів мобільного та фіксованого зв'язку («Київстар», «Водафон Україна», Лайфселл, Укртелеком) позитивно оцінюють потенційні наслідки інтеграції до ЄЦР та взаємного надання режиму внутрішнього ринку в секторі телекомунікаційних послуг<sup>93</sup>. Разом з тим, менші учасники - велика кількість невеликих компаній-провайдерів - виступають проти посилення регулювання ринку державою<sup>94</sup>.

За даними Ecommercfoundation<sup>95</sup>, в 2018-м в порівнянні з минулим роком ринок електронної комерції в Україні виріс на 22% - до 70 млрд грн. За темпами зростання він залишається другим в Європі. За різними даними, від чверті до третини українців регулярно здійснюють покупки онлайн, оплачуючи замовлення картою на сайті. Набули поширення е-купівлі на міжнародних і українських е-майданчиках (e-Bay, Taobao, Amazon, Розетка тощо). З ними виникла і низка проблемних питань, що потребують вирішення на законодавчому рівні - особливо у сфері захисту прав споживачів та захисту їх персональних даних від незаконного використання з метою поширення рекламної продукції, маркетингу і продажу даних.

**Крупні оператори мобільного зв'язку позитивно оцінюють потенційні наслідки інтеграції до ЄЦР, у той час як невеликі інтернет-провайдери виступають проти посилення регулювання ринку державою**

Сьогодні продукція сектору ІТ формує близько 4,5 % ВВП країни. За цим показником, а також за обсягом експорту галузь поступається лише агропромислому сектору та металургії<sup>96</sup>. Вітчизняна галузь інформаційних технологій є орієнтованою на експорт: 80-90% ІТ-послуг створюється для закордонних ринків. Основними замовниками комп'ютерних та інформаційних послуг в ІТ-компаніях України традиційно є США та країни ЄС<sup>97</sup>.

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

На початку 2018 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020<sup>98</sup> та затвердив план заходів з її реалізації. Затвердженню документу передувала кропітка робота Мінекономрозвитку з розробки базового документу

<sup>92</sup> [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web\\_ua\\_AAЕap-deliverables\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web_ua_AAЕap-deliverables_civic_synergy_ua_2018.pdf) - стор. 6, 13-14.

<sup>93</sup> Результати опитування стейкхолдерів, проведеного в квітні 2019 року МНУО "Європейська Медіа Платформа" (<http://www.eump.org>)

<sup>94</sup> Відкрите звернення Інтернет Асоціації України до української влади щодо загрози знищення ринку послуг доступу до інтернету, від 04.11.2019: <https://inau.ua/document/vidkryte-zvernennya-vid-04112019-do-ukrayinskoyi-vlady-shchodo-zagrozy-znyshchennya-rynku>

<sup>95</sup> <https://www.ecommercfoundation.org/free-reports>

<sup>96</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/sekto-it-mozhe-stati-dodatkovim-lokomotivom-ekonomichnogo-zrostantnya-glava-uryadu>, <https://economics.unian.ua/finance/2349038-eksport-it-poslug-z-ukrajini-za-rik-zris-do-36-milyarda-infografika.html>

<sup>97</sup> <https://eba.com.ua/industriya-narostyla-eksport-poslug-na-17-5/>

<sup>98</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-konceptiyu-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-2018-2020>

“Цифровий порядок денний України - 2020”<sup>99</sup>, разом з провідними експертами ІТ-сфери та громадськістю. 30 січня 2019 року була ухвалена Постанова Кабінету Міністрів України №56 «Деякі питання цифрового розвитку»<sup>100</sup>, що передбачила запровадження принципу державної політики “цифровий за замовчуванням” – тобто переведення у цифровий формат тих аналогових систем, розвиток та підтримка яких є очевидно не вигідними та неефективними.

Втім, у 2018-2019 роках виконання затвердженого урядом плану заходів з реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства не було забезпечено фінансовими та організаційними ресурсами держави. Так само не передбачено відповідних витрат у затвердженому державному бюджеті на 2020 рік<sup>101</sup>.

Також, донедавна в Україні не було окремого центрального органу виконавчої влади у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства. Питання розвитку цифрової економіки раніше були покладені на Міністерстві економічного розвитку і торгівлі, яке, втім, не мало відповідного структурного підрозділу. Частково державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства реалізувалась через діяльність Державного агентства з питань електронного урядування України.

Значне місце побудові «електронної країни» присвячено в програмі нового Президента України Володимира Зеленського<sup>102</sup>, зокрема, в ній йдеться про доступ до швидкого Інтернету, розвиток цифрової грамотності населення, підтримку стартапів, е-послуги, е-вибори, е-участь громадян в прийнятті рішень. В Адміністрації Президента України презентували проект «Держава у смартфоні»<sup>103</sup>.

***В Україні створено Міністерство цифрової трансформації, проте, державний бюджет не передбачає видатки на цифровий розвиток***

Суттєвим політичним кроком нової влади стало створення (на базі Державного агентства з питань електронного урядування) Міністерства цифрової трансформації (Мінцифри), а також відповідного Комітету ВРУ з питань цифрової трансформації. Основними завданнями Мінцифри є формування та реалізація державної політики у сферах цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного урядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства. Зокрема, до завдань відносяться й питання доступу до Інтернету та телекомунікацій, електронної комерції та бізнесу, електронної ідентифікації та довірчих послуг. Саме на Мінцифри покладено координацію та організацію діяльності органів виконавчої влади, пов'язаної з інтеграцією до Єдиного цифрового ринку ЄС. Але слід зазначити, що структура, функції та пріоритети Мінцифри не покривають весь спектр напрямів цифрового розвитку, визначених в Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України та Європейської стратегії створення ЄЦР.

4 жовтня 2019 р. Верховна Рада України схвалила Програму діяльності нового Кабінету Міністрів України, серед цілей якої є приєднання до цифрового простору ЄС. На рівні державного апарату

<sup>99</sup> <https://goo.gl/BUui46>

<sup>100</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/nps/deyaki-pitannya-cifrovogo-rozvitku>

<sup>101</sup> В державному бюджеті на 2020 рік не передбачено фінансування проектів та програм цифрової трансформації – як нових, таких як «держава у смартфоні», так і заходів реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства, що була ухвалена ще попереднім урядом. Передбачено лише 30,8 млн. грн. на підтримку поточних систем е-урядування, та 73,6 млн грн. загальнодержавних видатків на Національну програму інформатизації: [www.dw.com/uk/на-проєкт-держави-в-смартфоні-кошти-в-держбюджет-2020-не-закладені-міністр/a-51125869](http://www.dw.com/uk/на-проєкт-держави-в-смартфоні-кошти-в-держбюджет-2020-не-закладені-міністр/a-51125869), <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/622907.html>

<sup>102</sup> <https://www.cvk.gov.ua/pls/vp2019/wp005pt021f01=233pt001f01=720.html>

<sup>103</sup> <https://www.president.gov.ua/news/radnik-prezidenta-ukrayini-mihajlo-fedorov-obgovoriv-iz-pred-55621>

планується тотальне оцифрування процесів та інформації. Пріоритетами діяльності Міністерства цифрової трансформації визначено покращення доступу громадян до високошвидкісного Інтернету, кількість та якість онлайн послуг, та цифрові навички громадян, що будуть користуватися цими послугами. Планується оптимізація реєстрів (Законопроект "Про публічні електронні реєстри" прийнятий в першому читанні<sup>104</sup>), створення єдиного порталу послуг, розвиток сучасних електронних способів ідентифікації особистості (таких як SMART ID). Системний розвиток мережі Інтернет розглядається як важливий крок на шляху гармонізації з європейським законодавством у сфері цифровізації.

**Національний регулятор у галузі зв'язку не є незалежним органом і де-факто не виконує свої функції**

Національним регулятором в секторі електронних комунікацій в Україні є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Регулювання спеціального зв'язку та захисту державних інформаційних та телекомунікаційних систем і ресурсів здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації, яка наразі має бути передана до управління нового Міністерства (але залишаються питання, які функції та завдання, що не відносяться до компетенції Мінцифри, будуть передані іншим органам). При цьому НКРЗІ де-юре не є незалежним органом, адже він підпорядкований Президенту України; а де-факто, на думку стейкхолдерів, НКРЗІ не має достатніх повноважень та спроможності для здійснення на належному рівні функцій незалежного регулятора відповідно до стандартів ЄС.<sup>105</sup>

шаються питання, які функції та завдання, що не відносяться до компетенції Мінцифри, будуть передані іншим органам). При цьому НКРЗІ де-юре не є незалежним органом, адже він підпорядкований Президенту України; а де-факто, на думку стейкхолдерів, НКРЗІ не має достатніх повноважень та спроможності для здійснення на належному рівні функцій незалежного регулятора відповідно до стандартів ЄС.<sup>105</sup>

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

В останні роки Україні вдалося зробити низку кроків щодо нормативно-правового наближення. У листопаді 2018 року набув чинності закон про електронні довірчі послуги, що оновив законодавство у сфері електронної ідентифікації (електронного цифрового підпису) у відповідності з Регламентом eIDAS 910/2014<sup>106</sup>. На сьогоднішній час Україна веде діалог з ЄС щодо підготовки Угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС, яка забезпечить фізичним та юридичним особам сторін взаємне визнання їхніх засобів електронної ідентифікації.

У грудні 2018 року Голова агентства підписав Адміністративну домовленість з ЄС щодо співробітництва у сфері розвитку електронного урядування. Зокрема, Україна отримала доступ до програми ЄС «ISA<sup>2</sup>», яка опікується розробкою єдиних стандартів надання електронних послуг<sup>107</sup>.

Водночас, в Україні досі відсутня стратегія забезпечення доступу до швидкісного інтернету (широкосмужового доступу). У 2015 році було прийнято закон про

**В останні роки Україна зробила низку кроків для нормативно-правового наближення, але прогрес недостатній і не встигає за темпами оновлення законодавства ЄС**

<sup>104</sup> <https://thedigital.gov.ua/news/zakonoproekt-pro-publichni-elektronni-reiestri-priynyato-v-pershomu-chitanni>

<sup>105</sup> [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Report\\_USPGS\\_2017\\_ukr\\_final.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Report_USPGS_2017_ukr_final.pdf) - стор.39-47.

<sup>106</sup> Регламент №910/2014 про електронну ідентифікацію та довірчі послуги для електронних транзакцій в межах внутрішнього ринку, який замінив Директиву №1999/93, яка згадана в Додатку XVII-3 Угоди про асоціацію.

<sup>107</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-politics/2600622-ukraina-i-evrosouz-pidpisali-ugodu-sodo-elektronnogo-uraduvanna.html>

електронну комерцію, який, втім, залишив неврегульованою цілу низку питань гармонізації із нормами права ЄС<sup>108</sup>.

Відсутній прогрес у прийнятті нового законодавства про електронні комунікації та про радіочастотний ресурс. Законопроект №1083 про електронні комунікації, внесений на початку роботи нового складу Верховної Ради, викликав широку критику через положення, які передбачали надмірне втручання у приватне життя, і швидко був відкликаний. На сьогодні в робочій групі при Комітеті з питань цифрової трансформації обговорюються три законопроекти, що стосуються даної тематики - про розвиток інфраструктури для цифрової трансформації економіки і суспільства (№2320 від 28.10.2019), про електронні комунікації (№2264 від 15.10.2019) та про радіочастотний ресурс України (№1086 від 29.08.2019). Можливо, що зрештою на їхній основі буде створено інший проект закону про електронні комунікації<sup>109</sup>. Ключове питання - чи у ньому будуть прописані питання незалежності й повноважень Регулятора у сфері телекомунікацій, як це передбачає право ЄС.

На початку 2016 року була затверджена Стратегія кібербезпеки України, у травні 2018 року набув чинності закон про основні засади забезпечення кібербезпеки України. Готується закон про об'єкти критичної інформаційної інфраструктури. Втім, до законодавства та плану реалізації стратегії кібербезпеки слід внести зміни у відповідності з вимогами Директиви NIS (Директива з безпеки мережевих та інформаційних систем)<sup>110</sup> та нового EU Cybersecurity Act, що набув чинності 28 червня 2019 року і яким, зокрема, буде запроваджено нову схему сертифікації у сфері кібербезпеки<sup>111</sup>.

Україна не в повному обсязі ратифікувала Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність, зокрема, не надала згоду на застосування розділу Конвенції щодо цифрових доказів<sup>112</sup>. Через це правоохоронні органи часто вдаються до вилучення обладнання в якості речових доказів (зокрема, у справах щодо піратства), посиляючись на відсутність передбаченої в українському законодавстві можливості використовувати копії. Це погіршує умови для розвитку ІТ-бізнесу. Прийнятим навесні 2017 року законом про державну підтримку кінематографії введено нові механізми захисту авторського права і суміжних прав в мережі інтернет. Проте, це не вирішило проблему поширення нелегального контенту піратськими веб-сайтами, які хостяться переважно не в Україні. Національний офіс інтелектуальної власності та Мінекономрозвитку розробили проект Національної стратегії у сфері інтелектуальної власності на період 2020 – 2030 роки, що охоплює, зокрема питання авторського права та цифрової економіки.

## ОНОВЛЕННЯ ЗОБОВ'ЯЗАНЬ

Зважаючи на значний обсяг змін у законодавстві ЄС у сфері ЄЦР з часів підписання УА, існує потреба визначити актуальний обсяг «домашнього завдання» для України, зокрема, оновити Додатки XVII та XXXVII.<sup>113</sup>

<sup>108</sup> Детальніше про проблеми державної політики у сфері електронної торгівлі в Україні див.: [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web\\_E-commerce\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web_E-commerce_civic_synergy_ua_2018.pdf)

<sup>109</sup> <http://www.dsnews.ua/economics/uregulirovat-svyaz-pochemu-prezhde-chem-stroit-gosudarstvo-06112019220000> ; Слід також згадати, що влітку 2019 р. Офіс ефективного регулювання (BRDO) представив проект Кодекса електронних комунікацій, який, втім, не був внесений на розгляд Верховної Ради.

<sup>110</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/network-and-information-security-nis-directive>

<sup>111</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019R0881&from=EN>

<sup>112</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2824-15>, <https://inau.ua/news/inau-proponuye-implementuvaty-yevropeysku-konveciyu-pro-kiberzlochynnist-na-osnovi-napracyuvan>

<sup>113</sup> Додаток XXXVII стосується наближення законодавства України ЄС до законодавства ЄС з питань аудіовізуальної галузі. Він передбачає впроваджен-



Влітку 2018 року уряд підготував Стратегію інтеграції України до ЄЦР ЄС («дорожню карту») та план заходів з її реалізації протягом 2018-2023 років, з урахуванням нових актів ЄС. Європейський Союз погодився провести оцінку цієї «дорожньої карти» для оновлення Додатку XVII-З Угоди (про телекомунікації). Влітку 2019 року було завершено перший етап оцінки – експерти Європейської Комісії визначили, що зі змісту «дорожньої карти» підпадає, а що виходить за межі Додатку XVII-З. Після цього було розпочато другий етап, з розгортанням роботи польової місії DG Connect у Києві, яка має оцінити наявний стан виконання зобов'язань Україною у цій сфері, включно з чинним законодавством та наявною адміністративною спроможністю. Очікується, що цей етап буде завершено до кінця 2019 року, і вже у 2020 році буде проведено третій етап оцінки, у результаті якого буде запропоновано робочий план імплементації оновленого змісту Додатку XVII-З, включно з пріоритетами, строками та індикаторами виконання.

Слід відзначити, що йдеться саме про оновлення телекомунікаційного Додатку XVII-З, який передбачає наближення законодавства в сфері електронних комунікацій, електронної комерції, радіочастотного ресурсу, електронної ідентифікації та інституційної спроможності Регулятора у сфері телекомунікацій. У той час як уряд України пропонував ширшу «дорожню карту» з інтеграції до ЄЦР ЄС, і тому включав до неї багато інших законодавчих актів ЄС. Хоча вони не підпадають під рамки Додатку XVII-З, ніщо не заважає Україні приводити своє законодавство у відповідність із, наприклад, правом ЄС з питань кібербезпеки та захисту персональних даних.

**Крім оновлення Додатку XVII-З про телекомунікації, де ЄС не хоче передбачати зменшення плати за роумінг, відкритим лишається питання щодо інших аспектів інтеграції до ЄЦР**

Відкритим питанням лишається, чи буде включено до оновленого Додатку XVII-З регламент ЄС про роумінг. Уряд України включив його до свого проекту «дорожньої карти», проте, незважаючи на, зокрема, рекомендації Європарламенту<sup>114</sup>, незмінна позиція Європейської Комісії полягає у промоції угоди про роумінг між (всіма шістьма) країнами Східного партнерства, а не між окремими країнами-партнерами і ЄС.

Крім того, предметом двостороннього діалогу є можливість включення України, як першої країни-члена ЄС, до Індексу цифрової економіки і суспільства (DESI), який вимірює цифровий прогрес країн-членів ЄС у різних вимірах ЄЦР<sup>115</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Для України

- Розробити та прийняти закон про електронні комунікації з урахуванням нового Європейського Кодексу електронних комунікацій;
- Зміцнити незалежність та регуляторну спроможність національного регуляторного органу у галузі зв'язку (НКРЗІ), реформувати Адміністрацію Держспецзв'язку та його функції в частині захисту інформації та кібербезпеки;

ня положень Директиви про аудіовізуальні послуги №2010/13/ЄС. Втім, поки в Україні тривали дискусії про потребу внесення змін до закону про телебачення і радіомовлення (<https://detector.media/rinok/article/132891/2017-12-14-syumar-zareestruvala-zakonoproekt-pro-audiovizualni-poslugi>), ЄС ухвалив нову директиву про аудіовізуальні послуги № 2018/1808 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>). Нова директива враховує нові реалії ринку, коли споживач дедалі більше сам обирає контент і отримує його через Інтернет, а не через трансляцію телерадіоканалами.

<sup>114</sup> [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0440\\_EN.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2017-0440_EN.html)

<sup>115</sup> [https://www.facebook.com/permalink.php?story\\_fbid=971359376549044&id=100010249710888](https://www.facebook.com/permalink.php?story_fbid=971359376549044&id=100010249710888)

- Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність у повному обсязі; внести зміни до законодавства та до плану реалізації стратегії кібербезпеки у відповідності з вимогами Директиви NIS та нових регуляторних актів ЄС;
- Розглянути концепцію реформування системи захисту персональних даних в Україні та напрацювати новий закон з урахуванням змін у європейському законодавстві (GDPR, директива про обмін неперсональними даними, Конвенція Ради Європи 108 оновлена)
- Внести зміни до Закону України «Про електронну комерцію» для гармонізації з законодавством ЄС;
- Розробити та затвердити (рішенням Кабінету міністрів) національний план розвитку широко-смугового зв'язку;
- Передбачити видатки у державному бюджеті на виконання плану заходів Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України у 2020 р., прийняти рішення уряду про започаткування Фонду цифрових трансформацій;
- Прискорити формування системи координації та управління в сфері цифрового розвитку, зокрема механізмів ефективної взаємодії Мінцифри з іншими міністерствами, Комітетами ВРУ, регіональними органами влади, громадським експертним середовищем.

### **Для ЄС**

- Оприлюднити результати роботи експертної місії ЄС в Україні та провести консультації з громадським експертним середовищем, зокрема, з Українською стороною Платформи громадянського суспільства (за Угодою про Асоціацію) та Українською національною платформою Форуму громадянського суспільства Східного партнерства, щодо комплексної оцінки ринку, інфраструктури, стану та потреб оновлення законодавства та регуляторної спроможності для інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС;
- Розпочати процес підготовки угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- Включити Україну до Індексу цифрової економіки і суспільства (DESI);
- Надати експертну та фінансову підтримку для напрацювання нового законодавства у сфері захисту персональних даних;
- Надати фінансову допомогу для пріоритетних проектів імплементації Концепції цифрового розвитку економіки та суспільства України у 2020 році.



# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПОШТОВИХ ПОСЛУГ ЄС

**Ірина Коссе**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Угода про асоціацію передбачає інтеграцію сектору поштових та кур'єрських послуг у внутрішній ринок ЄС на основі законодавчого наближення. Відповідно до Додатку XVII, Комітет асоціації з питань торгівлі може надати взаємний "режим внутрішнього ринку" для поштових послуг після того, як оцінка ЄС підтвердить впровадження норм права ЄС в Україні.

Режим внутрішнього ринку означає відсутність будь-яких обмежень свободи заснування юридичних осіб ЄС або України на території будь-якої з них. Щодо юридичних осіб однієї сторони повинен застосовуватися такий самий режим, що й до юридичних осіб іншої сторони, тобто фактично компанії отримують право надавати послуги на території іншої сторони.<sup>116</sup> На практиці це означає, що для поштового сектору скасовується ліцензування у цій сфері, крім ліцензування універсальних послуг.<sup>117</sup>

**Передбачений УА режим внутрішнього ринку для поштових послуг означатиме скасування ліцензування у цій сфері, крім ліцензування універсальних послуг**

## РИНОК ПОШТОВИХ ТА КУР'ЄРСЬКИХ ПОСЛУГ

Ринок послуг поштового зв'язку має важливе значення для України, яка з урахуванням вигідного географічного розташування може отримати перспективний ринок транзитера поштової логістики для країн Європейського Союзу.

Обсяг послуг поштової та кур'єрської діяльності в Україні в 2018 році становив 6 059,1 млн грн або 0,17% ВВП, що на 9,7% більше, ніж попереднього року. В 2018 році в секторі «Поштова та кур'єрська діяльність» офіційно працювало 74,6 тис. осіб.<sup>118</sup> Станом на 1 жовтня 2019 року в Україні було

<sup>116</sup> Ст. 4 Додатку XVII.

<sup>117</sup> Додаток XVI-A, пункт 1(3), і Додаток XVI-B, пункт 7. Універсальна послуга поштового зв'язку – це послуга, стандарт якості та ціни на яку регулюються державою.

<sup>118</sup> Транспорт і зв'язок України. 2018 рік. Укрстат.

zareєстровано 51 оператора поштового зв'язку.<sup>119</sup> «Дорожня карта» уряду з імплементації положень директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку говорить про понад 300 недержавних поштових операторів та підприємств, які надають послуги в сегменті рентабельних поштових відправлень, посиляючись на експертні оцінки.<sup>120</sup> В сукупності вони мають близько 15 тис. відділень по всій країні.

Найбільшим поштовим оператором України є «Укрпошта». Іншими крупними поштовими операторами є «Нова пошта» та «Meest Express». «Укрпошта» є лідером з відправки листів (90,6% ринку),<sup>121</sup> а «Нова пошта» - з відправки посилок (60-70% ринку).<sup>122</sup>

Протягом останніх років відзначається постійне зниження обсягів письмової кореспонденції на ринку та збільшення обсягів електронної торгівлі, фінансових послуг та міжнародної логістики. Ринок міжнародних відправлень в 2016 році становив 1,2 млрд. грн. або 42 млн. відправлень, з них частка імпорту склала 89%.<sup>123</sup> В основному, це замовлення товарів українцями з китайських, американських та європейських сайтів. Лідером на ринку міжнародних відправлень є «Укрпошта» (74,4%), за нею йдуть «Meest Express» (10,7%) та EMS (4,1%). В 2018 році «Укрпошта» обробила 34,4 млн. міжнародних імпорتنих та експортних відправлень, що майже на 45% більше, ніж в 2017 році.<sup>124</sup>

**Лідерами ринку в Україні є державна «Укрпошта», яка надає універсальні послуги поштового зв'язку, та приватні «Нова пошта» та «Meest Express»**

В 2017 році «Укрпошта» посіла 33 місце (зі 173) в рейтингу Всесвітнього поштового союзу за індексом поштового розвитку, підвищивши свій рейтинг на 7 позицій щодо 2016 року.<sup>125</sup>

В ЄС налічується 34 підприємства, які визначені надавачами універсальних поштових послуг, та 21680 інших компаній, які надають поштові послуги (в 2017 році).<sup>126</sup> За даними Єврокомісії, ринок поштових послуг ЄС працевлаштовує 1,8 млн. людей.<sup>127</sup> Поштовий ринок ЄС, Європейської економічної зони та Швейцарії, включаючи послуги експрес доставки, становить 90 млрд. євро або 0,52% сукупного ВВП згаданих країн.<sup>128</sup> Значну частину цього ринку (42%) складає доставка листів. Найбільшими компаніями є Deutsche Post (Німеччина), Royal Mail (Велика Британія), La Poste (Франція), DHL (Німеччина).

Українські підприємства поки що напряму на європейському ринку не працюють. Вони підписують угоди про співпрацю з європейськими операторами, за якими кожна сторона надає поштові послуги на території своєї країни. Так, в 2017 році «Нова пошта» уклала угоду з DPDgroup з доставки посилок в Європу.<sup>129</sup>

Потрібно розуміти, що інтеграція з європейським ринком поштових послуг означає не лише доступ українських компаній до ринку ЄС, але й більш вільний доступ європейських компаній на внутрішній ринок України, отже, зростання конкуренції на ньому для українських компаній.

**Зараз поштові оператори України та ЄС не працюють на ринку один одного напряму, а укладають угоди про співпрацю**

<sup>119</sup> Єдиний державний реєстр операторів поштового зв'язку <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=60&language=uk>

<sup>120</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2018-%D1%80>

<sup>121</sup> Дослідження ринку поштової логістики за 2016 рік. Українська асоціація директ маркетингу. <http://www.uadm.com.ua/%d0%be%d0%b1%d1%8a%d0%b5%d0%bc-%d1%80%d1%8b%d0%bd%d0%ba%d0%b0-%d0%bf%d0%be%d1%87%d1%82%d0%be%d0%b2%d0%be%d0%b9-%d0%bb%d0%be%d0%b3%d0%b8%d1%81%d1%82%d0%b8%d0%ba%d0%b8-%d1%83%d0%ba%d1%80%d0%b0%d0%b8/>

<sup>122</sup> <https://biz.nv.ua/ukr/markets/yak-nova-poshta-ukrposhta-ta-inshi-poshtovi-operatori-mozhut-priskoriti-dostavku-posilok-ukrajincyam-50028195.html>

<sup>123</sup> Дослідження ринку поштової логістики за 2016 рік.

<sup>124</sup> <https://biz.nv.ua/ukr/markets/yak-nova-poshta-ukrposhta-ta-inshi-poshtovi-operatori-mozhut-priskoriti-dostavku-posilok-ukrajincyam-50028195.html>

<sup>125</sup> <https://nachasi.com/2018/05/31/ukrposhta-pidnyalasya/>

<sup>126</sup> [https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST\\_CUBE1\\_X\\$NUM701/default/table?category=GROW\\_CURRENT](https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$NUM701/default/table?category=GROW_CURRENT)

<sup>127</sup> [https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/postal-services_en)

<sup>128</sup> Main developments in the postal sector (2013-2016) <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d22799b5-bbb7-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en>

<sup>129</sup> <https://novaposhta.ua/ru/news/rubric/2/id/4266>

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку забезпечується Міністерством інфраструктури. Органом державного регулювання у сфері надання послуг поштового зв'язку є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Вона є органом ліцензування, державного нагляду (контролю), дозвільним та регуляторним органом. НКРЗІ підпорядковується Президенту України та звітує Верховній Раді України. НКРЗІ веде єдиний реєстр операторів поштового зв'язку, формує цінову політику та регулює тарифи на універсальні послуги поштового зв'язку. Тарифи на передплату та доставку періодичних видань встановлює Міністерство інфраструктури за погодженням з Міністерством економічного розвитку і торгівлі.

Послуги поштового зв'язку в Україні надаються відповідно до національного законодавства, з врахуванням положень актів Всесвітнього поштового союзу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою. Відносини у сфері надання послуг поштового зв'язку регулюються Законом «Про поштовий зв'язок» та Правилами надання послуг поштового зв'язку.<sup>130</sup>

Національним оператором, на якого покладені функції надання універсальних послуг поштового зв'язку, є Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта», яке належить до сфери управління Міністерства інфраструктури. «Укрпошта» також надає послуги з розповсюдження періодичних видань за передплатою, виплати та доставки пенсій та грошової допомоги. Послуги поштового зв'язку спеціального призначення здійснюють Державна фельд'єгерська служба та Державне підприємство спеціального зв'язку. Зазначене підприємство є також призначеним оператором з надання міжнародних послуг поштового зв'язку "EMS".

## «ДОМАШНЄ ЗАВДАННЯ» УКРАЇНИ

Відповідно до Угоди, Україна повинна впровадити в своє законодавство положення Директиви 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг.<sup>131</sup> Ця директива запроваджує правила щодо умов, якими регулюється надання послуг поштового зв'язку; надання універсальних послуг поштового зв'язку (УППЗ); їх фінансування на умовах, які гарантують постійність надання послуг; тарифних принципів та прозорості рахунків для УППЗ; стандартів якості для УППЗ та впровадження системи для забезпечення дотримання зазначених стандартів; гармонізації технічних стандартів; забезпечення незалежності національного регуляторного органу.

Директива 97/67/ЄС визначає, що мінімальний набір універсальних поштових послуг повинен включати поштові відправлення до 2 кг, посилки вагою до 10 кг та послуги з відправки реєстрованих та незастрахованих відправлень (ст. 3).<sup>132</sup> Така послуга має бути доступна у всіх населених пунктах на території країни та надаватися за доступними цінами для всіх споживачів. Якщо надання універсальних послуг становить несправедливий фінансовий тягар для визначеного оператора, то держава може створити компенсаційний фонд, з якого фінансувати універсальні послуги (ст. 9).

<sup>130</sup> постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270

<sup>131</sup> зі змінами, внесеними Директивами №2002/6/ЄС та №2008/6/ЄС

<sup>132</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067>

# ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Положення Директиви 97/67/ЄС мали бути запроваджені в Україні з початку 2019 року (на це відводилося 2 роки), проте цього досі не сталося. Мінінфраструктури з 2015 року розробляло проект нового закону про поштові послуги, який би запровадив Директиву 97/67/ЄС. Черговий етап обговорень проекту закону «Про поштовий зв'язок» розпочався в кінці 2018 року, коли Мінінфраструктури розмістило його на своєму сайті<sup>133</sup> і зазначило: «Зрозуміло, такі нововведення деяким операторам поштового зв'язку не до вподоби і ми визнаємо за кожним право на вільне викладення своєї позиції до проекту Закону, навіть якщо така позиція не відображає суть проекту Закону».<sup>134</sup>

Основні зміни, які вносив законопроект, – це розмежування послуг поштового зв'язку та суміжних послуг (наприклад, перевезення товарів). А отже компанії, які займаються доставкою великої побутової техніки, не будуть вважатись поштовими операторами. Також законопроект визначає, які послуги належать до універсальних. Новим законом до універсальних послуг віднесені поштові відправлення вагою до 2 кг, посылки вагою до 10 кг, секограми<sup>135</sup> вагою до 7 кг, а також реєстровані та з оголошеною цінністю поштові відправлення.<sup>136</sup> Мінінфраструктури вважає, що компанії, які надаватимуть універсальні послуги, мають вести роздільний облік доходів та витрат за кожною універсальною послугою поштового зв'язку та окремо за іншими видами діяльності. Це дозволить врегулювати відповідальність операторів поштового зв'язку за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. За словами Володимира Довганя, экс-заступника міністра інфраструктури з європейської інтеграції, «наразі оператори не несуть відповідальності за якість наданих послуг та дотримання законодавства».<sup>137</sup>

Проте, законопроект наштовхнувся на критику від поштових операторів. Оператори ринку вважали, що нова редакція закону повертає ліцензування поштових операторів і встановлює регулярну звітність. Також вони побоюються, що регулятор (НКРЗІ) отримає доступ до інформації про бенефіціарів, власників і керуючих осіб і що саме НКРЗІ визначатиме, що таке якісна поштова послуга. Крім того, поштові оператори та Мінінфраструктури розходяться в трактовці норми закону, чи матиме оператор, який надає універсальні поштові послуги, виключне право надавати такі послуги та чи буде він монополістом на ринку.

**Україна так і не почала виконання свого «домашнього завдання»: зміни до закону про поштовий зв'язок не були внесені на розгляд парламенту**

Законопроект пройшов кілька кіл обговорень з гравцями ринку, пропозиції поштових операторів були значною мірою враховані, проте, доопрацьований законопроект так і не був поданий на розгляд до Верховної Ради. Отже, Україна досі не внесла зміни до Закону України «Про поштовий зв'язок», як того вимагає Угода про асоціацію.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Для України

- прийняти нову редакцію закону «Про поштовий зв'язок», який би запроваджував положення Директиви 97/67/ЄС;
- після прийняття нової редакції закону «Про поштовий зв'язок» розробити та прийняти відповідні нормативно-правові акти на впровадження його норм.

<sup>133</sup> <https://mtu.gov.ua/projects/view.php?P=192>

<sup>134</sup> <https://mtu.gov.ua/news/30336.html>

<sup>135</sup> Друковані видання для сліпих

<sup>136</sup> За чинним законодавством до універсальних відносяться послуги з пересилання поштових карток, листів, бандеролей, відправлень для сліпих – простих та рекомендованих, посилок без оголошеної цінності масою до 10 кг

<sup>137</sup> <https://biz.nv.ua/ukr/experts/navishcho-potribno-reformuvati-poshtovij-zvjazok-2504256.html>

# ВЗАЄМНЕ ВІДКРИТТЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ І ЄС

**Олександра Бетлій**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС (Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI) передбачає «забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель<sup>138</sup> на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві»<sup>139</sup>.

Це означає вигоди для українських компаній, які отримують доступ до ринку державних закупівель ЄС, обсягом близько 14% ВВП або понад 1,9 трильйонів євро<sup>140</sup>. Водночас конкуренція на ринку державних закупівель в Україні через участь в закупівлях компаній ЄС сприяє ефективнішому витрачання бюджетних коштів, а також стимулюватиме вітчизняні компанії бути конкурентнішими.

На відміну від ринку товарів, щодо ринку державних закупівель УА передбачає не асиметричне відкриття ринку з боку ЄС, а симетричний взаємний доступ на ринок двох сторін після виконання Україною «домашнього завдання» із приведення свого законодавства у відповідність із нормами ЄС.

У Додатку XXI до Угоди наведено «Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку», який передбачає п'ять етапів законодавчих змін та взаємного відкриття доступу до ринку з 1 січня 2016 року до 2024 року. Впровадження кожного етапу має бути оцінено Комітетом Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі і при позитивному висновку означатиме відкриття певного сегменту державних закупівель ЄС та України за контрактами, вартість яких перевищує порогові значення, що встановлені в цьому ж Додатку.

**Угода передбачає взаємний доступ на ринок державних закупівель за умови виконання Україною «домашнього завдання», у п'ять етапів**

<sup>138</sup> Терміни «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що вживаються у цій публікації, є тотожними і відповідають терміну public procurement англійською мовою. Термін «державні закупівлі» використовується в офіційному українському тексті Угоди про асоціацію, у той час як у національному законодавстві з 2015 року використовується термін «публічні закупівлі».

<sup>139</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n1147](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1147)

<sup>140</sup> Ці показники не включають закупівлі комунальних компаній. Якщо включити в оцінку і ці закупівлі, то сукупні державні закупівлі в ЄС становлять 19% ВВП або 2,3 трильйони євро. Для деталей див.: European Semester Thematic Factsheet: Public Procurement <https://goo.gl/DfQsvP>

Відповідно до ст. 154 (4) УА, після проходження всіх етапів індикативного графіка Україна і ЄС розглянуть можливість взаємного ще глибшого надання доступу до ринків закупівель.

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

Угода про асоціацію прямо пов'язує доступ до ринку державних закупівель ЄС із успіхами України у сфері наближення її законодавства до правил державних закупівель ЄС.

Зокрема, Україна повинна визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за політику у сфері державних закупівель, та окремий неупереджений та незалежний апеляційний орган для перегляду рішень, прийнятих замовниками в процесі закупівель. При проведенні закупівель, має бути забезпечено дотримання принципів недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Україна повинна наблизити своє законодавство до вимог Директив ЄС, що регулюють державні закупівлі, проте ці директиви не мають виконуватися повністю або миттєво. Додатки від XXI-B до XXI-N ділять ці директиви на кілька типів елементів: "основні", "обов'язкові", "необов'язкові" (тобто положення, які не є обов'язковими, але рекомендуються для наближення) та ті, «які не підпадають під сферу законодавчої адаптації».

У травні 2018 року Комітет Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі ухвалив рішення про оновлення Додатку XXI<sup>141</sup>, щоб врахувати нові Директиви ЄС з питань державних закупівель, ухвалені у 2014 році<sup>142</sup>. При цьому було несуттєво збільшено порогові значення для застосування правил державних закупівель (Табл.1).

**Таблиця 1.**

### ПОРОГОВІ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ<sup>143</sup>

Типи контрактів	Порогове значення	Оновлене порогове значення
Для державних договорів на поставку товарів та надання послуг для центральних державних органів, а також розробка вимог до конкурсів, які проводять зазначені державні органи	133 000 євро	135 000 євро
Для державних договорів на поставку товарів та надання послуг, на які не поширюється пункт вище	206 000 євро	209 000 євро
Для державних договорів на виконання робіт та для державних концесій	5 150 000 євро	5 225 000 євро
Для договорів на виконання робіт для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах)	5 150 000 євро	5 225 000 євро
Для договорів поставки товарів та надання послуг для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах)	412 000 євро	418 000 євро
Для державних договорів надання послуг для соціальних та інших специфічних послуг	-	750 000 євро
Для договорів надання послуг для соціальних та інших специфічних послуг в інших установах, підприємствах чи організаціях (у комунальному та інфраструктурному секторах)	-	1 000 000 євро

<sup>141</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

<sup>142</sup> Це Директива 2014/23/ЄС про укладення договорів концесії, Директива 2014/24/ЄС про державні закупівлі та Директива 2014/25/ЄС щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг. Ці нові акти замінили Директиви 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС.

<sup>143</sup> Чинні оновлені значення наведені відповідно до рішення Комітету Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 р. Вони мали би відповідати чинним положенням відповідних Директив ЄС. Втім, з січня 2018 року порогові значення у Директивах ЄС вже стали дещо вищими, для гармонізації із поточними визначеннями у євро порогових значень Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA). Водночас досі не було оновлено порогові значення у Додатку XXI УА - див.: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32017R2365>



# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Уряд почав реформу державних закупівель з метою побороти корупцію в цій сфері, а також в рамках фіскальної консолідації ще до набуття чинності Главою 8 Угоди. Також ще до підписання Угоди про Асоціацію законодавство України не містило обмежень на участь іноземних учасників в державних закупівлях, а великі тендери оголошувались із перекладом документації на англійську. У квітні 2014 року парламент прийняв новий Закон «Про державні закупівлі»<sup>144</sup>, основні положення якого були гармонізовані з нормами ЄС. Однак вища прозорість і більші можливості до конкуренції в результаті впровадження нового закону все одно були недостатніми для подолання корупції.

Тому у 2015 році було запроваджено пілотний проект з електронних закупівель та ухвалено закон «Про публічні закупівлі»<sup>145</sup>. Вже у 2016 році Закон про публічні закупівлі було впроваджено в повному обсязі. Відповідно всі бюджетні та державні установи почали проводити закупівлі понад визначену суму (200 000 грн. для закупівель товарів і послуг та 1,5 млн. грн. для закупівлі робіт) на основі електронної системи ProZorro.

**2016 року новий закон про публічні закупівлі було впроваджено в повному обсязі, і всі закупівлі почали проводити на основі електронної системи ProZorro**

Міністерство економічного розвитку, торгівлі та сільського господарства (Мінекономіки) визначено законом уповноваженим органом у сфері публічних закупівель, тоді як Антимонопольний комітет України (АМКУ) - орган оскарження щодо розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

## АНАЛІЗ РИНКУ

Ухвалення нового законодавства у сфері публічних закупівель сприяло збільшенню конкуренції та прозорості, а також зменшенню шахрайства та корупції. Зокрема, за даними Центру вдосконалення закупівель (Київська школа економіки) кількість закупівель в одного постачальника скоротилась, тоді як кількість постачальників зростає<sup>146</sup>. Важливо, що спростився доступ малих та середніх підприємств до закупівель і тому їх участь в закупівлях зростає. За даними електронної системи закупівель протягом 2018 року близько 35 тис. організаторів закупівель оголосили 2,7 млн. закупівель з очікуваною вартістю 1,6 трільйонів грн.<sup>147</sup> (2017 року було близько 27 тис. замовників і

близько 1 млн процедур закупівлі з очікуваною вартістю понад 777,7 млрд. грн.<sup>148</sup>). Кількість активних учасників становила у 2018 році 148 тис., що на 16% більше, ніж у 2017 році.

**Компанії із країн-членів ЄС вже мають повний доступ до українського ринку державних закупівель**

Україна не обмежує доступу компаній з ЄС до ринку публічних закупівель, оскільки надає всім компаніям недискримінаційний доступ. Переклад документації на

<sup>144</sup> Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

<sup>145</sup> Закон №922-VIII, від 25 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

<sup>146</sup> [http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro\\_report\\_ua.pdf](http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf)

<sup>147</sup> Звіт сфери публічних закупівель за 2018 рік, Мінекономіки, <https://bit.ly/329nd6P>.

<sup>148</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrosvitku-zvituye-pro-publichni-zakupivli-u-2017-roci>



англійську є необхідним для всіх тендерів обсягом понад 133 000 євро для товарів та послуг і 5,15 млн євро для робіт. Водночас лише близько 0,4% всіх завершених тендерів пройшло за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою.

У 2018 році частка іноземних компаній в тому числі з ЄС залишилась низькою: 0,1% всіх тендерів у електронній системі на суму 9,0% від вартості від загальної суми договорів укладених 2018 року. Це може бути пов'язано із різними технічними складнощами забезпечення документів для укладання договорів із українською стороною. Тому (невеликі) європейські компанії досі схильні приймати участь в закупівлях в Україні через дочірню українську юридичну особу або українських партнерів.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Більшість положень закону про публічні закупівлі відповідають Директивам ЄС у сфері державних закупівель. Для адаптації інших положень у лютому 2016 року Кабінет Міністрів ухвалив Стратегію реформування системи публічних закупівель<sup>149</sup>, яка є «дорожньою картою» впровадження змін у сфері державних закупівель<sup>150</sup>. Ухвалені законом положення та затвердження дорожньої карти були достатніми для проходження Україною першого етапу Індикативного графіку інституційних реформ. У звіті уряду про виконання Угоди про асоціацію за 2017 рік<sup>151</sup> визначено, що перший етап завершено було ще у 2016 році.

Водночас у звіті Єврокомісії про впровадження ПВЗВТ з Україною за 2016 рік<sup>152</sup>, оприлюдненому у листопаді 2017 року, зазначено, що Україна затримується із проходженням першого етапу. Лише у травні 2018 року Комітет Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі надав позитивний висновок<sup>153</sup> стосовно «дорожньої карти», ухваленої 2016 року. Але у цьому рішенні Комітету не йдеться про проходження Україною першого етапу індикативного плану і відповідне взаємне відкриття ринків.

**Останні законодавчі зміни  
означають виконання  
Україною вимог другого етапу  
Індикативного графіку**

«Дорожня карта» визначає очікувані подальші зміни у регулюванні публічних закупівель: зокрема, внесення змін до законодавства для його гармонізації з оновленими Директивами ЄС, удосконалення сфери регулювання законом та усунування невідповідності між законодавством та технічною роботою системи Prozorro. Однак в «бюджетну ніч» 23 листопада 2018 року (коли Верховна Рада ухвалювала державний бюджет на 2019 рік) законопроект про зміну до закону про публічні закупівлі №8265 від 13.04.2018 не набрав потрібної кількості голосів депутатів і відповідно до процедур був відхилений. Після парламентських виборів 2019 року, доопрацьований законопроект було зареєстровано у Верховній Раді в перший день її роботи під номером 1076. Вже 19 вересня його було прийнято як закон №114-IX, він набуде чинності 19 квітня 2020 року.

<sup>149</sup> Розпорядження КМУ «Стратегії реформування системи публічних закупівель», №175-р від 24 лютого 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#n11>

<sup>150</sup> Потребу ухвалити «дорожню карту» передбачено статтею 152 Глави 8.

<sup>151</sup> Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2017 рік, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik.pdf>

<sup>152</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0364 ст. 44>

<sup>153</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

Фактично, Україна отримала нову версію Закону про публічні закупівлі на заміну попередньої, яка наближує законодавство до європейських директив і врегульовує проблемні питання, з якими стикаються як замовники, так і учасники тендерів (зокрема йдеться про боротьбу із недобросовісними постачальниками неякісних товарів/послуг; запобігання штучному затягуванню або зривам тендерів; зняття обмежень на використання нецінових критеріїв, що широко застосовується в країнах ЄС тощо). Допорогові закупівлі від 50 тис. грн. отримали назву «спрощені закупівлі» і тепер регулюються законом (їм присвячено окрему статтю 14). Таким чином, такі закупівлі потрібно буде проводити через Prozorro.<sup>154</sup> Внесені зміни також удосконалюють механізми оскарження: спрощують бюрократичні процедури АМКУ, запобігають штучним оскарженням, збільшують відповідальність за суттєві порушення. Загалом, ухвалення цього закону означає виконання Україною вимог другого етапу індикативного плану.

Дещо інший підхід було обрано для врегулювання державних закупівель ліків та медичних препаратів, які традиційно характеризувались високим рівнем корупції. У 2015 році було ухвалено закон, який передав централізовані закупівлі ліків міжнародним організаціям<sup>155</sup> (у вересні 2019 року депутати ухвалили рішення про продовження такого підходу до 2022 року). Наразі Програма розвитку ООН, Дитячий фонд ЮНІСЕФ та британська закупівельна агенція Crown Agents здійснюють такі закупівлі більш ефективно, ніж Міністерство охорони здоров'я до того<sup>156</sup>. Разом з тим, протягом 2019 року у пілотному режимі працює нове державне підприємство «Медичні закупівлі України», яке відповідає за закупівлі ліків для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією. Планується, що це ДП буде визначено централізованою закупівельною організацією, яка здійснюватиме медичні закупівлі з 2020 року.

Також було усунуто ризик запровадження протекціоністських заходів на ринку публічних закупівель. 29 жовтня 2019 року парламент зняв з розгляду схвалений попереднім скликанням у першому читанні у грудні 2017 року проект закону «Купуй українське», який передбачав зміни до Закону про публічні закупівлі, надаючи преференції виробленим в Україні товарам<sup>157</sup>. Це дуже важливий крок у виконанні міжнародних зобов'язань України, оскільки цей законопроект суперечив Угоді про асоціацію, а також GPA, про що неодноразово наголошували як експерти, так і представники уряду.

## ВЗАЄМНИЙ ДОСТУП НА РИНОК ЗА УГОДОЮ GPA

Виглядає так, що Україна сама не ініціювала формальну оцінку ЄС щодо виконання першого етапу. Можливою причиною могло бути бажання отримати позитивну оцінку для проходження одразу кількох етапів Індикативного графіку. Але головною причиною, найвірогідніше, є те, що Україна вже отримала доступ до ринку державних закупівель ЄС в рамках Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA).

**Україна вже отримала доступ до ринку державних закупівель ЄС в рамках Угоди GPA. Ця угода не вимагає виконання «домашнього завдання»**

<sup>154</sup> За оцінкою Мінекономіки це сприятиме додатковій економії коштів на закупівлях в сумі 9 млрд. грн. на рік.

<sup>155</sup> Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» №269-VIII від 19 березня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/269-19>.

<sup>156</sup> Звіт Рахункової палати: <https://goo.gl/2MKB64>

<sup>157</sup> Законопроект № 7206 від 17 жовтня 2017 року: [http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62736](http://w1.l1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62736)

18 травня 2016 року Україна набула статусу повноправної сторони GPA<sup>158</sup>. В рамках цієї угоди ЄС визначив для доступу до свого ринку такі ж порогові значення для застосування правил державних закупівель<sup>159</sup>, як і ті, що сьогодні діють відповідно до оновленого Додатку XXI Угоди про асоціацію. Так, дані проекту GPA in Ukraine<sup>160</sup> свідчать, що українські компанії вже почали виходити на ринки публічних закупівель ЄС.

Взаємний доступ до ринку закупівель у рамках GPA не вимагає додаткових змін у правилах закупівель обох сторін. Це суттєво відрізняє GPA від УА, яка вимагає, щоб Україна поступово виконувала домашнє завдання із гармонізації законодавства у сфері державних закупівель, і передбачає поетапне надання Україні доступу на ринок закупівель ЄС лише після схвальної оцінки виконання цього домашнього завдання.

Водночас варто зазначити, що в рамках GPA ЄС не надає доступу до всіх видів державних закупівель, як це передбачено при повному проходженні всіх етапів Індикативного графіку в Угоді про асоціацію. Зокрема, йдеться про закупівлі в комунальному секторі та закупівлі окремих видів послуг і товарів, державних концесій.

Таким чином, фактично, більшість положень УА у сфері державних закупівель уже впроваджено обома сторонами. З огляду на доступ до ринку ЄС, отриманий у рамках GPA, Україна вже має не так багато зовнішніх стимулів для повного виконання зобов'язань за УА із гармонізації законодавства, ніж це очікувалося при підписанні УА.

**Фактично, більшість положень Угоди про асоціацію у сфері державних закупівель уже впроваджено обома сторонами**

Разом з тим, Україна пішла на ще глибше, асиметричне відкриття свого ринку для ЄС. Відповідно до національного законодавства, компанії із країн-членів ЄС вже мають повний доступ до українського ринку державних закупівель (хоча його практичне використання ускладнене різними технічними складнощами, через які бізнесу з ЄС досі може бути зручніше брати участь в закупівлях через дочірні українські компанії).

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Для України і ЄС**

- Знайти технічне рішення для забезпечення взаємозв'язку української електронної системи закупівель Prozorro і європейської інформаційної системи у сфері закупівель TED.

### **Для України**

- Продовжити виконання Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») для усунення тих практичних бар'єрів, що залишаються на ринку закупівель для компаній країн-членів ЄС.

<sup>158</sup> Зобов'язання сторін доступне за посиланням <https://e-gpa.wto.org/en/Agreement/Latest>

<sup>159</sup> Порогові значення передусім визначають в еквіваленті Спеціальних прав запозичень (СПЗ), але на сайті COT також наведено ці значення у євро та інших валютах: <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification?PartyId=557>

<sup>160</sup> <https://www.facebook.com/gpainua/>

- Ініціювати ухвалення позитивного висновку Комітету Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі про проходження Україною другого етапу індикативного плану адаптації законодавства в сфері публічних закупівель.

### Для ЄС

- Провести формальну оцінку прогресу України у виконанні зобов'язань у рамках Глави 8 Розділу IV Угоди про асоціацію;
- Відповідно до ст. 154 (4) УА, визначити перспективу надання доступу до ринку закупівель нижче передбачених GPA порогових значень - аналогічно до єдиного ринку закупівель у рамках Європейської економічної зони (ЕЕА).

## ДОДАТОК XXI-A ДО ГЛАВИ 8 РОЗДІЛУ IV УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ<sup>161</sup>

### ІНДИКАТИВНИЙ ГРАФІК ІНСТИТУЦІЙНИХ РЕФОРМ, АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ТА НАДАННЯ ДОСТУПУ ДО РИНКУ

Етап		Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейському Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу	
1	Імплементация статей 150 (2) та 151 Впровадження інституційної реформи згідно статті 150(2)	6 місяців з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	
2	Наближення та імплементация базових елементів Директиви №2014/24/ЄС та Директиви № 89/665/ЄЕС	3 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади та організацій публічного права	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади та організацій публічного права	Додатки XXI-B та XXI-C
3	Наближення та імплементация базових елементів Директиви № 2014/25/ЄС і Директиви № 92/13/ЄЕС	4 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на поставку товарів для всіх замовників	Додатки XXI-D та XXI-E

<sup>161</sup> Оновлений відповідно до Рішення № 1/2018 Комітету Асоціації Україна - ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

Етап	Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейському Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу		
4	Наближення та імплементація інших елементів Директиви № 2014/24/ЄС і Директиви № 2014/23/ЄС	6 років з дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Додатки XXI-F, XXI-G, та XXI-H
5	Наближення та імплементація інших елементів Директиви № 2014/25/ЄС	8 років з дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Додатки XXI-I та XXI-J

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ГАЗУ ЄС

**DiXi Group**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Україна зробила крок до інтеграції з ЄС у сфері енергетики ще до підписання Угоди про асоціацію, набувши у 2011 року членства у Енергетичному Співтоваристві – міжнародній організації, що включає ЄС та країни-сусіди, метою якої є створення інтегрованого панєвропейського енергетичного ринку шляхом поширення енергетичного законодавства ЄС поза межі ЄС<sup>162</sup>.

Будучи членом Енергетичного Співтовариства, Україна зобов'язалась імплементувати положення актів Третього енергетичного пакету ЄС<sup>163</sup> та низки мережевих кодексів. Відповідно до Угоди про асоціацію (ст. 278), положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства мають пріоритет над положеннями УА. Оновлений Додаток XXVII до УА окремо наводить перелік актів законодавства, які Україна має імплементувати на основі Договору, та окремо – інші акти законодавства ЄС у сфері енергетики.

**Результатом виконання зобов'язань за оновленим додатком XXVII до УА повинно стати де-факто застосування до України режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері енергетики**

Проте, повністю гармонізуючи своє законодавство з правом ЄС у сфері енергетики, Україна не має зафіксованої в УА перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС у цій сфері у разі виконання свого «домашнього завдання». Відповідне положення відсутнє у Додатку XXVII навіть в оновленому вигляді<sup>164</sup> (на відміну від Додатку XVII, який передбачає таку перспективу для деяких ринків послуг). Однак характер застосування мережевих кодексів, які за оновленим Додатком XXVII до УА мають

стати частиною «внутрішнього правового режиму України без внесення змін до структури та тексту», а також запроваджені механізми консультацій, моніторингу та звітності можуть призвести до де-факто застосування до України режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері енергетики.

<sup>162</sup> <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>

<sup>163</sup> А також деяких інших (у сфері безпеки постачання газу, проектів спільного інтересу, правил конкуренції на внутрішньому ринку ЄС). Перелік актів законодавства визначений в додатках до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Цей перелік, за рішенням Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства, може періодично оновлюватися з урахуванням змін у енергетичному законодавстві ЄС.

<sup>164</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=65942](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=65942)

На сьогодні, найважливішою частиною українського ринку, що потребує переходу на норми законодавства ЄС, є транспортування газу з Росії до країн ЄС. Чинний контракт між українським «Нафтогазом» і російським «Газпромом» завершується наприкінці 2019 року; більш того, його положення визнані арбітражем такими, що не відповідають праву ЄС та України<sup>165</sup>. У 2018 році ЄС, Україна та Росія почали переговори про умови транспортування російського газу до Європи з 2020 року. Україна і ЄС поділяють спільну позицію на цих переговорах щодо потреби поширення права ЄС на постачання російського газу до ЄС через Україну<sup>166</sup>. Це включає, окрім власне транспортування потужностей української ГТС для транспортування газу, також підписання угоди про взаємодію операторів мереж на стандартних європейських умовах.<sup>167</sup>

**Транспортування газу з Росії до ЄС через Україну регулюється контрактом між Нафтогазом і Газпромом, який завершується наприкінці 2019 року, і положення якого не відповідають праву ЄС**

З досвіду України, спеціальні політичні домовленості з Росією є небезпечними<sup>168</sup>. Єдиний шлях убезпечитись від непередбачуваної агресивної поведінки «Газпрома» – це змусити його працювати у правових рамках ЄС. Повноцінно це можна зробити, якщо норми ЄС будуть повноцінно застосовні до точок входу в газотранспортну систему (далі - ГТС) України на кордоні з Росією. Це означатиме де-факто застосування режиму внутрішнього ринку, де Україна матиме ті самі права і обов'язки на ринку газу, що і держави-члени ЄС. Фактично, для нормативних актів ЄС у сфері ринку газу термін «держави-члени» буде читатися як «держави-члени та Україна». Це означає додаткові повноваження європейських інституцій – Єврокомісії і Суду ЄС – в Україні, але і додаткові права України у відносинах з цими інституціями і з державами-членами.

**Режим внутрішнього ринку для України надасть додаткові повноваження європейським інституціям, гарантії інвесторам і спрощення європейським компаніям**

Така інтеграція створить стабільні правові рамки та надасть додаткові гарантії інвесторам. Вона значно спростить діяльність компаній з ЄС на ринку України, що матиме наслідки у вигляді збільшення пропозицій у постачанні, збільшення прямих іноземних інвестицій та підвищення власного видобутку. Вона також відкриє перспективи для компаній України щодо виходу на ринок ЄС у різних сегментах.

Для транспортування російського газу це означатиме, що спільний європейський ринок починатиметься на українсько-російському кордоні. В Україні напряму діятимуть визначені європейськими кодексами мереж правила ЄС щодо транскордонного транспортування газу. На цій правовій основі, європейські компанії зможуть купувати газ у Газпрому на українсько-російському кордоні. Постачання цього газу через Україну буде предметом угод між цими європейськими компаніями і оператором української ГТС (управляючим партнером якого теж може стати одна із компаній-операторів ЄС) щодо бронювання потужностей для транзиту. Таким чином, усувається конфліктний потенціал прямих українсько-російських контрактів, зберігаючи стабільне постачання російського газу до країн ЄС через Україну. Близький приклад: оператор польської

<sup>165</sup> [http://www.naftogaz.com/files/media/Transit%20Award\\_Redacted.pdf](http://www.naftogaz.com/files/media/Transit%20Award_Redacted.pdf)

<sup>166</sup> <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/07/18/7084538/>, <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/48F5648BC10B833CC2258389007235D5>

<sup>167</sup> <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/23D87157863A8E35C225849B002C5DEC?OpenDocument&year=2019&month=10&nt=Новини&> - Тобто на основі вимог Регламенту (ЄС) 2015/703 про мережевий кодекс щодо правил інтероперабельності та обміну даними. Сторонами цієї угоди мають стати оператори ГТС України та Росії. Такі угоди вже укладені з операторами Польщі, Словаччини, Угорщини та Румунії щодо більшості точок між-системного з'єднання: <http://dixigroup.org/news/tranzit-gazu-rozjasnyuyucha-infografika-vid-dixi-group/>

<sup>168</sup> <http://dixigroup.org/eng/publications/russian-fairy-tales/>



ГТС GAZ-SYSTEM застосовує європейські правила, пропонуючи у липні 2019 року на аукціоні потужності газопроводу «Ямал-Європа», оскільки довгостроковий контракт із «Газпромом» на транзит завершується у травні 2020 року<sup>169</sup>, і не плануючи окремих переговорів щодо транзитного контракту.

Інша опція, застосовна на європейських ринках, полягає в укладанні угоди про своп газу (замість угоди про транзит), коли «Газпром» передаватиме певний обсяг газу на східному кордоні України, а український оператор ГТС передаватиме такий самий обсяг на кордоні з країнами ЄС<sup>170</sup>.

При належному виконанні свого «домашнього завдання», Україна має вимагати виконання вимог Третього енергетичного пакету і від сторони ЄС – зокрема, мова йде про розблокування «великого реверсу» газу між ГТС Словаччини та України. Словацький оператор Eustream відмовляється укласти з українським «Укртрансгазом» відповідну угоду, ґрунтуючись на положеннях спадкового контракту з «Газпромом», який зарезервував усі доступні потужності та виступає фактичним оператором цього інтерконектора<sup>171</sup>. Ця практика суперечить вимогам енергетичного права ЄС щодо вільного і недискримінаційного доступу третіх сторін до інфраструктури, а тому має бути приведена у відповідність до цих вимог.

**Європейські компанії зможуть купувати газ у Газпрому на українсько-російському кордоні, усуваючи конфліктний потенціал українсько-російських контрактів**

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

У рамках УА та Енергетичного Співтовариства Україна зобов'язалася імплементувати всі ключові вимоги європейського законодавства у сфері ринку газу, а саме:

- відкриття ринку для конкуренції, право усіх споживачів обирати постачальника газу;
- відокремлення функцій транспортування, зберігання та розподілу газу від функції постачання («анбандлінг» оператора ГТС і сховищ, а також операторів газорозподільних мереж);
- надання вільного та недискримінаційного доступу третіх сторін до мереж;
- збалансованої тарифної політики для сфери транспортування газу, прозорі та недискримінаційні принципи розподілу потужності та управління перевантаженнями в газотранспортних системах;
- запровадження політики безпеки постачання газу, із регулярним моніторингом;
- моніторинг діяльності гравців ринку газу на предмет дотримання стандартів якості та режиму конкуренції;
- цільовий соціальний захист вразливих споживачів;
- прозоре та недискримінаційне надання дозволів на діяльність із розвідки та видобутку вуглеводнів;
- створення незалежного національного регулятора ринку.

<sup>169</sup> <https://www.icis.com/explore/resources/news/2019/06/04/10374390/polish-tso-to-auction-yamal-pipe-capacity-as-transit-deal-ends>

<sup>170</sup> <https://www.radiosvoboda.org/a/news-vitrenko-naftogaz-svop/30006050.html>

<sup>171</sup> Детальніше див. DiXi Group Alert: Рішення у справі ЄС проти «Газпрому». Можливості для України: [http://dixigroup.org/storage/files/2018-06-07/alert\\_eu\\_gazprom\\_case\\_ukr.pdf](http://dixigroup.org/storage/files/2018-06-07/alert_eu_gazprom_case_ukr.pdf)

# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

В останні роки державна політика в сфері ринку газу була відкоригована відповідно до міжнародних зобов'язань України. Так, впровадження принципів Третього енергетичного пакета ЄС закладено у цілу низку документів державної політики<sup>172</sup>. Енергетична стратегія України (схвалена урядом у 2017 році) передбачає побудову газового ринку за принципами Третього енергетичного пакету ЄС до 2020 року - шляхом повноцінної імплементації актів енергетичного законодавства ЄС, реформування вертикально інтегрованих компаній та створення умов для інтеграції енергетичної системи України з ЄС.

Основними інституціями у цій сфері є: уряд України та безпосередньо Міністерство енергетики та захисту довкілля; незалежний регулятор – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП); а також Антимонопольний комітет України (АМКУ) – як орган, що забезпечує захист економічної конкуренції, зокрема, і на енергетичних ринках.

У 2016 році було прийнято закон про НКРЕКП, що містить положення із забезпечення незалежності цього органу. Незважаючи на це, діяльність НКРЕКП тривалий час була доволі проблемною<sup>173</sup> і покращилась лише у червні 2018 року із обранням частини нового складу комісії. Відновлення довіри до регулятора з боку учасників ринків, очевидно, є тривалим процесом. Разом з тим, рішення Конституційного суду України про визнання неконституційними окремих положень закону про НКРЕКП<sup>174</sup>, зокрема незалежного статусу регулятора, може поставити цей процес на паузу – до моменту врегулювання місця НКРЕКП у системі органів влади України на рівні змін до Конституції та відповідного закону.

## АНАЛІЗ РИНКУ

Ринок газу має стратегічну важливість для національної економіки та безпеки. У 2018 році «Нафтогаз» залишився найбільшим платником податків України – 110 млрд грн, або 15% доходів ту<sup>175</sup>. Транзит газу забезпечив 28% виручки «Нафтогазу» в 2018 році<sup>176</sup> і, за оцінками компанії, відсутність цих доходів призведе до зменшення ВВП України приблизно на 4% з урахуванням ефекту мультиплікатора<sup>177</sup>.

<sup>172</sup> Енергетичну стратегію України до 2035 року, Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, план пріоритетних дій Уряду на поточний рік, окремий План заходів з виконання Угоди про асоціацію, напрацьована спільно парламентом та урядом Дорожня карта пріоритетних законопроектів для законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію.

<sup>173</sup> За даними досліджень з роботи та незалежності діяльності НКРЕКП, здійсненого Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та опублікованого у травні 2019 року, попри прогрес у формуванні регулятора, існували значні проблеми у забезпеченні його фінансової незалежності та зобов'язуючого характеру рішень - див. The National Energy Regulatory Authority of Ukraine Governance and Independence. An Update of the Energy Community Secretariat's Review of March 2018, 17 May 2019: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:6eb10b22-ca6a-4c43-8c9f-f3614dab3c91/ECS\\_NEURC\\_reg\\_report\\_032018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:6eb10b22-ca6a-4c43-8c9f-f3614dab3c91/ECS_NEURC_reg_report_032018.pdf)

<sup>174</sup> <http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/5p.pdf>

<sup>175</sup> <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/ECC39CFC1973DF90C22584260047169C?OpenDocument&year=2019&month=06&nt=%D0%9D%D0%B%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

<sup>176</sup> Звіт про управління Групи «Нафтогаз» за 2018 рік, с. 5: <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Zvit-pro-upravlinnya-2018.pdf>

<sup>177</sup> Річний звіт «Нафтогазу» за 2018 рік, с. 13: <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Annual-Report-2018-ukr.pdf>



Стрімкий розвиток у ЄС газових хабів<sup>186</sup> створює додаткові можливості для присутності українських компаній. Наявність потужної інфраструктури, включаючи газові сховища біля кордону з ЄС, дозволяє Україні претендувати на створення власного хабу, який би обслуговував в тому числі європейських споживачів<sup>187</sup>. Тим більше, із запровадженням режиму «митного складу»<sup>188</sup> все більше європейських постачальників контракують потужності зі зберігання газу<sup>189</sup>.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Законом «Про ринок природного газу», прийнятим у 2015 році, та підзаконними актами (на рівні постанов КМУ і НКРЕКП) була здійснена транспозиція основних вимог Директиви 2009/73/ЄС, Регламенту (ЄС) № 715/2009 та Директиви 2004/67/ЄС. Крім того, протягом 2017-2019 років була внесена серія змін до Кодексу ГТС, Кодексу газорозподільних мереж, Кодексу газосховищ, а також до Правил безпеки постачання природного газу та Національного плану дій щодо реагування на кризові ситуації з постачанням газу – зокрема, з метою уникнення дискримінаційних підходів до надання доступу до мереж, впровадження добового балансування на ринку, врегулювання питань розподілу пропускної спроможності та запобігання кризам у постачанні. Інший блок змін прийнято в частині методології та власне тарифів на послуги сховищ і транспортування газу на початку жовтня 2019 року<sup>190</sup>.

З 1 березня 2019 року відбувся довгоочікуваний перехід із щомісячного на добове балансування ринку<sup>191</sup> – режиму, за якого «Укртрансгаз» щодобово урівноважує попит та пропозицію на ринку газу в Україні. Цей крок означає наближення ринку до роботи у тому ж режимі, що і ринок ЄС, що комфортніше для європейських компаній та значно прозоріше.

Також відбулися певні кроки зі спрощення надання дозволів на розвідування, розробку і виробництво вуглеводнів відповідно до Директиви 94/22/ЄС (шляхом внесення змін до Кодексу про надра, інших законодавчих та нормативно-правових актів)<sup>192</sup>, восени 2018 року було прийнято Закон «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях».

Таким чином, попри затягування з транспозицією окремих актів (зокрема, Регламенту ЄС 347/2013 щодо проєктів спільного інтересу, а також окремих мережевих кодексів), здебільшого законодавство України вже не має суттєвих розбіжностей з *acquis* у сфері газу: транспозиція основних вимог Третього енергетичного пакету ЄС до національного законодавства вже відбулась. До подібної думки пристають як Секретаріат Енергетичного Співтовариства (зокрема, в його щорічному звіті з імплементації зазначено про завершеність процесу транспозиції)<sup>193</sup>, так і представники українського експертного середовища<sup>194</sup>.

**Законодавство України вже значно наближене до *acquis* у сфері газу: транспозиція основних вимог Третього енергетичного пакету ЄС вже відбулась**

<sup>186</sup> Газовий хаб - це місце здійснення операції з продажу газу - як фізичних, так і віртуальних - на базі наявного перетину значної кількості газотранспортних маршрутів.

<sup>187</sup> DIXI Group. Policy Paper. Український газовий хаб – шанс для Європи. 2016: [http://dixigroup.org/storage/files/2016-12-19/web\\_ukrainian\\_gas\\_hub\\_2016\\_ua\\_1.pdf](http://dixigroup.org/storage/files/2016-12-19/web_ukrainian_gas_hub_2016_ua_1.pdf)

<sup>188</sup> Можливість замовникам послуг оператора ГТС зберігати газ у підземних сховищах протягом трьох років без сплати податків та митних зборів – для подальшої реалізації на ринках країн ЄС та/або України (в останньому випадку – після сплати належних податків та зборів).

<sup>189</sup> У жовтні 2019 року в режимі «митного складу» зберігалось 2,32 млрд кубометрів газу: <https://www.facebook.com/mcfire76/posts/10157090705054081>

<sup>190</sup> Нова тарифна методика НКРЕКП ґрунтується на базовій методології Регламенту Комісії (ЄС) № 2017/460 - зваженої на дистанцію і потужність (capacity weighted distance, CWD) вартість транспортування для кожної точки входу/виходу ГТС, які згруповані у кластери. Див. <http://www.nerc.gov.ua/?id=45133>

<sup>191</sup> <http://utg.ua/utg/media/news/2019/03/ukraine-gas-market-switched-to-daily-balancing.html>

<sup>192</sup> Закон України від 01.03.2018 № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» та ін.

<sup>193</sup> Annual Implementation Report Energy Community Secretariat 1 September 2018, p. 182: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:05c644e0-3909-4c26-84f5-e1c6b63e1af4/ECS\\_IR2018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:05c644e0-3909-4c26-84f5-e1c6b63e1af4/ECS_IR2018.pdf)

<sup>194</sup> Енергетичні реформи: моніторинговий звіт про просування України у виконанні Угоди про Асоціацію з ЄС у сферах енергетики та довкілля. Червень, 2018. Газ. Бенчмарки: [http://enref.org/wp-content/uploads/2018/09/Monthly-June-2018\\_rs.pdf](http://enref.org/wp-content/uploads/2018/09/Monthly-June-2018_rs.pdf)

Серед ключових питань імплементації, що лишаються невирішеними: завершення «анбандлінгу», лібералізація сегменту роздрібногo постачання побутовим споживачам (близько 60% ринку).

Влітку 2016 року уряд схвалив план реструктуризації «Нафтогазу», який передбачає модель відокремлення за правами власності (OU)<sup>195</sup>. Проте ключовий крок цього плану – передача активів новому оператору ГТС – відкладалася з огляду на очікування результатів Стокгольмського арбітражу щодо суперечки між Нафтогазом і Газпромом. Відповідно до позиції «Нафтогазу» з посиланням на ухвалене на початку 2018 року арбітражне рішення, поки контракт на транзит газу між «Нафтогазом» і «Газпромом» є чинним (тобто до кінця 2019 року), передача прав виконання контракту іншій стороні – зокрема новому незалежному оператору ГТС – є неможливою без дозволу «Газпрому»<sup>196</sup>. Крім того, з огляду на потребу забезпечити інтереси України в новому арбітражі з «Газпромом» щодо тарифу на транзит<sup>197</sup>, керівництво «Нафтогазу» виступило з позицією здійснити анбандлінг за моделлю ISO<sup>198</sup>, коли газотранспортні активи залишаються у структурі «Нафтогазу».

Зрештою, 18 вересня 2019 року уряд ухвалив оновлений план «анбандлінгу» за моделлю ISO<sup>199</sup>. У жовтні 2019 року було прийнято закон про «анбандлінг»<sup>200</sup>, який дозволить здійснити передачу відповідних майнових прав на ГТС та незалежне управління оператором ГТС. Юридичне відокремлення оператора ГТС від «Нафтогазу» відбудеться 1 січня 2020 року<sup>201</sup>. Остаточна сертифікація оператора пройде після того, як буде підтверджено виконання умов, визначених регулятором, та за позитивного висновку Секретаріату Енергетичного Співтовариства.

**У 2019 році було здійснено перехід на добове балансування ринку, прийняті всі ключові рішення про «анбандлінг», змінена методологія розрахунку тарифів на транспортування газу**

Важливо, що для підтримки анбандлінгу створено спільну робочу групу за участі представників п'яти європейських газотранспортних операторів (з Франції, Нідерландів, Італії, Словаччини, Бельгії)<sup>202</sup>, що зацікавлені у подальшій участі в управлінні українською ГТС.

Основною перепорою лібералізації ринку роздрібногo постачання побутовим споживачам (та забезпечення для них можливості вибору постачальників) є надмірно зарегульований режим покладання спеціальних обов'язків (PCO) на учасників ринку газу з метою забезпечення суспільних потреб<sup>203</sup>. За нормами законодавства ЄС режим PCO в цілому може бути застосованим для захисту вразливих споживачів, однак не має створювати перешкоди для конкуренції. В нинішньому вигляді система PCO обмежує права споживачів на вибір постачальника та якісні послуги, а також права учасників ринку через дискримінаційний характер покладання обов'язку постачання лише на визначені компанії, здебільшого пов'язані з групою РГК (для населення), та «Нафтогаз» (для виробників тепла).

Ці недоліки стали причиною відкриття Секретаріатом Енергетичного Співтовариства провадження проти України<sup>204</sup>. Попри тривалі переговори з цього питання, уряд України не спромігся виріши-

<sup>195</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/496-2016-%D0%BF>

<sup>196</sup> Gotev G. EU and Ukraine in tug of war over Naftogaz unbundling, EURACTIV.com, 19.07.2018: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-and-ukraine-in-tug-of-war-over-naftogaz-unbundling/>

<sup>197</sup> <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/713B012BCE83C6A9C22582C20050AF41>, <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/596374.html>

<sup>198</sup> Андрій Коболєв: Анбандлінг Нафтогазу. Коли та як? <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/A0DFE24C8ED6AC24C22583850034772F?OpenDocument>

<sup>199</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vidokremlennya-diyalnosti-z-tran-180919-840>

<sup>200</sup> <https://portal.rada.gov.ua/news/Novyny/183737.html>

<sup>201</sup> <http://utg.ua/utg/about-company/unbundling-project/>

<sup>202</sup> <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/60014DB06114C8D0C22583D1002509F4>

<sup>203</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-%D0%BF>

<sup>204</sup> Energy Community, Case ECS 02/17: Ukraine/Gas: <https://energy-community.org/legal/cases/2017/case0217UE.html>



ти проблемні моменти та, зокрема, не зміг виконати вимоги Енергетичного Співтовариства при оновленні постанови про ПСО у листопаді 2018 року та вересні 2019 року, а також ухваленні доповнень до неї у квітні-червні 2019 року<sup>205</sup>.

**Невирішеним питанням залишається лібералізація постачання побутовим споживачам**

З іншого боку, ринкові тренди весни-літа 2019 року фактично урівняли оптові ціни на газ для регульованого та вільного сегментів ринку, а «Нафтогаз» спільно із ПСО-постачальниками запустив продукт «Газовий запас» – можливість купувати газ за літніми цінами<sup>206</sup>. Це дає підстави для оптимізму щодо лібералізації цін та припинення дії ПСО на чинних умовах – з 1 травня 2020 року.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Для України

- Пришвидшити роботу з імплементації актів законодавства ЄС відповідно до оновленого Додатку XXVII до УА, зокрема мережових кодексів ЄС – щодо правил інтероперабельності та обміну даними (Регламент Комісії (ЄС) №2015/703), механізмів розподілу потужності (Регламент Комісії (ЄС) №2017/459), балансування газу (Регламент Комісії (ЄС) №312/2014);
- Забезпечити проведення консультацій з Єврокомісією щодо сумісності з положеннями *acquis* ЄС будь-яких законодавчих пропозицій, а також відповідне звітування;
- Своєчасно та у повному обсязі реалізувати план з відокремлення незалежного оператора ГТС України, зокрема забезпечити передачу активів до нового оператора та його сертифікацію, при залученні операторів з країн-членів ЄС як потенційних партнерів в управлінні ГТС;
- Переглянути схему ПСО на ринку газу України з метою її наближення до вимог Енергетичного Співтовариства та законодавства ЄС;
- Оновити ставки тарифів на транспортування газу на основі нової методології, прийнятої у жовтні 2019 року з урахуванням вимог Регламенту Комісії (ЄС) № 2017/460, а також виходячи з довгострокового планування розвитку ГТС, у т.ч. прогнозованих обсягів транзиту;
- Внести зміни до Конституції та Закону про НКРЕКП, які гарантуватимуть юридичну, функціональну та фінансову незалежність регулятора, відповідно до положень *acquis* ЄС.

### Для ЄС

- Забезпечити належний моніторинг виконання Україною «домашнього завдання», що впливає з оновленого Додатку XXVII до УА, і у разі його успішного виконання - застосувати до України режим внутрішнього ринку ЄС, з перенесенням точки передачі газу для європейських клієнтів «Газпрому» на східний кордон України;
- Відстоювати спільну з Україною позицію на переговорах з Росією щодо транспортування газу після 2019 року на основі правил ЄС, і забезпечити ефективно поширення цих вимог на всі інші напрямки постачання російського газу до ЄС шляхом належної імплементації оновленої Директиви 2009/73/ЄС країнами-членами;
- Підтримати побудову відкритої та конкурентної інфраструктури ринку газу в Україні, зокрема, розвиток торгівлі газом на спотовому ринку та формування хабу, розблокування усіх транскордонних газових з'єднань між Україною та країнами ЄС для вільного руху газу в обох напрямках.

<sup>205</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-n>, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/293-2019-%D0%BF>

<sup>206</sup> <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/B6B63D8BC2C0F641C225845D005F477C>

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІЛЬНОГО АВІАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

**Ірина Коссе**

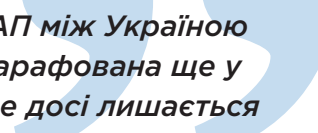
## УГОДА ПРО СПІЛЬНИЙ АВІАЦІЙНИЙ ПРОСТІР

Європейський спільний авіаційний простір (European Common Aviation Area) – це спільний ринок авіаційних послуг, утворений країнами ЄС для лібералізації ринку на основі спільних стандартів безпеки. Крім членів ЄС, до цього спільного ринку можуть приєднуватись треті країни через підписання двосторонніх угод з ЄС. Так, угоди про спільний авіаційний простір (САП) вже підписані з Молдовою та Грузією, ведуться переговори з Азербайджаном та Вірменією. Схожі угоди (Європейсько-середземноморські авіаційні угоди) були підписані з Марокко, Йорданією та Ізраїлем.

Угода про САП між Україною та ЄС була парафрована 28 листопада 2013 року, але досі не підписана через суперечку між Іспанією та Великобританією щодо згадки про аеропорт Гібралтар.

Відповідно до Угоди, Україна має інкорпорувати в своє законодавство вимоги та стандарти ЄС в сфері цивільної авіації, які стосуються доступу до ринку, організації повітряного руху, безпеки польотів, навколишнього середовища та інших питань. Така інкорпорація відбуватиметься у два етапи, а отже, виділяються два перехідні періоди.

Після підписання Угоди про САП<sup>207</sup> почнеться перший перехідний період. Він дозволить авіаперевізникам України та ЄС літати між будь-яким пунктом в ЄС і будь-яким пунктом в Україні. Україна буде залучена як спостерігач до роботи комітету, що відповідає за виділення слотів в аеропортах ЄС. Паралельно в Україні триватиме законодавча гармонізація та імплементація вимог та стандартів ЄС, успішне завершення яких дозволить розпочати другий перехідний період.



**Угода про САП між Україною та ЄС була парафована ще у 2013 році, але досі лишається не підписаною через суперечку між Іспанією та Великобританією щодо згадки про аеропорт Гібралтар**

<sup>207</sup> Та її реєстрації в ІКАО (Міжнародній організації цивільної авіації) та в Секретаріаті Об'єднаних Націй.



Під час другого перехідного періоду ЄС визнає сертифікати екіпажів, видані Україною; постачальники послуг з наземного обслуговування зможуть працювати на території іншої Сторони; Україна буде залучена як спостерігач до роботи комітету, який визначає, яким авіаперевізникам забороняється виконувати польоти в межах ЄС.

Після того, як Україна організує свій повітряний простір відповідно до вимог ЄС, Угода запрацює у повному обсязі. Авіакомпанії ЄС зможуть літати між українськими містами; українські авіакомпанії можуть літати між містами ЄС за умови, що політ є частиною перевезення, яке обслуговує пункт в Україні (таким чином, Угода є асиметричною). ЄС почне визнавати сертифікати, видані Україною, щодо організації повітряного руху та аеронавігаційного обслуговування.

Відповідно до Угоди має бути створений Спільний комітет з метою тлумачення законодавства ЄС в сфері цивільної авіації, контролю за організацією повітряного руху, моніторингу виконання Угоди, внесення змін та доповнень до Угоди. Спільний комітет є відповідальним за застосування цієї Угоди та повинен забезпечувати її належне виконання. Угода про САП не містить графіків впровадження, перехід до наступного періоду впровадження Угоди відбувається після рішення Спільного комітету, який оцінює ступінь виконання. Спільний комітет складатиметься з представників України та ЄС, його рішення обов'язкові для виконання. У Спільного комітету широкі права та повноваження, але Угодою не прописаний ані механізм його створення, ані кількість членів.

Крім того, Україна буде брати участь в роботі ще кількох інституцій в якості спостерігача – EASA (Європейської агенції авіаційної безпеки)<sup>208</sup> та Комітеті Єдиного європейського неба (Single European Sky). Україна буде підзвітна EASA щодо сертифікації повітряних суден.

Отже, найбільш вагомим та відчутним ефектом від підписання Угоди про САП буде взаємне «відкриття» неба для українських та європейських перевізників. Пасажири та аеропорти виграють від збільшення кількості рейсів між містами України та ЄС, а також від посилення конкуренції між авіакомпаніями. Політично Україна зміцнить свої позиції європейського гравця, отримавши доступ (хоча б в якості спостерігача) до процесу прийняття рішень керівними органами європейської авіації.

**Ефектом Угоди про САП буде взаємна лібералізація авіаперевезень («відкриття» неба) та збільшення кількості рейсів між Україною і ЄС, від чого виграють пасажири та аеропорти**

## АВІАРИНКИ УКРАЇНИ І ЄС

За даними Європейської комісії, сектор повітряних перевезень ЄС складає 2,1% ВВП ЄС та забезпечує зайнятість для майже 5 млн. робітників. Внутрішній європейський ринок складається з більше 100 регулярних авіаперевізників, 400 аеропортів та 60 надавачів наземних авіаційних послуг.<sup>209</sup> В 2017 році повітряним транспортом в ЄС скористались 1 млрд. пасажирів.<sup>210</sup>

Послуги авіаційних перевезень України, за оцінками, складають близько 1% ВВП, у цьому секторі працюють 8,2 тис. працівників (2017 рік). Експорт послуг повітряного транспорту в 2017 році склав 1,1 млрд. дол. США, а імпорт – вдвічі менше, близько 0,5 млрд. дол. США.

<sup>208</sup> Зараз Україна має статус Пан'європейського партнера EASA

<sup>209</sup> [https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market\\_en](https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market_en)

<sup>210</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air\\_transport\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics)

На ринку пасажирських повітряних перевезень працюють 21 українська авіакомпанія, серед них лідером є «Міжнародні авіалінії України».<sup>211</sup> Перевезення вантажів та пошти виконують 22 українські авіакомпанії, серед яких лідером є АТП ДП «Антонов».<sup>212</sup> В 2018 році 20 аеропортів та аеродромів України обслужили 20,5 млн пасажирів (на 25% більше, ніж в 2017 році), у тому числі 15,8 млн на регулярних рейсах. Крім того, в Україні налічується 78 суб'єктів комерційного обслуговування та аеропортових служб, 42 розробника та 26 виробників авіаційної техніки, 252 організації мають сертифікат з надання агентських послуг з продажу пасажирських та 48 організацій - з продажу вантажних авіаційних перевезень.

Наразі Україною укладено 26 міжурядових угод про регулярне повітряне сполучення з країнами ЄС. Такі угоди визначають кількість та частоту рейсів на маршрутах між країнами, пункти сполучення та кількість авіаперевізників, які можуть обслуговувати такі рейси. Таким чином, двосторонні угоди можуть обмежувати

повітряне авіасполучення України з країнами ЄС і «не пускати» на популярні рейси лоукост-перевізників. Так, наприклад, у ірландської Ryanair, яка зайшла на український ринок в жовтні 2018 року, немає рейсів з України до Франції, Іспанії та Італії. Для України прихід Ryanair означав привабливість українського ринку для лоукостів та можливість дешевих подорожей в Європу. В жовтні 2018 року компанія почала з 15 напрямків з Києва та Львова, а зараз літає вже з п'яти українських міст і планує довести кількість напрямків з України до 43 влітку 2020 року.

**Прихід Ryanair в Україну свідчить про привабливість українського ринку для лоукостів**

Упродовж 2018 року до України виконували польоти 38 іноземних компаній з 37 країн світу, які перевезли 6,9 млн. пасажирів (на 38% більше, ніж в 2017 році).<sup>213</sup> За даними Украероруху, кількість міжнародних польотів іноземними авіакомпаніями в українському повітряному просторі збільшилась в 2018 році на 25%. На жаль, Державіаслужба не надає статистику по окремим країнам, які здійснюють авіаперевезення в Україну, але звітує по деяким аспектам лібералізації повітряних перевезень. Так, в 2018 році була збільшена частота регулярних рейсів в Угорщину, Німеччину та Францію та повністю зняті обмеження стосовно частоти рейсів в Австрію.

Але, звичайно, найбільше відкриття ринків відбудеться за умови підписання Угоди про САП. Більше не треба буде укладати двосторонні угоди між країнами, визначати кількість можливих рейсів на тиждень, перевізників тощо. Європейські авіаперевізники зможуть без обмежень літати до українських міст, а також використовувати українські аеропорти для транзиту до країн Азії чи Австралії. Проте для українських авіаперевізників існують також і суттєві ризики: через відсутність вільних слотів в європейських аеропортах їм буде складно відкрити нові маршрути в ЄС, а також їх можуть потіснити більш потужні європейські авіакомпанії на перевезеннях між Європою та Україною.

Розвиток вантажних перевезень залежатиме не лише від реалізації положень Угоди, але й від інвестиції у нові вантажні потужності. Вантажні термінали найбільшого українського аеропорту «Бориспіль» перевантажені, а в аеропорту Львів взагалі немає вантажного терміналу. Тому при збільшенні вантажопотоку додатковий імпульс до розвитку можуть отримати аеропорти поблизу великих міст, наприклад, аеродром в Білій Церкві. Для цього буде потрібно встановити навігаційне обладнання, щоб мати змогу приймати літаки вночі та за поганої погоди, і відкрити міжнародний пункт пропуску, щоб приймати закордонні вантажі.

<sup>211</sup> <https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/periodychna-informatsiya/>

<sup>212</sup> Деякі компанії здійснюють всі види перевезень.

<sup>213</sup> Звіт Голови Державної авіаційної служби України за 2018 рік

## ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Розвиток українського авіаринку визначається державною політикою в сфері авіаперевезень. Основним документом, що регулює використання повітряного простору України, а також використання окремих напрямів авіаційних перевезень, є Повітряний кодекс України.<sup>214</sup> Окремі аспекти державної політики регулюються наказами Міністерства інфраструктури, Міністерства оборони (щодо питань оборони) та Державіаслужбою.

Стратегія розвитку авіаційної галузі України визначена в Стратегічному плані розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року, який передбачає підписання Угоди про САП, проведення консультацій з країнами ЄС щодо внесення змін до чинних двосторонніх угод про повітряне сполучення з метою зняття існуючих обмежень, підтримку участі України у EASA як спостерігача, прийняття Державної програми з безпеки польотів відповідно до стандартів ІКАО, виконання Плану впровадження Єдиного Європейського Неба згідно з рекомендаціями Євроконтролю, гармонізацію українського законодавства з європейським. Окремі аспекти авіаційної стратегії деталізовані в Державній цільовій програмі розвитку аеропортів до 2023 року, Стратегії розвитку аеронавігаційної системи України на 2016-2025 роки тощо.

Основним органом, що стежить за розробкою та виконанням державної політики в галузі авіаційних перевезень, є Міністерство інфраструктури. Саме воно встановлює основні напрями діяльності для Державіаслужби, яка реалізує державну політику використання авіапростору України. Ці інституції є відносно ефективними, хоча існують зауваження до ефективності державного авіаційного нагляду. Так, в березні-травні 2019 року Національне агенство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело планову перевірку Державіаслужби і виявило ознаки корупційних правопорушень стосовно голови Державіаслужби та державних інспекторів служби. Державіаслужба оскаржила результати перевірки в суді, але суд цей позов не задовільнив.<sup>215</sup> Слід зауважити, що недостатній безпековий нагляд з боку органів цивільної авіації може призвести до включення країни та авіакомпаній до так званого «Переліку авіаційної безпеки ЄС» та заборони літати в Євросоюз, як це сталось з Молдовою в квітні цього року.<sup>216</sup>

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ УГОДИ ПРО САП

Україна вже почала впроваджувати норми і стандарти ЄС в своє законодавство, тобто почала виконувати положення Угоди про САП ще до її підписання, в односторонньому порядку на добровільній основі.

Вимоги САП щодо прав пасажирів, розподілу авіації на державну, цивільну і авіацію загального призначення («малу авіацію»), забезпечення безпеки авіації, захист навколишнього середовища тощо були враховані в редакції Повітряного кодексу ще 2011 року.

<sup>214</sup> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17>

<sup>215</sup> <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2404779-derzaviasluzba-vs-nazk-sud-viznav-zakonnou-perevirku-antikorupcijnikiv.html>

<sup>216</sup> <https://glavcom.ua/news/moldova-opinilasya-u-chornomu-spisku-aviabezpeki-jes-586694.html>

Підписана у 2017 році домовленість між Державіаслужбою та Європейською комісією щодо збіжності систем сертифікації<sup>217</sup> передбачила, що протягом наступних 5 років триватиме спільна робота над досягненням збіжності систем сертифікації у сферах первинної льотної придатності, підтримання льотної придатності та технічного обслуговування авіатехніки та її компонентів. У результаті, зокрема, були розроблені деякі Авіаційні правила України,<sup>218</sup> які відповідають Регламентам ЄС, проведено навчання персоналу. В 2017 році була прийнята Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджені низка ліцензійних умов та правил.<sup>219</sup>

Одним із основних нововведень Угоди про САП є підзвітність України EASA щодо сертифікації повітряних суден. Україна має передбачити механізми проведення інспекційних перевірок і аудитів щодо стандартизації від EASA. Однак самі сертифікати, ліцензії та інша технічна документація мають видаватись національними органами України. Украерорух в 2018 році пройшов аудит EASA та отримав сертифікат, необхідний для маневрування літаків при заході в аеропорт «Ужгород», але відповідний механізм регулярних перевірок EASA ще не розроблений.

Досі не вирішене питання відкриття ринку послуг з наземного обслуговування. Розроблений у лютому 2017 року і доопрацьований в листопаді 2018 року проект Авіаційних правил «Доступ на ринок послуг з наземного обслуговування в аеропорту» не був розглянутий Верховною Радою. А тим часом ринок наземного обслуговування в аеропортах залишається монополізованим окремими компаніями. Наприклад, в листопаді 2018 року АМКУ знайшов порушення антимонопольного законодавства з боку аеропорту «Київ» (Жуляни) та ТОВ «Мастер-авіа», які уклали генеральну угоду про наземне обслуговування і витіснили з цього ринку інші компанії.<sup>220</sup> В 2017 році аеропорт «Бориспіль» був оштрафований на 13 млн грн за зловживання монополієм становищем на ринку спеціалізованих послуг аеропорту в частині аеропортового наземного обслуговування.<sup>221</sup>

Таким чином, робота з гармонізації українського та європейського законодавства в сфері повітряних перевезень ведеться. Проте, оцінити ступінь гармонізації складно, оскільки такого моніторингу не проводиться. Навіть в Плані пріоритетних дій Уряду на 2019 рік приведення законодавства України у відповідність з європейськими стандартами в сфері авіації планується протягом року після набрання чинності Угодою.

**Уже зараз Україна в односторонньому порядку почала виконувати «домашнє завдання» за ще не підписаною угодою про САП**

<sup>217</sup> <https://avia.gov.ua/oleksandr-bilchuk-pidpisav-domovlenist-pro-zbizhnist-sistem-sertifikatsiyi-z-yevrokomisiyeyu/>

<sup>218</sup> Щодо сертифікації повітряних суден, організацій розробника та виробника, процедури для сертифікації аеродромів

<sup>219</sup> Щодо перевезення пасажирів, страхування, правил польотів, метеорологічного обслуговування, вимог для льотних екіпажів та для сертифікації аеродромів, сертифікації агентів з продажу повітряних перевезень, льотної експлуатації, використання повітряного простору, сертифікації диспетчерів.

<sup>220</sup> <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=145732&schema=main> В квітні 2019 року Господарський суд Києва скасував рішення АМКУ, відмітивши, що не побачив причинно-наслідкового зв'язку між укладенням генеральної угоди та потенційним обмеженням конкуренції.

<sup>221</sup> <https://vezha.net.ua/economy/aeroport-borispil-oshtrafuvali-na-miljoni-cherez-zlovzhivannya-monopolnim-stanovishhem-na-rinku/>

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

## **Для ЄС**

- Підписати Угоду про САП з Україною, визначивши формулювання щодо її застосування до аеропорту Гібралтар (або шляхом протоколу між Великобританією і Іспанією, або, у разі «жорсткого» Брекзиту без угоди – шляхом внесення зміни до тексту угоди САП без додаткового протоколу з Великобританією).

## **Для органів державної влади України:**

- врегулювати питання проведення інспекційних перевірок і аудитів щодо стандартизації від EASA;
- забезпечити вільний доступ до ринку послуг з наземного обслуговування у повній відповідності до Директиви ЄС 96/97;
- продовжити активну роботу по інкорпоруванню в національне законодавство регламентів і директив ЄС в сфері авіації;
- продовжити активну роботу по посиленню державного нагляду за безпекою польотів.

## **Для українських учасників ринку:**

- українським авіакомпаніям - підвищувати свою конкурентоспроможність, щоб бути готовими до заходу європейських авіаперевізників на український ринок;
- українським компаніям з наземного обслуговування в аеропортах - займати активну позицію, відстоювати свої права, в тому числі в Антимонопольному комітеті;
- аеропортам – розвивати вантажні та поштові перевезення.

