

# СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СПІЛЬНИЙ РИНОК ЄС

## Резюме звіту «Інтеграція у рамках Асоціації» (видання 5-те, доповнене)

Україна пройшла довгий шлях до отримання статусу кандидата у члени ЄС. Першою рамковою угодою між Україною і ЄС (тоді ще Європейськими Співтовариствами) стала Угода про партнерство та співробітництво, що була підписана в 1994 році, тимчасово застосовувалася з 1996 року і повністю набула чинності в 1998 році.

У 2014 році була підписана Угода про асоціацію (УА) між Україною і ЄС, яка тоді ж була ратифікована Верховною Радою та Європарламентом. Після завершення тривалого процесу ратифікації всіма країнами-членами ЄС 1 вересня 2017 року УА між Україною та ЄС набула чинності в повному обсязі. Донедавна очікувалось, що саме модернізована УА відіграватиме роль основи для економічної інтеграції України у спільний ринок ЄС.

Однак повномасштабна російська військова агресія проти України спричинила тектонічні зміни у відносинах з ЄС. Протягом тижня після початку агресії Україна подала заявку на членство у ЄС, а 23 червня 2022 року отримала статус кандидата.

Це рішення не лише реалізувало багаторічні прагнення України вийти на новий рівень у відносинах з ЄС та надало надію у важкі часи війни. Воно визначило порядок денний законодавчих та інституційних реформ з чіткою метою, що підтримується абсолютною більшістю населення.

Важливо, що реформи, пов'язані з підготовкою до членства, тісно переплетені зі змінами, які вже запрограмовані у рамках УА. Відповідно, виконання УА дає Україні значно кращі стартові умови для перемовин, бо у багатьох сферах рамкове законодавство ЄС вже є частиною українського законодавства, а отже додаткові зміни вимагатимуть менше часу й будуть потенційно не такими різкими, як це могло бути.

## Quid pro quo Угоди про асоціацію: що змінюється з отриманням Україною статусу кандидата

Найбільш конкретні зобов'язання Сторони УА взяли на себе в рамках поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) та секторальної й економічної співпраці. У цій частині текст УА містить три типи домовленостей:

- **домовленості прямої дії**, як-то тарифна лібералізація, тобто взаємне відкриття ринків шляхом поступового скасування ввізних мит (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС).<sup>1</sup>

Якщо все нормально,<sup>2</sup> реалізація цих домовленостей не вимагає додаткових законодавчих або інституційних змін, а отже й активної співпраці між Україною та ЄС для досягнення поставлених цілей. Все працює фактично автоматично;

- **домовленості за принципом «якщо – тоді»**, за яким побудована секторальна інтеграція, яка передбачає зняття бар'єрів для діяльності українського бізнесу на ринку ЄС (і навпаки) за умови впровадження Україною норм та стандартів ЄС у цих сферах/секторах.

У рамках реалізації цього блоку домовленостей важливим є тісна співпраця України та ЄС, бо вони, з одного боку, містять зобов'язання України по гармонізації законодавства та інституційним змінам, а з іншого, вимагають від ЄС допомоги у гармонізації, моніторингу правильності прийнятих норм, тобто їх відповідності нормам ЄС, наданні вчасного зворотного зв'язку, а також прийнятті рішень щодо (взаємного) відкриття ринків у випадку успішного завершення реформування;

- **домовленості, покликані забезпечити рівні умови 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, запобігання монополізації ринків тощо.<sup>3</sup>

До моменту отримання статусу кандидата ці домовленості не передбачали додаткових переваг для партнерів у вигляді відкриття ринків, хоча були надзвичайно важливими для формування середовища, сприятливого для розвитку співпраці. Однак після надання Україні статусу кандидата ці домовленості отримали новий вимір, бо вони стануть важливою частиною переговорного процесу, а отже їх успішне виконання наближає членство.

---

<sup>1</sup> На практиці відбулось навіть раніше початку тимчасового застосування УА шляхом впровадження з боку ЄС у 2014 році односторонніх преференцій для України.

<sup>2</sup> Прикладом «ненормальності» може рішення України про запровадження мораторію на експорт необробленої деревини, у тому числі в країни ЄС, що спричинило арбітраж з боку ЄС.

<sup>3</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)

Таким чином, суттю домовленостей (*quid pro quo*) у рамках УА було одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію. У 2014 році Україна зобов'язалась перейняти та впровадити *acquis* – законодавчі норми, правила та технічні стандарти ЄС – в обмін на зобов'язання ЄС інтегрувати Україну до внутрішнього ринку ЄС. Загалом, за винятком країн Європейської економічної зони та країн-кандидатів, ЄС ніколи настільки не відкривав свій внутрішній ринок для участі третьої країни.<sup>4</sup>

Однак статус країни-кандидата змінив цінність УА. Це все ще одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію, яка, однак, передуює повноцінному членству. Відповідно успішна реалізація УА створює підґрунтя для швидких та успішних перемовин.<sup>5</sup>

У цьому дослідженні ми оцінюємо реалізацію домовленостей УА, які побудовані за принципом «якщо – тоді», які ведуть до секторальної інтеграції у спільний ринок ЄС.

## Секторальна інтеграція: плани та їх виконання

Зобов'язання ЄС щодо секторальної інтеграції України представлені в Таблиці 1, де зазначені конкретні сектори, щодо яких в УА передбачено прийняття додаткових рішень ЄС щодо інтеграції України, та терміни виконання Україною відповідних зобов'язань. Загалом, мова йде про 15 секторів. Прийняття цих рішень має призвести до того, що в цих секторах український бізнес не потребуватиме додаткових дозволів, сертифікатів або ліцензій для діяльності на ринку ЄС.

Ухвалені рішення ЄС про інтеграцію України до різних секторів спільного ринку ЄС є найкращими індикаторами (KPI) виконання економічної частини УА. Це не заперечує самодостатньої цінності виконання зобов'язань для внутрішнього розвитку самої України. Але, з точки зору мети економічної інтеграції, саме такі рішення мають ключове значення.

**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 зобов'язань Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
1	Технічні бар'єри	Промислові товари	Ст.57 УА, Додаток III	Укладання Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА)	2 - 5 років* (до 31.12.2017 – 31.12.2020)

<sup>4</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>5</sup> Тут ми не оцінюємо політичні передумови початку переговорного процесу.

№	Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання зобов'язань Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
2	Санітарні та фітосанітарні заходи	Агро-промислові товари	Ст.64, 66 УА, Додатки IV, V, IX	Прийняття рішень про визнання еквівалентності в різних секторах агропромислової продукції**	2021***
3	Митні процедури	Усі товари	Ст. 76,1 (с), 76,4 (b) УА, Додаток XV	Приєднання до системи спільного транзиту	1 рік (до 31.12.2016)
			Ст. 76,1 (к), 80 (i) УА	Взаємне визнання авторизованих економічних операторів (АЕО)	3 роки (до 31.12.2018)
4	Послуги	Фінансові	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-2	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
5		Теле-комунікаційні	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-3	Надання режиму внутрішнього ринку	4 роки (до 31.12.2019)
6		Поштові та кур'єрські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-4	Надання режиму внутрішнього ринку	2 роки (до 31.12.2017)
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту****	7 років (до 30.10.2021)
8		Залізничні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі залізничного транспорту****	8 років (до 30.10.2022)
9		Внутрішні водні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту****	5 років (до 30.10.2019)
10		Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5,	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)

№	Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання зобов'язань Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
			Додаток XXXII(4)		
11		Авіаційні	Ст.137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****
12	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-ти місяців – 8-ми років (до 31.12.2023)
13	Енергетика	Ринок природного газу	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	до 31.12.2019
14		Ринок електроенергії	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	2021
15	Освіта	Ринок праці	Ст. 432.b УА, Додаток XLII	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	Не визначено

\* Для виконання зобов'язань 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 Додатка V до УА.

\*\*\*\* У тексті УА відсутня передумова виконання зобов'язань для укладання такої угоди.

\*\*\*\*\* Угода САП була парафрована наприкінці 2013 року, але досі не підписана через суперечку між Великою Британією та 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 привести 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 привести до де-факто інтеграції України до внутрішнього ринку електроенергії ЄС, з приєднанням України до європейської мережі ENTSO-E.

Слід зазначити, що УА не містить визначених строків, коли ЄС має прийняти відповідні додаткові рішення щодо секторальної інтеграції України. Утім, УА містить чіткі терміни

виконання Україною свого «завдання» у відповідних секторах. Логічно було очікувати, що рішення ЄС повинні бути прийняті незабаром після підтвердження такого виконання.

Як видно з Таблиці 1, Україна має завершити виконання зобов'язань за всіма 15-ма секторами не пізніше кінця 2023 року, причому на початок 2023 року інтеграція могла б відбутись вже у 14-ти секторах. Лише повний взаємний доступ на ринки державні закупівлі мав би бути досягнутим наприкінці 2023 року.

Утім, не все склалось так, як планувалось. З одного боку, Україна відстає в процесі виконання зобов'язань. З іншого, у багатьох секторах, де Україна заявляє про суттєвий прогрес, відбувалась обмежена перевірка й офіційне підтвердження виконання зобов'язань з боку ЄС. Це створило ризики, бо партнери могли по-різному оцінювати досягнутий прогрес. Відзначимо, що з отриманням статусу кандидата цей ризик суттєво знизився, бо Україна стала частиною регулярного процесу оцінки прогресу країни у її підготовці до членства. Це дає передбачуваний та прозорий механізм моніторингу змін, а також формування спільного бачення зробленого та того, що треба зробити.

Станом на початок 2023 року прогрес в економічній інтеграції до ринку ЄС досягнуто у шести сферах, хоча щодо деяких рішень це означає досягнення очікуваного рівня інтеграції, а для деяких – лише рубіж на тривалому шляху. Таблиця 2 підсумовує стан секторальної інтеграції.

**Таблиця 2: Стан секторальної інтеграції у рамках УА та суміжних угод**

№	Сфера	Ринок	Спосіб інтеграції до ринку ЄС	Стан реалізації
1	Технічні бар'єри	Промислові товари	Укладання Угоди АСАА	
2	Санітарні та фітосанітарні заходи	Агро-промислові товари	Прийняття рішень про визнання еквівалентності в різних секторах агропромислової продукції	<b>Визнання еквівалентності для насіння зернових (2020)</b> <i>Дуже часткове досягнення загальної мети</i>
3	Митні процедури	Усі товари	Приєднання до системи спільного транзиту	<b>Виконано (2022)</b>
			Взаємне визнання авторизованих економічних операторів (АЕО)	
4	Послуги	Фінансові	Надання режиму внутрішнього ринку	
5		Телекомунікаційні	Надання режиму внутрішнього ринку	
6		Поштові та кур'єрські	Надання режиму внутрішнього ринку	
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Можливість укладання спеціальної угоди	<b>Тимчасова угода (2022)</b>

№	Сфера	Ринок	Спосіб інтеграції до ринку ЄС	Стан реалізації
				<i>Часткове досягнення загальної мети</i>
8		Залізничні	Можливість укладання спеціальної угоди	
9		Внутрішні водні	Можливість укладання спеціальної угоди	
10		Міжнародні морські	Надання режиму внутрішнього ринку	
11		Авіаційні	Угода про спільний авіаційний простір (САП)	<b>Виконано (2021)</b>
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Відкриття доступу до ринку	
13	Енергетика	Ринок природного газу	Де-факто інтеграція в ринок ЄС	<b>Виконано (2020)</b>
14		Ринок електроенергії	Приєднання до ENTSO-E	<b>Виконано (2022)</b>
15	Освіта	Послуги / Ринок праці	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	

За окремими секторами динаміка за 2021-2022 роки виглядає так:

**Технічні бар'єри в торгівлі:** З жовтня 2020 року триває робота експертної оціночної місії ЄС, яка покликана оцінити стан гармонізації українського законодавства та інституційних змін з нормами та практиками ЄС у рамках загальної оцінки готовності України до укладання Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА). Очікується, що місія завершить свою роботу у першій половині 2023 року.

**Санітарні та фітосанітарні заходи:** Наприкінці 2020 року ЄС визнав еквівалентність системи контролю та сертифікації насіння зернових культур в Україні, що стало першим здобутком інтеграції в рамках УА. Триває подальша гармонізація відповідного законодавства, тоді як українські виробники тваринної продукції продовжують активно використовувати можливість індивідуальної верифікації виробництва для експорту до ЄС.

**Митниця:** У жовтні 2022 року Україна приєдналась до системи спільного транзиту, що є одним з двох елементів секторальної інтеграції у митній сфері. Триває реєстрація авторизованих економічних операторів.

**Фінансові послуги:** У 2020 році було затверджено Стратегію розвитку фінансового сектору України до 2025 року, яка, зокрема, передбачає впровадження решти основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку з ЄС. Однак навіть з набуттям статусу кандидата перспектива отримання режиму «внутрішнього ринку» до фактичного вступу в ЄС вимагає створення інституційного механізму, який би дозволив реалізувати функції Європейських наглядових органів в Україні.



**Телекомунікації:** Триває гармонізація законодавства. У вересні 2022 року Україна та ЄС підписали Угоду про участь України в програмі ЄС «Цифрова Європа» 2021–2027. Найближчим кроком у сфері інтеграції ринків телекомунікаційних послуг має стати спільний роумінг. Також триває підготовка до взаємного визнання електронних довірчих послуг.

**Поштові та кур'єрські послуги:** Україна прийняла закон, який впроваджує положення Директиви 97/67/ЄС. Однак прийнятий закон не повністю відповідає зазначеній Директиві, а отже очікуються подальші законодавчі зміни.

**Транспорт:** У 2021 році була нарешті підписана Угода про спільний авіаційний простір, після понад 8-ми років очікування. На жаль, російська агресія не дозволяє Україні зараз скористатись перевагами цієї угоди. Для пом'якшення наслідків військових дій проти України ЄС уклав угоду, що тимчасово спрощує доступ українського вантажного транспорту в ЄС.

**Державні закупівлі:** Ще у 2020 році набула чинності нова версія закону про публічні закупівлі, яка наближає законодавство України до директив ЄС відповідно до вимог другого (з п'яти) етапу Індикативного графіка інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку у сфері державних закупівель. Водночас ЄС та Україна досі не узгодили рішення про формальне завершення жодного етапу.

**Енергетика:** Україна досягла значного рівня інтеграції на ринку природного газу ЄС. У 2022 році відбулось приєднання до ENTSO-E в авральному режимі на тлі російської військової агресії проти України. Водночас Європейський зелений курс включає також зміни в законодавстві ЄС, що створює нові виклики для України.

**Освіта:** У 2021 році КМУ затвердив Порядок визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах, яким визначено критерії та процедуру визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах, зокрема в ЄС. На тлі війни у травні 2022 року українці отримали доступ до Eurorpass.

## Чи далеко до членства

Як вже зазначалось, з отриманням статусу кандидата секторальна інтеграція Україна отримала новий вимір цінності. Бо вона наближає Україну до виконання передбачених переговорним процесом норм *acquis* ЄС. І одним з важливих питань – це наскільки повне виконання УА означає фактичне виконання вимог переговорних розділів.

Таблиця 3: Достатність виконання зобов'язань УА для членства в ЄС

№	Сфера	Ринок	Достатність виконання УА та суміжних угод для членства
1	Технічні бар'єри	Промислові товари	Частково
2	Санітарні та фітосанітарні заходи	Агро-промислові товари	Майже повністю
3	Митні процедури	Усі товари	Частково



№	Сфера	Ринок	Достатність виконання УА та суміжних угод для членства
4	Послуги	Фінансові	Повністю
5		Телекомунікаційні	Повністю
6		Поштові та кур'єрські	Повністю
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Частково
8		Залізничні	Частково
9		Внутрішні водні	Частково
10		Міжнародні морські	Повністю
11		Авіаційні	Частково
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Майже повністю
13	Енергетика	Ринок природного газу	Майже повністю
14		Ринок електроенергії	Майже повністю
15	Освіта	Послуги / Ринок праці	Частково

Як свідчить Таблиця 3, у сфері секторальної інтеграції повне виконання УА забезпечує дуже непогане наближення законодавчих та інституційних параметрів України до тих, що очікуються від країни у рамках переговорного процесу про членство.

З 15-ти розглянутих секторів, які передбачають секторальну інтеграцію, для чотирьох секторів послуг повне виконання УА означає запровадження режиму внутрішнього ринку, що тотожне повному виконанню вимог, які висуваються до держав-членів. Ще для чотирьох секторів, за оцінками авторів звіту, УА або суміжні угоди дозволяють досягнути майже повного виконання вимог.

Однак для 7-ми з 15-ти секторів УА – це лише частина шляху до членства. Наприклад, підписання Угоди АСАА навіть для всіх 27 секторів, які визначені наразі в УА, не означатиме реалізацію всіх норм, передбачених для членів. Є ще інша частина норм, які не потрапили в УА, наприклад, щодо безпечності хімічної продукції, косметики, фармацевтичної продукції тощо. У сфері митного законодавства членство в ЄС вимагатиме прийняття всього Митного кодексу ЄС, а також значної перебудови інфраструктури, бо кордон України стає також кордоном ЄС. Додаткової гармонізації вимагатимуть також транспортні послуги, окрім регулювання міжнародних морських перевезень, а також нормативні документи, пов'язані з освітою.

## Подальші кроки

Попри війну та запізнення, які накопичились за роки до того, Україна виконує свої зобов'язання у рамках УА, які зараз стають також шляхом до членства.

За умови продовження активного виконання зобов'язань Україною і за наявності політичної волі з боку ЄС, у 2023 році можна очікувати на прогрес у секторальній інтеграції щодо:

- укладання Угоди АСАА щодо трьох секторів;
- рішення органів асоціації про взаємний доступ до ринків державних закупівель, принаймні на основі завершених кількох етапів Індикативного плану;
- приєднання України до спільного роумінгу ЄС;
- укладання Угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- подальшого визнання еквівалентності систем сертифікації для сільськогосподарських товарів;
- взаємного визнання авторизованих економічних операторів.

Ще одним виміром секторальної інтеграції та підготовки до членства є політика Європейського зеленого курсу (далі – ЄЗК), стратегічною метою якої є зробити Європу кліматично нейтральною до 2050 року. ЄЗК охоплює більшу частину питань секторальної співпраці між Україною та ЄС, де передбачається економічна інтеграція України в ринок ЄС, зокрема енергетика, транспорт, технічне регулювання та санітарні і фітосанітарні заходи, державні закупівлі та фінансові послуги. Без урахування ЄЗК ефективна модернізація та досягнення секторальної інтеграції неможливі.

Якщо підсумувати рекомендації щодо окремих аспектів секторальної інтеграції, наскрізними темами є:

- формування оновленого порядку денного секторальної інтеграції з урахуванням зміни статусу України,
- завершення гармонізації законодавства у тісній співпраці України та ЄС, з забезпеченням механізму постійних консультацій та узгодження сумісності текстів з *acquis* ЄС до прийняття нормативних актів;
- продовження інституційної розбудови, а також формування або, за потреби, відновлення технічної спроможності України, зокрема у сфері інфраструктури;
- активний діалог зі стейкхолдерами як в Україні, так й в ЄС, оскільки Україна готується до членства;
- забезпечення технічної складової гармонізації (перекладів, таблиць транспозиції тощо);
- забезпечення прозорості процесу моніторингу та оцінки, а також чіткості та регулярності комунікації, залучення громадянського суспільства до цього процесу.