ІНТЕГРАЦІЯ В РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ: ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Видання четверте, доповнене

Київ
2021

МІЖНАРОДНИЙ ФОНД ВІДРОДЖЕННЯ
ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ
dixigroup
Ресурсно-аналітичний центр "СУСПІЛЬСТВО І ДОВКІЛЛЯ"

Публікацію підготовлено в рамках проєкту «Інтеграція України у спільний ринок ЄС: здобутки в рамках Угоди про асоціацію та потреба в модернізації», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій у партнерстві з DiXi Group та Ресурсно-аналітичним центром «Суспільство і довкілля» за фінансової підтримки Міжнародного фонду «Відродження». Це четверте, оновлене та доповнене, видання. Перші три видання були здійснені Міжнародним фондом «Відродження» в рамках проєкту «Громадська синергія» за фінансової підтримки Європейського Союзу.

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

Публікація представляє аналіз ситуації станом на початок червня 2021 року.

Літературна редакція Аліни Пастухової.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) – міжнародно-визнаний український незалежний аналітичний центр, який спеціалізується на економічному аналізі та розробці рекомендацій, розвитку громадянського суспільства в Україні. Наша місія – це вироблення альтернативного погляду на ключові проблеми суспільного та економічного розвитку України. Заснований у 1999 році, ІЕД веде активний діалог з усіма сторонами, зацікавленими в змінах на краще. Детальніше: ier.com.ua

DiXi Group - аналітичний центр (think-tank), заснований у 2008 році в Києві. Його мета - дослідження та консультації щодо інформаційної політики, енергетики, безпеки та інвестицій. Наша місія – запровадження новітніх рішень та чесних правил для доступної, якісної та чистої енергії. Детальніше: https://dixigroup.org/

Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» – неприбуткова громадська аналітична організація, створена у 2006 році для проведення незалежних досліджень та навчально-інформаційних заходів в Україні та регіоні Східної Європи, Кавказу та Центральної Азії. Ми бачимо незалежні дослідження, оцінку та аналіз як ключові методи створення основи для змін через виявлення проблем та їх можливих рішень. Детальніше: https://www.rac.org.ua/

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

ІНТЕГРАЦІЯ В РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ: ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Видання четверте, доповнене

За редакцією Вероніки Мовчан та Ірини Коссе

Київ

2021

Список авторів

Євген АНГЕЛ – старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Експерт у сфері підтримки малого та середнього підприємництва та інтелектуальної власності. Займається також моніторингом імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Брав участь у низці дослідницьких проєктів за підтримки USAID, ЄС, SIDA, UNECE, OECP тощо. Отримав ступінь магістра економічної теорії в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» та магістра східноєвропейських студій у Варшавському університеті.

Наталія АНДРУСЕВИЧ -експертка з питань європейської інтеграції, екологічної та кліматичної політики України та ЄС. З 2006 року – голова правління Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля». Упродовж п'яти років була координаторкою Робочої групи 5 «Енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату» Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС. Закінчила Львівський національний університет імені Івана Франка за спеціальністю «Міжнародні відносини».

Олександра БЕТЛІЙ – експертка у сфері публічних фінансів, провідна наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій із 2002 року. Брала участь у міжнародних дослідницький проєктах (ЄФО, ПРООН, Світового банку тощо). Радник Міністра фінансів із листопада 2018 по березень 2020 років. Отримала ступінь магістра економіки в Національному університеті «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 в громадському секторі. Освіту здобув у Національному технічному університеті України «Київський політехнічний інститут» (спеціальність «Правознавство»).

Сергій ЄВТУШОК – молодший аналітик DiXi Group, аспірант кафедри політології та національної безпеки Національного університету «Острозька академія». Понад три роки займається дослідженням ринку газу, видобувного сектору та питань енергетичної безпеки.

Альона КОРОГОД – молодший аналітик DiXi Group, інтерн Комітету ВРУ з питань інтеграції України до ЄС. Понад три роки займається дослідженням міжнародних питань на перетині політики, економіки та екології. Освіту здобула в Київському національному торговельно-економічному університеті (спеціальність «Міжнародна економіка»).

Ірина КОССЕ – старша наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Освіту здобула в Донецькій державній Академії управління (спеціаліст), а також у 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 15-ти років. Закінчив магістратуру Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Т. Шевченка у 2006 році за спеціальністю міжнародні економічні відносини.

Анастасія КРОПОВА – молодша наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Освіту здобула в Інституті міжнародних відносин Київського університету імені Тараса Шевченка (спеціальність міжнародні фінанси та інвестиції).

Вероніка МОВЧАН – директорка з наукової роботи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД). У 2014 - 2015 роках роках була членом Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС. Член редакційної ради VoxUkraine. Очолювала міжнародні проєкти ЄС, ПРООН, Світового банку, ОЕСР, USAID тощо та брала участь у їх виконанні. Спеціалізується на аналізі торговельної політики та питаннях регіональної інтеграції. Отримала ступінь магістра економіки в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» (Україна), стажувалась у Світовому банку та Стенфордському університеті (США).

Роман НІЦОВИЧ – директор із досліджень аналітичного центру DiXi Group, має понад 12 років досвіду у сфері аналізу енергетичної політики. Сфери інтересу: ринки газу та електроенергії, видобувний сектор, енергетична безпека, відкриття даних, прозорість. Отримав ступінь магістра політичних наук у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» та в університеті ім. Фрідріха Шіллера (Німеччина), також завершив Prometheus Program on Transition Studies у Тартуському університеті (Естонія).

Артем РЕМІЗОВ – старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Освіту здобув у Київському національному університеті імені Тараса Шевченка (магістр політології), а також в університеті Глазго (Велика Британія) (магістр із вивчення Росії та країн Центральної і Східної Європи) та Ягеллонському університеті (Польща) (магістр із європейських студій).

Дмитро ШУЛЬГА – директор Європейської програми Міжнародного Фонду «Відродження». Випускник Київського інституту міжнародних відносин. Вивчав європейське право (LLM) в Німеччині, стажувався в Європейському парламенті.

Зміст

Інтеграційний вимір виконання Угоди про асоціацію: висновки та рекомендації. . . .9
1. Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС 25
2. Визнання еквівалентності: інтеграція України до ринку продовольства ЄС 32
3. Спрощення митних процедур між Україною та ЄС. 39
4. Інтеграція України до ринку фінансових послуг ЄС 46
5. Інтеграція України до єдиного цифрового ринку ЄС. 52
6. Інтеграція України до ринку поштових та кур'єрських послуг ЄС 59
7. Інтеграція України до ринку автомобільних перевезень ЄС. 65
8. Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС 71
9. Інтеграція України до внутрішнього водного транспорту ЄС. 77
10. Інтеграція України до ринку морських послуг ЄС 83
11. Інтеграція України до Європейського спільного авіаційного простору 91
12. Взаємне відкриття ринків державних закупівель України та ЄС 99
13. Інтеграція України до ринку газу ЄС 109
14. Інтеграція України до ринку електроенергії ЄС 117
15. Взаємне визнання Україною та ЄС академічних та професійних кваліфікацій. 130
16. Синхронізація України з Європейським зеленим курсом 137

Абревіатури

Українські абревіатури:

АЕО	авторизований економічний оператор
АЕС	атомна електростанція
АМКУ	Антимонопольний комітет України
АТ	акціонерне товариство
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВДВ	валова додана вартість
ВДЕ	відновлюване джерело енергії
ВРУ	Верховна Рада України
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГРМ	газорозподільча мережа
ГТС	газотранспортна система
ДП	державне підприємство
ЕМС	електромагнітна сумісність
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі
ЄЗК	Європейський зелений курс
ЄПС	Європейська політика сусідства
ЄС	Європейський Союз
ЄЦР	Єдиний цифровий ринок
ІТ	інформаційні технології
КМУ	Кабінет Міністрів України
ЛЕП	лінія електропередачі
НААУ	Національне агентство з акредитації України
НБУ	Національний банк України
НВВ	Національно-визначений внесок
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НКРЗІ	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв’язку та інформатизації
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
НОС	Національний орган стандартизації
ОЕС	Об’єднана енергетична система

ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ОСП	оператор системи передачі
ПВЗВТ	поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі
ПрАТ	приватне акціонерне товариство
ПРООН	Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй
ПСО	механізм покладання спеціальних обов'язків
САП	спільний авіаційний простір
СОТ	Світова організація торгівлі
СхП	Східне партнерство
ТЕС	теплова електростанція
ТКЕ	Теплокомуненерго
УА	Угода про асоціацію
УкрНДНЦ	Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості
УППЗ	універсальні послуги поштового зв'язку
УПС	Угода про партнерство і співробітництво
ФДМ	Фонд державного майна
ЦЗО	централізована закупівельна організація
ЦОВВ	центральний орган виконавчої влади

Англійські абревіатури:

ACAA	Угода про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів
BIPM	Міжнародне бюро ваг та мір
EA	Європейська організація з акредитації
EASA	Європейська агенція авіаційної безпеки
EGDI	Індекс ООН із розвитку електронного врядування
ILAC	Міжнародна кооперація з акредитації лабораторій
MiFID	директива ЄС про ринки фінансових інструментів
MiFIR	регулювання ринків фінансових інструментів
NCTS	нова комп'ютеризована система транзиту
OIML	Міжнародна організація законодавчої метрології
TCT	Європейське транспортне співтовариство
UPCN	Союзна мережа відповідності вимогам

ІНТЕГРАЦІЙНИЙ ВИМІР ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Дмитро Шульга, Вероніка Мовчан

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 в 1994 році, тимчасово застосовувалася з 1996 року і повністю набула чинності в 1998 році. УПС була укладена на початковий період - 10 років (із можливістю подальшого щорічного автоматичного подовження на 1 рік за згодою сторін).

УПС установила рамки політичного діалогу (саме на цій основі ще наприкінці 1990-х років було започатковано проведення щорічних самітів Україна - ЄС) та «режим найбільшого сприяння» в торгівлі з перспективою створення зони вільної торгівлі (за умови просування України 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.[1] У 1990-х роках подібні угоди ЄС уклав із більшістю інших пострадянських держав, у тому числі з Росією.[2]

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.[3] Суть пропозиції ЄС таким країнам, як Україна, сформулював Президент Європейської Комісії Романо Проді: «усе, крім інституцій», тобто все, крім членства.[4]

Конкретне наповнення цієї пропозиції, утім, було невизначеним. Ключовим інстру-

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

2 Детальніше про УПС див. Коментар із питань імплементації УПС, виданий офісом програми Тасіс ЄС: https://web.archive.org/web/20061120204532/http:// www.delukr.ec.europa.eu/en/Data/what_is-ukr.pdf

3 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

4 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619

ментом ЄПС стали двосторонні Плани дій, погоджені між ЄС та країнами-партнерами. Переговори про перший 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 зобов'язань, 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.

Утім, реагуючи на демократичну мирну Помаранчеву революцію, що наприкінці 2004 року відбулась у Києві, ЄС на початку 2005 року разом зі 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.[5]

Переговори щодо укладання «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 в 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, а 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».[6] Таким чином, у рамках СхП іншим п'ятьом пострадянським країнам було запропоновано те, що на той час уже було предметом двосторонніх переговорів між Україною і ЄС – укладання угоди про асоціацію включно з ПВЗВТ.

У 2010 році Україна приєдналася до Договору про Енергетичне співтовариство, що об'єднує ЄС та його сусідів (спочатку лише країни Західних Балкан – потенційні кандидати на членство в ЄС). Метою Енергетичного співтовариства є створення інтегрованого пан'європейського енергетичного ринку шляхом поширення правил енергетичного ринку ЄС поза межі ЄС.[7] Таким чином, Україна вперше приєдналася до 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. Утім, 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») в Києві. Після спроби їх силового придушення, на початку 2014 року, протести переросли в Революцію гідності, яка ціною сотні жертв привела до повалення режиму В. Януковича та відновлення демократичного

5 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

6 Спільна Декларація Празького саміту Східного партнерства, 7 травня 2009 року: https://www.consilium.europa.eu/media/31797/2009_eap_declaration.pdf

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

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 (хоча відкриття ринку ЄС відбулось раніше, а саме в квітні 2014 року на основі автономних торговельних преференцій). Після завершення тривалого процесу ратифікації всіма країнами-членами ЄС 1 вересня 2017 року УА між Україною та ЄС набула чинності в 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. Він досить великий за обсягом: 486 статей, які згруповані в сім розділів, сорок чотири додатки та три протоколи, які є невід'ємною частиною УА.

Цілями УА є:[8]

- сприяння миру та стабільності;
- дотримання спільних цінностей (вони ж основні елементи УА);[9]
- співпраця та наближення політик у різних сферах;[10]
- поступова інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС (шляхом створення ПВЗВТ).

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

- тарифна лібералізація – взаємне відкриття ринків шляхом поступового скасування ввізних мит (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС);[11]
- 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.[12]

8 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.

9 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 із нею матеріалів та засобів їхньої доставки. Відповідно до статті 478, у разі порушення однією зі сторін основних елементів УА, інша сторона може призупинити дію положень УА про ПВЗВТ.

10 УА охоплює дуже багато сфер та тематик, і політичний діалог сторін із 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'зання обох сторін у ст. 19 УА.

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

12 «Вигоди ПВЗВТ Україна - ЄС» - інформаційна довідка Європейської Комісії: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/

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 винятком країн Європейської економічної зони та країн-кандидатів, ЄС ніколи настільки не відкривав свій внутрішній ринок для участі третьої країни.[13]

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

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.

Слід зазначити, що УА не містить визначення термінів, коли ЄС має прийняти відповідні додаткові рішення щодо секторальної інтеграції України. Утім, УА містить чіткі терміни виконання Україною свого «завдання» у відповідних секторах, і логічно 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.

tradoc_154128.pdf

13 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 - стор. 8, 11, 13.

14 Ст.481 УА

15 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 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 роки* (до 31.12.2017)
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 (c), 76,4 (b) УА, Додаток XV	Приєднання до системи спільного транзиту	1 рік (до 31.12.2016)
			Ст. 76,1 (k), 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, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
11		Авіаційні	Ст.137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****

№	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
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 парафована 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.

Наявний прогрес секторальної інтеграції

Як видно з Таблиці 1, станом на червень 2021 року Україна мала би виконати зобов'язання в 7-ми з 15-ти секторів. Це стосується технічних бар'єрів, митних процедур, телекомунікаційних, поштових та кур'єрських послуг, внутрішнього водного транспорту, ринку природного газу та трьох перших етапів державних закупівель. До кінця 2021 року мали бути виконані зобов'язання щодо санітарних та фітосанітарних заходів, фінансових послуг, автомобільного транспорту, міжнародних морських перевезень та ринку електроенергії.

Таким чином, станом на середину 2021 року вже можна було б очікувати створення передумов для ухвалення рішень ЄС про інтеграцію України до свого внутрішнього ринку, які стосуються:

- укладання Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції (ACAA);
- отримання визнання еквівалентності систем сертифікації, хоча б для одного виду агропромислової продукції;
- інтеграції в європейську систему спільного транзиту;
- взаємного визнання автономних економічних операторів;
- надання режиму «внутрішнього ринку» для поштових та кур'єрських послуг;
- надання режиму «внутрішнього ринку» для телекомунікаційних послуг;
- початку консультацій про можливості укладання спеціальної угоди у сфері внутрішнього водного транспорту;
- проходження третього етапу відкриття ринку державних закупівель.

Утім, не все складалось так, як планувалось. З одного боку, Україна відстає в процесі виконання зобов'язань, з іншого - у багатьох секторах, де Україна заявляє про суттєвий прогрес, відсутні перевірка й офіційне підтвердження виконання зобов'язань з боку ЄС. Це створює ризики, бо партнери по-різному оцінюють одну й ту саму подію, а отже їхні подальші кроки виходять із різних припущень.

На сьогодні фактичного прогресу в економічній інтеграції до ринку ЄС досягнуто лише у двох сферах. По-перше, прийнято рішення про визнання еквівалентності систем сертифікації насіння. По-друге, відбувається де-факто інтеграція України до газового ринку ЄС завдяки створенню відокремленого незалежного оператора газотранспортної системи України, угодам про взаємодію операторів газотранспортних мереж України і сусідніх країн-членів ЄС, а також підписанню угоди про транспортування газу між «Нафтогазом» і «Газпромом» на основі правил ЄС.

Також Україна отримала частковий доступ на ринок державних закупівель у рамках Угоди про державні закупівлі СОТ, але це відбулось поза рамками УА.

Динаміка секторальної інтеграції у 2020 - 2021 роках

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. Незважаючи на часті зміни урядової команди протягом останніх двох років, питання європейської інтеграції, зокрема модернізації Угоди про асоціацію, залишаються серед ключових на порядку денному.

За окремими секторами динаміка за 2020 рік - першу половину 2021 року виглядає так:[16]

Технічні бар'єри в торгівлі: У жовтні 2020 року розпочала роботу попередня експертна оціночна місія ЄС, покликана оцінити стан гармонізації українського законодавства з нормами acquis ЄС у рамках загальної оцінки готовності України до укладання Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА). Результати цієї оціночної місії, представлені в травні 2021 року, свідчать про високий рівень узгодження законодавства, що, утім, не є абсолютно достатнім і вимагає подальшої роботи. Протягом другої половини 2021 року, як очікується, розпочнеться оцінка імплементації законодавства та ефективності функціонування інфраструктури якості.

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

Митниця: Після законодавчого прориву 2019 року, коли нарешті було ухвалено довгоочікуване нове законодавство відповідно до зобов'язань України в рамках УА, триває його імплементація. Україна почала надавати статус авторизованого економічного оператора (АЕО), і вже одна компанія його отримала, хоча незавершеність формування підзаконної бази обмежує переваги використання такого статусу. Питання про взаємне визнання може бути поставлене лише після того, як система надання АЕО пропрацює якийсь час у країні. Також триває впровадження комп'ютерної системи NCTS, яка забезпечує реалізацію системи спільного транзиту. Станом на червень 2021 року ця система працює в національному режимі паралельно зі стандартною, а приблизно через 1 рік - 1,5 року, як очікується, Україна зможе приєднатися до загальноєвропейської системи.

Фінансові послуги: На початку 2020 року 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. Проте ця перспектива залишається незрозумілою, з огляду на зміни регулювання у ЄС, що відбулися після завершення переговорів про УА. Важливим завданням є оновлення Додатка XVII до УА, а також створення інституційного механізму, який би дозволив реалізувати функції Європейських наглядових органів в Україні, що, згідно з новим регулюванням ЄС, є необхідною передумовою отримання режиму «внутрішнього ринку».

Телекомунікації: У 2020 році, за результатами роботи експертної місії ЄС, було оновлено «дорожню карту» з інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС, яку розробила Україна у 2018 році. Передбачені картою заходи формують основу для по-

16 Детальніший аналіз за окремими секторами - див. відповідні тематичні розділи цієї публікації.

дальшого розвитку регулювання в цифровій сфері в Україні відповідно до рекомендацій ЄС. На початку 2021 року Україна та ЄС ухвалили робочий план реформування у сфері електронних довірчих послуг, втілення якого планується протягом наступних двох років.

Поштові та кур'єрські послуги: Україна досі не прийняла закон, який має впровадити положення Директиви 97/67/ЄС. Законопроєкт, який зараз знаходиться на розгляді парламенту, потребує доопрацювання, оскільки не повністю відповідає зазначеній Директиві.

Транспорт: Парафована ще у 2013 році Угода про спільний авіаційний простір досі лишається не підписаною, незважаючи на завершення процедури Брекзиту. У 2020 році було нарешті прийнято закон про водний транспорт, який частково враховує норми всіх шістьох директив ЄС, що стосуються цього виду транспорту. В інших секторах транспорту прориву не відбулось: кілька проєктів ключових законів, які стосуються залізничного, морського та автомобільного транспорту, і надалі перебувають на розгляді в парламенті.

Державні закупівлі: 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 першого етапу. У 2020 році у Верховній Раді було зареєстровано законопроєкт, який передбачає запровадження вимог локалізації до частини державних закупівель, що не відповідає змісту зобов'язань України в рамках УА.

Енергетика: Як уже зазначалось, Україна досягла значного рівня інтеграції на ринку природного газу ЄС. За підсумками 2020 року, Енергетичне співтовариство оцінило статус імплементації європейського законодавства на ринку газу в Україні як «майже завершений» (84%). Водночас, Європейський зелений курс включає також зміни в законодавстві ЄС стосовно ринку газу, що створює нові виклики для України. На ринку електроенергії на порядку денному знаходилось одне з головних євроінтеграційних завдань – приєднання до мережі ENTSO-E. У травні 2021 року президентом було підписано закон, який дозволяє сертифікувати НЕК «Укренерго» як ОСП європейського зразка, що ще на один крок наближає Україну до інтеграційної мети, але для її досягнення залишається зробити досить багато.

Освіта: Для отримання взаємного визнання кваліфікацій і компетенцій Україна зобов'язалась виконати Рекомендації Європейського парламенту та Ради щодо створення європейської кваліфікаційної системи, яка ґрунтується на принципі отримання освіти протягом усього життя. У червні 2020 року уряд ухвалив нову редакцію Національної рамки кваліфікацій, яка узгоджується з європейськими кваліфікаційними нормами. Однак значна частина завдань, пов'язана зі створенням кваліфікаційної системи, зокрема прийняття необхідного законодавства, затримується.

Перспективи інтеграції у 2021 році і далі

Із запізненням, але Україна виконує свої зобов'язання. Отже, дедалі більше поставатиме питання про прийняття рішень ЄС щодо інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС у відповідних секторах, як це передбачено УА.

З огляду на вже наявні передумови, у 2021 році можна очікувати лише на одне рішення у сфері економічної інтеграці - підписання Угоди про спільний авіаційний простір.

Водночас, за умови продовження активного виконання зобов'язань Україною і за наявності політичної волі з боку ЄС, до 2023 року можна очікувати на прогрес у секторальній інтеграції в рамках УА щодо:

- рішення органів асоціації про взаємний доступ до ринків державних закупівель, принаймні на основі завершених кількох етапів Індикативного плану;
- приєднання України до загальноєвропейської спільної транзитної системи;
- приєднання до мережі ENTSO-E;
- укладання Угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- укладання Угоди АСАА;
- подальшого визнання еквівалентності систем сертифікації для сільськогосподарських товарів;
- взаємного визнання авторизованих економічних операторів.

Як уже було зазначено вище, згідно з УА Україна має завершити виконання своїх зобов'язань не пізніше кінця 2023 року, а загалом усі положення УА, за якими визначено 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 із тим, уже зараз вносяться зміни до положень УА, але лише до Додатків (це не потребує ратифікації країнами-членами ЄС). Починаючи з 2018 року, уже було кілька випадків заміни або внесення змін до Додатків до УА,[17] які стосувались: 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 в Додатку XXVII (енергетика) (2019); зміни тарифних квот на м'ясо птиці в Додатку I-A (тарифний графік) (2019); внесення тексту Всеохоплюючої стратегії гармонізації СФЗ у Додаток V (2019); заміна Протоколу I після приєднання України до Регіональної конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження (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 в грудні 2018 року Сторони погодились розпочати роботу щодо оновлення Додатків до Угоди про асоціацію для врахування но-

17 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A22014A0529%2801%29

вих правових реалій ЄС.[18] Першим у 2019 році було оновлено Додаток XXVII стосовно енергетики. Напрацьовано пропозиції щодо оновлення змісту Додатка XVII-3 про телекомунікаційні послуги. Так само існує потреба оновлення Додатка XVII-2 про фінансові послуги, а також більшості інших додатків до УА.

Перегляд Додатка I-A в частині тарифних квот на м'ясо птиці створив прецедент, який стимулюватиме змістовний перегляд (подальшу лібералізацію) усіх 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 в тарифній частині ПВЗВТ.[19]

Потенціал для розвитку та посилення ролі 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».[20] 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 тому числі 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.

Тому абсолютно логічним є рішення Ради асоціації, яка відбулась 11 лютого 2021 року. В опублікованому комюніке[21] заявлено про намір обох сторін провести до наступного саміту Україна - ЄС улітку 2021 року всебічний огляд Угоди про асоціацію, згідно зі статтею 481 УА, а також почати консультації щодо можливої подальшої лібералізації торгівлі товарами в рамках ПВЗВТ.

Відповідно, Сторонам УА слід розглянути можливість не лише перегляду (подальшої лібералізації) тарифних положень, але й посилення двосторонніх зобов'язань стосовно секторальної інтеграції. Важливим є посилення зобов'язань ЄС, пов'язаних із процесом регулярної верифікації прогресу України, особливо в секторах, де подальша інтеграція передбачає прийняття окремого рішення ЄС за результатами оцінки виконання Україною зобов'язань у сфері гармонізації законодавства та його ефективної імплементації.

ЄС слід прийняти рішення про готовність до укладання угод з Україною в галузях автомобільного, залізничного та внутрішнього водного транспорту. УА передбачає можливість укладання в майбутньому таких спеціальних угод з метою забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень між Сторонами.[22] 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.

Аналізуючи можливості для поглиблення економічної інтеграції в рамках УА, не треба забувати про глобальні зміни в політиці ЄС, які визначатимуть також і відносини з Україною. Наприкінці 2019 року ЄС проголосив політику Європейського зеленого

18 https://bit.ly/2s3mW9I

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

20 Відповідно до ст.481 УА

21 https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes

22 Ст.136 УА

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 УА та досягнення секторальної інтеграції неможливі.[23]

Двостороння співпраця між Україною і країнами-членами ЄС, у першу чергу країнами-сусідами України, також може суттєво сприяти досягненню цілей УА.[24] Так, розвиток двосторонньої співпраці між митними службами України та країн-членів ЄС, зокрема шляхом укладання двосторонніх угод про обмін інформацією, може суттєво сприяти ефективній реформі митниці в Україні. Укладання 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, із використанням потенціалу 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 уже 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, відсутній у праві ЄС (у якому існує термін «асоціація», у той час як словосполучення «політична асоціація» трапляється лише в УА та інших документах ЄС, які регулюють стосунки з Україною, Молдовою та Грузією та в документах Східного партнерства) і не досліджений в академічний літературі.

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

Це пояснюється тим, що в питаннях боротьби з корупцією та верховенства права ЄС практично не має свого законодавства, до норм якого Україна могла би наближатись. 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 формулюван-

23 У цій публікації ми розглянути питання синхронізації ЄЗК та УА. Див. відповідний розділ

24 У цьому контексті не варто забувати, що УА є угодою між Україною і не лише ЄС, але і його країнами-членами

ня.[25] Відсутні Додатки до цих розділів УА, які містили б перелік законодавчих актів ЄС, норми яких Україна мала би впроваджувати.

Разом із тим, не слід забувати, що низка політичних принципів визначена в тексті УА як «основні елементи» 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 із нею матеріалів та засобів їх доставки.[26]

У разі порушення однією зі сторін цих основних елементів УА інша сторона може призупинити дію положень УА про ПВЗВТ.[27]

Більше того, мова цих «політичних» положень УА нагадує формулювання першого – політичного – Копенгагенського критерію 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 потрібно ще перед початком переговорів про вступ.

Для вирішення очевидної потреби визначення політичних пріоритетів та індикаторів у сферах верховенства права та боротьби з корупцією в Україні ЄС застосовував низку інструментів, ключовими з яких в останні роки були: Порядок денний асоціації,[28] План дій з візової лібералізації,[29] угоди про фінансову допомогу.[30] Зокрема, уся інституційна структура антикорупційної політики в Україні була побудована протя-

25 Ст. 6 «Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ»: «Сторони співробітничають 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»: «У 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 спрямовано, 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»

26 Ст.2 УА

27 Ст. 478

28 Двосторонній політичний документ, що визначав пріоритети співпраці (переважно «домашнього завдання» України) практично за всім спектром тем, охоплених УА, ще до то набрання нею чинності. Уперше 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 в політичній частині були більш широко і детально прописані: наприклад, 5 із 10-ти 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

29 Не будучи юридично зобов'язуючим документом, План дій із візової лібералізації (ПДВЛ), мав велике політичне значення через пов'язану привабливу обіцянку перспективи безвізового режиму. До вимог ПДВЛ входили питання боротьби з корупцією, які виявились одними із 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

30 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.

гом 2014 - 2019 років саме завдяки необхідності відповідати критеріям безвізового режиму та умовам отримання фінансової допомоги ЄС та МВФ.

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

Утім, пропозиція нового Додатка до Угоди не знайшла підтримки у Європейській Комісії, з огляду на потребу його узгодження та ратифікації країнами-членами, – що може стати тривалим та непередбачуваним процесом. Крім того, існує нагальна потреба концентрації на практичних кроках втілення реформ замість того, щоб витрачати час на створення нових правових рамок. Логіка Брюсселя, вочевидь, полягає в тому, що «домашнє завдання» відоме українському керівництву, і якщо в нього існує політична воля, то для впровадження відповідних реформ уже достатньо наявних правових рамок.

Утім, перспектива тривалого узгодження і ратифікації нового Додатка до Угоди не мала би розглядатися як проблема. Адже, скоріш за все, перегляд існуючих Додатків також буде нешвидким процесом. Також, навряд для країн-членів буде проблематичною ратифікація Додатка, який не міститиме економічних чи фінансових зобов'язань з боку ЄС, а лише зобов'язання співпрацювати на рівні правоохоронних органів та відповідні зобов'язання України проводити реформи у сфері юстиції, свободи та безпеки. А в українському специфічному контексті чим більше інституційних рамок для спрямовування реформ, тим краще.

Так чи інакше, український уряд сприйняв позицію Єврокомісії, і далі певний час у 2020 році Сторони дискутували зміст нового Порядку денного у сфері ЮСБ.

Суттєвою зміною контексту, проте, стало рішення Конституційного Суду від 27 жовтня 2020 р. щодо неконституційності окремих положень Закону України "Про запобігання корупції" та Кримінального кодексу України[35]. Фактично, це рішення скасовувало значну частину попередніх досягнень антикорупційних реформ і тому викликало політико-правову кризу. Реагуючи на запит президента В.Зеленського, посольства країн Великої сімки сформулювали свої поради щодо ефективних та сталих шляхів вирішення цієї проблеми.

Ці поради Великої сімки (частиною якої є ЄС) були сформульовані у вигляді «дорожньої карти» пріоритетів судової та антикорупційної реформ в Україні[36], яка була на-

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

32 https://minjust.gov.ua/news/ministry/ukraina-proponue-es-dopovniti-ugodu-pro-asotsiatsieyu-dodatkom-pro-reformi-yustitsii,

33 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 в боротьбі з незаконним обігом наркотичних засобів, прекурсорів та психотропних речовин» (ст.21); «Боротьба зі злочинністю та корупцією» (ст.22); «Співробітництво в боротьбі з тероризмом» (ст.23); «Правове співробітництво» (ст.24).

34 Щоправда, зміст цих Додатків обмежений лише тематикою захисту персональних даних.

35 https://ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/13_p_2020.pdf

36 https://docs.google.com/document/d/e/2PACX-1vRKC1mbwXaFSBLHgrYGdsg74nlv8JYk4FvEWw0cSOgI1ATc08CRRvzc8mATq3-9YQ/pub

дана Офісу Президента наприкінці 2020 року і опублікована наприкінці січня 2021 року. Ця «дорожня карта» включала список термінових кроків та очікуваних результатів (benchmarks) у реформуванні інституцій судової гілки влади та антикорупційної політики протягом грудня 2020 – травня 2021 рр. Станом на червень 2021 більша частина цих пріоритетів лишається невиконаною.

На сьогодні ця неформальна «дорожня карта» лишається найбільш конкретним наданим міжнародними партнерами Україні скеровуючим документом щодо очікуваних реформ у цих сферах. Важливо, що цей документ підтриманий не лише ЄС та його країнами-членами, але й США, що лише посилює його політичну вагу. Утім, вона буде втрачатися, якщо учасники Великої сімки, зокрема ЄС, не будуть у своїх публічних комунікаціях посилатися на цей документ, який зберігає свою актуальність, попри завершення очікуваних кінцевих термінів його виконання.

Наявність такого списку політичних короткострокових пріоритетів не скасовує потреби авторитетного комплексного вимірювання прогресу цих ключових реформ. Наразі оцінки ситуації кардинально різняться: дані опитувань громадської думки про сприйняття корупції чи довіри до судів показують дуже негативні результати, у той час як, за оцінками українського уряду, станом на червень 2021 року УА була виконана на 89% за напрямком «Політичний діалог, національна безпека й оборона» та на 85% за напрямком «Юстиція, свобода, безпека, права людини».[37]

Хоча, з одного боку, як було зазначено вище, ЄС не має власного законодавства у сферах боротьби з корупцією та судочинства, але, з іншого боку, ЄС розробив ефективні 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 б проводити за методологією EU Justice Scoreboard,[38] а регулярну оцінку стану боротьби з корупцією в Україні – за методологією EU Anti-Corruption Report,[39] причому незалежно від того, чи буде продовжено її застосування в самому ЄС.

Методологічно ці інструменти оцінювання є кращими ніж ті, які ЄС застосовує зараз (звіти про виконання УА[40] та постмоніторингові звіти з візової лібералізації,[41] які сфокусовані на оцінці стану законодавства та інституцій) та ніж ті, що пропонують відомі міжнародні індекси.[42] Ці інструменти вимірювання прогресу дозволяють найбільш комплексно та об'єктивно оцінити ефективність реформ, зрозуміти причини проблем та спланувати подальші дії.

Використання найкращих інструментів вимірювання прогресу, які має ЄС, є важливим і для оцінки кінцевої ефективності допомоги ЄС у проведенні реформ в Україні,

37 https://pulse.kmu.gov.ua/ua/a/year/all

38 https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en

39 https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en

40 https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/72011/association-implementation-report-ukraine-2019_en

41 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_18_6819

42 Обґрунтування доцільності застосування Антикорупційного звіту ЄС для країн Західних Балкан викладено в 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

а також для визначення пріоритетів та індикаторів надання такої допомоги в майбутньому. Адже значна частина технічної допомоги та бюджетної підтримки України з боку ЄС (та країн-членів) надається на проведення реформ із метою зміцнення верховенства права та боротьби з корупцією.

Таким чином, пріоритети та індикатори ключових реформ («домашнього завдання») для виконання «політичної частини» УА вже фактично визначені в «дорожній карті» Великої сімки щодо пріоритетів судової та антикорупційної реформ в Україні. Виконання пріоритетів цієї «дорожньої карти» для України - це найкращий спосіб зміцнення довіри до інституцій, що відкриє простір як для правової співпраці, так і для загальних перспектив поглиблення інтеграції з ЄС.

Тому у сфері політичної асоціації ми рекомендуємо для України забезпечити виконання «дорожньої карти» Великої сімки щодо пріоритетів судової та антикорупційної реформ в Україні, зокрема реформувати органи та процедури суддівського врядування, процедуру відбору суддів Конституційного Суду, забезпечити незалежність антикорупційних інституцій.

Для ЄС ключові рекоментації – це:

- визначити «дорожню карту» Великої сімки щодо пріоритетів судової та антикорупційної реформ в Україні операційним інструментом виконання УА в частині політичної асоціації;
- застосувати EU Justice Scoreboard (або Dashboard, як у випадку Західних Балкан) для регулярного вимірювання прогресу України в проведенні судової реформи;
- застосувати методологію EU Anti-Corruption Report (або схожу методологію ЄС) для регулярного вимірювання прогресу України в боротьбі з корупцією.

1

УГОДА АСАА: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОМИСЛОВИХ ТОВАРІВ ЄС

Вероніка Мовчан[43]

Вигоди

У сфері торгівлі промисловими товарами, окрім ввізних мит, обнуління яких передбачається в Угоді про асоціацію (УА), надзвичайно важливу роль відіграють нетарифні обмеження. Саме на їх зниження спрямована Угода про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА – *Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products).*

Угода АСАА – це різновид угод про взаємне визнання результатів оцінки відповідності (MRA – Mutual Recognition Agreement). Класичні MRAs укладаються переважно між економічно розвинутими й інституційно сталими країнами, які мають високий рівень взаємної довіри. Наприклад, ЄС має MRAs із США, Канадою, Японією, Новою Зеландією, Австралією, Швейцарією та Ізраїлем.[44]

Угоди АСАА Європейський Союз запропонував підписати низці партнерів, економіки та інституції яких перебувають у стані розвитку, зокрема Україні, Молдові, Грузії та низці країн Середземномор'я. Можливість укладання АСАА між ЄС та цими країнами визначається особливістю цього різновиду MRA, передумовою підписання якої є повна гармонізація законодавства країни-партнера з нормами ЄС у сфері, яку охоплює АСАА, а також відповідне узгодження функціонування національної інфраструктури оцінки якості. Це робить процес підписання АСАА значно тривалішим та витратнішим, але й розширює коло країн, які потенційно можуть укласти MRAs.

На сьогодні ЄС має лише єдину Угоду АСАА – з Ізраїлем, і вона стосується фармацевтичної продукції. Україн, фактично, може стати першою країною із середнім рівнем доходу, яка укладе з ЄС Угоду АСАА. Це матиме позитивний вплив на імідж України, а отже й на можливості виходу на ринки третіх країн та укладання нових MRAs.[45]

Окрім іміджевих вигід, укладання Угоди АСАА принесе низку економічних виграшів. Угода сприятиме зниженню торговельних витрат, а значить, стимулюватиме торгівлю

43 При підготвці цього розділу частково використані матеріали розділу «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС» Дмитра Луценка, опублікованого в третьому виданні «Інтеграції в рамках Асоціації».

44 https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en

45 Див. Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

товарами, на які поширюватиметься дія Угоди. Оскільки підписання АСАА веде до фактичного зниження бар'єру виходу на ринок, можна очікувати, що АСАА надасть поштовх для виходу на ринок ЄС українських виробників та експортерів, які раніше не працювали на цьому ринку, а також створить можливості для виведення на цей ринок нових продуктів. Пришвидшення виведення нових, зокрема інноваційних, продуктів на ринки ЄС та України є ще одним важливим наслідком АСАА, оскільки підписання Угоди дозволяє взаємно визнавати оцінки відповідності, а отже зникає потреба в додатковій оцінці відповідності на новому ринку, що вимагає часу і зусиль. Також АСАА приведе до полегшення та здешевлення імпорту з ЄС інвестиційних товарів, що, у свою чергу, сприятиме зростанню інвестицій та прискоренню економічного розвитку країни в цілому. Водночас, важливою передумовою для цього є покращення інвестиційного клімату в країні.

Зміст зобов'язань

Укладання Угоди АСАА передбачено Статтею 57 Угоди про асоціацію.[46] Згідно з цією статтею Угода АСАА поступово поширюватиметься на 27 категорій промислової (нехарчової) продукції відповідно до Додатка III, хоча спочатку може охоплювати одну чи кілька обраних категорій. Після того, як Угода АСАА включатиме всі зазначені в Додатку III сектори, партнери зобов'язалися розглянути можливість її поширення на інші категорії промислової продукції.

Відповідно до положень Угоди про асоціацію для укладення Угоди АСАА Україна має:[47]

- привести в повну відповідність до європейського своє законодавство, як горизонтальне (рамкове), так і вертикальне (галузеве);
- прийняти як національні 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 всі регуляторні режими (більшість із яких існують ще з радянських та пострадянських 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).

Процедурно АСАА укладатиметься як Протокол до Угоди про асоціацію, для чого потрібно рішення органів асоціації Україна - ЄС (Комітету асоціації в торговельному складі та Ради асоціації). Власне Угода складатиметься з двох частин – рамкової угоди, що передбачатиме визнання еквівалентності процедур оцінки відповідності, акредитації тощо, а також додатків, що міститимуть переліки категорій продукції, на які поширюватиметься АСАА.

46 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

47 Див. Дмитро Луценко «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС», Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною і ЄС, видання третє.

Інституційні рамки

У 2015 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію та План заходів реформування системи технічного регулювання до 2020 року,[48] які досі залишаються чинними і продовжують визначати напрямки поточної державної політики у сфері технічного регулювання. Основним завданням Стратегії є створення нової системи технічного регулювання, яка б сприяла інтеграції України у світову економіку завдяки усуненню технічних бар'єрів у торгівлі. Цей документ передбачає розробку технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у повній відповідності до відповідних директив і регламентів ЄС.

Центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ), відповідальним за формування та координацію політики у сфері технічного регулювання та підготовки до укладання Угоди АСАА, є Міністерство економіки. Це міністерство також виконує функції регулятора у сфері секторального законодавства, а саме розробляє технічні регламенти. Інші ЦОВВ виконують функції регулятора або наглядові функції.

У 2015 році було утворено національний орган стандартизації (НОС) – ним стало ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (УкрНДНЦ),[49] який несе відповідальність за організацію і координацію діяльності зі стандартизації, включаючи створення технічних комітетів із питань стандартизації, прийняття і скасування стандартів, а також представляє Україну в міжнародних організаціях зі стандартизації. УкрНДНЦ є членом Міжнародної організації стандартизації (ISO) та Міжнародної електротехнічної комісії (IEC). Він також має статус супутнього (companion) органу стандартизації CEN[50] та CENELEC[51]. Станом на кінець 2020 року під егідою УкрНДНЦ працювало 157 комітетів із технічної стандартизації, до складу яких входять представники всіх зацікавлених сторін.[52]

Національне агентство з акредитації України (НААУ), незалежний орган у сфері акредитації, було створено у 2002 році. НААУ є асоційованим членом Європейської організації з акредитації (EA) та діючим членом Міжнародної кооперації з акредитації лабораторій (ILAC). НААУ підписало ряд двосторонніх угод з EA, яка визнає і приймає еквівалентність діючих систем з акредитації, а також достовірність результатів оцінки відповідності, що надаються органами з оцінки відповідності. [53] Зазначимо, що в березні 2021 року НААУ втратило статус підписанта двосторонніх угод з EA та ILAC щодо інспекції та сертифікації продукції,[54] що створює виклик для укладання АСАА.

Нова національна система метрології була розроблена на основі норм та практик Міжнародної організації законодавчої метрології (OIML). У 2018 році Україна стала членом Міжнародного бюро ваг та мір (BIPM), [55] а у 2020 році приєдналася до OIML.[56]

48 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80#Text

49 http://uas.org.ua/ua/

50 https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=CENWEB:60:::NO:::.

51 https://www.cenelec.eu/dyn/www/f?p=web:161

52 http://uas.org.ua/wp-content/uploads/2021/03/shhorichniy-zvit.pdf

53 www.european-accreditation.org/the-mla

54 https://european-accreditation.org/ea-members/directory-of-ea-members-and-mla-signatories/#UKRAINE

55 https://www.bipm.org/en/about-us/member-states/ua/.

56 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-IX#Text

Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба), створена у 2016 році, є ключовим, але не єдиним, відповідальним органом у сфері ринкового нагляду. Наприклад, з-поміж трьох категорій продукції, визначених для першої Угоди АСАА, Держпродспоживслужба відповідає за ЕМС та низьковольтне обладнання, тоді як за безпеку машин відповідальна Державна служба праці.

Аналіз ринку

Передбачається, що перша Угода АСАА буде стосуватись трьох категорій продукції (а відповідно, й Директив): безпеки машин, низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності (далі - ЕМС).

За оцінками Німецької економічної групи в Україні, зробленими разом з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій,[57] у 2020 році торгівля України з ЄС товарами, щодо яких можуть застосовуватись зазначені Директиви, складала близько 5,5 млрд доларів США, але була розподілена дуже нерівномірно. У 2020 році експорт товарів, які належать до першої «хвилі» АСАА, у країни ЄС становив 823 млн доларів США або 5% експорту України до ЄС.[58] Зазначимо, що протягом 2017 - 2020 років експорт цих товарів у ЄС зріс на 89%, а частка ЄС досягла 43% у 2020 році порівняно з 29% у 2017 році. Іншими важливими ринками для цієї продукції є країни СНД, особливо Росія і Білорусь, та Китай.

Для імпорту значення Угоди АСАА буде значно більшим. У 2020 році Україна імпортувала з ЄС цих товарів на суму 4,4 млрд доларів США, що складає близько 20% загального імпорту з ЄС. На відміну від експорту, значення ЄС у загальному обсязі імпорту продукції, що охоплюється АСАА, залишалося протягом 2017 - 2020 років стабільним, коливаючись близько 40% від загальної кількості. Китай є другим за величиною джерелом імпорту зазначених товарів.

Розрахунки показують, що адвалерний еквівалент торговельних витрат, пов'язаних із проведенням подвійної оцінки відповідності (на ринку України та на ринку ЄС), складає 4,9% вартості експорту та 2,4% вартості імпорту. Розрахунки зроблені лише для трьох категорій товарів, які визначені пріоритетними для укладання АСАА. Оскільки на ці товари поширюється дія також інших директив, передбачених Додатком III, фактичні витрати, імовірно, є вищими. Водночас, треба розуміти, що зазначені витрати є ціною виходу на ринок, а не сталим податком на зразок ввізного мита. Відповідно, вони є відносно вищими для малих підприємств й нижчими для великих. Усунення цих витрат сприятиме не лише розвиткові поточної торгівлі, але й стимулюватиме вихід на ринки ЄС нових компаній, у першу чергу представників МСБ.

57 Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

58 Зазначимо, що тут ми розглядаємо експорт без реекспорту, зокрема без продукції, яка надходить в Україну як давальницька сировина і потім експортується назад в країну походження, зокрема в ЄС. Якщо враховувати також цей експорт, відповідні показники зростуть до 2,4 млрд дол. США або 13% від загального експорту в ЄС у 2020 році.

Динаміка імплементації

Укладання Угоди АСАА між ЄС та Україною має вже тривалу історію. Ще у 2005 році Україна та ЄС підписали План дій із підготовки до Угоди АСАА – задовго до початку переговорів про майбутню Угоду про асоціацію. Підготовка та набуття Україною членства в СОТ також стимулювали реформування системи технічного регулювання України, хоча Угода про асоціацію, мабуть, дала найбільш системний поштовх до змін.

Протягом останнього десятиріччя було прийнято нові або адаптовані до норм європейського попередні редакції горизонтального законодавства України у сфері технічного регулювання: Закон «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»[59] (від 2010 року, у редакції від 2020 року); Закон «Про загальну безпечність нехарчової продукції»[60] (від 2010 року, у редакції від 2020 року); Закон «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»[61] (від 2011 року); Закон «Про стандартизацію»[62] (від 2014 року, у редакції від 2020 року); Закон «Про метрологію та метрологічну діяльність»[63] (від 2014 року, у редакції від 2021 року); Закон «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»[64] (від 2015 року, у редакції від 2019 року); та Закон «Про акредитацію органів з оцінки відповідності»[65], (2001 року, у редакції від 2021 року)

Також тривала адаптація галузевого законодавства. Станом на жовтень 2020 року було прийнято 77 технічних регламентів, в основу яких покладено директиви ЄС, зокрема прийнято та впроваджено технічний регламент для 25-ти із 27-ми категорій продукції, передбачених Угодою про асоціацію.[66]

Зокрема, було забезпечено узгодження технічних регламентів, які передбачені для першої «хвилі» АСАА – щодо безпеки машин,[67] низьковольтного обладнання (остання редакція від 2020 року)[68] та ЕМС.[69] У всіх трьох випадках останні редакції технічних регламентів були прийняті у 2020 році.

У травні 2021 року було представлено звіт попередньої експертної місії ЄС з оцінки готовності України до початку переговорів щодо АСАА. Завданням цього етапу оцінки був аналіз відповідності українського законодавства – як горизонтального, так і вертикального – acquis ЄС. Хоча сам звіт ще не оприлюднений, за інформацією КМУ,[70] експерти ЄС достатньо високо оцінили рівень узгодженості законодавства, хоча окремі норми як законів, так і підзаконних актів, не є тотожними європейським

59 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2735-17

60 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2736-17

61 http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3390-17

62 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18

63 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1314-18

64 http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/124-19

65 http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2407-14

66 https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=f2165d4a-a2bb-4499-8927-a0487f5c46a9.

67 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-%D0%BF#Text

68 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2015-%D0%BF#Text

69 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D0%BF#Text

70 https://www.kmu.gov.ua/news/poperednya-ocinochna-misiya-yes-predstavila-zvit-shchodo-gotovnosti-ukrayini-do-ukladannya-promislovogo-bezvizu

і потребують подальшого узгодження. Також експерти рекомендували вдосконалити таблиці відповідності та якість перекладу. Водночас експерти місії рекомендували розширити сферу покриття першої «хвилі» АСАА, зокрема включивши до неї питання енергетичного маркування та екодизайну, для забезпечення більших економічних вигід від АСАА,

Очікується, що рекомендації експертів щодо приведення українського законодавства в повну відповідність до норм *acquis* ЄС будуть впроваджені паралельно з другою фазою оцінки готовності України до АСАА, а саме вивченням функціонування інфраструктури якості.

Хоча Україна значно просунулась у реформуванні та розбудові інфраструктури якості в країні, стабільними залишаються виклики, пов'язані з технічним оснащенням та навчанням персоналу.[71] Серед інших викликів можна також згадати питання якості та узгодженості перекладу стандартів. У висновках експертної місії ідеться про якість перекладу законодавчих актів, що мають відношення до АСАА, але те ж саме зауваження можна адресувати й до перекладу стандартів.

Функціональний стан органів з оцінки відповідності, які є ключовими для Угоди АСАА, є дуже різним.[72] Усі органи, що здійснюють оцінку відповідності вимогам технічних регламентів, акредитовані НААУ, але втрата НААУ статусу підписанта двосторонніх угод з EA та ILAC щодо інспекції та сертифікації продукції ставить під питання визнання цієї акредитації. У деяких українських органів є угоди про співпрацю та/або про визнання з органами інших країн, зокрема з ЄС. Утім, залишаються питання доброчесності при видачі сертифікатів окремими органами.

Також можуть бути питання до органів ринкового нагляду, які є найновішим та, за оцінками учасників ринку, найслабшим[73] елементом інфраструктури якості в Україні. Вона все ще потребує значних інвестицій у свої технічні та інституційні можливості для приведення у відповідність до процедур ЄС.

Новий регламент ЄС про ринковий нагляд, уведений в дію в липні 2021 року, створює додатковий виклик, оскільки Україна повинна буде його імплементувати, хоча і з певною затримкою. Новий регламент спрямований на посилення обміну інформацією та співпрацю між державами-членами для швидкого виявлення невідповідностей. Основою системи є Союзна мережа відповідності до вимог (UPCN), яка була запущена в січні 2021 року. Імовірно, Україна з часом також приєднається до UPCN у рамках АСАА.

71 Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

72 Див. Дмитро Луценко «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС», Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною і ЄС, видання третє

73 Результати фокус-групи, проведеної у 2019 році у рамках проекту 3dcftas.eu (https://3dcftas.eu/ua/publications/focus-group-2-technical-barriers-to-trade)

Рекомендації

Для України:

- забезпечити швидке виконання рекомендацій експертної місії ЄС щодо повної гармонізації законодавства України, необхідного для підписання першої Угоди АСАА, з нормами acquis ЄС;
- уточнити таблиці відповідності законодавства відповідно до рекомендацій експертної місії;
- забезпечити офіційний переклад англійською всіх законодавчих актів, які стосуються АСАА, та постійно оновлювати цей переклад у міру внесення змін у ці нормативні документи;
- разом із зацікавленими сторонами працювати над забезпеченням узгодженості перекладів технічних термінів, які застосовуються у сферах, пов'язаних з АСАА;
- відновити статус НААУ як підписанта двосторонніх угод з EA та ILAC щодо інспекції та сертифікації продукції;
- разом із зацікавленими сторонами продовжити професійне навчання та розвиток компетенцій персоналу, який залучений у інфраструктуру якості, зокрема забезпечити можливості навчання протягом життя;
- сприяти залученню приватного капіталу у сферу оцінки відповідності для підвищення конкуренції та якості послуг.

Для ЄС:

- забезпечити регулярну верифікацію процесу виконання Україною рекомендацій експертних місій,
- надавати технічну та фінансову підтримку реформуванню та розбудові сфери технічного регулювання, зокрема підготовці країни до підписання АСАА.

2

ВИЗНАННЯ ЕКВІВАЛЕНТНОСТІ: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОДОВОЛЬСТВА ЄС

Вероніка Мовчан, Євген Ангел

Вигоди

Мета домовленостей у сфері санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ) – зниження обмежень на шляху торгівлі продовольчими товарами між Україною та ЄС при одночасному забезпеченні необхідного рівня захисту життя та здоров'я людей, травин та рослин. Інструмент досягнення мети – це, передусім, визнання еквівалентності СФЗ України та ЄС, що дозволить спростити процедури контролю на кордоні та зменшити їх кількість. Умовою визнання еквівалентності є приведення Україною її законодавства та практик його застосування до норм та практик ЄС.

Гармонізація законодавства у сфері СФЗ - це, мабуть, найамбітніша частина Угоди про асоціацію. Стратегія гармонізації, яка була прийнята Україною, передбачає запровадження більше двох сотень регламентів та директив ЄС, що співставно із загальною кількістю нормативних актів, які містять решта Додатків до Угоди.

Важливо, що для визнання еквіваленті СФЗ у певній галузі або для певної групи товарів європейських норм та пов'язаних із ними процедур мають дотримуватись не лише експортери в ЄС, але й виробники, які постачають на внутрішній ринок. Це суттєвим чином впливає на наслідки цієї реформи для країни.

З одного боку, докорінне реформування системи забезпечення безпечності продукції харчування матиме довгострокові позитивні наслідки для здоров'я та продуктивності населення, а також якості життя в цілому. У коротко- та середньостроковій перспективі реформа стимулюватиме експорт відповідних товарів, оскільки узгодження внутрішніх вимог до безпечності продуктів спростить, а у деяких випадках відкриє доступ на ринок ЄС. Це також створить передумови для отримання кращого доступу на ринки третіх країн, бо отримання доступу на ринок ЄС слугує певним маркером надійності внутрішніх процедур контролю. Зростання експорту має очевидні позитивні результати, як-от: приріст ВВП, збільшення доходів, зростання попиту на робочу силу, притік іноземної валюти тощо.

З іншого боку, перехід на норми ЄС усіма учасниками ринку – це тривалий та дорогий процес. Досвід інших країн Центральної та Східної Європи, які вже пройшли цей шлях, показує, що перехід супроводжуватиметься збільшенням концентрації та спе-

ціалізації виробників. Однак варто враховувати, що реформування сфери безпечності харчових продуктів почалось задовго до підписання Угоди про асоціацію, а отже частина шляху вже позаду.

Зміст зобов'язань

Початковий текст Угоди про асоціацію та відповідні Додатки не містили переліку нормативних актів для гармонізації. Натомість, його мала визначити сама країна протягом трьох місяців після початку дії Угоди – у рамках Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV «Санітарні та фітосанітарні заходи» УА – та подати на узгодження відповідним органам ЄС. Після проходження процедур узгодження ця Стратегія мала бути затверджена Підкомітетом з управління СФЗ Комітету асоціації у торговельному складі й стати Додатком V до тексту Угоди, що і відбулося наприкінці 2019 року.

Згідно з Всеохоплюючою стратегією імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) (далі Всеохоплююча стратегія СФЗ), законодавчі зміни мають торкнутись широкого кола питань, як-от: принципи і загальні вимоги до безпечності харчових продуктів і кормів; маркування та розміщення інформації на харчових продуктах; правила гігієни; питання харчових домішок та пакувальних матеріалів; питання, пов'язані з ідентифікацією, реєстрацією, утриманням, здоров'ям та хворобами тварин; питання, пов'язані зі здоров'ям рослин, охороною сортів, реєстрацією засобів захисту та добрив, насінням, ГМО, а також питання регіоналізації/зонування і компартменталізації.

Фактично, Україна погодилась провести повну ревізію норм і правил у сфері безпечності харчових продуктів та пов'язаних сферах. І хоча ці реформи є логічним продовження державної політики України, зобов'язання щодо якої країна взяла на себе в рамках членства у СОТ, поточні зміни є значно глибшими.

Інституційна рамка

Національна економічна стратегія України до 2030 року, затверджена в березні 2021 року, визначає розвиток агросектору одним зі стратегічних напрямків економічної політики.[74] При цьому, ефективна політика у сфері СФЗ є важливою передумовою для виробництва та експорту здорової та безпечної сільськогосподарської та харчової продукції, що знайшло своє відображення у відповідних стратегічних цілях та завданнях. Однак реформи в секторі визначаються насамперед Всеохоплюючою стратегією СФЗ,[75] яка є головним орієнтиром для всіх програмних документів національного рівня.

Упродовж останніх двох років українська система інституцій, що забезпечують формування та реалізацію державної політики в секторі, характеризувалась нестабільністю. У вересні 2019 року новий уряд приєднав профільне для сектору Міністерство аграрної політики та продовольства до Мінекономіки. Однак уже в грудні 2020 року

74 Див. Постанова КМУ від 03.03.2021 №179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року», https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179.

75 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80

Мінагрополітики було відновлено. Водночас Міністерство розвитку економіки, торгівлі й сільського господарства (з травня 2021 – Міністерство економіки[76]) зберігає низку функцій щодо розвитку аграрного сектору. У результаті, сьогодні питання СФЗ належить до компетенції трьох міністерств: Мінекономіки, Мінагрополітики та Міністерства охорони здоров'я.

Виконуючи зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію, Україна реорганізувала виконавчі органи системи СФЗ. У 2016 році запущено Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужбу). Новий орган об'єднав функції безпеки харчових продуктів, санітарного та ветеринарного контролю, захисту прав споживачів. Держпродспоживслужба була в підпорядкуванні Мінагрополітики до реорганізації 2019 року. Однак після відновлення аграрного міністерства служба залишається в підпорядкуванні Мінекономіки.

Необхідно зауважити, що у 2020 році лунали пропозиції МОЗ про реорганізацію Держпродспоживслужби. Однак запропоновані зміни викликали занепокоєння бізнесу, громадськості та інших зацікавлених сторін, адже могли перекреслити виконання Україною зобов'язань у сфері безпеки харчових продуктів та поставити під загрозу український експорт. У 2019 – 2020 роках Держпродспоживслужба також тривалий час залишалася без повноцінного керівника відомства.

Аналіз ринку

Сільське господарство та харчова промисловість відіграють помітну роль в економіці України, надаючи роботу близько 20% зайнятого населення[77] та створюючи близько 14% валової доданої вартості, у тому числі майже 10% – у сільському господарстві. Протягом останнього десятиріччя в Україні поступово зростала врожайність, однак вона й досі залишається нижчою за показники європейських країн, зокрема сусідньої Польщі.

Розвиток сектору досі стримується мораторієм на продаж земель сільськогосподарського призначення, що діє з 2001 року. Однак земельна реформа, розпочата у 2019 році, передбачає поетапний запуск ринку землі з 1 липня 2021 року.[78]

Є суттєві структурні відмінності в ролі малих і середніх підприємств (МСП) у сільському господарстві та в харчовій промисловості України. У сільському господарстві левова частка реалізованої продукції припадає на суб'єкти МСП – 87% у 2019 році. При цьому всередині групи МСП поступово зросла частка власне малого підприємництва. Якщо у 2010 році на його суб'єкти припадало 28% реалізованої продукції, то у 2019 – 41%.[79] Водночас, у харчовій промисловості основна частина реалізованої продукції – 56% – припадає на великі підприємства, роль яких зросла протягом останнього десятиріччя.

76 https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-perejmenuvannya-ministerstva-roz-a504

77 За даними Укрстату. Частка зайнятого населення оцінена на основі інформації щодо зайнятості населення за видами економічної діяльності та облікової кількості штатних працівників за видами економічної діяльності в промисловості у 2019 році

78 Див. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20.

79 Необхідно мати на увазі, що значна частина малих та середніх суб'єктів можуть входити до недостатньо прозорих організаційних структур українських агрохолдингів, що спричиняє завищення частки сектору МСП.

Незважаючи на увагу, яка приділяється захисту сільського господарства у ЄС, його роль в економіці країн-членів помірна. У 2019 році на сільське господарство припадало близько 1,6% ВВП[80] тоді як на харчову промисловість близько 2,1% ВВП.[81] На агропромисловий сектор припадає 6,5% зайнятих в економіці ЄС.[82]

Експорт української продукції сільського господарства та харчової промисловості в ЄС у 2020 році склав 6,5 млрд доларів США або більше третини (35%) від загального експорту, тоді як у 2013 році – до підписання Угоди про асоціацію – його частка в була 25%.[83]

Ця динаміка також має значення і для ЄС, адже, за даними Євростату, у липні 2019 року Україна випередила Китай і стала третім найбільшим експортером агропромислової продукції в ЄС серед країн-не членів спільноти.[84] Після Брекзіту Україна змістилась на четверту позицію: у 2020 році лідером агропромислового експорту в ЄС була Великобританія, за нею – Бразилія, США, Україна та Китай.[85]

Випереджаючі темпи приросту саме агропромислового експорту в ЄС пов'язані як із порівняно більшим ефектом від скасування ввізних мит, які були в середньому вищими за мита на промислові товари, так і зі зниженням нетарифних бар'єрів, у тому числі у сфері безпечності продовольчих та пов'язаних з ними товарів.

Українські державні органи змогли підтвердити свою здатність здійснювати контроль, а виробники – дотримуватись вимог безпечності для великої частки товарів тваринного походження, вимоги до яких традиційно вважаються найскладнішими. Якщо у 2013 році Україна мала верифіковані підприємства у 11-ти з 29-ти підконтрольних категорій, то у 2019 році кількість категорій збільшилась до 19, у першу чергу, за рахунок розширення переліку виробництв, яким дозволено постачання тваринницької продукції, призначеної для споживання людиною. На сьогодні за кількістю дозволених категорій Україна випереджає[86] Туреччину (17 категорій), Боснію та Герцоговину (11), Чорногорію (7), Грузію (5) та Молдову (5).[87]

Дотримання вимог безпечності продукції тваринництва стало також фактичною передумовою для використання Україною багатьох безмитних тарифних квот, які передбачені Угодою про асоціацію для низки чутливих для європейських виробників товарів, зокрема й для окремих товарів тваринного походження, як-от: мед, м'ясо, молочні продукти. Цікавим є випадок поставок вершкового масла. Одразу після отримання дозволу на експорт Україна змогла зайняти провідні позиції серед експортерів з-поза меж ЄС. Також Україна стала важливим постачальників равликів (7% від всього імпорту в ЄС), 28 українських підприємств верифіковані для експорту цієї продукції в ЄС.

80 Див. https://data.worldbank.org/indicator/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=UA-EU

81 Див. https://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/FoodDrinkEurope_-_Data__Trends_2019.pdf

82 4,4% у сільському господарстві (див. https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=EU) та 2,1% у виробництві продуктів харчування та напоїв (див. https://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/FoodDrinkEurope_-_Data__Trends_2019.pdf та https://www.statista.com/topics/4095/employment-in-europe/)

83 За даними Укрстату.

84 Див. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_july2019_en.pdf

85 https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_mar2021_en.pdf

86 Серед європейських країн, які мають угоди про вільну торгівлю з ЄС.

87 Див. https://webgate.ec.europa.eu/sanco/traces/output/non_eu_listsPerCountry_en.htm.

Роль продукції сільського господарства та харчової промисловості в структурі експорту ЄС до України є меншою ніж у структурі українського експорту. У 2020 році імпорт із ЄС становив 3,3 млрд доларів США або лише 14% всього імпорту ЄС в Україну. Однак серед товарів ЄС домінують готові харчові продукти, які становлять майже дві третини обсягу (59%), тоді як в українському експорті вони забезпечують лише 15%.[88]

Розвиток торгівлі продукцією сільського господарства та харчової промисловості підтверджує, що Угода про асоціацію сприяла розширенню присутності українського бізнесу на ринку ЄС. Водночас рівень доступу до нових можливостей усе ще відрізняється для різних груп підприємств. У першу чергу, скористатися потенціалом Угоди зміг великий бізнес, який мав достатньо можливостей для швидкої імплементації заходів із безпеки харчових продуктів тощо. Хорошим прикладом є компанія Миронівський хлібопродукт (МХП), яка вийшла на ринок ЄС ще до підписання Угоди про асоціацію. Упродовж останніх років компанія стала одним із найбільших експортерів курятини в ЄС, а також відкрила там власні виробничі потужності. Водночас, доступ до європейського ринку є складнішим для невеликих фермерів та виробників, для яких дотримання вимог СФЗ та пошуки партнерів є більш складним завданням.

Країни ЄС залишаються головними імпортерами агропродукції в Україну, а у 2019 році їхня частка вперше перевищила 50%.[89] Очевидно, що зростання присутності європейських гравців сприятиме розвитку конкуренції на українському ринку. Для прикладу, паралельно зі стрімким зростанням експорту української курятини, так само зріс імпорт європейської.[90] Сьогодні Україна є третім найбільшим споживачем курятини з ЄС. При цьому гармонізовані сертифікати для поставок курятини з ЄС стали чинними лише у 2020 році.

Динаміка імплементації

Затвердження Всеохоплюючої стратегії СФЗ відбулося лише в листопаді 2019 року на четвертому засіданні Підкомітету з управління СФЗ. Незважаючи на це, Україна фактично виконувала свої зобов'язання вже з 2014 року, коли було внесено перші зміни до законодавства щодо харчових продуктів, зокрема закладено принципи НАССР. На початку 2016 року Україна прийняла Всеохоплюючу стратегію на рівні розпорядження уряду та внесла відповідні заходи також до Плану заходів про виконання УА від 2017 року. Таким чином, виконання зобов'язань відбувалося і без внесення необхідних змін до Додатка V, які було завершено та узгоджено з ЄС лише наприкінці 2018 року.[91]

Відповідно до графіка Стратегії найбільшу кількість заходів було передбачено на 2017 - 2019 роки. У 2017 році було прийнято закон «Про безпечність та гігієну кормів».[92] Україна затвердила вимоги до меду, правила ідентифікації свиней, великої

88 За даними Укрстату.

89 Див. http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/2751-2019-roku-import-ahroproduktsiyi-z-yes-do-ukrayiny-vpershe-perevyshchyv-50-mykola-puhachov.html.

90 Див. https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf.

91 Див. https://www.ecoi.net/en/file/local/1455671/1226_1546250670_2018-association-implementation-report-on-ukraine.pdf.

92 Див. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19.

рогатої худоби та овець. У 2019 році набув чинності закон про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів.[93] Також було схвалено ветеринарні сертифікати для імпорту продукції ЄС в Україну.

Згідно з оцінкою Європейської комісії саме, у 2017 – 2019 роках відбувалося помітне пришвидшення підготовки та прийняття необхідних законодавчих актів щодо СФЗ.[94] І хоча у 2019 році почалося сповільнення цього процесу,[95] Україна змогла виконати 55% своїх зобов'язань станом на січень 2021 року.[96] Уже у 2021 році було прийнято важливий євроінтеграційний закон «Про ветеринарну медицину». У Верховній Раді також перебувають на розгляді законопроєкти «Про захист рослин», «Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами».

Незважаючи на певні інституційні коливання та нерівномірну швидкість імплементації, Україна продовжує поступ у виконанні своїх зобов'язань. Це сприяє зменшенню «сірих зон» та підвищенню довіри до української системи СФЗ. Станом на квітень 2021 року Україна має авторизовані ЄС плани моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднювачів для восьми з дванадцяти широких товарних категорій, а саме на яловичину, свинину, м'ясо птиці та кролів, на аквакультуру (за винятком ракоподібних), молоко, яйця та мед.[97] Більше 350-ти українських підприємств, які виробляють продукцію тваринного походження, отримали дозволи для експорту до ЄС.

Наприкінці 2020 року ЄС визнав еквівалентність системи контролю та сертифікації насіння зернових культур в Україні, що розширює можливості експорту. Важливо, що це перше визнання еквівалентності засвідчує можливість глибшої інтеграції України в ринок агропромислових товарів ЄС завдяки усуненню нетарифних бар'єрів у торгівлі.

Рекомендації

Зацікавлені сторони повинні зосередитися на подальшій імплементації Україною реформи СФЗ, яка вже перетнула екватор.

Уряд має:

- забезпечити подальше виконання Всеохоплюючої стратегії імплементації СФЗ;
- забезпечити стабільність державної політики та сталість інституцій у сфері СФЗ, що важливо для підтримання рівня довіри до України як партнера;
- підтримувати діалог з українським бізнесом щодо імплементації СФЗ;
- підтримати малий та середній бізнес в імплементації СФЗ та не створювати перешкод для великого бізнесу.

93 Див. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19.

94 Див. https://www.ecoi.net/en/file/local/1455671/1226_1546250670_2018-association-implementation-report-on-ukraine.pdf та https://eeas.europa.eu/sites/default/files/swd_2019_433_f1_joint_staff_working_paper_en_v4_p1_1056243.pdf

95 Див. https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2020_ukraine_association_implementation_report_final.pdf

96 Див. https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179.

97 Див. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0653&from=EN.

Для бізнесу важливо:

- продовжувати підтримку імплементації Всеохоплюючої стратегії СФЗ;
- підтримувати стабільність державної політики та сталість інституцій;
- дотримуватися стандартів ділової доброчесності при виконанні вимог СФЗ на міжнародних ринках.

З боку Європейського Союзу Україні важливо отримати:

- постійну технічну та фінансову підтримку для завершення реформи;
- визнання еквівалентності системи контролю та сертифікації інших видів продукції в міру готовності законодавчої та інституційної бази в Україні.

3

СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Андрій Бутін

Вигоди

Імплементація 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, прогнозованість таких операцій і, як результат, поступове зростання обсягів товарообігу України та ЄС.

Зокрема, УА передбачає:

- впровадження в Україні інституту авторизованого економічного оператора (далі АЕО) та визнання його з боку ЄС (ст.76.1 (k) та ст.80 (i) УА);
- впровадження в Україні та визнання з боку ЄС єдиного адміністративного документа (ЄАД) та приєднання України до спільної транзитної системи ЄС, які є взаємопов'язаними процесами (ст.76,1 (c) та 76,4 (b) та Додаток XV до УА);
- поступове приведення українського митного законодавства у відповідність із митним законодавством ЄС, зокрема положеннями Митного кодексу ЄС.

Впровадження АЕО спрощує проходження митних процедур для надійних компаній, що підвищить конкурентоспроможність українських підприємств на зовнішніх ринках, а також дозволить митним органам зосередитися на більш ризикованих операціях. 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[98] та Конвенції про

98 https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/415/2017-12-05

спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року[99] (далі – Конвенції) незалежно від виду та походження цих товарів.

Участь України у спільній транзитній системі ЄС дасть можливість підприємствам використовувати 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 декларувати експортні товари на кордоні ЄС (при експорті це буде здійснюватися в Україні).

Імплементація Україною цих та інших положень УА в митній сфері передбачає, серед іншого, автоматизацію певних процедур, удосконалення процедури постмитного аудиту, покращення процедур та механізмів ризикорієнтованого контролю, процедури спільного транзиту тощо. Реалізація всіх цих заходів у комплексі дозволить зробити процедури на митниці більш чесними, прозорими, прогнозованими, що сприятиме зменшенню корупційних ризиків, обсягів контрабанди та "сірого імпорту".[100]

Зміст зобов'язань

Положення УА у сфері митної співпраці (Додаток XV), серед іншого, 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 із дати набрання чинності Угодою;
- імплементувати положення Конвенцій протягом року з дати набрання чинності УА.

Статус АЕО, який може отримати підприємство, надає йому можливості спрощеного проходження митних процедур. Це найвищий ступінь довіри митниці до підприємства. Для отримання статусу АЕО підприємство має відповідати певним критеріям.[101]

Формально, в Україні інститут АЕО було запроваджено Митним кодексом із 2012 року. Але ці норми не працювали і містили суттєві невідповідності до міжнародної практики. Отже, для впровадження в Україні інституту АЕО було необхідно прийняти закон, який би вніс відповідні зміни до Митного кодексу України.

99 https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/267/oj; український переклад тексту Конвенції: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012

100 Імпорт товарів за свідомо заниженою митною вартістю або імпорт товарів із використанням наявних законних підстав для ввезення на територію України з подальшим ухиленням від сплати митних платежів і продажу цього товару в значних обсягах.

101 Згідно зі статтею 12 Митного кодексу (https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17) АЕО мають відповідати таким критеріям:
дотримання вимог митного та податкового законодавства України, а також відсутність фактів притягнення до кримінальної відповідальності;
належна система ведення бухгалтерського обліку, комерційної та транспортної документації;
стійкий фінансовий стан;
забезпечення практичних стандартів компетенції або професійної кваліфікації відповідальної посадової особи підприємства;
дотримання стандартів безпеки та надійності.

Для приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС та впровадження єдиного адміністративного документа було необхідно ухвалити законодавство щодо впровадження в країні окремих типів митних декларацій, аналогічних до тих, що використовуються в ЄС для процедури спільного транзиту. Окрім цього, було необхідно розробити та запровадити відповідну інформаційно-телекомунікаційну систему, засновану на європейських технологіях.

Від України також вимагається привести своє законодавство у відповідність до вимог Модернізованого Митного кодексу Співтовариства (МКС) (Регламент 450/2008/ЕС), включених до Додатка XV, який встановлює загальні правила й процедури, що застосовуються до товарів, які ввозяться до або вивозяться з митної території ЄС. Україна не зобов'язана запроваджувати всі положення МКС, але Додаток XV визначає положення, які не підлягають наближенню або щодо яких передбачено гармонізацію на основі принципу «найкращих зусиль».[102] У першу чергу, необхідні зміни стосуються вже згаданих впроваджень АЕО, запровадження ЄАД, приєднання до NCTS та захисту прав інтелектуальної власності.

Інституційна рамка

Важливим рішенням для формування інституційної рамки у сфері митної політики стало ухвалення в грудні 2018 року розпорядження уряду про реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику[103] 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, а 2 жовтня 2019 року – структуру територіальних органів митної служби.[104] На сьогоднішній день процес організаційного становлення нової української митниці ще триває. Його ключовим елементом є створення єдиної юридичної особи з регіональними підрозділами.

Систематизований підхід та комплексне бачення щодо реформування митної сфери було викладено також у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 року,[105] яке замінило аналогічні положення попереднього розпорядження уряду від 5 липня 2019 року, яким було затверджено концептуальні напрямки реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. Варто зауважити, що зазначений документ є найбільш системним документом із реформування митної сфери. До його розробки долучилися не тільки урядовці, а й експертні кола та представники бізнес-асоціацій.

У червні 2019 року Кабінет Міністрів України також ухвалив Розпорядження № 444, яким було затверджено План заходів з імплементації положень Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі.

102 Принцип «найкращих зусиль» зазвичай зустрічається в комерційних контрактах і зобов'язує визначену сторону докласти всіх зусиль для виконання зазначених умов. Принцип «найкращих зусиль» є жорсткішим порівняно із зобов'язанням «розумних зусиль».

103 Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 року № 1101 «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику»

104 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

105 Розпорядження Кабінету Міністрів України № 569 від 13 травня 2020 року «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику», яке замінило аналогічні положення попереднього розпорядження уряду від 5 липня 2019 року № 542

Аналіз ринку

Згідно з опитуванням понад тисячі українських підприємств-експортерів та імпортерів, проведеним ІЕД у 2020 році у рамках Громадської ініціативи «За чесну і прозору митницю», яку фінансово підтримує ЄС,[106] у 2020 році середні часові витрати на проходження однієї операції становили 8,9 годин при експорті та 16 годин при імпорті. Середні витрати на здійснення однієї експортної операції складали 4186 грн., імпортної – 8429 грн. І хоча бізнес у цілому позитивно оцінив роботу митниці, 68% хотіли б, щоб тривалість митного оформлення скоротилася, а 66% бажають бачити більше автоматизації та менше участі людей у здійснені митних процедур.

За інформацією Міністерства економіки, у 2021 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 14 тисяч компаній.[107] Спрощення процедур торгівлі позитивно вплине на всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, адже здешевлення процедур впливає на весь ланцюг поставки, починаючи від продавця і закінчуючи покупцем.

Можна очікувати, що порівняно більшу користь від загального спрощення та здешевлення процедур переміщення товару через кордон (зокрема, від впровадження єдиного адміністративного документа та приєднання до спільної транзитної системи ЄС) отримає саме малий бізнес, адже його витрати (зважені на розмір) відносно більші.

Від впровадження АЕО, навпаки, більшу вигоду матимуть відносно великі та усталені компанії, які зможуть задовольнити критерії для отримання статусу АЕО та, відповідно, скористатись перевагами, які передбачені цим статусом. Водночас, у перспективі, статусом АЕО зможуть також скористатися й середні та малі підприємства, які здійснюють регулярні однорідні зовнішньоторговельні операції і зацікавлені в прогнозованості митних процедур.

Динаміка імплементації

Положення Угоди про асоціацію та Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі[108] визначають достатньо чіткі кроки, необхідні для покращення митних процедур.

Протягом 2019 - 2020 років уряд активізував діяльність, спрямовану на впровадження в Україні інституту авторизованого економічного оператора (АЕО). Це стало можливим після ухвалення парламентом у жовтні 2019 року Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» № 141 від 2 жовтня 2019 року.[109] Протягом 2020 року діяльність уряду була зосереджена на підготовці та ухваленні підзаконних нормативних актів, які мали б забезпечити практичне впровадження АЕО в Україні. 29 липня 2020 року уряд прийняв постанову № 665 «Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів», що дозволило запустити механізми інституту АЕО. Але процес розробки й ухвалення іншої необхідної підзаконної нормативної бази триває, адже не всі складові цього механізму отримали нормативне врегулювання.

Водночас, уже ухвалені документи дозволили зацікавленим підприємствам у другому

106 http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/2021_FTC_survey_full_report_FINAL_%D0%BE%D0%BA.pdf

107 https://bit.ly/3gH0lFo

108 Україна приєдналась до Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі у 2015 році http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053

109 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-20#Text

півріччі 2020 року почати підготовку документів для отримання статусу АЕО. Станом на початок квітня 2021 року, за інформацією офіційного вебпорталу Державної митної служби,[110] уже видано перший сертифікат АЕО, який отримало ПАТ «Джей Ті Інтернешнл Україна». Також на розгляді знаходиться ще одна заявка на отримання статусу АЕО.

Станом на початок квітня 2021 року необхідна підзаконна база ухвалена не в повному обсязі. Наразі неможливо повноцінно скористатися всіма перевагами статусу АЕО. Так, не затверджено нормативні акти, які мають визначати особливості виконання митних формальностей під час спрощеного декларування, випуску за місцезнаходженням, а також вимоги до характеристик пломб спеціального типу, необхідних для «самостійного накладання пломб спеціального типу». Відповідні проєкти актів було оприлюднено на сайті Мінфіну в грудні 2020 року, але до цього часу не ухвалено.

Отже, наразі підприємство не зможе повноцінно скористатися тими спрощеннями, які надає статус АЕО. Водночас, зрозуміло, що статус отримувався з перспективою на декілька років.

Також виникають питання щодо практичного застосування такої спеціальної переваги, як першочергове виконання митних формальностей щодо товарів, транспортних засобів комерційного призначення. Як буде визначатися така першочерговість, незрозуміло. Також невизначеним залишається режим використання спеціально визначеної смуги руху в пункті пропуску для транспорту АЕО. Отже, відповідним органам влади доведеться докласти додаткових зусиль для усунення названих прогалин у чинному законодавстві з метою повноцінного функціонування АЕО.

Що стосується приєднання України до єдиної транзитної системи, то відповідний Закон України № 78 «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» було прийнято Верховною Радою України 12 вересня 2019 року.[111] Крім того, з метою наповнення відповідної нормативної бази 5 серпня 2020 року уряд затвердив[112] нові вимоги до митних декларацій, які врегульовують застосування так званих декларацій окремого типу (T1UA), які функціонуватимуть у рамках системи NCTS. Наразі триває тестовий режим роботи загальної транзитної системи.

Зокрема, 8 квітня 2021 року в Україні було оформлено першу декларацію T1UA у режимі спільного транзиту із застосуванням національної електронної транзитної системи (NCTS). Першим суб'єктом, на адресу якого переміщено товари в режимі спільного транзиту з використанням NCTS, став ТОВ «Епіцентр К». Наразі NCTS працює в Україні в національному масштабі, що є необхідним етапом підготовки для приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту та міжнародного застосування NCTS.

Очікується, що Україна зможе приєднатися до загальноєвропейської системи у 2022-2023 роках. До цього часу потрібно завершити ухвалення необхідних підзаконних нормативно-правових актів. Також потрібно, щоб відповідна інформаційно-телекомунікаційна система, заснована на європейських технологіях, використовувалася протягом щонайменше одного року в межах території України. Лише після цього Україна зможе отримати офіційне запрошення для приєднання до Конвенції про єдиний режим транзиту.[113]

110 https://customs.gov.ua/deiaki-pitannia-funktsionuvannia-avtorizovanikh-ekonomichnikh-operatoriv

111 Див.: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-IX#Text

112 Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 681 «Деякі питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій окремих типів» https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2020-%D0%BF#Text

113 Законодавча імплементація положень Конвенції не означає автоматичного приєднання до неї. Приєднання до Конвенції відбувається

Отже, протягом 2019 - 2020 років Україна значною мірою виконала свої зобов'язання з наближення законодавства в митній сфері, ухваливши закони про АЕО, запровадження ЄАД та приєднання до NCTS.

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 товарообігу між країнами-учасницями: паралельно можуть існувати інші системи поставок (транзиту), які не охоплюються NCTS; крім того, поставки із сусідніх з Україною країн теж не будуть покриватися системою NCTS. Наразі в України є лише декілька чинних двосторонніх угод про обмін митною інформацією.

Рекомендації

Для України:

- продовжити ухвалення підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для повноцінної імплементації інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) та спрощення транзитних процедур в Україні;
- завершити підготовку до приєднатися до загальноєвропейської загальної системи транзиту;
- активізувати роботу із сусідніми країнами щодо укладання двосторонніх угод про обмін митною інформацією;
- активізувати зусилля, спрямовані на імплементацію УА в 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;
- забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю нового окремого державного органу – Державної митної служби.

Для ЄС:

- 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;
- сприяти укладанню двосторонніх угод про обмін митною інформацією між Україною та сусідніми країнами-членами ЄС;
- приєднати Україну до єдиної транзитної системи ЄС та визнати українських авторизованих економічних операторів (АЕО) у разі належної імплементації нового законодавства України.

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 ратифікувати Конвенцію. 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

4

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди

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 на Україну режиму «паспорту», відповідно до якого банки, страхові компанії та інші фінансові установи під наглядом регулятора однієї з країн ЄС можуть працювати по всьому ЄС. Тобто, українські компанії змогли б працювати в усіх країнах ЄС і навпаки.

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, серед яких слід назвати домінування на ринку країн ЄС крупних гравців, висока вартість нерухомості та робочої сили, дорогий капітал, також різко не зміняться. Утім, у 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.

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

Додаток XVII до УА передбачає, що режим внутрішнього ринку надається після того, як на прохання України ЄС проведе комплексну оцінку стану регулювання в галузі та 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 у рамках СОТ.

Проте перехід ЄС до більш централізованого нагляду за банками та іншими постачальниками фінансових послуг ускладнив впровадження чинних правил ЄС в Україні. Регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Наприклад, у країнах ЄАВТ (Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейні), що впровадили законодавство ЄС у сфері фінансових послуг, повноваження регуляторів ЄС формально покладені на Наглядовий орган ЄАВТ, а регулятори ЄС мають дорадчу роль. Отже, впровадження режиму внутрішнього ринку для України може вимагати створення додаткових інституційних механізмів для виконання функцій регуляторів фінансових послуг ЄС.

Зміст зобов'язань

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 у сфері фінансових послуг, які Україна зобов'язалась впровадити у 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.

Внаслідок реформи регулювання фінансового сектору 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 Додатка XVII до УА передбачає консультації між ЄС та Україною щодо оновлення цього Додатка. Україна та ЄС уже кілька років обговорюють оновлення Додатка XVII до УА, але остаточного рішення поки що не прийнято. Утім, плани впровадження Угоди про асоціацію в Україні вже орієнтуються на виконання найновіших норм ЄС.

У сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС реалізують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду.[114] Так, ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків (Базель I). Проте ЄС уже ввів найновіші стандарти банківського регулювання (так званий 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[115], що був прийнятий ще в 1996 році. Якщо у 2000-х регулювання страхових компаній України не надто суттєво відрізнялось від правил ЄС, із 2016 року страхові компанії ЄС працюють за новими правилами, визначеними Директивою 2009/138/

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

115 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/85/96-%D0%B2%D1%80#Text

ЄС, відомою як Solvency II. Зокрема, було скасовано перелік припустимих активів для інвестування, встановлено нові вимоги для капіталу, вимоги до управління ризиками страхових компаній, збільшено прозорість нагляду за страховими компаніями. Ці зміни до законодавства України ще не внесені.

Законодавство ЄС у сфері ринків капіталу відповідає вищому розвитку ринків капіталу в економіках країн-членів, порівняно з Україною, і також було суттєво оновлено за роки після погодження тексту УА. Найсуттєвіші зміни містить директива та регламент MiFID II/MiFIR щодо ринків фінансових інструментів. Вони підвищили вимоги до захисту роздрібних клієнтів, розширили вимоги до прозорості учасників ринку, зокрема щодо оприлюднення даних про позабіржові операції, оновили вимоги до регульованих ринків. У рамках впровадження Європейського зеленого курсу заплановані подальші зміни до законодавства ЄС, зокрема впровадження вимог до розкриття інформації щодо впливу на навколишнє середовище та наявність «зелених» інвестицій.

Інституційна рамка

Після підписання УА регулятори фінансових ринків та Верховна Рада почали виконувати зобов'язання України щодо наближення внутрішнього законодавства до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг. Зокрема, було впроваджено частину законодавства ЄС щодо банківського нагляду та захисту споживачів. Це відбувалось у рамках Комплексної програми розвитку фінансового сектору до 2020 року, прийнятої у 2015 році. Проте плани реформування фінансового сектору були досить амбітними, й основна частина роботи ще попереду. Набуття чинності деякими новими вимогами до регулювання роботи банків було відкладено у зв'язку з епідемією COVID-19.

У вересні 2019 року Верховна Рада прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій з державного регулювання ринків фінансових послуг.[116] Він покладає з 1-го липня 2020 року обов'язки з регулювання фінансових послуг на Національний банк (НБУ) та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Нацкомфінпослуг,[117] що раніше відповідала за регулювання небанківських фінансових послуг, окрім ринків капіталу, припинила свою роботу. Консолідація регулювання фінансових послуг спростила виконання зобов'язань у рамках УА.

Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року була остаточно затверджена на початку 2020 року[118] і передбачає впровадження решти основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку[119]. Стратегію оновили в березні 2021 року.

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.

116 https://zakon.rada.gov.ua/go/79-20

117 Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

118 https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/stratehiia-2025.pdf

119 . https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_FS_2025.pdf?v=4

Відповідно, частка фінансових послуг у валовій доданій вартості (ВДВ) різко зменшилась з 5,2% у 2013 році до 3,2% у 2017 році. Після завершення кризи фінансовий сектор відновив зростання і у 2019 році ВДВ фінансових послуг України становила 4,1% від ВВП або 4 млрд євро (115 млрд грн). Для порівняння, ВДВ фінансових послуг Хорватії та Кіпру разом становлять 4,1 млрд євро.

Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ історично були порівняно невеликими, через те що банки показували мінімальні прибутки, а більшість фінансових послуг не обкладаються ПДВ. Утім, одним із наслідків реформування банківської системи стало те, що банки звітувати про більші прибутки і, відповідно, сплачували більше податку на прибуток підприємств. Також банки сплачують значні обсяги податку на прибуток фізичних осіб, нарахованого на відсотки за вкладами. Тому у 2019 році, за даними Державної податкової служби, банки та інші учасники фінансового ринку сплатили 4,4% податкових надходжень до зведеного бюджету.

Фінансовий сектор пройшов епідемію COVID-19 без значних втрат. Банки та страхові компанії залишились прибутковими. Після передачі регулювання роботи страхових компаній та інших фінансових установ, крім учасників ринку капіталу, до НБУ в липні 2020 року ряд компаній припинили свою роботу. Також НБУ почав роботу із забезпечення прозорості структури власності небанківських фінансових установ.

Банки та страхові компанії – це найбільші складові фінансового сектору в Україні. У 2019 році комерційні банки та НБУ формували 49,6% доданої вартості фінансового сектору, страхові компанії – 23,5%, а решта фінансових установ та учасників ринків капіталу – 26,9%.[120]

Вставка 1: Історія «Приватбанку»

«Приватбанк» до кінця 2016 року був найбільшим приватним банком України і належав Ігорю Коломойському та Геннадію Боголюбову. Як стверджує НБУ, «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. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб 18 грудня 2016 року визнав «Приватбанк» неплатоспроможним і 21 грудня 2016 року продав банк державі за одну гривню. Колишні власники пообіцяли до 1 липня 2017 року провести реструктуризацію кредитів, наданих банком, але так і не зробили цього.[75] Загалом, щоб захистити інтереси 20-ти 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.

Зараз триває розгляд позовів НБУ та вже державного «Приватбанку» до колишніх власників банку в судах України, Швейцарії, Англії та США для відшкодування завданих державі витрат. 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

120 Сума 99% через округлення.

Зараз у банківському секторі України провідну роль (на лютий 2021 року 52% чистих активів банківського сектору) займають банки в державній власності – «Приватбанк», «Ощадбанк», «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 поступово зменшують свою присутність на українському ринку і оголосили про наміри продати свої українські дочки.

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

Станом на сьогодні відповідно до Додатка XVI до УА українські банки та страхові компанії можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, проте не можуть надавати послуги в 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 з іншими інвесторами). На сьогодні лише український «Приватбанк» володіє 47% «AS Privatbank» у 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 у ЄС не мають.

Динаміка імплементації

Серед регуляторів фінансових послуг НБУ має порівняно більшу свободу дій щодо регулювання роботи банків. Відповідно, значна частка норм ЄС у банківській сфері може бути впроваджена рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад, НБУ у 2015 році зобов'язав[121] банки формувати буфери капіталу з 2020 року, а у 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR).[122] Набуття чинності новим Законом про валюту та валютні операції в лютому 2019 року дозволило НБУ почати впроваджувати зобов'язання УА з лібералізації руху капіталу. Загалом, впровадження УА в банківському секторі відбувається відповідно до графіка.

Впровадження норм ЄС для страхового ринку вимагає змін до профільного Закону,[123] оскільки основні вимоги до платоспроможності страхових компаній визначені на законодавчому рівні. Законопроєкт № 1797-1,[124] що впроваджує положення директиви Solvency II щодо платоспроможності страхових компаній, було прийнято в першому читанні у 2016 році, але новообрана Верховна Рада зняла його з розгляду.

У сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни[125] до профільного За-

121 http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15

122 http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18

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

124 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904

125 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

кону про цінні папери та фондовий ринок[126] та ряду інших законів на впровадження частини зобов'язань України в рамках УА. На виконання оновленого законодавства у 2018 році НКЦПФР внесла потрібні зміни до своїх нормативних актів.[127] У липні 2020 року Верховна Рада прийняла закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів.[128] Він містить положення, що впроваджували норми законодавства ЄС, включно з профільною директивою/регламентом щодо ринків фінансових інструментів MiFID II/MiFIR.

Загалом, в останні роки у сфері фінансових послуг відбувся відчутний поступ щодо впровадження норм ЄС, хоча він стримується повільним розглядом Верховною Радою відповідних законопроєктів. Також затримка в рішенні Верховної Ради про проведення чи відмову від проведення перерозподілу повноважень регуляторів фінансових послуг (що не є частиною зобов'язань у рамках УА) стримувала розвиток інституційної спроможності регуляторів із впровадження УА до 2020 року.

Рекомендації

Україні та ЄС слід конкретизувати перспективи майбутньої інтеграції ринків фінансових послуг. Триває оновлення профільного Додатка XVII про інтеграцію на окремих ринках послуг. Цим варто скористатись, щоб не тільки оновити перелік законодавства ЄС та строки його впровадження, а й оновити перспективи інтеграції для України. Фактично, слід обрати один із двох можливих варіантів:

- створити для України *рішення аналогічне до країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)*, для яких ЄС виробив механізм[129] впровадження законодавства ЄС у рамках Європейського економічного простору. Формально функції Європейських наглядових органів було покладено на Наглядовий орган ЄАВТ, а самі регулятори залучаються до перевірок та готують проєкти рішень Наглядового органу. Такий інституційний механізм може бути спільним для кількох країн-партнерів ЄС для більшої ефективності його роботи;
- знайти *компромісне рішення*, що збільшило б 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.

126 Закон №3480-IV від 23.02.2006 http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15

127 https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyuvannya-otsnyuvatchv/

128 https://zakon.rada.gov.ua/go/738-IX

129 http://www.efta.int/EEA/news/EEA-adaptations-EU-financial-supervisory-system-128596

5

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

У травні 2015 року Європейська Комісія представила Стратегію зі створення Єдиного цифрового ринку (ЄЦР), метою якого є кращий доступ до онлайн-продуктів і послуг, створення умов для розвитку цифрових мереж та послуг, зростання європейської цифрової економіки.[130] За розрахунками, запровадження Єдиного цифрового ринку зможе збільшити ВВП ЄС на 415 млрд євро щороку.[131]

ЄЦР включає такі сфери: е-охорона здоров'я, е-транспорт, е-уряд, е-торгівля, телекомунікації, розвиток штучного інтелекту, 5G, кібербезпека, хмарні обчислення, Big Data, Інтернет речей, 3D-друк, IT.[132]

Уряд України визначив інтеграцію України до ЄЦР одним із пріоритетів секторальної інтеграції до ЄС. На саміті Україна - ЄС 6 жовтня 2020 року було вкотре підкреслено про важливість цифрового сектору в рамках економічної інтеграції.[133] Частково питання інтеграції України до ЄЦР охоплені Угодою про асоціацію,[134] але «дорожня карта» з інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС, розроблена Україною у 2018 році,[135] включає ширше коло питань, зокрема питання роумінгу. У 2019 році Україна почала консультації з Європейською Комісією з того, що зі змісту «дорожньої карти» підпадає під дію Додатка XVII-3, а що виходить за його межі. Перша фаза оцінки проєкту «дорожньої карти» завершилась у середині 2019 року – профільні директорати Європейської Комісії визначили акти права ЄС, які запропонували включити до оновленого Додатка. Наступним кроком стала виїзна оцінка Експертною місією ЄС у 2019 - 2020 роках імплементації УА у сфері телекомунікацій.

---

130 https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/digital-change-and-information-society

131 https://www.businesseurope.eu/policies/digital-economy/eu-digital-single-market

132 https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/43/the-ubiquitous-digital-single-market#:~:text=On%206%20May%202015%2C%20the,services%20to%20flourish%3B%20(3)

133 https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukraina-es-ukraina-nablizhaetsya-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es

134 Додаток XVII-3 передбачає наближення законодавства у сфері електронних комунікацій, електронної комерції, радіочастотного ресурсу, електронної ідентифікації та інституційної спроможності Регулятора у сфері телекомунікацій.

135 «Дорожня карта» інтеграції до Єдиного цифрового ринку ЄС була розроблена у 2018 році й оновлена з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії у 2020 році, але не була затверджена ані Кабінетом Міністрів, ані Верховною Радою України. https://www.kmu.gov.ua/news/mincifra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integraciyi-do-yedinogo-cifrovogo-rinku-yes

Приєднання України до ЄЦР сприятиме розширенню взаємного доступу до онлайн-ринків, впровадженню єдиних із ЄС правил, стандартів та процедур щодо оформлення електронних контрактів, здійсненню електронних платежів і розрахунків, поширенню цифрового контенту, оформленню авторських прав, наданню транскордонних цифрових послуг та захисту прав споживачів.

У результаті інтеграції до ЄЦР Україна отримає такі переваги, як зростання продуктивності економіки, зменшення вартості транзакцій та торговельних витрат, впровадження кращих європейських практик, що передбачають підвищення якості, прозорості та ефективності в наданні державних цифрових послуг та електронного врядування, сприяння розвитку в Україні галузей, інноваційних продуктів та послуг, сучасної цифрової інфраструктури і технологій та зростання добробуту споживачів.[136] Очікується, що приєднання до ЄЦР дасть додатковий приріст реального ВВП України до 5%.[137]

Зміст зобов'язань

У структурі Угоди про асоціацію тематика цифрового ринку представлена таким 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 в 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.

При укладанні УА зобов'язання України щодо поступового приведення своїх чинних законів та майбутнього законодавства в секторі телекомунікацій у відповідність до acquis ЄС були зазначені в Додатку XVII. У сфері електронних комунікацій Україна зобов'язалась прийняти: Рамкову директиву 2002/21/ЄС, Директиву 2002/20/ЄС, Директиву 2002/19/ЄС, Директиву 2002/22/ЄС. У галузі інформаційного суспільства: Директиву про електронну комерцію 2000/31/ЄС, Директиву 1999/93/ЄС. У сфері аудіовізуальних послуг: Директиву про аудіовізуальні медіапослуги.

Утім, уже після того, як було підписано УА, ЄС почав радикально переглядати своє законодавство. Оновлене законодавство ЄС передбачає низку нових директив та регламентів, які стосуються різних сфер, зокрема Кодекс електронних комунікацій, Регламент (ЄС) № 910/2014, Директива (ЄС) 2016/680, Регламент (ЄС) 2015/2120 та Рішення 676/2002/ЄС, Директива (ЄС) 2018/1808, Регламент (ЄС) 2016/679, Регламент (ЄС) 2018/1807, Директива (ЄС) 2016/943.

136 https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/dig_ukraine_eu_15.12.2020-_2.pdf

137 https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukraina-es-ukraina-nablizhaetsya-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es

Також варто зазначити, що деякі сфери, які стосуються ЄЦР, наприклад, роумінг, наразі навіть не включені до Угоди про асоціацію.[138]

Як уже зазначалось, у 2018 році Європейський Союз ухвалив план секторальної інтеграції України, який передбачає вступ України до ЄЦР. У зв'язку з цим Україна у 2018 році розробила Державну карту інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС, яка передбачає впровадження 75-ти актів права ЄС (25 основних та 50 імплементаційних), які необхідно впровадити до 2023 року,[139] а впровадження нових електронних державних послуг планується завершити до 2024 року. Наразі Україна частково імплементувала положення семи директив.

Тому текст Угоди необхідно доповнити новими положеннями стосовно інтеграції України в Єдиний цифровий ринок ЄС та зобов'язаннями України щодо наближення свого законодавства до законодавства ЄС.

Інституційна рамка

Україна прагне приєднатися до ЄЦР і докладає зусиль для цього. У березні 2021 року Кабінет Міністрів України прийняв Концепцію розвитку цифрових компетенцій, яка передбачає створення системи правового регулювання цифрового ринку в Україні.[140]

Відповідальним органом в Україні за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного врядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства та IT-індустрії виступає Міністерство цифрової трансформації в Україні, яке було створено у 2019 році шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного врядування.[141] У 2020 році була також створена Міжгалузева рада з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, яка займається дослідженням проблемних питань реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації.[142]

Але насправді державних органів, які опікуються питаннями, пов'язаними з ЄЦР, значно більше, оскільки запровадження цифрової економіки та створення цифрового суспільства так чи інакше переплітається з різними напрямками діяльності багатьох міністерств та відомств. Державний комітет телебачення та радіомовлення України відповідальний за аудіовізуальні послуги, е-торгівля – у відповідальності Міністерства економіки. Рада національної безпеки та оборони України несе відповідальність за кібербезпеку. Державна служба України з питань захисту персональних даних відповідає за захист персональних даних, Національна служба здоров'я України несе відповідальність за впровадження системи е-здоров'я, Міністерство цифрової трансформації та Державне агентство з питань електронного врядування – за е-уряд, Міністерство цифрової трансформації – за 5G, Міністерство інфра-

138 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_EN.html

139 https://www.kmu.gov.ua/news/mincifra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integraciyi-do-yedinogo-cifrovogo-rinku-yes

140 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text

141 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n24

142 http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP200595.html

структури – за е-транспорт. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), займається державним регулюванням сфери зв'язку та інформатизації. Регулювання спеціального зв'язку та захисту державних інформаційних та телекомунікаційних систем і ресурсів здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації.

Також особлива увага з боку України приділена кібербезпеці. 4 березня 2021 року Національний координаційний центр кібербезпеки Ради національної безпеки та оборони України схвалив проєкт Стратегії кібербезпеки України на 2021 - 2025 роки, у якому деякі положення були запозичені зі схожої стратегії, розробленої ЄС. Основною метою Стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства, держави.[143] І хоча Україна не повністю ратифікувала Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність, зокрема не надала згоду на застосування розділу Конвенції щодо цифрових доказів, у 2020 році Департамент кіберполіції України представив механізм зі збору цифрових доказів, який був підтриманий представниками Ради Європи.[144]

Аналіз ринку

Найбільш важливими і розвинутими сферами ЄЦР є телекомунікаційні послуги, е-торгівля та ІТ.

Частка телекомунікаційних послуг у структурі ВВП України у 2020 році складала 1,75%. У структурі доходів від надання телекомунікаційних послуг найбільшу частку у 2020 році складали рухомий (мобільний) зв'язок – 63,7% та фіксований доступ до мережі Інтернет – 18,8%.[145] В Україні функціонує 14 компаній, які надають мобільні телекомунікаційні послуги, та 6 ліцензованих операторів зв'язку: Vodafone, Київстар, Telesystems of Ukraine, Інтертелеком, lifecell, TriMob (належить «Укртелекому»).

За даними компанії EVO, ринок електронної комерції в Україні у 2020 році становив 107 млрд грн, що в структурі ВВП складає 2,55% і на 41% більше ніж у 2019 році, а кількість онлайн-оплат зросла на 50%. Таке стрімке зростання зумовлено пандемією COVID-19. Очікується, що у 2021 році ринок електронної комерції становитиме 137 млрд грн, що на 28% більше 2020 року.[146] Популярністю користуються міжнародні та українські е-майданчики (e-Bay, Taobao, Amazon, Розетка тощо).

У 2020 році сектор ІТ сформував 3,2% ВВП країни, а експорт становив 5,03 млрд доларів США, що на 20,4% більше ніж у 2019 році. У цілому на експорт комп'ютерних послуг у 2020 році припадало 8,3% загального експорту України. У ІТ-сфері сьогодні працює близько 183 тис. осіб.[147] Основними замовниками комп'ютерних та інформаційних послуг в ІТ-компаніях України є традиційно США та країни ЄС.[148]

143 https://www.rnbo.gov.ua/ua/Diialnist/4838.html

144 https://open4business.com.ua/council-of-europe-ready-to-cooperate-with-ukraine-for-implementation-of-budapest-convention-on-cybercrime/

145 https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/9626/Zvit_NKRZI_za_2020.pdf

146 https://ain.ua/2020/12/25/pidsumky-2020-evo/

147 https://thepage.ua/news/skolko-zarabotal-it-sektor-v-2020-godu

148 https://eba.com.ua/industriya-narostyla-eksport-poslug-na-17-5/

В Індексі ООН із розвитку електронного врядування EGDI 2020 Україна посіла 69-те місце зі 193-х країн, піднявшись на 13 сходинок порівняно з рейтингом у 2018 році.[149] В Індексі мережевої готовності за 2020 рік Україна опинилася на 64-му місці зі 121-ї країни світу, покращившиза рік свій рейтинг на 3 позиції.[150] Індекс цифрової конкурентоспроможності 2020 рік – 58-ме місце зі 63-х країн, що на дві сходинки вище, ніж 2019 року.[151]

У ЄС додана вартість від телекомунікацій становила 136,9 млрд євро (2019). Найбільші оператори – Telenor, Deutsche Telekom AG, Telefonica, TIM, Orange, Vodafone.[152] Німеччина (5,7 млрд дол. США), Франція (4,3 млрд дол. США), Італія (2,8 млрд дол. США) – країни ЄС, які отримують найбільше прибутків від телекомунікацій.[153]

У 2020 році ринок електронної торгівлі в ЄС становив 717 млрд євро, що на 15,5% більше ніж у 2019 році, із них 70% покупок становили роздрібні. Найбільше онлайн-покупок здійснюють у Німеччині (15,1%), Франції (10%), Швеції (9,7%). Популярністю користуються американські та європейські е-майданчики (Amazon, Staples, Apple, Otto, Tesco, Groupe Casin, Shop Direct Group, Home Retail Group, Zalando, John Lewis тощо).[154]

У сфері ІКТ у ЄС працює близько 8 млн осіб (найбільше в Німеччині та Франції), що становило 3,9% усіх зайнятих у ЄС.[155] Додана вартість ІКТ сектору в ЄС становила 479 млрд євро у 2018 році або 3,7% від ВВП.[156]

За умови інтеграції України до ЄЦР українські компанії зможуть вільно надавати послуги на території ЄС так само, як і європейські компанії на території України. Крім того, українські підприємства отримають спрощені експортні та імпортні процедури з ЄС та спільний розвиток інфраструктури цифрової торгівлі.[157]

Динаміка імплементації

Наразі Україна веде діалог із ЄС щодо підготовки Угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС, яке забезпечить фізичним та юридичним особам сторін взаємне визнання їхніх засобів електронної ідентифікації. 20 січня 2021 року Україна та ЄС ухвалили робочий план у сфері електронних довірчих послуг, втілення якого планується протягом наступних двох ро-

149 https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center

150 https://networkreadinessindex.org/countries/ukraine/

151 https://www.imd.org/globalassets/wcc/docs/release-2020/digital/digital_2020.pdf

152 https://etno.eu/downloads/reports/etno%20state%20of%20digital%20communications%20report%202020.pdf

153 https://www.statista.com/statistics/460420/digital-media-revenue-european-countries-digital-market-outlook/

154 https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe/#:~:text=The%20ecommerce%20market%20in%20Europe,-Data%20from%202014&text=Ecommerce%20sales%20in%20Europe%20grew,total%20European%20online%20retail%20turnover.

155 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_specialists_in_employment#:~:text=The%20number%20of%20ICT%20specialists,6.9%20%25)%20for%20total%20employment.&text=In%202019%2C%2082.1%20%25%20of%20men,EU%20against%2017.9%20%25%20of%20women.

156 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_sector_-_value_added,_employment_and_R%26D#The_size_of_the_ICT_sector_as_measured_by_value_added

157 https://thedigital.gov.ua/news/ekonomichni-perevagi-vid-integratsii-v-ediniy-tsifroviy-rinok-es-nazvani-realni-tsifri?fbclid=IwAR1qWy5YyftzjWPe2I5C9CunOqpxyihAA0NBOf5y1j8B5ePONTXIak3_nPA

ків.[158] У результаті підписання цієї Угоди українці зможуть здійснювати транскордонні транзакції з використанням кваліфікованого електронного підпису (КЕП) з власного комп'ютера чи смартфона.[159]

Наближення України до ЄЦР передбачає забезпечення доступу до швидкісного інтернету. У серпні 2020 року відбулося обговорення, за результатами якого документ було відправлено на доопрацювання.[160]

Станом на 2020 рік Україна виконала 65% взятих на себе зобов'язань, які стосуються цифрового ринку. Так, було створено систему контролю за дотриманням законодавства у сфері електронних довірчих послуг та умов для їх функціонування та розвитку. Законодавчо було врегульовано правовідносини у сфері надання інформаційних послуг відповідно до права ЄС. Було визначено ринки товарів і послуг у секторі електронних комунікацій, які підпадають під процедури ex-ante регулювання,[161] та їх аналіз на предмет існування значного ринкового впливу. Також була створена процедура загальної авторизації та визначені обмеження видачі індивідуальних ліцензій, прийнято положення про перенесення абонентського номера. Прийнято міжнародні та європейські стандарти роботи з електронними довірчими послугами.[162]

Проте Україна так і не створила механізмів протидії застосуванню незаконних пристроїв несанкційованого доступу до послуг. Не було прийнято єдиного номера Європейського екстреного виклику 112. Крім того, не були врегульовані права та обов'язки користувачів і надавачів універсальних телекомунікаційних послуг відповідно до права ЄС та технологічної сумісності (інтероперабельності) електронних підписів, у тому числі транскордонних.

Також в Україні цілий ряд компонентів ЄЦР потребує вдосконалення, серед яких електронна ідентифікація, платіжні системи, електронні платежі та розрахунки, захист прав інтелектуальної власності в інтернеті, кібербезпека, захист персональних даних, електронна комерція.

Улітку 2020 року, за результатами роботи експертної місії ЄС, було оприлюднено звіт «Оцінка на місці зобов'язань щодо телекомунікаційних послуг у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», у результаті якого було оновлено «дорожню карту». Це стало підґрунтям для розвитку правового регулювання в цифровій сфері.[163]

12 січня 2021 року Президент України підписав закон №3014 «Про електронні комуні-

158 https://www.kmu.gov.ua/news/lyudmila-rabchinska-ukrayina-ta-yes-spivpracyuvatimut-zadlya-vzayemnogo-viznannya-elektronnih-dovirchih-poslug

159 https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/ukrayina-ta-yes-spivpracyuvatymut-zadlya-vzayemnogo-vyznannya-elektronnyh-dovirchyh-poslug

160 https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-provedennya-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proyektu-nacionalnoyi-strategiyi-rozvitku-shirokosmugovogo-dostupu-do-internetu?fbclid=IwAR3dqZxg2X6oVbCqRK-nenLCTQ5ZawsAUn-MC-GWofPQxb0InFgCbJEuxg4

161 Ex-ante регулювання – це принцип попереднього регулювання, що передбачає оцінку майбутнього розвитку ринку з урахуванням його стану на час здійснення аналізу (Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Рішення «Про схвалення проекту Порядку аналізу ринків послуг пропуску трафіка та визначення операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою» від 18.08.2011 N 412).

162 https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/science-technology-and-innovations/2019-substream3-30

163 https://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30626.pdf

кації», який набирає чинності 1 січня 2022 року. З підписанням цього закону Україна приймає ряд європейських стандартів у сфері електронних комунікацій.[164]

У лютому 2021 року на нараді у Президента України була обговорена необхідність оновлення Угоди Україна - ЄС, зокрема і тих положень, які стосуються цифрового ринку.[165] Оновлення Додатка XVII, який стосується інтеграції України до Єдиного цифрового ринку, планується в грудні 2021 року.[166]

Рекомендації

Для уряду:

- провести переговори з ЄС із метою доповнення Угоди новими положеннями стосовно інтеграції України в Єдиний цифровий ринок ЄС та відповідними новими зобов'язаннями України щодо гармонізаці законодавства;
- імплементувати в українське законодавство директиви, що так і не були прийняті;[167]
- повністю імплементувати Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність;
- переглянути регуляторне середовище, яке стосується цифрової торгівлі;
- затвердити (рішенням Кабінету Міністрів) національний план розвитку широкосмугового зв'язку.

Для бізнесу:

- підготувати нову інфраструктуру й охопити широкосмуговим інтернетом більшу частину території України.

Для ЄС:

- доповнити Угоду новими положеннями, які допоможуть наблизити законодавство України до законодавства ЄС та сприятимуть вступу України до Єдиного цифрового ринку;
- підписати Угоду про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС.

164 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68059&pf35401=540076

165 https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayina-avtoritetnij-i-vidpovidalnij-chlen-mizhna-66621

166 https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/606/c9f/2be/606c9f2be56d1025204381.doc

167 Рамкова директива 2002/21/ЄС, Директива 2002/20/ЄС, Директива 2002/19/ЄС, Директива 2002/22/ЄС, Директива 1999/93/ЄС, Директива про аудіовізуальні медіа-послуги

6

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПОШТОВИХ ТА КУР'ЄРСЬКИХ ПОСЛУГ ЄС

Ірина Коссе[168]

Вигоди

Угода про асоціацію з ЄС передбачає інтеграцію сектору поштових та кур'єрських послуг у внутрішній ринок ЄС на основі законодавчого наближення. Відповідно до Додатка 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-кого 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.[169] На практиці це означає, що для поштового сектору скасовується ліцензування в цій сфері, крім ліцензування універсальних послуг.[170]

Це створює нові можливості для розвитку цього сектору, значення якого в сучасному світі постійно зростає як завдяки розвитку онлайн-продажів, так і через заходи соціального дистанціювання, пов'язані з пандемією COVID-19.

Зміст зобов'язань

Відповідно до Угоди Україна повинна впровадити у своє законодавство положення Директиви 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг.[171] 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

168 Анастасія Кропова допомогла з оновленням розділу

169 Ст. 4 Додатка XVII.

170 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.

171 Зі змінами, внесеними Директивами №2002/6/ЄС та №2008/6/ЄС

для УППЗ; стандартів якості для УППЗ та впровадження системи дотримання зазначених стандартів; гармонізації технічних стандартів; незалежність 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.[172] Така послуга має бути доступна в усіх 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, із якого буде фінансувати універсальні послуги.

Інституційна рамка

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку забезпечується Міністерством інфраструктури. Органом державного регулювання у сфері 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 із Міністерством економіки.

Поштові послуги в Україні надаються відповідно до національного законодавства (Закон «Про поштовий зв'язок» та Правила надання послуг поштового зв'язку[173]), із урахуванням положень актів Всесвітнього поштового союзу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою.

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. Поштові послуги спеціального призначення здійснюють Державна фельд'єгерська служба та Державне підприємство спеціального зв'язку, яке також надає міжнародні послуги поштового зв'язку «EMS».

Аналіз ринку

Ринок поштових послуг має важливе значення для України, яка з урахуванням вигідного географічного розташування може отримати перспективний ринок транзитера поштових відправлень для країн Європейського Союзу.

Обсяг послуг поштової та кур'єрської діяльності в Україні у 2019 році становив 6,6 млрд

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

173 постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270

грн або 0,2% ВВП, що на 8% більше ніж попереднього року. Із них міжнародні відправлення становили 2,6 млрд грн.[174] У 2019 році в секторі «Складське господарство, поштова та кур'єрська діяльність» офіційно працювало 372,2 тис. осіб.[175]

Станом на квітень 2021 року в Україні було зареєстровано 123 оператори поштового зв'язку, що на 21% більше ніж рік тому.[176] «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, посилаючись на експертні оцінки.[177] У сукупності вони мають близько 15-ти тисяч відділень по всій країні.

Найбільшим поштовим оператором України є «Укрпошта». Іншими великими поштовими та кур'єрськими операторами є «Нова пошта», «Meest Express», «Delivery» та «Justin».[178]

Україна, як і кожна країна світу, яка входить до Всесвітнього поштового союзу, має свого визначеного надавача універсальних послуг поштового зв'язку загального користування та встановленого рівня якості, який надає відповідні послуги всім користувачам на всій території України за тарифами, що регулюються державою.[179] В Україні універсальні поштові послуги надаються «Укрпоштою», яка налічує понад 11 тисяч відділень і забезпечує покриття 100% населених пунктів України.[180] У 2020 році «Укрпошта» посіла 30-те місце (зі 170-ти країн світу) в рейтингу Всесвітнього поштового союзу за індексом поштового розвитку, піднявшись на 7 позицій порівняно з 2019 роком.[181]

У рамках спільного проєкту з Європейським інвестиційним банком «Логістична мережа (Модернізація та цифровізація Укрпошти)» компанія отримала кредит у розмірі 30 млн євро для модернізації логістичної мережі, яка передбачає будівництво трьох нових сортувальних центрів та 20-ти депо відповідної ІТ-інфраструктури. Угода була підписана 6 жовтня 2020 року.[182]

Послуги експресдоставки переважно надаються «Новою поштою», мережа якої нараховує 6 тисяч відділень по всій країні та здійснила доставку 212-ти млн од. відправлень у 2019 році, що на 22% більше ніж у 2018 році.[183]

Протягом останніх років помітно постійне зниження обсягів письмової кореспонденції на ринку та збільшення обсягів електронної торгівлі, фінансових послуг та міжнародної логістики. Ринок міжнародних поштових та експрес-відправлень у 2018 році становив 1 млрд євро або 42 млн відправлень. В основному, це замовлення товарів українцями з китайських, американських та європейських інтернет-магазинів.

174 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2019/zv/dnp/dnp_u/dnp0419_u.htm

175 https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2020/zb/10/zb_trans_19.pdf

176 Єдиний державний реєстр операторів поштового зв'язку https://nkrzi.gov.ua/images/upload/430/3973/Poshtovyi_reiestr_13.04.2021.xls

177 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2018-%D1%80

178 https://inventure.com.ua/analytics/investments/rynok-kurerskih-posylok-v-ukraine

179 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text

180 https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/9626/Zvit_NKRZI_za_2020.pdf

181 https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/2020-Postal-Development-Report.pdf

182 https://mtu.gov.ua/news/32264.html?PrintVersion

183 https://ua.interfax.com.ua/news/economic/637224.html

У 2018 році на ринку міжнародних посилок працювало 28 підприємств: 20 експресперевізників та 8 поштових операторів. На цьому ринку у 2018 році обсяг «Укрпошти» становив 75%, ТОВ «СП Росан» (компанія з групи «Meest») – 9%, «Нова Пошта Інтернешнл» – 7%.[184]

У квітні 2019 року Міністерство інфраструктури та НКРЗІ прийняли рішення визначити «Укрпошту» оператором поштового зв'язку з пересилання відправлень «EMS» («Express Mail Service» – міжнародний сервіс експресдоставки поштових відправлень). Це рішення дозволило покращити позиції України у світовому рейтингу якості надання послуги доставки EMS, де Україна піднялася на 53 сходинки і займає сьогодні 92-ге місце із 198-ми поштових адміністрацій країн світу.[185]

У ЄС налічується 26 підприємств (дані щодо Великої Британії та Німеччини відсутні), які визначені надавачами універсальних поштових послуг, та 17 885 інших компаній, які надають поштові послуги (у 2019 році).[186] За даними Європарламенту, у 2018 році ринок поштових послуг ЄС працевлаштовував 1,7 млн осіб. Поштовий ринок ЄС, включаючи послуги експресдоставки, становить 79 млрд євро або 0,57% сукупного ВВП.[187] Значну частину цього ринку (42%) складає доставка листів. Найбільшими компаніями є Deutsche Post (Німеччина), Royal Mail (Велика Британія), La Poste (Франція), DHL (Німеччина), PostNL (Нідерланди), An Post (Ірландія).[188]

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. У 2017 році «Нова пошта» уклала угоду з DPDgroup про доставку посилок в Європу.[189] «Укрпошта» уклала угоду між поштовими службами України та Литви з обміну міжнародними згрупованими поштовими відправленнями «Консигнація», яка спрощує доступ представників іноземного бізнесу до українського ринку, а споживачі мають додаткову можливість отримання продукції з-за кордону. Такі ж угоди укладено з поштовими операторами Словаччини, Німеччини та Чехії.[190]

У 2021 році «Укрпошта» також розширила перелік послуг, які можна отримати за допомогою цифрового додатка «Дія»: поштові перекази, внутрішні відправлення з післяоплатою на суму від 5 000 грн та міжнародні посилки.[191]

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.

184 https://apitu.files.wordpress.com/2019/05/analytical-paper-d09fd0bed188d182d0bed0b2d0b8d0b9-d196d0bcd0bfd0bed180d182_final.pdf

185 https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/9626/Zvit_NKRZI_za_2020.pdf

186 https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/view/POST_CUBE1_X$NUM701/default/table?category=GROW_CURRENT

187 https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/629201/IPOL_STU(2019)629201_EN.pdf

188 https://www.statista.com/topics/6894/postal-services-in-europe/

189 https://novaposhta.ua/ru/news/rubric/2/id/4266

190 https://ukrposhta.ua/ru/ukrposhta-rozshiryuye-spivpracyu-z-poshtoyu-litvi/

191 https://itc.ua/news/ukrposhta-rozshirila-perelik-poslug-yaki-mozhna-otrimati-za-dopomogoyu-zastosunku-diya-vid-minczifri/

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 проєкт нового закону про поштові послуги, який би запровадив Директиву 97/67/ЄС. Черговий етап обговорень проєкту закону «Про поштовий зв'язок» розпочався в кінці 2018 року, коли Мінінфраструктури розмістило на своєму сайті заклик: «Зрозуміло, такі нововведення деяким операторам поштового зв'язку не до вподоби, і ми визнаємо за кожним право на вільне викладення своєї позиції до проєкту Закону, навіть якщо така позиція не відображає суті проєкту Закону».[192]

Основні зміни, які вносив законопроєкт, – 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 законопроєкт визначає, які послуги належать до універсальних. Новим законом до універсальних послуг віднесені поштові відправлення вагою до 2 кг, посилки вагою до 10 кг, секограми[193] вагою до 7 кг, а також реєстровані та з оголошеною цінністю поштові відправлення.[194]

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 урегулювати відповідальність поштових операторів за невиконання чи неналежне виконання своїх обов'язків. За словами Володимира Довганя, ексзаступника міністра інфраструктури з європейської інтеграції, «наразі оператори не несуть відповідальності за якість наданих послуг та дотримання законодавства».[195]

Проте законопроєкт наштовхнувся на критику 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 керівних 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.

Законопроєкт пройшов кілька кіл обговорень із гравцями ринку, пропозиції поштових операторів були значною мірою враховані. 12 листопада 2020 року законопроєкт був наданий для ознайомлення і наразі опрацьовується в комітеті[196], оскільки проєкт закону досі не повною мірою враховує вимоги Директиви 97/67/ЄС і потребує подальшого врегулювання.[197] Отже, Україна досі не внесла зміни до Закону України «Про поштовий зв'язок», як того вимагає Угода про асоціацію.

192 https://mtu.gov.ua/news/30336.html

193 Друковані видання для сліпих

194 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

195 https://biz.nv.ua/ukr/experts/navishcho-potribno-reformuvati-poshtovij-zvjazok-2504256.html

196 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70391

197 https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/pubFile/422097

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;
- сповістити Комітет асоціації з питань торгівлі про впровадження норм права ЄС із поштових послуг.

Для ЄС:

- оцінити впровадження Україною норм права ЄС із поштових послуг;
- на Комітеті асоціації з питань торгівлі розглянути питання надання взаємного «режиму внутрішнього ринку» для поштових послуг.

7

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (УА) не передбачає розширення взаємного доступу до ринку автотранспортних послуг, зокрема і вантажних. У Главі 7 Розділу V УА (ст. 367-370 УА) передбачено розвиток галузевого співробітництва у сфері транспорту. Його мета – наближення транспортного сектору України до стандартів ЄС та усунення бар'єрів для руху вантажів та пасажирів між Україною та ЄС. У рамках галузевого співробітництва Україна зобов'язалась впровадити основні вимоги транспортного законодавства ЄС, зокрема щодо автоперевезень.

Водночас Стаття 136 УА передбачає можливість укладання спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту, що врегулює міжнародні автоперевезення на рівні ЄС і потенційно замінить щорічні переговори щодо квот дозволів на перевезення з країнами-членами ЄС.

Проте можлива лібералізація автоперевезень між Україною та ЄС імовірно спровокує спротив з боку перевізників ЄС. Ринок автоперевезень у ЄС був одним з останніх, на якому було сформовано єдиний ринок між країнами ЄС. На ринку мають місце тертя між перевізниками з ЄС-15 та перевізниками з нових членів ЄС, що збільшили свою ринкову частку після лібералізації автоперевезень. Тому спеціальна угода не обов'язково буде всеохоплюючою і може вирішити лише частину питань щодо ринку автоперевезень, наприклад, щодо транзиту. Відповідно до УА двосторонні угоди продовжують діяти в частині, не врегульованій спеціальною угодою. Ст. 136 УА також зобов'язує сторони УА (Україну, ЄС та країни-члени ЄС) не погіршувати взаємні умови доступу до ринку автоперевезень, що існували на час набуття чинності УА.

На сьогодні міжнародні автоперевезення між Україною та ЄС регулюються низкою двосторонніх та багатосторонніх угод між Україною та країнами ЄС. Україна уклала угоди про автоперевезення зі всіма країнами ЄС, окрім острівних Мальти та Ірландії.[198] Двосторонні угоди,[199] як правило, передбачають, що Україна та інша сторона

198 Однак така угода укладена з Кіпром.

199 Україна та майже всі країни ЄС є учасниками багатосторонньої угоди в рамках Європейського комітету міністрів транспорту (ЄКМТ/зараз Міжнародний транспортний форум), що дозволяє перевезення між всіма учасниками за певними винятками. Проте більшість пере-

угоди щороку погоджують квоти на обсяг перевезень. Такі квоти обмежують обсяг перевезень,[200] який перевізники одної сторони угоди можуть здійснювати на території іншої сторони.

Зміст зобов'язань

Умовою розширення доступу до ринку автоперевезень ЄС у разі укладання відповідної спеціальної угоди між Україною та ЄС, імовірно, стане наближення галузевого законодавства України до норм та правил ЄС. Рівень такого наближення буде визначено в спеціальній угоді, але за базу, скоріш за все, будуть узяті чинні зобов'язання в рамках галузевого співробітництва, визначені в Додатку XXXII до УА. Зокрема, у сфері автотранспорту Україна зобов'язалась виконувати правила щодо безпеки перевезень (у тому числі щодо обмежувачів швидкості, максимальної ваги та технічних оглядів автотранспорту), підготовки водіїв та оцінки їх кваліфікації, про допуск до роботи та робочий час водіїв, встановлення тахографів.

Регулювання роботи автотранспорту в Україні та ЄС є досить близьким, оскільки Україна та ЄС (та/або країни ЄС) є сторонами ряду угод у сфері автотранспорту[201] і впровадили їхні вимоги в національне законодавство. Також переважна більшість правил ЄС та країн-членів ЄС у сфері автотранспорту, зокрема щодо соціальних гарантій для водіїв, застосовується до всіх перевізників, що працюють на території ЄС, як місцевих, так і тих, що базуються в третіх країнах. Тому українські перевізники, що працюють на території ЄС, уже виконують вимоги як українського законодавства, так і законодавства ЄС (під час перебування вантажівок у країнах ЄС). Утім, у законодавстві України та ЄС є ряд відмінностей, які, скоріш за все, потрібно буде усунути до лібералізації автоперевезень між Україною та ЄС.

Інституційна рамка

Робота автомобільного транспорту в Україні регулюється профільним Законом України про автомобільний транспорт.[202] Стаття 6 Закону визначає розподіл повноважень між органами державної влади у сфері автотранспорту. Міністерство інфраструктури[203] визначає пріоритетні напрямки розвитку автотранспорту, формує засади державної політики в цій сфері і приймає обов'язкові до виконання регуляторні

везень відбувається в рамках двосторонніх угод через обмежений обсяг квоти дозволів ЄКМТ для України: у 2021 році 3944 вантажівки українських перевізників можуть працювати в країнах ЄС у рамках системи ЄКМТ.

200 Як правило, у двосторонніх угодах обмежується кількість поїздок перевізників однієї країни через територію іншої. Наприклад, Україна і Польща на вимогу польської сторони встановили на 2021 рік квоту в 160 тисяч дозволів на вантажні автоперевезення. Кожен дозвіл дає право на один рейс вантажних автоперевізників одної країни через територію іншої країни в прямому і зворотному напрямі, з яких 60 тисяч дозволяють поїздки лише з метою транзиту.

201 Зокрема Женевська угода 1958 року про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів (зі змінами 1995 року) https://zakon.rada.gov.ua/go/995_343, Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ), https://zakon.rada.gov.ua/go/994_217, Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) https://zakon.rada.gov.ua/go/994_016

202 Закон №2344-III від 5 квітняя 2001 року https://zakon.rada.gov.ua/go/2344-14 ю

203 Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері автомобільного транспорту

акти. Більшість функцій державного контролю щодо автотранспорту покладено на державну службу з питань безпеки на транспорті (Укртрансбезпеку).[204]

Укртрансбезпека, серед інших функцій, контролює виконання перевізниками законів України та регуляторних вимог, проводить габаритно-ваговий контроль на дорогах та є органом ліцензування вантажних автоперевезень небезпечних вантажів та міжнародних автоперевезень (перевезення звичайних вантажів усередині країни не потребує ліцензії) та видає інші дозвільні документи. Також Укртрансбезпека проводить технічне розслідування аварій та катастроф на автомобільному транспорті, веде їх облік та аналіз причин катастроф, розробляє пропозиції із запобігання ДТП. Укртранспбезпека в міжнародних автоперевезеннях на території України контролює дотримання законодавства України та міжнародних угод. Зокрема, Укртрансбезпека може проводити контроль технічного, санітарного та екологічного стану транспортних засобів, перевіряти документи на вантаж та дотримання вимог щодо робочого часу водіїв. Схожі повноваження в пунктах пропуску через державний кордон має Державна митна служба.

Державну політику щодо автоперевезень визначає Кабінет Міністрів. У 2018 році уряд затвердив Національну транспортну стратегію України до 2030 року.[205] Серед інших завдань стратегія передбачає часткову переорієнтацію вантажних перевезень від автомобільних до залізничних та водних, посилення вагового контролю за автоперевезеннями, запровадження нового підходу до ліцензування автоперевезень на основі правил ЄС (зокрема запровадження вимог щодо ділової репутації, фінансової спроможності, професійної компетентності персоналу). Також планується надалі розвивати дорожню мережу, збільшувати частку доріг із твердим покриттям.

План заходів[206] із впровадження Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року[207] передбачає виконання більшості зобов'язань УА у сфері автотранспорту у 2021 та 2022 році. Виконання цих планів залежатиме від наявності голосів на підтримку потрібних змін у профільні закони про автомобільний транспорт та про дорожній рух.

Аналіз ринку

Галузь транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської діяльності у 2019 році[208] сформувала 246 млрд грн доданої вартості або 7,7% від загального обсягу в економіці України. Вантажні автоперевезення складають близько 14% доданої вартості за факторними витратами в галузі транспорту та складського господарства.

Транспорт відіграє ключову роль у функціонуванні виробничих ланцюжків, внутрішній та зовнішній торгівлі. На автомобільні вантажні перевезення у 2019 році припадало 78% вантажів (у тоннах), перевезених транспортом (окрім трубопроводного),

204 Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті

205 Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р

206 https://zakon.rada.gov.ua/go/321-2021-р

207 https://zakon.rada.gov.ua/go/430-2018-р

208 На показники транспорту у 2020 році суттєво вплинула епідемія COVID-19, а деякі показники за 2020 рік ще не опубліковані або є попередніми. Тому в цьому розділі використовуються показники 2019 року.

та 26% обсягу перевезень (у т*км). Така різниця пояснюється тим, що автомобільний транспорт є основним перевізником «останнього кілометра» і, відповідно, вантажі автотранспортом в середньому перевозились на значно менші відстані, ніж іншими видами транспорту. Утім, автомобільний транспорт відіграє важливу роль і в міжнародній торгівлі.

За даними Євростату, автоперевізники забезпечили перевезення вантажів на суму 26,5 млрд євро в торгівлі між Україною та ЄС або трохи менше 60% від загального товарообігу у 2019 році. Така висока частка була досягнута через те, що автотранспортом перевозились значно дорожчі товари (у розрахунку на одиницю ваги) ніж морем чи залізницею. У торгівлі між Україною та ЄС автоперевізники (як України, так і інших країн) перевезли 12,2 млн т товарів або 15% від загального обсягу у 2019 році. Для порівняння, морем було перевезено 35,6 млн т, а залізницею 24,9 млн т товарів.

Обсяги міжнародних автоперевезень вантажів стримувались меншими ніж попит з боку українських перевізників квотами на перевезення, встановленими окремими країнами ЄС, насамперед, Польщею. Кількість дозволених поїздок українських автоперевізників через територію Польщі зменшилась з 200 тисяч у 2017 - 2018 роках до 160 тисяч[209] у 2019 - 2021 роках. Водночас, попит на вантажні автоперевезення між Україною та ЄС зростав. Як наслідок, у 2021 році діють обмеження на кількість перевезень на місяць однією вантажівкою до/через територію Польщі, Нідерландів, Іспанії, Франції, Угорщини, Австрії, Данії, Італії, Румунії, Фінляндії.

При цьому, двосторонні угоди про вантажні автоперевезення з країнами ЄС, як правило, не встановлюють жодних вимог щодо структури власності перевізників. Тобто, вихід на ринок вантажних автоперевезень ЄС або України через заснування дочірних підприємств може відбуватись без обмежень. Наприклад, український перевізник може зареєструвати автоперевізника в Польщі, і за умови виконання ліцензійних умов і сплати податків та зборів у Польщі такий перевізник зможе проводити перевезення в ЄС за ліцензією Співтовариства (community license) та в третіх країнах, зокрема в Україні, за квотою Польщі. Аналогічно, ліцензію на автоперевезення може отримати будь-яка українська фізична або юридична особа, незалежно від структури власності (окрім тих, що контролюються РФ), а внутрішні автоперевезення вантажів, окрім небезпечних, поки що можуть проводитись без ліцензії.

Ринок автоперевезень ЄС був одним із останніх, який було лібералізовано. Лібералізація відбувалась у кінці 1980-х років та в 1990-х роках.[210] До цього часу діють обмеження на «каботаж», тобто на перевезення всередині одного члена ЄС перевізниками з іншої країни ЄС. До цього автоперевезення між країнами ЄС відбувались на основі двосторонніх угод, аналогічних до тих, що зараз діють між Україною та країнами ЄС. Після розширення ЄС на Схід перевізники з нових країн-членів ЄС отримали доступ до ринку ЄС і почали активно ним користуватись.

Найбільше від доступу до ринку ЄС виграли польські перевізники. У 2015 році польські перевізники зайняли 30% ринку каботажу та 29% перехресної торгівлі (між-

209 Початковий обсяг. Україна і Польща також періодично домовлялись про невеликі обсяги додаткових дозволів на перевезення. Також перевезення через територію Польщі були можливі за багатосторонніми дозволами ЄКМТ

210 https://www.oecd.org/environment/envtrade/2387068.pdf

народних перевезень перевізниками третіх країн) у ЄС.[211] Це викликало скарги на нерівні умови конкуренції від деяких перевізників, що втратили ринкову частку. У 2020 році було оновлено регулювання автотранспортного сектору в ЄС, що, на думку представників нових членів ЄС, спрямовано на зменшення їхньої ринкової частки.[212]

Динаміка імплементації

Після набуття чинності УА плани з впровадження законодавства ЄС передбачали і виконання зобов'язань у сфері автотранспорту, проте прогрес у їх виконанні був обмеженим.

Як зазначалось вище, на час набуття чинності УА значна частина законодавства ЄС щодо автотранспорту була впроваджена в Україні в рамках чинних міжнародних зобов'язань. Проте залишаються суттєві відмінності у сфері безпеки транспорту, підготовки водіїв та інших.

Деякі положення законодавства ЄС можуть бути впроваджені підзаконними актами. У березні 2021 року набув чинності Порядок підтвердження професійної компетентності водіїв транспортних засобів для надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів,[213] що враховує положення відповідної директиви ЄС (2003/59/ЄС про підтвердження компетентності водія).

Водночас запровадження норм і правил ЄС у багатьох випадках вимагає змін до законів України. Відповідно, уряд та народні депутати з ініціативи Міністерства інфраструктури кілька разів вносили законопроєкти, спрямовані на виконання решти зобов'язань України у сфері транспорту. Проте всі такі законопроєкти до цього часу[214] не були підтримані Верховною Радою. Зараз на розгляді Верховної Ради перебуває урядовий законопроєкт 4560 щодо регулювання доступу до ринку автомобільних перевезень відповідно до правил ЄС та законопроєкт 1193-1 щодо впровадження правил ЄС щодо перевезення небезпечних вантажів. У лютому 2021 року законопроєкт 1193-1 було направлено на повторне перше читання.

У квітні 2021 року Міністерство інфраструктури вп'яте оприлюднило для громадського обговорення допрацьовану версію проєкту[215] Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері безпеки експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію. Попередні чотири версії були відхилені Державною регуляторною службою у 2018 - 2021 роках. Проєкт передбачає внесення змін до порядку технічного огляду автотранспорту, зокрема відновлення обов'язкового технічного огляду приватних автомобілів, та встановлює механізм відповідальності за порушення вимог щодо встановлення тахографів та обмежува-

211 https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/mobility-package-overview-of-the-eu-road-transport-market-in-2015.pdf

212 https://warsawinstitute.org/mobility-package-future-european-transport/

213 https://zakon.rada.gov.ua/go/z0198-21

214 Верховна рада VIII скликання у 2015 - 2019 роках, серед інших, не прийняла законопроєкти 3713, 4374, 4644, 4683, 7386,7387. Законопроєкти 3713, 4374 (щодо перевезення небезпечних вантажів) були внесені урядом Яценюка у 2015 - 2016 роках і, на думку уряду, виконували більшість зобов'язань перед ЄС у сфері транспорту. Вони були відкликані після зміни уряду, аналогічні за змістом законопроєкти 4644 та 4683 були внесені повторно урядом Гройсмана, а допрацьовані версії 7386,7387 - групою народних депутатів. Чергова версія законопроєкту про перевезення небезпечних вантажів перебуває на розгляді Верховної Ради чинного скликання.

215 https://mtu.gov.ua/news/32726.html

чів швидкості. Посилення контролю за роботою автотранспорту не користується широкою популярністю, що ускладнює прийняття відповідних норм Верховною Радою чи навіть узгодження відповідного законопроєкту виконавчою гілкою влади.

Рекомендації

Україні має виконати зобов'язання щодо автотранспорту в рамках УА, насамперед, для підвищення рівня безпеки на українських дорогах, оскільки автоперевізники вже переважно вже виконують ці правила при роботі на території ЄС. Це також може спростити зусилля уряду щодо початку переговорів про спеціальну угоду щодо автоперевезень між Україною та ЄС.

Поточні квоти на кількість поїздок між Україною та країнами ЄС менші ніж на дату набуття чинності УА, що не відповідає зобов'язанням з боку країн ЄС про непогіршення умов автоперевезень.[216] Питання дотримання УА варто ставити у двосторонніх відносинах та під час галузевого діалогу з ЄС.

Для досягнення прогресу щодо лібералізації автоперевезень із ЄС зацікавленим сторонам (українським перевізникам, уряду, експортерам) варто заручитись підтримкою інших сторін, зацікавлених у розширенні торгівлі між Україною та ЄС, таких як експортери продукції ЄС до України та покупці української продукції у ЄС. Також підтримати лібералізацію автоперевезень можуть представники тих країн, на які негативно впливають обмеження на транзитні поїздки країн-сусідів України.

216 Мова йде про щонайменше поршуення духу, якщо не букви такого зобов'язання. Формально можна стверджувати, що умови міжнародних автоперевезень лишаються незмінними, тоді як зменшується лише квота дозволів, погоджена обома сторонами угоди.

8

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

Відповідно до Угоди про асоціацію Україна зобов'язалась лібералізувати ринок залізничних перевезень та привести своє законодавство у сфері залізничних перевезень у відповідність до європейського.

Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС принесе низку вигод. Зокрема, завдяки забезпеченню сумісності транспортних систем ЄС та України будуть усунуті адміністративні та технічні перешкоди, модернізлвані інфраструктура та обладнання, підвищенна безпечність перевезень, розвиватиметься регіональна транспортна мережа Східного партнерства, з'єднана з TEN-T.[217] Усе це, у свою чергу, стимулюватиме економічний розвиток.

Угодою про асоціацію після виконання Україною своїх зобов'язань передбачено укладання додаткової угоди у сфері залізничного транспорту, яка забезпечить взаємний доступ до ринку залізничних перевезень обох сторін.[218]

Іншим варіантом інтеграції України до європейського ринку залізничних перевезень було б розширення членства Договору про Європейське транспортне співтовариство (European Transport Community Treaty або TCT), який ЄС створив разом із шістьма країнами Західних Балкан (Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Північна Македонія, Чорногорія та Сербія) у 2017 - 2019 роках.[219] TCT ставить на меті поступову інтеграцію транспортних ринків Західних Балкан до європейського транспортного ринку через відповідні acquis у сфері технічних стандартів, сумісності, безпеки, управління дорожнім рухом, соціальної політики, державних закупівель та охорони навколишнього середовища.

217 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66737

218 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1070

219 www.transport-community.org

Зміст зобов'язань

Згідно з Угодою про асоціацію Україна повинна привести своє законодавство в галузі залізничного транспорту до норм ЄС, які стосуються доступу до ринку та інфраструктури (пропускна здатність залізниць, розподіл між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями, отримання ліцензій на діяльність залізничних підприємств), технічні умови та техніку безпеки (сертифікація працівників та транспорту, безпека залізниць).[220]

У Додатку XXXII Угоди про асоціацію передбачається імплементація Україною семи директив та чотирьох регламентів ЄС у сфері залізничного транспорту:

- Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року (розвиток залізниць);
- Директива Ради 95/18/ЄЕС від 19 червня 1995 року (ліцензування залізничних підприємств);
- Директива 2001/14/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2001 року (вимоги до пропускної здатності залізничної інфраструктури);
- Директива 2004/49/ ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року (безпека на залізницях);
- Директива 2007/59/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (сертифікація працівників та залізничної інфраструктури);
- Директива 2008/57/ЄС Європейського парламенту та Ради від 17 червня 2008 року (інтероперабельність залізничної інфраструктури);
- Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року (спільні правила про комбіновані вантажні перевезення);
- Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського парламенту та Ради від 22 вересня 2010 року (конкурентні вантажні перевезення);
- Регламент (ЄЕС) № 1192/69 Ради від 26 червня 1969 року (стандартизація фінансової звітності залізничних підприємств);
- Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (громадські пасажирські перевезення);
- Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (права та обов'язки пасажирів).[221]

За імплементацію Директиви 92/106/ЄЕС в Україні відповідальність несе Міністерство інфраструктури, за Директиву Ради 91/440/ЄЕС, Директиву Ради 95/18/ЄЕС, Директиву 2001/14/ЄС, Директиву 2004/49/ ЄС, Директиву 2008/57/ЄС, Регламент (ЄС) № 1370/2007, Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 – Акціонерне товариство «Українська залізниця».

220 https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Web_Dopovid_Transportna_2020.pdf

221 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Інституційна рамка

За розвиток залізничного транспорту в Україні відповідає Міністерство інфраструктури. Основною місією міністерства є формування та реалізація державної політики у сферах залізничного та інших видів транспорту в Україні.

Найбільшим підприємством у галузі є АТ «Укрзалізниця», яке знаходиться повністю у власності держави. «Укрзалізниця» займається централізованим управлінням на внутрішньому та міждержавному сполученнях та регулює господарську діяльність залізниць. До сфери компетенції «Укрзалізниці» входять Донецька, Львівська, Одеська, Південна, Південно-Західна, Придніпровська залізниці та підприємства, які забезпечують перевезення вантажів і пасажирів (усього 34 філії).

АТ «Укрзалізниця» є монополістом у сфері залізничних та пасажирських перевезень в Україні. Їй належать колії, залізничні станції, локомотиви та пасажирські вагони. Приватні компанії в Україні у сфері залізничних перевезень можуть тільки володіти вантажними вагонами та надавати послуги в галузі залізничних перевезень відповідно до угоди, укладеної з «Укрзалізницею».

У 2019 році було розроблено законопроєкт про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, проте він досі не прийнятий. Законопроєктом передбачається, що Комісія буде здійснювати державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту, формуватиме тарифи на послуги суб'єктів природних монополій, видаватиме ліцензії на право впровадження діяльності у сфері залізничного транспорту та перевірятиме виконання ліцензійних умов тощо.[222]

У 2018 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Національна транспортна стратегія України до 2030 року «Drive Ukraine 2030», яка визначає розвиток транспортної галузі на найближчі роки й, зокрема, передбачає поглиблення інтеграції з ЄС.[223] У 2021 році Уряд затвердив оновлений План заходів із реалізації Національної транспортної стратегії.[224] Зокрема, у сфері залізничного транспорту в рамках реалізації стратегії передбачається створення вільної конкуренції (рухомий склад та локомотиви як в державній, так і приватній власності), співпраця «Укрзалізниці» з Крюківським вагонобудівним заводом та «General Electric», «Bombardier», «Greenbrier», збільшення середньої швидкості поїздів, заміна колій на колію європейського стандарту на сполученнях Київ - Одеса, Київ - Львів, Київ - Харків та Київ - Дніпро.[225]

Аналіз ринку

Мережа залізничних шляхів в Україні (без урахування тимчасово окупованих територій) становить 19,8 тис. км, із них 47% шляхів електрифіковано. За обсягами вантажних перевезень Україна займає четверте місце в Євразії, поступаючись Китаю, Росії та Індії, але випереджаючи окремі країни ЄС.

Українські залізниці забезпечують роботу 40-ка міжнародних залізничних перехо-

222 https://mtu.gov.ua/news/31479.html

223 https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-nacionalnoyi-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku

224 https://mtu.gov.ua/news/32733.html

225 https://mtu.gov.ua/files/projects/str.html

дів, а також обслуговують 18 українських морських портів Чорноморсько-Азовського басейну. Крім того, територією України проходять три залізничні транспортні коридори – №3, №5 та №9. Українські порти Ізмаїл та Рені взаємодіють із пан'європейським коридором №7, який проходить Дунаєм.[226]

На залізничний транспорт припадає менше п'ятої частини усіх вантажних перевезень. У 2020 році залізничним транспортом в Україні було перевезено 305,4 млн тонн вантажу, що лише на 2% менше ніж у 2019 році. Переважну більшість перевезених вантажів становили залізні та марганцеві руди, будівельні матеріали, кам'яне вугілля, продукція сільського господарства. У 2020 році залізничним транспортом скористалося 106,9 млн пасажирів, що на 62% менше ніж у 2019 році.[227]

Інвентарний парк пасажирських вагонів становить 4,3 тис. одиниць, із них робочий парк – 3,1 тис. одиниць. Крім того, в Україні є 10 швидкісних електропоїздів "Hyundai", 2 швидкісні електропоїзди «Тарпан», 2 міжрегіональні поїзди локомотивної тяги. Парк вантажних вагонів складає 83,5 тис. одиниць, із яких 57,7 тис. одиниць – робочі. Але пропускна спроможність деяких дільниць та напрямків знаходиться в критичній ситуації.[228] Зношений рухомий склад «Укрзалізниці» частково компенсується придбанням вагонів приватними власниками, проте у 2018 - 2019 роках відчувалась нестача локомотивної тяги. У 2020 році через зменшення обсягу пасажирських перевезень, викликаного пандемією, тягова й інфраструктурна потужність «Укрзалізниці» була спрямована на вантажні перевезення, що дозволило тимчасово виправити ситуацію.[229]

Україною курсують десять контейнерних поїздів, які сполучають Україну або проходять Україною в напрямку міжнародних транспортних коридорів, до складу яких входять країни ЄС. Також Україною проходить один поїзд комбінованого транспорту «Вікінг», який сполучає країни Балтії з Болгарією, Румунією, Молдовою, Грузією та Азербайджаном.[230]

Держприкордонслужба та «Укрзалізниця» займаються облаштуванням залізничних пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС для покращення руху пасажирів та вантажів. Зокрема, у 2020 році повідомляли про плани оновлення 35-ти прикордонних інспекційних пунктів пропуску до 2022 року. [231]

У ЄС у 2019 році залізничним транспортом було перевезено близько 400 млн тонн вантажу. Із них національні вантажні перевезення залізничним транспортом становили 49% усіх перевезень, міжнародні – 40%, транзитні – 11%.[232]

У ЄС кількість пасажирів, які скористалися залізничним транспортом у 2019 році, становила 416 млн осіб. Найбільша кількість пасажирів у ЄС була перевезена в Німеччині, Франції, Великій Британії, Бельгії, Іспанії тощо.[233]

226 https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zaliznici.html

227 http://www.ukrstat.gov.ua/

228 https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zaliznici.html

229 https://www.railinsider.com.ua/40586/

230 https://www.uz.gov.ua/cargo_transportation/intermodal_transportation/container/

231 https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/z-2022-roku-na-kordoni-ukrayiny-zapracyuyut-onovleni-punkty-propusku-tvaryn

232 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_freight_transport_statistics#Downturn_for_EU_transport_performance_in_2019

233 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_passenger_transport_statistics_-_quarterly_and_annual_data#Rail_passenger_transport_performance_continued_to_increase_in_2019

Найбільшими компаніями у ЄС, які займаються вантажо- та пасажироперевезеннями залізничним транспортом, є: Eurostar (Велика Британія), SNCF (Франція), Deutsche Bahn та FlixTrain (Німеччина), Trenitalia та Italo (Італія), Renfe (Іспанія).[234]

Динаміка імплементації

За інформацією Пульсу Угоди, станом на початок 2021 року Україна виконала 16% покладених на неї зобов'язань у сфері залізничного транспорту.[235]

Було розпочато корпоратизацію «Укрзалізниці» відповідно до законодавства ЄС щодо забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств. Зокрема, було забезпечено незалежний статус «Укрзалізниці» у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю за фінансовими питаннями, створено Наглядову раду «Укрзалізниці». Для завершення процесу реформування «Укрзалізниці» та створення конкурентного ринку перевезень необхідно прийняти Закон про залізничний транспорт, а також відокремити вертикалі UZ Cargo та UZ Infra.[236]

у 2018 році Кабінет Міністрів України затвердив кандидатури членів Наглядової ради «Укрзалізниці», реорганізувавши попередню практику діяльності ради. Нове положення передбачає, що склад Наглядової ради формується на конкурсних засадах, також будуть включені до роботи Ради незалежні директори.[237] Основною метою діяльності Наглядової ради є затвердження стратегії «Укрзалізниці» та забезпечення ефективності її діяльності.[238]

У 2019 році Комітет із питань транспорту та інфраструктури Верховної Ради розробив проєкт Закону про залізничний транспорт України, але він так і не був прийнятий. Відповідно до висновку Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом цей законопроєкт не в повному обсязі враховує положення Директив 2004/49, 91/440, 2008/57, 2007/59, 95/18.[239] Варто також зазначити, що це вже четвертий проєкт закону: перші два, які були розроблені урядом у 2015 та 2018 роках, були відкликані на доопрацювання, а у 2019 році було запропоновано одразу два проєкти закону, але на розгляд винесено лише законопроєкт 1196-1, який так само не був прийнятий.[240]

Мінінфраструктури впровадило Директиву 2001/14/ЄС та Директиву 2004/49/ЄС, які стосуються управління безпекою на залізничному транспорті. Кінцевий термін впровадження директив та регламентів у сфері залізничного транспорту – 31 жовтня 2022 року.[241]

У 2019 році було завершено реалізацію проєкту Twinning «Підтримка Міністерства інфраструктури в запровадженні умов для застосування європейської моделі ринку послуг залізничного транспорту в Україні». Основною метою проєкту було підви-

234 https://www.comparabus.com/en/train/railway-companies#eurostar

235 https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport

236 https://lb.ua/society/2021/01/15/475294_skladi_ukrzaliznitsi_stvorili.html

237 https://www.kmu.gov.ua/npas/249717580

238 https://www.epravda.com.ua/news/2018/06/20/637981/

239 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66737

240 https://cfts.org.ua/blogs/noviy_zakon_pro_zaliznichniy_transport_pyat_rokiv_ochikuvan_560

241 https://pulse.kmu.gov.ua/

щення ефективності державного управління в умовах реформування залізничного транспорту і розвитку конкуренції відповідно до Угоди про асоціацію. Зокрема, у рамках реалізації проєкту було проведено аудит вокзалів, експерти проєкту надали технічну та регуляторну підтримку щодо покрашення процедур та методів державного нагляду та моніторингу безпеки в галузі залізничного транспорту, надали рекомендації щодо покращення нормативно-правових актів в Україні у сфері залізничного транспорту.[242]

Згідно Постанови Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 №1043[243] розпочався експериментальний проєкт щодо допуску приватних локомотивів на окремих маршрутах залізниці, що сприятиме посиленню конкуренції на ринку вантажних залізничних перевезень.

Однією з технічних складностей на шляху інтеграції України до ринку залізничних перевезень ЄС є те, що Україна використовує колії, ширина якої становить 1520 мм, у той час як у ЄС найчастіше використовується колія шириною 1435 мм. У 2018 році прийнято Постанову КМУ «Про затвердження модулів оцінки відповідності у сфері залізничного транспорту», яка передбачає імплементацію Директиви 2008/57/ЄС про оперативну сумісність залізничних систем, що досить важливо в контексті сумісності європейських та українських колій.[244]

Рекомендації

Для України:

- Прийняти закон «Про залізничний транспорт України»;
- оновити та модернізувати основні фонди залізниці;
- покращити техніко-експлуатаційні можливості об'єктів залізничної інфраструктури;
- завершити процес реформування «Укрзалізниці»;
- створити прозорий механізм тарифоутворення.

Для ЄС:

- продовжувати надавати технічну допомогу у сфері гармонізації законодавства, зокрема в доопрацюванні законопрєкту «Про залізничний транспорт України» відповідно до положень acquis ЄС;
- продовжити надавати фінансову підтримку для розвитку інфраструктури;
- вивчити можливість приєднання України до Договору про Європейське транспортне співтовариство.

242 https://mtu.gov.ua/content/mizhnarodna-tehnichna-dopomoga-es-u-sferi-transportu.html

243 https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/reforma-infrastrukturi

244 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2018-%D0%BF#Text

9

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ВНУТРІШНІХ ВОДНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

Річковий транспорт є одним із найбільш екологічних та відносно дешевих порівняно з іншими видами транспорту, потенціал якого в України використовується найменше.

Угода про асоціацію Україна - ЄС (Розділ V Глава 7 Ст. 367) передбачає співробітництво України та Європейського Союзу у сфері транспорту, зокрема і річкового, а в Додатку XXXII зазначаються шість директив, які необхідно впровадити.[245] Гармонізація законодавства дозволить Україні приєднатися до інвестиційних проєктів Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T),[246] що, у свою чергу, сприятиме збільшенню обсягу вантажо- та пасажироперевезень. Україна також зможе ефективніше використовувати свій транзитний потенціал. Оновлення інфраструктури також має допомогти поглибити співпрацю з ЄС та експортувати товари саме за допомогою річкового транспорту, адже території України та ЄС з'єднує річка Дунай.

Також Угода про асоціацію передбачає можливість укладання між сторонами спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту щодо умов взаємного доступу на ринок (Розділ IV, підрозділ 7, Ст.136) задля «забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень між Сторонами відповідно до їхніх взаємних комерційних потреб». Поглиблення інтеграції створюватиме економічні переваги, а також сприятиме підвищенню безпечності та екологічності перевезень.

Зміст зобов'язань

Угода передбачає імплементацію шістьох директив ЄС:

- Директива Ради № 96/75/ЄС від 19.11.1996, яка стосується питань функціонування ринку перевезень та яка регулює питання фрахтування та ціноутворення на національному та міжнародному ринках внутрішнього водного транспорту;

245 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

246 https://ua.interfax.com.ua/news/blog/696636.html

- Директива Ради № 87/540/ЄЕС від 09.11.1987, яка визначає питання доступу до ринку перевезень, а також містить положення, які стосуються професійної компетенції працівників, що допоможе врегулювати взаємне визнання дипломів та сертифікатів;
- Директива 2006/87/ЕС від 12.12.2006 (зі змінами), яка стосується питань безпеки перевезень;
- Директива Ради № 96/50/ЄС про гармонізацію умов отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів внутрішнім водним транспортом;
- Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів;
- Директива 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради від 07.09.2005, яка регулює питання надання річкових інформаційних послуг та передбачає обмін інформацією з навігації.[247]

Угода не передбачає якихось зобов'язань щодо каботажних перевезень[248], а визначає, що їх умови регулюються контрактом між економічними агентами. Згідно з Угодою Україна мала наблизити своє законодавство протягом п'яти років із моменту набуття чинності Угодою.

Інституційна рамка

Питаннями розвитку внутрішнього водного транспорту займається Міністерство інфраструктури. У 2017 році була створена Державна служба морського та річкового транспорту України, діяльність якої полягає в реалізації державної політики у сфері морського та річкового транспорту, судноплавства на внутрішніх водних шляхах.[249]

У 2018 році Кабінет Міністрів України прийняв Національну транспорту стратегію на період до 2030 року, де окремі положення стосуються внутрішнього водного транспорту, зокрема розвитку водної інфраструктури.[250]

У 2018 році Мінінфраструктури та відповідні міністерства з 13-ти країн уклали меморандум у межах Європейської стратегії для Дунайського регіону, який стосується виконання Генерального плану відновлення та обслуговування фарватера Дунаю та його судноплавних приток. У подальшому виконання Україною своїх обов'язків у межах цього Плану, який передбачає поєднання внутрішнього водного транспорту з авіаційним, залізничним та автомобільним з метою досягнення повної синергії транспортного комплексу Дунайського регіону, може призвести до спрощення судноплавства на Рейні.[251]

Також у період з листопада 2021 року по листопад 2022 року Україна буде головувати

247 https://mtu.gov.ua/projects/40/#_ftn2

248 Під каботажними перевезеннями розуміються перевезення українських та іноземних товарів шляхом завантаження їх на морське (річкове) судно в одному пункті на митній території України і транспортування в інший пункт території України, де здійснюється їх вивантаження (https://protocol.ua/ru/mitniy_kodeks_ukraini_stattya_97/)

249 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text

250 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text

251 https://mtu.gov.ua/content/strategiya-es-dlya-dunayskogo-regionu.html

у Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону. Сама Стратегія передбачає співпрацю у сферах судноплавства та охорони навколишнього середовища. Це сприятиме відновленню судноплавства на річці Дунай та реалізації проєктів, ініціатором яких може виступити Україна.[252]

У 2020 році у рамках проєкту з відновлення міжнародного водного шляху Е-40 планувалося здійснити днопоглиблення річки Прип'ять, але у кінцевому підсумку було проведено лише ремонтне дночерпання через заяви екологів про можливе поширення радіації внаслідок підняття забрудненого осаду.[253] Зазначимо, що економічні вигоди від його реалізації цього проєкту не покривають його інвестиційну вартість та можливі екологічні наслідки.[254]

Україна також активно працює над тим, щоб у 2021 році річки Дніпро та Південний Буг включили до транс'європейської транспортної мережі TEN-T, що сприятиме інфраструктурній розбудові внутрішніх водних шляхів цих річок.[255]

Аналіз ринку

Довжина внутрішніх водних шляхів України, які придатні для використання, становить 6,2 тис. км. Основними судноплавними річками є Дніпро – 1 205 км, Десна – 520 км, Прип'ять – 60 км, Дунай – 160 км та Південний Буг – 155 км.[256] У 2019 році в Україні працювало 16 річкових портів та терміналів, пропускна здатність яких становить 60 млн тонн на рік, а до 2030 року планується збільшити пропускну здатність до 80 млн тонн на рік.[257] При цьому три порти, розміщені на річці Дунай, є морськими: Рені, Ізмаїл та Усть-Дунайськ.[258] Кількість зайнятих у 2019 році у водному транспорті становила 2,8 тис. осіб.[259]

У 2020 році Україна експортувала послуг із річкового транспорту на суму 25,5 млн дол. США.[260] Дані щодо імпорту за 2020 рік не публікуються через міркування конфіденційності, але у 2019 році імпорт становив 5,3 млн дол. США.[261] Усього у 2020 році річковим транспортом було перевезено 2,52 млн тонн вантажів, що на 11,7% менше ніж у 2019 році. При цьому 1,69 млн тонн було перевезено на внутрішньому сполученні, а 826,8 тис. тонн – на міжнародному.

У 2019 році внутрішнім водним транспортом було перевезено 0,2% усіх вантажів.[262] Також у 2019 році річковим транспортом було перевезено 589,9 тис. пасажирів, і цей

252 https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-bude-golovuvati-u-strategiyi-yevropejskogo-soyuzu-dlya-dunajskogo-regionu

253 https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3087339-u-ricci-pripat-ne-vedut-roboti-z-dnopogliblenna-minprirodi.html

254 http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=6409

255 https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3196095-dnipro-ta-pivdennij-bug-mozut-vkluciti-do-transevropejskoi-transportnoi-merezi.html

256 https://mtu.gov.ua/projects/40/

257 https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html

258 https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv__doroga_do_evrointegratsi_251

259 https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2020/zb/10/zb_trans_19.pdf

260 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2020_ue.xls

261 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/zd/dseip/dseip2007_u.htm

262 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/tr/pv_rich/xls/pv_rich3k_20_ue.xlsx

показник становив 0,01% усіх пасажироперевезень за всіма видами транспорту у 2019 році.[263]

За три місяці 2021 року вантажні перевезення Дніпром склали 1,8 тонн, що на 66% більше за аналогічний період 2020 року. У Річковій інформаційній службі України передбачають, що вантажні перевезення Дніпром будуть зростати.[264]

За даними Євростату, водні шляхи ЄС, які придатні для використання, становлять близько 26559 км. Найбільше суднохідних річок знаходиться в Нідерландах та Німеччині. У 2019 році водними шляхами було перевезено 523 млн тонн вантажу, що на 2,9% більше ніж у 2018 році.[265] У 2019 році було перевезено 1,79 млн осіб, що на 9,9% більше ніж у 2018 році. Більшість цих перевезень становили річкові прогулянки, круїзи та екскурсії, зокрема було створено 19 нових річкових маршрутів на річках Рейн, Дунай та Дуеро.[266]

У ЄС існує низка регіональних організацій, які займаються регулюванням транспорту внутрішніх вод (Україна не є іхнью учасницею): Європейський комітет із розробки стандартів у галузі внутрішнього судноплавства, АКВАПОЛ тощо.[267]

Динаміка імплементації

Передбачалося, що Україна почне поступово оновлювати відповідне законодавство з грудня 2015 року і завершить цей процес у липні 2017 року. Ці зміни стосуватимуться умов доступу на внутрішній ринок, стандартів, які висуваються до суден, створення логістичної мережі тощо.[268] Але Україна свої зобов'язання вчасно не виконала.

У 2017 році було розроблено законопроєкт стосовно вимог до професійної компетенції перевізника та взаємного визнання відповідних кваліфікаційних документів. Цей закон був прийнятий Верховною Радою України та стосується Директиви 87/540/ЄЕС. Але європейський стандарт вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту не був повністю реалізований.

У 2018 році в законодавство України були імплементовані Директива 2016/1629, Регламент (ЄС) 2016/1628, які стосуються технічних вимог до суден внутрішнього плавання. У 2019 році Верховна Рада Україна прийняла Закон стосовно ціноутворення на внутрішньому водному транспорті, який передбачає прийняття Директиви Ради № 96/75/ЄС.[269]

Лише в грудні 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внутрішній водний транспорт», який набув чинності 1 січня 2021 року.[270] Цей закон стосується технічних вимог до суден внутрішніх водних шляхів (ВВШ), сертифікації, визнання

263 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/tr/tr_rik/tr_rik_u/kp_pas_vt_u.htm

264 https://maritimebusinessnews.com.ua/2021/04/19/185822/

265 https://ec.europa.eu/eurostat/web/transport/data/database

266 http://www.inlandnavigation.eu/what-we-do/facts-figures/

267 https://unece.org/DAM/trans/doc/2019/sc3/ECE-TRANS-SC3-2019-inf_04r.pdf

268 https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2015-07-24-icf-eu_ukraine-roadfl-finalreport.pdf

269 https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress

270 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text

дипломів, Річкової інформаційної служби та перевезень небезпечних вантажів.[271] Крім того, Законом передбачається допуск суден під іноземним прапором.[272] На додачу Закон передбачає створення Державного фонду розвитку внутрішніх водних шляхів, що сприятиме забезпеченню належного технічного стану судноплавних шлюзів на Дніпрі.[273] Таким чином, із прийняттям цього Закону Україна імплементувала у своє законодавство норми всіх шести директив ЄС, які стосуються внутрішнього водного транспорту, але Директиви 87/540/ЄС, 2005/44/ЄС, 2016/1629/ЄС враховані не в повному обсязі.[274]

Судна Українського Дунайського пароплавства вільно плавають Дунаєм під прапором України. Для отримання права плавати внутрішніми водами ЄС українські судна повинні отримати дозвіл від країни, у внутрішні води якої планується ввійти. Цей дозвіл передбачає відповідність судна технічним вимогам, які визначаються Регламентом (ЄС) 2016/1629, при цьому кожна країна самостійно може впроваджувати додаткові вимоги до судна в залежності від зони плавання (для ЄС характерним є поділ на дві зони). Так, Бельгія та Франція самостійно визначають технічні вимоги, особливо до суден річка-море.[275]

Для того, щоб плавати внутрішніми водами ЄС, перевізник вантажів або пасажирів повинен бути зареєстрований відповідно до законодавства держави, яку він представляє; отримати право на здійснення міжнародних перевезень вантажів або пасажирів; використовувати для транспортних операцій судно, яке зареєстроване в країні походження, або, якщо такої реєстрації не було здійснено, зазначені операції здійснюються згідно із сертифікатами, які свідчать, що це судно є частиною флоту країни. Варто також зазначити, що ці положення не стосуються судноплавства, яке здійснюється річкою Рейн, оскільки правила плавання Рейном визначаються самостійно країнами, де протікає річка, як для третіх країн, так і для країн-членів ЄС.

Що стосується каботажних перевезень, то Регламент Ради № 3921/91 запровадив свободу цих перевезень. Відповідно, порядок здійснення каботажних перевезень регулюється національним законодавством кожної з країн-членів ЄС.[276] Імплементація директив ЄС та оновлення інфраструктури, особливо оновлення українських суден відповідно до технічних вимог ЄС, допоможуть Україні спростити митний перетин кордонів ЄС внутрішніми водами.

Зі створенням законодавчої бази у сфері внутрішнього водного транспорту Україна зможе спростити правила доступу до внутрішньоєвропейського ринку судноплавства Європи та брати повну участь у роботі над розробкою відповідних стандартів.

271 https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv__doroga_do_evrointegratsi_251

272 https://mind.ua/news/20210293-rada-prijnyala-v-pershomu-chitanni-zakonoproekt-pro-dopusk-do-richkovih-perevezen-inozemnih-suden

273 https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/24/659791/

274 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67954&pf35401=522583

275 https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2020/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-WP3-2020-inf_02r.pdf

276 http://publications.europa.eu/resource/cellar/f277232a-699e-11e3-8e4e-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1

Рекомендації

Для Уряду:

- оновити річкову інфраструктуру, яка дасть змогу збільшити вантажоперевезення річковим транспортом та здешевити їх;
- повністю впровадити закон, який стосується запровадження стандартів вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту;
- повністю імплементувати в законодавство директиви ЄС у сфері внутрішнього водного транспорту;
- брати участь у діяльності організацій, які займаються регулюванням водних шляхів у Європі.

Для бізнесу:

- для компаній – підвищити конкурентоспроможність, щоб бути готовими до заходу суден з іноземними прапорами, переобладнати судна відповідно до технічних стандартів ЄС;
- для річкових портів – розвивати вантажо- та пасажироперевезення.

Для ВНЗ:

- здійснювати підготовку кадрів річкового транспорту відповідно до практик, які використовують в ЄС.

Для ЄС:

- сприяти участі України у діяльності організацій, які займаються регулюванням водних шляхів у Європі;
- розглянути можливість поступової лібералізації перевезень у рамках спеціальної угоди про взаємний доступ на ринок послуг внутрішнього водного транспорту.

10

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ МОРСЬКИХ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ ЄС

Артем Ремізов

Вигоди

Згідно з Угодою про асоціацію Україна має можливість майже повністю інтегруватися до ринку ЄС в одному виді транспортних послуг, а саме в морському транспорті, що охоплює міжнародні морські перевезення і торгівлю між портами (проте виключає каботаж).[277]

У разі виконання Україною необхідних умов, Угода надасть суднам під прапором України або тим, що знаходяться в управлінні постачальника послуг з України, режим найбільшого сприяння стосовно доступу до портів, використання інфраструктури та портових послуг, застосування морських допоміжних послуг,[278] а також пов'язаних із ними ставок та зборів, митних послуг, розподілу місць для стоянки та послуг із завантаження та розвантаження.

Після отримання Україною доступу до «режиму внутрішнього ринку» ЄС (*internal market treatment)* українські громадяни зможуть засновувати на території ЄС юридичні особи, що надають послуги у сфері морського транспорту, а до українських юридичних осіб буде застосовуватися такий самий режим, що й до юридичних осіб ЄС, і навпаки. Те саме стосується свободи надавати послуги на території ЄС і України. Також Україна та ЄС зобов'язуються ефективно застосовувати принцип необмеженого доступу до міжнародних морських ринків та торгівлі на комерційній та недискримінаційній основі.

Загалом, реалізація Україною зобов'язань щодо морського транспорту дозволить підвищити безпечність українського мореплавства (як для екіпажів та пасажирів, так і для навколишнього середовища), впорядкувати організаційну структуру з питань державного нагляду за безпекою судноплавства відповідно до законодавства ЄС і міжнародних конвенцій, забезпечити інтермодальність й оперативну сумісність транспортних систем, що в результаті сприятиме лібералізації торгівлі, покращенню

277 Положення Угоди не застосовується до внутрішніх морських перевезень між портами України або між портами окремих держав-членів ЄС (за винятком руху обладнання, наприклад, порожніх контейнерів, які не перевозяться які вантаж за винагороду).

278 До таких належать: морські навантажувально-розвантажувальні послуги, складські послуги та послуги зберігання, послуги з митного оформлення, послуги контейнерних станцій та депо, морські агентські послуги, транспортно-експедиційні (морські) послуги, послуги оренди суден з екіпажем, обслуговування та ремонт суден, послуги буксирування та допоміжні послуги для морських перевезень.

взаємного доступу на ринки ЄС та України, а також доступу до ринку міжнародних морських перевезень.

Варто звернути увагу на перспективу запровадження національного сегмента «єдиного європейського морського вікна» (European Maritime Single Window, EMSW, і її складової SafeSeaNet) — системи обміну інформацією про рух суден та діяльність суб'єктів господарювання у сфері морського судноплавства. Приєднання до цієї системи в українських портах спростить адміністративні процедури, покращить безпеку судноплавства і портів, зробить ефективнішим рух суден і транспортування морем, а також сприятиме охороні навколишнього середовища.

У разі відповідного нормативно-правового наближення українські морські судна та їхні рятувальні засоби мають бути укомплектовані необхідними медичними засобами та устаткуванням, а пасажири зможуть розраховувати на гарантовану компенсацію в разі шкоди, заподіяної їхньому здоров'ю чи майну. Також для моряків будуть запроваджені мінімальні європейські вимоги щодо їхнього робочого часу та інших соціальних умов, а кваліфікаційні документи капітанів та членів екіпажів суден внутрішнього плавання будуть визнаватися ЄС, що полегшить бюрократичне навантаження та усуне можливості для корупції.

Зміст зобов'язань

Щоб отримати доступ до внутрішнього ринку ЄС, Україна має виконати 27 зобов'язань щодо наближення свого законодавства до європейського (12 зобов'язань зафіксовано у Додатку XVII до Розділу 4 «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», 15 – у Додатку XXXII до Розділу 5 «Економічне та галузеве співробітництво») терміном від трьох до семи років із моменту набрання чинності Угодою. Загалом, Україна зобов'язалась імплементувати 20 Директив і 7 Регламентів ЄС.

Варто зазначити, що більшість із них є достатньо технічними за своєю суттю, і їх запровадження є трудомістким процесом, що потребує відповідних професійних і фінансових ресурсів. За результатами моніторингу, ЄС має підтвердити, що Україна ефективно впровадила норми права Спільноти, після чого Комітет асоціації в торговельному складі може надати взаємний режим внутрішнього ринку для послуг у сфері морського транспорту.

Задля цього Україна повинна привести у відповідність своє законодавство стосовно:

- безпеки мореплавства (загальні правила й стандарти для організацій з інспектування та огляду суден, відповідність вимогам держави прапора, контроль державою порту, імплементація Кодексу з управління безпекою, регламентація відповідальності перевізників у разі морських аварій, моніторинг руху суден та інформування);
- технічних та експлуатаційних правил (правила та стандарти безпеки пасажирських суден, функціонування регулярних перевезень поромами типу ро-ро та швидкісними пасажирськими суднами, безпечне завантаження і розвантаження балкерів, вимоги до нафтоналивних однокорпусних суден, портове обладнання з прийому відходів із суден та залишків вантажів, заборона оловоорга-

нічних сполук на суднах, облікові формальності для суден, безпека функціонування морських портів);

- вимог щодо кваліфікації і соціального захисту моряків (мінімальний рівень підготовки, формування механізму взаємного визнання Україною та ЄС кваліфікаційних документів капітанів та членів екіпажів, підвищення рівня соціальної захищеності моряків та організації їхнього робочого часу та часу відпочинку).

Оскільки Угода передбачає внесення змін до неї задля забезпечення подальшої лібералізації, нагальною також є потреба в оновленні Додатків XVII та XXXII з метою відобразити зміни в законодавстві ЄС. Так, Директива Європейського парламенту та Ради 2000/59/ЄС від 27 листопада 2000 року про портове обладнання з прийому відходів із суден та залишків вантажу була замінена на Директиву 2019/883 від 17 квітня 2019, яка також внесла зміни до Директиви 2010/65/ЄС. Ще одним прикладом є скасування Директиви Ради 1999/35/ЄС від 29 квітня 1999 року про систему обов'язкового огляду для безпечного функціонування регулярних перевезень поромами типу ро-ро та швидкісними пасажирськими суднами та заміна її Директивою 2017/2110, яка одночасно внесла зміни до Директиви 2009/16. Також Регламент Європейського парламенту та Ради 417/2002 про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних однокорпусних суден був замінений відповідним Регламентом 530/2012. Переклади вищезгаданих документів уже затверджені Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції як офіційні.

За словами представників українського уряду, Європейська Комісія ЄС у 2021 році ініціює власний механізм моніторингу Додатка XVII, у той час як Міністерство інфраструктури проводить комплексний аналіз («mapping») існуючих зобов'язань і змін, які необхідно внести у відповідну частину Додатка, яка стосується морського транспорту (Додаток XVII-5).[279] З огляду на це, також варто згадати консультації з бізнес-спільнотою щодо оновлення Угоди, ініційовані й проведені урядовим офісом упродовж липня - грудня 2020 року.

Інституційна рамка

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг морського транспорту забезпечується Міністерством інфраструктури. Із 2018 року функціонує Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація), основними завданнями якої є реалізація державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, забезпечення навігаційно-гідрографічного мореплавства, а також забезпечення та здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті. Морська адміністрація є єдиним ЦОВВ, діяльність якої спрямовується й координується КМУ через міністра інфраструктури.

У 2013 році набув чинності закон України «Про морські порти України», один із за-

279 Стенограма засідання Комітету ВРУ з питань інтеграції України до ЄС, 10.02.2021, http://comeuroint.rada.gov.ua/uploads/documents/29720.doc.

садничих документів, із якого розпочалося реформування галузі, включно зі створенням ДП «Адміністрація морських портів України». На цей момент закон потребує внесення змін, зокрема стосовно узгодження функцій із державного нагляду за безпекою мореплавства.

Якщо говорити про програмні документи, то ще у 2017 році КМУ схвалив Стратегію імплементації положень директив та регламентів ЄС у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожню карту») та затвердив план заходів з імплементації актів права ЄС у цій сфері.[280] Також, у 2018 році уряд схвалив комплексну Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року («Drive Ukraine 2030», НТС).[281]

У 2019 році був ухвалений План заходів на 2019 - 2021 роки з реалізації НТС, а в квітні 2021 року він був оновлений і наразі передбачає виконання 184-х завдань до 2023 року,[282] серед яких є також ті, які спрямовані на розвиток морського транспорту і виконання відповідних зобов'язань щодо Угоди. Наприклад, Планом передбачена імплементація Директиви 2017/2397/ЄС та Директиви 2000/59/ЄС (хоча остання є нечинною і була замінена Директивою 2019/883). Також план ставить за мету здійснення внутрішньодержавних процедур для набрання чинності Конвенцією Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві та Міжнародної конвенції про контроль суднових баластних вод і осадів та поводження з ними 2004 року, які безпосередньо стосуються євроінтеграційних зобов'язань України.

Цікаво, що План дій не включає виконання інших Директив і Регламентів ЄС у сфері морського транспорту, у той час як нещодавно оприлюднений урядовий проєкт закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони портів, портових засобів та суден», який направлений на імплементацію Директиви 2005/65/ЄС та Регламенту № 725/2004[283], посилається на згадувану вище Стратегію імплементації актів ЄС. Тобто останній документ не втратив своєї актуальності, хоча після нього були затверджені вже два плани дій щодо реалізації НТС.

Аналіз ринку

За даними Державної служби статистки України станом на 2019 рік, галузь морського транспорту України складалася з приблизно 2000 галузевих суб'єктів господарювання.[284] Частка ринку українських компаній у цих сферах послуг складає 73% (ЄС – 23%, Китай – 3%, Росія – 0,5%).[285] Також за інформацією Мінінфраструктури, у галузі задіяно 38 державних підприємств і зареєстровано 100000 моряків-громадян України.[286] Загалом, за даними ДП

280 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-%D1%80#Text

281 https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-nacionalnoyi-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku

282 https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/89/f504910n16.doc

283 https://mtu.gov.ua/news/32767.html

284 Така кількість відповідає сумарній кількості підприємств із такими КВЕД-ами: "вантажний морський транспорт", "пасажирський морський транспорт", "допоміжне обслуговування водного транспорту", "надання в оренду водних транспортних засобів". Дані Державної служби статистики України: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/fin/pssg/pssg_u/ksg_ek_2010_2019_ue.xlsx.

285 Kosse I., Kravchuk V. Documented dataset of ownership structure: ownership structure for services sectors with FDI. – Report of IER on the sub-contract # CEP-2019-134 for USAID project "Impact Assessment of a Potential Future Free Trade Agreement (FTA) between Ukraine and Turkey", 2020, http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports?pid=6589.

286 Усього ж дипломованих моряків в Україні налічується більше 200 тис. осіб.

"Укрпромзовнішекспертиза", у морській галузі (проєктування суден; суднобудування і судноремонт; судноплавство; морські й річкові порти) зайнято 48 тис. осіб, що становить майже вдвічі менше ніж у 2010 році.[287] Причому, згідно з даними уряду, одне робоче місце в галузі стимулює створення чотирьох – п'яти робочих місць у суміжних галузях.[288]

На ринку вантажних перевезень України станом на кінець 2020 року частка морського транспорту порівняно з іншими видами транспорту становила приблизно 0,12% (автомобільного – 80%, залізничного – 19,8%, річкового – 0,25%, авіаційного – 0,01%).[289] Водночас, починаючи з 2016 року, фіксується зростання показника обсягів перевалки вантажів у морських портах України. 2019 рік став рекордним за останні 8 років, продемонструвавши показник у 160 млн т перероблених вантажів. У 2020 році, незважаючи на кризу, цей показник досяг майже такої ж відмітки (158,86 млн т).[290] Для порівняння, за обсягами перевалки морських вантажів Україну випереджає сусідня Польща (187 млн т за 2019 рік), а Туреччина обробляє їх у три рази більше (478 млн т). Варто зауважити, що завантаженість українських портів на цей момент становить близько 50%, тому Україна має потенціал до збільшення обсягів морських перевезень через свої порти.

Сьогодні портова система України налічує 18 морських портів, 13 із яких знаходяться на континентальній території України і 5 портів – на тимчасово окупованій території АР Крим. У 2019 році 33,7% вантажів було оброблено в МП Південний, 20,9% – у Миколаївському, 16,4% – у Чорноморському та 15,8% – в Одеському портах. Важливо, що у 2020 році вперше були укладені концесійні договори в морській галузі в портах «Ольвія» (м. Миколаїв) і Херсон з обсягом інвестицій 3,7 млрд грн для їх подальшої модернізації та розвитку.

Також варто звернути увагу, що перевалка контейнерів у портах України сягнула позначки 1,05 млн TEU, що є найбільшою серед портів у регіоні Чорного моря, причому загальний обсяг перевалки контейнерів у регіоні складає приблизно 3 млн TEU. Водночас, питома частка українських морських судноплавних компаній у перевезенні вантажів, які обробляють українські морські порти, скоротилася з 4% у 2010 році до 1% у 2019 році.[291]

Морським транспортом у 2020 році було перевезено на третину менше пасажирів, ніж у 2019 році (52,6 і 79,4 тис. осіб відповідно), хоча у 2018 році порівняно з 2017 роком ця кількість виросла на 150% (від 28,6 тис. до 71,9 тис. осіб).[292] Через анексію Росією Криму перевезення пасажирів морським транспортом зменшилися у 84 рази (порівняно з показниками 2010 року). Проте однією з головних причин зменшення обсягів перевезення українськими судноплавними компаніями вантажів і пасажирів, згідно зі звітом ДП "Укрпромзовнішекспертиза", є незадовільний стан їхнього флоту (66% усього парку суден має вік більше 30-ти років).[293]

287 Огляд морської галузі України 2021р. – ДП "Укрпромзовнішекспертиза", Київ, 2021, https://maritimeukraine.com/wp-content/uploads/2021/03/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4-%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%83%D0%B7%D1%96-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-2021%D1%80.x18783.pdf.

288 https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html

289 Дані Державної служби статистики України.

290 Мініфраструктури, https://mtu.gov.ua/news/32525.html.

291 Огляд морської галузі України 2021 р.

292 Дані Державної служби статистики України: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/tr/tr_rik/kppvt_95_20_ue.xlsx.

293 Огляд морської галузі України 2021р., 52 с.

Якщо говорити про галузь морського транспорту ЄС, то у 2018 році в цій сфері було зайнято 685 тис. робітників (4/5 з яких працює в морі), а якщо взяти суміжні галузі, то мова може йти про більш ніж 2 млн робочих місць.[294] На ринку вантажних перевезень, включаючи внутрішні, частка морського транспорту становить приблизно 20% усіх товарів. Причому морське сполучення є дуже важливим для дальніх вантажних перевезень: майже дві третини всіх товарів транспортуються до або з морських портів поза межами ЄС.[295] У 2019 році морські порти ЄС обробили 3,6 млрд тонн вантажів, найбільша частка яких припала на порти Нідерландів (16,9% або більше 600 млн т), Італії (14,2%) та Іспанії (13,9%).[296] Також у цьому ж році в морських портах ЄС сіли на судна та зійшли на берег 418,8 млн пасажирів.[297]

З огляду на позитивну динаміку зростання пропускної спроможності портів в Україні і важливість морських перевезень для економіки ЄС, приєднання України до єдиного ринку міжнародних морських транспортних послуг ЄС дозволить їй реалізувати свій потенціал транзитної країни. Зокрема, за умови розвитку мультимодальних перевезень (використання морського транспорту у зв'язці із залізничним та/або річковим) Україна має шанс стати одним із важливих транспортних хабів у Європі. Переорієнтація європейських перевізників на український ринок сприятиме наповненню державного бюджету, потоку інвестицій і дасть потужний поштовх для розвитку інших типів інфраструктури. Український бізнес матиме можливість використовувати задля власного розширення інфраструктуру ЄС, а працівники галузі (моряки) будуть додатково захищені

Динаміка імплементації

Хоча за останній рік уряду вдалося досягти відносного прогресу в галузі транспорту, збільшивши загальний відсоток виконання українською стороною своїх зобов'язань із 19% у 2019 році до 34% у 2020, ця сфера залишається однією з найбільш проблемних із близько 40% зобов'язань, виконання яких прострочено.[298]

Загалом, за винятком декількох сфер, регуляторне наближення та імплементація відповідних норм у галузі морського транспорту перебувають на ранній стадії або ж взагалі не розпочалися. Більшість актів досі не прийнято і перебуває на етапі розробки та/або міжвідомчого погодження. До таких відносяться законопроєкти щодо управління безпекою морських перевезень, контролю державою порту, стандартів із безпеки суден, запобігання забрудненню. Наприклад, тільки за останній час (жовтень 2020 - квітень 2021) Мінінфраструктури представило такі розроблені проєкти:

294 The Economic Value of the EU Shipping Industry, 2020. – Oxford Economics study for the European Community Shipowners' Association, 2020, https://www.ecsa.eu/news/download-2020-update-economic-value-eu-shipping-industry-oxford-economics.

295 Energy, transport and environment statistics. 2020 edition. – European Commission, Brussels and Luxembourg, 2020, https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-dk-20-001.

296 Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_freight_and_vessels_statistics#Seaborne_freight_handled_in_European_ports.

297 Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_passenger_statistics.

298 Відповідно до даних системи «Пульс Угоди»: https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress.

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони портів, портових засобів та суден» щодо забезпечення в Україні охорони портів, портових засобів та суден (імплементація Директиви 2005/65/ЄС та Регламенту № 725/2004);[299]
- наказ Міністерства інфраструктури «Про затвердження Вимог щодо остійності пасажирських суден типу ро-ро» (імплементація Директиви 2003/25/ЄС);
- наказ Міністерства інфраструктури «Про внесення змін до Правил надання послуг у морських портах України» стосовно правил безпечного навантаження і розвантаження навалювальних вантажів у морських портах України (Директива 2001/96/ЄС);
- наказ Міністерства інфраструктури «Про затвердження Змін до Положення про робочий час та час відпочинку плаваючого складу морського і річкового транспорту України» (Директиви 1999/63/ЄС і 1999/95/ЄС);
- наказ про заборону про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних однокорпусних суден (Регламенти 417/2002 і 530/2012);
- наказ Міністерства інфраструктури «Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, у морських та річкових портах і терміналах» (Директива 2000/59, Регламент 782/2003).

Також, згідно із заявами посадовців, Мінінфраструктури працює над положенням про систему управління безпекою судноплавства на морському та річковому транспорті.

До здобутків у сфері міжнародного морського транспорту можна зарахувати створення інформаційної системи моніторингу надводної обстановки і руху морських суден (Директива 2002/59/ЄС). Також Україна приєдналася до деяких міжнародних конвенцій, зокрема у 2017 році до Міжнародної конвенції про контроль над шкідливими протиобростаючими системами на суднах, а у 2018 році – до протоколу 1988 року до Міжнародної конвенції про вантажну марку 1966 року з відповідними поправками до нього. Проте, в Україні до цього часу не діють Конвенція Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві та Міжнародна конвенція про контроль суднових баластних вод і осадів та поводження з ними 2004 року, а також не ратифікований Протокол 2002 року до Афінської конвенції про перевезення морем пасажирів та їхнього багажу 1974 року, учасником якої вона вже є. За словами представників уряду, Мініфраструктури готує необхідні ратифікаційні документи для приєднання до двох перших конвенцій у цьому році.[300]

299 Прийнято за основу в парламенті 05.03.2021.

300 Стенограма засідання Комітету ВРУ з питань інтеграції України до ЄС, 10.02.2021.

Рекомендації

Для уряду і парламенту України:

- у частині планування і координації виконання Угоди:
    - оновити Стратегію імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожньої карти») і відповідний план заходів;
    - забезпечити прозорий і відкритий відбір до складу моніторингового комітету виконання Національної транспортної стратегії України до 2030 року;
    - продовжувати залучати технічну допомогу ЄС у вигляді консультацій.
- Ухвалити необхідні закони і нормативно-правові акти для запровадження директив і регламентів ЄС, які Україна зобов'язалася імплементувати, але досі не запровадила (або запровадила частково).
- У частині реформ у сфері приватно-державного партнерства:
    - забезпечити прозорий процес подальшої передачі в концесію морських портів задля залучення нових інвестицій.

Для бізнесу:

- долучитися до роботи моніторингового комітету виконання Національної транспортної стратегії України;
- підготуватися до майбутніх змін законодавства і НПА, особливо в частині безпеки мореплавства та роботи моряків.

Для ЄС:

- здійснити моніторинг виконання Угоди у відповідній сфері й надати за його результатами конкретні рекомендації українській стороні для пришвидшення надання режиму найбільшого сприяння;
- долучитися до оновлення урядової Стратегії імплементації положень директив та регламентів ЄС та відповідного плану заходів.

11

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІЛЬНОГО АВІАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

Ірина Коссе[301]

Вигоди

Європейський спільний авіаційний простір (САП, 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. Угоди про САП уже підписані з Молдовою та Грузією, ведуться переговори з Азербайджаном. Схожі угоди (Європейсько-середземноморські авіаційні угоди) були підписані з Марокко, Йорданією та Ізраїлем.

Угода про САП між Україною та ЄС була парафована 28 листопада 2013 року, але досі не підписана через територіальну суперечку між Іспанією та Великою Британією про аеропорт Гібралтар.[302] 8 квітня 2021 року Єврокомісія ухвалила проєкти договорів про САП з Україною, Вірменією, Катаром та Тунісом.[303] Після підписання Угоди її мають ратифікувати Україна та інституції ЄС, а також 27 держав-членів Євросоюзу.[304]

Найбільш вагомим та відчутним ефектом від підписання Угоди про САП буде взаємне «відкриття» неба для українських та європейських перевізників. Більше не треба буде укладати двосторонні угоди між країнами, визначати кількість можливих рейсів на тиждень, перевізників тощо. 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 як спостерігач) до процесу прийняття рішень керівними органами європейської авіації.

301 Анастасія Кропова допомогла з оновленням розділу.

302 Експерти пропонують два шляхи вирішення проблеми: 1) Іспанія і Велика Британія мають підписати протокол щодо Гібралтару, а Україна і ЄС – внести відповідні формулювання в Угоду про САП щодо її територіального застосування; 2) після виходу Великої Британії з ЄС до Угоди про САП вносяться формулювання, з якими погоджується Іспанія. У будь-якому випадку ці зміни до Угоди про САП мають бути погоджені з 27-ма державами-членами ЄС.

303 https://www.dw.com/uk/yaku-koryst-ukraini-prynese-spilnyi-aviatsiinyi-prostir-z-ies/a-57149132

304 https://www.dw.com/uk/yevrokomisiia-skhvalyla-proiekt-rishennia-shchodo-vidkrytoho-neba-z-ukrainoiu/a-57136755

Зміст зобов'язань

Відповідно до Угоди Україна має інкорпорувати у своє законодавство вимоги та стандарти ЄС у 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[305] почнеться перший перехідний період. Він дозволить авіаперевізникам України та ЄС літати між будь-яким пунктом у 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.

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 в 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 (Угода є асиметричною).[306] ЄС почне визнавати сертифікати, видані Україною, щодо організації повітряного руху та аеронавігаційного обслуговування.

Угода передбачає створення Спільного комітету з метою тлумачення законодавства ЄС у 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. Спільний комітет складатиметься з представників України та ЄС, його рішення обов'язкові для виконання. Спільний комітет має широкі права та повноваження, але Угодою не прописаний ані механізм його створення, ані кількість членів.

Угода про САП не містить графіків впровадження, перехід до наступного періоду впровадження Угоди відбувається після рішення Спільного комітету, який оцінює ступінь виконання.

Крім того, Україна буде брати участь у роботі ще кількох інституцій як спостерігач: EASA (Європейська агенція авіаційної безпеки)[307] та Комітет Єдиного європейського неба (Single European Sky). Україна буде підзвітна EASA щодо сертифікації повітряних суден.

305 Та її реєстрації в ІКАО (Міжнародній організації цивільної авіації) та в Секретаріаті Об'єднаних Націй.

306 У Додатку II є окреме положення: «Авіаперевізникам Європейського Союзу також дозволяється здійснювати авіаперевезення між пунктами в Україні, незважаючи на те, починаються чи закінчуються ці перевезення в межах ЄС.»

307 Зараз Україна має статус пан'європейського партнера EASA.

Інституційна рамка

Розвиток українського авіаринку визначається державною політикою у сфері авіаперевезень. Основним документом, що регулює використання повітряного простору України, а також використання окремих напрямів авіаційних перевезень, є Повітряний кодекс України, останні зміни до якого були внесені в липні 2020 року.[308] 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 передбачав підписання Угоди про САП, проведення консультацій із країнами ЄС щодо внесення змін до чинних двосторонніх угод про повітряне сполучення з метою зняття існуючих обмежень, підтримку участі України в 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 деталізовано в Державній цільовій програмі розвитку аеропортів до 2023 року, Стратегії розвитку аеронавігаційної системи України на 2016 - 2025 роки тощо. У 2020 році уряд схвалив «Концепцію державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2021 - 2030 роки».[309] Також у 2020 році Державіаслужба приєдналася до роботи міжвідомчої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату, яка була створена Європейською Комісією.[310]

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 досить ефективними, хоча існують зауваження до ефективності державного авіаційного нагляду. Так, у березні - травні 2019 року Національне агенство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело планову перевірку Державіаслужби і виявило ознаки корупційних правопорушень з боку голови Державіаслужби та державних інспекторів служби. Державіаслужба оскаржила результати перевірки в суді, але суд цей позов не задовільнив.[311] 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»[312] та заборони літати в Євросоюз, як це сталося з Молдовою.

308 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text

309 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1412-2020-%D1%80#Text

310 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/SAAU-report-of-2020.pdf

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

312 EU Aviation Safety List, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/air-ban_en

Аналіз ринку

Послуги авіаційних перевезень України, за оцінками, складають близько 1% ВВП, у цьому секторі працюють 16,2 тис. працівників (2019 рік).[313] Експорт послуг повітряного транспорту у 2020 році склав 796 млн дол. США, а імпорт – удвічі менше, близько 313,9 млн дол. США. У зв'язку з пандемією COVID-19 експорт зменшився на 43,9% порівняно з 2019 роком.[314]

На ринку працює 21 авіакомпанія, що перевозить пасажирів,[315] і 22 авіакомпанії, що перевозять пошту і вантажі.[316] У 2020 році 19 аеропортів та аеродромів України обслужили 8,7 млн пасажирів (на 64,4% менше, ніж в 2019 році).[317] У 2020 році пасажирські та вантажні перевезення здійснювали 26 вітчизняних авіакомпаній (у 2019 році їх було 29), які перевезли 4,8 млн пасажирів, що на 65% менше ніж у 2019 році. Це найнижчий показник для українських авіакомпаній із 2006 - 2007 років. Крім того, в Україні налічується 78 суб'єктів комерційного обслуговування та аеропортових служб, 42 розробники та 26 виробників авіаційної техніки, 252 організації мають сертифікат із надання агентських послуг із продажу пасажирських та 48 організацій – з продажу вантажних авіаційних перевезень.[318]

За даними Європейської Комісії, сектор повітряних перевезень ЄС складає 2,1% ВВП ЄС та забезпечує зайнятість для 4,7-5,5 млн робітників. Внутрішній європейський ринок складається з більше 100 регулярних авіаперевізників, 400 аеропортів та 60-ти надавачів наземних авіаційних послуг.[319] у 2019 році повітряним транспортом у ЄС скористались 1,1 млрд пасажирів.[320]

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 у жовтні 2018 року, немає рейсів з України до Франції та Іспанії, але вже з'явилися до Італії. Для України прихід Ryanair означав визнання привабливості українського ринку для лоукостів та можливість дешевих подорожей до Європи. У жовтні 2018 року компанія почала з 15-ти напрямків із Києва та Львова, а зараз літає вже з п'яти українських міст і у 2019 році відкрила 21 новий маршрут.[321] Звичайно, пандемія COVID-19 внесла свої корективи, і багато з цих напрямків були закриті у 2020 році.

Упродовж 2020 року до України виконувала польоти 31 іноземна компанія з 34-х країн світу (у 2019 році цих компаній було 40 із 38-ми країн), які перевезли 3,3 млн паса-

313 https://ukrstat.org/uk/druk/publicat/kat_u/2020/zb/10/zb_trans_19.pdf

314 http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2020_ue.xls

315 https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/periodychna-informatsiya/

316 Деякі компанії здійснюють усі види перевезень.

317 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Pidsumki-roboti-2020-rik1.doc

318 https://avia.gov.ua/npdrd/slug-3/

319 https://ec.europa.eu/transport/modes/air/internal-market_en

320 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics

321 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Pidsumki-roboti-2019-rik-1.doc

жирів (на 64,7% менше ніж у 2019 році).[322] На жаль, Державіаслужба не надає статистики за окремими країнами, які здійснюють авіаперевезення в Україну, але звітує за деякими аспектами лібералізації повітряних перевезень. Так, у 2018 році була збільшена частота регулярних рейсів в Угорщину, Німеччину та Францію та повністю зняті обмеження стосовно частоти рейсів до Австрії. У 2019 році авіаперевезення здійснювали 4 нові авіакомпанії: австрійська авіакомпанія "Laudamotion", французька "Aigle Azur" (здійснювала перельоти до вересня 2019 року), ізраїльська "Israir Airlines" та норвезька "Scandinavian Airlines System". Узагалі у 2019 році було відкрито 29 нових маршрутів. У 2020 році міжнародні регулярні рейси здійснювалися за 30-ма новими маршрутами, з них 6 здійснювали українські компанії.[323]

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 у 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 інвестицій 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 у 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.

У липні 2020 року в Міністерстві інфраструктури зазначили, що восени 2020 року планується розпочати будівництво нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль». Будівництво планували завершити до кінця 2021 року, але всі інфраструктурні проєкти в аеропорту було припинено через відсутність фінансового плану на 2020 рік та через карантин.[324]

У 2020 році обсяг перевезень вантажів та пошти становив 88,3 тис. тонн (у 2019 році цей показник становив 92,6 тис. тонн).[325]

Динаміка імплементації

Україна вже почала впроваджувати відповідні норми і стандарти ЄС у своє законодавство, тобто почала виконувати положення Угоди про САП ще до її підписання. Вимоги САП щодо прав пасажирів, розподілу авіації на державну, цивільну та авіацію загаль-

322 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Pidsumki-roboti-2019-rik-1.doc

323 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Pidsumki-roboti-2020-rik1.doc

324 https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/18/664131/

325 https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Pidsumki-roboti-2020-rik1.doc

ного призначення («малу авіацію»), забезпечення безпеки авіації, захист навколишнього середовища тощо були враховані в редакції Повітряного кодексу ще 2011 року.

Починаючи з 2017 року, на основі домовленості між Державіаслужбою та Європейською Комісією[326] реалізується проєкт щодо збіжності системи сертифікації, розроблені деякі Авіаційні правила України,[327] які відповідають Регламентам ЄС, проведено навчання персоналу. Домовленість щодо збіжності систем сертифікації між Державіаслужбою та Європейською Комісією передбачала, що протягом п'яти 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 2017 році була прийнята Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджена низка ліцензійних умов та правил.[328]

У 2019 році Європейська Комісія почала реалізовувати проєкт SAFER-U (Розвиток авіаційної законодавчої бази України шляхом наближення до законодавства ЄС), метою якого є вдосконалення українських правил безпеки польотів у сфері льотної експлуатації цивільних повітряних суден. Проєкт триватиме з 2019 по 2022 рр., а його бюджет становить 2,5 млн євро.[329]

Одним із основних нововведень Угоди про САП є підзвітність України EASA щодо сертифікації повітряних суден. Україна має передбачити механізми проведення інспекційних перевірок та аудитів щодо стандартизації від EASA. Однак самі сертифікати, ліцензії та інша технічна документація мають видаватись національними органами України. «Украерорух» у 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.

24 вересня 2020 року була підписана Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словаччини про використання визначеної частини повітряного простору Словаччини у зв'язку з наданням послуг з обслуговування повітряного руху, а 17 березня 2021 року ця Угода була затверджена.[330]

Досі не вирішене питання відкриття ринку послуг із наземного обслуговування. Розроблений у лютому 2017 року і доопрацьований у листопаді 2018 року проєкт Авіаційних правил «Доступ на ринок послуг із наземного обслуговування в аеропорту» не був розглянутий Верховною Радою, у 2021 році він був доопрацьований відповідним Комітетом і зараз очікується його розгляд.[331] А тим часом ринок наземного обслуговування в аеропортах залишається монополізованим окремими компаніями. Наприклад, у листопаді 2018 року АМКУ знайшов порушення антимонопольного законодавства з боку аеропорту «Київ» (Жуляни) та ТОВ «Мастер-авіа», які уклали генеральну угоду про наземне обслуговування й витіснили з цього ринку інші компанії.[332] У 2017 році аеропорт

326 https://avia.gov.ua/oleksandr-bilchuk-pidpisav-domovlenist-pro-zbizhnist-sistem-sertifikatsiyi-z-yevrokomisiyeyu/

327 Щодо сертифікації повітряних суден, організацій розробника та виробника, процедури для сертифікації аеродромів

328 Щодо перевезення пасажирів, страхування, правил польотів, метеорологічного обслуговування, вимог для льотних екіпажів та для сертифікації аеродромів, сертифікації агентів із продажу повітряних перевезень, льотної експлуатації, використання повітряного простору, сертифікації диспетчерів.

329 https://avia.gov.ua/proyekt-safer-u-rozvitok-aviatsijnoyi-zakonodavchoyi-bazi-ukrayini-shlyahom-nablizhennya-do-zakonodavstva-yes/

330 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2021-%D0%BF#Text

331 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69180

332 http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=145732&schema=main У квітні 2019 року Господарський суд Києва скасував рі-

«Бориспіль» був оштрафований на 13 млн грн за зловживання монопольним становищем на ринку спеціалізованих послуг аеропорту в частині аеропортового наземного обслуговування.[333] У 2020 році аеропорт «Бориспіль» сплатив до державного бюджету України 12,8 млн грн пені на штраф, накладений Антимонопольним комітетом України за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.[334]

Таким чином, робота з гармонізації українського та європейського законодавства в сфері повітряних перевезень ведеться. Проте оцінити ступінь гармонізації складно, оскільки такого моніторингу не проводиться. Плани пріоритетних дій Уряду постійно переносять приведення відповідності українських стандартів авіації до міжнародних норм на період після прийняття Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо удосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації».[335]

Рекомендації

Україна багато зробила для гармонізації свого законодавства у сфері авіації з європейським і для взаємного «відкриття» українського та європейського повітряного простору. Проте ще залишається багато роботи. Для пришвидшення підписання Угоди про САП та підвищення готовності ринку Україна та ЄС мають зробити таке:

Рекомендації для України та ЄС:

- підписати Угоду про САП.

Рекомендації для органів державної влади України:

- урегулювати питання проведення інспекційних перевірок і аудитів щодо стандартизації від EASA;
- забезпечити вільний доступ до ринку послуг із наземного обслуговування в повній відповідності до Директиви ЄС 96/97;
- продовжити активну роботу з інкорпорування в національне законодавство регламентів і директив ЄС у сфері авіації.

Рекомендації для українських компаній-учасників ринку:

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

шення АМКУ, зазначивши, що не побачив причинно-наслідкового зв'язку між укладанням генеральної угоди та потенційним обмеженням конкуренції.

333 https://vezha.net.ua/economy/aeroport-borispil-oshtrafuvali-na-miljoni-cherez-zlovzhivannya-monopolnim-stanovishhem-na-rinku/

334 https://amcu.gov.ua/news/mizhnarodnij-aeroport-borispil-splativ-penyu-na-shtraf-amku-v-rozmiri-128-mln-grn

335 https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/606/c9f/2be/606c9f2be56d1025204381.doc

12

ВЗАЄМНЕ ВІДКРИТТЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ І ЄС

Олександра Бетлій

Вигоди

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI) передбачає «забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель[336] 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».[337]

Це означає вигоди для українських компаній, які отримують доступ до ринку державних закупівель ЄС обсягом близько 14% сукупного ВВП ЄС або понад 1,9 трильйона євро.[338] Водночас конкуренція на ринку державних закупівель в Україні через участь у закупівлях компаній ЄС сприяє ефективнішому витрачанню бюджетних коштів, а також стимулює вітчизняні компанії бути конкурентнішими.

На відміну від ринку товарів, де відкриття ринку асиметричне на користь України, щодо риноку державних закупівель Угода про асоціацію передбачає симетричний взаємний доступ на ринок двох сторін після виконання Україною зобов'язань із приведення свого законодавства у відповідність до норм 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 за позитивного висновку означатиме відкриття певного сегмента державних закупівель ЄС та України за контрактами, вартість яких перевищує порогові значення, що встановлені в цьому ж Додатку.

Відповідно до Ст. 154 (4) УА після проходження всіх етапів індикативного графіка Україна і ЄС розглянуть можливість взаємного поглиблення доступу до ринків закупівель.

---

336 Терміни «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що вживаються в 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».

337 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1147

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

Зміст зобов'язань

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 Додатка XXI,[339] щоб врахувати нові Директиви ЄС із питань державних закупівель, ухвалені у 2014 році.[340] При цьому було несуттєво збільшено порогові значення для застосування правил державних закупівель (Таблиця 2).

Таблиця 2. Порогові значення для застосування правил державних закупівель[341]

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

Джерело

339 http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2

340 Це Директива 2014/23/ЄС про укладання 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.

341 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. Утім, із січня 2018 року порогові значення в Директивах ЄС уже стали дещо вищими, для гармонізації з поточними визначеннями в євро порогових значень Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA). Водночас досі не було оновлено порогові значення в Додатку XXI УА, хоча в рішенні Комітету цей крок визначено обов'язковим - див.: 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

Інституційна рамка

Уряд почав реформу державних закупівель для боротьби з корупцією в цій сфері, а також у рамках фіскальної консолідації ще до набуття чинності Главою 8 Угоди. Ще до підписання Угоди про асоціацію законодавство України не містило обмежень на участь іноземних учасників у державних закупівлях, а великі тендери оголошувались із перекладом документації на англійську. У квітні 2014 року парламент прийняв новий Закон «Про державні закупівлі»,[342] 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 проєкт з електронних закупівель та ухвалено закон «Про публічні закупівлі».[343] Уже у 2016 році Закон про публічні закупівлі було впроваджено в повному обсязі. Відповідно, всі бюджетні та державні установи почали проводити закупівлі понад визначену суму (200000 грн для закупівель товарів і послуг та 1,5 млн грн для закупівлі робіт) на основі електронної системи ProZorro.

Міністерство економіки (Мінекономіки) визначено законом уповноваженим органом у сфері публічних закупівель, тоді як Антимонопольний комітет України (АМКУ) – орган оскарження з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері державних закупівель.

У вересні 2019 року було ухвалено оновлену версію закону «Про публічні закупівлі»,[344] покликану гармонізувати українське законодавство з оновленими Директивами ЄС, урегулювати допорогові закупівлі, підвищити результативність закупівель, визначити норми з боротьби з недобросовісними учасниками та покращити оскарження. Закон набув чинності в квітні 2020 року.

Аналіз ринку

Впровадження нового законодавства у сфері публічних закупівель у 2016 році 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 зросла.[345] Важливо, що спростився доступ малих та середніх підприємств до закупівель, і тому їхня участь у закупівлях зросла.

За даними електронної системи закупівель, протягом 2017 року було близько 27-ми тис. замовників і близько 1 млн процедур закупівлі з очікуваною вартістю понад 778 млрд грн, із яких успішно завершились 869 344 закупівель на загальну суму близько 500 млрд грн.[346]

У 2020 році організаторами закупівель оголошено 3,7 млн закупівель, із яких було

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

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

344 Закон №114-IX, від 19 вересня 2019 р., https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text

345 http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf

346 https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrozvitku-zvituye-pro-publichni-zakupivli-u-2017-roci

успішно завершено 3,5 млн закупівель (із яких 2,4 млн закупівель товарів). Очікувана вартість останніх становила 748 млрд грн, а вартість укладених контрактів становила 686 млрд грн.[347] Кількість замовників зросла до близько 38 тисяч. Кількість представників бізнесу, які взяли участь у закупівлях, склала близько 236 тисяч.

За оцінками ДП «Прозорро», у 2020 році система е-закупівель дозволила заощадити державному бюджету 43,5 млрд грн. Це стало наслідком зниження тендерного порогу, зростання економії на великих торгах та можливості для бізнесу виправляти помилки.[348]

Україна не обмежує доступ компаній із ЄС до ринку публічних закупівель, оскільки надає всім компаніям недискримінаційний доступ. Переклад документації на англійську є необхідним для всіх тендерів обсягом понад 133 000 євро для товарів та послуг і 5,15 млн євро для робіт. Водночас частка завершених тендерів, які пройшли за процедурою відкритих торгів із публікацією англійською мовою, залишається меншою 1%.

Частка іноземних компаній, у тому числі з ЄС, на ринку державних закупівель України залишилась низькою: станом на червень 2020 року частка нерезидентів становила менше 1% від сукупної кількості зареєстрованих учасників та 0,1% від загального обсягу отриманих контрактів.[349] Це може бути пов'язано з різними технічними складнощами забезпечення документів для укладання договорів з українською стороною, які стосуються, зокрема, ідентифікації нерезидента. Тому (невеликі) європейські компанії досі схильні брати участь у закупівлях в Україні через дочірню українську юридичну особу або українських партнерів.

Динаміка імплементації

Більшість положень Закону «Про публічні закупівлі», який було ухвалено у 2015 році, відповідали Директивам ЄС у сфері державних закупівель. Для адаптації інших положень у лютому 2016 року Кабінет Міністрів ухвалив Стратегію реформування системи публічних закупівель,[350] яка є «дорожньою картою» впровадження змін у сфері державних закупівель.[351]

Ухвалені законом положення та затвердження «дорожньої карти» відповідають першому етапу Індикативного графіка інституційних реформ, який визначено Додатком XXI-A до Глави 8 Розділу IV Угоди про асоціацію. Але формальне визнання затримується.

У травні 2018 року Комітет асоціації Україна - ЄС у торговельному складі надав позитивний висновок[352] стосовно «дорожньої карти», ухваленої у 2016 році. У листопаді 2019 року Комітет асоціації погодив, що завершення першого етапу має відбутись на початку 2020 року, після чого відбудеться його формальне затвердження.[353] Однак на

347 Звіт сфери публічних закупівель за 2020 рік, Мінекономіки, https://bit.ly/3wdKHb4

348 Виправлення помилок протягом 24 годин дозволило закупівельнику визначити переможцем саме компанії з найкращою ціновою пропозицією.

349 https://e-tender.ua/news/taras-shimko-ukrayinskij-biznes-maye-velikij-potencial-v-yev-671

350 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

351 Потребу ухвалити «дорожню карту» передбачено Статтею 152 Глави 8.

352 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#Text

353 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158572.pdf

наступному засіданні Комітету, що відбулось у грудні 2020 року, питання формального затвердження завершення першого етапу залишилось на порядку денному,[354] а відповідне рішення не було прийнято.

«Дорожня карта» визначила очікувані подальші зміни в регулюванні публічних закупівель: зокрема, внесення змін до законодавства для його гармонізації з оновленими Директивами ЄС, удосконалення сфери регулювання законом та усунення невідповідності між законодавством та технічною роботою системи ProZorro.

Зміни до закону про публічні закупівлі, що відповідають зобов'язанням, передбаченим «дорожньою картою», були прийняті у вересні 2019 року[355] й набули чинності 19 квітня 2020 року. Фактично, Україна отримала нову версію закону, яка наближає законодавство до європейських директив і врегульовує проблемні питання, з якими стикаються як замовники, так і учасники тендерів (зокрема йдеться про боротьбу з недобросовісними постачальниками неякісних товарів/послуг; запобігання штучному затягуванню або зривам тендерів; зняття обмежень на використання нецінових критеріїв, що широко застосовується в країнах ЄС тощо).

Ухвалення цього закону означає проходження Україною другого етапу індикативного плану. Закон урегулював проведення допорогових закупівель, було знижено поріг для проведення тендерів до 50-ти тис. грн і запроваджено спрощені закупівлі для тендерів від цієї суми до порогової.[356] Допорогові закупівлі від 50-ти тис. грн отримали назву «спрощені закупівлі» і тепер регулюються законом. Таким чином, такі закупівлі потрібно буде проводити через ProZorro.[357] Запроваджено звітність у системі ProZorro щодо всіх закупівель. Також новий закон дозволив виправляти помилки, запровадив визначення аномально низьких цін, передбачив можливість для електронних каталогів, надав визначення уповноважених осіб на здійснення закупівель та вдосконалив механізми оскарження.

Спеціальний підхід було обрано для реформування 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[358] (наприкінці 2019 року депутати продовжили термін дії такого підходу до 2022 року). Від імені України такі закупівлі здійснюють Програма розвитку ООН, Дитячий фонд ЮНІСЕФ та британська закупівельна агенція Crown Agents.[359] Водночас у 2019 році в пілотному режимі працювало нове державне підприємство «Медичні закупівлі України», яке відповідає за закупівлі ліків для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією. У листопаді 2020 року ДП отримало статус централізованої закупівельної організації (ЦЗО).[360]

354 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159406.pdf

355 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20

356 Водночас досвід роботи норми про спрощені закупівлі показує, що нерідко закупівельники вимагають від учасників тендерів повний набір документації. Також середній період тендеру дещо перевищує 30 днів. (джерело: https://youtu.be/ijzBJRecvys).

357 За оцінкою Мінекономіки, це сприятиме додатковій економії коштів на закупівлях у сумі 9 млрд грн на рік.

358 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.

359 Звіт Рахункової палати: https://goo.gl/2MKB64.

360 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-2020-%D1%80#Text

Раніше такий статус отримала ДУ «Професійні закупівлі»,[361] щоб проводити тендери та закупівлі за рамковими угодами товарів і послуг, крім поточного ремонту. У 2021 році КМУ визначив «Українські спеціальні системи» централізованою закупівельною організацією у сфері цифровізації.[362] Створення ЦЗО покликані підвищити професіоналізацію закупівель, сприяти економії на масштабах, стандартизації закупівель та більшій прозорості. ЦЗО відповідають за наповнення електронних каталогів товарів на Prozorro.Market, а також за перевірку кваліфікації та документів.

Prozorro.Market – це фактично онлайн-магазин, у якому замовники можуть купити невеликі партії однотипних товарів.[363] Його робота стартувала у 2019 році в пілотному режимі для закупівель до 50-ти тис. грн, а у вересні 2020 року КМУ ухвалив рішення про його повноцінну роботу, що дозволяє його використовувати для закупівель до 200 тис. грн.[364] Застосування цього інструмента покликано сприяти спрощенню закупівель, збільшенню конкуренції та економії коштів замовника.

Улітку 2020 року було ухвалено закон «Про оборонні закупівлі»,[365] який гармонізовано з положеннями Директиви 2009/81/ЄС. Закон набув чинності із січня 2021 року. Цей закон уперше запроваджує чітке та прозоре регулювання оборонних закупівель, що наближає їх до практик членів НАТО. На виконання Закону було ухвалено численні нормативно-правові акти.[366] Водночас поки що існують суттєві затримки у впровадженні нового Закону, зокрема через створення нового Міністерства стратегічних галузей промисловості та дещо пізнішу за попередньо очікувану передачу справ у сфері оборонних закупівель від Міністерства економіки до нового Міністерства.[367]

Вставка 2: Локалізація у закупівлях ЄС

В основній Директиві ЄС у сфері публічних закупівель (2014/24/EU) передбачено право рівного доступу всіх учасників до закупівель.

Директива, що регулює закупівлі організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг (2014/25/EU), містить положення, що заявка учасника може бути відхилена у випадку локалізації нижчої за 50% сукупної вартості тендеру (Стаття 85). Водночас це обмеження не повинно застосовуватись, якщо це змусить організацію закупити оснащення іншої якості, ніж наявне, якщо це призведе до технічних незручностей або ж за диспропорційно вищих цін. Ця стаття застосовується лише до товарів із третіх країн, у яких з ЄС немає інших двосторонніх або багатосторонніх домовленостей.

Джерело: Директива ЄС 2014/24/EU, Директива 2014/25/EU

361 https://cpb.org.ua/

362 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2021-%D1%80#Text

363 https://prozorro.gov.ua/news/internet-magazin-dlya-derzhzakupivel-vse-sho-potribno-znati-pro-prozorro-market

364 https://infobox.prozorro.org/articles/kabmin-priynyav-postanovu-pro-robotu-prozorro-market-1

365 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text

366 https://www.radiosvoboda.org/a/news-minstrategprom-oboronni-zakupivli/31147970.html

367 https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/3/668770/, https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/9/7289583/

Тоді як усі ухвалені рішення у сфері закупівель наближали Україну до виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, у 2020 році народні депутати повернулись до ідеї запровадження протекціонізму в публічних закупівлях. У законопроєкті №3739[368] депутати передбачили обов'язковість закупівель визначеного переліку продукції машинобудування лише за умови наявності в ній чітко визначеного в законі ступеня локалізації продукції.[369] Законопроєкт було ухвалено в першому читанні в липні 2020 року, що викликало застереження з боку ЄС, оскільки в документі не зроблено винятків ані для продукції виробництва з країн ЄС, ані для членів Угоди про закупівлі СОТ.[370] Невідповідність норм цього законопроєкту Угоді про асоціацію в частині гармонізації законодавства з Директивами у сфері закупівель чітко зазначено у висновку Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом. Однак поданий в лютому 2021 року текст законопроєкту до другого читання став ще більш загальним й залишив на місці статтю про чітко визначений рівень локалізації для товарів машинобудування: рівень локалізації пропонується поступово підвищувати з 10% у 2021 році до 40% у 2027 році (усього строком на 10 років). При цьому умови локалізації визначено обов'язковими і для проєктів, за якими закупівлі здійснюють за фінансової підтримки МФО, а Кабінету Міністрів пропонується доручити провести відповідні переговори з ЄС. Ухвалення цього законопроєкту не відповідатиме виконанню міжнародних зобов'язань України, оскільки цей законопроєкт суперечить не лише Угоді про асоціацію, а й GPA.

Взаємний доступ на ринок за Угодою GPA

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

18 травня 2016 року Україна набула статусу повноправної сторони GPA.[371] У рамках цієї угоди ЄС визначив для доступу до свого ринку такі ж порогові значення для застосування правил державних закупівель,[372] як і ті, що сьогодні діють відповідно до оновленого Додатка XXI Угоди про асоціацію. Так, дані проєкту GPA in Ukraine[373] 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» з гармонізації законодавства у сфе-

368 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69275

369 Нагадаємо, що 29 жовтня 2019 року парламент зняв із розгляду схвалений попереднім скликанням у першому читанні в грудні 2017 року проєкт закону «Купуй українське», який передбачав зміни до Закону про публічні закупівлі, надаючи преференції виробленим в Україні товарам.

370 Зокрема, про це йдеться в Спільному робочому документі «Association Implementation Report on Ukraine», оприлюдненому у 2020 році, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_2259

371 Зобов'язання сторін доступне за посиланням https://e-gpa.wto.org/en/Agreement/Latest

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

373 https://www.facebook.com/gpainua/

рі 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 графіка в Угоді про асоціацію. Зокрема, ідеться 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 має не так багато зовнішніх стимулів для повного виконання зобов'язань за УА з гармонізації законодавства, ніж це очікувалося при підписанні УА.

Разом із тим, Україна пішла на ще глибше, асиметричне відкриття свого ринку для ЄС. Відповідно до національного законодавства компанії з країн-членів ЄС уже мають повний доступ до українського ринку державних закупівель (хоча його практичне використання ускладнено різними технічними перешкодами, через які бізнесу з ЄС досі може бути зручніше брати участь у 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;
- завершити формальне визнання виконання першого етапу Індикативного плану адаптації законодавства у сфері публічних закупівель.

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;
- ініціювати формальну оцінку прогресу України у виконанні зобов'язань у рамках Глави 8 Розділу IV Угоди про асоціацію та на її основі добиватись рішень Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі про проходження Україною етапів Індикативного плану адаптації законодавства у сфері публічних закупівель;
- відмовитись від ідеї запроваджувати умову локалізації виробництва продукції при здійсненні 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[374]

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	Імплементація статей 150 (2) та 151 Впровадження інституційної реформи згідно зі статтею 150(2)	6 місяців із дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	
2	Наближення та імплементація 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 імплементація 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
4	Наближення та імплементація інших елементів Директиви № 2014/24/ЄС і Директиви № 2014/23/ЄС	6 років із 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 із 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 в	Додатки XXI-I та XXI-J

374 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

13

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ГАЗУ ЄС

Роман Ніцович, Альона Корогод

Вигоди

Україна зробила крок до інтеграції з ЄС у сфері енергетики ще до підписання Угоди про асоціацію, набувши у 2011 році членства в Енергетичному співтоваристві – міжнародній організації, що включає ЄС та країн-сусідів, метою якої є створення інтегрованого енергетичного ринку шляхом поширення енергетичного законодавства ЄС поза його межі.

Будучи членом Енергетичного співтовариства, Україна зобов'язалась впровадити положення актів Третього енергетичного пакета ЄС 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 впровадити на основі Договору, та окремо – інші акти законодавства ЄС у сфері енергетики.

Зазначимо, що навіть 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 в разі виконання свого «домашнього завдання». Відповідне положення відсутнє у Додатку XXVII навіть в оновленому вигляді (на відміну від Додатка 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 привести до де-факто застосування до України режиму внутрішнього ринку ЄС у сфері енергетики.

Ключовою подією початку 2020 року було проведення 1 січня «анбандлінгу» в «Нафтогазі». Українська газотранспортна система перейшла в управління до створеного в кінці 2019 року ТОВ «Оператор ГТС України» (ОГТСУ), яке через АТ «МГУ» знаходиться в управлінні Мінфіну.[375] «ОГТСУ» отримав попередню сертифікацію в Енергетичному співтоваристві та почав працювати з європейськими операторами та компаніями,[376] пропонуючи нові послуги.

375 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=67105

376 https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2019/12/17.html

Протягом 2020 - 2021 років в Україні відбулися значні структурні зміни ринку газу. Україна виконала велику частину своїх зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію та членства в Енергетичному співтоваристві щодо лібералізації ринку. Такі зміни створили стабільні правові рамки та надали додаткові гарантії інвесторам. Вони значно спростили діяльність компаній ЄС на ринку України, що означає збільшення пропозицій у постачанні, збільшення прямих іноземних інвестицій та підвищення видобутку. Вони також відкрили перспективи для компаній України щодо виходу на ринок ЄС.

Зміст зобов'язань

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 всіх 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 з 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.

Інституційна рамка

За останні роки державна політика у сфері ринку газу була відкоригована відповідно до міжнародних зобов'язань України. Так, впровадження принципів Третього енергетичного пакета ЄС закладено в цілу низку документів державної політики. Енергетична стратегія України, схвалена урядом у 2017 році, передбачає побудову газового ринку за принципами Третього енергетичного пакета 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.[377]

Основними інституціями у цій сфері є: уряд України та безпосередньо Міністерство

377 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/605-2017-%D1%80#Text

енергетики; незалежний регулятор – Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП); а також Антимонопольний комітет України (АМКУ) – орган, що забезпечує захист економічної конкуренції, зокрема й 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 і покращилась лише у червні 2018 року з обранням частини нового складу комісії. Рішення Конституційного Суду України про визнання неконституційними окремих положень закону про НКРЕКП, зокрема незалежного статусу Регулятора, стало додатковим шоком. Наприкінці 2019 року зміни до відповідного закону привели статус Регулятора (на рівні ЦОВВ зі спеціальним статусом, тобто у структурі КМУ) у відповідність до Конституції.[378] Також у листопаді 2020 року до КСУ надійшло подання групи депутатів стосовно конституційності указів президента у 2018 - 2019 роках про призначення членів НКРЕКП.

Аналіз ринку

Структурні зміни 2019 - 2020 років дали свої практичні результати. Європейська федерація енерготрейдерів EFET у своєму щорічному дослідженні Gas Hub Development Study вказує на прогрес українського газового ринку як хабу. У порівнянні з 2018 роком, оцінка України за 2020 рік збільшилася більше ніж удвічі за рахунок створення прозорої системи функціонування ринку, створення віртуальних точок з'єднання на кордонах, спрощення бюрократичних процедур, пов'язаних із торгівлею газом. Разом із тим, мінусами українського ринку є надмірна концентрованість та відсутність власного ринкового індексу, що дало б змогу розвиватися довгостроковому сегменту ринку.[379]

На початку 2020 року ОГТСУ запустив новий продукт – short-haul.[380] Європейські компанії отримали можливість бронювати потужності для транзиту газу через Україну за нижчим тарифом, а також використовувати їх разом із послугою «митний склад» (зберігання газу у сховищах без процедур розмитнення).[381] З 1 березня 2020 року запрацював «віртуальний реверс» (backhaul) разом зі словацьким оператором ГТС через точку з'єднання «Вельке Капушани» – «Ужгород» обмеженою потужністю 10 млн куб. м на добу.[382]

Також «ОГТСУ» отримав можливість купувати природний газ на біржі для власних цілей. Це є важливим моментом для внутрішнього балансування системи в режимі добового балансування. Відповідні зміни до закону «Про публічні закупівлі» Верховна Рада прийняла 2 грудня 2020 року.[383]

Анбандлінг також вплинув на побутових споживачів, оскільки він стосувався відо-

378 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n19

379 https://efet.org/energy-markets/gas-market/european-gas-hub-study/

380 https://tsoua.com/news/operator-gts-prezentuvav-novyj-produkt-short-haul/

381 https://tsoua.com/news/popyt-na-short-haul-zrostaye-shhomisyachno-z-pochatku-roku-vzhe-protransportovano-802-mln-kub-m/

382 https://tsoua.com/news/ukrayinskyj-ta-slovaczkyj-operatory-gts-zapuskayut-virtualnyj-revers/

383 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68316

кремлення не лише послуг транспортування, а й послуг розподілу газу. Проте в частині розподілу він відбувся переважно юридично, а не функціонально. Група компаній під брендом РГК, на які припадає близько 70% обсягів розподілу газу, продовжила контролювати постачання газу для населення, створивши ряд дочірніх компаній, що під виглядом незалежних від операторів ГРМ (облгазів) постачальників (газзбути) працюють на ринку.[384] За даними НКРЕКП, у 2020 році частка обсягів постачання газу групою РГК населенню склала 71%, групою НАК «Нафтогаз України» – лише 4%.[385]

Переважна більшість постачальників не пропонували довгострокових продуктів для побутових споживачів, що подекуди спричиняло різкі для населення щомісячні коливання цін. На фоні політично чутливого питання ціни на газ уряд встановив граничну ціну на газ для населення на період з 1 лютого по 31 березня 2021 року,[386] фактично повернувши державне регулювання. Разом із тим, уряд зобов'язав постачальні компанії в обов'язковому порядку пропонувати споживачам базовий річний продукт з 1 травня 2021 року.[387]

Мінусом роздрібного ринку газу є відсутність спільних баз даних про споживачів, через які постачальники змогли б надавати свої комерційні пропозиції споживачам, які залишаються мало обізнаними з перевагами нової моделі ринку.

Варто зазначити, що постачальники також мають обмежені можливості доступу до ресурсу газу в оптовому сегменті. Близько 70% всього газу в Україні видобуває державна компанія «Укргазвидобування», яка входить в структуру «Нафтогазу».[388] «Нафтогаз», у свою чергу, має «ексклюзивний» доступ до цього ресурсу, добровільно торгуючи через біржу лише 15% обсягу і визначаючи політику щодо решти 85% на власний розсуд. У листопаді 2020 року Секретаріат Енергетичного співтовариства рекомендував Україні зобов'язати «Укргазвидобування» продавати частину свого газу на біржі (gas release program).[389]

Слабкою ланкою українського ринку залишається також постачання газу для теплокомуненерго, для яких уряд продовжив дію механізму покладання спеціальних обов'язків (ПСО) до кінця травня 2021 року. Борги ТКЕ перед «Нафтогазом», який постачав їм природний газ для виробництва тепла, станом на початок травня 2021 року складали близько 67 млрд грн.[390] Після припинення дії режиму ПСО для виробників тепла через рішення ВРУ планується реструктурувати частину боргів теплокомуненерго, іншу частину, яка утворилася внаслідок дій держави, пропонують списати.[391] Найбільших постачальників тепла, які є ліцензіатами НКРЕКП, передають у відання місцевих органів влади.[392]

384 https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2021/01/pp-gas-price.pdf

385 https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Catalog3/Richnyi_zvit_NKREKP_2020.pdf

386 https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-t180121

387 https://www.nerc.gov.ua/?news=11322

388 https://ua-energy.org/uk/posts/piat-skladnykh-hazovykh-pytan-dlia-spozhyvachiv-blakytnoho-palyva

389 https://energy-community.org/news/Energy-Community-News/2020/11/26.html

390 https://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/581911F084AF9855C22586CD00403721?OpenDocument&year=2021&month=05&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&

391 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=68882

392 https://www.nerc.gov.ua/?news=11621

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 - 2020 років було внесено серію 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, урегулювання 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.

З 1 березня 2019 року відбувся довгоочікуваний перехід зі щомісячного на добове балансування ринку – режим, за якого «Укртрансгаз» щодобово урівноважує попит та пропозицію на ринку газу в Україні. Цей крок означає наближення ринку до роботи в такому ж режимі, як 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). Восени 2018 року було прийнято Закон «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях».[393]

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 пакета ЄС до національного законодавства відбулась у 2019 - 2020 роках.

18 вересня 2019 року уряд ухвалив оновлений план «анбандлінгу» за моделлю ISO. У жовтні 2019 року було прийнято закон про «анбандлінг», який дозволив здійснити передачу відповідних майнових прав на ГТС та незалежне управління оператором ГТС. Юридичне відокремлення оператора ГТС від «Нафтогазу» відбулось 1 січня 2020 року.

З 1 серпня 2020 року відбулась дерегуляція роздрібного ринку газу в частині постачання газу для побутових споживачів. Втратили чинність пункти постанови про покладання спеціальних обов'язків на постачальників газу побутовим споживачам (режим ПСО), яка встановлювала фіксовану ціну, за якою постачальники продавали газ населенню.[394] Фактично, в Україні запрацював ринок газу для побутових споживачів. НКРЕКП спростила процедуру зміни постачальника, яка дозволила домогосподарствам вільно змінювати постачальників віддалено, з мінімальним пакетом документів та максимум за 21 день. У третьому кварталі 2020 року 76 тисяч споживачів змінили постачальника газу, а уже в четвертому кварталі кількість таких споживачів склала

393 https://zakon.rada.gov.ua/go/2545-19

394 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/867-2018-%D0%BF#Text

528 тисяч.[395] Перехід на ринкове ціноутворення є важливим аспектом у лібералізації ринку газу в Україні: після закінчення дії ПСО для населення рівень дерегульованого ринку виріс з 40% до 80%.[396]

У межах нової моделі ринку газу був запроваджений інститут постачальника «останньої надії», який автоматично забезпечує постачання газу побутовим споживачам у разі втрати постачальника. Уряд визначив ТОВ «Газопостачальна компанія «Нафтогаз України» (входить у структуру групи «Нафтогаз») переможцем відповідного конкурсу.[397]

Важливою частиною доходів на енергоринку є транзит газу з РФ до західних країн-сусідів України. З 1 січня 2020 року почали діяти нові транзитні контракти: 1) між «Нафтогазом» та російським «Газпромом», 2) між «Нафтогазом» та «ОГСТУ», які укладено за європейськими правилами. Відповідно до контракту «Газпром» забронював потужність української ГТС до кінця 2024 року.[398] Окрім транзиту з Росії, попит на українську ГТС існує і серед європейських трейдерів. Наприклад, у січні 2021 року попит на бронювання гарантованих потужностей у напрямку з України до Польщі перевищив пропозицію.[399]

Протягом 2020 року НКРЕКП внесла відчутні зміни в правила на ринку газу. Регулятор переглянув методологію розрахунку природного газу для технологічних потреб для операторів ГРМ, оновив тарифи на розподіл відповідно до нової методології, а також стежив за дотриманням ліцензійних умов постачальниками. Натомість НКРЕКП відклала запровадження плати за нейтральність, яка передбачається Регламентом Комісії (ЄС) №312/2014.[400]

За підсумками 2020 року, Енергетичне співтовариство оцінило статус імплементації європейського законодавства на ринку газу в Україні як «майже завершений» (84%).[401]

Ринок газу та Європейський зелений курс

Європейський зелений курс спровокував також зміни в законодавстві ЄС стосовно ринку газу. У найближчі десятиліття ЄС планує збільшувати використання водню та розвивати інші низьковуглецеві технології. У четвертому кварталі 2021 року ЄС планує затвердити пакет законодавчих ініціатив стосовно декарбонізації ринків водню та газу (перегляд Директиви 2009/73/ЄС та Регламенту (ЄС) №715/2009).[402]

Збільшуючи споживання водню, ЄС планує розробити законодавчі механізми розвитку інфраструктури. Одним із варіантів вирішення проблеми транспортування та використання водню є використання та модернізація наявної газотранспортної

395 https://www.radiosvoboda.org/a/news-ponad-600-tysiach-spogyvachiv-zminyly-postachalnyka-nkrekp/31127427.html

396 https://www.energy-community.org/dam/jcr:1731cc05-e414-47a8-95f8-4fb793fe0abd/EnC_IR2020_Ukraine.pdf

397 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245453131&cat_id=245070661

398 https://naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/3C11125FB9AFEA3CC22584E00077E091?OpenDocument

399 https://tsoua.com/news/operator-gts-ukrayiny-vpershe-rozpodilyv-potuzhnist-z-aukczionnoyu-premiyeyu/

400 https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/Materialy_zasidan/2020/veresen/30.09.2020/p29.1_30-09-20.pdf

401 https://www.energy-community.org/dam/jcr:1731cc05-e414-47a8-95f8-4fb793fe0abd/EnC_IR2020_Ukraine.pdf

402 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12766-Revision-of-EU-rules-on-Gas-

інфраструктури.[403] Українська ГТС має хороший потенціал розвиватися разом із європейськими країнами в цьому напрямку. Тому важливо стежити за змінами законодавства ЄС стосовно ринків водню та природного газу та вчасно імплементувати його в Україні.

Рекомендації

Для України:

- пришвидшити впровадження вимог Регламенту (ЄС) № 1227/2011 щодо доброчесності та прозорості оптового енергетичного ринку (REMIT). На цій основі НКРЕКП важливо впроваджувати моніторингові інструменти контролю за ринком;
- посилити розвиток прозорої біржової торгівлі газом, зокрема короткостроковими стандартизованими продуктами. Це дозволило би сформувати українські індикативні ціни на газ, підвищити ліквідність і наситити ринок більшою кількістю трейдерів;
- вивести ресурси АТ «Укргазвидобування» на ринок (gas release program), що дозволить стабілізувати цінові коливання та потенційно захистить побутових споживачів від різких стрибків цін на природний газ. Ключовим буде визначення довгострокових продуктів та умов виходу таких обсягів газу на вільні торги;
- посилити контроль за роздрібним ринком у плані захисту споживачів. Впровадження річних газових продуктів певною мірою захистило побутових споживачів від значного коливання ціни, з огляду на рівень енергетичної бідності в Україні. Проте варто детальніше прописати умови річних газових продуктів, аби захистити споживачів і постачальників від маніпуляцій великих гравців на ринку та запровадити інші продукти (квартальні, піврічні тарифи), поруч із оперативним реагуванням на факти перешкоджання зміни постачальника;
- розробити ефективну систему захисту вразливих споживачів, як того вимагає Закон «Про ринок природного газу», аби попередити ситуації повернення державного регулювання цін. Нинішні умови субсидіювання побутових споживачів мають занадто загальний характер, що призводить до надмірних витрат із державного бюджету. Формування більш структурованої методології розрахунку вразливих споживачів, яка може бути сформована за допомогою відкритих абонентських баз, може покращити ситуацію;
- посилити вимоги для відокремлення функцій розподілу та постачання на роздрібному ринку, відкрити інформацію про стан розподільних мереж. Недостатнє відокремлення операторів ГРМ та постачальників становить загрозу для адекватного функціонування ринку газу, а часті зміни ставок тарифів на розподіл викликають багато запитань стосовно об'єктивності розрахунків використання газу для технологічних потреб;

403 Inception impact assessment - Ares(2021)1159348 https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12766-Revision-of-EU-rules-on-Gas-

- у міру розгортання Європейського зеленого курсу (перегляд Директиви 2009/73/ЄС та Регламенту (ЄС) №715/2009 стосовно декарбонізації ринків водню та газу) зосередити зусилля на співпраці з ЄС стосовно використання газової інфраструктури для синтетичних та відновлюваних газів, розвитку водневих технологій;
- продовжити реформу корпоративного управління державними компаніями відповідно до стандартів ОЕСР (у т.ч. з огляду на ситуацію зі зміною голови правління «Нафтогазу») через прийняття законодавства про вдосконалення корпоративного управління юридичними особами, акціонером яких є держава, розроблення політики власності та виконання інших рекомендацій.[404]

Для ЄС:

- сприяти покращенню регуляторного середовища в Україні, зокрема через підтримку незалежності та інституційної спроможності НКРЕКП, надання технічної допомоги в імплементації REMIT та мережевих кодексів, сприяння розвитку біржової торгівлі газом (зокрема, торгівлі короткостроковими стандартизованими продуктами);
- посилити політики та програми з розвитку газової інфраструктури у східних країнах-членах ЄС, які допомогли б глибше інтегрувати газовий ринок України з європейським;
- вивчити виконання зобов'язань російського «Газпрому» 2018 року, наданих у рамках антимонопольної справи Єврокомісії, а також загалом російську політику на європейському газовому ринку в контексті продовження реалізації проєкту «Північний потік-2». Зокрема, доцільно підтримати зусилля України з розблокування експорту газу з країн Центральної Азії і від незалежних виробників у РФ та в цілому підтримати зменшення експортної монополії «Газпрому».

404 https://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm

14

ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЄС

Роман Ніцович, Сергій Євтушок

Вигоди

Шлях України до інтеграції з ЄС у сфері галузі електроенергетики розпочався з 2011 року після приєднання до Енергетичного співтовариства,[405] яке об'єднує країни ЄС та сусідні держави з метою створення інтегрованого пан'європейського енергетичного ринку та поширення енергетичного законодавства ЄС.

У рамках такої співпраці Україна зобов'язалася впровадити положення актів Третього енергетичного пакета ЄС та низки мережевих кодексів у національне законодавство. У 2020 році Україна продовжила виконання умов інтеграції в енергетичний ринок ЄС у секторі електроенергетики, що визначені Главою 1 Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію,[406] а також оновленим Додатком XXVII,[407] що містить перелік актів законодавства, які Україна має впровадити на основі Договору.

Окремим інтеграційним проєктом є синхронізація ОЕС України з Європейською мережею операторів системи передачі електроенергії (ENTSO-E), що має завершитися у 2023 році.

Співробітництво України в секторі електроенергетики спрямовано на підвищення енергетичної безпеки, конкурентоспроможності та стабільної роботи енергетичної системи, що, у свою чергу, сприяє економічному зростанню, зміцненню енергетичної незалежності та посиленню ринкової інтеграції.

Утім, доки Україна робить кроки у виконанні умов Третього енергетичного пакета,[408] у ЄС у 2019 році запропонували пакет «Чиста енергія для всіх європейців»[409] для полегшення переходу від викопного палива до більш екологічно чистої енергії та виконання зобов'язань Паризької угоди щодо скорочення викидів парникових газів.

405 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a27#Text

406 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf

407 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32019D0466

408 Набув чинності у вересні 2009 року.

409 https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

Варто зазначити, що держави-члени ЄС повинні втілити положення цього енергопакета вже у 2021 році, щоб сприяти загальній цілі ЄС, зокрема:

- досягнути частки ВДЕ в розмірі 32% до 2030 року;
- посилити енергоефективність щонайменше на 32,5% до 2030 року;
- набути статусу кліматично-нейтральної Європи до 2050 року;
- створити сучасний ринок електроенергії ЄС зі зручними умовами інтеграції ВДЕ, незалежністю побутового споживача та застосуванням ІТ-технологій.

Для України нова хвиля реформування енергетичного сектору є також актуальною, оскільки поступове впровадження рекомендацій «четвертого» енергопакета може стати поштовхом для створення більш вільного і менш монополізованого енергоринку в Україні.

Зміст зобов'язань

У рамках Угоди про асоціацію та Енергетичного співтовариства Україна зобов'язалася впроваджувати в національне законодавство ключові вимоги актів ЄС у сфері електроенергетики, зокрема:

- відкриття внутрішнього ринку для забезпечення можливості споживачам обирати постачальників, а постачальникам вільно надавати послуги;
- відокремлення операторів системи передачі та систем розподілу та постачання в рамках вертикально-інтегрованих підприємств;
- посилення положень щодо захисту прав споживачів;
- посилення та деталізація функції та повноважень органів регулювання;
- сертифікація оператора системи передачі;
- забезпечення доброчесності та прозорості на гуртовому ринку електроенергії;
- встановлення справедливих тарифів на послуги з передачі електроенергії.

Крім того, Україні необхідно «іти в ногу з часом» та відповідати новим ініціативам Європейського Союзу, зокрема враховувати положення та рекомендації четвертого Енергопакета та долучатися до Європейського зеленого курсу.

Інституційна рамка

Державна політика в секторі електроенергетики зазнає коригувань відповідно до міжнародних зобов'язань України. Так, впровадження принципів Третього енергетичного пакета ЄС закладено в актуальні стратегічні документи державної політики.[410] Відповідно до Енергетичної стратегії України,[411] яку було схвалено у 2017році, до

410 Енергетичну стратегію України до 2035 року, Національну економічну стратегію на період до 2030 року, План пріоритетних дій уряду на 2021 рік, План законопроєктних робіт Верховної Ради на 2021 рік, пропозицій до Проєкту середньострокового плану дій уряду на 2021 - 2023 роки, План заходів із виконання Угоди про асоціацію

411 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245213112

2020 року передбачалося завершення імплементації Третього енергетичного пакета, що дозволить створити повноцінний ринок електроенергії відповідно до енергетичного законодавства ЄС, а також виконати значну частину заходів з інтеграції Об'єднаної енергетичної системи (ОЕС) України до енергосистеми ENTSO-E.

Серед основних інституцій із реалізації державної політики в електроенергетичному секторі України можна виокремити: Кабінет Міністрів України (КМУ) та безпосередньо Міністерство енергетики України (Міненерго), які є ключовими суб'єктами управління та вироблення політики в енергетичному секторі, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) як незалежного регулятора, та Антимонопольний комітет України (АМКУ) – як орган, що забезпечує захист економічної конкуренції, зокрема на енергетичному ринку.

Додатково варто виокремити організації, на які покладено реалізацію майнових прав держави в секторі електроенергетики:[412]

- Міненерго та Фонд державного майна (ФДМ) – організації-власники державних підприємств в електрогенерації;
- Міністерство фінансів, від лютого 2019 року – акціонер НЕК «Укренерго»[413] (як результат розмежування діяльності з передачі від діяльності з виробництва та постачання електроенергії);
- ФДМ – організація-власник у сегменті постачання й дистрибуції електроенергії;
- КМУ – організація-власник юридичних осіб оптового ринку електроенергії.

Варто зазначити, що 20 січня 2021 року урядом було прийнято розпорядження,[414] згідно з яким Міненерго мають бути передані повноваження з управління корпоративними правами «Укренерго» та «Оператора ринку», а Мінекономіки – «Укрінтеренерго». Проте помітних кроків у виконанні цього розпорядження не видно, лише в квітні були проведені консультації[415] з Єврокомісією та Секретаріатом Енергетичного співтовариства щодо врегулювання питань передачі корпоративних прав та розмежування видів діяльності з виробництва, передачі, розподілу та постачання електричної енергії.

Аналіз ринку

Ринок електроенергетики є стратегічно важливим для економіки, оскільки його ефективне функціонування є необхідною умовою стабільної роботи всіх інших секторів економіки, задоволення потреб населення та структурних перетворень. Особливо це стало помітним під час пандемії COVID-19,[416] коли важливість безперебійного електропостачання стала запорукою збереження економічних і соціальних зв'язків.

412 OECD (2020), Реформа підприємств державної форми власності в секторі електроенергетики України, http://www.oecd.org/corporate/soe-reform-electricity-sector-ukraine.htm

413 https://ua.energy/zagalni-novyny/organom-upravlinnya-ukrenergo-stalo-ministerstvo-finansiv-ukrayin/

414 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/50-2021-%D1%80#Text

415 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245531715&cat_id=35109

416 https://www.powermag.com/power-coverage-of-the-coronavirus-disease-covid-19/

Значною мірою пандемія мала вплив на споживання електроенергії, стабільне електропостачання, збалансовану роботу енергетичного ринку і в Україні. У 2020 році споживання електроенергії скоротилось на 2,1% у порівнянні з 2019 роком[417] та на понад 5% за перші місяці карантину,[418] проте з метою забезпечення безперебійної роботи енергосистеми та стабільного електропостачання урядом було заборонено зупиняти чи припиняти надання послуг із розподілу та постачання електричної енергії домогосподарствам.[419]

Загалом, за 2020 рік обсяг виробництва електроенергії в Україні склав 148854 млн кВт·год, що на 3,3% менше ніж попереднього року.[420] Варто зазначити, що у 2020 році сумарний обсяг експорту електроенергії[421] в Україні перевищив імпорт у 2,1 раза. Імпорт був переважно з країн ЄС, але також і з Росії (53,4 млн кВт·год), але здійснювався лише до квітня, а далі був обмежений рішеннями НКРЕКП.[422] З початку лютого 2021 року імпорт електроенергії з Росії поновився,[423] але в кінці травня НКРЕКП постановою[424] знову обмежила пропускну спроможність для імпорту електроенергії з РФ та Білорусі до 0 МВт до 1 жовтня 2021 року. Таким чином, простежується ручний, несистематичний характер такого регулювання,[425] яке випливає з наділення НКРЕКП відповідними тимчасовими повноваженнями.

У 2019 році, згодіно умов Третього енергетичного пакета ЄС, Україна реформувала свій ринок електроенергії, перейшовши від регульованої моделі єдиного покупця до конкурентоспроможної лібералізованої моделі. На реформу ринку було витрачено лише два з половиною роки, хоча за досвідом ЄС процес лібералізації є більш тривалим.[426] Оскільки таке реформування було здійснено поспіхом, на ринку існують структурні проблеми, що залишаються невирішеними,[427] а це, у свою чергу, затримує подальші перетворення. Свою позицію щодо цього вже висловили в ЄС. 11 лютого 2021 року Європарламент у своїй резолюції[428] закликав український уряд завершити реформу ринку електроенергії.

Система генерації. Електроенергію в Україні виробляють кілька видів електростанцій: атомні, теплові, гідро- та такі, що працюють на відновлюваних джерелах енергії. Станом на квітень 2021 року[429] встановлена потужність ОЕС України склала 55179.10 МВт, а більшість генерації припадає на ТЕС та АЕС.

Утім, за період 2015 - 2020 років помітно зросла і частка ВДЕ у загальному виробни-

417 https://ua.energy/zagalni-novyny/u-2020-rotsi-vnaslidok-karantynnyh-zahodiv-spozhyvannya-elektroenergiyi-skorotylos-na-2/

418 https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2900722-spozivanna-elektroenergii-v-ukraini-pid-cas-karantinu-vpalo-na-5.html

419 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245506244

420 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245509526&cat_id=245183225

421 https://ua.energy/zagalni-novyny/eksport-elektroenergiyi-v-2020-rotsi-perevyshhyv-import-v-2-1-razy/

422 Постанови НКРЕКП №766 від 8.04.2020 р. та №2492 від 16.12.2020 р.

423 https://www.epravda.com.ua/news/2021/02/1/670565/

424 https://www.nerc.gov.ua/?news=11579

425 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1396-20#Text

426 https://ec.europa.eu/energy/content/liberalisation-energy-market-electricity-and-gas_en

427 https://ua-energy.org/uk/posts/rynok-elektroenerhii-z-dvokh-shkod-korysti-ne-bude

428 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0050_EN.html

429 https://ua.energy/vstanovlena-potuzhnist-energosystemy-ukrayiny/

цтві електроенергії,[430] що спричинено дією «зеленого» тарифу як механізму стимулювання залучення інвестицій в альтернативну енергетику. Проте з лютого 2020 року сектор ВДЕ перебуває в стані глибокої кризи через борги державного підприємства «Гарантований покупець» перед ВДЕ-виробниками, що вповільнює розвиток сектору. І попри те, що в липні 2020 року було підписано Закон №810-IX,[431] який повинен був стати першим кроком на шляху вирішення проблемних питань, станом на 1 червня «Гарантований покупець» розрахувався з ВДЕ-виробниками[432] за 2020 рік лише на 66%, а у 2021 році рівень оплати за жоден із місяців не досяг 100%. Ситуація з невиконанням зобов'язань не задовільняє інвесторів: Мін'юст уже отримав близько десяти trigger notices про наміри подати позови до міжнародного арбітражу.[433]

Попри те, що, починаючи з 2019 року, будь-який суб'єкт господарювання міг стати учасником ринку, кількість активних виробників електроенергії залишається обмеженою, що унеможливлює конкуренцію. Понад третина генерації припадає на державні підприємства:[434]

- близько 53% електроенергії в країні виробляє НАЕК «Енергоатом», що експлуатує чотири АЕС;
- 7-10% електроенергії – гідростанції ПрАТ «Укргідроенерго»;
- близько 8% генерують ТЕС ПАТ «Центренерго», що працюють на вугіллі.

Крмі цього, чверть електроенергії виробляє приватний гравець «ДТЕК Енерго» зі встановленою потужністю об'єктів понад 18 448 МВт.[435]

Система передачі. На сьогодні НЕК «Укренерго» є оператором ОЕС України, зокрема магістральних мереж (напругою 110-750 кВ), та відповідає за передачу електроенергії від генеруючих установок до розподільних електромереж. Із запуском нового ринку електроенергії функції компанії дещо розширились і включають не лише передачу та диспетчеризацію, а й управління балансуючим ринком та ринком допоміжних послуг, адміністратора розрахунків та адміністратора комерційного обліку, а також розподілом потужностей міждержавних ЛЕП для імпорту/експорту електроенергії.[436]

По суті, зараз майно системи передачі належить державі, але від імені держави його передали в управління саме НЕК «Укренерго», яке, у свою чергу, залишили монополістом в умовах реформи ринку. Це створювало проблеми у процесі завершення приєднання до мережі ENTSO-E, оскільки, відповідно до закону «Про ринок електричної енергії», сертифікація «Укренерго» мала здійснюватися за моделлю OU (ownership unbundling), що унеможливлює збереження права власності на мережу за державою, тоді як «Укренерго» мав стати системним оператором європейського зразка. Проте це питання вже на шляху вирішення, оскільки в травні 2021 року було

430 https://saee.gov.ua/uk/news/3620

431 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810-20#Text

432 https://www.gpee.com.ua/main/news?id=342

433 https://ua-energy.org/uk/posts/miniust-otrymav-10-povidomlen-pro-namiry-investoriv-vde-sudytysia-v-mizhnarodnomu-arbitrazhi

434 OECD (2020), Реформа підприємств державної форми власності в секторі електроенергетики України, http://www.oecd.org/corporate/soe-reform-electricity-sector-ukraine.htm

435 https://energo.dtek.com/business/generation/

436 https://ua.energy/peredacha-i-dyspetcheryzatsiya/

підписано закон,[437] що забезпечить можливість сертифікації ОСП, а на початку червня НКРЕКП ухвалила попереднє рішення[438] про сертифікацію «Укренерго».

Як зазначалося вище, окремим завданням є синхронізація ОЕС України з ENTSO-E. «Укренерго» вже здійснює кроки з наближення такої інтеграції[439] й оптимістично оцінює завершення процесу в обумовлені строки – до 2023 року.

Система розподілу та постачання. Як уже зазначалось, для впровадження нової моделі ринку був прийнятий Закон України «Про ринок електричної енергії», що передбачав формування та посилення конкуренції на оптовому та роздрібному ринках електроенергії. З 1 січня 2019 року на території України розпочав роботу роздрібний ринок електричної енергії, а з 1 липня 2019 року змінилась модель роботи оптового ринку електроенергії, що супроводжувалось відокремленням видів діяльності з розподілу та постачання електричної енергії в існуючих вертикально-інтегрованих енергопостачальних компаніях (обленерго).[440]

Сьогодні відповідальними за передачу електроенергії від «Укренерго» до кінцевих споживачів є оператори системи розподілу (ОСР), а постачальники купують електроенергію у виробників і продають її кінцевим споживачам. Станом на березень 2021 року[441] в Україні налічувалося 33 ОСР та 883 електропостачальники.

ОСР відповідальні за безпечну, надійну та ефективну експлуатацію, технічне обслуговування та розвиток електричних мереж. До серпня 2020 року для ОСР використовувалася система тарифоутворення «витрати+», що не дозволяла модернізовувати енергомережі в достатній мірі. Тому 26 серпня 2020 року з метою стимулювання інвестицій у модернізацію мереж та покращення їхніх показників НКРЕКП затвердила[442] методику стимулюючого тарифоутворення (RAB-регулювання). Така методика передбачає норму прибутку в розмірі 16,74% на нову базу активів та норму прибутку в розмірі 3% на стару базу активів, що діятиме упродовж перших 3-х років. З 1 січня 2021 року ОСР мали змогу, за бажанням, перейти на RAB-регулювання, проте не всі цим скористалися (7 ОСР усе ще застосовували методику «витрати+»).[443]

Також варто згадати про сегментацію роздрібного ринку за типом постачальників. Відповідно до закону «Про ринок електричної енергії»,[444] постачальники універсальних послуг (ПУП) надають електроенергію побутовим та малим непобутовим споживачам на регульованих умовах.[445] Інші споживачі отримують електроенергію від постачальників за вільними цінами (ПВЦ). Варто зазначити, що з 1 січня 2021 року бюджетні організації та непобутові споживачі з договірною потужністю від 50 до 150 кВт втратили право на отримання універсальної послуги та мали змогу обрати ПВЦ.[446]

437 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70977

438 https://www.nerc.gov.ua/?id=61827

439 https://ua.energy/zagalni-novyny/ukrenergo-vykonalo-zaplanovani-na-2020-rik-klyuchovi-zahody-z-integratsiyi-energosystemy-ukrayiny-do-entso-e/

440 До запуску нового ринку функції операторів розподільчих мереж та постачальників були поєднані в одних компаніях – обленерго

441 https://www.nerc.gov.ua/data/filearch/litsenziini_reestry/Reestr%20subektiv%20gospodaruvannya%20yaki%20reguluutsya%20NEURC.pdf

442 https://www.nerc.gov.ua/?news=10442

443 https://ua-energy.org/uk/posts/rab-rehuliuvannia

444 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text

445 https://www.nerc.gov.ua/?id=31833

446 https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/701558.html

Споживачі. Новий ринок електроенергії вніс свої корективи не лише в роботу енергетичних компаній, а й вплинув на споживачів. Щоб полегшити адаптацію до нової моделі ринку та різкого підвищення ціни на електроенергію для побутових споживачів, уряд підтримав зниження тарифів (перш за все, для домогосподарств) через механізм покладання спеціальних обов'язків (ПСО). По суті, механізм ПСО передбачає покладання державою спеціальних обов'язків на учасників ринку, зокрема «Енергоатом» та «Укргідроенерго», які мають забезпечувати дешевою електроенергією населення, продаючи її «Гарантованому покупцю» майже за собівартістю (той, у свою чергу, продає електроенергію ПУП для потреб населення).

Важливим документом у регулюванні ПСО є Положення про ПСО,[447] до якого багаторазово[448] вносились зміни. На початку року Кабмін скасував пільговий тариф на електроенергію в розмірі 0,9 грн/кВт·год, що діяв для населення за перші 100 кВт·год споживання на місяць, і, відповідно, була встановлена фіксована ціна в 1,68 грн/кВт·год.[449] Відповідно до останньої редакції режим ПСО, який діє на ринку електроенергії для побутових споживачів з 1 липня 2019 року, не має дати завершення (раніше строк було обмежено 30 червня 2021 року),[450] а до 15 червня мають бути укладені прямі двосторонні договори купівлі-продажу електроенергії між ПУП та генкомпаніями («Енергоатом» та «Укргідроенерго»).[451]

Утім, попри часте внесення змін для балансування інтересів учасників ринку та побутових споживачів, за оцінкою експертів, функціонування механізму ПСО в Україні є недосконалим.[452] Від такої моделі страждають, у першу чергу, державні генкомпанії, які отримали збитки за результатами дії ПСО.[453] Наразі в Україні діє товарна модель ПСО і, попри рекомендації[454] до зміни моделі ПСО на фінансову, такого переходу поки не відбулось. Тим часом, інші учасники ринку, зокрема недоброчесні трейдери та постачальники, отримують вигоди від можливості продавати електроенергію з високими дисконтами на інших сегментах ринку, що негативно впливає на конкуренцію.

Так, у медіа активно обговорюють тему маніпуляцій[455] на ринку електроенергії. У НКРЕКП зазначають, що розслідують 52 повідомлення від оператора ринку «на добу наперед» та внутрішньодобового ринку про нетипову поведінку учасників ринку,[456] а 2 червня 2021 року ухвалено постанову,[457] покликану усунути такі маніпуляції.

447 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2019-%D0%BF/card4#Future

448 Від дати прийняття Положення (05.09.2019р.) 12 разів вносились зміни та змінювалась редакція; 8 разів за останні 12 місяців (станом на червень 2021 р.)

449 https://ua-energy.org/uk/posts/fiksovana-tsina-na-elektroenerhiiu-dlia-pobutovykh-spozhyvachiv-diiatyme-lyshe-do-1-travnia

450 https://ua-energy.org/uk/posts/kabmin-prybrav-z-postanovy-kintsevu-datu-dii-rezhymu-pso-na-rynku-elektroenerhii

451 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2019-%D0%BF#Text

452 https://dixigroup.org/comment/ukrainska-model-pso-istotno-vykryvliuie-rynok-elektroenerhii/

453 https://statewatch.org.ua/publications/v-enerhoatomi-poiasnyly-prychyny-4-8-mlrd-hrn-chystykh-zbytkiv-za-2020-rik/

454 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245438749&cat_id=35109

455 https://yur-gazeta.com/publications/practice/energetichne-pravo/manipulyaciyi-cinovimi-zayavkami-ta-obsyagami-elektroenergiyi-na-rinku-yak-z-cim-borotisya.html

456 https://expro.com.ua/novini/nkrekp-rozglyada-52-povdomlennya-vd-operatora-rinku-pro-netipovu-povednku-na-rdn-ta-vdr

457 https://www.nerc.gov.ua/?id=50747

Сектор електроенергетики та Європейський зелений курс

За рік існування Європейського зеленого курсу (ЄЗК) було опубліковано низку стратегічних документів,[458] зокрема Інвестиційний план ЄЗК, Стратегію ЄС з інтеграції енергетичної системи, Стратегію ЄС з морської відновлюваної енергетики, Висновки Ради ЄС щодо кліматичної та енергетичної дипломатії, у яких наголошується на важливості використання ВДЕ як основи сектору електроенергетики. Більше того, у планах Єврокомісії на 2021 рік[459] - перегляд Директиви 2018/2001/ЄС щодо стимулювання використання енергії з ВДЕ та Директиви 2003/96/ЄС про реструктуризацію системи Співтовариства з оподаткування продуктів енергії та електроенергії (Директива про енергетичне оподаткування).

На сьогодні Україна також має ряд стратегічних документів та їхніх проєктів: Національний план з енергетики та клімату до 2030 року (проєкт), Національний план дій з енергоефективності до 2030 року (проєкт), Енергетична стратегія України на період до 2035 року, Національна економічна стратегія на період до 2030 року, другий Національно-визначений внесок України (проєкт). Проте вони потребують синхронізації та узгодження, щоб відповідати меті декарбонізації та стимулювати використання ВДЕ.

Україна визнала інтеграцію в енергетичний сектор ЄС пріоритетним напрямом зовнішньої і внутрішньої політики[460] (оновлений Додаток XXVII до Угоди про асоціацію), а реалізацію ЄЗК – поштовхом до розвитку енергетичного сектору.[461] Український уряд проявляє активну зацікавленість у ЄЗК. Так, 13 серпня 2020 року Європейській Комісії було передано позиційний документ щодо участі України в ЄЗК, започатковано діалог високого рівня з ЄС,[462] а також 19 січня 2021 року відбулось перше засідання Міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках цієї ініціативи.[463]

До того ж, щоб відповідати стандартам ЄС та сприяти ринковому взаємозв'язку між секторами, уряд вносить певні зміни до законів та підзаконних актів. Так, на сьогодні на розгляді в уряді знаходиться законопроєкт щодо розвитку високоефективної когенерації,[464] який має на меті узгодити законодавство України з принципами та положеннями законодавства ЄС, зокрема Директив 2004/8/ЄС та 2012/27/ЄС. Додатково, у рамках стимулювання «зеленого» зростання, з липня 2019 року Україна звільнила від акцизу кваліфіковані когенераційні установки та підприємства, що займаються виробництвом енергії з відновлюваних джерел.[465] Проте у червні 2021 року було зареєстровано урядовий законопроєкт,[466] яким пропонується введення акцизного по-

458 https://ua-energy.org/uk/posts/green-deal-documets

459 https://ua-energy.org/green_deal/green_deal_calendar.pdf

460 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n2

461 https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobitnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda

462 https://www.kmu.gov.ua/news/olga-stefanishina-ukrayina-pershoyu-oficijno-zapochatkovuye-dialog-z-yes-shchodo-zaluchennya-do-yevropejskogo-zelenogo-kursu

463 https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-ukrayina-ye-nevidyemnoyu-chastinoyu-realizaciyi-cilej-yevropejskogo-zelenogo-kursu

464 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70722

465 http://od.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-382963.html

466 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72106

датку в 3,2% на електроенергію з ВДЕ. На думку Міненерго,[467] так можна фінансово збалансувати сектор, утім, така ініціатива вже викликала критику[468], з огляду на гарантії стабільності законодавства, зафіксовані у 2020 році, та заклики не поглиблювати кризу довіри інвесторів.[469]

Також, відповідно до плану законопроєктної роботи уряду[470] у 2021 році передбачається:

- внесення змін до Закону «Про альтернативні джерела енергії» щодо розвитку виробництва електроенергії з біометану – задля сприяння розвитку ринку біометану в Україні;
- опрацювання проєкту Закону про вдосконалення умов підтримки виробництва електричної енергії з альтернативних джерел енергії генеруючими установками споживачів – задля вдосконалення умов для розвитку малої розосередженої ВДЕ-генерації.

На сьогодні з подачі уряду зареєстровано законопроєкти щодо розвитку виробництва біометану[471] та згадані зміни до Податкового кодексу[472] про акциз на електроенергію з ВДЕ. Додатково до парламенту внесено три законопроєкти[473,474,475] різних авторів щодо розвитку систем накопичення енергії. Також варто наголосити, що очікується чергова зміна моделі ПСО, яку Міненерго обговорює з представниками генкомпаній,[476] а також ПУП та ОСР.[477] Таким чином, попри гучні заяви українського уряду про важливість «зеленого» енергетичного переходу та прагнення долучитися до ЄЗК,[478] помітні стратегічні кроки відсутні.

Динаміка імплементації

У 2020 році Україна продовжила виконувати умови інтеграції в енергетичний ринок ЄС у секторі електроенергетики, що визначені Главою 1 Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію,[479] а також Додатком XXVII.[480] Проте глобальний характер подій кризи COVID-19 наклав свій відбиток і на галузь електроенергетики.

Велику увагу уряду було спрямовано саме на подолання наслідків COVID-19 та забез-

467 http://reform.energy/news/aktsiz-na-zelenuyu-elektroenergiyu-prizvan-finansovo-sbalansirovat-sektor-vie-zamministra-energetiki-17700

468 https://ua-energy.org/uk/posts/investory-vde-zasterihaiut-vid-fiskalnoho-tysku-na-haluz

469 https://ua-energy.org/uk/posts/kryza-doviry-investoriv-vde-do-uriadu-tilky-pohlybliuietsia-nitsovych

470 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1165-20#Text

471 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71839

472 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72106

473 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71781

474 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71870

475 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71977

476 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245532521&cat_id=35109, http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245534936&cat_id=35109

477 http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245547592&cat_id=35109

478 https://ua-energy.org/uk/posts/dialoh-pro-pryiednannia-ukrainy-do-green-deal-pochnut-u-kvitni-stefanishyna

479 https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf

480 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32019D0466

печення стабільності роботи енергетичного сектору, таким чином, заходи з виконання УА були відсунуті на «другий план», про що свідчить прогрес виконання задач на 2020 рік, що становить лише 37%, а це в 1,5 раза менше за прогрес 2019 року.[481]

Утім, на порядку денному знаходилось одне з головних євроінтеграційних завдань[482] у сфері електроенергетики – приєднання до мережі ENTSO-E. 12 травня 2021 року президент підписав закон, за яким дозволяється сертифікувати НЕК «Укренерго» як ОСП європейського зразка за моделлю ISO (independent system operator), а у власності держави залишити мережу.[483] Уже 2 червня 2021 року НКРЕКП ухвалила[484] попереднє рішення про сертифікацію НЕК «Укренерго», яке є лише першим етапом процедури, яка має підтвердити відповідність українського ОСП вимогам Третього енергопакету ЄС. Остаточне рішення має бути ухвалено після виконання низки умов та отримання висновку Секретаріату Енергетичного співтовариства щодо відповідності діяльності НЕК «Укренерго» вимогам європейського законодавства.[485]

Аналізуючи положення acquis ЄС, які Україна зобов'язалася впровадити в рамках договору про заснування Енергетичного співтовариства,[486] варто зазначити, що на березень 2021 року лише два акти права ЄС повністю впроваджено в законодавство України, а саме:

- Директиву 2005/89/ЄС щодо заходів забезпечення надійності постачання електроенергії та інвестування в інфраструктуру, яка проте була **замінена** в ЄС на Регламент 2019/941 про готовність до ризику в електроенергетичному секторі

  Імплементовано на рівні підзаконних актів:

  - у постанові НКРЕКП від 14.03.2018 року № 309 «Про затвердження Кодексу системи передачі»;[487]
  - у наказі Міненерго від 27.08.2018 року № 448 «Про затвердження Правил про безпеку постачання електричної енергії».[488]

- Регламент Комісії 543/2013 про надання та оприлюднення даних на ринках електроенергії та про внесення змін і доповнень до Додатка I до Регламенту (ЄС) №714/2009

  Імплементовано на рівні підзаконних актів – у постановах НКРЕКП:

  - «Про затвердження Порядку збору та передачі даних щодо функціонування ринку електричної енергії для оприлюднення на платформі прозорості ENTSO-E» від 19.06.2018 року № 459[489];

481 http://pulse.eu-ua.org/ua/streams/energy-sector-and-energy-security

482 https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-promislovij-bezviz-ta-priyednannya-do-entso-e-konkretni-kroki-dlya-podalshoyi-yevrointegraciyi-ukrayini

483 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70977

484 https://www.nerc.gov.ua/?id=61827

485 https://ua-energy.org/uk/posts/nkrekp-ukhvalyla-poperednie-rishennia-pro-sertyfikatsiiu-ukrenerho

486 https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/xxvii-do-glavi-1.pdf

487 https://www.nerc.gov.ua/?id=31909

488 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1076-18#Text

489 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0459874-18#Text

- o «Про погодження Інструкції щодо подання та публікації даних на ринку електричної енергії» від 15 липня 2020 року № 1388[490].

Також варто зазначити акти права ЄС, що впроваджені лише частково і повний строк імплементації яких пропущено:

- Регламент (ЄС) №714/2009 від 13 липня 2009 року про умови доступу до мережі для транскордонних перетоків електроенергії, який у ЄС було замінено на Регламент 2019/943 про внутрішній ринок електроенергії.

  Частково імплементовано в Постановах НКРЕКП:

  - «Про затвердження Методики визначення доступної пропускної спроможності міждержавних перетинів (міждержавних електричних мереж України)» від 23.08.2018 року № 893;[491]
  - «Про затвердження Правил управління обмеженнями та Порядку розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів» від 03.04.2020 року № 763.[492]

  Додатково з метою імплементації Регламенту №714/2009 НКРЕКП 8 жовтня 2020 року розроблено проєкт Закону «Про внесення змін до Закону України «Про ринок електричної енергії» (щодо оплати послуг із передачі електричної енергії при експортних операціях та послуг із диспетчерського (оперативно-технологічного) управління при здійснені імпорту та/або експорту електричної енергії)».[493]

- Регламент (ЄС) 1227/2011 від 25 жовтня 2011 року про доброчесність та прозорість на оптовому ринку енергії (REMIT)

  З метою імплементації НКРЕКП 18 лютого оприлюднила проєкт Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання зловживанню на оптових енергетичних ринках».[494] Окрім цього, у ВРУ зареєстровані законопроєкти №5322,[495] №5322-1,[496] №4503[497] та №4503-1,[498] що мають на меті відповідні зміни. Також Регулятор повідомив про «дорожню карту»[499] запровадження REMIT, яка буде представлена в червні 2021 року.[500]

Окрім наявних законодавчих ініціатив, що покликані імплементувати акти ЄС у національне регулювання електроенергетичного сектору, ряд актів права ЄС залишається невпровадженими на рівні підзаконних актів.

490 https://www.nerc.gov.ua/?id=53049

491 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0893874-18#Text

492 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0763874-20#Text

493 https://www.nerc.gov.ua/?id=54957

494 https://www.nerc.gov.ua/?news=11264

495 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71559

496 https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71711

497 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70681

498 http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70782

499 https://www.nerc.gov.ua/index.php/map_6/data/file%3C/body%3E%3C/html%3E?news=11582

500 https://elektrovesti.net/75732_nkrekp-v-pershiy-polovini-chervnya-prezentue-dorozhnyu-kartu-zaprovadzhennya-reglamentu-prozorosti-remit-na-rinkakh-gazu-ta-elektroenergii

Рекомендації

Для України:

- пришвидшити роботу з імплементації актів законодавства ЄС, зокрема:
    - Регламенту (ЄС) 1227/2011 щодо забезпечення доброчесності та прозорості на гуртовому ринку електроенергії (REMIT) – через прийняття рамкового законопроєкту та актів НКРЕКП;
    - Регламенту Комісії №838/2010, що регулює питання плати за передачу електроенергії при експорті та механізму компенсації між ОСП суміжних систем;
    - Регламентів щодо встановлення мережевих кодексів – через удосконалення актів НКРЕКП.
- виконати заходи, передбачені процесом синхронізації ОЕС України з європейською континентальною енергетичною мережею (ENTSO-E);
- усунути недоліки існуючого механізму ПСО (у частині поставок електроенергії для населення) за рахунок переходу до фінансової моделі та поступового приведення регульованих цін до ринково обґрунтованого рівня;
- удосконалити правила ринку з метою усунення прогалин, що дозволяють маніпуляції та іншу недоброчесну поведінку окремих гравців ринку;
- забезпечити стабільний розвиток сектору ВДЕ та відновити довіру інвесторів, зокрема шляхом:
    - узгодження цілей ВДЕ всіх стратегічних документів та проєктів таких документів (Національного плану з енергетики та клімату, Енергетичної стратегії України на період до 2035 року, Національної економічної стратегії на період до 2030 року, другого Національно-визначеного внеску України);
    - вирішення проблеми заборгованості з виробниками електроенергії з ВДЕ за «зеленим» тарифом – як короткостроковими інструментами (запозичення), так і довгостроковими рішеннями (перегляду джерел фінансування послуг «Гарантованого покупця», передусім урегулювання боргу «Укренерго», приведення регульованих цін для населення до ринкового рівня, переходу від товарної до фінансової моделі ПСО та ін.[501]);
    - недопущення кроків, що можуть слугувати передумовою позовів з боку інвесторів до міжнародних арбітражів та поглиблення кризи (зокрема, запровадження акцизу на електроенергію з ВДЕ, що суперечить гарантіям стабільності законодавства, зобов'язанням Угоди про асоціацію та прагненням долучитись до Європейського зеленого курсу).

501 https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2020/11/dixi_res_positionpaper_final.pdf

Для ЄС:

- здійснювати постійний моніторинг та перевірку дотримання Україною «домашнього завдання», що визначено вимогами ЄС у секторі електроенергетики з метою подальшої інтеграції ринку;
- сприяти покращенню регуляторного середовища, зокрема через підтримку незалежності та інституційної спроможності НКРЕКП; надання технічної допомоги в імплементації REMIT та мережевих кодексів; сприяння розвитку торгівлі на організованих ринках електроенергії;
- підтримувати прагнення України долучитися до Європейського зеленого курсу шляхом запровадження цільових фінансових інструментів та структурованого діалогу щодо:
    - долучення до нового механізму ЄС із фінансування ВДЕ, де Україна може виступати як приймаюча держава;[502]
    - підтримки в трансформації вугільних регіонів та розвитку низьковуглецевих систем генерації електроенергії.

502 Детальніше див. дослідження DiXi Group щодо Нового механізму ЄС із фінансування ВДЕ: https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2021/04/2-dixi-vde-finance.pdf

15

ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ УКРАЇНОЮ ТА ЄС АКАДЕМІЧНИХ ТА ПРОФЕСІЙНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ

Олександра Бетлій

Вигоди

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 23 Розділу V) передбачає сприяння зближенню України та ЄС у сфері освіти. Зокрема, сторони зобов'язалися співпрацювати у сфері вищої та професійно-технічної освіти й навчання для «створення національних механізмів із метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетенцій, використовуючи, якщо це можливо, досвід ЄС» (Стаття 432.b). Одним із результатів впровадження реформ у сфері освіти визначено взаємне визнання академічних та професійних кваліфікацій, дипломів та сертифікатів про освіту.[503]

За умови визнання країнами ЄС кваліфікацій[504] та компетенцій, отриманих в Україні, підвищиться мобільність українців завдяки розширенню можливостей працевлаштування на кваліфіковані робочі місця у ЄС. Водночас від змін мають виграти й ті, хто залишається в Україні, оскільки заохочення до неперервної освіти сприятиме підвищенню якості працевлаштування загалом та соціальній інтеграції працівників і студентів зокрема.

Також це може зробити українські освітні заклади більш конкурентними завдяки модернізації та визнанню кваліфікацій, отриманих у цих закладах в Україні, у державах-членах ЄС. Це може сприяти притоку студентів із третіх країн.

Бізнес також виграє від змін, оскільки вони сприятимуть підвищенню якості освіти та адекватній кваліфікації робочої сили, тоді як зараз помітний суттєвий розрив навичок (skills mismatch).

Визнання Україною кваліфікацій, отриманих у ЄС, зробить наш ринок праці доступнішим як для іноземців, так і для наших трудових мігрантів. Так, часто українські трудові мігранти працюють у ЄС та набувають кваліфікації у сферах, у яких не мають формальної освіти (зокрема, у будівництві). Визнання їхніх кваліфікацій, отриманих на роботі без формальної освіти, дозволило б їм поліпшити свою конкурентну позицію на ринку праці в Україні та сприяло б збільшенню можливостей їх працевлаштування.

503 https://eu-ua.kmu.gov.ua/yevrointehratsiia/osvita

504 Кваліфікація» - це офіційний результат оцінювання та підтвердження знань, який здобуває особа в результаті рішення компетентного органу про те, що результати навчання відповідають існуючим стандартам.

Зміст зобов'язань

У сфері визнання кваліфікацій у Додатку XLII визначено, що Україна зобов'язалась виконати Рекомендації Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року щодо створення європейської кваліфікаційної системи для можливості отримувати освіту протягом усього життя (№2008/С 111/01).[505] Ці рекомендації початково писались для держав-членів ЄС, щоб «створити загальну систему, до якої звертатимуться як до засобу порівняння різних кваліфікаційних систем та їхніх рівнів як для загальної та вищої освіти, так і для професійної освіти та підвищення кваліфікації». У тексті Рекомендацій визначено перелік заходів, які Україна зобов'язана вжити для визнання кваліфікацій державами-членами ЄС.

Рекомендації передбачають узгодження національної рамки кваліфікацій із європейськими кваліфікаційними нормами. Зокрема, необхідно охарактеризувати в зрозумілій формі свої кваліфікаційні рівні відповідно до рівнів, зазначених у Додатку II, та у випадку доцільності розробити кваліфікаційні норми відповідно до національних законів та норм.

Рекомендації також містять настанову, що нові кваліфікаційні сертифікати, дипломи та документи, які діють для всіх країн ЄС (у рамках Europass), повинні містити чіткі роз'яснення щодо зв'язку між рівнями національних кваліфікаційних систем та європейськими кваліфікаційними нормами. Стежити за наявністю зрозумілого і прозорого зв'язку між кваліфікаційними нормами України та ЄС повинен спеціально утворений для цього національний центр.

Також Україна повинна сприяти визнанню неформальної та неофіційної освіти та забезпечити розвиток освіти протягом життя. Потрібно розширити можливості неперервного навчання та адаптувати освіту до потреб ринку праці.

Водночас терміни впровадження заходів, передбачених Рекомендаціями, уже давно минули, а для України новий графік не було визначено. Сьогодні відповідні заходи впроваджують з огляду на терміни, передбачені в ухваленому Кабінетом Міністрів Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію.[506]

Інституційна рамка

Становлення цілісної національної системи кваліфікацій зараз ще триває. За минулі роки було ухвалено численні законодавчі та нормативні акти, включно з новим законом «Про освіту»,[507] новою редакцією Національної рамки кваліфікацій, рішенням щодо регулювання оцінки результатів неформального навчання, освітніми та професійниими стандартами.

Реформою освіти загалом та впровадженням національної кваліфікаційної системи традиційно опікувались Міністерство освіти та науки (МОН) та Міністерство економіки. З кінця 2019 року розпочало роботу Національне агентство кваліфікацій (НАК),

505 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_988#Text. Ці Рекомендації базуються на Директиві щодо змін Директиви 2005/36/ЕС щодо визнання професійних кваліфікацій, див. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF

506 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text

507 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text

яке дало суттєвий поштовх до розробки та ухвалення важливих змін у сфері кваліфікацій.[508] Згідно зі Статутом НАК його роль у становленні системи кваліфікацій є керівною.

Водночас, за інформацією Юрія Баланюка, голови Національного агентства кваліфікацій, в Україні досі бракує узгодженості між законодавчими документами, які регулюють питання підготовки кадрів у системі освіти та присвоєння професійних кваліфікацій поза цією сферою.[509] Відсутній ефективний механізм визнання неформальної освіти. Гостро стоїть питання запуску фахових кваліфікаційних центрів, які б могли ефективно оцінювати кваліфікації громадян, особливо отримані в неформальній освіті. Хоча вже є успішний досвід Державного центру зайнятості з підтвердження результатів неформальної освіти зі спеціалізації кухаря.[510]

Аналіз ринку

Україна отримує порівняно високі рейтинги, за оцінкою освітніх стандартів та освіти населення. За індексом людського капіталу, який робить Світовий економічний форум (World Economic Forum, WEF), Україна у 2017 році посідала 24-те місце зі 130-ти країн.[511] За новим індексом людського капіталу, який почав рахувати Світовий банк, Україна у 2020 році була 53-ті зі 174-х країн,[512] хоча у 2018 році вона посідала 50-ту сходинку. Значення самого індексу для України не змінилось із 2010 року.[513]

Рівень України в індексі людського розвитку ПРООН (Human Development Index, HDI) трохи нижчий: у 2019 році Україна зайняла 74-те місце, що вище ніж у попередні роки завдяки зміні методології розрахунку індексу.[514]

Разом із тим, порівняно хороші місця в рейтингах людського капіталу та розвитку насправді не означають, що Україна надалі посідатиме такі місця. Так, не дуже втішними були результати оцінки PISA у 2018 році:[515] українські учні показали гірші результати з читання, математики та природничо-наукових дисциплін порівняно з середніми показниками учнів країн ОЕСР, а також сусідньої Польщі. 36% українських учнів не досягнули рівня 2 за шкалою PISA, що є дуже поганим результатом, особливо з урахуванням зростання важливості математики в багатьох професіях майбутнього.

За даними Міністерства освіти та науки, 70% українців мають вищу о світу, а рівень охоплення вищою освітою населення відповідного віку (для навчання) сягає майже 83%.[516] Мережа університетів в Україні є щільною: «на 1 млн населення припадає 6,7 університета та 8 коледжів, технікумів і училищ». Престижність вищої освіти існує поруч зі зниженням зацікавленості в отриманні професійної та професійно-техніч-

508 Звіт НАК за 2020 рік: https://drive.google.com/file/d/16wz7uz2fW7mQeUjxwoIKJ36y0N2p8GA3/view

509 https://www.pravda.com.ua/columns/2020/10/2/7268603/

510 https://youtu.be/zjTgMnSPX_8?t=12424

511 https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017

512 https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432

513 https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index

514 http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf

515 http://pisa.testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2020/07/National_report_short_PISA_2018.pdf

516 https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf

ної освіти. Відповідно, кількість університетів, інститутів та академій зростає (до 281 у 2019/2020 навчальному році, із яких 209 є державною формою власності), тоді як кількість технікумів, училищ, коледжів знижується. При цьому через незадоволення якістю вищої освіти в Україні та завдяки стимулам, запровадженим іншими державами, передусім Польщею, дедалі більше молоді їде вчитись за кордон. Матеріальна база закладів професійної та професійно-технічної освіти часто є зношеною, а навчальні програми застарілими, що не дозволяє, відповідно, надавати студентам сучасні та потрібні компетенції.

Важливою для України є проблема розриву навичок (skills mismatch). Опитування бізнесу показують, що однією з перешкод для розвитку є брак кваліфікованої робочої сили, яка має потрібні навички та знання.[517] Відповідно, набуває великого значення неформальна освіта у формі різноманітних онлайн-курсів або короткострокових (живих) курсів. Однак поки що не налагоджено систему визнання неформально отриманих навичок.

Поки що в Україні мало уваги приділяють і освіті дорослих, що вже потребує змін. Про це свідчить і те, що більшість безробітних, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, мають вищу освіту. Крім того, трудові мігранти, які повертаються в Україну після років роботи за кордоном, подекуди потребують як підвищення кваліфікації, так і визнання неформально отриманих навичок та компетенцій.

Динаміка імплементації

Спочатку Національну рамку кваліфікацій – системний і структурований за компетенціями опис кваліфікаційних рівнів – було схвалено Кабінетом Міністрів України у 2011 році.[518] Однак вона не відповідала європейській рамці через різну кількість рівнів. Для виконання положень Угоди про асоціацію у 2016 році було схвалено План заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016 -2020 роки,[519] але виконання багатьох передбачених у Плані заходів затримується.

У грудні 2018 року КМУ ухвалив важливе рішення про створення Національного агентства кваліфікацій (НАК), уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері кваліфікацій. НАК розпочало роботу наприкінці 2019 року[520] й стало важливим гравцем на полі впровадження національної кваліфікаційної системи. Агентство здійснює переговори, зокрема з ЄС, щодо гармонізації національної рамки кваліфікацій та визнання кваліфікацій у державах-членах ЄС.

У 2019 році Національну рамку було викладено в новій редакції у зв'язку з ухваленням закону «Про освіту». Однак кількість рівнів кваліфікацій була й надалі відмінною від європейської.

У червні 2020 року уряд ухвалив більш нову редакцію Національної рамки кваліфікацій для врахування внесених перед цим змін до законодавства у сфері вищої освіти

517 https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Skills_Gap_Assessment_Ukraine_ENG.pdf , https://drive.google.com/file/d/1GyR0eCiaqxXzQ4SV5qJ6N_fbFsw6XC-o/view , https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/03/Mariia-Chebanova25.pdf.pdf

518 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#n12

519 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2016-%D1%80#Text

520 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-%D0%BF#Text

(зокрема, у законі тепер не визначено рівень кваліфікації, а визначено вимогу до її відповідності європейській) та для узгодження Національної рамки з європейськими кваліфікаційними нормами. Зокрема, тепер Рамка містить 8 рівнів кваліфікацій, як і європейська. Це важливий крок, оскільки саме Національна рамка кваліфікацій є основою для визнання української кваліфікації за кордоном та наріжним каменем національної кваліфікаційної системи. Разом із тим, для її сертифікації потрібно почати її впроваджувати, що вимагає надзвичайно великого спектра заходів.

У рамках розбудови національної кваліфікаційної системи вже ухвалено ряд стандартів вищої та професійної освіти,[521] які розроблено з урахуванням європейського досвіду. Також ведеться робота з розробки та ухвалення професійних стандартів.

Робоча група, у якій керівну роль мають НАК та Міністерство економіки, працює над змінами в змісті та функціях Класифікатора професій (його позбавлять регуляторної функції). Цей Класифікатор має бути узгоджений із міжнародною стандартною класифікацією професій ISCO-08.

Водночас Україні відстає із запровадженням системи навчання протягом життя, акредитації кваліфікаційних центрів та визнання неформальної освіти. У квітні 2020 року уряд схвалив план заходів на 2020 - 2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у П(Т)О,[522] яким, серед іншого, передбачено ухвалення регулювання про кваліфікаційні центри. Такі центри відповідатимуть за присвоєння кваліфікації на базі неформального навчання і видачу сертифікатів про професійну кваліфікацію. На виконання плану НАК та МОН у першій половині 2020 року розробили проєкт типового положення про кваліфікаційні центри[523] та проєкт постанови про їх акредитацію,[524] які станом на кінець травня 2021 року не було схвалено. Також досі не ухвалено постанову про запровадження Реєстру кваліфікацій, хоча відповідний проєкт було розроблено в червні 2020 року.[525]

Улітку 2020 року народні депутати подали два альтернативні закони «Про національну систему кваліфікацій»,[526] які отримали висновок Головного науково-експертного управління про необхідність їх доопрацювання. Восени депутати подали два альтернативні законопроєкти на відповідну тему.[527] Станом на травень 2021 року жоден із них не було винесено в зал (хоча близько двадцяти разів внесено до порядку денного).

На сьогодні Україна не може виконати одну з рекомендацій Європейського парламенту, а саме щодо використання єдиної для ЄС Схеми прозорості кваліфікацій і компетентності (Europass).[528] Ця Схема є доступною лише для громадян держав-членів ЄС. Саме тому НАК та європейська сторона розпочали переговори для знаходження взаємовигідного вирішення цієї проблеми.

521 https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/derzhavni-standarti-navchalni-plani-ta-programi

522 https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-2020-%D1%80#Text

523 https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-tipovogo-polozhennya-pro-kvalifikacijnij-centr

524 https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-akreditaciyu-kvalifikacijnih-centriv

525 https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-reyestr-kvalifikacij

526 Проєкти закону № 3859 від 16.07.2020 та № 3859-1 від 03.08.2020.

527 №4147 від 23.09.2020 та № 4147-1 від 09.10.2020.

528 https://europa.eu/europass/en/create-europass-cv

Україна у 2015 році суттєво спростила визнання дипломів, отриманих, зокрема, у державах-членах ЄС, але поки що вона не визнає європейських кваліфікацій. У 2020 році для громадського обговорення було оприлюднено проєкт постанови «Про затвердження Порядку визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах», однак її так і не було ухвалено.[529]

Рекомендації

Для України та ЄС:

- розробити підходи до використання Схеми Europass українськими громадянами;
- ухвалити план заходів, які дозволять Україні та ЄС отримати взаємне визнання кваліфікацій, із чіткими термінами і взаємними зобов'язаннями щодо консультацій та оцінки прогресу.

Для України:

- ухвалити чіткий план заходів із впровадження національної кваліфікаційної системи;
- продовжити втілювати реформи, передбачені в плані заходів із виконання Угоди про асоціацію у сфері освіти. Ідеться про визнання результатів неформального навчання, модернізацію вищої та професійної освіти, запровадження ефективного неперервного навчання. Важливо узгодити законодавство в цих сферах;
- ухвалити регулювання з діяльності акредитованих кваліфікаційних центрів, які відповідатимуть за визнання результатів неформальної освіти та підтвердження професійної кваліфікації.[530] При цьому, варто ухвалити чіткі та прозорі правила присвоєння професійних кваліфікацій, які відповідатимуть європейським нормам;
- залучити бізнес до діалогу з розвитку та визначення кваліфікацій, їх визнання, розробки професійних стандартів, прогнозу потреби в робочій силі на майбутнє. Завершити перегляд каталогу професій та ухвалення відповідної постанови.

Для ЄС:

- поширити можливість використовувати Схеми Europass українцями після старту визнання кваліфікацій, отриманих в Україні;
- провести офіційну оцінку ухваленої Національної рамки кваліфікацій, наявної національної кваліфікаційної системи та інших заходів, передбачених у Главі 23 Розділу V Угоди про асоціацію для визначення їх відповідності європейським практикам. У разі відповідності, надати сертифікацію, в іншому разі – рекомендації до виправлення прогалин.

529 https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-poryadku-viznannya-v-ukrayini-profesijnih-kvalifikacij-zdobutih-v-inshih-krayinah

530 Ряд постанов уже розроблено Національним агентством кваліфікацій: https://drive.google.com/file/d/16wz7uz2fW7mQeUjxwoIKJ36y0N2p8GA3/view

16

СИНХРОНІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ ЗЕЛЕНИМ КУРСОМ

Наталія Андрусевич

Вигоди

Європейський зелений курс (ЄЗК) – це програма дій Європейської Комісії, у центрі якої амбітний план переходу до кліматично нейтральної Європи до 2050 року. ЄЗК охоплює питання зміни клімату, енергетики, енергоефективності, зеленого сільського господарства, промислової політики, нульового забруднення, транспорту, біорізноманіття, фінансів. ЄЗК – це план дій ЄС, проте Україна заявила про намір долучатись до ЄЗК і вже робить практичні кроки у цьому напрямку.

Глобальний вимір Європейського зеленого курсу, поширення його дії на держави-сусіди, зокрема через мету, яка стосується не лише ЄС, а й усього європейського континенту, та готовність України бути частиною цього загальноєвропейського процесу, несуть основну політичну вигоду – Україна стає частиною європейського геополітичного простору. Амбітність кліматичних цілей України є одним із критеріїв та умов такої приналежності.

Серед основних вигод для уряду можна назвати посилення інтеграції в європейський простір через нові ініціативи в рамках ЄЗК; залучення значних обсягів «зеленого» фінансування; доступ до інструментів фінансової та технічної підтримки ЄС та «озеленення» політики Східного партнерства.

Економічні вигоди ЄЗК пов’язані із трансформацією в самому Європейському Союзі. Зміна ринків, пов’язана з декарбонізацією, екологізацією промисловості, транспорту, сільського господарства, виникненням ніш для екологічних товарів та послуг, означає і появу нових можливостей для України.

Основні економічні вигоди для українського бізнесу – інтеграція виробництв у нові промислові процеси в ЄС; участь у зелених альянсах; нові можливості для екологічних товарів і послуг з України; виникнення нових ринків, зокрема розвиток інфраструктури для електротранспорту; водневі технології, нові екологічні технології в промисловості та сільському господарстві; цифрові технології.

Синхронізація політики України з ЄЗК принесе вигоди і для населення України, зо-

крема завдяки покращенню екологічної якості життя та підвищенню рівня соціально-економічного розвитку.

Участь України в ЄЗК сприятиме синхронізації політики і законодавства у відповідних сферах; впровадженню спільних ініціатив України та ЄС із питань ЄЗК, які є взаємовигідними для обох сторін для досягнення цілей ЄЗК; сприятиме посиленню євроінтеграційного курсу України та виконанню низки положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Зміст зобов'язань

Усі сфери, які включені до Європейського зеленого курсу, так чи інакше відображені в Угоді про асоціацію у відповідних розділах. Перевага ЄЗК у тому, що, створюючи нові політичні та правові рамки розвитку того чи іншого сектору, ЄС базується на прийнятому раніше законодавстві та політиці. Тому зобов'язання Угоди про асоціацію у сферах ЄЗК є актуальними і повинні ефективно впроваджуватись, якщо Україна хоче скористатись перевагами від ЄЗК для інтеграції у спільний ринок ЄС.

Питання зміни клімату є центральним елементом ЄЗК, і завдання в усіх інших сферах спрямовані на досягнення саме кліматичної мети, встановленої як кліматично нейтральна Європа до 2050 року.

Україна в Національній економічній стратегії на період до 2030 року та в проєкті другого Національно-визначеного внеску (НВВ) закріпила досягнення кліматичної нейтральності до 2060 року. Однак така амбітна ціль вимагає конкретних практичних кроків вже сьогодні. Тому особливо актуальним є виконання зобов'язань України, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, у частині апроксимації законодавства у сфері зміни клімату (Додаток XXX), а також оновлення Додатка XXXI, який стосується кліматичної політики.

Інші сфери ЄЗК, які забезпечать інтеграцію ринків України у відповідні ринки ЄС, відображені в таких розділах Угоди про асоціацію:

- інтеграція української енергосистеми до ЄС – Глава 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XXVII;
- декарбонізація промисловості та торгівля екологічними товарами і послугами – Глава IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», зокрема положення щодо Угоди АСАА (Статті 56 - 57 та Додаток III до Угоди); Глава 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Додаток XXX до Угоди;
- запровадження циркулярної економіки – Додаток XXX (апроксимація українського законодавства до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами);
- розвиток діджиталізації – Глава 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Додаток XVII; Глава 14 «Інформаційне суспільство» та

Глава 15 «Політика з питань аудіовізуальної галузі» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XXXVII;

- стала мобільність – Підрозділ 7 «Транспортні послуги»; Глава 7 «Транспорт» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Додатки XXXII і XXXIII;
- впровадження сталих сільськогосподарських практик та дотримання екологічних стандартів – Глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Розділ IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Додаток XXXVIII;
- фінанси – Глава 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; Глава 12 «Фінансові послуги» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XVII.

Ці положення Угоди є особливо актуальними, якщо Україна хоче скористатись перевагами від ЄЗК для інтеграції у спільний ринок ЄС.

Таким чином, належне виконання Угоди про асоціацію посилить перспективи України в контексті ЄЗК як для синхронізації політики і законодавства, так і для реалізації конкретних ініціатив.

Окрім цього, може бути зворотний вплив – реалізація ЄЗК впливатиме на зміст та виконання Угоди про асоціацію, особливо в процесі її оновлення. Наприклад, зміни в законодавстві ЄС щодо екодизайну мають бути відображені в Розділі IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; реформування законодавства у сфері відходів – оновлення переліку директив і регламентів у сфері довкілля і зміни клімату (Додаток XXX); зміна законодавчої бази щодо хімічних речовин – необхідність закріплення в Угоді імплементації регламенту REACH; перегляд заходів щодо протидії забрудненню від великих промислових установок – оновлення Додатка XXX тощо.

Інституційна рамка

Окрім роботи, яка проводиться для імплементації Угоди про асоціацію, можна зазначити окремий напрямок дій щодо синхронізації політики України з Європейським зеленим курсом на рівні діалогу між Україною та ЄС та включення питань ЄЗК у низку секторальних реформ.

Структурований діалог між Україною та ЄС із питань ЄЗК

У забезпеченні діалогу на найвищому рівні відіграла роль проактивна позиція України: від заяв посадових осіб щодо долучення України до ЄЗК до позиційного документа, який українська сторона підготувала і передала ЄС.

У позиційному документі Україна пропонує ЄС розпочати діалог із ЄС щодо можливих варіантів залучення української сторони до розробки та реалізації політик у рамках ЄЗК з урахуванням готовності України долучитись до досягнення цілі щодо кліматично нейтральної Європи. Документ пропонує двостороннім органам асоціації розробити «дорожню карту» участі України в ЄЗК та включає мінімальний перелік сек-

торальних напрямів співпраці, який може бути предметом спільного інтересу обох сторін.

За підсумками засідання Ради асоціації у лютому 2021 року було визначено низку пріоритетних напрямків взаємодії з ЄС із питань ЄЗК, зокрема, сфери енергоефективності, трансформації вугільних регіонів, розвитку водневої енергетики, промислові альянси та архітектура кліматичного врядування.[531]

Стратегічне планування в Україні в контексті ЄЗК

Окремі питання ЄЗК стали частиною стратегічного та поточного планування діяльності Уряду. Зокрема, прийнята Національна економічна стратегія на період до 2030 року та План пріоритетних дій уряду на 2021 рік чітко містять завдання щодо інтеграції окремих компонентів ЄЗК до політичного діалогу та секторальних політик.

План пріоритетних дій уряду на 2021 рік визначає участь України в ініціативі «Європейський зелений курс» одним із кроків у сфері євроінтеграції. Серед іншого, заплановано включення питань ЄЗК у спільний підсумковий документ за результатами засідання Ради асоціації (грудень 2021 року), проведення консультацій з ЄС, започаткування структурованого діалогу. Результатом такої діяльності має стати «формування ключових напрямків взаємодії з ЄС із питань щодо декарбонізації економіки, зменшення обсягу викидів, охорони навколишнього природного середовища та протидії зміни клімату».

Національна економічна стратегія на період до 2030 року серед орієнтирів економічної політики України ставить за основу два важливі принципи ЄЗК: декарбонізація та розвиток цифрової економіки як одного з драйверів економічного зростання України.

Стратегія визнає той факт, що українська промисловість є ресурсно-неефективною внаслідок низького рівня утилізації відходів, з високим рівнем вугле- та енергоємності, що зменшує конкурентоспроможність української продукції на глобальному ринку та ставить під загрозу експорт на один з основних ринків збуту — ЄС. Тому стратегія, з одного боку, ставить завдання з підвищення конкурентоспроможності за рахунок модернізації, впровадження ресурсо- та енергоефективних технологій та інновацій, а з іншого боку, має завдання щодо «формування індивідуального підходу в застосуванні до України механізму коригування вуглецю на кордоні (Carbon Border Adjustment Measure, CBAM) як до держави, що взяла на себе зобов'язання стосовно політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС».[532] Національна економічна стратегія питання ЄЗК ставить у контекст допомоги українському бізнесу подолати виклики, пов'язані із впровадженням ЄЗК. У стратегії чітко простежується врахування інтересів бізнесу в контексті загроз ЄЗК.

531 Спільна заява за результатами 7-го засідання Ради асоціації між Україною та ЄС. 11 лютого 2021 року. // https://www.kmu.gov.ua/news/spilna-zayava-za-rezultatami-7-go-zasidannya-radi-asociaciyi-mizh-ukrayinoyu-ta-yes

532 Постанова КМУ від 03 березня 2021 року №179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року». // https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179

Секторальна інтеграція ЄЗК

Щодо секторальної інтеграції ЄЗК, то найбільше конкретних кроків і планів на 2021 рік простежується в секторі енергетики та енергоефективності: діяльність у напрямку трансформації вугільних регіонів; програма та план дій термомодернізації будівель, зокрема встановлення вимог до будівель із майже нульовим рівнем споживання енергії; оновлення технічних регламентів для дотримання вимог до екодизайну; розробка інтегрованого плану з боротьби зі зміною клімату та розвитку енергетики; питання підтримки виробництва електроенергії з ВДЕ та твердих біологічних видів палива. Багато уваги приділяється роботі над розвитком водневої енергетики. План пріоритетних дій передбачає розробку та подання КМУ проєкту Стратегії розвитку водневої енергетики України, уже розроблено та оприлюднено проєкт «Дорожня карта» для виробництва і використання водню в Україні, а «Нафтогаз» та «Енергоатом» домовились про співпрацю щодо використання наявних та створення нових потужностей із виробництва та зберігання водню.

Важливим напрямком у контексті ЄЗК є робота над другим Національно-визначеним внеском України (НВВ), який Україна має затвердити й подати відповідно до вимог Паризької угоди. Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів України станом на квітень 2021 року оприлюднило проєкт другого НВВ.

У практичній площині можна зазначити таку можливість для бізнесу як долучення до так званих «зелених альянсів». До таких альянсів входять бізнес, асоціації, державні інституції, політики, експерти, представники громадянського суспільства. Україна активно просуває питання долучення українського бізнесу до сировинного, водневого та акумуляторного альянсів.

На урядовому рівні також ведуться обговорення щодо формування міжнародного фонду «зеленої» трансформації України разом із міжнародними партнерами і фінансовими організаціями.[533]

Участь парламенту в просуванні ЄЗК в Україні

Питання ЄЗК є і у фокусі роботи парламенту, зокрема у 2020 році були проведені слухання з питання ЄЗК Комітетом з євроінтеграції та Комітетом з екополітики.

Рекомендації[534] комітетських слухань «Європейський зелений курс», які відбулись 11 вересня 2020 року, окрім необхідності прийняття законів з тих чи інших питань, що охоплені сферами ЄЗК, наголошують на необхідності діалогу між Україною та ЄС, зокрема щодо розробки та прийняття «дорожньої карти», а також щодо механізму карбонового коригування імпорту (CBAM).

У грудні 2020 року Комітет із питань екологічної політики та природокористування Верховної Ради України провів комітетські слухання щодо участі України в Європейському зеленому курсі[535], та за їхніми результатами в березні 2021 року були

533 https://greendeal.org.ua/vicze-premer-stefanishina-my-obsuzhdaem-formirovanie-mezhdunarodnogo-fonda-zelenoj-transformaczii-ukrainy/

534 http://comeuroint.rada.gov.ua/news/activity/activity_hearings/activity_hearings_committe

535 http://komekolog.rada.gov.ua/documents/sluhannja/kom_sluhannia/75388.html

прийняті рекомендації. Основною ідеєю в напрямку синхронізації з ЄЗК є розробка власного Зеленого курсу України, зокрема у формі загальнодержавної програми на основі другого НВВ, а також плану заходів щодо участі України в ЄЗК. Багато уваги в рекомендаціях приділено механізму карбонового коригування імпорту, зокрема в контексті активізації роботи з мінімізації впливу CBAM на українських експортерів.

Інституційне забезпечення процесу

Від України питання ЄЗК координує віцепрем'єрка з євроінтеграції Ольга Стефанішина, від Європейської Комісії – Катаріна Матернова, очільниця Групи Європейської Комісії з підтримки України.

Постановою КМУ від 24 січня 2020 року було створено міжвідомчу робочу групу (МРГ) з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс» та затвердження положення про цю групу. МРГ є тимчасовим консультативно-дорадчим органом КМУ, утвореним «з метою забезпечення узгоджених дій центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо визначення механізмів реалізації державної політики з питань імплементації цілей сталого розвитку України, створення умов для забезпечення конкурентоспроможності українських виробників та підприємств під час реалізації ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс», збереження біорізноманіття, захисту здоров'я, добробуту громадян від ризиків та наслідків зміни клімату».[536]

Постановою КМУ від 24 березня 2021 року було створено робочу групу для узгодження підходу щодо застосування до України механізму коригування вуглецю на кордоні для проведення консультацій з Європейською Комісією.[537] Робоча група повинна сприяти координації діяльності органів влади для вироблення консолідованої позиції української сторони для проведення консультацій з Європейською Комісією щодо CBAM, а також підготувати пропозиції щодо застосування до України механізму карбонового коригування імпорту.

Цільові показники у сферах ЄЗК України та ЄС

Європейський зелений курс містить завдання та цільові індикатори для кожного тематичного напрямку: зміна клімату, енергетика та енергоефективність, промислова політика, зелене сільське господарство, транспорт, нульове забруднення, біорізноманіття, фінансування зеленого переходу. Щодо більшості сфер Україна має відповідні завдання у своїх стратегічних документах та в Угоді про асоціацію. Проте, для низки сфер поточні пріоритети відрізняються від цілей ЄЗК. Наприклад, якщо сектори енергетики, промислової політики і транспорту ЄС чітко спрямовані на декарбонізацію, то в Україні пріоритетними є інфраструктурні проєкти, відбудова промислового потенціалу та енергетична незалежність.

536 Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січня 2020 р. № 33 «Про утворення міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс» // https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/33-2020-%D0%BF#Text

537 Постанова Кабінету Міністрів України від 24 березня 2021 р. №265 «Про утворення робочої групи для узгодження підходу щодо застосування до України механізму коригування вуглецю на кордоні для проведення консультацій з Європейською Комісією». // https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-utvorennya-robochoyi-grupi-dlya-a265

Порівняння цільових показників у сферах ЄЗК України та ЄС із питань, які є найбільш перспективними в контексті доступу на ринки ЄС, часто свідчать про спільні вектори руху, проте різні стартові можливості в ЄС та Україні.[538] Наприклад:

Органічне виробництво: порівняльний аналіз за цільовим індикатором «частка сільськогосподарських земель під органічним виробництвом» свідчить про рух України та ЄС в одному напрямі – збільшення обсягу таких земель. Водночас, рівень амбітності ЄС є набагато вищим ніж в Україні (відповідно 25% та 3%). Відставання України навряд чи може бути подолано в середньостроковому плані.

Виробництво водню: порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо встановленої потужності електролізерів «зеленого» водню свідчить про те, що Україна і ЄС мають практично однакові стартові показники (0 – в Україні та 1ГВт у ЄС) та планують рухатись в одному напрямку (Україна планує до 2030 року досягнути встановленої потужності у 10ГВт, у той час як ЄС – 40 ГВт). Амбіції ЄС та України є значними, враховуючи практично відсутність промислових потужностей для виробництва водню та випробуваних технологій його масштабного зберігання/транспортування на цей момент. Слід також взяти до уваги, що ЄС бачить розвиток водневої енергетики з точки зору власного споживання (заміщення викопного палива), а Україна – швидше для експорту, аніж для внутрішнього використання.

Розвиток електромобільного транспорту: порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо частки продажів нового електротранспорту в загальних продажах свідчить про високі амбіції ЄС та України в цьому питання. Наразі частка нового електротранспорту в ЄС сягає 3,5%. Загалом, продаж електромобілів в Україні є набагато вищим за показник, який передбачений Стратегією державної екологічної політики до 2030 року (0,1% на 2020 рік і 0,5% на 2025 рік), але він досягнутий за рахунок купівлі вживаних електромобілів, що не беруться до уваги для порівняння з даними ЄС. Проєкт другого НВВ встановлює дуже амбітну ціль (15%).

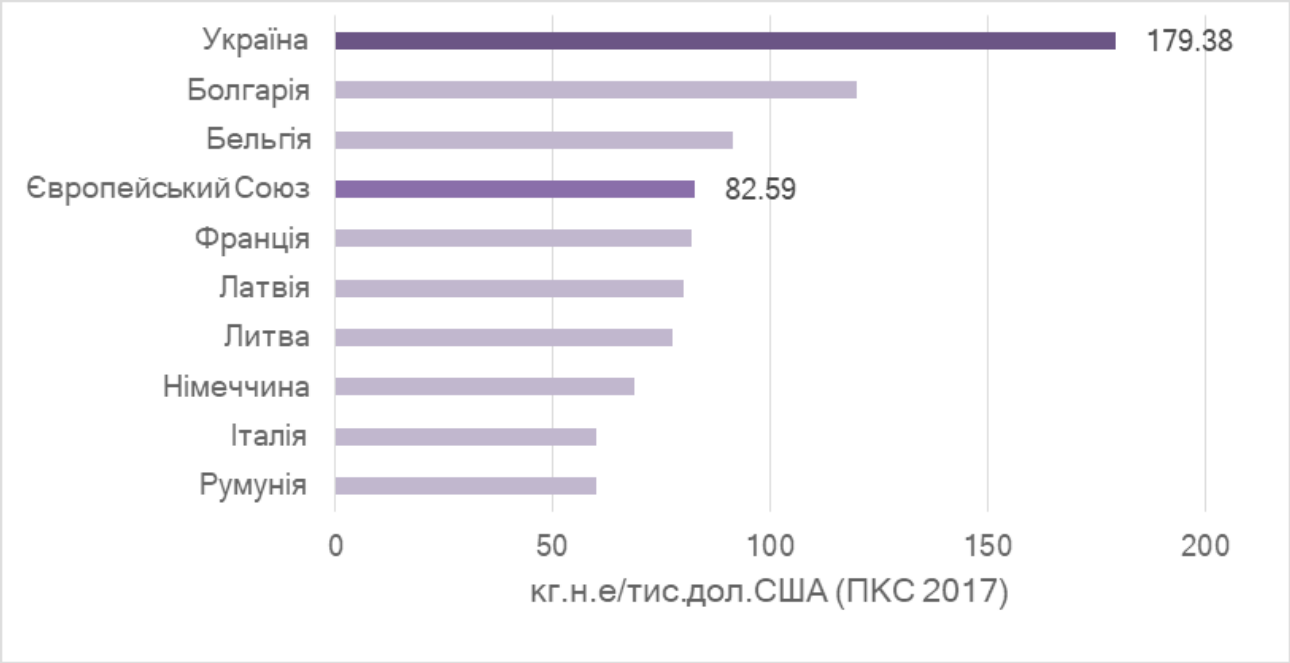
Розвиток відновлюваних джерел енергії: порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо частки ВДЕ в кінцевому споживанні енергії свідчить про значний розрив між поточними показниками в Україні та ЄС. Більше того, Європейський Союз встановив більш амбіційні цілі – 32% ВДЕ в кінцевому енергоспоживанні до 2030 року, а в Україні лише 17%.

Аналіз ринку

Україна має значний потенціал розширення свого ринку в контексті декарбонізації різних секторів економіки та виробництва екологічних товарів і надання екологічних послуг. Економіка України характеризується високим рівнем енергетичної та вуглецевої інтенсивності (див. Графіки 1 та 2). Тому синхронізація з політиками ЄЗК в напрямку декарбонізації матиме позитивний вплив на зелене зростання в Україні.

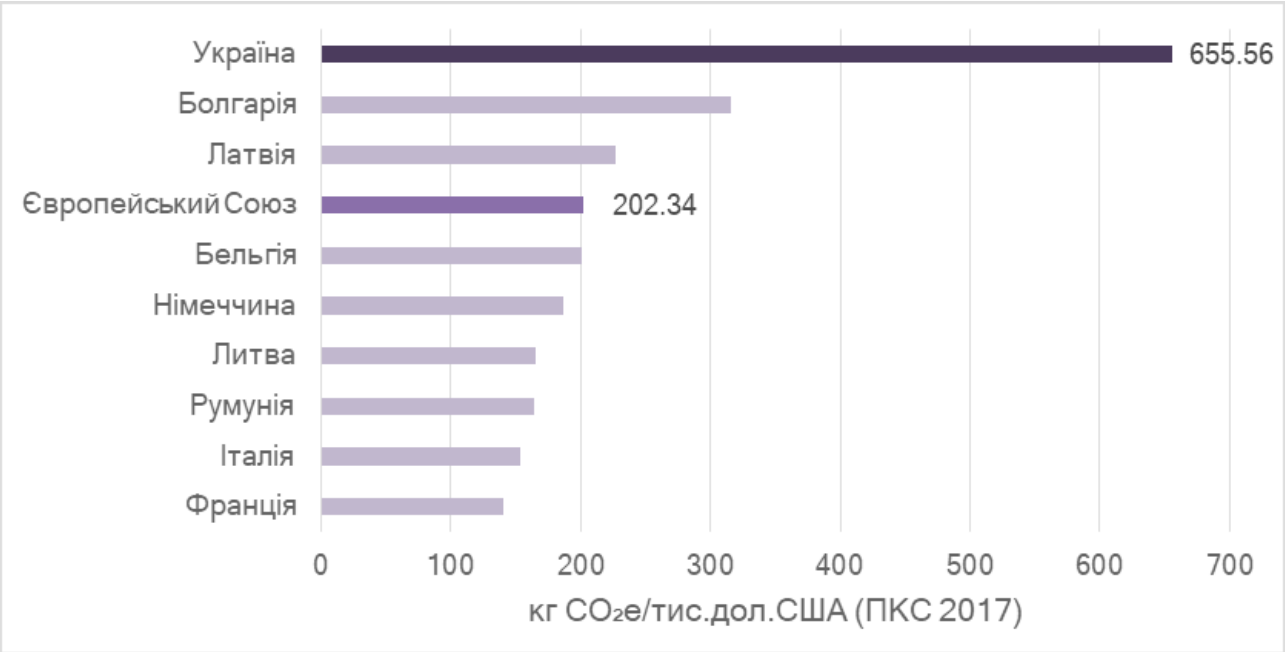
538 Детальніше див. «Картування стратегічних цілей України та ЄС у контексті Європейського зеленого курсу: вектори розвитку та флагманські ініціативи». Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2021).

Графік 1: Енергетична інтенсивність ВВП



Джерело: World Development Indicators, Eurostat

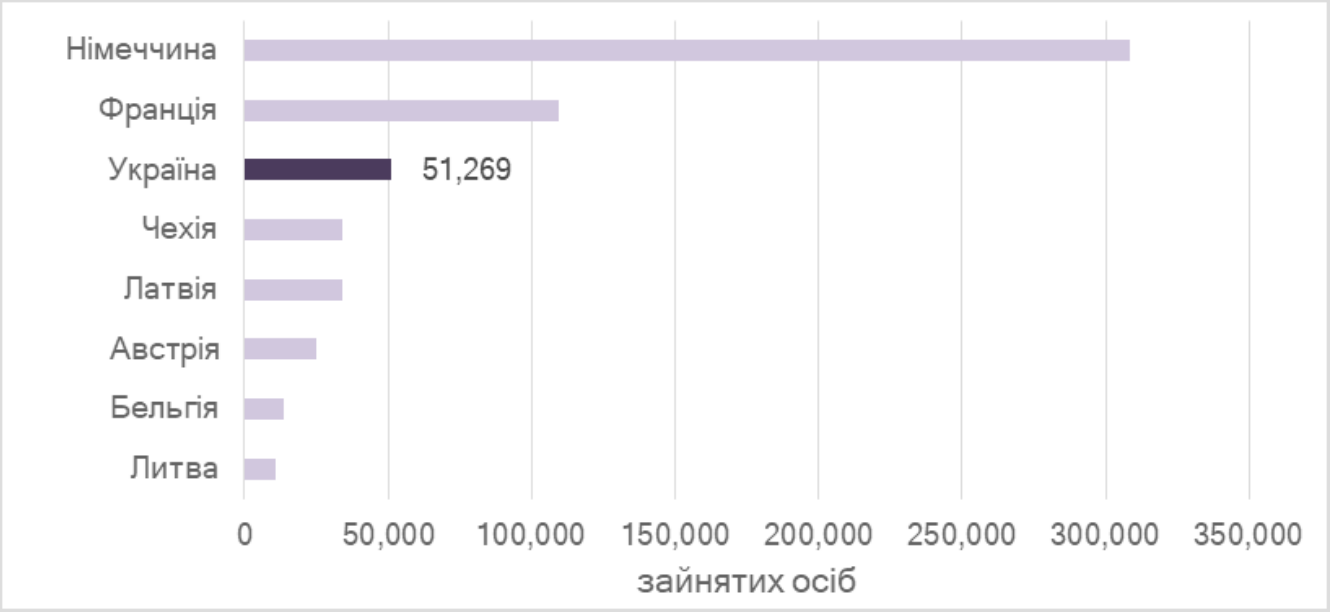
Графік 2: Вуглецева інтенсивність ВВП



Джерело: World Development Indicators, UNFCCC (2021)

Розвиток «зелених» секторів економіки також допоможе збільшити кількість «зелених» робочих місць. Позитивну динаміку щодо такої тенденції можна помітити в секторі відновлюваної енергетики, який в останні роки дуже динамічно розвивався в Україні (див. Графік 3).

Графік 3: Робочі місця в секторі ВДЕ



Джерело: IRENA (2021)

Впровадження ЄЗК та зусилля ЄС із подолання наслідків зміни клімату є перш за все відповіддю політиків на запит громадян ЄС. Для громадян України питання зміни клімату не в пріоритеті. За результатами соціологічного опитування Інституту Горшеніна,[539] лише 22,9% опитаних серед екологічних проблем, які їх найбільше турбують в Україні, назвали глобальне потепління та зміну клімату.

Динаміка імплементації

У контексті імплементації ЄЗК Європейським Союзом найбільше зараз обговорюється питання механізму карбонового коригування імпорту. Головним ініціатором цих дискусій є бізнес, який боїться втратити свої ринки збуту. Наразі невідомо, у якій формі буде прийнятий CBAM. Цілком імовірно, що він буде пов'язаний із європейською системою торгівлі викидами парникових газів. Проте Україна лише на початку введення такої системи торгівлі. На думку українських урядовців, впровадження CBAM щодо України повинно бути співмірним з економічними та фінансовими можливостями українського бізнесу. Щодо CBAM була створена спеціальна робоча група, яка має напрацювати бачення України та вести діалог із ЄС щодо запровадження CBAM.

Іншим дискусійним питанням виступає розробка другого Національно-визначеного внеску України, проєкт якого Міністерство захисту довкілля та природних ресурсів оприлюднило в квітні 2021 року. Наразі триває його обговорення та узгодження з центральними органами виконавчої влади. Амбітність запропонованого внеску є гарним сигналом для ЄС щодо готовності України долучатись до основної мети ЄЗК та скорочувати свої викиди парникових газів. Тим не менше, позиція бізнесу з цього питання є вкрай категоричною: бізнесмени звернулись до прем'єр-міністра із закликом не поспішати з такими пропозиціями.[540] Проте небажання до трансформації

539 http://fes.kiev.ua/n/cms/fileadmin/upload2/Ekologichni_trendi_v_Ukrajini__14.04_16.23_.pdf

540 https://ubta.com.ua/files/090421_Zvernennia_UBTA_ta_TsEV_do_PM.pdf

та модернізації лише заважатиме українському бізнесу виходити на нові ринки та залучаим зелені інвестиції.

Питання фінансування зеленого переходу є одним із найбільш проблемних. Україна не приділяє уваги «озелененню» свого бюджету та створенню умов для залучення зелених інвестицій. Дискусії щодо ціноутворення на вуглець, зокрема підвищення ставок вуглецевого податку та створення фонду декарбонізації, залишаються наразі лише на рівні дискусій.

Рекомендації

Для уряду та парламенту України:

- провести діалог із ЄС щодо формулювання пріоритетів (флагманських ініціатив) для «дорожньої карти» з ЄЗК для України;
- розробити комплексну кліматичну політику України, включаючи ціноутворення на вуглець;
- забезпечити проведення діалогу та роботи з бізнесом для розуміння останнім переваг амбітної кліматичної політики;
- проводити системну синхронізацію національної політики й законодавства з цілями ЄЗК;
- забезпечити належне фінансування зеленого переходу;
- проводити інформаційно-просвітницьку діяльність для забезпечення розуміння населенням та підтримки суспільством зеленого переходу України.

Для бізнесу:

- використовувати можливості для інтеграції в нові промислові процеси виробництва в ЄС, зокрема через зелені альянси;
- забезпечити проведення екомодернізації, оскільки доступ до ринків ЄС залежатиме від відповідності товарів та послуг кліматичним та екологічним вимогам ЄС.

Для ЄС:

- розглядати питання участі України в ЄЗК через формування «дорожньої карти» з конкретними флагманськими ініціативами як необхідну умову досягнення кліматично нейтральної Європи до 2050 року;
- забезпечити оновлення Угоди про асоціацію з урахуванням вимог ЄЗК, особливо в частині декарбонізації та зміни клімату;
- сприяти українському бізнесу в долученні до зелених виробничих процесів у ЄС, зокрема до участі в зелених альянсах.