

РЕЗЮМЕ

АНАЛІТИЧНОГО ЗВІТУ
«ІНТЕГРАЦІЯ В РАМКАХ АСОЦІАЦІЇ:
ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС»
ВИДАННЯ ЧЕТВЕРТЕ, ДОПОВНЕНЕ

Вже понад сім років відносини між Україною та ЄС визначаються Угодою про асоціацію (УА), що є найбільш амбіційною міжнародною угодою, яку дотепер уклала Україна.

Угода про асоціацію була підписана у 2014 році, і тоді ж була ратифікована Верховною Радою та Європарламентом. Деякі положення УА почали тимчасово застосовуватися з 1 листопада 2014 року, а положення про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) – з 1 січня 2016 року (хоча відкриття ринку ЄС відбулось раніше, а саме в квітні 2014 року на основі автономних торговельних преференцій). З 1 вересня 2017 року УА набула чинності в повному обсязі.

Угода про асоціацію – це величезний за обсягом юридично зобов'язуючий двосторонній міжнародний договір між Україною і ЄС. Найбільш конкретні зобов'язання Сторони УА взяли на себе в рамках ПВЗВТ та економічної співпраці у рамках досягнення мети про поступову інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС. У цій частині текст УА можна умовно виділити три типи домовленостей:

- **Домовленості «прямої дії»**, ключовим елементом яких є тарифна лібералізація – взаємне відкриття ринків шляхом поступового скасування мит (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС);
- **Домовленості «з передумовою»**, реалізація яких вимагає виконання Україною певних зобов'язань, після чого настає можливість прийняття додаткових рішень щодо поглиблення інтеграції. Це стосується більшості питань секторальної інтеграції, де зняття бар'єрів для діяльності українського бізнесу на ринку ЄС (і навпаки) за умови впровадження Україною норм та стандартів ЄС у цих сферах/секторах;
- **Домовленості, реалізація яких сприяє створенню рівних умов на ринку** для забезпечення чесної конкуренції українських та європейських компаній. Це робиться 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. Ці домовленості не передбачають прийняття додаткових рішень щодо поглиблення інтеграції у результаті виконання Україною своїх зобов'язань.

Таким чином, важливою частиною 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.

Зобов'язання ЄС щодо секторальної інтеграції України, де зазначені конкретні сектори, щодо яких в УА передбачено прийняття додаткових рішень ЄС щодо інтеграції України, представлені в Таблиці 1. 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.

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 (АСAA)	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)

№	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
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*****
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Ст.154 УА, Додаток XXI	Відкриття доступу до ринку в обсязі, визначеному положеннями УА	Поступово, у п'ять етапів, протягом 6-ти місяців – 8-ми років (до 31.12.2023)
13	Енергетика	Ринок природного газу	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	до 31.12.2019
14		Ринок електроенергії	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	2021
15	Освіта	Ринок праці	Ст. 432.b УА, Додаток XLII	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	Не визначено

* Для виконання зобов'язань в обсязі, достатньому для укладання АСАА. Для виконання в обсязі, достатньому для поширення АСАА на всі 27 перелічених в УА сектори – 5 років.

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

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

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

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

***** Навіть оновлений Додаток XXVII не містить чітко де-юре прописаної перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС, проте його виконання може привести до де-факто інтеграції України до внутрішнього ринку газу ЄС, коли

транспортування газу з Росії до ЄС територією України регулюється правом ЄС (і, можливо, з точкою передачі газу на східному кордоні України).

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

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 (АСАА);
- 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 можливість укладання спеціальної угоди у сфері внутрішнього водного транспорту;
- проходження третього етапу відкриття ринку державних закупівель.

Утім, не все складалось так, як планувалось. 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 COT, але це відбулось поза рамками УА.

У багатьох секторах Україна відстає в процесі виконання зобов'язань. Водночас, там, 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.

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

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, яке, 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 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 подальшого розвитку регулювання в цифровій сфері в Україні відповідно до рекомендацій ЄС. На початку 2021 року Україна та ЄС ухвалили робочий план 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. Законопроект, 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, які стосуються цього виду транспорту. В інших секторах транспорту прориву не відбулось: кілька проектів ключових законів, які стосуються залізничного, морського та автомобільного транспорту, 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 УА 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 законопроект, 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, за яким дозволяється 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.

Отже, із запізненням, але Україна виконує свої зобов'язання. 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 інтеграції - 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.

Паралельно з реалізацією можливостей, які вже закладені в Угоді, має відбуватись процес модернізації Угоди.

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). Вже на засіданні Ради асоціації в грудні 2018 року Сторони погодились розпочати роботу щодо оновлення Додатків до Угоди про асоціацію для врахування нових правових реалій ЄС. 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.

У рішенні Ради асоціації, яка відбулась 11 лютого 2021 року заявлено про намір обох сторін провести до наступного саміту Україна - ЄС всебічний огляд Угоди про асоціацію, а також почати консультації щодо можливої подальшої лібералізації торгівлі товарами в рамках ПВЗВТ.

Таким чином, для забезпечення інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС як однієї з базових цілей Угоди, сторонам треба паралельно працювати над забезпеченням секторальної інтеграції відповідно до чинних домовленостей та модернізувати Угоду.

Для України ключовими завданнями є продовження гармонізації законодавства у рамках зобов'язань Угоди про асоціацію та його імплементації, враховуючи:

- Необхідність консультацій з представниками ЄС щодо рівня узгодженості проєктів нормативних актів з нормами *acquis* до прийняття цих актів;
- Потребу у подальшій верифікації відповідності змін нормам та практикам ЄС;
- Потребу у динамічній адаптації до змін у законодавстві ЄС.

Водночас 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. 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 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.