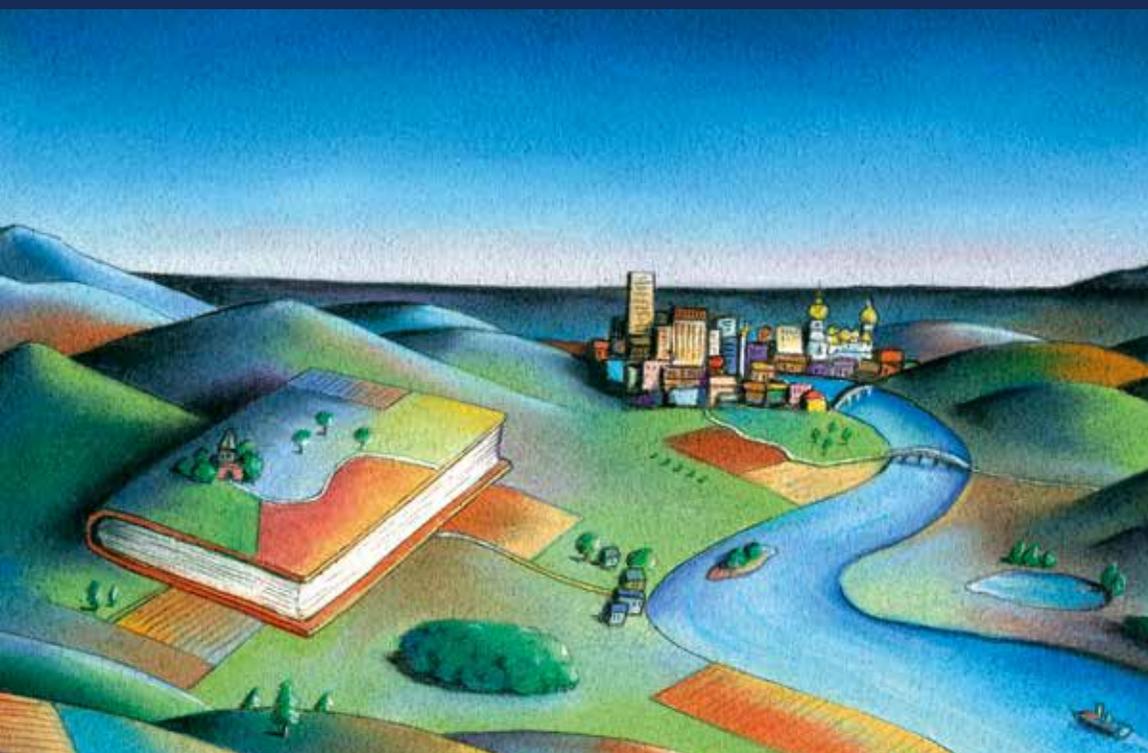


# ПОГЛИБЛЕННЯ ВІДНОСИН МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ

Що, чому і як?



ПІД РЕДАКЦІЄЮ  
МАЙКЛА ЕМЕРСОНА І ВЕРОНІКИ МОВЧАН

*Трилогія з посібників: Роз'яснення положень Угод про асоціацію та Поглиблених і всеохоплюючих зон вільної торгівлі між ЄС та Грузією, Молдовою і Україною*

# Поглиблення відносин між ЄС та Україною

## Що, чому і як?

Під редакцією

**Майкла Емерсона і Вероніки Мовчан**

### Автори з боку CEPS

Стівен Блокманс

Майкл Емерсон

Грант Костаньян

Гійом Ван Дер Лу

### Автори з боку ІЕД

Олександра Бетлій

Катерина Фурманець

Ірина Коссе

Ольга Красовська

Костянтин Кравчук

Віталій Кравчук

Вероніка Мовчан

Юлія Огаренко

Микола Риженков

Олекса Степанюк

*Цей посібник є частиною трилогії, яка пояснює зміст Угод про асоціацію і ПВЗВТ з Україною, Грузією та Молдовою*

Центр європейських політичних досліджень (CEPS), Брюссель  
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД),  
Київ

Авторські права захищено © 2016 Центр європейських політичних досліджень та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

*Ілюстрації - Костянтин Саннерберг (cost-art@skynet.be)*

*Літературна редакція - Аліна Пастухова*

Центр європейських політичних досліджень

Place du Congrès 1, B-1000 Brussels

Тел.: (32.2) 229.39.11

E-mail: info@ceps.eu

Веб-сайт: <http://www.ceps.eu>

Інститут економічних досліджень і політичних консультацій

Вул. Рейтарська 8/5А

Київ 01030, Україна

Тел.: (38 044) 278-6342, 278-6360

E-mail: [institute@ier.kiev.ua](mailto:institute@ier.kiev.ua)

Веб-сайт: <http://www.ier.com.ua>

Автори захищають своє право бути ідентифікованими як автори цієї роботи відповідно до Закону про захист авторських і патентних прав, а також прав у сфері конструкторських винаходів від 1988 року.

*Усі права захищено.* Жодна частина цієї книги не може бути відтворена в будь-якій формі або за допомогою будь-яких електронних або механічних засобів, включаючи системи зберігання і пошуку інформації, без письмового дозволу видавця. Дозволяється лише цитувати уривки з цієї книги в оглядах.

ISBN 978-617-7393-38-1

# ЗМІСТ

---

<b>Перелік таблиць, малюнків і вставок</b>	<b>VI</b>
<b>Абревіатури</b>	<b>VIII</b>
<b>Вступ</b>	<b>XI</b>
<b>Резюме</b>	<b>1</b>
<b>Частина I. Політичні принципи, верховенство права і зовнішня політика</b>	<b>9</b>
1. Політичні принципи	10
2. Верховенство права і переміщення людей	22
3. Зовнішня політика та політика безпеки	28
<b>Частина II. Поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі</b>	<b>35</b>
4. Доступ товарів на ринки	36
5. Засоби захисту торгівлі	48
6. Митні послуги	51
7. Технічні стандарти для промислових товарів	59
8. Безпечність харчових продуктів	72
9. Послуги	81
10. Державні закупівлі	93
11. Права інтелектуальної власності	106
12. Політика щодо конкуренції	117
13. Статистика	125
<b>Частина III. Економічне співробітництво</b>	<b>131</b>
1. Макроекономічний контекст та фінансова допомога	132
2. Фінансові послуги	139
3. Транспорт	153
4. Енергетика	162
5. Охорона довкілля	174
6. Сектор цифрових технологій	186
7. Захист споживачів	192
8. Законодавство про компанії	197
9. Сільське господарство	203
10. Політика щодо зайнятості та соціальна політика	210
11. Освіта, навчання і культура	220
12. Наука, техніка і космос	224
13. Агентства та програми ЄС	229
14. Транскордонне співробітництво	234
15. Громадянське суспільство	240
<b>Частина IV. Правові та інституційні положення</b>	<b>245</b>
16. Вирішення спорів	246
17. Інституційні положення	252

## Перелік таблиць, малюнків і вставок

Таблиця 4.1 Торгівля товарами між Україною та ЄС, 2008-15 (млн доларів США)	41
Таблиця 4.2 Структура торгівлі України залежно від країни і регіону, 2013 і 2015 рр.	42
Таблиця 4.3 Товарна структура торгівлі між Україною та ЄС, 2015	43
Таблиця 9.1 Застереження щодо національного режиму або режиму ННС, які застосовуються до заснування підприємницької діяльності	83
Таблиця 9.2 Застереження щодо доступу до ринку і національного режиму для транскордонного надання послуг	84
Таблиця 10.1 Порогові значення для застосування правил державних закупівель	94
Таблиця 10.2 Індикативний графік адаптації законодавства до правил державних закупівель	98
Таблиця 11.1 Зміна статусу України в Спеціальному звіті 301	112
Таблиця 14.1: Україна: Основні економічні показники	133
Таблиця 14.2 Підтримка ЄС для України, індикативний пакет допомоги на 2014-20 роки	136
Таблиця 15.1 Кінцеві строки впровадження законодавства ЄС відповідно до Програми до 2020 року	150
Таблиця 21.1 Директиви ЄС щодо законодавства про компанії, що включені до Угоди ЄС - Україна	199
Таблиця 23.1 Плани щодо впровадження директив ЄС із питань праці	218
Таблиця 25.1 Основні тематичні пріоритети Програми «Горизонт 2020»	225
Таблиця 26.1 Агентства ЄС, які відкриті для України, Молдови та Грузії	229
Таблиця 26.2 Програми ЄС, які відкриті для України, Молдови та Грузії	230
Рисунок 4.1 Співвідношення між фактичним експортом до ЄС і обсягом повністю використаних ТК, 2014 і 2015 рр.	45
Рисунок 8.1 Графік наближення до законодавства ЄС у сфері СФЗ	77
Рис. 14.1 Економічні тенденції в Україні з часів незалежності	132
Рисунок 15.1 Структура права власності українських банків (за активами*)	147

Вставка 7.1 Секторальне законодавство щодо певних видів продукції, до якого Україна повинна наблизити своє власне законодавство	63
Вставка 8.1 Проекти технічної допомоги	78
Вставка 9.1 Стислий опис зобов'язань і застережень ЄС та України щодо секторів послуг	87
Вставка 13.1 Вплив анексії Криму і війни на Донбасі на українську статистику	128
Вставка 17.1 Основні положення Директиви ЄС щодо енергетичної ефективності	165
Вставка 18.1 Витрати на екологічну модернізацію великих спалювальних установок	179
Вставка 22.1 Коротко про законодавство ЄС щодо сільськогосподарської політики, про яке йдеться в Угоді	204
Вставка 23.1 Взаємозв'язок між Директивами ЄС щодо зайнятості та соціальних питань і конвенціями МОП	211
Вставка 25.1 Приклади дослідницьких проектів у рамках співпраці між ЄС та Україною	226
Вставка 27.1 Регіональні бенефіціари транскордонного співробітництва в Україні, Польщі та Білорусі	235
Вставка 27.2 Спільна операційна програма Польща-Білорусь-Україна на 2007-2013 роки	236
Вставка 27.3 Приклади проектів у рамках Програм INTERREG IVC і «Центральна Європа» за участі України	239

# АБРЕВІАТУРИ

---

АМКУ	Антимонопольний комітет України
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВПО	внутрішньо переміщені особи
ВСУ	велика спалювальна установка
ГАТС	Генеральна угода про торгівлю послугами
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГЗ	географічне зазначення
ГСП	Генеральна система преференцій
ДПС	Державна прикордонна служба України
ДСІВУ	Державна служба інтелектуальної власності України
ДФС	Державна фіскальна служба України
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
ЄКА	Європейське космічне агентство
ЄС	Європейський Союз
ЄСПЛ	Європейський суд з прав людини
ІКТ	інформаційно-комунікаційні технології
ІФС	Інвестиційний фонд сусідства
КСБ	комп'ютерна система бронювання
МВС	Механізм вирішення спорів
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МКС	Митний кодекс Співтовариства
МКЗД	Міжнародна комісія із захисту ріки Дунай
МОП	Міжнародна організація праці
МСБО	міжнародний стандарт бухгалтерського обліку
МСП	Малі та середні підприємства
МСФЗ	міжнародний стандарт фінансової звітності
НААУ	Національне агентство з акредитації України
НАБУ	Національне антикорупційне бюро

НАЗК	Національне агентство з питань запобігання корупції
НБУ	Національний банк України
НДК	норматив достатності капіталу
НЕО	Національний ЕРАЗМУС+ офіс
НКРЗІ	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформації
НКЦПФР	Національна комісією з цінних паперів та фондового ринку
ННС	нація найбільшого сприяння
НПВС	Національний план скорочення викидів
НУО	неурядова організація
ОБСЕ	Організація з безпеки та співробітництва в Європі
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН	Організація Об'єднаних Націй
ПВЗВТ	Поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі
ПГС	Платформа громадянського суспільства
ПДВ	податок на додану вартість
ПІВ	Права інтелектуальної власності
ПІІ	прямі іноземні інвестиції
СНД	Співдружність незалежних держав
СОТ	Світова організація торгівлі
СФЗ	санітарні і фітосанітарні заходи
ТБТ	технічні бар'єри у торгівлі
ТЕС	теплова електростанція
ТЕЦ	теплоелектроцентраль
ТКС	транскордонне співробітництво
УВКПЛ	Управління Верховного комісара ООН з прав людини
УкрНДНЦ	Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості
УСАП	Угода про спільний авіаційний простір

XПГ	Харківська правозахисна група
АСАА	Угода про оцінку відповідності і прийнятності промислових товарів
CEN	Європейський комітет зі стандартизації
CENELEC	Європейський комітет зі стандартизації в електротехніці
CFSP	Спільна зовнішня політика і політика безпеки ЄС
CSDP	Європейська політика з оборони і безпеки
EASA	Європейське агентство з питань авіаційної безпеки
EDA	Європейське оборонне агентство
ERA-PLANET	Європейська мережа для спостереження змін нашої планети
ETSI	Європейський інститут телекомунікаційних стандартів
EUAM	Консультативна місія ЄС
EUBAM	Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги
FATF	Група розробки фінансових заходів для боротьби з відмиванням грошових коштів
ISO	Міжнародна організація зі стандартизації
OIML	Міжнародна організація законодавчої метрології

## ВСТУП

---

**Ц**ей Посібник покликаний пояснити зміст великого за обсягом і складного міжнародного договору – Угоди про асоціацію, яка включає в себе положення щодо Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) – між Україною і Європейським Союзом (ЄС). Як і більшість складних юридичних текстів, текст Угоди важкий і непростий для розуміння пересічного читача. Тому мета Посібника – допомогти всім охочим зрозуміти основний зміст кожної глави Угоди про асоціацію як з точки зору характеру зобов'язань Сторін, так і в контексті перспективи їх виконання.

Цей Посібник призначений для широкого кола читачів, у тому числі державних службовців, парламентарів, керівників бізнесу, юристів, бізнес-консультантів, аналітичних центрів, організацій громадянського суспільства, викладачів вищих навчальних закладів, учителів, студентів і журналістів.

Своїм змістом 30 розділів цього Посібника переважно відповідають главам Угоди, але не є ідентичними. Деякі глави Угоди, що є менш актуальними, у Посібнику не розглядаються. Крім того, було змінено заголовки окремих глав.

Посібник входить до трилогії, яка охоплюють дуже схожі, але не ідентичні Угоди між ЄС, з одного боку, і Грузією, Молдовою та Україною - з іншого. Усі три книги можна завантажити безкоштовно в електронному форматі англійською і національними мовами трьох країн на [www.3dcftas.eu](http://www.3dcftas.eu).

Посібник містить посилання на Порядок денний асоціації, який щорічно складається спільно Україною та ЄС. У цьому документі аналізується прогрес, досягнутий у реалізації Угоди, та надається корисна оновлена й докладна інформація з різних питань. Таким чином, не слід плутати Угоду і Порядок денний. Офіційні тексти обох документів також доступні англійською та українською мовами на [www.3dcftas.eu](http://www.3dcftas.eu).

Коротка версія цієї книги призначена для широкої аудиторії, у тому числі школярів. Її також можна безкоштовно завантажити в мережі Інтернет англійською та українською мовами на [www.3dcftas.eu](http://www.3dcftas.eu).

Посібник був підготовлений двома групами дослідників із незалежних аналітичних центрів - Центру європейських політичних досліджень (CEPS) у Брюсселі та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) в Києві.

CEPS засновано в Бельгії в 1983 році. Організація є провідним аналітичним центром, що спеціалізується на політиці ЄС, і має власний потужний науковий потенціал і розгалужену мережу партнерських інститутів у всьому світі. Мета його діяльності полягає у проведенні глибоких досліджень політики, спрямованих на винайдення конструктивних рішень викликів, які стоять перед ЄС.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій - провідний український аналітичний центр, що спеціалізується на проведенні економічних досліджень і наданні консультацій у сфері економічної політики, зокрема міжнародної торгівлі, фіскальної, соціальної та грошової політики, регіонального розвитку, фінансових ринків, енергетики та інфраструктури. ІЕД має великий досвід у сфері моделювання ПВЗВТ між Україною та ЄС та аналізу її впливу.

Хоча більша частина змісту Посібника витримана в офіційно-діловому стилі, ми сподіваємося, що читач впаде в любов до ілюстрації Костянтина Саннерберга.

Автори висловлюють найщирішу подяку Шведському агентству з питань міжнародного розвитку (SIDA) за підтримку та фінансування проекту і, зокрема, Мір'ї Петерсон і Марії Лунгман за їхню підтримку від самого початку роботи.

Погляди, викладені в цій книзі, відображають точку зору її авторів і не є позицією CEPS, ІЕД, SIDA або Європейського Союзу.

# РЕЗЮМЕ

---



## Що?

Угода про асоціацію між Європейським Союзом (ЄС) і Україною – це комплексний договір, який охоплює політичні та економічні відносини України з ЄС. Торговельна частина Угоди передбачає створення Поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ), яка є важливим компонентом Угоди в цілому.

Переговори щодо положень Угоди тривали декілька років за часів президентства Віктора Януковича. Угода була парафована в березні 2012 року і мала б бути підписана на саміті ЄС у Вільнюсі в листопаді 2013 року. Але в останній момент президент Янукович вирішив не підписувати її, що спричинило Майдан, а згодом і агресію з боку Росії у вигляді анексії Криму та гібридної війни на сході Донбасу. Підписання Угоди відбулося пізніше у два етапи. Спочатку була підписана політична частина (у березні 2014 року Прем'єр-міністром Арсенієм Яценюком), а потім економічна (у червні 2014 року новообраним Президентом Петром Порошенко). Верховна Рада України і Європейський Парламент ратифікували Угоду у вересні 2014 року, а держави-члени ЄС протягом 2015 року та на початку 2016 року<sup>1</sup>.

Тимчасове застосування Угоди розпочалося в листопаді 2014 року, крім ПВЗВТ, «тимчасове» застосування якої почалося через рік у січні 2016 року на вимогу Росії.

## Чому?

У той час як більша частина положень Угоди про асоціацію та ПВЗВТ носять суто технічний характер, її підписання в 2014 році було актом стратегічного та геополітичного значення в історії України. Воно стало символом життєво важливої боротьби, яка полягала

---

<sup>1</sup> Ратифікацію Угоди не було остаточно завершено через негативні результати референдуму в одній із держав-членів ЄС (Нідерланди), який відбувся 6 квітня 2016 року. Тим не менше, тимчасове застосування Угоди продовжується без змін.

в поваленні режиму Януковича всередині країни і протистоянні спробам Росії перешкоджати «європейському вибору» України як демократичної незалежної держави. Втрати, яких наша держава зазнала в цій боротьбі, були непомірно великими, з точки зору території, економіки і, перш за все, людського життя, але вони повинні посилити рішучість країни в досягненні успіху.

Політичні та економічні цілі Угоди мають принципове значення для майбутнього України як незалежної і безпечної європейського держави і є абсолютно зрозумілими. Політична мета полягає у поглибленні реалізації «європейського вибору» України. Це означає запровадження основоположних європейських цінностей, а саме демократії, верховенства права, поваги до прав людини та стандартів європейської системи безпеки. Угода не передбачає набуття членства у Європейському Союзі, але така можливість не виключається в довгостроковій перспективі.

Економічна мета полягає в тому, щоб допомогти модернізувати українську економіку за рахунок нарощування обсягів торгівлі з ЄС та іншими країнами, а також реформування регулювання економіки відповідно до передової європейської практики. За умови покращення бізнес-клімату Україна може стати привабливим об'єктом для іноземних і внутрішніх інвестицій для подальшого виробництва продукції на експорт до ЄС та на інші ринки світу.

## **Яким чином?**

Угода регламентує модернізацію України за рахунок приведення її стандартів у відповідність до стандартів ЄС, які в цілому відповідають передовій міжнародній практиці. Україні немає необхідності «винаходити колесо» в багатьох складних, з технічної точки зору, напрямках, оскільки прийняття регламентів і стандартів, що не відповідають вимогам передової міжнародної практики, може занадто дорого коштувати та виявитися неефективним. Тим не менше, це узгодження стандартів є набагато більшим, ніж суто технічне питання, і лежить в основі виконання невідкладного завдання із запровадження ефективного врядування без корупції.

З квітня 2014 року ЄС майже повністю відкрив свій ринок для безмитного імпорту з України. Це означає створення нових конкурентних можливостей для економіки України, тим більше, що країна скасує свої тарифи на імпорт із країн ЄС поступово протягом декількох років, починаючи з січня 2016 року. ПВЗВТ є дорожньою картою, яка дозволить Україні стати однією з середніх і великих економік ЄС із високорозвинутою і диверсифікованою промисловою структурою, як її сусід Польща, приклад якої першим спадає

на думку для порівняння. Структура торгівлі України вже значною мірою диверсифікована на користь ринків ЄС, що компенсує втрати від скорочення обсягу торгівлі з Росією. Технічні вимоги для виходу на ринок ЄС є високими і жорсткими, але вони застосовуються у професійний та справедливий спосіб без жодних (на відміну від інших) геополітичних маніпуляцій.

Фінансова підтримка, у тому числі гранти від ЄС і кредити або інвестиції від європейських фінансових установ<sup>2</sup>, надається як допомога з інвестиціями і технічною підтримкою у випадку високих витрат на адаптацію.

Угода разом із ПВЗВТ не є чарівною паличкою, за допомогою якої можна вирішити всі проблеми політичної системи й економіки України. Тим не менше, її положення є взаємопов'язаними з істотною частиною програми політичних та економічних реформ України. Оскільки положення Угоди та ПВЗВТ є численними та складними, і Україні, і ЄС доведеться багато чого «вчитися на практиці». Виконання зобов'язань є доволі гнучким завдяки процедурами продовження термінів виконання і внесення змін до переліків законодавчих актів за умови взаємної згоди Сторін.

\*

\*

\*

\*

## **Частина I. Політичні принципи, верховенство права і зовнішня політика**

Надзвичайно важлива політична мета Угоди полягає в забезпеченні українськими демократичними інститутами дотримання основних європейських цінностей. Угода передбачає ретельний моніторинг демократичних інститутів, у тому числі в контексті верховенства права і прав людини. Повага до демократичних цінностей вважається в Угоді настільки принципово важливою, що у разі їх серйозного порушення дію Угоди може бути припинено.

Після Майдану 2013-2014 рр. Україна повернулася до мети стати справді демократичною державою, підтвердженням чого стали демократичні й чесні парламентські та президентські вибори. Проте існує гостра необхідність у подальшому покращенні функціонування демократичних інститутів. Порядком денний асоціації вимагає, серед іншого, створення в рамках конституційної реформи ефективної системи «стримувань і противаг» між гілками влади і зміцнення органів місцевого самоврядування та регіональної влади.

---

<sup>2</sup> Зокрема, до їх числа входять Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) і Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР).

Успішність антикорупційної політики є передумовою загального успіху Угоди й економічного майбутнього України. Багато глав Угоди сприятимуть досягненню цієї мети, наприклад, у частині прозорості державних закупівель, але Україна все ще повинна вирішити низку ключових проблем, пов'язаних із функціонуванням судової системи, прокуратури й антикорупційного бюро.

Що стосується мети отримання безвізового режиму з ЄС, Україна реалізує комплексний План дій із лібералізації візового режиму. У грудні 2015 року Європейська Комісія порекомендувала запровадити безвізовий режим. На момент написання Посібника це питання розглядалося Радою Європейського Союзу для прийняття остаточного рішення.

Співпраця між Україною та ЄС у сфері зовнішньої політики й безпеки поступово набирає обертів протягом останніх десяти років. Утім, починаючи з 2014 року, через анексію Криму Росією і війну на Донбасі питання про співпрацю з ЄС у сфері безпеки сягнуло найвищого стратегічного рівня. Оперативне співробітництво передбачено в рамках місій ЄС із питань оборони й безпеки і в деяких випадках уже відбувається (наприклад, у рамках Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні на кордонах із Придністров'ям), а також існують плани з посилення співпраці з органами безпеки ЄС.

## **Частина II. Поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі**

Скасування тарифів є класичною основою для створення зони вільної торгівлі. ЄС значною мірою послабив обмеження з доступу до його ринку в квітні 2014 року, надавши Україні «автономні торговельні преференції» і скасувавши 94,7% своїх ввізних мит. Згідно з умовами повноцінного тимчасового застосування ПВЗВТ, яке розпочалось 1 січня 2016 року, Україна повинна поступово скасувати свої мита на імпорт із країн ЄС протягом семи років.

Ці заходи поки що мають лише обмежений вплив на експорт з України до ЄС через припинення виробництва на окупованих територіях, логістичні проблеми і низхідний ціновий тренд на світових товарних ринках. У той же час, частка ЄС в українському експорті та імпорті зросла через різке скорочення обсягів торгівлі з Росією. Структура експорту до ЄС змістилась у бік машин та устаткування, жирів та олій, готових харчових продуктів і продукції тваринного походження. Використання тарифних квот на сільськогосподарську продукцію було обмежено, оскільки українські виробники стикнулися з вимогами безпечності харчових продуктів

і слабким попитом на свою продукцію.

Основним сектором, для якого було запроваджено спеціальні захисні заходи, є автомобільна промисловість України, яку, як і раніше, будуть захищати від значного зростання імпорту з країн ЄС терміном до 15 років. Це допоможе українським виробникам у короткостроковій перспективі, але потягне за собою додаткові втрати з боку споживачів.

В Угоді є положення, які стосуються антидемпінгових заходів, субсидій і спеціальних захисних заходів з метою забезпечення економіки держави-імпортера від серйозних збитків або від загрози таких збитків. У минулому ЄС досить широко застосовував антидемпінгові мита до українських поставок металургійної і безтарної хімічної продукції, але наразі такі заходи застосовуються набагато рідше, враховуючи, що українська промисловість уже не отримує прибутків від штучно низьких цін на енергетичні ресурси, що забезпечувало низьку собівартість виробництва.

ПВЗВТ також включає в себе важливі заходи, спрямовані на забезпечення швидких та ефективних митних послуг. Україна поступово виконує свої законодавчі зобов'язання відповідно до нового Митного кодексу, більшість положень якого відповідає вимогам законодавства ЄС. Але головне завдання полягає в тому, щоб прикордонні пости на кордонах з ЄС працювали без затримок і корупції.

Прийняття європейських технічних стандартів для промислових, сільськогосподарських і продовольчих товарів має життєво важливе значення для модернізації і підвищення конкурентоспроможності економіки. Україна визначила стратегію, спрямовану на усунення технічних бар'єрів у торгівлі з ЄС шляхом приведення свого законодавства у відповідність до основних директив ЄС і прийняття дуже великої кількості стандартів ЄС. В агропродовольчому секторі Україна починає реалізовувати комплексну стратегією запровадження санітарних і фітосанітарних норм ЄС. Згодом це забезпечить високі стандарти безпечності продовольчих товарів для українських споживачів, а також надасть можливість українським підприємствам експортувати свою продукцію до ЄС та до інших ринків світу.

Конкурентний та диверсифікований сектор послуг має величезне значення для економіки України. Угода містить докладно опрацьовані й комплексні положення щодо зобов'язань із лібералізації і застереження, але, при цьому, українська сторона має більший обсяг зобов'язань із лібералізації і менше застережень ніж ЄС. Угода передбачає набуття «режиму внутрішнього ринку» в певних секторах з боку ЄС у довгостроковій перспективі.

У рамках Угоди ведеться робота з виконання зобов'язання

України наблизити її законодавство у сфері державних закупівель до відповідних директив ЄС. Уряд уже здійснює електронні закупівлі, які доводять свою корисність, з точки зору підвищення ефективності та зменшення корупційної складової. Система прав інтелектуальної власності України має декілька недоліків порівняно з передовою європейською і міжнародною практикою, що викликає високу стурбованість з боку ЄС та США. Очікується, що ці недоліки будуть усунуті в новому законодавстві, що має бути прийнято.

Україна вже значною мірою привела свою політику у сфері конкуренції у відповідність до стандартів ЄС та міжнародних стандартів. Крім того, передбачено проведення подальших законодавчих та інституційних реформ.

### **Частина III. Економічне співробітництво**

З точки зору макроекономіки за роки своєї незалежності Україна досягла лише незначного успіху в реформуванні економічної політики, демонструючи незадовільні результати, за винятком періодів дуже вигідних товарних цін. У 2014-2015 рр. Україна пережила серйозну економічну кризу і зазнала інфраструктурних втрат через російську агресію, яка ще більше загострила негативні наслідки світової економічної кризи. Проте зараз країна проводить масштабні реформи економічної політики (наприклад, в енергетичному секторі) під спільним впливом програми підтримки МВФ і ПВЗВТ. ЄС надає значну фінансову допомогу за різними каналами, включаючи макроекономічні позики, що доповнюють кошти МВФ, а також бюджетну підтримку та інвестиції від ЄІБ і ЄБРР. За період 2014-2020 рр. обсяг цієї допомоги може сягнути 11 млрд євро.

Фінансовий сектор України знаходиться під сильним тиском, зумовленим необхідністю втримати стабільність банківської системи й забезпечити обслуговування зовнішнього боргу. Тим не менше, уряд і Центральний банк продовжують реалізовувати комплексну довгострокову програму з оновлення нормативно-правових актів на основі законодавства ЄС як важливу складову загального процесу реформування економіки.

Енергетичні положення Угоди мають вирішальне значення як з економічної, так і з геополітичної точки зору і передбачають зобов'язання з наблизення відповідного законодавства до багатьох законів ЄС, але виконання цього завдання в рамках Договору про заснування Енергетичного співтовариства відстає від графіка. Незважаючи на це, енергетична політика України сьогодні нарешті зазнає радикальних і давно назрілих змін. Сьогодні виконується робота з диверсифікації поставок газу з метою позбутися колишньої

тотальної залежності від Росії за допомогою реверсу газу із сусідніх держав-членів ЄС. Енергозберігаючі програми, що відповідають стандартам ЄС, мають життєво важливе значення для досягнення незалежності в питаннях поставок газу. Проте на внутрішньому ринку побутових споживачів цей процес буде довготривалим і дуже дорогим, і для його реалізації європейські фінансові установи вже починають надавати допомогу. Основна програма забезпечення безпеки зруйнованого атомного реактора на Чорнобильській АЕС реалізується за значної фінансової допомоги з боку ЄС, ЄБРР та інших міжнародних донорів.

Ефективне виконання глави Угоди, яка присвячена питанням охорони довкілля, дозволить значно покращити стан справ у сфері його охорони в Україні. Досягти цієї мети можна буде тільки в довгостроковій перспективі. До числа фінансових установ, які здійснюють необхідні інвестиції, входять ЄІБ і ЄБРР.

Україна має величезні виробничі потужності й потенціал в агропродовольчому секторі. Реформи, ініційовані в пострадянський період, розпочиналися повільно, але сьогодні впроваджуються дуже активно. Угода містить багато посилянь на сільськогосподарське законодавство ЄС, але є гнучкою щодо обсягу, у якому воно має застосовуватися, і не передбачає жодних обов'язкових графіків виконання.

ПВЗВТ докладно описує стандарти та норми ЄС стосовно автомобільних, залізничних, морських перевезень, перевезень внутрішніми водними шляхами і комбінованих перевезень, які Україна поступово впроваджуватиме. Україна відіграє стратегічно важливу роль у загальноєвропейських коридорах автомобільного та залізничного сполучення. ЄБРР і ЄІБ фінансують інвестиції у поліпшення цих та інших важливіших аспектів транспортної інфраструктури.

Весь сектор цифрових технологій, який включає в себе електронні комунікації і всю галузь ІКТ, є невід'ємною частиною економічної реформи і процесу модернізації. Україна має значний людський капітал у цій сфері, що є основою для швидкого розвитку сектору, включаючи доходи від аутсорсингу. Угода передбачає наближення до регуляторної практики ЄС.

Україна почала запроваджувати режим захисту прав споживачів після здобуття незалежності, але поки що не надто успішно. Угода вимагає наближення українського законодавства до законодавства ЄС у частині безпечності товарів і офіційних процедур захисту споживачів, і забезпечення дотримання прав споживачів.

Україна не має жорстких зобов'язань за Угодою у сфері законодавства про компанії, корпоративне управління або звітність

компаній, але Угода містить рамкові вимоги законодавства ЄС про компанії, що дозволить покращити діловий клімат в Україні.

Новий проект Трудового кодексу, який знаходився на розгляді у Верховній Раді під час написання Посібника, і новий Закон про зайнятість населення в основному відповідають законодавству ЄС. Та увагу слід приділяти не тільки законотворчій діяльності, але й заходам із забезпечення правозастосування.

Угода визначає основні цілі реформи і модернізації системи освіти (особливо вищої освіти) відповідно до «Болонського процесу». Освітні стандарти України оцінюються як «високі», з огляду на міжнародні стандарти і в порівнянні з освітніми стандартами в державах-членах ЄС у Центральній Європі, що є сусідами України. За оцінками, у період з 2014 по 2020 рр. понад 4 тисячі українців візьмуть участь у навчальних програмах за обміном з університетами ЄС у рамках програми Erasmus +, і ще 7 тисяч у програмах обміну для молоді.

Сьогодні Україна має можливість брати участь у роботі великої кількості спеціалізованих установ та ініціатив ЄС, наприклад, у рамках науково-дослідної програми «Горизонт 2020», повноправним учасником якої вона є сьогодні.

Маючи спільні сухопутні кордони з чотирма державами-членами ЄС (Польща, Угорщина, Словаччина, Румунія) і Молдовою, Україна має великий інтерес до прикордонного співробітництва під егідою ЄС. Наразі реалізується декілька проектів, які, як правило, стосуються спрощення доступу до транскордонного ринку праці, охорони навколишнього середовища і спільної історичної спадщини. Громадянське суспільство в Україні вже давно розглядає демократичні реформи, ефективне державне управління і боротьбу з корупцією як найбільш пріоритетні завдання. Угода передбачає надання підтримки й офіційного статусу форумам громадянського суспільства.

## **Частина IV. Правові та інституційні положення**

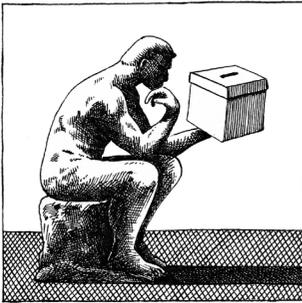
Моніторинг виконання угоди і забезпечення платформи для політичного діалогу покладено на комплексну і спільну інституційну структуру, до якої входить Рада асоціації. Передбачено чіткі процедури вирішення спорів, які можуть виникнути під час реалізації Угоди.

**ЧАСТИНА І.  
ПОЛІТИЧНІ ПРИНЦИПИ,  
ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І  
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА**

---

# 1. ПОЛІТИЧНІ ПРИНЦИПИ

---



## Положення Угоди про асоціацію

Угода про асоціацію ґрунтується на визнанні того, що:

«...спільні цінності, на яких побудований Європейський Союз, а саме: демократія, повага до прав людини і основоположних свобод та верховенство права є ключовими елементами цієї Угоди».

Вираз «ключові елементи» прив'язаний до Ст. 478 Угоди, яка передбачає, що в разі недотримання цих принципів дію Угоди може бути припинено.

Стаття 6 передбачає «діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ». Цей політичний діалог здійснюється у форматі регулярних зустрічей на різних рівнях, у тому числі на найвищому рівні, на рівні міністрів і вищих посадових осіб.

Більш докладно про запровадження базових принципів ідеться у спільно погодженому Порядку денному асоціації від 16 березня 2015 року<sup>3</sup>. До пріоритетних питань, які повинні бути вирішені в короткостроковій перспективі, відносяться конституційна реформа, виборча реформа, судова реформа, права людини та реформа у сфері державного управління. Ці виклики розглядаються дуже докладно.

**Конституційна реформа.** Український уряд повинен розпочати прозору конституційну реформу, спрямовану на створення

---

<sup>3</sup> «Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію», погоджений Радою асоціації між Україною та ЄС 16 березня 2015 року.

ефективної системи стримувань і противаг між органами державної влади. Необхідно зміцнити функціонування органів місцевого самоврядування і регіональної влади, у тому числі шляхом децентралізації, яка наділить їх значними повноваженнями та забезпечить відповідними фінансовими ресурсами відповідно до Європейської хартії місцевого самоврядування.

*Реформа виборчої системи.* Слід звернути увагу на вдосконалення і гармонізацію виборчого законодавства, зокрема, законів про референдуми, Центральну виборчу комісію і фінансування політичних партій.

*Права людини й основні свободи.* Україна взяла на себе зобов'язання швидко виконувати рішення Європейського суду з прав людини. Особлива увага приділяється підвищенню обізнаності серед суддівського корпусу, прокуратури і правоохоронних органів. Порядок денний асоціації визначає заходи, пов'язані зі свободою висловлення поглядів, зібрання та об'єднання. Стосовно свободи висловлення поглядів необхідно розробити найкращі практики у сфері суспільного телерадіомовлення й доступу балансованого доступу до ЗМІ учасників виборів, а також забезпечення умов, необхідних для вільної роботи журналістів та їх захисту від погроз або фактичного насильства завдяки ефективній роботі правоохоронних органів. Існує необхідність прийняття законодавства про свободу мирних зібрань у відповідності до кращої європейської практики, а також посилення обізнаності правоохоронних органів. Що стосується свободи об'єднання, Порядок денний приділяє особливу увагу забезпеченню прав меншин, забезпеченню рівності чоловіків і жінок, прав дітей, боротьбі проти тортур, нелюдського та принизливого поводження.

У тексті Угоди і Порядку денного нічого не говориться про майбутній політичний статус окупованої території Донбасу, хоча Мінськ II порушує питання децентралізації і проведення виборів.

Проблеми судової реформи і корупції розглядаються у Розділі 2.

## Перспективи імплементації

*Конституція.* Згідно з Конституцією Україна є демократичною державою, яка дотримується принципів верховенства права, прав людини й основних свобод. Проте, як виявилось, забезпечення дотримання цих принципів є проблематичним. До сьогоднішнього дня українська демократія була хисткою. Після здобуття незалежності в 1991 році країна пережила два періоди прихованого авторитаризму (1995-2004 рр. і 2010-14 рр.), здолати який вдалося лише

завдяки потужному протесту громадськості. Після останньої хвилі протестів, відомої як *Євромайдан*, Україна стала на шлях демократичного розвитку, але реформи впроваджуються повільно.

*Огляд демократичного врядування.* Найстійкішим компонентом демократичної системи в Україні є виборча урна. Хоча багато виборів, які проводилися у 1990-ті та 2000-ні роки, не були визнані абсолютно вільними і справедливими, вони все ж таки забезпечували значне представництво політичної опозиції в Парламенті. Вони навіть приносили перемогу опозиційним силам на виборах в 1994, 2005, 2006, 2007 і 2010 роках. Після *Євромайдану* виборчий процес був значно покращений. Незважаючи на низку проблем, більшість спостерігачів визнали вибори 2014 і 2015 років такими, що в цілому відповідають міжнародним стандартам. Невирішеними залишаються проблеми непрозорого фінансування виборчих кампаній, що дозволяє заможним бізнесменам і корумпованим політикам неналежним чином впливати на результати голосування шляхом підкупу виборців і зловживання владою з боку посадових осіб.

Утім, інші компоненти демократичної системи є ще слабкішими. Після здобуття незалежності відбулася боротьба за владу між представниками виконавчої і законодавчої гілок влади України. Згідно з Конституцією 1996 року Україна була президентсько-парламентською республікою з сильною роллю президента. Але із внесенням змін до Конституції у 2004 році після демократичних акцій протесту, відомих як Помаранчева революція, баланс влади змістився на користь парламентської системи. Тим не менше, нова політична система була недосконалою. Запекла боротьба за владу між Президентом Віктором Ющенком і Прем'єр-міністром Юлією Тимошенко в 2007-2009 роки звела нанівець здобутки Помаранчевої революції і викликала демократичну кризу в країні в наступних роках. У 2014 році було відновлено Конституцію в редакції до 2004 року, але в черговий раз незбалансованість влади створила ризики для демократії.

Протягом більшої частини періоду незалежності України принцип поділу влади не був запроваджений належним чином. Судова система і прокуратура перебували під політичним впливом із боку виконавчої та законодавчої гілок влади. Абсолютна неефективність системи була відображена у функції «загального нагляду» прокуратури, якій було дозволено перевіряти будь-яку фізичну або юридичну особу на предмет дотримання національного законодавства. Ця функція була основою корумпованих режимів. Останні зміни до Конституції і плани повністю реформувати судову систему дають підстави сподіватися, що завдання з поліпшення ситуації щодо верховенства права і боротьби з корупцією нарешті сприйма-

ються серйозно (дивіться Розділ 2).

Система врядування в Україні є високо централізованою. Адміністративно-територіальний устрій має три рівня: області, райони й міста/села, на кожному з яких обираються власні представницькі органи (ради). Повноваження цих органів є обмеженими. Області й райони перебувають в управлінні посадовців, які призначаються безпосередньо центральними органами державної влади. Як уже зазначалося вище, ця система зараз переглядається.

І, нарешті, участь українських громадян у політиці й громадському житті є неефективною. Хоча частка українців, які працюють у політичних партіях або ініціативних групах, є вищою, ніж у більшості держав-членів ЄС, активісти мають незначний вплив на прийняття рішень їхніх партій. Українські партії, як правило, не мають чіткої ідеології і просто використовуються як знаряддя для досягнення цілей їхніми керівниками та фінансовими покровителями. Вік більшості політичних партій є невеликим (чотири з шести партій, які виграли вибори 2014 року, існують менше п'яти років), а політики часто змінюють партійну приналежність. У результаті політичні партії не можуть адекватно представляти інтереси великих верств суспільства. Довіра громадян до політичних партій, яка росла в 1990-ті й у першій половині 2000-х років, впала до 19% в останні роки і фактично не відновилась з часів *Євромайдану* (24%)<sup>4</sup>. Частка українців, які працюють в організаціях громадянського суспільства, була нижчою, ніж у державах-членах ЄС<sup>5</sup>, хоча з часів *Євромайдану* волонтерський рух набирає обертів<sup>6</sup>.

**Реформа демократичного врядування.** Обсяг реформ із часів *Євромайдану* є обмеженим, а темпи їх виконання - повільними. Ре-

---

<sup>4</sup> Дані відповідають частці українців, які вважають, що принаймні одна політична сила в країні заслуговує на те, щоб взяти владу в свої руки, і були отримані за допомогою досліджень, проведених Інститутом соціології Національної академії наук України. Джерело: Перший національний (український телеканал), 5 листопада 2015 року (<http://1tv.com.ua/news/73487> - українською).

<sup>5</sup> У 2004-2012 рр. частка українців, які працюють у політичних партіях або ініціативних групах, протягом останніх 12-ти місяців коливалась від 3,6% до 4,1%. Відповідні середні значення у державах-членах ЄС коливались від 3% до 3,8%. Утім, протягом такого періоду тільки 1,4-2,3% українців працювали в інших організаціях і об'єднаннях. Відповідне середнє значення в державах-членах ЄС склало від 6,6% до 13,9%. Джерело: власні обрахунки, проведені на основі даних Європейського соціального дослідження за 2004, 2006, 2008, 2010 і 2012 рр. ([www.europeansocialsurvey.org/](http://www.europeansocialsurvey.org/)).

<sup>6</sup> У 2015 році 13% населення взяли участь у різноманітній волонтерській діяльності згідно з результатами дослідження, проведеного Центром Разумкова і Фондом «Демократичні ініціативи» ([www.ufb.org.ua/poslugi/poshyrenya\\_informacii/vidavnichainiciativa.htm?id=4636](http://www.ufb.org.ua/poslugi/poshyrenya_informacii/vidavnichainiciativa.htm?id=4636)).

форми зосереджені головним чином на децентралізації та незалежності судової системи і меншою мірою на спірних питаннях, таких як виборчі правила. Проблема розподілу влади навіть не згадується в ключових стратегічних документах, таких як Угода про парламентську коаліцію або План дій уряду.

У березні 2015 року Президент Порошенко створив Конституційну Комісію, доручивши їй розробити зміни до Конституції. Комісія, до складу якої увійшли юридичні експерти й політики, вирішила не готувати комплексний законопроект про внесення змін до Конституції одразу. Замість цього вона почала працювати над окремими законопроектами, спрямованими на вирішення конкретних проблем. У 2015 році Комісія підготувала три законопроекти. Перший із них стосувався децентралізації, другий - судової системи, а третій - змін до глави Конституції про права людини. Ще один законопроект - стосовно процедури скасування депутатської недоторканності - був підготовлений до створення Конституційної Комісії, але не був схвалений Венеціанською комісією Ради Європи.

Робота над законопроектом, який запроваджує нормативно-правову базу для децентралізації влади, була завершена Конституційною Комісією в червні 2015 року. Він передбачав створення органів місцевого самоврядування (виконавчих комітетів), підпорядкованих районним і обласним радам. Органи місцевого самоврядування повинні були замінити місцеві державні адміністрації, підпорядковані центральним органам влади, які мали бути розпущені. Законопроект містив деяку інформацію стосовно повноважень, якими мали б бути наділені органи місцевого самоврядування. Більш докладно ці повноваження повинні були бути визначені майбутніми законами. Законопроект також визначив нормативно-правову базу для внесення змін до територіально-адміністративного устрою України, зокрема, об'єднання адміністративно-територіальних одиниць нижнього рівня. Очікувалося, що замість близько 11 тисяч сіл, містечок і міст буде створено півтори – дві тисячі громад (але адміністративно-територіальні одиниці - райони й області - збережуться). Децентралізацію планувалося провести після місцевих виборів, призначених на жовтень 2017 року.

Однак запропоновані зміни, що стосуються децентралізації, викликали дві серйозні дискусії. По-перше, законопроект визначив, що органи місцевого самоврядування на окупованій території Донецької і Луганської областей можуть мати спеціальні функції, що було вимогою угоди «Мінськ II» з метою врегулювання конфлікту на Донбасі. Ряд народних депутатів і політичних активістів рішуче виступили проти цього положення, побоюючись, що це може підрвати суверенітет України. Вони вважають, що бойовики на Дон-

басі контролюються Росією і надання їм привілеїв надасть Москві інструмент для дестабілізації ситуації в Україні і для впливу на її політику протягом тривалого періоду. По-друге, законопроект розширюється повноваження президента, який матиме право припинити повноваження обраних депутатів місцевих рад і місцевих чиновників, якщо їхні рішення є загрозою для національної безпеки або територіальної цілісності України. Деякі народні депутати вважають, що це становить загрозу узурпації влади президентом.

Що стосується реформи виборчого законодавства, влада все ще не реалізувала плани, передбачені коаліційною угодою 2014 року. Остання передбачає заміну змішаної пропорційно-мажоритарної виборчої системи на пропорційну систему з відкритими списками як для парламентських, так і для місцевих виборів. Мажоритарний компонент (одномандатні територіальні виборчі округи) широко сприймається як ключовий недолік виборчої системи, оскільки він створює сприятливі можливості для підкупу виборців і зловживань з боку місцевої влади. Проте в липні 2015 року парламент увів пропорційну систему для місцевих виборів без відкритих списків. Нова система зберегла високий рівень контролю партій над кандидатами і не вирішила проблему фінансування виборчих кампаній. Вирішення питання про внесення змін до процедури проведення парламентських виборів було відкладено. Водночас Парламент зробив крок уперед до впорядкування фінансування партій шляхом прийняття законів, які дозволяють державне (бюджетне) фінансування партій, які перемогли на виборах.

**Права людини.** Згідно з Конституцією Україна є демократичною державою, головним обов'язком якої є дотримання принципів верховенства права, прав людини й основних свобод. Перелік громадянських і політичних прав людини, який наведено в Конституції, відповідає міжнародним стандартам у сфері прав людини. На практиці більшість цих прав і свобод, як правило, захищаються. Винятками є право на справедливий суд, право на ефективний засіб правового захисту у відповідному національному органі і право на заборону катувань. У періоди відступу від демократії політичні права також зазнали значного скорочення.

Конституційна Комісія підготувала законопроект про внесення змін до глави Конституції, яка стосується прав людини. Його мета полягає в тому, щоб привести положення цієї глави у відповідність до Хартії основних прав Європейського Союзу, а також покращити захист прав людини. Зокрема, він зменшує термін обрання судом запобіжного заходу з 72 до 48 годин. Законопроект чітко забороняє смертну кару. Закон про місцеві вибори, який був прийнятий у липні 2015 року, передбачає, що жінки повинні складати принаймні 30% від загальної кількості кандидатів за партійними списками.

Як член Ради Європи, так само як і всі держави-члени ЄС, Україна дотримується Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ) і основних свобод, а також зобов'язана виконувати рішення Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ).

Завдання України у цій сфері докладно викладені в Порядку денному асоціації. Відповідно до Порядку денного Україна повинна була вжити заходів щодо розробки і запровадження Національної стратегії у сфері прав людини для забезпечення узгодженості дій України у виконанні міжнародних зобов'язань та пріоритетів політики у сфері захисту прав людини з метою покращення її показників щодо розгляду окремих справ, які стосуються прав людини, і питань, що пов'язані з міжнародними правовими інструментами. Остання вимога передбачає своєчасне виконання всіх рішень Європейського суду з прав людини у Страсбурзі. Для того, щоб мати можливість виконувати ці судові рішення, український уряд наразі розглядає можливість випуску спеціальних державних облігацій для виплати компенсацій українцям, які виграли судові процеси в Європейському суді з прав людини.

Національна стратегія у сфері прав людини України була схвалена Президентом Порошенком у серпні 2015 року<sup>7</sup>. Документ був підготовлений робочою групою, до складу якої входили державні службовці, організації громадянського суспільства, а також Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, за підтримки міжнародних організацій (у тому числі ПРООН, УВКПЛ і Ради Європи). Стратегія складається з 24-х стратегічних напрямів, які включають у себе повний спектр прав людини, зокрема, боротьбу проти дискримінації і забезпечення прав національних меншин<sup>8</sup>. Згідно з висновком Міністерства закордонних справ України Стратегія відповідає положенням Стратегії ЄС щодо прав людини і демократії<sup>9</sup>. Однак деякі її положення мають скоріше декларативний характер. Ще зарано оцінювати вплив Стратегії на фактичну ситуацію у сфері захисту прав людини, оскільки План заходів з її реалізації, який містить роз'яснення щодо більшості положень Стратегії, був прийнятий Кабінетом Міністрів лише 23 листопада 2015 року. Цей документ був також розроблений за участі організацій громадянського суспільства<sup>10</sup>.

<sup>7</sup> Указ Президента України № 501/2015 від 25 серпня 2015 року.

<sup>8</sup> Див. [www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/articles/2015/08/31/un-welcomes-adoption-of-the-national-human-rights-strategy.html](http://www.ua.undp.org/content/ukraine/en/home/presscenter/articles/2015/08/31/un-welcomes-adoption-of-the-national-human-rights-strategy.html).

<sup>9</sup> Див. <http://mfa.gov.ua/en/news-feeds/foreign-offices-news/39699-komentar-mzskukrajini-shhodo-nacionalnoji-strategiji-u-sferi-prav-lyudini>.

<sup>10</sup> Розпорядження Каб. Міністрів України № 1393-р від 23 листопада 2015 р.

Що стосується боротьби з дискримінацією, у цьому аспекті відбулося декілька значних позитивних зрушень. У листопаді 2015 року Верховна Рада України схвалила зміни до Трудового кодексу, що беззастережно забороняють дискримінацію за ознакою сексуальної орієнтації<sup>11</sup>, що було обов'язковою вимогою в рамках виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму (ПДЛВР). Був досягнутий прогрес у проведенні навчання з боротьби проти дискримінації для працівників правоохоронних органів, прокурорів та суддів, де було запроваджено більш системний та сталий підхід. Було збільшено кількість працівників Відділу з питань недискримінації Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради з прав людини.

Харківська правозахисна група (ХПГ) зауважила, що захист прав людини в Україні (за винятком окупованих територій) покращився в 2015 році завдяки більш високому рівню політичної свободи, свободи слова і свободи ЗМІ, свободи зібрання й об'єднання<sup>12</sup>. Ситуація із захистом прав людини в 2015 році також покращилася згідно зі статистичними даними Європейського суду з прав людини. Зокрема, кількість звернень до суду скоротилася з більш ніж 13-ти тисяч у кожному з попередніх двох років до 6010 заяв<sup>13</sup>.

Рейтинг політичних прав в Україні, що визначається щорічно Freedom House, зріс у 2015 році з 4 до 3, а її рейтинг свободи покращився з 3,5 до 3<sup>14</sup>. За даними ХПГ, ситуація у сфері права на захист від катувань та жорстокого поводження і права на свободу та особисту недоторканність також покращилась завдяки введенню в дію нового Кримінально-процесуального кодексу і розвитку системи безкоштовної правової допомоги. У той же час важке економічне становище і військовий конфлікт на Сході призвели до зростання рівня злочинності.

Процентна частка кримінальних справ, які закінчуються винесенням обвинувального вироку, є вкрай високою. У 2005-2012 роки тільки 0,2-0,3% обвинувачених були виправдані судами першої інстанції. Справедливість вердиктів систематично оскаржують у ЄСПЛ. У 2000-15 роки ЄСПЛ виніс 1052 рішення у справах проти України. У 765 судових рішеннях він знайшов порушення права на справедливий суд. Наступними двома найбільш поширеними порушеннями, які встановлюються Судом, є порушення права на

<sup>11</sup> Відповідне положення все ще треба включити до нової редакції Трудового кодексу, яка наразі розглядається Парламентом.

<sup>12</sup> Див. [www.khpg.org/en/index.php?id=1455478937](http://www.khpg.org/en/index.php?id=1455478937).

<sup>13</sup> Див. [www.echr.coe.int/Documents/CP\\_Ukraine\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/CP_Ukraine_ENG.pdf).

<sup>14</sup> Див. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine>.

ефективний засіб правового захисту в національному органі (188 судових рішень), а також порушення заборони катувань (130 судових рішень). Останнє пов'язано із суворими умовами утримання в тюрмах і слідчих ізоляторах, а також жорстоким поведінням з боку працівників правоохоронних органів. Юридичні особи також страждають. З 1990 року українська влада піддається жорсткій критиці через неефективний захист прав власності та неспроможність забезпечити рівні можливості для приватного бізнесу.

Згідно з Доповіддю про дотримання прав людини за 2014 рік, виданою Бюро з питань демократії, прав людини і праці Державного департаменту США, кількість порушень прав людини в 2014 році скоротилась, але, тим не менше, залишилася високою (імовірно, такою ж ситуація була і в 2015 році)<sup>15</sup>. Крім проблем, пов'язаних з анексією АР Крим і війною на Сході, до систематичних проблем також відносяться:

- жорстоке поведіння з особами, що перебувають під вартою, зокрема побиття й імовірні тортури затриманих і ув'язнених;
- суворі умови утримання у в'язницях і слідчих ізоляторах;
- корумпована судова система;
- соціальне насильство щодо жінок і жорстоке поведіння з дітьми;
- соціальна дискримінація та утиски етнічних меншин;
- торгівля людьми;
- дискримінація стосовно людей, що живуть із ВІЛ/СНІД, яка загрожує їхнім перспективам щодо лікування;
- обмеження права трудящих на страйк і примусова праця<sup>16</sup>.

Ситуація із захистом меншини ромів у 2013 році покращилась після прийняття «Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року»<sup>17</sup>. У 2014 році кримські татари були визнані Парламентом України як корінний народ Криму/України.

*Ситуація в Криму і на Донбасі.* Політична ситуація і ситуація у сфері захисту прав людини суттєво погіршилась у Криму, який був анексований Росією в 2014 році, а також у деяких районах Донецької і Луганської областей (Донбас), підконтрольних підтримуваними Росією бойовикам. Політичні режими на цих територіях є де-факто авторитарними з обмеженням свобод і систематичними порушеннями прав людини. Ситуація з правами людини на Донбасі додатково ускладнюється військовим конфліктом, який триває

<sup>15</sup> Див. [www.state.gov/documents/organization/236800.pdf](http://www.state.gov/documents/organization/236800.pdf).

<sup>16</sup> Див. Доповідь про дотримання прав людини в Україні за 2014 рік ([www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper](http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#wrapper)).

<sup>17</sup> Див. <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2015/ukraine>.

там з квітня 2014 року. Конфлікт порушує основні права - на життя і безпеку. Станом на квітень 2016 року, за обережними оцінками, кількість постраждалих від конфлікту сягнула 30729-ти осіб: 9333 особи загинули і 21396 осіб дістали поранення<sup>18</sup>. Крім того, є докази застосування тортур і жорсткого поводження до українських громадян - цивільних осіб і військовослужбовців з боку підконтрольних Росії бойовиків<sup>19</sup>. Права деяких українців також порушуються в рамках кримінальних проваджень, що проводяться проти них російською владою (наприклад, справи Олега Сенцова, Надії Савченко й Олександра Кольченка). У цьому контексті Європейський парламент прийняв резолюцію, яка вимагає від Росії звільнити всіх незаконно утримуваних громадян України<sup>20</sup>.

Дуже багато людей були вимушені залишити свої будинки. Кількість внутрішньо переміщених осіб (ВПО), які переїхали до районів, підконтрольних Україні, за оцінками, складає близько 1,7 млн. осіб. Крім того, за даними Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ), більше одного мільйона українців попросили притулку або захисту за кордоном, у першу чергу в Росії і Білорусі<sup>21</sup>. Особи, зареєстровані як ВПО, не отримують комплексної допомоги від держави<sup>22</sup>. Натомість громадянське суспільство, церкви, волонтери й міжнародні донори докладають величезних зусиль, щоб допомогти їм. Крім того, під час місцевих виборів у 2015 році ВПО не могли голосувати. Ефективність Державного агентства з питань відновлення Донбасу, яке було ство-

---

<sup>18</sup> Ці цифри включають у себе втрати серед українських збройних сил і поліції, бойовиків і цивільних осіб. Джерело: Associated Press, «За даними ООН, 9 тисяч 333 особи вбито від початку конфлікту», New York Times, 28 квітня 2016 року ([www.nytimes.com/2016/04/29/world/europe/9333-killed-since-ukraine-conflict-began-un-says.html](http://www.nytimes.com/2016/04/29/world/europe/9333-killed-since-ukraine-conflict-began-un-says.html)).

<sup>19</sup> За даними місії Управління Верховного комісара ООН з прав людини, станом на кінець жовтня 2015 року близько 8 тисяч осіб загинули і понад 17 тисяч дістали поранення в результаті збройного конфлікту. Кількість осіб, які були розстріляні без суду і слідства або зникли безвісти, є невідомою. За оцінками, їхня кількість може досягати 750-1200 осіб. Велика кількість військовослужбовців і цивільних утримуються в полоні на окупованій території.

<sup>20</sup> Див. [www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150903IPR91536/ Human-rights-Russia-Azerbaijan-and-Angola](http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/20150903IPR91536/ Human-rights-Russia-Azerbaijan-and-Angola).

<sup>21</sup> УВКПЛ, Доповідь щодо ситуації з правами людини в Україні (16 листопада 2015 року - 15 лютого 2016 року) ([www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine\\_13th\\_HRMMU\\_Report\\_3March2016.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/Ukraine_13th_HRMMU_Report_3March2016.pdf)).

<sup>22</sup> Щоб ознайомитися з державною політикою стосовно ВПО, див. Н. Brenzel, O. Betliy and R. Kirchner, «Economic issues of internally displaced people in Ukraine», Policy Paper Series, PP/06/2015, GAG/IER, грудень 2015 року.

рено восени 2014 року з метою забезпечення соціальної та професійної адаптації ВПО, є низькою. Управління Верховного комісара Організації Об'єднаних Націй з прав людини (УВКПЛ) закликала уряд України створити більш ефективні системи захисту прав людини для ВПО, багато з яких були вимушені кинути все, що вони мали<sup>23</sup>. У квітні 2016 року було створено Міністерство з питань тимчасово окупованих територій та внутрішньо переміщених осіб України замість державних органів, що займалися питаннями Донбасу і Криму.

Принцип верховенства права практично не дотримується на територіях, підконтрольних бойовикам. Близько 2,7 мільйона осіб, що проживають на цих територіях, не мають доступу до справедливого суду. Повідомляється про численні звинувачення у вбивствах, незаконні затримання, тортури і жорстоке поводження. Свободи слова, віросповідання, мирних зібрань і об'єднань є, фактично, обмеженими. Свобода пересування також обмежується в результаті ускладненого перетину лінії зіткнення між Збройними силами України і бойовиками. Права людини систематично порушуються в анексованому Криму. Повідомляється про випадки ув'язнення і жорсткого поводження з громадянами України, які за етнічним походженням є кримськими татарами. Зокрема, у квітні 2016 року так званий Верховний суд Криму заборонив діяльність Меджлісу, представницького органу кримських татар, тим самим порушивши основні права цієї етнічної групи. Місцева влада переслідує і залякує кримських татар, проукраїнських активістів і журналістів. Окупаційна влада порушила кримінальні провадження проти цілої низки кримських татар за сфабрикованими звинуваченнями у, наприклад, тероризмі й екстремізмі, проводяться свавільні обшуки в мечетях і будинках, закриваються ЗМІ. Крім того, влада не змогла належним чином розслідувати вбивства, тортури і випадки завдання тілесних ушкоджень, вчинених воєнізованими групами<sup>24</sup>. Україна подала три міждержавні скарги проти Росії до Європейського суду з прав людини<sup>25</sup>. Крім того, наразі в Суді розглядається понад 1400 заяв від фізичних осіб, пов'язаних із подіями в Криму або військовими діями на Сході України.

---

<sup>23</sup> Див. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G15/070/53/PDF/G1507053.pdf?OpenElement>.

<sup>24</sup> Human Rights Watch, «Україна: Страх, репресії в Криму», 18 березня 2016 року ([www.hrw.org/news/2016/03/18/ukraine-fear-repression-crimea](http://www.hrw.org/news/2016/03/18/ukraine-fear-repression-crimea)).

<sup>25</sup> «Європейський суд з прав людини повідомив Росію про новий міждержавний позов стосовно подій в Криму і на Сході України», прес-реліз, ЄСПЛ 296 (2015), 01.10.2015 (<http://goo.gl/lbd0J9>).

### ***Коротко про принципи політики***

*Після зміни влади в результаті Євромайдану Україна стала на шлях демократичних реформ.*

*Найбільш важливі реформи спрямовані на внесення змін до Конституції з метою покращити ситуацію з верховенством права і посилити боротьбу проти корупції, а також істотно збільшити повноваження місцевої влади за рахунок децентралізації. Також заплановано зміни до виборчого законодавства.*

*Узагалі ситуація в Україні щодо прав людини є відносно позитивною, хоча, як і раніше, потребує покращення.*

*З іншого боку, Крим і східні райони Донбасу, які є непідконтрольними уряду України, повертаються до авторитаризму і систематичних порушень прав людини.*

## 2. ВЕРХОВЕНСТВО ПРАВА І ПЕРЕМІЩЕННЯ ЛЮДЕЙ

---



У цьому Розділі розглядається низка відповідних питань, зокрема, боротьба з організованою злочинністю, корупцією і тероризмом, а також політика у сфері управління кордонами та переміщення людей, у тому числі питання запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС.

### **Боротьба зі злочинністю, корупцією і тероризмом**

Угода про асоціацію підкреслює вкрай важливу аргументацію на користь дотримання принципу верховенства права, але не містить жодних докладних рекомендацій. Проте Порядок денний асоціації від березня 2015 року набагато чіткіше визначає необхідність судової реформи та поліпшення ситуації щодо верховенства права в цілому.<sup>26</sup>

Верховенство права є найбільш слабким компонентом демократичного врядування в Україні. Одна з причин - необ'єктивність правозастосування. Наприклад, представники вищого керівництва держави та багаті бізнесмени рідко притягуються до відповідальності й користуються великими незаконними привілеями, тоді як права інших громадян порушуються (див. також Розділ 1).

Іншою причиною є високий рівень корупції. Протягом останніх 15 років Україна за результатами світового Індексу сприйняття корупції *Transparency International* отримувала від 21 до 28 балів за шкалою від 0 (найвищий рівень корупції) до 100 (відсутність корупції) балів. Судова система, поліція і державна служба широким загальом сприйма-

---

<sup>26</sup> Див. спільний прес-реліз «Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію», який було схвалено Радою асоціації між Україною та ЄС 16 березня 2015 року.

ються як найбільш корумповані інститути в державі. Після революції 2013-14 рр. ситуація поки що не покращилась

Однак влада запустила цілу низку реформ, спрямованих на поліпшення ситуації щодо верховенства права та посилення боротьби з корупцією.

По-перше, у червні 2016 року парламент схвалив довгоочікувані й комплексні реформи в судовій системі, які передбачають, зокрема, внесення змін до Конституції та Закону про судоустрій і статус суддів та прийняття нового закону про примусове виконання судових рішень. Згідно з новим законодавством Вища рада юстиції, що складається переважно з представників суддівського корпусу й асоціації адвокатів, обиратиме суддів на конкурсній основі. Це стосується відбору суддів для місцевих судів, регіональних апеляційних судів і нового Верховного Суду, який повинен розпочати розгляд справ у 2017 році. Парламент було позбавлено повноважень призначати суддів, і відтепер ні парламент, ні президент не матимуть права їх звільняти. У Законі також передбачено проведення перевірок повноважень і професійної чесності суддів та суттєве збільшення їхніх заробітних плат. Важливо зазначити, що судді, які не можуть підтвердити законність походження своїх активів та активів членів їхніх сімей, тепер можуть бути звільнені. Монополія держави на примусове виконання судових рішень буде скасована шляхом запровадження інституту приватних судових виконавців. Зміни до Конституції були схвалені Венеціанською комісією. Старт реформ судової системи отримав позитивну оцінку від представників ЄС і США. Проте ризик затягування реформ залишається високим, оскільки для досягнення мети реформи, а саме запровадження верховенства права в країні, необхідні як подальші зміни до законодавства, так і зусилля щодо ефективного впровадження реформи.

По-друге, триває реформа прокуратури. У грудні 2015 року почала працювати нова система місцевих і регіональних прокуратур. Місцеві прокурори тепер проходять відбір на конкурсній основі. Зміни до Конституції та відповідних законів покликані підвищити незалежність прокурорів, водночас обмежуючи їхні повноваження, зокрема, позбавляючи їх функції «загального нагляду».

По-третє, уряд приступив до реформування поліції. У листопаді 2015 року поліцію, яку офіційно називали «міліцією», було замінено на Національну поліцію України. Деякі з працівників поліції були прийняті на службу на конкурсній основі, але більшість із них переведено або буде переведено до іншої категорії за результатами атестації, у якій візьмуть участь представники громадянського суспільства.

Консультативна місія ЄС (EUAM)<sup>27</sup> спільно з іншими міжнародними донорами нещодавно оголосила про створення нової структури, призначеної сприяти реформуванню Національної поліції України, яка, як очікується, допоможе досягти важливих змін у чотирьох основних сферах - муніципальна поліція, кримінальна поліція, управління кадрами і громадський порядок.<sup>28</sup> Крім того, системи кримінального аналізу та аналізу ризиків будуть запроваджені в Департаменті боротьби зі злочинами, пов'язаними з торгівлею людьми Національної поліції України за підтримки Міжнародної організації з міграції та за рахунок фінансування з боку Державного департаменту США.<sup>29</sup>

По-четверте, було розпочато реформу державної служби України. Новий закон про державну службу набув чинності в травні 2016 року. Згідно із законом відбір державних службовців відбуватиметься прозоро на конкурсній основі. У процесі відбору братимуть участь представники громадянського суспільства. Крім того, закон спрямований на деполітизацію державної служби.

По-п'яте, влада розпочала роботу над цілою низкою реформ, спрямованих на боротьбу з корупцією. Ці реформи передбачають відкриття державних реєстрів і баз даних для громадськості, запровадження електронної системи державних закупівель і створення антикорупційних органів (Національне антикорупційне бюро, Спеціалізована антикорупційна прокуратура й Національне агентство з питань запобігання корупції).

Національне антикорупційне бюро (НАБУ) було створено вчасно<sup>30</sup>. Директора НАБУ було призначено у квітні 2015 року на прозорому конкурсі. Проте повноцінна робота НАБУ розпочалася із запізненням через несвоєчасне створення Спеціалізованої антикорупційної

---

<sup>27</sup> Консультативна місія Європейського Союзу (КМЄС) в Україні офіційно розпочала роботу в Києві в грудні 2014 року після Революції Гідності (2013-2014 рр.) на запрошення уряду України. КМЄС не має виконавчих повноважень. Місія надає підтримку державним органам України в послідовному реформуванні сектору цивільної безпеки шляхом стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів із реформування згідно зі стандартами ЄС та міжнародними принципами належного врядування та дотримання прав людини.

<sup>28</sup> Див. «КМЄС в Україні: Нова структура, що допоможе із реформою Національної поліції» ([www.enpi-info.eu/maineast.php?id\\_type=1&id=43519&lang\\_id=450](http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id_type=1&id=43519&lang_id=450)).

<sup>29</sup> Див. «МОМ підтримує Національну поліцію у створенні систем кримінального аналізу та аналізу ризиків у сфері протидії торгівлі людьми» (<http://iom.org.ua/en/iom-supports-ukrainian-national-police-developing-counter-trafficking-criminal-analysis-and-risk>).

<sup>30</sup> Бюро було створено згідно з графіком, визначеним у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України.

прокуратури, керівника якої призначили лише в кінці листопада 2015 року. Щоб зробити цей орган незалежним від Генеральної прокуратури в лютому 2016 року до Закону про прокуратуру було схвалено відповідні зміни.

Крім того, у першому кварталі 2016 року було призначено більшість членів Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК), після чого Агентство змогло розпочати повноцінну роботу. На відміну від НАБУ, яке уповноважене проводити розслідування, НАЗК контролює чиновників (їхній спосіб життя), наприклад, за допомогою електронної системи подання декларацій про майновий стан.

З метою зниження рівня корупції було прийнято декілька інших важливих законодавчих актів. Серед них на увагу заслуговують закони про повернення активів, арешт і спеціальну конфіскацію, а також запровадження електронних декларацій для державних службовців.

Крім того, у лютому 2015 року парламент схвалив у першому читанні закон про зняття депутатської недоторканності. Але це рішення викликало критику з боку Венеціанської комісії, яка рекомендувала натомість обмежити депутатську недоторканість, щоб забезпечити захист депутатів від зловживань владою з боку чиновників.

Однак, на думку громадськості, реформи запроваджуються недостатньо швидко. Є претензії стосовно, наприклад, процедури призначення місцевих прокурорів.

Повернення довіри людей до правосуддя, певно, є однією з найбільш складних проблем, яку Україна має вирішити, щоб твердо стати на шлях реформ.

## Переміщення людей і візи

В Угоді про асоціацію питання щодо переміщення людей розглядають лише коротко, але в Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України (ПДЛВР) їх викладено набагато детальніше.<sup>31</sup> В Угоді підкреслено, що Україна зобов'язана повністю виконати домовленості щодо лібералізації візового режиму й видачі нелегальних мігрантів, а також поступово вживати заходи, необхідні для лібералізації візового режиму (тобто, для отримання права на безвізовий в'їзд її громадян до держав-членів ЄС). У грудні 2015 року Європейська Комісія офіційно порекомендувала Раді ЄС

---

<sup>31</sup> ПДЛВР виконується в два етапи: перший - ухвалення відповідного законодавства та інституційних механізмів, і другий - безпосереднє впровадження ухвалених змін. Успішне виконання цих умов стоїть першим питанням політичного порядку денного.

запровадити безвізовий режим для українців для короткострокових поїздок у ЄС.<sup>32</sup> У квітні 2016 року Європейська Комісія запропонувала запровадити безвізовий режим для громадян України з біометричними паспортами.<sup>33</sup> Тепер Рада ЄС і Європейський парламент повинні ухвалити остаточне рішення, чи запроваджувати безвізовий режим. ЄС продовжує приділяти велику увагу актуальним політичним питанням в Україні, зокрема, боротьбі з корупцією.

У своїй останній доповіді Європейська Комісія дійшла висновку, що Україна виконала всі контрольні показники в рамках другого етапу ПДЛВР:

- 1) безпека документів, у т.ч. біометричних паспортів (див. розділ нижче);
- 2) інтегроване управління кордонами, управління міграцією, надання притулку (див. розділ нижче);
- 3) громадський порядок і безпека (див. Розділ 1 і 3);
- 4) зовнішні відносини та основні права (див. Розділи 3 і 1 відповідно).

**Безпека документів, у т.ч. біометричних паспортів.** У 2015 році в цьому напрямку було досягнуто суттєвого прогресу, коли Україна почала видавати біометричні паспорти, що відповідають вимогам Міжнародної організації цивільної авіації. Другу лінію контролю було запроваджено в аеропорту «Бориспіль», Київ. Вона дозволяє звіряти відбитки пальців, дані про які містяться в біометричних паспортах українців. Нові біометричні паспорти видаються з січня 2016 року, але наразі тільки тим громадянам України, які звертаються за отриманням паспорта вперше.

**Управління міграцією і кордонами.** Угода закладає фундамент для всеохоплюючого діалогу та співпраці з питань легальної та нелегальної міграції, торгівлі людьми й контрабанди людей, управління кордонами, надання притулку, політики повернення нелегальних мігрантів і пересування людей. Україна протягом останніх років змінює свою політику у сфері управління міграцією і кордонами в рамках реалізації ПДЛВР.

Особливе значення мало схвалення українським парламентом закону про зовнішню трудову міграцію в листопаді 2015 року. Цей закон запроваджує параметри для регулювання реінтеграції, яка має важливе значення з огляду на велику кількість зовнішніх трудових мігрантів з України (за різними оцінками їхня кількість складає 1,3 - 2,5

<sup>32</sup> Див. «Шоста доповідь про стан виконання Україною Плану дій щодо лібералізації візового режиму», грудень 2015 року (<https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-905-EN-F1-1.PDF>).

<sup>33</sup> Див. пропозицію Комісії від квітня 2016 року (<http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-236-EN-F1-1.PDF>).

млн. осіб). Угода також захищає українських працівників, які легально працюють у ЄС, від дискримінації (Стаття 17).

Як уже згадувалося в Розділі 3 (присвяченій питанням зовнішньої політики й політики безпеки), ЄС створив спеціальні консультативні місії для надання допомоги українській владі з питань управління кордонами. Наприклад, ЕУАМ спільно з українськими партнерами в травні 2015 року створила Групу з надання допомоги в питаннях управління кордонами, яка на цей час вирішує унікальні проблеми на кордонах України з Росією та районами, окупованими сепаратистами в східній частині Донбасу. Ще одна місія - Місія ЄС з прикордонної допомоги (ЕУВАМ) - здійснюється в рамках спільних зусиль ЄС, спрямованих на те, щоб допомогти Молдові та Україні виконати обов'язкові вимоги Розділу III Угоди (у сфері юстиції, свободи і безпеки).<sup>34</sup> ЕУВАМ надає допомогу в питаннях гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС, забезпечення навчання прикордонників і допомагає відомствам створювати процеси, інфраструктуру й контакти для міжвідомчої і міжнародної співпраці. Українська влада забезпечила доступ до баз даних Інтерполу в пунктах перетину кордону й зробила подальші кроки щодо співпраці у сфері прикордонного контролю та прикордонного нагляду з сусідніми країнами. Крім того, уряд затвердив Концепцію інтегрованого управління кордонами на 2016-20 роки.<sup>35</sup> Державна прикордонна служба поступово змінюється, щоб стати сучасним правоохоронним органом, який відповідає вимогам кращої європейської практики.

### **Коротко про правосуддя, свободу й безпеку**

*Поліпшення ситуації щодо верховенства права та політики у сфері боротьби з корупцією вважається обов'язковою умовою успішного впровадження Угоди про асоціацію і економічного майбутнього України.*

*Важливі реформи нарешті розпочалися в середині червня 2016 року, зокрема, йдеться про реформи судової системи та прокуратури.*

*Прикордонне управління, щодо якого ЄС запровадив спеціалізовані програми, стало питанням, яке набуває все більшого і справді стратегічного значення.*

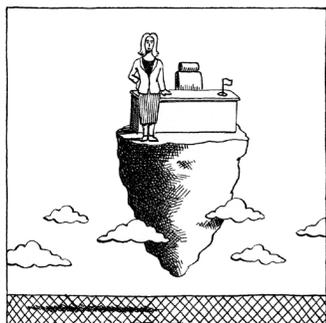
*Мета України досягти безвізового режиму із ЄС для її громадян має найвище політичне й практичне значення, а офіційні вимоги для запровадження безвізового режиму було виконано.*

<sup>34</sup> Див. веб-сайт ЕУВАМ, розділ «Що ми робимо?» (<http://eubam.org/what-we-do/#2>).

<sup>35</sup> Див. Розпорядження № 1149-р Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року (<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1149-2015-%D1%80>).

### 3. ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ

---



Угода про асоціацію спрямована на сприяння поступовій гармонізації зовнішньої політики, політики безпеки й оборони України з відповідними політиками ЄС на двосторонньому, регіональному і багатосторонньому рівнях. До них відносяться питання Спільної зовнішньої політики і політики з безпеки (CFSP) та Спільної політики з безпеки й оборони (CSDP).

CFSP охоплює цілі й питання, що представляють стратегічний інтерес для ЄС, спільні дії і позиції, схвалені Європейським Союзом, а також процедури реалізації цих дій і позицій. У 2014 році ступінь узгодженості політики України з положеннями CFSP сягнув 73%.

CSDP може охоплювати широке коло завдань, включаючи гуманітарні завдання, запобігання конфліктам, операції із роззброєння і миротворчі операції, розгортання бойових підрозділів для врегулювання криз, а також для стабілізації ситуації після конфлікту.

#### Положення Угоди

*Конфліктна дипломатія.* Сторони зобов'язуються співпрацювати з метою мирного врегулювання регіональних конфліктів і підтверджують свою відданість дотриманню міжнародних принципів суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів відповідно до Статуту Організації Об'єднаних Націй і Гельсінського заключного акта Ради з безпеки та співробітництва в Європі 1975 року. Порядок денний асоціації не обмежується лише цими питаннями, визначаючи, що сторони на двосторонньому й багатосторонньому рівнях вживатимуть заходів для досягнення

стійкого політичного врегулювання конфліктів, спричинених незаконними діями Російської Федерації на території України.

До прикладів такої роботи можна віднести Спільну Женевську декларацію представників ЄС, США, України і Росії (17 квітня 2014 року) та дипломатичні заходи в «Нормандському форматі» (Німеччина, Франція, Україна і Росія), які завершилися ухваленням Берлінської декларації (у липні 2014 року), підписанням Мінського протоколу й меморандуму у вересні 2014 року, а також декларації «Мінськ II» в лютому 2015 року. ЄС підтримує ці зусилля і продовжує чинити тиск на Росію шляхом застосування персональних і галузевих санкцій. Він підтримує роль, відведену Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) щодо здійснення нагляду за виконанням Мінських протоколів за допомогою Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ і Місії спостерігачів ОБСЄ, до завдання яких входить здійснення моніторингу кордонів і дотримання домовленості про припинення вогню.

Паралельно з цим було проведено низку тристоронніх переговорів між Європейською Комісією, Росією та Україною на підтримку Комплексу заходів із виконання Мінських угод та з метою «практичного вирішення питань, що викликають стурбованість Росії щодо запровадження ПВЗВТ між Україною та Європейським Союзом»<sup>36</sup>. Росія висловила «стурбованість» стосовно співробітництва в митній сфері, технічних бар'єрів у торгівлі (ТБТ), а також санітарних і фітосанітарних заходів (СФЗ). У зв'язку з цим було прийнято рішення відкласти тимчасове застосування ПВЗВТ до 1 січня 2016 року на час переговорів. Проте Росія внесла ряд пропозицій, які могли б фактично знищити ПВЗВТ або затримати її імплементацію ще на більш тривалий термін. У рамках низки тристоронніх зустрічей Європейська Комісія та Україна попросили надати пояснення стосовно можливих проблем, про які заявляла Росія, і запропонували різноманітні формули надання обґрунтованих гарантій, але досягти згоди не вдалося. Тристоронні переговори були припинені в кінці 2015 року, а тимчасове застосування положень щодо ПВЗВТ розпочалося 1 січня 2016 року.

**Місії CSDP в Україні.** ЄС виконує Місію з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM), яка спрямована на зміцнення прикордонного контролю, у тому числі на кордонах із Придністровським регіоном Молдови. Ця робота здійснюється в рамках заходів, що проводяться у форматі «5+2», спрямованих на врегулювання конфлікту в Придністров'ї. Україна і ЄС є учасниками «5» разом із Росією, США та ОБСЄ; до складу «2» входять Молдова і

<sup>36</sup> Див. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_STATEMENT-15-5603\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-5603_en.htm).

Придністров'я.

ЄС також розгорнув Консультативну місію ЄС із реформування сектору цивільної безпеки України (EUAM). Завдання цієї місії, у роботі якої беруть участь понад 160 осіб, полягає в наданні стратегічних консультацій із планування й імплементації послідовних реформ органам сектору цивільної безпеки, які несуть відповідальність за дотримання верховенства права і правозастосування. До першочергових заходів відносяться надання підтримки щодо запровадження нового Закону про поліцію, а також проведення презентації для 400 прокурорів Одеської області, у рамках якої вони ознайомилися з французькою електронною системою управління справами. EUAM надає консультації з питань реформування судової системи й органів прокуратури. Якщо говорити про регіональне охоплення, експерти EUAM співпрацюють із поліцією в Хмельницькій та Львівській областях, надають консультації щодо реформи сектору цивільної безпеки та надають консультації стосовно стратегічних комунікацій у Дніпропетровській області, підтримують міжвідомчу співпрацю з питань охорони правопорядку в Херсонській області, а також надають безкоштовну юридичну допомогу в Полтаві.

*Україна в операціях у рамках CSDP в інших країнах світу.*

Угода про асоціацію передбачає співпрацю між Україною та ЄС у сфері запобігання конфліктам і врегулювання криз в інших країнах світу. У 2005 році Україна та ЄС підписали рамкову угоду, яка спрямована на сприяння участі України в операціях ЄС з врегулювання криз, та угоду про процедури безпеки, яка стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом. Україна бере участь у Військово-морській операції ЄС із боротьби з піратством біля східного узбережжя Африки (EUNAVFOR Atalanta). Після анексії Криму Україна залишила свої підрозділи в розпорядженні штаб-квартири EUNAVFOR Atlanta, але вивела свій фрегат «Гетьман Сагайдачний».

Порядок денний асоціації передбачає проведення консультацій для посилення сумісності застосування миротворчих підрозділів за рахунок розвитку військового і технічного співробітництва. Україна може співпрацювати з органами й установами CSDP, включаючи Європейське оборонне агентство, Супутниковий центр Європейського Союзу, а також Європейський коледж безпеки й оборони.

Україна і ЄС також домовилися сприяти запобіганню поширенню зброї масового знищення, боротися з тероризмом і незаконною торгівлею зброєю, а також співпрацювати у сфері контролю над озброєнням, експортом зброї і торгівлею зброєю, включаючи

стрілецьку зброю.

*Міжнародний кримінальний суд.* Сторони Угоди про асоціацію домовилися про ратифікацію та імплементацію Римського статуту Міжнародного кримінального суду (МКС) 1998 року, який підписала Україна.

## Перспективи імплементації

Робота над базовими принципами щодо приведення української зовнішньої політики і політики у сфері безпеки у відповідність до вимог ЄС розпочалася в 2000 році<sup>37</sup>. З того часу ЄС та Україна підписали низку двосторонніх угод, спрямованих на зміцнення їхньої співпраці. Зокрема, вони домовилися про Механізм щодо консультацій та співпраці між ЄС та Україною у сфері врегулювання криз (2002 рік), уклали Угоду про процедури безпеки, які стосуються обміну інформацією з обмеженим доступом (2005 рік), а також Угоду про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС з врегулювання криз (2005 рік)<sup>38</sup>. Ці кроки відображають наміри України розширити співпрацю з Європейським Союзом, незважаючи на нерівномірність інтенсивності зусиль через зміни в позиціях українських урядів, які змінювали один одного.

Анексія Криму Росією та «гібридна» війна, яку вона веде на Донбасі, у 2014 році різко змінили напрямок співробітництва у сфері зовнішньої політики і політики з безпеки. Оскільки Росія офіційно спростувала свою участь у військовому конфлікті на Донбасі, Україна не змогла досягти хоча б будь-якої деескалації за допомогою двосторонніх переговорів. Мінський мирний процес розпочався за підтримки ЄС. Активні дипломатичні зусилля з боку ЄС і його держав-членів у поєднанні із санкціями, введеними щодо російських громадян і компаній, суттєво посприяли послабленню військових дій, що, у принципі, має забезпечити врегулювання конфлікту мирним шляхом.

Україна підтримує санкції ЄС, застосовані до російських громадян, і вважає їх одним із засобів стримування агресії. Вона приєдналася до деяких рішень ЄС, запровадивши низку санкцій, включаючи заборону на в'їзд і заморожування активів фізичних та юридичних осіб, які своїми діями зазіхають на територіальну цілісність України. Україна також ввела ембарго на імпорту та експорту

<sup>37</sup> Див. звернення Президента України до Верховної Ради України від 6 березня 2001 року «Про внутрішню і зовнішню ситуацію в Україні в 2000 році» (<http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/n0002100-01>).

<sup>38</sup> МЗС України. Зовнішня політика і політика з безпеки, див. <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/dialogue/foreign-policy>.

певних товарів з/до Росії, включаючи зброю і супутні матеріали, а також заборонила польоти російських авіакомпаній до країни. Україна також виступає за посилення міжнародних санкцій проти Росії. У грудні 2015 року Парламент України закликав парламенти інших держав розширити і посилити санкції проти Росії за організацію терористичних актів в Україні<sup>39</sup>.

Посилаючись на Угоду про асоціацію, Україна має намір посилити зближення своєї зовнішньої політики з CFSP/CDSP<sup>40</sup>. Утім, це не означає, що Україна готова беззастережно прийняти позицію ЄС. Деякі підходи, запропоновані ЄС, не прийнятні для України. Наприклад, зміни до конституції, що передбачають запровадження особливого режиму місцевого самоврядування на Донбасі, були фактично заблоковані в Парламенті через побоювання, що вони можуть підірвати суверенітет України.

Відповідно до Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію Україна має намір висувати пропозиції щодо формування спільної з ЄС позиції на основі моніторингу ситуації у сфері безпеки в Східній Європі. Ідеї щодо таких пропозицій були окреслені Міністром закордонних справ України Павлом Клімкіним. У листопаді 2015 року він висловив думку, що надання перспективи членства країнам Східного партнерства сприятиме зміцненню стратегічної безпеки в Європі<sup>41</sup>.

**ЕУВАМ і ЕУАМ.** Україна в цілому оцінює співпрацю з Місією ЕУВАМ у Молдові та Україні як плідну й цінну з багатьох причин. По-перше, вона допомагає Державній прикордонній службі України (ДПС) розробляти стратегічні документи, у тому числі Стратегію розвитку ДПС і Концепцію інтегрованого управління кордонами. По-друге, вона надає технічну допомогу в рамках підвищення

---

<sup>39</sup> Постанова Верховної Ради України № 892-VIII від 11 грудня 2015 року «Про звернення до парламентів іноземних держав, Європейського Парламенту і парламентських асамблей міжнародних організацій щодо продовження та посилення санкцій проти Російської Федерації за організацію терористичних актів в Україні» (<http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/892-viii>).

<sup>40</sup> Див. Розпорядження № 847-р Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>).

<sup>41</sup> Виступ Міністра закордонних справ України Павла Клімкіна на Варшавському форумі з безпеки 5 листопада 2015 року (<http://mfa.gov.ua/ua/press-center/news/41662-pavlo-klimkin-dlya-stabilnosti-v-jevropi-vazhlivoju-je-rishuchisty-u-nadanni-jevropejskoji-perspektivi-krajnam-skhidnogo-partnerstva> (українською)).

низького рівня прикордонних і митних стандартів за допомогою процедур, спрямованих на гармонізацію цих стандартів із стандартами держав-членів ЄС. По-третє, вона бере участь у розбудові прикордонної інфраструктури (пунктів перегину кордону). По-четверте, проведення спільних операцій прикордонного контролю на Придністровській ділянці кордону між Молдовою та Україною відіграло важливу роль у боротьбі проти транскордонної злочинності. По-п'яте, присутність спостерігачів EUBAM і її заходи зі зміцнення довіри сприяють забезпеченню безпеки в цьому регіоні. По-шосте, EUBAM сприяла розвитку співпраці між Україною та Молдовою, а також між українськими і європейськими правоохоронними органами<sup>42</sup>.

З іншого боку, EUAM, яка розпочала свою роботу в грудні 2014 року, викликає більш неоднозначне враження<sup>43</sup>. З одного боку, роботу місії її українські колеги вважають корисною. EUAM надає підтримку з питань розробки стратегічних документів і законопроектів для цілої низки органів державної влади, включаючи Міністерство внутрішніх справ, ДПС і Раду національної безпеки й оборони України. Місія також надає технічну допомогу і сприяє комунікації між українськими чиновниками і їхніми колегами в Брюсселі. З іншого боку, повноваження EUAM щодо надання консультацій і операційної діяльності вважаються недостатніми. У деяких випадках EUAM відмовлялась надавати допомогу, стверджуючи, що її мандат передбачає надання консультацій, а не здійснення операційної діяльності. Українські органи державної влади також хотіли б, щоб до складу місії було включено більше експертів із держав Східної Європи, які мають досвід вирішення пострадянських проблем у системі правоохоронних органів (наприклад, зв'язки між правоохоронними органами й організованою злочинністю).

*Операції ЄС з врегулювання криз.* Україна готова вживати заходів, спрямованих на зміцнення військово-технічного співробітництва з ЄС. Україна бере участь у роботі бойової тактичної групи ЄС у 2016 році<sup>44</sup> і готова брати участь у більш розгалужених

---

<sup>42</sup> EUBAM, «Річний звіт за період з 1 грудня 2014 року по 30 листопада 2015 року», 2015 ([http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report\\_2015\\_ENGL.pdf](http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report_2015_ENGL.pdf)).

<sup>43</sup> Катерина Зарембо, «Перший рік КМЄС в Україні: Амбіції проти реальності», Аналітична записка, Інститут світової політики, 2015 ([www.dropbox.com/s/8085urds2mxogtz/policy\\_brif\\_EUAM\\_all\\_2.pdf?dl=0](http://www.dropbox.com/s/8085urds2mxogtz/policy_brif_EUAM_all_2.pdf?dl=0)).

<sup>44</sup> За даними МЗС України, Зовнішня політика і політика з безпеки (<http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/dialogue/foreign-policy>).

збройних формуваннях ЄС, якщо вони будуть створені<sup>45</sup>. Україна планує розвивати співробітництво з Інститутом з питань дослідження безпеки Європейського Союзу, Супутниковим центром Європейського Союзу і Європейським коледжем безпеки й оборони. У червні 2015 року було розпочато переговори щодо укладання між Міністерством оборони України та Європейським оборонним агентством угоди, спрямованої на розвиток військово-технічного співробітництва. Крім того, у вересні 2015 року Рада національної безпеки й оборони прийняла нову Воєнну доктрину України, яка відображає ціль держави щодо інтеграції в ЄС.

### ***Коротко про зовнішню політику і політику з безпеки***

*Співпраця між Україною та ЄС у сфері зовнішньої політики і політики з безпеки активно розвивалась впродовж останніх десяти років.*

*Однак із 2014 року, після анексії Росією Криму та початку «гібридної» війни, яку вона веде на Донбасі, співробітництво з ЄС у сфері безпеки набуло найвищого стратегічного значення.*

*Підвищення рівня наближення української політики у сфері безпеки і зовнішньої політики з відповідними політиками ЄС приведе до перформатування стосунків України з Росією та іншими державами світу.*

*Оперативне співробітництво здійснюється в рамках двох місій (ЕУВАМ і ЕУАМ). Планується розвивати співробітництво з організаціями безпеки ЄС.*

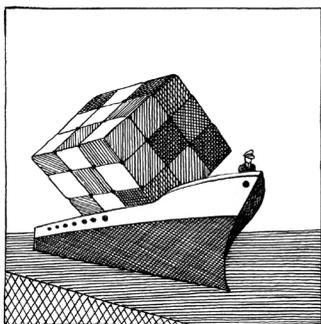
<sup>45</sup> Інтерв'ю з Міністром закордонних справ України Павлом Клімкіним у Європейській Правді, 3 березня 2015 року ([www.euointegration.com.ua/news/2015/03/11/7031701/](http://www.euointegration.com.ua/news/2015/03/11/7031701/) (українською)).

**ЧАСТИНА II.  
ПОГЛИБЛЕНА І ВСЕОХО-  
ПЛЮЮЧА ЗОНА ВІЛЬНОЇ  
ТОРГІВЛІ**

---

## 4. ДОСТУП ТОВАРІВ НА РИНКИ

---



Тарифна лібералізація є основною відправною точкою для створення зони вільної торгівлі. ПВЗВТ майже повністю лібералізує торгівлю товарами між Україною та ЄС, але зі значною асиметрією, оскільки ЄС проводить тарифну лібералізацію в повному обсязі й негайно для більшості товарів, у той час як Україна проведе тарифну лібералізацію для багатьох товарів протягом трьох-семи років. Це унікальна можливість

для українських виробників збільшити свій експорт на ринок ЄС, перш ніж на внутрішньому ринку розпочнеться повноцінна конкуренція.

### Положення Угоди

ПВЗВТ передбачає створення зони вільної торгівлі товарами протягом перехідного періоду, що не перевищує десяти років. Також забороняється запровадження обмежень на імпорт або експорт, за винятком випадків, передбачених відповідними правилами СОТ (тобто ст. XI ГАТТ).

Тарифна лібералізація в рамках ПВЗВТ є асиметричною: ЄС повинен скасувати свої ввізні мита раніше, ніж Україна. Це надасть українським експортерам час, щоб підготуватися до конкуренції з боку ЄС, і підтримає український ринок. Ці нерівномірні темпи лібералізації розпочалися із запровадження «автономних торговельних преференцій» ЄС для України, які набрали чинності 23 квітня 2014 року<sup>46</sup>, і зменшення в односторонньому порядку тарифів ЄС для українських товарів відповідно до зобов'язань ЄС за ПВЗВТ.

---

<sup>46</sup> Регламент 374/2014.

Строк дії цих автономних торговельних преференцій завершився 1 січня 2016 року, коли розпочалося тимчасове застосування ПВЗВТ, яке мало б розпочатися раніше, але було відкладено через тристоронні переговори між Україною, ЄС і Росією 12 вересня 2015 року. Через п'ять років після набрання чинності Угодою про асоціацію сторони можуть розглянути питання про розширення обсягу тарифної лібералізації на підставі рішення Комітету з питань торгівлі.

За даними Європейської Комісії, Україна і ЄС скасують 99,1% і 98,1% їхніх мит. Українські експортери заощаджуватимуть 487 млн євро на рік завдяки зниженню імпорتنих мит ЄС, у той час як Україна скасує мита на імпорт товарів з ЄС на суму близько 391 євро<sup>47</sup>.

**Промислові товари та сировина.** Існуючі тарифи ЄС для промислових товарів, що експортуються з України, будуть скасовані негайно для 94,7% товарних груп. Для невеликої кількості решти товарів тарифи будуть скасовані після завершення перехідного періоду<sup>48</sup>. Наприклад, перехідний період запроваджується для обмеженої кількості мінеральних продуктів (три роки), продукції хімічної промисловості (до п'яти років), добрив (до семи років), виробів із дерева (до п'яти років), взуття (до п'яти років) і деяких видів виробів із міді (п'ять років), і виробів з алюмінію (сім років). Важливо зазначити, що лібералізація тарифів для автомобілів і більшості вантажних транспортних засобів буде проведена лише через сім років.

Україна, з іншого боку, запровадить негайний преференційний режим лише для 49,2% промислових товарів, що експортуються з ЄС. Після семи років перехідного періоду частка експорту ЄС, до якої Україна запровадить тарифну лібералізацію, зросте до 96%. Наприклад, Україна запровадить поступову лібералізацію для деяких видів мінеральних продуктів (три роки), органічної продукції хімічної промисловості (до трьох років), добрив (до трьох років), автомобільних гумових шин (до п'яти років), шкіряних виробів (до п'яти років) і текстильних товарів, наприклад, головних уборів (три роки).

ПВЗВТ передбачає спеціальні правила для автомобільного сектору України, який уже мав пристосуватися до вступу України до СОТ, у результаті якого імпорتنі тарифи зменшилися з 25% до

<sup>47</sup> Європейська Комісія, «Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між ЄС та Україною», 2013 ([http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc\\_150981.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/april/tradoc_150981.pdf)).

<sup>48</sup> Європейська Комісія, «Європейська Комісія пропонує тимчасово скасувати митні тарифи для українського експорту до ЄС», прес-реліз, 11 березня 2014 року ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-250\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-250_en.htm)).

10%<sup>49</sup>. Українській автомобільній промисловості (для виробників як легкових, так і вантажних автомобілів) буде надано виключний тривалий перехідний період, що становить десять років. Крім того, українській стороні вдалося включити спеціальні захисні заходи стосовно легкових автомобілях (див. нижче) до положень Угоди.

**Сільськогосподарська продукція.** Україна взяла на себе зобов'язання повністю скасувати мита на 88,5% тарифних позицій для сільськогосподарської продукції. Для майже половини сільськогосподарської продукції тарифну лібералізацію буде проведено негайно. Що стосується інших продуктів, для них передбачено перехідний період тривалістю до семи років. Однак не всі імпорتنі мита будуть знижені до нуля; до 8,7% тарифів на сільськогосподарські товари буде застосовано обмежене лінійне скорочення на 20-60%, яке проводитиметься протягом 5-10 років (наприклад, для молочної продукції, яєць, цукру, олій і жирів тваринного походження). Після такого перехідного періоду залишкові рівні тарифів збережуться. Крім того, для 2,8% тарифних позицій для сільськогосподарської продукції (наприклад, товарних груп м'яса і цукру) будуть застосовуватися тарифні квоти.

Процес тарифної лібералізації ЄС для української сільськогосподарської продукції є дещо іншим. Що стосується зобов'язань ЄС знизити тарифи на сільськогосподарську продукцію, практично в усіх випадках ці тарифи будуть скасовані повністю. Крім того, ЄС використовує більш короткі перехідні періоди, ніж Україна: 82,2% від усіх відповідних тарифів буде скасовано негайно і тільки 1,2% буде знижено до нуля протягом перехідного періоду, що не може перевищувати семи років.

Проте ЄС буде застосовувати більше тарифних квот, ніж Україна, особливо до деяких видів зернових, свинини, яловичини, птиці та цукру. Обсяги продукції завозитимуться в порядку живої черги. Це зменшує масштаби процесу тарифної лібералізації. Однак, у цілому, що стосується сільськогосподарської продукції, простий середній тариф ЄС знизиться з 9,8% до 0,4% до кінця десятого року, у той час як для України він зменшиться з 8% до 0,9%. За даними Європейської Комісії, ПВЗВТ призведе до зниження тарифів на 330 млн євро для українських сільськогосподарських товарів і 53 млн євро для технологічно обробленої сільськогосподарської продукції.

**Експортні мита.** Україна застосовує експортні мита до цілої низки продуктів, таких як види худоби й шкура та шкіра необроблені, насіння соняшнику й відповідні види виробів із металу. ЄС

---

<sup>49</sup> СОР, «Доповідь Робочої групи з питань вступу України до СОР», WT/ACC/UKR/152, 25 січня 2008 року.

оскаржує ці експортні мита, оскільки він стверджує, що вони використовуються як непряма субсидія для вітчизняної промисловості України. ПВЗВТ тепер забороняє експортні мита в принципі. Однак існуючі експортні мита, які застосовуються Україною до продуктів, таких як худоба й шкура та шкіра необроблені, насіння деяких видів олійних культур і деякі види брухту, будуть поступово скасовані протягом перехідного десятилітнього періоду відповідно до графіка, включеного до Додатку I-C. Крім того, для українських експортних мит передбачено спеціальний захисний механізм, що діятиме протягом 15-ти років після набрання Угодою чинності. Цей механізм дозволяє Україні ввести надбавку до експортного мита на деякі категорії товарів, наприклад, шкіру та шкуру необроблені, насіння соняшнику й окремі види продукції з металу, сталі та міді, якщо протягом року сукупний обсяг експорту з України до ЄС перевищить граничний рівень (зазначений у додатку I-D).

Згідно із застереженням жодна сторона не може збільшити чинне мито або запровадити нове мито на товар, що походить із країни іншої сторони Угоди. Україна фактично порушила це положення в лютому 2015 року, коли вона збільшила на 5% імпорتنе мито на промислові товари й на 10% мито на сільськогосподарську продукцію в рамках антикризових заходів, спрямованих на вирішення проблем суттєвого скорочення її золотовалютних резервів та відновлення свого платіжного балансу. Хоча ПВЗВТ не застосовувалася (тимчасово) станом на момент застосування цих заходів, таке збільшення мит порушило дух ПВЗВТ. Крім того, існуючі автономні торговельні преференції ЄС, якими сьогодні користується Україна, були запроваджені за умови, що Україна відмовиться від запровадження нових або збільшення існуючих мит на товари ЄС<sup>50</sup>. Проте, з огляду на економічну кризу в Україні, ЄС не заперечує проти цих заходів. Крім того, на рівні СОТ більшість членів цієї організації оцінили ці заходи як такі, що відповідають правилам СОТ у частині платіжного балансу (ст. XII ГАТТ). Однак вони закликали Україну припинити цю практику до кінця 2016 року<sup>51</sup>, і Україна скасувала цю надбавку 1 січня 2016 року.

<sup>50</sup> Стаття 2(d) Регламенту (ЄС) № 374/2014 від 16 квітня 2014 року щодо зниження або скасування мит на товари українського походження.

<sup>51</sup> СОТ, «Члени СОТ схвалюють доповідь про збільшення Україною існуючих мит у зв'язку з критичним станом платіжного балансу», прес-реліз, 19 червня 2015 року ([www.wto.org/english/news\\_e/news15\\_e/bop\\_19jun15\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/bop_19jun15_e.htm)). Доповідь була розглянута на засіданні Генеральної ради СОТ 27-28 липня 2015 року; однак, оскільки один член (Росія) не був згодний із нею, було вирішено провести консультації. Завантажити доповідь можна за посиланням [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/DDFDocuments/132826/q/WT/BOP/R110.pdf](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/DDFDocuments/132826/q/WT/BOP/R110.pdf).

**Правила визначення походження.** Правила визначення походження викладені в Протоколі I до Угоди про асоціацію. Правила визначення походження товарів підтверджують, чи був товар вироблений повністю на території однієї зі сторін та чи проходив він «достатню обробку або переробку» з метою отримання сертифікату з перевезення товару «EUR.1» або декларації інвойс. У додатку до Протоколу визначено чотири різні критерії «достатньої переробки» для кожного товару (тобто тарифної групи): i) зміна тарифної групи (наприклад, гвинт буде вважатися товаром українського походження, якщо він виготовлений з імпортованих матеріалів, що відносяться до будь-якої іншої товарної групи); ii) мінімальна додана вартість (наприклад, для легкових автомобілів вартість усіх матеріалів без сертифіката про походження, які використовуються у виробництві автомобіля, не може перевищувати 40% від загальної вартості продукту); iii) особливі вимоги щодо обробки або переробки; iiiii) поєднання перших трьох вимог. ПВЗВТ також передбачає двосторонню кумуляцію походження. Це означає, що виробники в ЄС і Україні можуть використовувати матеріали та компоненти, які походять із країни іншої сторони, так само як вони використовували б матеріали та компоненти, що походять із їхньої власної країни, для цілей отримання преференційного режиму. Наприклад, коли український виробник автомобілів імпортує комплектуючі з ЄС для виробництва автомобілів, вони вважаються комплектуючими українського походження і не будуть враховуватися при обчисленні максимальних величин вмісту матеріалів іноземного походження (тобто 40%, як було пояснено вище).

#### Перспективи імплементації

Тимчасове застосування ПВЗВТ розпочалося 1 січня 2016 року. Однак ще до цього в квітні 2014 року ЄС запровадив для України автономні торговельні преференції, щоб підтримати її економіку в період кризи. Застосування автономних торговельних преференцій передбачало зниження ЄС його захисних імпортованих мит до рівня першого року дії ПВЗВТ і надання українським експортерам певних тарифних квот.

Від початку тимчасового застосування ПВЗВТ Україна також почала знижувати свої мита для товарів ЄС і запровадила певні тарифні квоти. Крім торговельного режиму ПВЗВТ, українські експортери також отримують можливість продавати товари в ЄС у рамках Генеральної системи преференцій (ГСП) протягом ще двох років. За даними Міністерства економіки України, ГСП забезпечить додаткову лібералізацію доступу на ринок для 547 українських товарів у 2016 році та 424 товарів у 2017 році.

У 2014 році (у розпал економічної і політичної криз в Україні)

експорт до ЄС збільшився на 1,5%, незважаючи на загальне скорочення експорту на 14,9%. У 2015 році, незважаючи на призупинення виробництва на окупованій території і порушення матеріально-технічного забезпечення, обсяг експорту з України до ЄС збільшився на 2% в натуральному вираженні<sup>52</sup>, але тенденція до зниження цін на світових товарних ринках призвела до його скорочення на 23,4% у номінальному вираженні в доларах США (таблиця 4.1). Незважаючи на скорочення торгівлі з ЄС в номінальному вираженні, частка ЄС у загальному обсязі експорту українських товарів зросла з 26,5% у 2013 році до 34,1% у 2015 році, оскільки номінальний експорт до ЄС зменшувався більш повільними темпами, ніж загальний обсяг українського експорту (див. Таблицю 4.3).

Стрімке знецінення гривні (32,8% у 2014 році і 45,6% у 2015 році) і скорочення як споживчого, так і інвестиційного попиту, призвело до зниження обсягу імпорту товарів з держав-членів ЄС. Імпорт із держав-членів ЄС впав на 22,1% у 2014 році і на 27,2% у 2015 році (див. таблицю 4.1). Оскільки обсяг імпорту до ЄС зменшувався більш повільними темпами, ніж загальний імпорт, частка ЄС в імпорті України збільшилася з 35,1% у 2013 році до 40,9% у 2015 році (див. таблицю 4.2).

Товарна структура торгівлі також змінилась у 2013-2015 рр. Структура експорту змістилася з мінеральних продуктів і кольорових металів у бік машин й устаткування, жирів та олій рослинного або тваринного походження, готових харчових продуктів і продукції тваринного походження. Структура імпорту з ЄС змістилася з мінеральних продуктів у бік автомобілів, машин й устаткування (див. таблицю 4.3).

Таблиця 4.1 Торгівля товарами між Україною та ЄС, 2008-15 (млн дол. США)

Період	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Загальний обсяг	152 489	85 138	112 170	151 002	153 467	140 276	108 330	75 637
Обсяг торгівлі з ЄС	46 997	24 892	32 153	43 722	43 237	43 805	38 072	28 361
Зростання, %	30,1	-47,0	29,2	36,0	-1,1	1,3	-13,1	-25,5

<sup>52</sup> Микола Риженков, Вероніка Мовчан, Др. Рікардо Джуччі, «Лібералізація торгівлі з ЄС та її вплив на український експорт у 2015 році», Німецька консультативна група спільно з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій, Аналітична записка [РВ/10/2016], Берлін/Київ, квітень 2016 року ([www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/PB\\_10\\_2016\\_en.pdf](http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2016/05/PB_10_2016_en.pdf)).

Період	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Частка, %	30,8	29,2	28,7	29,0	28,2	31,2	35,1	37,5
Загальний обсяг експорту	66 954	39 702	51 430	68 394	68 809	63 312	53 901	38 134
Експорт до ЄС	18 129	9 499	13 051	17 970	17 081	16 758	17 002	13 017
Зростання, %	30,3	-47,6	37,4	37,4	-4,9	-1,9	1,5	-23,4
Частка, %	27,1	23,9	25,4	26,3	24,8	26,5	31,5	34,1
Загальний обсяг імпорту	85 535	45 435	60 740	82 608	84 658	76 964	54 428	37 502
Імпорт з ЄС	28 868	15 392	19 101	25 752	26 156	27 046	21 069	15 343
Зростання, %	29	-46,7	24,1	34,8	1,6	3,4	-22,1	-27,2
Частка, %	33	33,9	31,4	31,2	30,9	35,1	38,7	40,9
Баланс торгівлі з ЄС	-10 738	-5 893	-6 049	-7 782	-9 075	-10 287	-4 066	-2 326

Джерело: Державна служба статистики України

Таблиця 4.2 Структура торгівлі України залежно від країни та регіону, 2013 і 2015 рр.

	2013				2015			
	Експорт (млн дол. США)	Експорт (%)	Імпорт (млн дол. США)	Імпорт (%)	Експорт (млн дол. США)	Експорт (%)	Імпорт (млн дол. США)	Імпорт (%)
ЄС	16 758	26,5	27 046	35,1	13 017	34,1	15 343	40,9
Росія	15 065	23,8	23 234	30,2	4 829	12,7	7 485	20,0
Інші держави СНД	6 998	11,1	4 697	6,1	2 978	7,8	2 988	8,0
Інші європейські держави	467	0,7	1 582	2,1	294	0,8	1 342	3,6
США	888	1,4	2 759	3,6	481	1,3	1 480	3,9
Китай	2 726	4,3	7 900	10,3	2 399	6,3	3 770	10,1
Інші держави світу	20 407	32,2	9 743	12,7	14 133	37,1	5 092	13,6

	2013				2015			
	Експорт (млн дол. США)	Експорт (%)	Імпорт (млн дол. США)	Імпорт (%)	Експорт (млн дол. США)	Експорт (%)	Імпорт (млн дол. США)	Імпорт (%)
<b>Всього</b>	<b>63 312</b>	<b>100,0</b>	<b>76 964</b>	<b>100,0</b>	<b>38 134</b>	<b>100,0</b>	<b>37 502</b>	<b>100,0</b>

Джерело: Державна служба статистики України

Таблиця 4.3 Товарна структура торгівлі між Україною та ЄС, 2015

	2015			
	Експорт (млн дол. США)	Експорт (%)	Імпорт (млн дол. США)	Імпорт (%)
<b>Всього</b>	<b>13 017</b>	<b>100,0</b>	<b>15 343</b>	<b>100,0</b>
Продукти тваринного походження	164	1,3	272	1,8
Продукти рослинного походження	2 444	18,8	405	2,6
Жири та олії	678	5,2	47	0,3
Готові харчові продукти	762	5,9	777	5,1
Мінеральні продукти	1 477	11,3	3 492	22,8
Продукція хімічної промисловості	416	3,2	2 641	17,2
Пластмаси, гума	94	0,7	1 283	8,4
Шкура та шкіра	106	0,8	91	0,6
Деревина й вироби з деревини	713	5,5	102	0,7
Маса з деревини або інших целюлозних матеріалів, папір	61	0,5	571	3,7
Вироби з текстилю	508	3,9	529	3,4
Взуття, головні убори	118	0,9	40	0,3
Вироби з каменю	106	0,8	191	1,2
Дорогоцінні камені й метали	14	0,1	40	0,3
Недорогоцінні метали	3 066	23,6	777	5,1
Механічне обладнання, машини та механізми	1 797	13,8	2 664	17,4
Транспортні засоби	158	1,2	871	5,7
Прилади та апарати	57	0,4	206	1,3
Різні товари й вироби	259	2,0	214	1,4
Інші товари	10	0,1	124	0,8

Джерело: Державна служба статистики України

*Тарифні квоти (ТК).* За режиму автономних торговельних

преференцій українські експортери мали можливість експортувати свою продукцію до ЄС за ТК протягом двох років до початку тимчасового застосування ПВЗВТ.

Досвід України з використання ТК протягом 2014-2015 рр. свідчить про те, що Україна не змогла в повній мірі скористатися своїм потенціалом. У 2014 році Україна використала повністю тільки шість із 36-ти ТК (натуральний мед, крупи, томатний, виноградний і яблучний соки, пшениця, кукурудза), у той час як 12 інших ТК були використані лише частково. У 2015 році ситуація дещо покращилася, оскільки кількість використаних повністю ТК зросла до 9-ти з 36-ти (до квот, які були використані в повному обсязі в 2014 році, додалися квоти на овес, цукор і птицю). Як наслідок, майже половина тарифних квот залишилася невикористаною. Серед причин, які перешкождали ефективному використанню тарифних квот, В. Мовчан, І. Коссе та Р. Джуччі (2015)<sup>53</sup> наводять такі: проблеми з дотриманням правил безпеки харчових продуктів ЄС; недотримання стандартів СФЗ; недостатнє внутрішнє виробництво; орієнтування на інших експортних партнерів; низький попит на українські товари; відсутність торговельних партнерів у ЄС.

Ще одне важливе питання полягає в тому, чи є тарифні квоти обмежувальними, тобто чи є імпорتنі мита понад обсяг квоти настільки високими, щоб робити експорт продукції до ЄС понад обсяги ТК надто дорогим. Порівняння реальних обсягів експорту до ЄС і повністю використаних ТК свідчить про те, що більшість цих квот не є обмежувальними, оскільки експорт суттєво перевищує обсяги, передбачені ТК (Рисунок 4.1). Єдиним очевидним винятком є цукор, обсяг експорту якого в 2015 році дорівнював обсягу, передбаченому квотою, а імпорتنі мита на обсяги, що перевищують обсяг, передбачений квотою, можуть сягати 507 євро за тонну для окремих категорій товарів. Крім того, існує група товарів (пшениця, оброблені томати, овес і птиця), де обсяг експорту лише незначно перевищує обсяги тарифних квот. Враховуючи неточність даних, експорт, як і раніше, може бути обмежений тарифними квотами. Географічна диверсифікація допомагає зробити тарифні квоти ЄС менш обтяжливими. Наприклад, пшениця й кукурудза активно експортуються до країн Азії та Африки.

---

<sup>53</sup> Вероніка Мовчан, Ірина Коссе і Рікардо Джуччі, «Тарифні квоти ЄС на імпорт з України», Німецька консультативна група спільно з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій, Аналітична записка [РВ/06/2015], Берлін/Київ, червень 2015 року ([www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/PB\\_06\\_2015\\_en.pdf](http://www.beratergruppe-ukraine.de/wordpress/wp-content/uploads/2014/06/PB_06_2015_en.pdf)).

Рисунок 4.1 Співвідношення між фактичним експортом до ЄС і обсягом повністю використаних ТК, 2014 і 2015 рр.



З 1 січня 2016 року, коли розпочалося тимчасове застосування ПВЗВТ, як ЄС, так і Україна активно використовували ТК. Станом на 11 травня 2016 року Україна вже повністю використала шість ТК за принципом живої черги. ТК на мед і сік були використані 4 січня 2016 року. У лютому Україна використала квоти на цукор (17 лютого) і ячмінну крупу (29 лютого). Квота на оброблені томати була закрита 16 березня, у той час як квота на овес була вичерпана 11 квітня 2014 року. Ще вісім ТК використані частково станом на сьогодні. Станом на 11 травня 2016 року експортери ЄС уже повністю використовували українську тарифну квоту на птицю і напівфабрикати з птиці, а також частково використали квоти на цукор і свинину.

**Спеціальні захисні заходи.** Як уже згадувалося вище, для автомобільної промисловості було запроваджено спеціальний захисний режим у рамках ПВЗВТ. Спочатку українські імпорتنі мита знижуються переважно до 9-10% із подальшим поступовим скасуванням протягом семи - десяти років. Автомобільний ринок ЄС, на якому більшість митних тарифів становлять 10% та будуть поступово скасовані протягом семи років, також залишається відносно закритим. Тим не менше, Україна може також запроваджувати спеціальні захисні заходи для легкових автомобілів. Починаючи з другого року запровадження ПВЗВТ, Україна може до п'ятнадцяти років утримувати імпорتنий тариф на рівні 10%, якщо протягом попереднього року: і) обсяг імпорту з ЄС перевищив 45 тисяч автомобілів або ii) імпорту з ЄС склав 25% від загальної кількості нових автомобілів,

проданих на українському ринку.

До кризи обсяг імпорту легкових автомобілів перевищував 45 тисяч автомобілів і на них припадало понад 25% від загальної кількості нових автомобілів, проданих на внутрішньому ринку. З цієї причини захисні заходи на українському ринку від імпорту легкових автомобілів з ЄС, швидше за все, збережуться протягом ще 15-ти років. З одного боку, це створить сприятливі умови для українських виробників автомобілів, але серед них лише один виробник (ЗАЗ) має повний виробничий цикл. Інші виробники, у тому числі Богдан, Єврокар, КрАСЗ і VIPOS, збирають легкові автомобілі під торговельними марками іноземних компаній. Тому іноземні виробники можуть вирішити виробляти автомобілі в Україні, для того щоб уникнути жорстких захисних заходів від імпорту. З іншого боку, дорогий імпорт негативно позначиться як на українських споживачах, так і перспективах українських виробників інтегруватися в конкурентоспроможні європейські виробничі ланцюги.

Україні доступні інші механізми захисних заходів, передбачені ПВЗВТ, наприклад, ціна на імпортований вживаний одяг. Заходи щодо експортних мит згадані вище.

**Правила визначення походження.** Загальні правила були викладені вище. Для того, щоб їх можна було експортувати до ЄС, українські товари повинні отримати сертифікат походження товару EUR.1. Тим не менше, протягом перших років застосування ПВЗВТ українські виробники можуть отримати сертифікати походження товарів форми А й експортувати товари на умовах режиму ГСП, оскільки для деяких товарів ГСП є більш вигідною, ніж ПВЗВТ. Спочатку, ще за автономних торговельних преференцій, сертифікати EUR.1 видавалися торгово-промисловими палатами. Державна фіскальна служба України почала видавати сертифікати EUR.1 у 2016 році відповідно до положень Угоди.

У середньостроковій перспективі пріоритетним завданням України в рамках ПВЗВТ є, серед іншого, приєднання до Регіональної Конвенції про пан-Євро-Середземноморські преференційні правила походження (Пан-Євро-Мед). Оскільки Конвенція створена на основі мережі зон вільної торгівлі, які мають єдині правила визначення походження товарів, приєднання до Конвенції дозволяє її сторонам застосовувати принцип діагональної кумуляції при визначенні країни походження товарів. Сьогодні сторонами Конвенції є 42 держави: ЄС, держави-члени ЄАВТ, Фарерські острови, Республіка Молдова, учасники Барселонського процесу (Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Марокко, Палестина, Сирія, Туніс і Туреччина), а також учасники Процесу стабілізації і асоціації ЄС (Албанія, Боснія і Герцеговина, колишня югославська республіка

Македонія, Чорногорія, Сербія та Косово). Відповідно до Прикінцевих положень Протоколу I Підкомітет із митного співробітництва може прийняти рішення про заміну правил визначення походження, зазначених ПВЗВТ преференційними правилами визначення походження Пан-Євро-Мед, після того як Україна приєднається до Конвенції.

### **Коротко про доступ товарів на ринки**

*Через політичний тиск Росії ЄС і Україна відклали тимчасове застосування ПВЗВТ до 1 січня 2016 року. Тим не менше, ЄС лібералізував доступ на свій ринок у квітні 2014 року, запровадивши для України автономні торговельні преференції.*

*Ці заходи станом на сьогодні мають лише обмежений вплив на експорт з України до ЄС у зв'язку з припиненням виробництва на окупованих територіях, логістичними проблемами й тенденціями до зниження цін на світових товарних ринках.*

*Частка ЄС в українському експорті та імпорті збільшилася через значне скорочення обсягів торгівлі з Росією. Структура експорту до ЄС змістилась у бік машин та устаткування, жирів та олій рослинного або тваринного походження, готових харчових продуктів і продукції тваринного походження.*

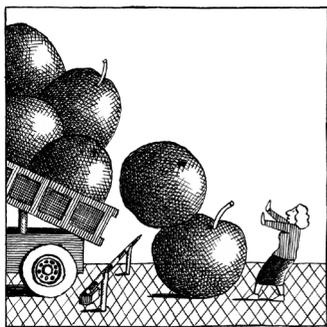
*Використання тарифних квот для сільськогосподарської продукції було обмеженим, оскільки українські виробники мали проблеми з безпечністю продовольчих товарів і слабким попитом на їхню продукцію.*

*Спеціальні захисні заходи, запроваджені для української автомобільної промисловості, є основним джерелом захисту, який допоможе українським виробникам у короткостроковій перспективі, але розплачуватися за це доведеться їх інтеграцією в конкурентоспроможні європейські ланцюжки постачання та додатковим тягарем, що ляже на плечі споживачів.*

*Приєднання до пан-Євро-Середземноморської системи правил визначення походження є важливим питанням для України, оскільки це дозволить країні застосувати принцип діагональної кумуляції, який є доступним для її учасників. Україна має намір приєднатися до цієї системи, але поки що не досягла значних успіхів у цьому напрямку.*

## 5. ЗАСОБИ ЗАХИСТУ ТОРГІВЛІ

---



У цьому розділі ПВЗВТ містяться правила про засоби «захисту торгівлі», які ЄС і Україна можуть застосовувати до імпорту товарів, що мають походження з іншої Сторони та завдають або можуть завдати шкоди вітчизняній промисловості, зокрема, антидемпінгові, антисубсидиційні й спеціальні захисні заходи. Ці положення ПВЗВТ фактично включають у себе відповідні правила СОТ.

### *Антидемпінгові й компенсаційні заходи.*

Антидемпінгові положення, які використовуються найбільш активно, розроблені на основі статті VI ГАТТ (1994), Антидемпінгової угоди СОТ і Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи (СКЗ). Якщо компанія експортує продукцію за ціною, нижчою за ціну, яку вона, зазвичай, встановлює на своєму внутрішньому ринку, вона вважається такою, що «демпінгує» товар. Угода СОТ дозволяє урядам вживати заходів проти демпінгу, якщо він завдає «істотної» шкоди конкуруючій вітчизняній промисловості. Для того, щоб зробити це, уряд повинен довести, що демпінг справді має місце, розрахувати ступінь демпінгу (наскільки нижчою є експортна ціна порівняно з ціною на внутрішньому ринку експортера) і продемонструвати, що демпінг завдає або може завдати шкоди. Країна, яка імпортує, може в такому випадку застосувати антидемпінгове мито, щоб компенсувати збитки своїй промисловості.

ПВЗВТ вносить додаткові особливості до практики захисту торгівлі ЄС, що виходять за рамки Угод СОТ, такі як правила «національних інтересів» і «меншого мита». Перше передбачає, що сторона може прийняти рішення не застосовувати антидемпінгові або компенсаційні заходи, якщо в національних інтересах цього

робити не слід. Наприклад, якщо внаслідок цих заходів можуть постраждати інтереси споживачів або погіршиться ситуація із зайнятістю. Правило «меншого мита» передбачає, що розмір ставки (тимчасового) антидемпінгового мита не повинен бути більшим, ніж це необхідно для запобігання шкоди національній промисловості. Це правило підкреслює, що підхід, який ЄС застосовує до захисту торгівлі, носить скоріше коригувальний, а не каральний характер.

До 2005 року до експорту низки українських товарів до ЄС, переважно продукції металургійної і хімічної промисловості, що мають великі виробничі потужності та до недавнього часу мали доступ до дешевих енергетичних ресурсів, ціни на які було штучно занижено, застосовувались антидемпінгові заходи<sup>54</sup>. Значна частка цих антидемпінгових заходів проти української продукції була зумовлена також тим, що ЄС тоді ще не надав Україні статусу країни з ринковою економікою. Це означає, що ЄС мав право застосовувати досить гнучку процедуру (процедуру аналогічної країни) для визначення демпінгової різниці. Після того, як Україна отримала статус країни з ринковою економікою в 2005 році, розрахунок демпінгових різниць повинен здійснюватися виключно на основі витрат і цін, що встановлюються українськими виробниками або спостерігаються на українському ринку. Останнім часом Україна привела ціни на енергетичні ресурси для своєї промисловості у відповідність до міжнародних ринкових цін. Як наслідок, кількість антидемпінгових заходів, застосовуваних ЄС проти України, зменшилася. Наразі ЄС застосовує антидемпінгові заходи щодо окремих сталевих труб, канатів і тросів українського виробництва<sup>55</sup>.

**Спеціальні захисні заходи.** Це окремий інструмент, створений на основі ст. XIX ГАТТ (1994) і Угоди СОТ про захисні заходи. Ці правила регулюють випадки і порядок застосування членами СОТ спеціальних захисних заходів, наприклад, запровадження кількісних обмежень або підняття відповідних тарифів, для захисту конкретної вітчизняної промисловості від збільшення імпорту будь-якої продукції, що спричиняє або може спричинити серйозну шкоду промисловості. Основна відмінність цих заходів від антидемпінгових полягає в тому, що для їх запровадження немає необхідності встановлювати «недобросовісну практику» з боку окремих підприємств або держав-постачальників. Відповідно, спеціальні захисні заходи застосовуються до всіх держав-членів СОТ. Країна,

<sup>54</sup> Щоб ознайомитися з усіма антидемпінговими заходами, запровадженими ЄС проти української продукції, перейдіть за посиланням: [// trade.ec.europa.eu/tdi/completed.cfm](http://trade.ec.europa.eu/tdi/completed.cfm)

<sup>55</sup> Щоб ознайомитися з усіма поточними розслідуваннями у сфері захисту торгівлі, які проводяться ЄС стосовно української продукції, див. [// trade.ec.europa.eu/tdi/completed.cfm](http://trade.ec.europa.eu/tdi/completed.cfm)

яка застосовує такі заходи, може бути зобов'язана сплатити компенсацію іншим членам, торгівля яких зазнає негативного впливу цих заходів. Це багато в чому пояснює, чому антидемпінгові заходи застосовуються значно частіше, ніж спеціальні захисні заходи.

ПВЗВТ передбачає один спеціальний захисний захід для захисту української автомобільної промисловості. Сільськогосподарський сектор також регулюється іншими спеціальними положеннями (див. Розділ 4 для обох випадків).

ЄС і Україна створять експертний «Діалог щодо заходів захисту торгівлі», який буде платформою для співробітництва з цих питань. Однак положення ПВЗВТ щодо спеціальних захисних, антидемпінгових і компенсаційних заходів не можуть бути оскаржені в рамках Механізму врегулювання спорів ПВЗВТ.

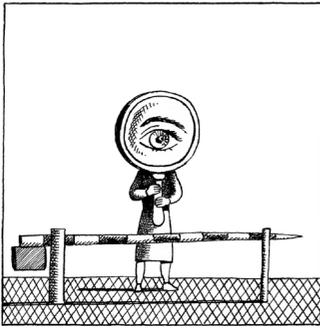
### **Коротко про заходи захисту торгівлі**

*Для забезпечення економіки країни-імпортера від серйозних збитків або від загрози таких збитків передбачені положення щодо застосування антидемпінгових, антисубсидійних і спеціальних захисних заходів.*

*У минулому ЄС досить широко застосовував антидемпінгові мита до українських поставок металургійної і безтарної хімічної продукції, але наразі такі заходи застосовуються набагато рідше, враховуючи, що українська промисловість уже не отримує перевагу від штучно низьких цін на енергетичні ресурси, що забезпечувало низьку собівартість виробництва.*

## 6. МИТНІ ПОСЛУГИ

---



Для ефективного функціонування ПВЗВТ на кордоні мають надаватися високоякісні митні послуги, які б забезпечували швидке й ефективне митне оформлення та дозволяли уникати затримок, корупції та довгих черг із вантажівок. Ця Глава ПВЗВТ визначає основні принципи митного законодавства і процедур та спрямована на підвищення ефективності оперативної співпраці між митними службами України та ЄС.

### Положення Угоди

*Основні принципи митного законодавства і процедур.* На загальному рівні Україна і ЄС зобов'язуються гарантувати, що їхнє митне законодавство та процедури будуть стабільними, всеохоплюючими, пропорційними, прозорими, передбачуваними, недискримінаційними, неупередженими й застосовуватимуться уніфіковано та ефективно, а також запобігатимуть шахрайству. Сторони також прагнуть зменшити обсяг і спростити дані й документацію, що необхідні для митних органів.

На юридичному й оперативному рівнях сторони взяли на себе такі зобов'язання:

- прийняти митний кодекс ЄС, створити сучасні умови транзиту і співробітництва між митними службами (щоб дізнатися більше див. нижче);
- застосовувати відповідні міжнародні інструменти, включаючи інструменти, розроблені Всесвітньою митною організацією, і Міжнародну конвенцію про спрощення і гармонізацію митних процедур (Київська конвенція);

- застосувати єдиний адміністративний документ для цілей митного декларування;

- здійснити попереднє забезпечення обов'язкових рішень щодо тарифної класифікації та правил походження;

- прийняти правила, які б забезпечували недискримінаційність і пропорційність штрафів за порушення митного законодавства або процедурних вимог;

- забезпечити ефективні й прозорі процедури, що гарантують право оскарження адміністративних дій, правил та рішень митних та інших органів;

- що стосується мит і зборів, які стягуються митними органами, Україна повинна заборонити адміністративні збори, що дублюють імпорتنі або експортні мита. Крім того, збори і мита повинні бути прозорими й відкритими, а також не повинні перевищувати вартості послуг, що надаються митним органом.

*Митний кодекс.* Україна приведе своє законодавство у відповідність до вимог Модернізованого Митного кодексу Співтовариства (МКС) (Регламент 450/2008/ЕС), у якому викладено загальні правила й процедури, що застосовуються до товарів, які ввозяться до або вивозяться з митної території ЄС. МКС був розроблений, головним чином, з метою запровадження IT-рішень для створення простого й безпаперового середовища на митниці та в торгівлі. Він запроваджує комп'ютерні технології обробки даних для обміну всіма необхідними даними, супровідними документами і обміну повідомленнями між торговими операторами й митними органами, а також між митними органами. Україна не зобов'язана запроваджувати всі положення МКС, оскільки Додаток XV визначає відповідні положення, які виключені з числа положень, що підлягають наближенню, або якщо положення стосуються положень щодо гармонізації на основі принципу «найкращих зусиль».

Положення МКС, які Україна зобов'язана запровадити, переважно пов'язані із зобов'язаннями щодо захисту даних, вимог щодо інформації в рамках митних процедур, правил прозорості (включаючи процедури оскарження), митного контролю, методів визначення митної вартості, митної декларації, випуску товарів, зберігання товарів, вільних зон і тимчасового ввезення товарів. МКС був замінений у жовтні 2013 року Митним кодексом ЄС (у Регламенті 952/2013/EU)<sup>56</sup>. Новий кодекс завершить перехід до безпаперового

---

<sup>56</sup> Див. Регламент 952/2013/EU, який містить положення Митного кодексу Європейського Союзу. Регламент набрав чинності 30 листопада 2013 року і скасував Регламент 450/2008/ЕС. У 2015 році Європейська Комісія ухвалила відповідний підзаконний акт і акт щодо імплементації з метою набрання Митним кодексом Європейського Союзу чинності 1 травня 2016 року.

й електронного митного середовища та запровадить декілька нових процедур. Підкомітет із питань митного співробітництва повинен ввести нові процедури в положення ПВЗВТ.

Протягом трьох років Україна також повинна імплементувати правила ЄС щодо звільнення від сплати митних зборів, які викладено в Регламенті 1186/2009/ЄС<sup>57</sup>, а також заходи, які застосовуються до товарів, які можуть порушити або фактично порушують певні права інтелектуальної власності (Регламент 1383/2003/ЄС)<sup>58</sup>.

**Транзитні перевезення.** ЄС і Україна повинні забезпечити прогресивну взаємодію між їхніми відповідними митними транзитними системами з метою приєднання України до Конвенції про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 року. Цей режим використовується для перевезення вантажів між 28-ма державами-членами ЄС, державами-членами ЄАВТ, Туреччиною і Македонією. Україна вже має статус спостерігача щодо Конвенції і повинна повністю імплементувати її протягом року після набрання чинності Угодою.

План дій із приєднання України до Конвенції ЄС про єдиний режим транзиту був схвалений у травні 2015 року<sup>59</sup>. Найважливішим кроком у цьому напрямку стане прийняття України до Нової комп'ютеризованої транзитної системи, яка дозволяє торговим операторам подавати стандартні транзитні декларації в електронному вигляді<sup>60</sup>. Крім того, Україні доведеться застосовувати відповідні положення СОТ, наприклад, ст. V ГАТТ, і запроваджувати будь-які майбутні заходи СОТ щодо поліпшення ситуації у сфері спрощення процедур торгівлі.

**Митне співробітництво.** ЄС і Україна також повинні зміцнити своє митне співробітництво. ЄС і Україна мають обмінюва-

---

<sup>57</sup> Див. Регламент 1186/2009/ЄС від 16 листопада 2009 року, яким запроваджується Система Європейського Союзу для звільнення від сплати мит.

<sup>58</sup> Див. Регламент № 1383/2003/ЄС щодо застосування митних дій стосовно товарів із підозрою на порушення певних прав інтелектуальної власності та заходів, що мають вживатися стосовно товарів, які порушують такі права. Цей Регламент був скасований у 2013 році Регламентом № 608/2013/ЄУ про митний контроль за дотриманням прав інтелектуальної власності.

<sup>59</sup> КМУ: "Україна розпочинає процес інтеграції до Спільної транзитної системи ЄС", 26 травня 2015 року ([www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art\\_id=248186862](http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?art_id=248186862)).

<sup>60</sup> Про порядок вступу сусідніх із ЄС країн до Конвенції про процедуру спільного транзиту див. Європейська Комісія: «Стратегія підготовки деяких сусідніх держав до приєднання до Конвенції ЄС-ЄАВТ від 1987 року про процедуру спільного транзиту і спрощення процедур у торгівлі товарами», СОМ(2010) 0668.

тися інформацією з питань митного законодавства та процедур, співпрацювати з питань автоматизації митних процедур, обміну відповідною інформацією, передовим досвідом та даними, співпрацювати у сфері планування й надання технічної допомоги тощо. Зокрема, положення ПВЗВТ визначають процедуру «Взаємної адміністративної допомоги в митних справах», передбачаючи обмін інформацією про підозрюване або фактичне шахрайство відповідно до митного законодавства.

Положення ПВЗВТ також передбачають створення Підкомітету з питань митного співробітництва для контролю за імплементацією і застосуванням Глави про митні питання та сприяння торгівлі.

Крім ПВЗВТ, ЄС і Україна розробили інші інструменти митного співробітництва, зокрема у контексті Східного партнерства. Наприклад, у травні 2012 року Україна і ЄС ухвалили «Рамкову стратегію митного співробітництва»<sup>61</sup>. Ця ініціатива визначила різноманітні пріоритетні напрямки, більшість із яких охоплює ПВЗВТ. Один із них стосується *безпечних і швидких торговельних смуг* для досягнення максимального спрощення процедур торгівлі та створення сприятливих умов для здійснення бізнесу, де митні органи виконуватимуть роль ланки ланцюжка поставок. Наприклад, ЄС і Україна мають намір створити швидкі смуги для прискореного руху задалегідь погоджених відповідних товарів через кордон. У рамках цього процесу може відбутися визнання уповноважених економічних операторів (УЕО). У ЄС економічні оператори можуть подавати заяву з метою отримання статусу УЕО, що передбачає застосування до них спрощеного контролю і спрощених митних процедур. Статус УЕО надається надійним операторам, які відповідають стандартам щодо захисту й безпеки.

Іншим важливим інструментом митного співробітництва між ЄС і Україною є Місія ЄС із прикордонної допомоги (EUBAM), яка розпочала роботу в 2005 році (див. Розділ 2)<sup>62</sup>. Як консультативний технічний орган, уповноважений сприяти покращенню ефективності об'єктів прикордонного контролю Молдови та України, EUBAM відіграє важливу роль у підвищенні ефективності митних

---

<sup>61</sup> Див. Стратегічні рамки митного співробітництва ([http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/resources/documents/customs/policy\\_issues/international\\_custom\\_s\\_agreements/geomoldukr/strategic\\_framework\\_ukraine.pdf](http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/customs/policy_issues/international_custom_s_agreements/geomoldukr/strategic_framework_ukraine.pdf)).

<sup>62</sup> Ця місія працює на підставі Меморандуму про взаєморозуміння між Європейською Комісією і Урядом Республіки Молдова та Урядом України ([http://eubam.org/wpcontent/uploads/2015/11/memorandum\\_of\\_understanding\\_en.pdf](http://eubam.org/wpcontent/uploads/2015/11/memorandum_of_understanding_en.pdf)).

процедур та інститутів цих двох країн. Наприклад, EUBAM здійснює моніторинг митного оформлення та прикордонних перевірок, надає допомогу з метою запобігання контрабанді товарів і людей, вивчає документи прикордонного контролю і проводить незаплановані візити до будь-яких пунктів на молдавсько-українському кордоні, у тому числі прикордонних частин, митних постів і служби обліку митних доходів.

Строк дії мандату EUBAM продовжувався чотири рази (строк дії поточного мандату спливає 30 листопада 2017 року). Новий етап EUBAM буде великою мірою пов'язаний із наданням підтримки в питаннях імплементації правил ПВЗВТ щодо спрощення митних і торговельних процедур. Велика частина цієї роботи здійснюється за допомогою Робочої групи зі спрощення процедур торгівлі, яку було створено в 2015 році як платформу для обміну інформацією і співробітництва між відповідними державними інститутами, бізнесом і міжнародними партнерами з питань розвитку, такими як USAID, Американська торговельна палата в Україні та Європейська Бізнес Асоціація. Зокрема, у співпраці з Головним директором ЄС із питань оподаткування і митного союзу EUBAM сприяла просуванню реформ, пов'язаних з УЕО (див. вище)<sup>63</sup>.

І, нарешті, у 2013 році Європейське бюро з боротьби з шахрайством й Україна підписали Угоду про адміністративне співробітництво. Ця угода забезпечує основу для практичного співробітництва між ЄС та українською владою в частині заходів, спрямованих на попередження і виявлення контрабанди сигарет, які включають обмін інформацією та проведення спільних розслідувань<sup>64</sup>.

## Перспективи імплементації

Перевезення товарів через український кордон залишається бюрократичним і дорогим процесом порівняно із сусідніми країнами. Часто автомобілі змушені стояти в черзі на прикордонних переходах протягом декількох годин або навіть днів (у випадку комерційних вантажних автомобілів), чекаючи на митне оформлення та проходження інших процедур контролю.

Згідно зі звітом Світового банку *Doing Business 2016* Україна посідає 109-те місце зі 189-ти країн за показником «Торгівля через кордони». Це переважно пов'язано з тривалим і дорогим процесом оформлення необхідних документів. Про проблеми, пов'язані з оформленням документів, говорили як експортери, так і імпортери,

<sup>63</sup> Див. звіт EUBAM за 2015 рік ([http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report\\_2015\\_ENGL.pdf](http://eubam.org/wp-content/uploads/2015/12/Report_2015_ENGL.pdf)).

<sup>64</sup> [http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/documents/international-cooperation/list\\_signed\\_acas\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/anti_fraud/documents/international-cooperation/list_signed_acas_en.pdf)

опитані ІЕД у середині 2015 року<sup>65</sup>. Хоча Державна фіскальна служба (ДФС) України стверджує, що 96% митних декларацій у 2015 році було подано в електронному вигляді<sup>66</sup>, опитані підприємці заявили, що вони час від часу подавали й електронні декларації, і їхні примірники в паперовому вигляді. Крім того, більшість інших необхідних документів подаються в паперовому вигляді, що в значній мірі підриває позитивний вплив впровадження електронних декларацій.

Митна оцінка залишається проблемним питанням. Бізнес скаржиться, що митні органи, як і раніше, не хочуть використовувати Метод 1 оцінки вартості товарів, виходячи з фактичної сплаченої ціни, і намагаються застосовувати інші методи, що призводять до штучних змін у митній вартості. За даними ДФС, метод визначення вартості за ціною договору був використаний у 82% випадків у 2015 році<sup>67</sup>, у той час як у ЄС цей метод застосовується до понад 90% імпорту. Імпортери сільськогосподарської і текстильної продукції страждають найбільше, оскільки Метод 1 був застосований тільки в 62% і 70% випадків.

Як міжнародні спостерігачі, так і український бізнес вважають неефективні й корумповані митні органи одним із найбільш суттєвих бар'єрів у торгівлі. Неефективність митниці частково пояснюється поганим обладнанням і недостатньою кількістю співробітників митної служби, що працюють на кордоні. Наприклад, у Львівській області, де спільний митний контроль здійснюється в трьох із шести автомобільних митних контрольно-пропускних пунктів на українсько-польському кордоні, кількість українських митників на 20% менша за кількість їхніх польських колег. Низька заробітна плата співробітників митниці є додатковим фактором, що перешкоджає ефективній роботі та створює стимули для корупції.

Корупційні скандали, що мали місце останнім часом, підштовхнули уряд до реформування митної служби. На серпень 2016 року заплановано запуск «єдиного вікна» на митниці, тривалість проходження контролю має скоротитися, а також повинно бути встановлено додаткове обладнання моніторингу для забезпечення прозорості й контролюваності<sup>68</sup>. Крім того, буде створено 20 мо-

---

<sup>65</sup> Опитування проводилося в рамках проекту «Діалог зі сприяння торгівлі» за фінансової підтримки ЄС (<http://tfd.ier.com.ua/wordpress/en/home/>).

<sup>66</sup> Див. “ЗВІТ про виконання Плану роботи Державної фіскальної служби України на 2015 рік” (<http://sfs.gov.ua/data/files/131201.pdf>).

<sup>67</sup> Джерело те саме.

<sup>68</sup> Див. веб-сайт Кабінету Міністрів України, «Уряд у середу ухвалить рішення щодо запровадження єдиного митного вікна та подолання так званої горіхової мафії, - Володимир Гройсман» ([www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=249056564&cat\\_id=244274130](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=249056564&cat_id=244274130)).

більших груп, до складу яких увійдуть працівники Національного антикорупційного бюро, Національної поліції та ДФС, завдання яких полягатиме в боротьбі з контрабандними схемами на кордоні.

Україна поступово просувається вперед у виконанні своїх зобов'язань зі спрощення митних і торговельних процедур у рамках ПВЗВТ. Починаючи з 2013 року, ДФС публікує обов'язкові до виконання попередні рішення щодо тарифної класифікації<sup>69</sup>, хоча й з деяким запізненням. Починаючи з 2016 року, ДФС відповідає за видачу сертифікатів EUR.1 згідно з правилами визначення походження, використовуючи процедуру, еквівалентну процедурі ЄС. Статус «уповноваженого експортера», який ще більше спрощує процедури виконання правил визначення походження, був уведений у 2015 році, а Одеський завод шампанських вин став першою компанією, яка отримала цей статус у лютому 2016 року<sup>70</sup>.

У грудні 2015 року був запущений пілотний онлайн-сервіс адміністративних послуг для експортерів та імпортерів<sup>71</sup>. Очікується, що він дозволить істотно скоротити витрати і час на оформлення документів у транскордонній торгівлі.

Проект закону про УЕО був погоджений урядом навесні 2016 року, але він усе ще не прийнятий Парламентом. УЕО були передбачені в Митному кодексі, прийнятому в 2012 році, але організаційна структура була недостатньою, щоб вони могли функціонувати.

Новий Митний кодекс був прийнятий у 2012 році з метою приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних і, зокрема, європейських норм. Хоча його текст вже змінювався декілька разів, до нього планується внести нові зміни для приведення його у відповідність до вимог України та ЄС щодо УЕО, подальшого спрощення процедур митного оформлення й посилення захисту ПІВ відповідно до стандартів ЄС<sup>72</sup>.

---

<sup>69</sup> Див. веб-сайт ДФС “Реєстр попередніх рішень щодо класифікації і кодування товарів у Номенклатурі” (<http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformlennya/subektamzed/klasifikatsiya-tovariv/62835.html>); див. також веб-сайт ДФС “перелік товарів, за якими було прийнято рішення щодо товарної класифікації” (<http://sfs.gov.ua/baneryi/mitneoformlennya/subektam-zed/klasifikatsiya-tovariv/62834.html>).

<sup>70</sup> Див. “Перший уповноважений експортер на Одеській митниці” (<http://customs.odessa.gov.ua/otrymaty-status-upovnovazhenogo-eksportera-na-odeskij-mytnytsi-ne-skladno/>).

<sup>71</sup> Див. “Зовнішня торгівля”, Єдиний державний портал адміністративних послуг (<https://poslugu.gov.ua/info/services/byservicescope/82>)

<sup>72</sup> Див. веб-сайт Кабінету Міністрів України «Звіт про виконання Угоди про асоціацію між ЄС та Україною» ([www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488)).

***Коротко про спрощення митних правил і процедур торгівлі***

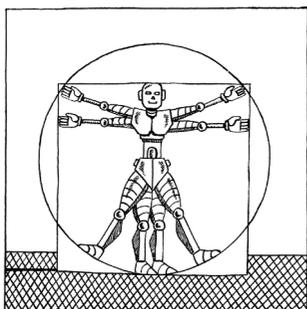
*ПВЗВТ включає у себе важливі заходи, спрямовані на забезпечення швидких та ефективних митних послуг.*

*Україна поступово виконує свої законодавчі зобов'язання відповідно до нового Митного кодексу (2012), більшість положень якого відповідають вимогам законодавства ЄС, хоча до нього ще необхідно внести деякі зміни.*

*Основним завданням для України є забезпечення ефективної імплементації чинного законодавства. За це несуть відповідальність як органи державної влади, так і бізнес. Залишаються невирішеними проблеми довгих черг і затримок у пунктах перетину кордону з державами-членами ЄС.*

## 7. ТЕХНІЧНІ СТАНДАРТИ ДЛЯ ПРОМИСЛОВИХ ТОВАРІВ

---



Митні тарифи між ЄС і Україною будуть скасовані майже повністю, тому нетарифні торговельні бар'єри, такі як технічні стандарти, стануть основною перешкодою для торгівлі. Щоб подолати ці бар'єри Україна має прийняти відповідне законодавство, стандарти і процедури ЄС. Це буде тривалий і складний процес, але він має основоположне значення для модернізації української промисловості і зробить її кон-

курентоспроможною на міжнародному рівні.

### Положення Угоди

*Основні характеристики європейської системи.* Хоча система запровадження технічних стандартів є дуже складною і з часом змінюється, її базову дворівневу структуру можна коротко охарактеризувати так:

- перший рівень: гармонізоване законодавство ЄС, яке включає в себе декілька «горизонтальних» регламентів або рішень, які визначають загальну методологію та організаційну структуру, а також близько 30-ти директив, що охоплюють широкі «секторальні» групи товарів, такі як «машини». Для груп товарів директиви визначають «істотні» вимоги щодо безпечності й охорони здоров'я, яким вони повинні відповідати, перш ніж потрапити на ринок ЄС;

- другий рівень: близько 5-ти тисяч<sup>73</sup> «гармонізованих стандартів» для конкретних товарів, які надають технічні можливості

---

<sup>73</sup> Власні обрахунки автора на основі даних, узятих з річного звіту трьох організацій зі стандартизації ЄС ([www.cencenelec.eu/Pages/default.aspx](http://www.cencenelec.eu/Pages/default.aspx) and [www.etsi.org/](http://www.etsi.org/))

для забезпечення відповідності основним вимогам щодо охорони здоров'я і безпеки, що визначені в секторальних директивах щодо товарів. Ці стандарти розробляються на замовлення Європейської Комісії однією з трьох технічних організацій (CENELEC - для електротехнічних товарів; ETSI - для телекомунікаційного обладнання; CEN - для великої кількості інших товарів)<sup>74</sup>. Якщо Комісія не має зауважень до проектів стандартів, вона публікує їх в *Офіційному віснику Європейського Союзу*, і тоді вони отримують офіційний статус «гармонізованих» стандартів, що означає їхню відповідність «істотним вимогам» певної директиви.

Огляд гармонізованих стандартів, розбитих на групи за чинними секторальними директивами, можна знайти на веб-сайті Європейської Комісії<sup>75</sup>. Наприклад, стосовно дуже важливої категорії «машини» є чинна директива, яка визначає вимоги щодо охорони здоров'я і загальної безпеки, до якої додаються декілька сотень гармонізованих стандартів для конкретних продуктів та компонентів.

Якісна відмінність між директивами і стандартами полягає в тому, що директиви є обов'язковими до виконання нормативними актами, а гармонізовані стандарти, хоча вони і мають офіційний статус, виробники можуть застосовувати на свій власний розсуд або ж застосовувати замість цих стандартів свої власні. Однак в останньому випадку виробник повинен довести «відповідність» своєї продукції вимогам директиви, що, як правило, є більш дорогою процедурою, ніж прийняття гармонізованих європейських стандартів, які автоматично надають його продукцію презумпцію відповідності певній директиві.

При розміщенні на ринку ЄС продукту, до якого застосовується гармонізоване законодавство ЄС, виробник повинен скласти й підписати «Декларацію відповідності ЄС», у якій він гарантує і заявляє, що ця продукція відповідає «істотним вимогам» директиви, що застосовується до такого продукту, і що необхідні процедури оцінки відповідності були виконані. Підписавши Декларацію відповідності ЄС, виробники беруть на себе відповідальність за відповідність продукту. Тільки в цьому випадку виробник може нанести маркувальний знак «CE» на товар. Продукти, які мають маркування «CE», вважаються такими, що відповідають чинному

<sup>74</sup> CEN: Європейський комітет зі стандартизації; CENELEC: Європейський комітет зі стандартизації в електротехніці; ETSI: Європейський інститут телекомунікаційних стандартів

<sup>75</sup> Європейська Комісія, Індекс гармонізованих стандартів ([http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/growth/single-market/european-standards/harmonised-standards/index_en.htm)).

законодавству ЄС і можуть вільно реалізовуватися на ринку ЄС.

**Горизонтальні методологічні директиви.** Важливе горизонтальне законодавство ЄС, до якого Україна повинна наблизити своє власне законодавство, включає в себе два законодавчі акти від 2008 року, відомі як законодавство Нового підходу, зокрема, Рішення про спільні рамки щодо реалізації продукції<sup>76</sup> і Регламент, який встановлює вимоги щодо акредитації та ринкового нагляду<sup>77</sup>. Перший законодавчий акт забезпечує єдину систему загальних принципів і нормативні положення щодо реалізації продукції. Він встановлює критерії галузевого законодавства ЄС шляхом надання визначення основних понять (наприклад, що таке «введення в обіг» і що таке «гармонізовані стандарти»). Він також визначає зобов'язання виробників, імпортерів і дистриб'юторів, а також декілька модулів процедур оцінки відповідності, які пояснюються нижче, і вимоги щодо акредитації. Україна має привести своє законодавство у відповідність до цих рішень протягом одного року.

Крім того, Україна повинна наблизити своє законодавство до Директиви про загальну безпечність продукції<sup>78</sup>, яка встановлює загальні вимоги до безпечності будь-якої продукції, яка вводиться в обіг, і визначає критерії визначення безпечності продукту. Україна повинна забезпечити дотримання виробниками цих правил і контроль відповідності продукції чинним вимогам ЄС. Їй необхідно буде визначити продукти, які створюють серйозні ризики для здоров'я і безпечності, і заборонити введення таких продуктів в обіг. Вона також має запровадити систему відповідальності за дефектну продукцію згідно з відповідними правилами ЄС.

**Секторальні директиви.** Згідно з Додатком III до Угоди Україна повинна наблизити своє законодавство до положень 27-ми секторальних директив, що охоплюють широкий спектр продуктів, таких як машини, ліфти і підйомні механізми, іграшки, медичні вироби і прості посудини під тиском (див. Вставку 7.1). Це завдання ускладнюється тим, що ці директиви наразі оновлюється відповідно до законодавства Нового підходу, зокрема відповідно до Рішенням ЄС від 2008 року про спільні рамки щодо реалізації продукції, яке спрямоване на підвищення ефективності ринкового нагляду і якості оцінок відповідності (див. нижче, щоб дізнатися більше про правила і процедури відповід-

---

<sup>76</sup> Директива 768/2008/ЄС

<sup>77</sup> Регламент 765/2008/ЄС

<sup>78</sup> Директива 2001/95/ЄЕС.

ності)<sup>79</sup>. Двадцять сім директив визначають «істотні» вимоги щодо охорони здоров'я і загальної безпечності для кожної групи товарів і конкретних процедур оцінки відповідності, яких слід дотримуватися (щоб дізнатися більше, див. нижче). Українське законодавство має бути наближено до положень більшості директив протягом двох-трьох років, для решти директив - протягом чотирьох-п'яти років. У Додатку III наведено перелік 27-ми секторів, але не зазначено посилення на норми відповідних директив. Це, можливо, пов'язано зі змінами, які сьогодні вносяться до цих директив.

---

<sup>79</sup> Для того, щоб привести законодавство з гармонізації продукції у відповідність до положень Рішення 768/2008/ЄС про спільні рамки щодо реалізації продукції, ЄС 26 лютого 2014 року - тобто вже після того, як були визначені умови Угоди про асоціацію - схвалив «Гармонізаційний пакет», що складається з восьми директив, та розпочав перегляд директив, наведених у Вставці 7.1, а саме:

- Директива 2014/35/ЄС щодо низьковольтного електричного обладнання
- Директива 2014/30/ЄС щодо електромагнітної сумісності
- Директива 2014/34/ЄС щодо обладнання і систем захисту, призначених для застосування у вибухонебезпечному середовищі
- Директива 2014/33/ЄС щодо ліфтів
- Директива 2014/29/ЄС щодо простих посудин високого тиску
- Директива 2014/32/ЄС щодо вимірювальних приладів
- Директива 2014/31/ЄС щодо неавтоматичних зважувальних приладів
- Директива 2014/28/ЄС щодо вибухові речовини цивільного призначення

Крім того, було прийнято законодавчі акти, узгоджені з Рішенням 768/2008/ЄС, для:

- піротехнічних виробів (Директива 2013/29/ЄС)
- безпеки іграшок (Директива 2009/48/ЄС)
- обмеження використання деяких небезпечних речовин в електрично-му та електронному обладнанні (Директива 2011/65/ЄС)
- прогулянкових суден (Директива 2013/53/ЄС)
- радіообладнання (Директива 2014/53/ЄС)
- обладнання, що працює під тиском (Директива 2014/68/ЄС)

Розглядаються пропозиції щодо гармонізації законодавства, яке застосовується до таких виробів:

- медичні вироби
- газові прилади
- канатні установки для перевезення людей
- засоби індивідуального захисту

*Вставка 7.1 Секторальне законодавство щодо певних видів продукції, до якого Україна повинна наблизити своє власне законодавство*

Канатні установки для перевезення людей	Суднове обладнання
Будівельні вироби	Неавтоматичні зважувальні прилади
Діагностичні медичні пристрої	Медичні пристрої
Електричне обладнання	Пакування та відходи
Електромагнітна сумісність	Засоби індивідуального захисту
Обладнання, призначене для застосування у вибухонебезпечній атмосфері	Обладнання, що працює під тиском
Вибухові речовини цивільного призначення	Радіостанції і телекомунікаційні термінали
Прилади, що працюють на газоподібному паливі	Прогулянкові судна
Високошвидкісні залізні дороги	Холодильники, морозильні камери
Водонагрівальні котли	Прості посудини високого тиску
Активні імплантовані медичні пристрої	Іграшки
Енергетичне маркування	Пересувне обладнання, що працює під тиском
Ліфти	Зважувальні прилади
Машини	

**Європейські стандарти.** Угода вимагає від України прийняти звід Європейських стандартів, що включає в себе, крім 5-ти тисяч гармонізованих стандартів, близько 24-х тисяч європейських стандартів (тобто стандартів, розроблених CEN, CELELEC або ETSI). Очевидно, що це буде непросто для України. Оскільки Угода не передбачає графіка транспонування, Україні доведеться розставити пріоритети в цій роботі. Україна також повинна скасовувати будь-які несумісні національні стандарти, такі як стандарти ГОСТ, розроблені до 1992 року.

Україна повинна забезпечити, щоб її відповідні органи державної влади в повній мірі брали участь у роботі європейських і міжнародних організацій зі стандартизації та оцінки відповідності, включаючи акредитацію. Україна також зобов'язана поступово виконати умови набрання членства в європейських організаціях зі стандартизації (CEN, CENELEC та ETSI).

**Процедури оцінки відповідності й нагляду.** Угода передбачає широку співпрацю між двома сторонами у сфері ринкового нагляду і процедур оцінки відповідності. Крім того, сторони повинні

сприяти розвитку співпраці між відповідними компетентними державними або приватними організаціями.

Як уже зазначалося вище, Україна повинна наблизити своє законодавство до положень Рішення 2008 року про спільні рамки щодо реалізації продукції<sup>80</sup>. Це рішення визначає доволі складний комплекс диференційованих моделей (далі за текстом - «модулі») для процедур оцінки відповідності. Секторальні директиви, що охоплюють різні групи товарів, визначають необхідний модуль оцінки відповідності. Деякі товарні групи, які можуть становити небезпеку для здоров'я населення (наприклад, посудини під тиском, ліфти і деякі верстати), потребують оцінки відповідності третьою стороною для того, щоб їх можна було вести в обіг. До числа таких третіх сторін відносяться лабораторії, інспекції тощо, які, як правило, відомі як «органи з оцінки відповідності» або, більш офіційно, «уповноважені органи». Для імплементації цього рішення Україна повинна буде гарантувати, що її уповноважені органи надають усі гарантії незалежності, об'єктивності, неупередженості, конфіденційності та професійної чесності. Виробники товарів із низьким рівнем ризику можуть самостійно підготувати «декларацію відповідності».

Україна також повинна адаптувати своє законодавство до положень Регламенту ЄС від 2008 року<sup>81</sup>, що встановлює правила стосовно вимог до акредитації органів з оцінки відповідності й ринкового нагляду за товарами з метою забезпечення відповідності товарів, що поставляються на ринок ЄС, конкретним вимогам з охорони здоров'я і загальної безпечності, які визначені в секторальному законодавстві. Цей регламент містить докладні правила організації роботи національного органу з акредитації (тобто органу, який визначає, чи відповідає орган з оцінки відповідності певним вимогам). Необхідно створити єдиний національний орган з акредитації, який працюватиме неупереджено й об'єктивно на некомерційній основі.

Україна повинна буде створити і забезпечувати діяльність наглядових органів, які контролюють і перевіряють відповідність продукції, розміщеної на її ринку, вимогам ЄС з охорони здоров'я і безпечності. Ці наглядові органи повинні перевіряти характеристики продукції шляхом документальних, фізичних і лабораторних перевірок. Наглядові органи повинні мати повноваження вилучати з ринкового обігу товари, які становлять серйозний ризик. Тим не менше, рішення про вилучення продукції з ринкового обігу повин-

---

<sup>80</sup> Рішення 768/2008/ЄС.

<sup>81</sup> Регламент 765/2008/ЄС.

но бути виваженим, доведеним до відома відповідних економічних операторів і повинно містити чітке обґрунтування. Крім того, Україні необхідно буде повідомляти Комісію про таке рішення і передавати його до Системи швидкого попередження про небезпечні нехарчові товари (RAPEX).

Угода також передбачає укладання Угоди про оцінку відповідності й прийнятності промислових товарів (АСАА). Угода про оцінку відповідності й прийнятності промислових товарів є одним із видів угод про взаємне визнання, які передбачені ЄС для країн зі східної і південної частини Європейської політики сусідства і країн західної частини Балканського півострова. Укладаючи АСАА, сторони погоджуються, що промислові товари, перелік яких наведено в додатках до АСАА і які відповідають вимогам, необхідним для їх законного розміщення на ринку однієї сторони, можуть бути розміщені на ринку іншої сторони без проведення додаткових випробувань та процедур оцінки відповідності. Тим не менше, перш ніж укласти АСАА Україна спочатку повинна повністю виконати свої зобов'язання, пов'язані з директивами ЄС, включаючи ті, що пов'язані з гармонізованими стандартами, органами з акредитації і оцінки відповідності, про які йшлося вище. Відповідні органи ЄС будуть ретельно стежити за реалізацією цих реформ. АСАА буде складатися з рамкової угоди, що передбачає визнання еквівалентності процедур оцінки відповідності, верифікації та акредитації, а також одного або декількох додатків, у яких буде наведено перелік відповідних товарів. Перша АСАА, укладена між ЄС та Україною, стосуватиметься простих посудин під тиском, низьковольтного електричного обладнання, електромагнітної сумісності, а також машин. Пізніше можуть бути додані інші категорії.

**Відносини з третіми країнами.** Українські виробники мають повне право виготовляти продукцію на експорт до третіх країн, таких як Росія, відповідно до технічних стандартів цих країн. Що стосується імпорту, то це питання є більш чутливим, що й продемонстрували складні «тристоронні» переговори між Україною, Росією і ЄС про вплив ПВЗВТ на Росію. Як тільки секторальні директиви ЄС будуть запроваджені, імпорт, у тому числі з Росії, повинен буде відповідати істотним вимогам цих директив щодо охорони здоров'я і безпечності товарів для того, щоб потрапити на український ринок. Ця продукція не повинна виготовлятися відповідно до гармонізованих стандартів ЄС, оскільки їх застосування носить добровільний характер. Однак тільки ті товари з третіх країн, які відповідають гармонізованим стандартам ЄС, матимуть «презумпцію відповідності» для розміщення на українському ринку і ринку ЄС.

## Перспективи імплементації

Останнім часом Україна досягла суттєвого прогресу в частині гармонізації її законодавства з відповідним законодавством ЄС, транспонування стандартів ЄС, скасування застарілих радянських норм, а також створення відповідних структур. У серпні 2015 року Кабінет Міністрів України схвалив Стратегію розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року (далі - «Стратегія ТБТ»)<sup>82</sup>, мета якої полягає в усуненні технічних бар'єрів у торгівлі між ЄС та Україною, тим самим сприяючи модернізації української економіки. Стратегія передбачає адаптацію законодавства України у сфері технічного регулювання до законодавства ЄС (перелік відповідних нормативних вимог ЄС наведено в Плані дій, що додається до Стратегії ТБТ), зміцнення інституціонального потенціалу і посилення існуючої матеріально-технічної бази з метою підготовки до підписання АСАА. Одним з очікуваних результатів реалізації Стратегії є експортування українських товарів на ринок ЄС без проходження додаткового випробовування і процедур оцінки відповідності.

*Горизонтальне законодавство.* Станом на сьогодні, як уже зазначалося вище, законодавство України великою мірою є узгодженим із відповідним горизонтальним законодавством ЄС, але ця робота все ще чекає на офіційну оцінку з боку Європейської Комісії. Є шість ключових законів:

- Закон № 2735-VI «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»<sup>83</sup> (від 2010 року, у редакції від 2015 року);
- Закон № 2736-VI «Про загальну безпечність нехарчової продукції»<sup>84</sup> (від 2010 року, у редакції від 2015 року);
- Закон № 3390-VI «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»<sup>85</sup> (від 2011 року);
- Закон № 1315-VII «Про стандартизацію»<sup>86</sup> (від 2014 року, у редакції від 2015 року);
- Закон № 1314-VII «Про метрологію та метрологічну діяльність»<sup>87</sup> (від 2014 року, у редакції від 2015 року);

<sup>82</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80>.

<sup>83</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>.

<sup>84</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2736-17>.

<sup>85</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3390-17>.

<sup>86</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>.

<sup>87</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1314-18>.

• Закон № 124-VIII «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»<sup>88</sup> (від 2015 року).

Стратегія передбачає розробку підзаконних актів для законів про метрологію та метрологічну діяльність і технічні регламенти та оцінку відповідності з метою забезпечення належної імплементації горизонтального законодавства. Крім того, закони про технічні регламенти та оцінку відповідності й ринковий нагляд потребують додаткових змін із метою, зокрема, усунути дублювання функцій різноманітних органів державної влади, спростити процедури і посилити відповідальність залучених осіб.

*Горизонтальне законодавство.* Україна пришвидшила реформи у сфері технічних регламентів після вступу країни до СОТ у 2008 році. Було прийнято понад 40 технічних регламентів, в основі яких лежать директиви ЄС. Станом на кінець 2014 року було прийнято технічні регламенти для 24-х із 27-ми секторів, передбачених положеннями щодо ПВЗВТ, 17 із них було запроваджено<sup>89</sup>.

Однак ці технічні регламенти не є ідентичними з директивами ЄС, а це є передумовою для укладання АСАА. Відповідно, уряд України зараз працює над завершенням узгодження секторального законодавства за сприяння проектів технічної підтримки ЄС. Станом на кінець 2015 року вісім технічних регламентів були максимально наближені до положень відповідних директив ЄС<sup>90</sup>, включаючи більшість секторів, процес гармонізації у яких має бути завершений для першого етапу АСАА, наприклад, ті, що пов'язані з електромагнітною сумісністю, електричним обладнанням, машинами. Паралельно з узгодженням секторального законодавства з директивами ЄС уряд повинен скасувати інші законодавчі норми, такі як санітарні норми і норми щодо безпеки праці, які містять у собі додаткові обов'язкові вимоги стосовно властивостей продукції, методів і процесів виробництва, і, таким чином, дублюють технічні регламенти. У січні 2016 року уряд зробив важливий крок у цій сфері, скасувавши велику кількість санітарних, епідеміологічних та гігієнічних норм, прийнятих до 1991 року. Це рішення вступає в силу 1 січня 2017 року<sup>91</sup>.

План України щодо гармонізації технічних регламентів із

<sup>88</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/124-19>.

<sup>89</sup> «Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (вересень 2014 року - січень 2015 року)» ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488)).

<sup>90</sup> «Звіт про виконання Порядку денного асоціації і Угоди про асоціацію між ЄС та Україною» (2015) ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488)).

<sup>91</sup> Див. [www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248850007](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=248850007).

нормами ЄС включає в себе не тільки 27 секторів, передбачених положеннями щодо ПВЗВТ. Технічні регламенти в інших секторах також повинні бути приведені у відповідність до законодавства ЄС, наприклад, REACH (реєстрація, оцінка та авторизація хімічних речовин).

**Прийняття стандартів.** Станом на 1 січня 2016 року в Україні існувало 17889 національних стандартів, із них 10964 узгоджені з міжнародними стандартами та стандартами ЄС<sup>92</sup>. Порівняно з минулим роком відбулося дві важливі зміни. По-перше, загальна кількість стандартів скоротилась на 40%, тобто на 29600 порівняно з 2014 роком. По-друге, кількість національних стандартів, гармонізованих із міжнародними стандартами, зросла на 24% порівняно з 2013 роком, а їхня частка від загальної кількості стандартів подвоїлась з 30% до 60%.

Змін було досягнуто завдяки, головним чином, скасуванню застарілих стандартів ГОСТ, які були прийняті ще до 1992 року, відповідно до вимог положень щодо ПВЗВТ (див. вище). У 2015 році Міністерство економічного розвитку й торгівлі скасувало понад 14 тисяч стандартів ГОСТ - суттєве прискорення порівняно з 2014 роком, протягом якого було скасовано 122 стандарти, і періодом з 2006 по 2013 рр., протягом якого було скасовано 3800 стандартів.

Паралельно Україна посилила роботу з узгодження з міжнародними і європейськими стандартами - 4,7<sup>92</sup> тисяч стандартів (це майже половина від загальної кількості всіх міжнародних стандартів, прийнятих за роки незалежності), було прийнято в 2014-2015 роках.

Важливо зазначити значне покращення доступу до національних стандартів. Більшість стандартів можна придбати і завантажити онлайн за посиланням <http://shop.ukrndnc.org.ua/ua/about>, яке утримується національним органом з питань стандартизації.

**Стандартизація: організаційна система.** Відповідно до нового закону про стандартизацію, прийнятого в 2015 році, виконання функцій, пов'язаних зі стандартизацією, було передано від органу державної влади до незалежного неурядового національного органу з питань стандартизації, а саме державному підприємству «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (УкрНДНЦ). Підприємство несе відповідальність за організацію і координацію діяльності зі

<sup>92</sup> «Звіт про виконання Порядку денного асоціації і Угоди про асоціацію між ЄС та Україною» (2015) ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488))

стандартизації, включаючи створення технічних комітетів із питань стандартизації, прийняття і скасування стандартів, а також представляє Україну в міжнародних організаціях зі стандартизації.

Понад 170 технічних комітетів із питань стандартизації, до складу яких входять представники всіх зацікавлених осіб, було зареєстровано при УкрНДНЦ. Для того, щоб забезпечити належний баланс інтересів між усіма зацікавленими особами, було створено Керівну Раду, як консультативний і контролюючий орган національного органу зі стандартизації, а також Апеляційну комісію.

УкрНДНЦ уже отримав підтвердження свого членства в Міжнародній організації зі стандартизації (ISO) і в Міжнародній електротехнічній комісії, яка є міжнародним аналогом CENELEC.

Попередник УкрНДНЦ, Державна служба технічного регулювання України, була афілійованим членом CEN<sup>93</sup> і CENELEC<sup>94</sup>.

**Метрологія.** Закон про метрологію, прийнятий у 2014 році, повністю змінив принципи й інституційну структуру метрологічної діяльності в країні, а також привів її у відповідність до європейських і міжнародних норм. Нова національна метрологічна система була розроблена на основі норм і практики Міжнародної організації законодавчої метрології (OIML)<sup>95</sup>, зокрема міжнародного документу OIML «Елементи до закону про метрологію»<sup>96</sup>, ЄС, COT та інших міжнародних організацій.

**Акредитація.** Національне агентство з акредитації України (НААУ), незалежний орган у сфері акредитації, було створено в 2002 році Міністерством економічного розвитку й торгівлі. Разом з НААУ було створено Раду з акредитації, Технічний комітет з акредитації та Комісію з апеляцій. Для того, щоб забезпечити баланс інтересів, до складу Ради з акредитації входять представники трьох груп зацікавлених осіб, а саме центральних органів державної влади, акредитованих органів з оцінки відповідності, а також інших зацікавлених осіб (тобто представників бізнесу, експертної спільноти, наукових кіл, організацій громадянського суспільства). Неупередженість НААУ гарантується законом.

НААУ є асоційованим членом Європейської організації з акредитації (EA) і підписала ряд двосторонніх угод з EA, яка визнає

<sup>93</sup> Див. <https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=CENWEB:9:::NO:::>

<sup>94</sup> Див. [www.cenelec.eu/dyn/www/f?p=web:9](http://www.cenelec.eu/dyn/www/f?p=web:9).

<sup>95</sup> Україна є членом Міжнародної організації законодавчої метрології, [www.oiml.org/en/structure/members/contactmember\\_view?IDCountry=222&Count ryName=UKRAINE&iso=UA&M=2](http://www.oiml.org/en/structure/members/contactmember_view?IDCountry=222&Count ryName=UKRAINE&iso=UA&M=2).

<sup>96</sup> Див. [www.fundmetrology.ru/depository/04\\_IntDoc\\_all/D\\_E\\_1.pdf](http://www.fundmetrology.ru/depository/04_IntDoc_all/D_E_1.pdf).

і приймає еквівалентність діючих систем з акредитації<sup>97</sup>, а також достовірність результатів оцінки відповідності, що надаються органами з оцінки відповідності<sup>98</sup>.

Крім того, НААУ є діючим членом Міжнародної кооперації з акредитації лабораторій (ILAC). У 2014 році вона підписала низку угод про взаємне визнання з ІЛАС щодо оцінки та акредитації органів з оцінки відповідності згідно з двома міжнародними стандартами: ISO/IEC 17025 та ISO/IEC 17020. Органи з акредитації, які підписали угоду про взаємне визнання з ІЛАС, пройшли експертну оцінку відповідно до вимог стандарту ISO / IEC 17011 з метою підтвердження їхньої компетентності<sup>99</sup>.

**Оцінки відповідності й ринковий нагляд.** Новий закон про технічне регулювання та оцінку відповідності, прийнятий у 2015 році, запровадив єдині принципи оцінки відповідності згідно з нормами і практикою ЄС та СОТ, а також передбачає, що обов'язкову сертифікацію продукції - архаїчний елемент радянської системи - до 2018 року буде скасовано<sup>100</sup>. Реєстр органів з оцінки відповідності для конкретних технічних регламентів є доступним у мережі Інтернет на веб-сайті Міністерства економічного розвитку й торгівлі<sup>101</sup>.

Ринковий нагляд та контроль за нехарчовою продукцією регулюється законом, прийнятим у 2010 році й розробленим відповідно до норм і практики ЄС. Однак з метою підвищення ефективності системи до закону про ринковий нагляд необхідно внести додаткові зміни.

На сьогодні Державна служба з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) є основним уповноваженим органом у сфері нагляду за ринком непродовольчих товарів. Офіційно створена в 2015 році, ця Служба розпочала свою роботу в 2016 році. Їй знадобиться деякий час, щоб розвинути свій інституційний і технічний потенціал, тим самим забезпечивши ефективний ринковий нагляд.

Україна досягла значного прогресу в наближенні свого законодавства до законодавства ЄС у сфері технічних регламентів.

<sup>97</sup> Див. [www.european-accreditation.org/the-mla](http://www.european-accreditation.org/the-mla).

<sup>98</sup> «Звіт про виконання Порядку денного асоціації і Угоди про асоціацію між ЄС та Україною» (2015) ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248115804&cat\\_id=247749488](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248115804&cat_id=247749488))

<sup>99</sup> Див. <http://ilac.org/ilac-mra-and-signatories/>.

<sup>100</sup> Порівняно з 2009 роком перелік товарів, що підлягають обов'язковій сертифікації, скоротився на 70%.

<sup>101</sup> Див. <http://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=Otsinka-pidtvverdzhenniaVidpovidnosti>.

Попереду багато роботи, спрямованої на забезпечення належного запровадження цих змін, включаючи нарощування потенціалу установ, що беруть участь в процесі стандартизації, оцінки відповідності та ринкового нагляду, а також створення відповідної інфраструктури. Технічна допомога від ЄС має відіграти ключову роль у цьому процесі.

### ***Коротко про технічні стандарти для промислових товарів***

*Прийняття європейських технічних стандартів для промислових товарів має життєво важливе значення для модернізації і підвищення конкурентоспроможності економіки України.*

*Україна прийняла Стратегію розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року з метою усунення технічних бар'єрів у торгівлі з ЄС.*

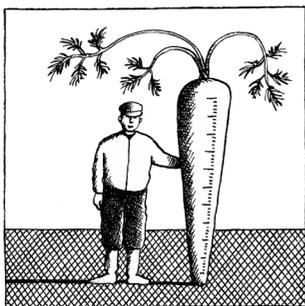
*Україна досягає значних успіхів у, по-перше, наближенні свого законодавства до відповідних директив ЄС і, по-друге, прийнятті великої кількості європейських стандартів.*

*Національна система акредитації України отримала визнання Європейської організації з акредитації і Міжнародної кооперації з акредитації лабораторій.*

*Запровадження належної системи ринкового нагляду відбувається більш складно.*

## 8. БЕЗПЕЧНІСТЬ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ

---



Глава, що має офіційну назву «Санітарні та фітосанітарні заходи» (СФЗ), стосується стандартів безпеки харчових продуктів, необхідних для спрощення процедур торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією і рослинами, на які розповсюджується дія регламентів щодо СФЗ, і забезпечує охорону життя і здоров'я людей, тварин та рослин (Стаття 59). Для досягнення цієї мети необхідно наблизити українське законодавство у сфері СФЗ до відповідного законодавства ЄС, а також запровадити ефективний механізм визнання їхньої еквівалентності. Угодою також передбачено досягнення «взаєморозуміння» стосовно стандартів щодо утримання тварин і поводження з ними.

### Положення Угоди

**Наближення.** Угода сама по собі не визначає перелік законів, які необхідно гармонізувати, але натомість вимагає від України протягом трьох місяців із дня набрання нею чинності представити Комплексну стратегію імплементації стандартів СФЗ ЄС. У лютому 2016 року Україна та Європейська Комісія досягли згоди щодо змісту Комплексної стратегії, яка являє собою перелік близько 255 регламентів і директив ЄС. Стратегія визначає графік запровадження кожного регламенту й директиви (зокрема, див. Графік 8.1 нижче).

**Еквівалентність.** Встановлюються правила для визнання еквівалентності заходів, що застосовуються Україною, до заходів ЄС або для груп заходів для секторів або підсекторів, а також для товарів або груп товарів (Ст. 66). Процес має ініціюватися стороною, що експортує, на основі «об'єктивної демонстрації еквівалентності» та «об'єктивної оцінки цієї демонстрації» стороною, що імпортує.

Це має бути інтерактивний процес. Після цього сторона, яка імпортує, повинна визначити наявність чи присутність еквівалентності або відкликати, або призупинити рішення про еквівалентність, керуючись визнаними міжнародними стандартами або власними доказами, що ґрунтуються на наукових даних. Сторона, що імпортує, може проводити верифікацію згідно з докладно визначеними правилами. У разі визнання еквівалентності кількість фізичних перевірок на кордоні буде скорочена, а також будуть запроваджені спрощені процедури.

ЄС проводить аудити з метою перевірки дотримання умов СФЗ. Наприклад, результати аудиту насіння зернових культур у 2015 році були позитивними: «Загалом, органи державної влади, відповідальні за запровадження сертифікації насіння в Україні, є компетентними і діють належним чином. Після того, як вищезазначені незначні недоліки буде усунено, насіння українського виробництва може вважатися еквівалентним до насіння, яке виготовляється в ЄС».<sup>102</sup>

**Торговельні умови.** Після повноцінного виконання процесу наближення умови імпорту певних товарів або секторів, що розглядаються в Угоді, будуть застосовуватися по всій території України як країни-експортера (Ст. 69). Однак для цього необхідно, щоб підприємства, які хочуть експортувати свою продукцію до ЄС, отримали сертифікат від «компетентного органу» України, який підтверджуватиме дотримання підприємством відповідних санітарних вимог ЄС і матиме нормативні підстави призупинити реєстрацію підприємства у випадку недотримання останнім цих вимог (Ст. 4 Додатку VIII).

**Шкідники, хвороби рослин і тварин.** Угода містить докладні положення щодо вирішення проблем, пов'язаних зі шкідниками і хворобами тварин і рослин. Список цих хвороб і шкідників наведено в окремому переліку (Додаток VI). Запроваджено процедури визнання статусу відповідних регіонів як зон, вільних від шкідників, для цілей торгівлі, а також повідомлення про ризики для здоров'я людей, тварин або рослин через хвороби.

**Спеціальні захисні заходи.** Якщо країна-імпортер вимушена вжити заходів для контролю суттєвого ризику або шкоди для здоров'я, вона може вжити тимчасових обмежувальних заходів до імпорту, але ці заходи повинні бути доречними і пропорційними з метою мінімізувати порушення торгівлі.

---

<sup>102</sup> Україна, аудит № 2015-7641, "Насіння і його еквівалентність з вимогами ЄС" ([http://ec.europa.eu/food/fvo/audit\\_reports/details.cfm?rep\\_id=3499](http://ec.europa.eu/food/fvo/audit_reports/details.cfm?rep_id=3499)).

*Підкомітет Ради асоціації з управління санітарними та фітосанітарними заходами.* Підкомітет з управління СФЗ контролює імплементацію Глави щодо СФЗ, а також може приймати рішення про внесення змін до додатків. Такі рішення приймаються на підставі взаємної згоди сторін.

*Попередні домовленості щодо імпорту.* ЄС має комплексну систему регулювання імпорту сільськогосподарської продукції з третіх країн, що має на меті забезпечення відповідності його вимогам щодо СФЗ, зокрема Регламенту 854/2004/ЄС щодо правил організації контролю за продукцією тваринного походження.

Цей Регламент, перш за все, встановлює правила затвердження в ЄС «підприємств» (тобто м'ясокомбінатів і заводів із виробництва продуктів харчування) і вимагає, щоб офіційно призначені «компетентні органи» здійснювали або організовували контроль із метою перевірки дотримання вимог СФЗ. Однак цей регламент передбачає подальше створення порівнянних правил для затвердження підприємств у третіх країнах для експорту їхньої продукції на ринок ЄС. Ці домовленості наразі використовуються Україною і діятимуть, допоки положення Угоди не будуть імплементовані. Найбільш активними категоріями підприємств, що визнаються, і кількість визнаних підприємств є такими:

- м'ясо птиці, кролів – 4;
- рибна продукція – 16;
- молочні продукти – 34;
- заводи з переробки відходів тваринного походження – 34;
- переробні підприємства – 22;
- заводи з виробництва кормів для тварин – 23;
- добрива й допоміжні речовини для ґрунтів – 7.

Ці переліки демонструють, що значна кількість українських агропродовольчих підприємств, які виробляють товари тваринного походження, уже визнані для експорту в ЄС як такі, що відповідають вимогам СФЗ ЄС.

Цей механізм може й надалі ефективно використовуватись і розвиватись паралельно з набуттям чинності Угодою, оскільки його вимоги є такими ж самими, що й вимоги ст. 69.2-5, описані вище. Зазначені підприємства повинні відповідати таким самим регламентам у сфері СФЗ, що й ті, які викладено в стратегії СФЗ. Інші можуть відставати, але це стримує більш прогресивні підприємства, орієнтовані на експорт

Повне дотримання СФЗ на всій території України є амбітною довгостроковою метою, і знадобиться декілька років, щоб систему

можна було ефективно застосовувати в усьому агропродовольчому секторі. Водночас, існують процедури для тих підприємств, які бажають і здатні проходити сертифікацію для експорту своєї продукції до ЄС. Це є важливим елементом ефективної гнучкості в Угоді і може допомогти уникнути зайвих витрат на приведення системи у відповідність до вимог ЄС.

Крім того, законодавство ЄС містить положення, згідно з якими дрібні виробники звільняються від дотримання різноманітних вимог СФЗ (Регламент 853/2004/ЄС про гігієнічні правила). Наприклад, гігієнічні правила не застосовуються до продукції, призначеної для приватного побутового споживання або невеликих обсягів продукції, що постачаються місцевим операторам роздрібною торгівлі та на ринки. Україна також може запровадити аналогічні пільги для місцевих ринків.

## Перспективи імплементації

**Попереднє законодавство.** Створення національної системи СФЗ в Україні розпочалося в 1991 році з прийняттям першого законодавства. З того часу Україна розробила відповідне законодавство та інфраструктуру, спрямовані на охорону здоров'я людини та безпечність продукції тваринного й рослинного походження.

**Вступ до СОТ.** Реформування системи СФЗ було невід'ємною частиною вступу України до СОТ. Як результат, усі регламенти СФЗ в Україні вже узгоджені з положеннями Угоди СОТ про застосування санітарних і фітосанітарних заходів (Угода СФЗ). Гармонізацію було проведено без перехідних періодів.

Україна також є членом Кодекса Аліментаріус, Міжнародного епізоотичного бюро (МЕБ) і стороною Міжнародної конвенції про захист рослин (МКЗР).

**Види контролю.** Згідно з Митним кодексом України чинна система СФЗ передбачає три види прикордонного контролю: санітарно-епідеміологічний, ветеринарно-санітарний і фітосанітарний.

Санітарно-епідеміологічний контроль спрямований на те, щоб захисти територію України від поширення інфекційних захворювань та перевірити відповідність товарів санітарним нормам. Цей тип контролю є обов'язковим, як правило, для імпортованих харчових продуктів, деяких споживчих товарів і соняшникової олії, що експортується. Однак транзит сільськогосподарської продукції не підлягає санітарно-епідеміологічному контролю.

Ветеринарно-санітарний контроль спрямований на запобігання поширенню хвороб тварин. Він застосовується для експорту, імпорту та транзиту тварин, продуктів тваринного походження (у

тому числі м'ясних продуктів, яєць, молока, риби і меду), репродуктивного матеріалу, біологічних продуктів, патологічного матеріалу, ветеринарних препаратів, засобів догляду за тваринами, кормових домішок, домішок і кормів.

Метою фітосанітарного контролю є запобігання поширенню шкідливих організмів і здійснення нагляду за карантинними режимами. Цей тип контролю застосовується до експорту, імпорту та транзиту рослин і продуктів рослинного походження (у тому числі харчових продуктів), упаковки, транспортних засобів, ґрунту та інших продуктів, через які поширюються регульовані шкідливі організми.

**Інституційна інфраструктура.** Розробка і реалізація політики в галузі СФЗ визначається і координується Кабінетом Міністрів України через Міністерство аграрної політики і продовольства України, Міністерство економічного розвитку й торгівлі, а також Міністерство охорони здоров'я України. До 2016 року основними органами, залученими до цього процесу, були Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України, Державна інспекція з питань захисту прав споживачів України і Державна санітарно-епідеміологічна служба України.

Державна ветеринарна та фітосанітарна служба України<sup>103</sup> здійснювала ветеринарно-санітарний контроль, нагляд за здоров'ям тварин, безпечністю та якістю всіх продовольчих товарів і кормів, а також захищала Україну від збудників небезпечних хвороб. Державна санітарно-епідеміологічна служба України<sup>104</sup> виконувала, серед інших функцій, санітарні заходи, спрямовані на захист країни від завезення й поширення небезпечних інфекційних хвороб (включаючи карантин), здійснювала санітарно-епідеміологічний нагляд і контроль у пунктах перетину державного кордону, а також здійснювала нагляд за дотриманням санітарних норм. Державна інспекція з питань захисту прав споживачів<sup>105</sup> була уповноваженим органом у сфері захисту прав споживачів. Вона здійснювала державний контроль за дотриманням законодавства у сфері захисту прав споживачів і ринковий нагляд на предмет відповідності вимогам технічних регламентів.

У рамках адміністративної реформи основні органи, що здійснювали діяльність у сфері СФЗ, були змінені. Єдина Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба)<sup>106</sup> була створена в результаті реорганізації Державної ветеринарної і фітосанітарної служби та її злиття з Державною інспекцією з питань захисту прав споживачів і Державною

<sup>103</sup> Див. [www.vet.gov.ua/](http://www.vet.gov.ua/).

<sup>104</sup> Див. [www.dsesu.gov.ua/ua/](http://www.dsesu.gov.ua/ua/).

<sup>105</sup> Див. [www.dsiu.gov.ua/](http://www.dsiu.gov.ua/).

<sup>106</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 442 від 10 вересня 2014 року.

санітарно-епідеміологічною службою. Нова державна служба розпочала свою роботу навесні 2016 року.

**Законодавство.** Для виконання своїх зобов'язань щодо СФЗ у рамках Угоди про асоціацію в лютому 2016 року Україна прийняла Комплексну стратегію щодо санітарних і фітосанітарних заходів. Вона передбачає прийняття 255 директив і регламентів ЄС. Переважна більшість законів повинна бути прийнята в 2015-2019 рр., при цьому імплементація більшої їх частини повинна відбутися в 2016-2020 рр. (див. Графік 8.1) з метою усунення розбіжностей між українським і європейським законодавством у сфері СФЗ та відповідною інфраструктурою.

Рисунок 8.1 Графік наближення до законодавства ЄС у сфері СФЗ



Ці законодавчі зміни охоплюють:

- *принципи і вимоги до безпечності харчових продуктів і кормів* – офіційний контроль, система швидкого попередження, відстеження і ветеринарні перевірки;
- *маркування та інформація на харчових продуктах* - заяви про поживну цінність і користь для здоров'я харчових продуктів, вітамінів і мінералів;
- *правила гігієни* - апроксимація (?) правил гігієни, які застосовуються до харчових продуктів тваринного походження, температур перевезення і зберігання тощо;
- *харчові домішки* - регламенти щодо домішок, ферментів та ароматизаторів;
- *пакувальні матеріали* - найкращі практики ЄС у сфері виробництва матеріалів і товарів, призначених для контакту з харчовими продуктами;
- *здоров'я тварин* - охорона здоров'я великої рогатої худоби і свиней, птиці, живої риби, ракоподібних, молюсків, бджіл та інших ссавців тощо;
- *хвороби тварин* - законодавство про везикулярну хворобу свиней, африканську кіньську хворобу, катаральну лихо-

- манку овець, інфекційну анемію лосося (ISA) тощо;
- *ідентифікація і реєстрація тварин* - коней, великої рогатої худоби, овець і кіз, а також свиней;
  - *стандарти утримання і поводження з тваринами* - необхідно запровадити стандарти ЄС щодо оглушення і забою тварин, а також сільськогосподарських тварин;
  - *здоров'я рослин* - перевірка здоров'я рослин, стандартизація паспортів рослин, контроль за певними хворобами рослин, фітосанітарні сертифікати тощо;
  - *охорона сортів рослин* - Україна повинна запровадити європейський підхід до захисту прав рослин;
  - *реєстрація засобів захисту рослин* - вимоги щодо маркування, максимально дозволеного залишкового вмісту пестицидів тощо;
  - *добрива* - необхідно запровадити цілу низку регламентів і директив;
  - *насіння* - регламенти щодо маркетингу різних сортів насіння, мінімальні вимоги до насіння і відповідний польовий контроль;
  - *регіоналізація/зонування і компартменталізація* - вимоги до регіонів, буферних і карантинних зон;
  - *генетично модифіковані організми (ГМО)* - відстеження продукції, яка містить ГМО, вимоги щодо маркування і положення про перевірки.

#### *Вставка 8.1 Проекти технічної допомоги*

ЄС реалізує значні проекти технічної допомоги для підтримки роботи Державної ветеринарної і фітосанітарної служби України з метою приведення її у відповідність до європейських стандартів. Один важливий проект, вартістю 3,9 млн євро, спрямований на поліпшення системи контролю безпечності харчових продуктів «від ферми до виделки». Ще один проект вартістю 2,6 млн євро передбачає поставку лабораторного обладнання і програмного забезпечення з метою розширення діапазону випробувань, які проводяться державними харчовими лабораторіями, а також підвищення ефективності збирання й обробки бази даних.

*Імовірні впливи реформ у сфері СФЗ.* Належне виконання Україною зобов'язань у сфері ПВЗВТ значно сприятиме розвитку її сільського господарства і харчової промисловості, поліпшенню захисту прав споживачів і охороні здоров'я людей, тварин і рослин. З огляду на величезний потенціал сільського господарства України щодо експорту продукції на європейські і світові ринки, завдання з приведення українських стандартів СФЗ у повну відповідність до передової європейської і міжнародної практики набуває першочергового значення. Найбільш перспективними ринками для розширення експорту цілком можуть бути ринки країн Азії, а не Європи, але наближення до стандартів ЄС стає важливою перевагою і підтвердженням достатньої технічної кваліфікації для доступу до різних світових ринків.

Безперервне вдосконалення безпечності харчових продуктів дозволить українським компаніям отримати більший доступ до ринку ЄС. Наприклад, у 2014 році ціла низка виробників м'яса і яєць були визнані для експорту продукції до ЄС, а в 2015 році так само були визнані деякі виробники молочної продукції і добрив.

Після наближення українського законодавства до стандартів ЄС, продукти рослинного і тваринного походження стикатимуться з меншими нетарифними бар'єрами для виходу на ринок ЄС. Крім того, отримання доступу до ринку ЄС матиме позитивний зовнішній ефект у вигляді спрощення доступу до ринків третіх країн. Витрати зменшаться за рахунок більш простих торговельних процедур, включно зі зменшенням кількості дозволів на імпорт та інспекцій. Після запровадження органами державної влади управління ризиками менш підозрілі продукти будуть піддаватися менш обтяжливим фізичним перевіркам.

Споживачі виграють від покращення якості продукції та більш ефективного захисту прав споживачів. Тим не менше, українські виробники зіткнуться з вищими витратами на дотримання високих стандартів якості. Виробники високоякісних товарів виграють від більшого законодавчого тиску на виробників неякісних продуктів.

Деякі дрібні виробники постраждають від високих цін, але відповідно до регламентів ЄС влада має достатньо свободи у визначенні того, як місцеві ринки і традиційні регіональні товари можуть бути звільнені від повного дотримання стандартів СФЗ. Крім того, протягом декількох найближчих років до того, як новий режим СФЗ буде повністю запроваджено в Україні, окремі орієнтовані на експорт підприємства матимуть можливість бути визнаними такими, що відповідають вимогам ЄС у сфері СФЗ. Стратегія розвитку сільського господарства України на період до 2020 року

надає пріоритет збільшенню кількості підприємств, що визнаються в індивідуальному порядку в такий спосіб.

Державна політика у сфері СФЗ, як очікується, буде більш прозорою. Крім того, Україна матиме можливість застосовувати передовий європейський досвід у сфері застосування систем швидкого попередження про надзвичайні ситуації, пов'язані із СФЗ. Система органів державної влади буде краще структурована і скоординована.

### ***Коротко щодо безпеки харчових продуктів***

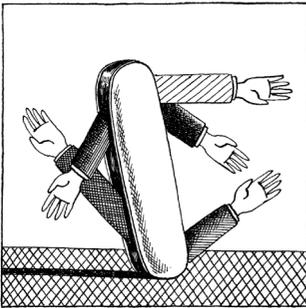
*Україна приймає комплексну стратегію із застосування норм ЄС у сфері СФЗ у своїх агропродовольчих секторах, яка, як передбачається, буде реалізована протягом 6-ти років.*

*Згодом це забезпечить високі стандарти охорони здоров'я і безпеки для українських споживачів, а також надасть можливість українським підприємствам експортувати їхню продукцію до ЄС та на інші міжнародні ринки.*

*Станом на сьогодні окремі підприємства, як і раніше, можуть бути сертифіковані відповідними українськими органами для експорту продукції в ЄС до того, як стандарти СФЗ будуть запроваджені на всій території України.*

## 9. ПОСЛУГИ

---



Створення динамічного та конкурентоспроможного сектору послуг має величезне значення для економіки України. Для досягнення цієї мети ПВЗВТ передбачає комплексну та дуже докладну лібералізацію заснування підприємницької діяльності й торгівлі послугами, але за умови певних застережень, яких більше з боку ЄС, ніж з боку України. Для декількох секторів послуг угода передбачає інтеграцію України у вну-

трішній ринок ЄС. Однак ця масштабна інтеграція залежить від наближення законодавства України до відповідного законодавства ЄС.

### Положення Угоди

Положення угоди впорядковані за трьома напрямками: i) заснування підприємницької діяльності, ii) транскордонне надання послуг, iii) тимчасове перебування фізичних осіб за кордоном у рамках ділових поїздок.

**Заснування підприємницької діяльності.** Цей напрямок стосується права підприємств («юридичних осіб») або громадян («фізичних осіб») вести бізнес у країні іншої сторони. Підприємства можуть створювати або придбавати філії або представництва. Фізичні особи можуть здійснювати свою діяльність як самозайняті особи або створювати підприємства, які вони контролюють.

Угода передбачає національний режим і режим найбільшого сприяння заснуванню підприємницької діяльності. Це означає, що ЄС і Україна повинні надати «створеним» підприємствам режим, що є не менш сприятливим за той, який застосовується до їхніх власних підприємств або підприємств будь-якої третьої сторони залежно від того, який із них є більш сприятливим.

Проте для декількох секторів послуг і ЄС, і Україна мають

застереження, які обмежують цей національний режим або режим найбільшого сприяння. Ці застереження викладені в додатках до угоди (Додаток XVI-A і D) і, по суті, дублюють застереження сторін у рамках Генеральної угоди СОТ про торгівлю послугами (ГАТС), яка вступила в силу в 1995 році.<sup>107</sup> Україна має менше застережень ніж ЄС і його держави-члени (таблиця 9.1). Ліберальний підхід України відображає, головним чином, той факт, що вона має лише декілька застережень на рівні СОТ (тобто згідно з її Графіком специфічних зобов'язань у секторі послуг).<sup>108</sup> Важливо зазначити, що ці застереження в рамках ПВЗВТ перераховані в *негативному списку*. Це означає, що ЄС і Україна за замовчуванням відкриватимуть усі сектори послуг, за винятком тих, до яких застосовуються застереження (щоб дізнатися більше див. додатки). Такий підхід гарантує автоматичне охоплення нових послуг, не зазначених у переліку винятків.

Україна має, наприклад, декілька важливих застережень щодо права власності на землю (згідно з якими іноземні громадяни та особи без громадянства не мають права на придбання земельних ділянок сільськогосподарського призначення). У декількох інших секторах Україна вимагає, щоб постачальник послуг мав українське громадянство (наприклад, нотаріальні послуги, права власності на лісові угіддя або управління діяльністю навчальних закладів) або отримав ліцензію (наприклад, декілька видів поштової діяльності), або відповідав професійним кваліфікаційним вимогам відповідно до українського законодавства (наприклад, медичні та стоматологічні послуги; послуги, пов'язані з охороною здоров'я і соціальні послуги). Україна також не має національного режиму або зобов'язань ННС для послуг повітряних перевезень і національних каботажних перевезень.

Перелік застережень ЄС ускладнюється відмінністю між горизонтальними й секторальними застереженнями та включає в себе як застереження ЄС у цілому, так і застереження окремих держав-членів ЄС. Що стосується горизонтальних застережень (тобто застережень, які застосовуються до всіх секторів або підсекторів), важливі застереження ЄС у цілому стосуються, наприклад, видів економічної діяльності, які вважаються комунальними послугами або можуть піддаватися державній монополії. Декілька окремих

<sup>107</sup> Щоб ознайомитися із застереженнями сторін в рамках ГАТС, див. <http://i-tip.wto.org/services/Search.aspx>.

<sup>108</sup> [https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE\\_Search/FE\\_S\\_S006.aspx?Query=\(\(%20@Symbol=%20wt/acc/ukr/\\*%20or%20wt/1/718/\\*%20\)%20or%20\(%20@Symbol=%20wt/min\\*%20and%20@Title=%20\(accession%20and%20working%20and%20party%20and%20ukraine\)\)\)&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#](https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx?Query=((%20@Symbol=%20wt/acc/ukr/*%20or%20wt/1/718/*%20)%20or%20(%20@Symbol=%20wt/min*%20and%20@Title=%20(accession%20and%20working%20and%20party%20and%20ukraine)))&Language=ENGLISH&Context=FomerScriptedSearch&languageUIChanged=true#)

держав-членів ЄС мають свої власні застереження, наприклад, щодо придбання нерухомості. ЄС у цілому та окремі держави-члени зберігають численні застереження у сфері сільського господарства і полювання, рибальства, видобування викопного палива, професійних послуг, фінансових послуг, транспортних послуг тощо.

Угода також містить застереження про мораторій, яке забороняє, з урахуванням застережень, наведених у Додатку, ЄС та Україні приймати нові дискримінаційні положення щодо заснування юридичних осіб іншої сторони порівняно з їхніми власними юридичними особами. Є також нежорстке зобов'язання, яке передбачає подальше обговорення положень щодо захисту інвестицій і механізму вирішення спорів між інвесторами й державою.

Таблиця 9.1 Застереження щодо національного режиму або режиму ННС, які застосовують-ся до заснування підприємницької діяльності

	Застереження з боку ЄС		Застереження з боку України
	Застереження з боку ЄС у цілому	Застереження окремих держав-членів*	
Горизонтальні застереження	3	22	0
Секторальні застереження	21	59	21
Усього	105		21

\* Кількість застережень окремих держав-членів відповідає кількості застережень, які застосовуються різними державами-членами ЄС.

**Транскордонне надання послуг.** Розділ ПВЗВТ, присвячений транскордонному наданню послуг, охоплює:

транскордонне надання послуг із території сторони на території іншої сторони без участі постачальника в країні-імпортері (Режим 1 ГАТС), та

споживання за кордоном, коли користувач послуги (наприклад, турист або пацієнт) приїжджає до іншої країни з метою отримання послуги (Режим 2 ГАТС).

Утім, це не застосовується до аудіовізуальних послуг, національного морського каботажу, внутрішніх та міжнародних повітряних перевезень.<sup>109</sup> ЄС і Україна повинні надавати послугам і постачальникам послуг іншої сторони доступ до ринків і національний

<sup>109</sup> Умови надання взаємного доступу до ринку повітряних перевезень визначені у двосторонній Угоді про спільний авіаційний простір (роз'яснення надається в розділі, присвяченому транспортним перевезенням).

режим. Однак, на відміну від розділу про заснування підприємницької діяльності, розділ про транскордонне надання послуг працює з позитивним переліком. Це означає, що ЄС і Україна приймають на себе зобов'язання з надання доступу до ринку та національного режиму тільки в тих секторах, які зазначені в додатку.

У секторах, щодо яких сторони приймають на себе зобов'язання про доступ на ринок, Україна і ЄС не можуть обмежувати:

- (i) кількість постачальників послуг (наприклад, за допомогою квот, монополій, виняткових постачальників послуг або вимог перевірки економічних потреб);
- (ii) загальну вартість угод про надання послуг або активів у формі квот чи вимоги підтвердження економічних потреб; або
- (iii) загальну кількість операцій із надання послуг, загальний обсяг виробництва послуг за допомогою квот або вимоги щодо підтвердження економічних потреб.

Лібералізовані сектори або підсектори, включаючи чинні застереження щодо доступу до ринку й національного режиму, докладно перераховані в Додатку XVI-B (ЄС і його держави-члени) і XVI-E (Україна). Однак ситуація з лібералізацією є аналогічною до ситуації із заснування підприємницької діяльності - цей процес є доволі асиметричним, оскільки Україна у своєму переліку має тільки обмежену кількість застережень або секторів послуг, до яких не застосовуються обмеження, у той час як ЄС має багато застережень (таблиця 9.2) Знов-таки, це пояснюється ліберальним підходом України до ГАТС.

Таблиця 9.2 Застереження щодо доступу до ринку й національного режиму для транскордонного надання послуг

	ЄС		Україна	
	Режим 1	Режим 2	Режим 1	Режим 2
Бізнес-послуги	79	23	4	0
Послуги зв'язку	2	2	1	1
Будівництво та пов'язані з ним інженерно-технічні роботи	0	0	0	0
Послуги дистрибуції	13	4	0	0
Освітні послуги	11	8	0	0
Екологічні послуги	1	0	0	0
Фінансові послуги	33	13	5	0
Медичні та соціальні послуги	3	1	2	0

Туристичні й супутні послуги	4	0	0	0
Рекреаційні, культурні та спортивні послуги	5	7	4	0
Транспортні послуги	25	11	8	0
Інші послуги	2	2	3	0
Енергетичні послуги	12	1	0	0
<b>Усього</b>	<b>190</b>	<b>72</b>	<b>27</b>	<b>1</b>

*Примітки:* Вищезазначені застереження ЄС включають у себе як застереження ЄС у цілому, так і застереження окремих держав-членів. Застереження ЄС у цілому й застереження окремих держав-членів об'єднано. \* Кількість застережень окремих держав-членів відповідає кількості застережень, які застосовуються різними державами-членами ЄС.

**Тимчасова присутність фізичних осіб для цілей економічної діяльності.** Ця частина застосовується до заходів сторін стосовно в'їзду та тимчасового перебування на їхній території категорій фізичних осіб, які надають послуги, визначені як «основний персонал» (тобто керівники, відповідальні за створення або функціонування підприємства) або «незалежні фахівці» (фізичні особи, що залучені до надання певної послуги та оформлені як самозайняті особи для таких цілей).

Що стосується основного персоналу, юридична особа ЄС або України має право наймати працівників, які є громадянами іншої сторони відповідно. Дозволи на проживання й роботу таких працівників є дійсними тільки на період такої зайнятості та в'їзду, і право на тимчасове перебування таких працівників є дійсним протягом періоду до трьох років. В'їзд і тимчасова присутність бізнес-відвідувачів будуть дозволені на період до 90 днів протягом будь-якого 12-місячного періоду.

Юридичні особи ЄС або України також мають право приймати на роботу випускників-стажерів, які є громадянами іншої сторони строком до одного року. ЄС і Україна також дозволять тимчасовий в'їзд і перебування продавцям бізнес-послуг строком до 90 днів протягом будь-якого 12-місячного періоду.

ПВЗВТ також частково лібералізує послуги, що надаються початальниками договірних послуг у 18-ти секторах. Проте до цієї лібералізації застосовуються декілька умов і застережень. Однією з важливих умов є те, що фізичні особи повинні брати участь у наданні послуг на тимчасовій основі як працівники юридичної особи, яка уклала договір про надання послуг на строк, що не перевищує дванадцять місяців. Крім того, такі особи повинні мати принаймні три роки досвіду роботи у відповідному секторі й диплом про вищу освіту або кваліфікацію, що підтверджує еквівалентний рі-

вень освіти, а також відповідну професійну кваліфікацію. Застереження зазначені у двох Додатках (Застереження ЄС наведено в Додатку XVI-C, а застереження України - в Додатку XVI-F). ЄС і в цьому випадку має більше застережень, ніж Україна.<sup>110</sup> У той час як Україна застосовує лише обмежені застереження щодо послуг у сфері конструкторських розробок і досліджень, а також розважальних послуг, декілька або більшість держав-членів ЄС мають конкретні застереження в кожному з 18-ти зазначених секторів, як, наприклад, вимога щодо перевірки економічних потреб необхідності (тобто перевірки, від результатів якої залежить надання доступу до ринку після виконання певних економічних критеріїв). Аналогічні або ідентичні умови й застереження застосовуються також до шести секторів, у яких сторони лібералізують надання послуг незалежними фахівцями.<sup>111</sup>

*Нормативно-правова база та режим внутрішнього ринку.* ЄС і Україна також прагнуть усунути регуляторні бар'єри в торгівлі тими послугами, щодо яких вони прийняли на себе конкретні зобов'язання. Наприклад, ПВЗВТ визначає деякі базові процедури ліцензування (тобто процедури, які повинен пройти постачальник послуг або інвестор, щоб отримати ліцензію від компетентного органу перед тим, як отримати дозвіл на надання послуг). ПВЗВТ вимагає, щоб ліцензування й процедури ліцензування здійснювались у зрозумілий, прозорий і попередньо погоджений спосіб, а також були обґрунтованими з огляду на легітимну мету державної політики й підлягали оприлюдненню. Угода також передбачає взаємне визнання необхідних кваліфікацій та/або професійного досвіду, якими повинні володіти фізичні особи, щоб надати конкретну послугу. ЄС і Україна повинні заохочувати свої відповідні професійні органи подавати рекомендації Комітету з торгівлі щодо взаємного визнання вимог, кваліфікацій, ліцензій та інших положень.

Для чотирьох секторів послуг, а саме: i) поштові та кур'єрські послуги, ii) телекомунікаційні послуги, iii) фінансові послуги та iv) міжнародний морський транспорт - ПВЗВТ передбачає конкретні правила й процедури щодо регуляторної співпраці й навіть передбачає масштабну інтеграцію у внутрішній ринок ЄС на основі законодавчого наближення. Україна взяла на себе зобов'язання на-

<sup>110</sup> У той час як ЄС має загалом 82 застереження (застереження ЄС у цілому й застереження окремих держав-членів), Україна має лише два застереження (кількість застережень окремих держав-членів відповідає кількості застережень, які застосовуються різними державами-членами ЄС).

<sup>111</sup> Ці шість секторів включають в себе: i) юридичні послуги, ii) послуги у сфері архітектури, iii) інженерні послуги, iv) комп'ютерні послуги, v) послуги з управлінського консультування і vi) послуги з перекладу.

близити своє законодавство до ключового законодавства ЄС у цих чотирьох секторах послуг (включених у Додаток XVII). Після того як ЄС (після проведення жорсткої процедури моніторингу) визначить, що Україна фактично запровадила ці процедури ЄС, Комітет із питань торгівлі може надати взаємний «режим внутрішнього ринку» для відповідних послуг. Цей режим внутрішнього ринку означає відсутність будь-яких обмежень свободи заснування юридичних осіб ЄС або України на території будь-якої з них, і що до юридичних осіб однієї сторони повинен застосовуватися такий самий режим, що й до юридичних осіб іншої сторони. Це положення повинно застосовуватися до свободи надавати послуги на території іншої сторони.<sup>112</sup> На практиці це означає, що конкретно для цих чотирьох секторів застереження ЄС і України щодо доступу до ринку й національного режиму, зазначені у відповідних додатках, будуть скасовані.<sup>113</sup> Угода визначає детальні правила запровадження й забезпечення виконання Україною цього законодавства в її внутрішній правовій системі та порядок моніторингу Європейським Союзом імплементації цього законодавства.<sup>114</sup>

Більш докладно ці сектори розглядаються у відповідних главах.

*Вставка 9.1 Стислий опис зобов'язань і застережень ЄС та України щодо секторів послуг*

## **ЄС**

*Застереження щодо заснування підприємницької діяльності: істотні горизонтальні й секторальні застереження щодо національного режиму*

*Зобов'язання щодо лібералізації транскордонного надання послуг: суттєва лібералізація, але з широкими застереженнями*

*Зобов'язання щодо договірних послуг і незалежних фахівців: широкі застереження*

## **Україна**

*Застереження щодо заснування підприємницької діяльності: істотні застереження щодо національного режиму*

*Зобов'язання щодо лібералізації транскордонного надання послуг: суттєва лібералізація з незначними застереженнями*

*Зобов'язання щодо договірних послуг і незалежних фахівців: практично немає застережень*

<sup>112</sup> Ст. 4 Додатку XVII.

<sup>113</sup> Додаток XVI-A, пункт 1(3), і Додаток XVI-B, пункт 7.

<sup>114</sup> Додаток XVII.

## Перспективи України

Сфера послуг України є однією з найважливіших галузей її економіки. У ній працює близько 63% робочої сили країни, вона є основною складовою ВВП країни (66%).<sup>115</sup> 65% українських підприємств (державних і приватних) і 91% приватних підприємств здійснює свою діяльність у сфері послуг. Галузь демонструвала стабільне зростання на 10-12% щороку аж до подій 2014 року, коли її обсяг скоротився на 2% через нестабільну політичну та економічну ситуацію в Україні. У 2015 році обсяг сфери послуг зріс на 38% до 1301 млрд грн.

Найбільша кількість компаній і підприємств працює у сфері торгівлі й обслуговування автомобілів (60%), професійних, науково-технічних послуг (7%), а також інформаційних і телекомунікаційних послуг (7%). Водночас, до числа найбільших роботодавців належать сектори торгівлі й технічного обслуговування автомобілів (35%), освітніх (14%) та медичних (10%) послуг. Це свідчить, по-перше, про те, що торгівля приваблює більшість підприємств і, по-друге, що існує величезна монополія держави у сфері освітніх і медичних послуг.

Одним із секторів, що демонструє найвищі темпи зростання, є сектор надання послуг у сфері **інформаційно-телекомунікаційних технологій і розробки програмного забезпечення**. Українські розробники часто працюють над проектами з розробки мобільних додатків, програмного забезпечення, корпоративними та Інтернет-проектами, вирішуючи складні інженерні завдання. Україна також має найбільшу кількість IT-фахівців в Європі, яка дуже швидко зростає (90 000 IT-фахівців у 2015 році, найвищий показник в Європі). Основним покупцем послуг українських IT-компаній є ринок США (близько 80% від загального обсягу експортованих IT-послуг). Обсяг експорту індустрії розробки програмного забезпечення України склав близько 2,5 млрд доларів США в 2015 році (третій сектор за обсягом експорту), демонструючи двозначне зростання з року в рік.<sup>116</sup> Крім того, в Україні здійснюють діяльність понад 100 науково-дослідних дочірніх компаній міжнародних фірм, що працюють у різних галузях промисловості, включаючи телекомуніка-

<sup>115</sup> Послуги включають у себе торговельні послуги, послуги з ремонту й технічне обслуговування, транспортні послуги, поштові та кур'єрські послуги, послуги з розміщення (проживання) та харчування, інформаційні та телекомунікаційні послуги, фінансові і страхові послуги, послуги, пов'язані з нерухомістю, професійні послуги, наукові й технічні послуги, управлінські послуги, послуги у сфері державного управління та оборони, освітні, медичні, культурні, спортивні, рекреаційні та інші послуги.

<sup>116</sup> Ukraine Digital News (<http://itonews.eu/report-ukraine-powerhouse/>).

ційні компанії, компанії, які займаються створенням програмного забезпечення, а також компанії, які здійснюють діяльність в індустрії ігор та у сфері електронної комерції.

Угода про асоціацію матиме вплив на IT-сферу переважно у вигляді законодавчого регулювання прав як постачальників, так і користувачів IT-послуг. Основною проблемою в цьому напрямку є захист прав інтелектуальної власності відповідно до Директиви ЄС 2000/31/ЕС про електронну комерцію, основні положення якої прописано в розділі ПВЗВТ щодо ПІВ (див. Главу 11 цього посібника). Запровадження більш жорсткого законодавства у сфері прав інтелектуальної власності в Україні означатиме для бізнесу більш високий рівень захисту інвестицій у нові технології та інновації, що значно підвищить інвестиційну привабливість країни в цілому.

Український **фінансовий сектор** сильно постраждав від подій початку 2014 року, крім того, банківська система України має структурні недоліки: «високий рівень кредитування пов'язаних осіб, коротка відкрита валютна позиція багатьох банків, висока частка проблемних кредитів порівняно із загальною кількістю активів банків»<sup>117</sup> на додачу до знецінення гривні. Для стабілізації системи Національний банк України закрити близько третини всіх банків України (54 з 180) і провів стрес-тести для 35 банківських установ.<sup>118</sup> Протягом періоду з 2013 року до першої половини 2015 року обсяги кредитування скорочувалися на 15% на рік, обсяги кредитування підприємств скоротилися на 9%, а обсяг споживчого кредитування впав на 57%. Україна також зазнала істотного відтоку іноземного капіталу з її банківської системи: частка іноземних інвестицій скоротилася з 34% станом на 1 січня 2014 року до 24,8% станом на 1 червня 2015 року. Вимоги ПВЗВТ щодо **банківської системи** передбачають запровадження нових інструментів макропруденційного нагляду з метою зміцнення фінансової стабільності, запровадження принципів угоди «Базель II», поступового запровадження вільного переміщення капіталу, покращення валютно-фінансової статистики.

**Сектор страхування** України, незважаючи на обережне ставлення до нього через низьку довіру споживачів і, відповідно, низький попит на страхові продукти, тим не менше, має «незаперечний потенціал у довгостроковій перспективі».<sup>119</sup> Багато сегментів, зокре-

<sup>117</sup> Група Світового банку, «Партнерство «Світовий банк - Україна»: Статистичні дані по програмі для країни», квітень 2015 року ([www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Ukraine-Snapshot.pdf](http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/Ukraine-Snapshot.pdf)).

<sup>118</sup> Україна: огляд банківського сектору ([www.ey.com/Publication/vwLUAssets/eyukraine-banking-sector-overview/\\$FILE/ey-ukraine-banking-sector-overview.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/eyukraine-banking-sector-overview/$FILE/ey-ukraine-banking-sector-overview.pdf)).

<sup>119</sup> BMI, «Ukraine Insurance Report», 1 січня 2016 року.

ма страхування життя і медичне страхування, потребують подальшого розвитку й мають низький показник ступеня проникнення на ринок. ПВЗВТ вимагає застосування заходів пруденційного нагляду на ринку страхових послуг з метою захисту інвесторів, страхувальників і вигодонабувачів.

**Система охорони здоров'я** в Україні є вкрай неефективною з гromiздкою і фрагментованою інфраструктурою. Витрати з бюджету на охорону здоров'я складають близько 4,2% від ВВП, решта витрат фінансується з власної кишені пацієнтів. Україна має близько 2400 лікарень і 300 000 ліжок-місць, що в два рази більше, ніж в Іспанії, країні, що має аналогічну кількість населення. Тим не менше, показники смертності серед дорослих в Україні є вищими, ніж в сусідніх Молдові й Білорусі, а за смертністю серед чоловіків Україна є одним із лідерів у світі. Для охорони здоров'я ПВЗВТ має важливе значення, головним чином це стосується захисту прав інтелектуальної власності, що включає в себе лікарські засоби й захист ексклюзивних даних, випробовувань лікарських засобів.<sup>120</sup> У сфері охорони біотехнологічних винаходів Україна охороняє винаходи відповідно до свого національного патентного законодавства. Україна також повинна гармонізувати свої технічні регламенти щодо лікарських засобів із технічними регламентами ЄС.<sup>121</sup>

Для **ринку праці** взаємне відкриття ринків для фізичних осіб у бізнес-цілях (наприклад, незалежних фахівців і основного персоналу) може призвести до посилення конкуренції на українському ринку і, відповідно, більш високого рівня кваліфікації в певних сферах. Крім того, українські постачальники договірних послуг і незалежні фахівці матимуть доступ до ринку ЄС. Наприклад, роботодавець отримає права на комп'ютерні програми, створені найманим фахівцем за трудовим договором (сьогодні і роботодавець, і працівник мають права). Це спонукатиме роботодавців, які шукають IT-фахівців в Україні, офіційно оформлювати свої стосунки за допомогою трудових договорів і, таким чином, виведе з тіні IT-ринок України. Однак, як було продемонстровано вище, ЄС запровадив численні застереження в цій сфері. Угода не спрощує для українських фахівців пошук роботи в ЄС. Навпаки, вона стимулює роботодавців ЄС створювати компанії в Україні, а українські компанії надавати послуги європейцям.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> Ст. 219-223.

<sup>121</sup> Додаток III до Глави ТБТ передбачає, що Україна повинна наблизити своє законодавство до секторальних Директив (Новий підхід) ЄС у сфері медичних виробів, активних медичних виробів, які імплантують, і медичних виробів для діагностики in vitro.

<sup>122</sup> Див. <http://europa-torgivlia.org.ua/it-business/>.

Для **телекомунікаційних послуг** Угода передбачає нові правила встановлення тарифів, взаємного доступу до мереж, нові методи регулювання, лібералізацію ринку, а також підвищення ефективності регулятора. «В цілому, рівень лібералізації торгівлі та поступок сторін у торгівлі телекомунікаційними послугами не виходить далеко за рамки зобов'язань у рамках ГАТС. Ефект цієї угоди, здається, проявляється іншим чином, а саме в її докладних положеннях щодо внутрішнього регулювання».<sup>123</sup> Таким чином, як і раніше, європейські компанії не можуть надавати телекомунікаційні послуги безпосередньо клієнтам в Україні на транскордонній основі, оскільки згідно з українським законодавством лише ті компанії, які були створені в Україні, мають право надавати ці послуги в Україні. Іноземна компанія також не може отримати ліцензію на надання будь-яких телекомунікаційних послуг або ліцензію на діапазон частот. Вона може здійснювати діяльність в Україні тільки через місцеву дочірню компанію (незалежно від того, чи така компанія належить їй повністю, чи частково).

У частині **аудіовізуальних послуг** українське законодавство повинно бути приведено у відповідність до основних європейських норм у цій сфері:<sup>124</sup> кожен (а не тільки установи, які підлягають ліцензуванню відповідно до законодавства України) має право на свободу висловлення поглядів і свободу на отримання й поширення інформації без втручання органів державної влади. Згідно з Директивою про аудіовізуальні медіа послуги, яку Україна повинна імплементувати протягом двох років після вступу в силу ПВЗВТ (Додаток XXXVII), «держави-члени не обмежують мовлення, яке користувачі можуть отримувати, або передачі, які іноземні мовники можуть ретранслювати на території їхньої країни», якщо мовлення відповідає вимогам Директиви.<sup>125</sup> Європейські стандарти не вимагають від законодавчих органів України заохочувати повне публічне розкриття інформації про власників засобів масової інформації та осіб, які контролюють засоби масової інформації (хоча Україна має повне право вийти за рамки вимог європейських стандартів, запровадивши більш жорсткі вимоги до ЗМІ). Однак вимоги ПВЗВТ не поширюються на аудіовізуальні послуги в частині заснування підприємницької діяльності і транскордонного надання послуг.

Реформи у сфері послуг тривають. У рамках запровадження

<sup>123</sup> Ольга Батура і Ольга Кретова, «Можливості торгівлі послугами між ЄС і Україною на прикладі телекомунікаційних послуг за угодою ГАТС і Угодою про асоціацію», ZERP-Аналітична записка № 1/2015.

<sup>124</sup> Згідно з Європейською конвенцією про транскордонне телебачення від 1989 року.

<sup>125</sup> Див. <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/general-principles>.

міжнародних стандартів моніторингу у сфері фінансових послуг Національний банк України затвердив «Методику комплексного оцінювання системно важливих платіжних систем», яка відповідає основним принципам стандартів щодо нагляду: управління платіжною організацією; управління ризиками; остаточні розрахунки в платіжній системі; вимоги щодо доступу та участі в платіжній системі; структура участі в платіжній системі; ефективність та результативність системи; оприлюднення та надання інформації. Міністерство фінансів наразі працює над «Критеріями, за якими оцінюється рівень ризику суб'єкта фінансового моніторингу бути використаним з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення», які встановлюють вимогу щодо обов'язкової оцінки ризику для всіх клієнтів, які отримують фінансові або інші послуги.

У сфері ІТ та електронної торгівлі Верховна Рада прийняла Закон «Про електронну торгівлю», який гармонізує законодавство України із законодавством ЄС у сфері інноваційних технологій та електронної торгівлі. Крім того, уряд підготував проект закону про електронні довірчі послуги, який розбудовує єдину систему електронних довірчих послуг і запроваджує взаємне визнання українських та зарубіжних сертифікатів відкритих ключів та електронних підписів і печаток.

### ***Коротко про сферу послуг***

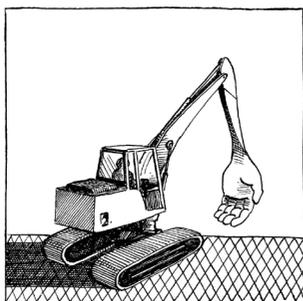
*Конкурентна та диверсифікована сфера послуг має величезне значення для економіки України.*

*Угода комплексно й докладно визначає як зобов'язання щодо лібералізації, так і застереження. Текст є асиметричним із більшим обсягом лібералізації і меншою кількістю застережень з боку України, що, тим не менше, продиктовано нагальною потребою модернізації української економіки.*

*Угода передбачає набуття «режиму внутрішнього ринку» в певних секторах сфери послуг з боку ЄС у довгостроковій перспективі.*

## 10. ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ

---



Державні закупівлі мають велике економічне значення як для ЄС, так і для України. Вони становлять близько 18% ВВП ЄС і є великим потенційним ринком для українських компаній. ПВЗВТ передбачає поступову взаємну лібералізацію ринків державних закупівель сторін за жорсткої умови, що Україна запровадить основні правила державних закупівель ЄС. Україна повинна забезпечити чесні та прозорі державні

закупівлі товарів, робіт і послуг, гарантувати здорову конкуренцію, боротися з корупцією і досягати найвищої ефективності витрачання коштів платників податків.

### Положення Угоди

У Главі ПВЗВТ, присвяченій державним закупівлям, ЄС та Україна домовилися про забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель 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. Ця Глава застосовується до будь-якого органу державної влади або органу місцевого самоврядування, включаючи державні комунальні підприємства та приватні підприємства, які здійснюють діяльність на підставі спеціальних та виключних прав. Ця Глава не застосовується до закупівель у сфері оборони.

Правила закупівель у ПВЗВТ застосовуються тільки до контрактів, вартість яких перевищує відповідні порогові значення, наведені в Додатку XXI-Р (таблиця 10.1). Угода передбачає, що ці порогові значення повинні бути ухвалені в момент набрання чинності

Угодою для приведення їх у відповідність із пороговими значеннями, передбаченими в директивах ЄС.<sup>126</sup>

Таблиця 10.1 Порогові значення для застосування правил державних закупівель

	<b>Порогове значення</b>
a. для державних контрактів на поставку товарів та надання послуг для центральних державних органів	133 000 євро
b. для державних контрактів на поставку товарів та надання послуг, на які не поширюється пункт «а».	206 000 євро
c. для державних контрактів на виконання робіт та державних концесій	5 150 000 євро
d. для державних контрактів на виконання робіт у комунальному та інфраструктурному секторах	5 150 000 євро
d. для державних контрактів на поставку товарів та надання послуг у комунальному та інфраструктурному секторах	412 000 євро

ПВЗВТ містить положення, які стосуються і) інституційних реформ та укладання державних контрактів; ii) наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері державних закупівель; iii) доступу до ринків.

**Інституційні реформи.** Україна повинна встановити та підтримувати відповідну організаційну структуру, необхідну для належного функціонування системи її державних закупівель. Зокрема, Україна повинна визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за економічну політику, наділений повноваженнями щодо забезпечення послідовної політики в усіх аспектах, пов'язаних із державними закупівлями, який також нести відповідальність за впровадження положень цієї Глави. Україна також повинна створити окремий неупереджений та незалежний орган, завданням якого буде перегляд рішень, прийнятих замовниками в процесі укладання контрактів.

**Укладання державних контрактів.** ПВЗВТ також визначає «основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів», які походять безпосередньо із законодавства ЄС у сфе-

<sup>126</sup> Регламент Європейської Комісії (ЄС) № 1336/2013 від 13 грудня 2013 року про внесення змін до Директив 2004/17/ЄС, 2004/18/ЄС і 2009/81/ЄС Європейського Парламенту і Ради в частині застосування граничних значень у процедурах закупівель.

рі державних закупівель і включають у себе принципи недискримінації, рівного ставлення, прозорості та пропорційності. Не пізніше, ніж через 6 місяців із дати набрання чинності Угодою, Україна повинна забезпечити дотримання цих стандартів. Україна повинна забезпечити оприлюднення повідомлень щодо всіх планованих закупівель, щоб забезпечити відкритість ринку для конкуренції і надати будь-якому зацікавленому економічному оператору можливість отримати належний доступ до інформації про заплановану закупівлю до укладання контракту. Що стосується укладання контрактів, то згідно з цими основними стандартами всі контракти укладаються шляхом проведення прозорих та неупереджених процедур визначення виконавця, що запобігатимуть вчиненню корупційних діянь. Ця неупередженість забезпечується, зокрема, через недискримінаційне формулювання предмету контракту, рівний доступ економічних операторів і достатні часові рамки. Замовники не мають права висувати умови, що можуть призвести до прямої або опосередкованої дискримінації економічних операторів іншої Сторони, таких як вимога до економічних операторів, зацікавлених у контракті, бути заснованими у тій самій країні, регіоні або на тій самій території, що й замовник. Всім учасникам повідомляються остаточні рішення. На вимогу учасника, якому не вдалося отримати контракт, повинні надаватися роз'яснення щодо підстав відповідного рішення з достатнім рівнем деталізації, що дозволяє переглянути прийняте рішення.

**Наближення законодавства.** Ця глава ПВЗВТ містить докладні правила щодо наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері державних закупівель. Україна повинна наблизити своє законодавство до вимог Директиви 2004/18 про координацію процедур укладання державних контрактів на виконання робіт, поставку товарів і надання послуг, а також Директиви 2004/17 про координації процедур закупівель суб'єктів, що надають послуги з водопостачання, енергопостачання, транспортних перевезень і поштові послуги (тобто комунальні послуги). Однак ці дві Директиви не повинні бути запроваджені в повному обсязі й одночасно. Додаток XXI розділяє ці дві Директиви на обов'язкові елементи та елементи, які виходять за рамки законодавчого наближення.

Директива 2004/18 охоплює більшість державних контрактів, крім комунальних послуг, телекомунікаційних послуг і договорів концесії на надання послуг. Вона зобов'язує замовників однаково ставитися до економічних операторів у недискримінаційний і прозорий спосіб. Ця Директива передбачає чотири процедури надання державних контрактів: і) відкриті процедури (тобто, будь-яка особа може подавати пропозицію), ii) процедури з обмеженим доступом (тобто, будь-яка особа може подати заявку на участь, а замовник ви-

рішує, чи запропонувати такій особі подати пропозицію), iii) процедури з переговорами (тобто, замовники ведуть прямі переговори щодо умов контракту) і iv) процедури конкурентного діалогу (у випадку дуже складних контрактів замовник може обговорювати умови й рішення з кандидатами, допущеними до процедури, перед тим, як кандидати представлять свою остаточну пропозицію). Що стосується прозорості, ця Директива вимагає оприлюднення всіх повідомлень про державні контракти в *Офіційному віснику Європейського Союзу* та базі даних TED (база даних державних закупівель ЄС).<sup>127</sup> Усі повідомлення повинні містити ідентичну інформацію, наприклад, кінцевий термін подачі заявок, мова(и), критерії укладання контракту і їх відносна оцінка, щоб уникнути створення сприятливих умов для одного з учасників тендеру. Більшість положень цієї Директиви зазначені в Додатку XXI як «обов'язкові» і, відповідно, повинні бути запроваджені Україною.

Директива 2004/17 застосовується до контрактів на поставку товарів, виконання робіт і надання послуг у сфері водопостачання, енергопостачання, транспортних перевезень і поштових послуг. Як і Директива 2004/18, вона містить правила, більшість із яких є обов'язковими щодо процедур укладання контрактів на державні закупівлі (тобто, за відкритою процедурою, процедурою з обмеженим доступом і процедурою з переговорами), правила щодо оприлюднення інформації про закупівлі й прозорості, критерії присудження контрактів та умов участі. Зрештою, Україна також повинна наблизити своє законодавство до положень Директив ЄС у частині засобів правового захисту (у комунальному й державному секторі), згідно з якими рішення, прийняті державними замовниками, можуть ефективно й оперативно переглядатися, якщо відповідне рішення було прийнято з порушенням законодавства ЄС про державні закупівлі.<sup>128</sup>

*Доступ до ринку.* Ця глава ПВЗВТ прямо пов'язує доступ до ринку із успіхом України у сфері наближення її законодавства до правил державних закупівель ЄС і виконання інституційних реформ. Додаток XXI містить «індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку» (надалі - «індикативний графік»). Цей графік складається з п'яти етапів, які визначають положення Директив ЄС у сфері державних закупівель, які Україна повинна запровадити, а також конкретний доступ до ринку, який Україна та ЄС повинні надати одному

<sup>127</sup> Див. <http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>.

<sup>128</sup> Директива 89/665/ЕЕС і Директива 92/13/ЕЕС із змінами, внесеними Директивою 2007/66/ЄС з метою покращення ефективності процедур перегляду рішень про укладення державних контрактів.

(таблиця 10.2). Доступ до ринку, який надається на кожному етапі, означає, що ЄС повинен надати доступ до процедур укладання контрактів українським компаніям, що створені в ЄС, і тим, що створені на інших територіях, тобто доступ, що є не менш сприятливим, ніж той, який надається компаніям ЄС, і навпаки. Цей графік також вказує на те, що ЄС і Україна відкриють свої відповідні ринки закупівель поступово і одночасною. На відміну від інших глав ПВЗВТ, як, наприклад, глави про торгівлю товарами, ЄС не надаватиме доступу до частини свого ринку державних закупівель доти, доки Україна не запропонує ЄС доступ до такого ж ринку. Крім того, кожний етап повинен оцінюватися Комітетом із питань торгівлі і взаємне надання доступу до ринку відбудеться тільки після позитивної оцінки цим Комітетом, який буде брати до уваги якість законодавства України і його практичне застосування. Комітет із питань торгівлі переходить до оцінки наступного етапу тільки після того, як заходи, передбачені першим етапом, були виконані та їхні результати були затверджені.

Перш ніж розпочати адаптацію законодавства Україна повинна представити Комітету з питань торгівлі всеохоплюючу дорожню карту із запровадження положень цієї глави щодо державних закупівель (надалі - «дорожня карта державних закупівель»), що охоплює всі реформи з точки зору адаптації законодавства і розбудови інституційного потенціалу. Ця дорожня карта повинна відповідати п'яти етапам індикативного графіка Додатку XXI (таблиця 10.2). Після отримання позитивного висновку Комітету з питань торгівлі ця дорожня карта буде використовуватися як керівний документ для запровадження положень цієї глави.

Таблиця 10.2 Індикативний графік адаптації законодавства до правил державних закупівель

Етап	Дія	Індикативний графік (період після набрання чинності положеннями ПВЗВТ)	Доступ до ринку, що надається Європейському Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу
1	Імплементация основних стандартів впровадження інституційної реформи й дорожня карта державних закупівель	6 місяців	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади
2	Імплементация базових елементів Директиви № 2004/18/ЄС та Директиви №89/665/ЄЕС	3 роки	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
3	Імплементация базових елементів Директиви №2004/17/ЄС та Директиви № 2/13/ЄЕС	4 роки	Контракти на поставку товарів для всіх замовників в комунальному секторі	Контракти на поставку товарів для всіх замовників
4	Наближення та імплементация інших елементів Директиви №2004/18/ЄС	6 років	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників
5	Імплементация інших елементів Директиви №2004/17/ЄС	8 років	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального сектору	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального сектору

Важливо зазначити, що Директиви ЄС про державні закупівлі, положення яких включено до ПВЗВТ, з того часу були замінені новим пакетом законодавчих актів. У 2011 році Комісія запропонувала переглянути Директиви 2004/17 і 18, а також прийняти Дирек-

тиву про договори концесії на надання послуг. Цей законодавчий пакет було прийнято в лютому 2014 року, і держави-члени повинні до квітня 2016 року включити нові норми у своє національне законодавство.<sup>129</sup> Нові правила державних закупівель спрямовані на спрощення режиму закупівель ЄС, забезпечення більшої гнучкості, створення кращого доступу до ринків закупівель ЄС для малих і середніх підприємств, а також надання більшої уваги соціальним та екологічним критеріям. Після набуття чинності положеннями щодо ПВЗВТ буде вкрай важливо оновити Додаток XXI з метою врахування цих нових Директив ЄС про державні закупівлі. Більше того, ці нові правила державних закупівель також повинні бути включені в дорожню карту державних закупівель України. Хоча ці нові директиви не привели до змін основних принципів системи державних закупівель ЄС, які переважно охоплюються першим етапом індикативного графіка ПВЗВТ, існує велика кількість нових норм, які слід включити в положення щодо ПВЗВТ. На технічному рівні Європейська Комісія та українська влада вже домовилися про включення елементів нових директив у текст угоди. Дорожня карта державних закупівель, розроблена Міністерством економічного розвитку й торгівлі, уже включає в себе ці нові директиви (див. нижче).

## Перспективи впровадження

Реформу у сфері політики державних закупівель визначено пріоритетним завданням уряду вже протягом декількох років. Вона залишається таким з огляду на загальний дефіцит державного бюджету та необхідність бюджетної консолідації, а також потребу підвищити ефективність державних витрат.

Україна почала створювати законодавство про державні закупівлі під час ведення переговорів про набуття членства в СОТ. В основі законодавства було закладено положення Угоди СОТ про державні закупівлі, яка була підписана членами СОТ у 1994 році. У 1997-98 рр. Кабінет Міністрів України ухвалив кілька рішень<sup>130</sup> із метою запровадження принципів СОТ до процедур державних закупівель. Зокрема, він схвалив принципи здійснення закупівель центральними органами державної влади й органами місцевого самоврядування, підприємствами та організаціями, якщо вони фінансуються з бюджету або мають кредитні гарантії від уряду. Ці положення були

<sup>129</sup> Директива 2014/24/EU про державні закупівлі та скасування Директиви 2004/18/ЄС; Директива 2014/25/EU щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг, і скасування Директиви 2004/17/ЄС; Директива 2014/23/EU про укладання договорів концесії.

<sup>130</sup> № 694 від 28 червня 1997 року; № 1058 від 24 вересня 1997 року; № 1369 від 1 вересня 1998 року.

запроваджені для закупівлі робіт, товарів і послуг на суму понад 10 000 грн. Спеціальні процедури укладання контрактів були запроваджені для будівельних робіт. Загалом, ці правила були оцінені як такі, що відповідають міжнародній практиці й положенням СОР, і в 2000 році вони були об'єднані в один закон.<sup>131</sup> Незважаючи на всі свої плюси, закон також мав і недоліки: він встановлював низьке граничне значення для закупівлі послуг і товарів (відповідно 20 000 грн і 50 000 грн). Він також зробив Тендерну палату України (неурядова організація) платформою для проведення державних закупівель. Ця Палата стала відомою своєю корумпованістю, непрозорими процедурами та дорогими послугами. Середні й малі підприємства були фактично позбавлені можливості брати участь у державних закупівлях. Було багато затримок в організації і проведенні тендерів. Усі ці фактори привели до скасування цього закону в 2008 році.<sup>132</sup>

Обговорювана протягом тривалого часу реформа системи державних закупівель нарешті відбулась у 2010 році з набранням чинності Закону «Про державні закупівлі».<sup>133</sup> Закон отримав позитивну оцінку українських експертів і міжнародних організацій, у тому числі Європейської Комісії. Закон передбачав прозоріші правила державних закупівель, навіть при тому, що він у повній мірі не відповідав законодавству ЄС. Однак майже одразу Парламент вніс зміни до нього, розширивши перелік винятків, у яких закупівлі повинні проводитися за спеціальними процедурами (наприклад, до закупівлі послуг з енергопостачання, житлово-комунальних послуг положення закону не застосовувалися). У результаті Європейська Комісія призупинила свої програми бюджетної підтримки в Україні й відновила їх лише після внесення поправок до Закону про державні закупівлі, спрямованих на більшу прозорість процедур. У липні 2011 року Президент підписав зміни до Закону «Про державні закупівлі»<sup>134</sup>. Основними нововведеннями Закону були зміни до правил здійснення державних закупівель за процедурою єдиного учасника й скорочення переліку товарів і послуг, до закупівель яких положення Закону не застосовувались. Включення закупівель житлово-комунальних послуг до сфери дії Закону можна розглядати як позитивний крок. Однак державні та комунальні підприємства, які не отримували бюджетного фінансування і здійснювали закупівлі за рахунок власних оборотних коштів, були виключені зі сфери дії Закону. Рішення про

---

<sup>131</sup> Закон № 1490-III від 22 лютого 2000 року.

<sup>132</sup> Цей закон було скасовано відповідно до Закону № 150-VI від 20 березня 2008 року.

<sup>133</sup> Закон №2289-VI від 1 червня 2010 року (набрав чинності 30 липня 2010 року).

<sup>134</sup> Закон №3681-17 від 8 липня 2011 року.

проведення тендеру приймалося такими підприємствами на їхній власний розсуд. Крім того, вважалося, що відсутність контролю за процедурами закупівель за участі єдиного учасника призводила до збільшення корупції, оскільки Міністерство економічного розвитку й торгівлі не несло відповідальності за дозвіл такої процедури закупівлі. Загалом протягом чотирьох років зміни до Закону про державні закупівлі вносилися понад 20 разів переважно з метою збільшити перелік винятків із застосування Закону, що ще більше віддаляло його від стандартів ЄС.

У квітні 2014 року Парламент прийняв новий Закон «Про державні закупівлі»,<sup>135</sup> основні положення якого були гармонізовані з нормами ЄС.<sup>136</sup> Закон був розроблений Міністерством економічного розвитку й торгівлі з метою підвищити прозорість та відкритість закупівель, спростити процедури, зменшити рівень корупції та адаптації законодавства до норм ЄС. Закон розширив перелік замовників, скоротив перелік винятків і звужив підстави для проведення неконкурентних процедур. Було змінено процедури закупівель у комунальному секторі (наприклад, відповідно до норм ЄС було запроваджено поняття «спеціальних або виключних прав»). Відкритість державних закупівель була забезпечена шляхом оприлюднення інформації про всі тендери на спеціальному веб-порталі ([www.tender.me.gov.ua](http://www.tender.me.gov.ua)).

Міністерство було визначено як уповноважений державний орган у сфері державних закупівель, тоді як Антимонопольний комітет було визначено як апеляційний орган. Такі інституційні механізми відповідають вимогам Директиви ЄС 2004/18. Єдиним положенням цієї Директиви, яке не було включено до тексту закону, але мало бути запровадженим протягом шести місяців після набрання чинності Угодою про асоціацію, є положення, яке надавало право учаснику, який не виграв тендер, отримати чіткі пояснення щодо відхилення його пропозиції. Загалом, згідно з планом, затвердженим Міністерством, гармонізація українського законодавства з директивами ЄС повинна була проводитись відповідно до «дорожньої карти» реформи системи державних закупівель.<sup>137</sup>

<sup>135</sup> Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року.

<sup>136</sup> Щоб ознайомитися з докладним аналізом відповідності Закону нормам ЄС, див. С. Яременко і О. Шатковський, «Коментарі до законодавства України про державні закупівлі», Проект ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС», 5 листопада 2014 року (<http://eupublicprocurement.org.ua/wp-content/uploads/2014/12/Commentary-to-Ukrainian-PP-legislation-ENG-031220141.pdf>).

<sup>137</sup> План імплементації Директиви 2004/18/ЄС, затверджений Міністерством економічного розвитку й торгівлі, 15 листопада 2015 року (<http://new.me.gov.ua/news/7460.html>).

Утім, за оцінками Міністерства, втрати від корупції і низької конкуренції в секторі державних закупівель склали майже 20% від загального обсягу витрат на закупівлі в 2014 році.<sup>138</sup> Оскільки закупівлі не проводились в електронному форматі, вони часто призводили до непрозорого обрання переможця з можливістю внесення змін до документів, крім того, контролювати їх зацікавленим особам було складно. Для підвищення ефективності бюджетних витрат і зниження рівня корупції уряд пообіцяв запровадити електронні закупівлі відповідно до стандартів ЄС, як це передбачено положеннями щодо ПВЗВТ. У результаті Міністерство запустило пілотний проект електронних закупівель через систему ProZorro.<sup>139</sup> 12 лютого 2015 року Міністерство юстиції, Міністерство оборони, Державне управління справами та державна компанія «Енергоатом» провели пілотні електронні закупівлі<sup>140</sup> через систему ProZorro, що стало можливим завдяки змінам, внесеним до Закону «Про державні закупівлі» в січні. Система ProZorro об'єднала в собі шість майданчиків електронних торгів (Prom.ua, SmartTender.biz, E-tender.biz, NEWTEND, NEtCast і PublicBid). Інші центральні органи виконавчої влади приєдналися до системи електронних закупівель протягом 2015 року.

У пілотному режимі система ProZorro дозволяла здійснювати невеликі за обсягом електронні закупівлі товарів і послуг на суму до 200 000 грн. і до 1,5 млн грн. відповідно (до 1 жовтня – 100 000 грн. і до 1 млн грн. відповідно), які, як правило, не регулювались Законом «Про державні закупівлі». Пілотний етап адміністрування системи ProZorro здійснювала Transparency International, а її створення й функціонування фінансувалось міжнародними донорами та за рахунок користувачів. Загалом, протягом першого року роботи системи ProZorro через неї було проведено 73,5 тисяч тендерів на загальну суму 15,3 млрд грн. За офіційними оцінками економія склала 14% від обсягу виділеного фінансування.

У кінці грудня 2015 року парламент схвалив Закон «Про публічні закупівлі», розроблений урядом. Більшість положень закону відповідають положенням Директив 2014/24/ЄС і 2014/25/ЄС. Винятком є обов'язкові електронні аукціони, які передбачено новим Законом (згідно з директивами ЄС такі аукціони не є обов'язкови-

---

<sup>138</sup> Див. [http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/7.1\\_20150514\\_nrc\\_public\\_procurement\\_presentation\\_v9\\_a4\\_dr\\_0.pdf](http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/docs/7.1_20150514_nrc_public_procurement_presentation_v9_a4_dr_0.pdf).

<sup>139</sup> Див. <http://prozorro.org/>. Сьогодні система належить Transparency International. Після завершення її пілотної експлуатації Система буде передана уряду. Період пілотної експлуатації було продовжено до кінця 2015 року.

<sup>140</sup> Див. [www.president.gov.ua/news/32246.html](http://www.president.gov.ua/news/32246.html).

ми). В Україні вимога щодо проведення обов'язкових електронних аукціонів офіційно пояснюється традиційно високим рівнем корупції в секторі державних закупівель. Тим не менше, за даними Міністерства економічного розвитку й торгівлі це положення вже було погоджено з Європейською Комісією. Усі центральні органи державної влади й природні державні монополії повинні були проводити закупівлі через ProZorro з 1 квітня 2016 року, а інші державні структури повинні були перейти на ProZorro, починаючи з 1 серпня 2016 року. Зокрема, ProZorro потрібно використовувати для закупівель товарів і послуг на суму понад 200 000 грн. і робіт на суму понад 1,5 млн грн. (ці порогові значення підвищуються для закупівель природних монополій відповідно до 1,0 млн грн. і 5,0 млн грн.). Система також використовується для закупівель набагато менших обсягів для гарантії кращої ціни. Крім того, закон передбачає, що юридична особа, яка здійснює закупівлі, повинна оприлюднити контракт угоди про закупівлі, якщо тендер не проводиться через систему ProZorro, але його вартість не повинна перевищувати 50 000 гривень, і граничне значення встановлюється для всього тендера. Закон передбачає процедуру електронного оскарження і запроваджує організацію централізованих закупівель. Крім того, він передбачає процедуру проведення аукціону за мінімальною ціною, аукціонів із критеріями MEAT<sup>141</sup>, процедури конкурентного діалогу й переговорів. Електронні тендери, які проводяться через систему ProZorro, мають вбудовані механізми, які знижують рівень корупції. Крім того, для підвищення прозорості та громадського контролю над закупівлями було зроблено загальнодоступним модуль інтелектуального аналізу даних платформи (bi.prozorro.org).

Платформу ProZorro було передано державній компанії «Зовнішторгвидав» на початку квітня 2016 року. Вісім електронних майданчиків отримали акредитацію. Участь в електронних закупівлях здійснюється на основі відшкодування витрат (це також допомагає відсіювати фіктивні пропозиції) Очікується, що це дозволить ProZorro самостійно забезпечити власне фінансування, більш високу конкуренцію між електронними майданчиками для нових постачальників і підвищити якість послуг, що надаються майдан-

---

<sup>141</sup> Критерій MEAT означає, що замовники повинні укласти контракт з учасником конкурсу, який зробив найбільш економічно вигідну пропозицію з метою забезпечення оптимального співвідношення ціни та якості (а не просто обрання найдешевшої пропозиції). Крім вартості або експлуатаційних витрат роботи, товару або послуги, слід також враховувати якість.

чиками.<sup>142</sup> У травні 2016 року українська система електронних закупівель ProZorro стала переможцем на міжнародному конкурсі World Procurement Awards 2016.<sup>143</sup>

Міністерство економічного розвитку й торгівлі відповідає за реалізацію реформи державних закупівель та виконання положень ПВЗВТ. Міністерство розробило дорожню карту державних закупівель, яка була затверджена Кабінетом міністрів України в лютому 2016 року.<sup>144</sup> Ця дорожня карта відповідає п'яти етапам індикативного графіка глави ПВЗВТ щодо державних закупівель (див. таблицю 10.2 вище). Вона вже включає в себе нові Директиви ЄС (тобто, 2014/25/ЄС і 2014/24/ЄС). Крім того, Міністерство планує узгодити правила укладання договорів, використання рамок угод тощо.

Крім того, у листопаді 2015 року Комітет СОТ із питань державних закупівель прийняв рішення запросити Україну приєднатися до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA).<sup>145</sup> У березні 2016 року Верховна Рада ратифікувала Угоду СОТ про державні закупівлі, а це означає, що українські компанії мають можливість отримати доступ до державних закупівель у 48-ми країнах (загальна сума закупівель яких оцінюється в 1 700 млрд доларів США). Це крок вперед у проведенні реформи державних закупівель, який став можливим завдяки змінам у законодавстві про державні закупівлі, що були спрямовані на дерегуляцію та зниження рівня корупції.<sup>146</sup>

Загалом, Міністерство економічного розвитку й торгівлі бере дуже активну участь у провадженні реформи системи державних закупівель відповідно до індикативного графіка державних закупівель. Комплексна реалізація нового закону про публічні закупівлі, як очікується, приведе до зниження рівня корупції в секторі державних закупівель, дасть можливість підвищення ефективності державного споживання, більшої прозорості та відкритості закупівель, а також вищої конкуренції.

---

<sup>142</sup> Протягом квітня-травня 2016 року через систему ProZorro було оголошено 25 000 тендерів. За оцінками, економія склала 15,8%. Загалом, від початку роботи ProZorro в 2015 році кількість тендерів, оголошених через ProZorro 5 000 суб'єктів, уже перевищила 100 000.

<sup>143</sup> Див. [www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners](http://www.procurementleaders.com/world-procurement-awards/winners).

<sup>144</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80>.

<sup>145</sup> Див. [www.wto.org/english/news\\_e/news15\\_e/gpro\\_11nov15\\_e.htm](http://www.wto.org/english/news_e/news15_e/gpro_11nov15_e.htm).

<sup>146</sup> Закон № 679-VIII від 15 вересня 2015 року.

### ***Коротко про державні закупівлі***

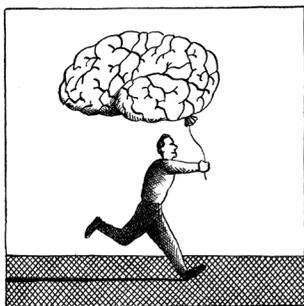
*Згідно з Угодою про асоціацію Україна повинна наблизити своє законодавство про державні закупівлі до відповідних директив ЄС із метою підвищення прозорості та конкуренції.*

*Уряд розпочав запровадження обов'язкових електронних закупівель у державному секторі на базі системи ProZorro, що підвищить ефективність державного споживання та сприятиме зниженню рівня корупції.*

*Загалом, поточна державна політика відповідає графіку запровадження реформи системи державних закупівель, як це передбачено Угодою про асоціацію. Новий Закон «Про публічні закупівлі» був прийнятий у 2015 році, а Дорожня карта реформи була схвалена Кабінетом Міністрів України в лютому 2016 року.*

## 11. ПРАВА ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ

---



У наших економіках, що ґрунтуються на знаннях, захист інтелектуальної власності має важливе значення не тільки для стимулювання інновацій і творчості, але й для розвитку зайнятості й підвищення конкурентоспроможності. ПВЗВТ вимагає від України модернізувати її систему ПІВ (права інтелектуальної власності). Ці реформи сприятимуть створенню стабільного правового середовища в Україні для захисту прав

інтелектуальної власності, що, має вирішальне значення для залучення іноземних інвестицій.

### Положення Угоди

Цілями глави ПВЗВТ щодо прав інтелектуальної власності є спрощення створення й комерційного використання інноваційних продуктів, а також досягнення належного та ефективного рівня охорони й захисту прав інтелектуальної власності. Вона доповнює та визначає додаткові зобов'язання України за Угодою СОТ про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС). Ця угода СОТ встановлює мінімальні рівні охорони, які кожна держава має забезпечити для інтелектуальної власності інших членів СОТ. ПВЗВТ підтверджує ці правила СОТ і навіть виходить за їхні межі за декількома напрямками. Це має важливе значення для України, оскільки вона повинна поширити ці положення «ТРИПС-плюс» на всіх членів СОТ відповідно до положення ТРИПС про режим найбільшого сприяння (ст. 4 ТРИПС). Крім Угоди ТРИПС і ПВЗВТ, Україна також перебуває під тиском з боку США, які вимагають реформувати її систему ПІВ. Україна фігурує у спеціальному звіті «301 Priority Watch List» через широко поширене (і визнане) вико-

ристання нелегального програмного забезпечення українськими органами державної влади та неспроможність ефективно боротися з широко поширеними порушеннями авторських прав у мережі Інтернет (див. нижче).

На відміну від інших глав ПВЗВТ, розділ щодо ПІВ не зобов'язує Україну адаптувати її законодавство до цілої низки законів ЄС у сфері прав інтелектуальної власності, який додається до Угоди.

Однак основний текст ПВЗВТ є дуже докладним, і його положення відображають, а іноді просто копіюють деякі принципи й процедури законодавства ЄС у сфері ПІВ. ПВЗВТ визначає правила щодо авторських прав, торговельних марок, географічних зазначень, технологічних розробок, включаючи докладні положення щодо їх захисту.

**Авторське право.** Сторони повинні дотримуватися декількох міжнародних конвенцій та угод (наприклад, Римської конвенції про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм і організацій мовлення, Бернської конвенції про охорону літературних та художніх творів, і Договору Всесвітньої організації інтелектуальної власності). Що стосується строку дії авторських прав, ПВЗВТ визначає, що права автора літературного або художнього твору є чинними протягом життя автора та 70-ти років після його смерті. Права автора на наукові праці є чинними протягом 30-ти років після їх публікації. Угода також охоплює питання ефірного мовлення й доведення до відома публіки; охорони технічних заходів; комп'ютерні програми; права на інформацію про управління справами і права на розповсюдження. Положення про співробітництво у сфері колективного управління правами, яке виходить за межі угоди ТРІПС, передбачає, що організації колективного управління сторін<sup>147</sup> укладають між собою угоди з метою взаємного забезпечення більш простого доступу й обміну інформацією між ЄС та Україною, а також забезпечення взаємної передачі авторської винагороди за використання творів сторін.

**Торговельні марки.** Україна має запровадити справедливий й прозорий систему реєстрації торговельних марок, у якій відмова відповідного органу з реєстрації торговельних марок у реєстрації торговельної марки є належним чином обґрунтованою, включаючи можливість оскаржити таку відмову та оскаржити остаточну відмову в судовому порядку. Україна повинна забезпечити загаль-

<sup>147</sup> Наприклад, органи створені згідно з національним законодавством у сфері ПІВ, які представляють інтереси власників певних ПІВ і несуть відповідальність за управління ПІВ їхніми учасниками, зокрема, органи колективного управління, відповідальні за стягнення роялті за авторськими правами музикантів.

нодоступну електронну базу даних заявок на торговельні марки та інформації про реєстрацію торговельних марок. Реєстрація торговельної марки підлягає анулюванню, якщо протягом безперервного п'ятирічного періоду вона не була введена у використання на відповідній території для товарів або послуг, стосовно яких вона зареєстрована.

**Географічні зазначення (ГЗ).** У тексті Угоди визнається, що законодавство України у сфері ПІВ (наприклад, Закон України «Про охорону прав на зазначення походження товарів» від 16 червня 1999 року та пов'язані з ним підзаконні акти) уже відповідає вимогам щодо реєстрації і контролю за ГЗ (Додаток XXII) і, таким чином, не потребує подальшої адаптації до законодавства ЄС. Додатки містять докладний перелік географічних зазначень для сільськогосподарських і харчових продуктів, вин, ароматизованих вин та спиртних напоїв обох сторін, які охоронятимуться від комерційного використання або неналежного використання зареєстрованої назви порівнянної продукції, виходячи за межі угоди ТРІПС. Сторони домовилися, що цей перелік може бути розширений після завершення процедури оскарження. Оскільки велика кількість українських виробників продуктів харчування і спиртних напоїв продовжують використовувати захищені ГЗ ЄС, угода передбачає декілька перехідних процедур. Продукція, яка була виготовлена і на яку було нанесено маркування до того, як ПВЗВТ набрала чинності, але яка не відповідає вимогам ГЗ, може продаватися доти, доки її запаси не будуть розпродані. Крім того, передбачено перехідний період тривалістю від семи до десяти років, протягом якого українські виробники можуть продовжувати використовувати низку ГЗ ЄС для їхньої аналогічної продукції, наприклад Champagne, Cognac, Porto, Calvados, Parmigiano Reggiano і Feta. Спеціальний Підкомітет із питань географічних зазначень здійснює нагляд за належним виконанням цих положень і підпорядковується Комітету з питань торгівлі. Крім того, цей Комітет несе відповідальність за внесення змін до цієї глави, включаючи зміни до переліку ГЗ, що охороняються.

**Промислові зразки і патенти.** Україна повинна забезпечити охорону незалежно створених промислових зразків, які є новими і мають індивідуальний характер. Ця охорона забезпечується шляхом реєстрації та надає виключні права їхнім власникам. Власник промислового зразка, що охороняється, щонайменше має виключне право використовувати його і забороняти його використання третіми особами без його дозволу, зокрема виробляти, пропонувати, просувати на ринок, імпортувати або експортувати. Термін дії охорони після реєстрації становить щонайменше п'ять років. Правовласник може поновлювати термін дії охорони на один або більше п'ятирічних періодів до загального терміну, що становить

25 років із дати подання заявки. Спеціальні правила передбачено для патентів на лікарські засоби і продукти рослинного походження. Наприклад, положення щодо охорони даних, наданих із метою одержання дозволу на введення лікарського засобу на ринок, які виходять за межі угоди ТРІПС, передбачають, що Україна повинна запровадити комплексну систему, яка гарантуватиме конфіденційність, нерозголошення та незалежність даних, що надаються для цілей одержання дозволу на введення лікарського засобу на ринок.

**Захист ПІВ.** Угода також містить докладний розділ, присвячений захисту ПІВ. Ці зобов'язання виходять за межі Угоди ТРІПС. Однак додаткові заходи, процедури та засоби захисту, передбачені ПВЗВТ, мають бути добросовісними і справедливими та не повинні створювати додаткові бар'єри в торгівлі. Розділ, присвячений цивільним заходам, процедурам та засобам захисту, побудований, переважно, на положеннях Директиви ЄС про захист ПІВ<sup>148</sup>, містить докладні процедурні положення щодо захисту в суді ПІВ (наприклад, прозорість, процедурна справедливість, право на інформацію, заходи щодо збереження доказів, а також публікація судових рішень). Судові органи мають бути уповноваженими вилучати з ринку продукцію, яка порушує права інтелектуальної власності, або видавати наказ про її знищення. Крім того, судові органи мають бути уповноваженими видавати судову заборону, призначати штрафи або виплату грошової компенсації порушнику з метою припинення порушення. На додачу, передбачено відповідальність для посередників, чії послуги використовуються третьою стороною з метою порушення права інтелектуальної власності (наприклад, постачальників онлайн послуг). Ці положення взяті з Директиви ЄС про електронну комерцію<sup>149</sup> та передбачають режим «безпечної гавані», згідно з яким три типи посередників-постачальників послуг уникають відповідальності за порушення ПІВ за певних умов. Україна ще тільки повинна виконати ці зобов'язання протягом 18-ти місяців із набрання чинності цієї угодою.

## Перспективи імплементації

**Огляд системи інтелектуальної власності.** Розвиток національної системи інтелектуальної власності в Україні розпочався в 1992 році зі створення Державного патентного відомства Комітету з питань науково-технічного прогресу при Кабінеті Міністрів

<sup>148</sup> Директива 2004/48 ЄС про захист прав інтелектуальної власності.

<sup>149</sup> Директива 2000/31/ЄС про деякі правові аспекти інформаційних послуг, зокрема, електронної комерції, на внутрішньому ринку (Директива про електронну комерцію).

України. Він зазнавав неодноразової реорганізації: у 1999 році було створено Державний комітет із питань наукової та інтелектуальної власності, який у 2000 році був замінений Державним управлінням із питань інтелектуальної власності, на зміну якому в 2011 році прийшла Державна служба інтелектуальної власності України (ДСІВУ). З 2013 року ДСІВУ підпорядковується Міністерству економічного розвитку й торгівлі (раніше - Міністерству освіти і науки України). Сьогодні ДСІВУ є центральним органом виконавчої влади, який реалізує політику у сфері інтелектуальної власності, а також розробляє пропозиції для МЕРТ щодо подальшої розробки цієї політики<sup>150</sup>. ДСІВУ також здійснює нагляд за діяльністю низки спеціальних органів із питань оцінки заявок на реєстрацію прав на об'єкти промислової власності (Український інститут промислової власності), управління авторським правом (Українське агентство з авторських і суміжних прав) і видання контрольних марок (*Интеллектуал*).

У грудні 1993 року *Верховна Рада* прийняла перший пакет законів у сфері ПІВ: Закони «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»<sup>151</sup>, «Про охорону прав на промислові зразки»<sup>152</sup>, «Про охорону прав на знаки для товарів та послуг»<sup>153</sup>, «Про авторські і суміжні права»<sup>154</sup>. Система стандартів у сфері промислової власності почала діяти в Україні в 1998 році<sup>155</sup>.

У 1998-2000 роках були прийняті ще чотири закони, зокрема Закони «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем»<sup>156</sup> (1998), «Про охорону прав на зазначення походження товарів» (1999)<sup>157</sup>, «Про розповсюдження примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних»

---

<sup>150</sup> Див. <http://sips.gov.ua/ua/polozhennia>.

<sup>151</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3687-12/print1445587447179522>.

<sup>152</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3688-12/print1445587447179522>.

<sup>153</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3689-12/print1445587447179522>.

<sup>154</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3792-12/print1445587447179522>.

<sup>155</sup> Ці стандарти включають у себе: «Патентна картка. Основні положення. Порядок проведення та форма звіту про патентні дослідження.» і «Патентні дослідження. Основні положення та порядок проведення.».

<sup>156</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/621/97-%D0%B2%D1%80/print1445587447179522>

<sup>157</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/752-14/print1445587447179522>.

(2000)<sup>158</sup>, «Про державне регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаних з виробництвом, експорт та імпорт дисків для лазерних систем зчитування» (2000)<sup>159</sup>. У 2007 році Парламент прийняв закон «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності»<sup>160</sup>.

Іншою важливою подією у сфері охорони прав інтелектуальної власності стало приєднання України до СОТ у 2008 році, коли вона також приєдналася до Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС)

**Стан охорони прав інтелектуальної власності.** Незважаючи на таке численне законодавство та інфраструктуру, охорона прав інтелектуальної власності в Україні є досить поганою, як свідчать оцінки США і ЄС.

Україна фігурує в спеціальному звіті «301 Special Report» Офісу Торговельного представника Сполучених Штатів Америки з 1998 року, але її статус не є постійним (див. Таблицю 11.1). Починаючи з найбільш помірному статусу в Списку спостереження в 1998 році, рейтинг України погіршувався і сягнув статусу «Пріоритетної іноземної держави» в 2001 році, що відповідає поганій охороні прав інтелектуальної власності. У 2008-11 рр. статус України було знову оновлено до Списку спостереження, а потім у 2013-14 рр. ситуація знову погіршилася. Станом на 2016 рік Україна залишається в Пріоритетному списку спостереження<sup>161</sup>. Україна не вирішила проблеми, але були зазначені деякі зусилля, спрямовані на виправлення ситуації.

---

<sup>158</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1587-14/print1445587447179522>.

<sup>159</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2953-14/print1445587447179522>.

<sup>160</sup> Див. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/877-16/print1444899710805737>.

<sup>161</sup> Доповідь 301 Торговельного представника США, 2015 (<https://ustr.gov/sites/default/files/2015-Special-301-Report-FINAL.pdf>).

Таблиця 11.1 Зміна статусу України в Спеціальному звіті 301

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Контрольний Список спостереження	x										x	x	x	x					
Пріоритетний список спостереження		x	x						x	x					x			x	X
Пріоритетна іноземна країна				x	X	x	x	x								x	x		

Джерело: Міжнародний альянс із питань інтелектуальної власності, Офіс Торгового представника США, Вашингтон, округ Колумбія.

За даними Офісу Торговельного представника Сполучених Штатів (USTR), три основні проблеми, пов'язані з ПІВ в Україні, є такими:

- несправедливе й непрозоре адміністрування системи колективних авторських товариств;
- поширене використання нелегального програмного забезпечення
- неспроможність боротися з масовим характером порушення авторських і суміжних прав у мережі Інтернет<sup>162</sup>.

Законодавча реформа щодо організацій колективного управління не розпочалася, і не всі організації колективного управління представляють інтереси правовласників. У 2015 році одна організація колективного управління втратила акредитацію, щодо двох проводилось розслідування і ще 15 продовжували працювати, не сплачуючи роялті їхнім правовласникам. Не створено жодного інституційного механізму переходу до використання ліцензованого програмного забезпечення. Цей перехід, якщо й відбувався, то носив поодинокий характер. Як результат, частка «піратського» програмного забезпечення, що використовується органами державної влади, залишається високою і сягає 60-80%. Що стосується порушень у мережі Інтернет, українські чиновники взяли участь у декількох тренінгах із захисту прав інтелектуальної власності, а також розробили відповідне законодавство. Однак на цьому процес зупинився.

У своїй нещодавній доповіді щодо охорони та захисту прав інтелектуальної власності в третій країнах Європейська Комісія також зазначає, що, незважаючи на деякі незначні поліпшення, ситуація у сфері захисту прав інтелектуальної власності в Україні істотно

<sup>162</sup> Див. <https://ustr.gov/sites/default/files/USTR-2016-Special-301-Report.pdf>.

не змінилась і залишається незадовільною<sup>163</sup>. Україна входить до переліку країн із пріоритетом 3 (Пріоритет 1 мають країни, що мають найбільш несприятливий вплив на ЄС).

До основних проблем, пов'язаних із правами інтелектуальної власності, Європейська Комісія зазначила масові порушення авторського права (як у мережі Інтернет, так і на фізичних ринках), несплату роялті державними мовниками та загальну відсутність чітких правил у сфері організації колективного управління авторськими правами. Закони про охорону прав інтелектуальної власності в цифровому секторі не є ефективними, оскільки кримінальна відповідальність не є достатнім стримувальним фактором, судові провадження є тривалими, а кількість суддів, що спеціалізуються на ПІВ, є недостатньою. За даними Європейської Комісії, такий стан речей зумовлений неефективними інститутами, корупцією, низькою компетенцією і відсутністю ресурсів правоохоронних органів.

*Різниця між ПІВЗТ і реальністю, а також реформами, що запроваджуються.* Положення законодавства України у сфері прав інтелектуальної власності переважно відповідають положенням відповідного законодавства ЄС.

Однак існують певні розбіжності. Згідно з Планом України щодо виконання Угоди про асоціацію у сфері інтелектуальної власності<sup>164</sup> вона має намір прийняти 19 законодавчих актів ЄС (12 директив і 7 регламентів) протягом 2015-2017 рр. Значного покращення потребують механізми зміцнення охорони та захисту прав на об'єкти промислової власності; інституційні та організаційні зміни у сфері охорони географічних зазначень; механізми підвищення рівня охорони прав та інтересів власників авторських прав; єдиний порядок реалізації майнових прав власниками авторських прав за допомогою організацій колективного управління; цивільні й адміністративні процедури захисту й додаткові заходи<sup>165</sup>. Проекти цих законів мали бути надані до липня 2015 року. Ці законопроекти були представлені вчасно, але цей процес також зайшов у глухий кут: три законопроекти були відкликані з парламенту, і

<sup>163</sup> Див. <https://oami.europa.eu/ohimportal/documents/11370/0/Report+on+the+protection+and+enforcement+of+intellectual+property+rights+in+third+countries>.

<sup>164</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 164 від 4 березня 2015 року. Цей план виконання був підготовлений Державною службою інтелектуальної власності України (ДСІВУ) за підтримки проекту TWINNING ЄС «Посилення правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні», [http://sips.gov.ua/en/twinning\\_eng](http://sips.gov.ua/en/twinning_eng).

<sup>165</sup> Див. <http://new.me.gov.ua/en/content/plani-implementacii-aktiv-zakonodavstvaes-shvaleni-rozporyadzhennyam-kabinetu-ministriv-ukraini-vid-4-bereznaya-2015-roku-164.html?PrintVersion>.

ще два законопроекти все ще знаходяться на етапі громадського обговорення. Ці законопроекти передбачають такі зміни до чинного законодавства у сфері ППВ:

Українська *система авторських прав* переважно відповідає вимогам ПВЗВТ. Запропоновані зміни включають в себе положення про перепродаж прав від імені автора оригінального твору мистецтва, правову охорону комп'ютерних програм і баз даних, оренду, позику і суміжні права у сфері інтелектуальної власності, а також узгодження питань, які стосуються супутникового мовлення і кабельної ретрансляції. Нове законодавство має також усунути суперечності між положеннями законодавства щодо прав власності на офісні комп'ютерні програми; передбачати звільнення від авторських прав (свобода панорами); запровадити поняття публічної ліцензії з метою легалізації ліцензійних угод із кінцевим користувачем, безкоштовного програмного забезпечення й безкоштовного контенту;

Україна повинна розробити спеціальне законодавство щодо *організації колективного управління* з метою запровадження відповідних положень законодавства ЄС. Запропоновані зміни включають у себе докладні положення, що стосуються збирання й виплати авторських гонорарів, у тому числі тих, що надходять від використання в домашніх умовах і кабельної ретрансляції;

Україна повинна вдосконалити систему подання електронних заявок на торговельні марки, промислові зразки, географічні зазначення, регулювання звернень щодо промислових прав і поновлення прав на об'єкти промислової власності. Необхідно забезпечити миттєвий онлайн доступ до цієї інформації.

*Можливості та труднощі імплементації.* Належне запровадження положень ПВЗВТ приведе українське законодавство у сфері прав інтелектуальної власності у відповідність до передової практики ЄС. Це істотно сприятиме економічному розвитку України та розвитку її міжнародних відносин, а також вирішить більшість питань, які викликають стурбованість ЄС та США.

Запровадження положень ПВЗВТ щодо ГЗ буде непростим завданням, оскільки багато українських виробників харчових продуктів і алкогольних напоїв продовжують використовувати ГЗ ЄС, що охороняються. І український уряд, і бізнес повинні вжити ряд заходів щодо виконання зобов'язань України щодо охорони ГЗ ЄС. Уряд повинен гарантувати охорону ГЗ на кордонах України і вести базу даних ГЗ. Компанії, що виробляють товари, на які спрямовані ці зміни, зазнають певних збитків. Однак ПВЗВТ передбачає для цих виробників тривалий перехідний період, щоб вони могли адаптуватися (до 10-ти років для деяких видів продукції). Оскільки-

ки Україна переважно імпортує інтелектуальну власність, більш жорстке регулювання може також призвести до додаткових витрат українських споживачів.

Ще одна важлива зміна, пов'язана з удосконаленням законодавства з колективного управління авторським правом і суміжними правами, є однією з основних проблем із правами інтелектуальної власності в Україні. Запропоновані зміни дозволять підвищити прозорість організацій колективного управління і вдосконалити системи збирання та виплати роялті.

Доступ через Інтернет до інформації про торговельні марки поліпшить охорону прав інтелектуальної власності як для вітчизняних, так і для іноземних виробників. Це дозволить виробникам контролювати заявки на реєстрацію торговельної марки і подавати скарги у випадку порушення їхніх прав інтелектуальної власності.

Більш ефективне регулювання охорони ПІВ у мережі Інтернет також істотно сприятиме підвищенню загальної ефективності охорони прав інтелектуальної власності, а також дозволить Україні позбутися статусу однієї з провідних «піратських» країн, який викликає серйозну стурбованість щодо ситуації у сфері ПІВ в Україні.

Проект партнерства ЄС «Посилення правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні» надаватиме підтримку щодо внесення змін до законодавства, а також проводитиме тренінги й організуватиме навчальні поїздки для відповідних державних службовців і суддів, які працюють у сфері інтелектуальної власності<sup>166</sup>.

Від початку запровадження Україною положень щодо ПВЗВТ відбулася низка позитивних змін. Наприклад, Державна служба інтелектуальної України запустила 21 серпня 2015 року систему онлайн доступу до даних щодо заявок на реєстрацію торговельних марок і щодня оновлює її.

За перші дев'ять місяців 2015 року Державна податкова служба України повідомила про 2210 випадків призупинення митного оформлення через підозру в порушенні прав інтелектуальної власності. Митна служба також ініціювала 19 розслідувань за фактом імпорту товарів, які порушують ПІВ.

---

<sup>166</sup> Див. [http://sips.gov.ua/en/twinning\\_eng](http://sips.gov.ua/en/twinning_eng).

### **Коротко про інтелектуальну власність**

*Українська система прав інтелектуальної власності має певні недоліки порівняно з передовою європейською і міжнародною практикою, які викликають стурбованість США і ЄС. Ці недоліки буде усунуто в новому законодавстві, що має бути прийнято.*

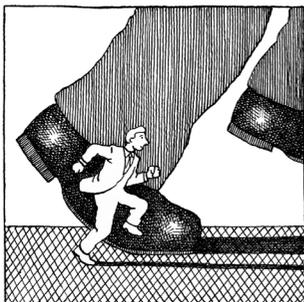
*Україна є членом основних міжнародних організацій у сфері прав інтелектуальної власності (ВОІВ), а також є стороною міжнародних угод у цій сфері (ТРИПС).*

*Основні проблеми: непрозора діяльність організацій колективного управління авторськими правами; використання нелегального програмного забезпечення органами державної влади; порушення авторських прав в мережі Інтернет і офлайн.*

*Основні зміни стосуватимуться авторського права і суміжних прав, торговельних марок, патентів і промислових зразків, географічних зазначень і захисту прав інтелектуальної власності.*

## 12. ПОЛІТИКА ЩОДО КОНКУРЕНЦІЇ

---



в цьому напрямку.

### Положення Угоди

*Антиконкурентні дії та злиття.* ПВЗВТ забороняє і передбачає покарання за антиконкурентні господарські дії та операції, такі як:

- (a) угоди, узгоджені дії суб'єктів господарювання та рішення об'єднань суб'єктів господарювання, метою або наслідками яких є перешкоджання, обмеження, спотворення чи суттєве послаблення конкуренції на території будь-якої зі сторін;
- (b) зловживання одним або кількома суб'єктами господарювання домінуючим становищем на території будь-якої зі сторін;
- (c) концентрація суб'єктів господарювання, що призводить до монополізації чи значного обмеження конкуренції на ринку на території будь-якої зі сторін.

Ці принципи взяті з антимонопольного законодавства ЄС (тобто, Ст. 101 і 102 TFEU). Вищезазначені дії забороняються тільки «у тій мірі, у якій вони можуть вплинути на торгівлю між сторо-

нами». Однак Європейська Комісія дуже широко тлумачить дії, що можуть вплинути на торгівлю між державами-членами ЄС, і встановлює досить низькі вимоги до заходів, які не вважаються такими, що істотно впливають на торгівлю, зокрема, якщо (а) сукупна ринкова частка сторін на будь-якому відповідному ринку не перевищує 5-ти відсотків; (б) сукупний річний товарообіг підприємств не перевищує 40 мільйонів євро. Отже, можна припустити, що подібне тлумачення може застосовуватися до ПВЗВТ.

ПВЗВТ надає Україні значну свободу в плані способів запровадження й забезпечення дотримання цих антимонопольних принципів і принципів щодо злиття. Згідно з угодою Україна повинна лише забезпечити і) застосування законодавства про конкуренцію, яке ефективно протидіє антиконкурентним діям, та ii) функціонування органів, уповноважених і належним чином обладнаних для забезпечення ефективного застосування законодавства про конкуренцію. Це законодавство про конкуренцію і правоохоронні органи мають бути прозорими і недискримінаційними, дотримуватись принципів процесуальної справедливості і прав на захист. Хоча Україна не зобов'язана адаптувати своє законодавство до всіх положень законодавства ЄС про конкуренцію і злиття, вона повинна запровадити конкретні положення важливих регламентів ЄС щодо конкуренції протягом трьох років після набрання чинності ПВЗВТ. Наприклад, Україна повинна наблизити своє законодавство до граничних рівнів концентрації відповідно до Регламенту ЄС про злиття (№ 139/2004), які визначають, коли злиття має «масштаби ЄС» і, відповідно, про нього необхідно повідомити Європейську Комісію, а також надати обов'язкове повідомлення про нього на вимогу Директиви 1/2003. Останнє означає, що український антимонопольний орган повинен належним чином публікувати свої рішення, враховуючи законність інтересів підприємств, щоб не завдати шкоди їхній комерційній таємниці.

**Державна допомога.** Положення цієї частини застосовуються до всіх товарів і послуг, за винятком сільськогосподарської продукції та рибальства. Положення цієї частини ПВЗВТ великою мірою відображають основні положення законодавства ЄС про конкуренцію. Відображаючи положення Статті 107(1) ТФЕУ, ПВЗВТ передбачає, що:

будь-яка допомога, надана Україною або [країнами-членами Європейського Союзу] з використанням державних ресурсів, що спотворює або загрожує спотворити конкуренцію шляхом надання переваг окремим підприємствам або виробництву окремих товарів, є несумісною з належним функціонуванням цієї Угоди в тій мірі, у якій вона може впливати на торгівлю між Сторонами.

Тут також ПВЗВТ забороняє державну допомогу тільки в тому разі, якщо вона «може впливати» на торгівлю між ЄС і Україною. У ЄС обсяг державної допомоги, яка надається державою-членом окремому підприємству та не перевищує 200 тисяч євро протягом трьох фінансових років, не підлягає контролю державної допомоги ЄС. Угода також запозичила з ТFEU такі вислови як «повинна» або «може вважатися» сумісною з цією угодою: наприклад, різноманітна допомога соціального характеру й допомога на відшкодування збитків, спричинених природними катастрофами або надзвичайними ситуаціями, «повинна» вважатися сумісною, а допомога для сприяння економічному розвитку регіонів «може» вважатися сумісною, включаючи допомогу для досягнення цілей, дозволених відповідно до правил ЄС стосовно горизонтальних блоків винятків (наприклад, допомога для цілей охорони довкілля і науково-дослідної діяльності). Україна та ЄС щорічно повідомлятимуть один одного про загальний обсяг, види та галузевий розподіл державної допомоги, яка може вплинути на торгівлю між ними, але надання допомоги в розмірі менше 200 тисяч євро не потребує повідомлення.

*Інституційні аспекти.* Угода не містить положень щодо порядку адміністрування політики у сфері конкуренції України. Лише у сфері державної допомоги ПВЗВТ чітко вимагає від України створити незалежний дієвий орган, який матиме повноваження затверджувати схеми державної допомоги, а також вимагати повернення державної допомоги, яка була надана незаконно. Це дуже важливе політичне питання, яке виходить за межі суто інституційної організації і демонструє, як система працює на практиці.

Власний досвід ЄС у цій сфері несе в собі декілька переконливих меседжів. Якщо взяти лише три приклади держав-членів ЄС - Бельгії, Франції та Німеччини - як правило, уряд та/або парламент роблять призначення на найвищому рівні на фіксований середньостроковий термін (п'ять або шість років), але призначені особи не можуть бути звільнені на власний розсуд уряду або парламенту. І найбільш важливо, що окремі рішення цих органів у сфері політики щодо конкуренції є суверенними і не підлягають затвердженню урядом. Ці приклади держав-членів є, можливо, більш актуальним, ніж власна інституційна структура ЄС, де орган із питань конкуренції (Генеральний директорат) працює в рамках Європейської Комісії. Проте навіть у цьому випадку існує міцний порядок, згідно з яким рішення у сфері конкурентної політики приймаються у відповідності до жорсткого тлумачення законодавства ЄС і за мінімальної політизації. Наприклад, сьогодні, коли Комісар розглядає справи, що стосуються компаній світового значення, таких як Google і Газпром, Комісар заявляє про жорстке дотримання закону як про єдину гарантію від політизації таких випадків. Такі мірку-

вання мають велике значення для України, враховуючи повальну корупцію і політичні важелі провідних бізнесменів («олігархів»).

Загальні висновки для України полягають у тому, що керівництво Антимонопольного комітету повинно призначатися на фіксований термін, що складає кілька років, і має бути захищеним від політично мотивованого звільнення за допомогою прозорих і жорстких процедур, які гарантують право на захист, а рішення Антимонопольного комітету повинні прийматися незалежно від уряду або парламенту.

## Перспективи імплементації

**Антимонопольна політика та органи в Україні.** Перший пакет законів про конкуренцію був прийнятий в 1992-1996 рр. на самому початку формування української держави. Закон «Про обмеження монополізму та недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності», прийнятий у лютому 1992 року, був зосереджений на зловживанні домінуючим становищем, антиконкурентних узгоджених діях і дискримінації підприємств з боку органів державної влади, а також недобросовісній конкуренції серед суб'єктів господарювання.<sup>167</sup> Цим законом також було створено Антимонопольний комітет України (АМКУ) як державний орган, відповідальний за захист бізнесу від недобросовісної конкуренції та зловживання монополічним становищем на ринку, а також для здійснення державного контролю за виконанням антимонопольного законодавства. У липні 2000 року важливі зміни відбулись в організаційній структурі АМКУ<sup>168</sup>, у результаті чого зменшилась його незалежність. З того часу Голова АМКУ призначається і звільняється Президентом України за погодження Верховної Ради. Члени комітету так само призначаються і звільняються Президентом за поданням Прем'єр-міністра після його консультацій з Головою АМКУ. Закон «Про АМКУ»<sup>169</sup> визначає декілька чітких підстав для звільнення Голови і членів АМКУ, зокрема, за станом здоров'я, за їхнім власним бажанням, у результаті вчинення злочину або істотного правопорушення (для членів Комітету), тим самим убезпечуючи членів АМКУ від відставки з політичних мотивів.

Новий «Закон про захист економічної конкуренції»<sup>170</sup>, прийнятий у січні 2001 року, був розроблений на основі законодавства

<sup>167</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2132-12/ed19920218>.

<sup>168</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1907-14/ed20000901>.

<sup>169</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3659-12/print1447338779961228>.

<sup>170</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2210-14/ed20010111>.

про конкуренцію ЄС і тим самим наблизив українське законодавство до міжнародних стандартів<sup>171</sup>. Він містив більш чітке визначення монополістичної діяльності, зокрема, описання домінуючого положення на ринку і узгоджених дій, а також розширив функції АМКУ. У 2010 році обов'язки АМКУ ще більше розширились, оскільки він став апеляційним органом із питань державних закупівель, а також органом нагляду і контролю за державною допомогою.

До недавнього часу не було жодних єдиних правил щодо здійснення нагляду за державною допомогою, яка регулювалась положеннями Господарського, Бюджетного і Податкового кодексів, Законом «Про захист економічної конкуренції», Законом «Про стимулювання розвитку регіонів» і різноманітними галузевими програмами розвитку<sup>172</sup>. Однак у 2014 році було прийнято рамковий Закон «Про державну допомогу суб'єктам господарювання»<sup>173</sup>, який наблизив систему надання державної допомоги до європейських норм. Закон визначив АМКУ органом державної влади, відповідальним за здійснення нагляду й погодження державної допомоги, а також за оцінку її впливу на конкуренцію, і, отже, її законність. Закон також уповноважив АМКУ повертати незаконно надану державну допомогу. Це, як уже пояснювалося вище, було ключовою вимогою ПВЗВТ. Хоча деякі положення закону вступили в силу в 2014 році, його основні положення наберуть чинності лише в 2017 році.

Експертна оцінка українського законодавства про конкуренцію і антимонопольну політику, проведена UNCTAD (Конференція Організації Об'єднаних Націй із торгівлі та розвитку) у 2012 році, встановила, що Україна розробила достатньо комплексний пакет законів про конкуренцію, які є в значній мірі узгодженими з передовою міжнародною практикою, і, відповідно, не потребують кардинальних змін.<sup>174</sup> Водночас, експерти UNCTAD порекоменду-

<sup>171</sup> М. Якуб'як (2005), «Аналіз факторів, що впливають на прийняття законодавства про конкуренцію в Україні. Значення для інших країн, що розвиваються», Проект «Основні принципи антимонопольної політики для торговельної реформи, регуляторної реформи і сталого розвитку» ([www.iwh-halle.de/projects/competition\\_policy/Ukraine\\_Country\\_Study.pdf](http://www.iwh-halle.de/projects/competition_policy/Ukraine_Country_Study.pdf)).

<sup>172</sup> О. Бетлій і В. Кравчук (2012), «Реформа державної допомоги в Україні», Аналітична записка в рамках Проекту «Економічні аспекти європейської інтеграції України в розрізі пріоритетів Угоди про асоціацію: Експертний аналіз, рекомендації і громадське обговорення».

<sup>173</sup> Див. <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1555-18/paran205#n205>.

<sup>174</sup> ЮНКТАД, «Добровільна експертна оцінка законодавства про конкуренцію і монопольної політики: Україна», 2013

вали більш наполегливо працювати над виконанням законів, а також зміцнити АМКУ як незалежний та ефективний антимонопольний орган.

У той час як законодавство про конкуренцію України є відносно добре розробленим, його застосування залишається дуже поганим. Крім того, секторальне законодавство в поодиноких випадках обмежує конкуренцію. Наприклад, у жовтні 2014 року було запроваджено нові правила розподілу маршрутів серед авіакомпаній, які передбачають, серед іншого, що тільки авіакомпанії, які виконують регулярні внутрішні рейси принаймні протягом останнього року, мають право обслуговувати міжнародні маршрути<sup>175</sup>. Ця законодавча норма фактично витіснила міжнародних конкурентів. У травні 2016 року була прийнята нова редакція правил, у якій було видалено спірну норму, але запровадження правил може відбутися із запізненням через провадження, ініційоване провідною українською авіакомпанією.

Погане виконання законодавства про конкуренцію призвело до посилення монополізації в економіці України. Згідно з оцінками АМКУ станом на початок 2015 року лише 43% ринків були конкурентними, у той час як у 2005 році частка конкурентних ринків становила 60%<sup>176</sup>. Частка олігополістичних ринків зросла з 12% до 17% протягом останніх десяти років, частка ринків, на яких домінує одна компанія - від 24% до 31%, а частка монополій - з 7% до 10%. Найвищий рівень ринкової концентрації зафіксовано в секторі житлово-комунальних послуг, енергетичному і транспортному секторах.

За даними Звіту про глобальну конкурентоспроможність 2014-2015<sup>177</sup>, за «інтенсивністю місцевої конкуренції» України посідає 101 місце серед 144 держав, що аналізувалися; за «ступенем домінування на ринку» - 129 місце; за «ефективністю антимонопольної політики» - тривожно низьке 136 місце.

**Реформи в законодавстві та інституційному устрої.** Реформи у сфері захисту конкуренції і антимонопольного законодавства були віднесені до 62 ключових реформ Президентської Стратегії сталого розвитку «Україна- 2020», хоча й не увійшли до восьми найбільш пріоритетних реформ. Водночас, реформи судової системи і системи правоохоронних органів є одними з пріоритетів країни, і їх успішне запровадження буде корисним і для реалізації антимонопольної політики.

---

<sup>175</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1440-14/ed20141024>.

<sup>176</sup> Див. [www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main](http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main).

<sup>177</sup> Див. [www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2014-15.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2014-15.pdf).

У вересні 2014 року уряд затвердив План заходів з імплементації Угоди про асоціацію, у тому числі Глави, присвяченій питанням конкуренції<sup>178</sup>. Декілька важливих кроків уже зроблено.

Відповідно до вимог ПВЗВТ у вересні 2015 року АМКУ опублікував офіційні рекомендаційні роз'яснення щодо методів встановлення штрафів за антиконкурентні дії<sup>179</sup>, що ґрунтуються на керівних принципах Європейської Комісії<sup>180</sup>. Експерти оцінили роз'яснення як позитивний крок, хоча, можливо, ці рекомендаційні роз'яснення потребуватимуть подальшого вдосконалення після початку їх застосування<sup>181</sup>.

АМКУ почав публікувати свої рішення з липня 2015 року. У листопаді 2015 року було також прийнято Закон № 782-VIII, який підвищує прозорість АМКУ, запроваджуючи своєчасну та повну публікацію всіх рішень Комітету на його офіційному сайті. Закон був переглянутий і в цілому позитивно оцінений Європейською Комісією<sup>182</sup>.

Закон № 935-VIII, спрямований на підвищення ефективності контролю за економічною концентрацією, що передбачає спрощення методів концентрації і їх гармонізації з нормами ЄС, був прийнятий у січні 2016 року<sup>183</sup>. Найбільш важливі нововведення включають у себе більш високі порогові значення для контролюваних концентрацій, видалення критерію 30% ринкової частки для надання повідомлення про концентрацію, вдосконалення процедури розгляду заявок і запровадження спрощеної процедури для певних видів концентрацій.

Проект закону № 2431 про внесення змін до Закону «Про захист економічної конкуренції» в частині штрафів, які накладаються АМКУ за антиконкурентні дії, чекає на друге читання в Парламенті.<sup>184</sup> Його прийняття було відкладено через дебати щодо ролі судів у процедурах оскарження в контексті штрафів, які застосовуються АМКУ.

Новий Голова і члени АМКУ були призначені в 2015 році.

---

<sup>178</sup> Див. [www.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?art\\_id=248402403&cat\\_id=248402399](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/en/publish/article?art_id=248402403&cat_id=248402399).

<sup>179</sup> АМКУ, Рекомендаційні роз'яснення №. 16-pp, 15 вересня 2015 року ([http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/FN013589.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/FN013589.html)).

<sup>180</sup> Див. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52006XC0901%2801%29>.

<sup>181</sup> Див. [www.epravda.com.ua/columns/2015/09/22/560649/](http://www.epravda.com.ua/columns/2015/09/22/560649/).

<sup>182</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/782-viii/>.

<sup>183</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/935-viii/>.

<sup>184</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/935-viii/>.

Це призначення вирішило проблему низької ефективності АМКУ, оскільки в 2014 році комітет працював без Голови і чотирьох членів, що уповільнювало його роботу і робило процедури більш обтяжливими для всіх учасників. Згідно зі звітом АМКУ в 2015 році орган розглянув 5 тисяч скарг щодо порушень законодавства про конкуренцію, це на 12% більше, ніж у попередньому році, у той час як сума штрафів зросла в 3,4 рази до 339 млн грн.<sup>185</sup>

### ***Коротко про антимонопольну політику***

*Положення ПВЗВТ у частині антимонопольної політики є докладними й добре опрацьованими в розрізі законодавчих зобов'язань, згідно з якими Україна повинна реформувати контроль за монополістичною поведінкою і державними субсидіями відповідно до чинних норм ЄС.*

*Україна вже значною мірою привела своє законодавство про конкуренцію у відповідність до стандартів ЄС. Крім того, передбачено проведення подальших законодавчих та інституційних реформ. Прийняття Закону «Про державну допомогу» є важливим кроком на шляху до запровадження глави ПВЗВТ щодо конкуренції.*

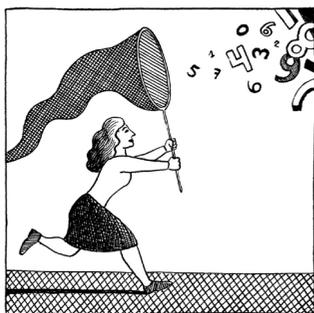
*Однак ефективне запровадження і виконання цих та інших законів про конкуренцію буде непростим завданням для України. Для його виконання країні потрібен незалежний і компетентний АМКУ, який усе ще сильно залежить від виконавчої гілки влади.*

---

<sup>185</sup> Див. [www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main](http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=122547&schema=main).

## 13. СТАТИСТИКА

---



Сучасна статистична система міжнародного рівня є неодмінною умовою поінформованого прийняття політичних рішень і діяльності торгово-промислового сектору та громадянського суспільства. Усі пострадянські держави повинні були вирішити проблему радикальної реформи своїх статистичних систем. Мова йде про перехід від систем, які, по суті, обслуговують інтереси держави, до систем, які обслуговують

інтереси приватного сектору й суспільства в цілому, і, з більш технічної точки зору, ідеться про поступовий перехід до вибіркового статистичного спостереження замість суцільного збирання статистичних даних.

### Положення Угоди

ЄС реалізує широкомасштабні програми співробітництва з усіма шістьма державами Східного партнерства й державами Центральної Азії з метою підтримки тривалого й складного процесу реформування органів статистики. Багато проектів, перерахованих нижче, являють собою «групові активності» для всього Східного партнерства і, у деяких випадках, проходять також за участі держав із Центральної Азії.

Що стосується України, Молдови і Грузії, покращення в цьому напрямку вдалося досягти за рахунок співпраці та чітких зобов'язань, узятих за Угодами про асоціацію про приведення їхніх статистичних систем у відповідність до статистичних систем ЄС: Евростат встановлює величезну кількість нормативних положень, зведених у Керівництво зі статистичних вимог. Це програма, яка ставить перед собою дуже високі цілі. Однак часові рамки для приведення свого

законодавства у відповідність до регламентів ЄС не встановлено. Але, як свідчить досвід вступу до ЄС його нових держав-членів, цей процес є тривалим. Для реалістичної оцінки ситуації варто згадати, що кожному новому члену ЄС знадобилось близько 15 років, щоб завершити перехід за набагато більшої підтримки з боку ЄС, ніж та, яку отримуватимуть Україна, Молдова або Грузія.

Співробітництво між Євростатом і державами-партнерами має таку структуру:

- семінари зі статистичних стратегій, один раз на рік протягом трьох днів;
- навчальні курси з актуальних питань і останніх подій у статистичних системах, близько п'яти - шести разів протягом двох років;
- збирання близько 300 вибраних рядів даних (тобто формується вибірка основних рядів даних, але в меншому обсязі, ніж ті, яких дотримуються держави-члени ЄС), у рамках яких держава-партнер надає дані відповідно до анкет Євростату. Це дозволяє Євростату оприлюднювати порівняні серії даних;
- поглиблена оцінка статистичних систем України, Молдови і Грузії (так звані глобальні оцінки), що більш докладно розглядається нижче;
- діяльність багатосторонньої платформи і групи Східного партнерства щодо статистичних систем. Ця діяльність включає в себе проведення конференцій у столицях держав Східного партнерства приблизно два рази на рік. Кожна з цих конференцій присвячена докладному вивченню окремого питання (наприклад, ринок праці, міграція тощо).

## Розвиток статистичних послуг в Україні

Україна має відносно непогано розвинуту статистичну службу - Держстат. Протягом 2000-х років Держстат отримав великі обсяги допомоги від міжнародних донорів для модернізації процесів збирання даних, якості та методології даних, у тому числі, значний кредит у розмірі 45 млн доларів США від Світового банку<sup>186</sup>. Проект Twinning, який реалізується із статистичною службою Данії, також непогано просувається.<sup>187</sup>

Частково завдяки міжнародному фінансуванню Держстат

<sup>186</sup> Див. [www.worldbank.org/projects/P076338/development-state-statistics-systemmonitoring-social-economic-transformation-project?lang=en](http://www.worldbank.org/projects/P076338/development-state-statistics-systemmonitoring-social-economic-transformation-project?lang=en).

<sup>187</sup> Див. [www.dst.dk/en/consulting/projects/ukraine](http://www.dst.dk/en/consulting/projects/ukraine).

запровадив низку нових статистичних продуктів і модернізував існуючі продукти. Наприклад, індекс споживчих цін було реформовано в 2007-2008 рр. Національні рахунки тепер складаються за стандартними моделями (SNA-2008 і NACE 2.0). Методологія індексу промислового виробництва переглядалась декілька разів протягом останніх років. Більшість своїх публікацій Держстат сьогодні розповсюджує онлайн і, як правило, відповідно до розкладу. Статистичний продукт позитивно порівнюється з більшістю пострадянських країн і в деяких аспектах з Євростатом.<sup>188</sup>

Однак численні зміни методології призвели до розривів у рядах даних, зокрема щодо індексу промислового виробництва. Дані ретроспективного аналізу були надані із значним запізненням. Держстат наразі вирішує проблему суттєвих розривів даних унаслідок анексії Криму й конфлікту на Донбасі (див. Вставку 13.1).

---

<sup>188</sup> Власний досвід роботи з даними різних держав.

*Вставка 13.1 Вплив анексії Криму і війни на Донбасі на українську статистику*

Втрата контролю над Кримом у березні 2014 року мала досить зрозумілі наслідки для української статистики. Більшість статистичних даних агрегуються з даних, які збираються в обласних управліннях статистики. Після того, як звіти з Криму і Севастополя перестали надходити, Держстат розпочав надавати дані, агреговані зі звітів 25-ти інших обласних управлінь. Тепер Держстат надає скориговані ретроспективні дані в більшості випадків з 2010 року. Втрата Криму призвела до розривів більшості рядів даних, але коригування є відносно малими, оскільки на Крим і Севастополь припадало менше 4% від ВВП України.

Що стосується Донбасу, то тут ситуація більш складна. Деякі суб'єкти господарювання були знищені, інші ж, якщо й продовжують діяльність, припинили надавати звітність. Треті, хоча й перебувають на непідконтрольній території, продовжують, як і раніше, подавати звіти до Держстату. Держстат зазначив, що в статистичних даних за 2015 рік і деяких статистичних даних за 2014 рік відсутня інформація щодо «частини зони антитерористичної операції», але не пояснив, що це означає. На практиці частина статистичних даних на рівні областей, а отже й на національному рівні загалом, безсумнівно включає в себе результати господарської діяльності у східних районах Донбасу<sup>189</sup>. Це може призвести до переоцінки скорочення обсягів економічної діяльності за 2014 і 2015 рр., про які повідомлялося. За оцінками ІЕД, ВВП України, якщо не враховувати східні райони Донбасу і Крим, скоротився на 10% у першій половині 2015 року порівняно з 16% згідно з даними, опублікованими Держстатом. У 2016 році звіти, які надходять від компаній, що знаходяться в східних районах Донбасу, продовжували враховуватися з мінімальними обсягами промислового виробництва, будівництва й надання послуг. Статистичні дані на основі результатів опитування вимушено обчислювалися без урахування східних районів Донбасу. Однак є питання щодо того, яким чином внутрішньо переміщені особи, кількість яких, за оцінками, сягає 1 млн осіб<sup>190</sup>, були враховані в останніх опитуваннях населення<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> Наприклад, у першому кварталі 2016 року на місто Донецьк припадало 25% від загального відзвітованого обсягу будівельних робіт у Донецькій області, а на виробництво сталі в Луганській області (де немає великих металургійних комбінатів на територіях, підконтрольних уряду) припало 29% від загального обсягу реалізації промисловості області.

<sup>190</sup> Близько 1,6 млн. людей були зареєстровані соціальними службами як внутрішньо переміщені особи (з метою отримання регулярної допомоги), і 1 млн. осіб звернулися по допомогу до екстрених служб.

<sup>191</sup> У 2015 році кількість домогосподарств у 23-х областях, які не постраждали від конфлікту, зросла на 0,3 млн. порівняно з 2013 роком, хоча смертність продовжує перевищувати народжуваність. Важко сказати, чи ця цифра відповідає внутрішньо переміщеним особам і чи були вони представлені у вибірці опитування.

Основними проблемами збирання інформації є охоплення даних приватних підприємств і домогосподарств, а також несвоєчасне проведення перепису населення і сільськогосподарського перепису. Приватні підприємці не подають обов'язкової статистичної звітності, хоча й займають велику частку в секторі послуг, включаючи готельний і ресторанний бізнес, IT-послуги, послуги у сфері нерухомості, професійні та бізнес-послуги тощо. Сьогодні Держстат вдається до екстраполяції на основі даних, що подаються до податкових органів, але кроки до проведення добровільного опитування підприємців йдуть повільно.

Опитування населення має відносно високий рівень участі (77%), але частка міських жителів, які погодилися відповісти на запитання, виявилась меншою і склала 70% у великих містах і лише 49% в Києві. Це, імовірно, означає, що велика частка громадян із середніми статками і більшість заможних громадян не були представлені у вибірці. Це ймовірно стало причиною вкрай низького коефіцієнту Джині (0,246)<sup>192</sup>, що відображає концентрацію розподілу доходу між українцями. Він є найнижчим серед країн, про які збирає дані Світовий банк<sup>193</sup>.

Перепис населення спочатку був запланований на 2011 рік, тобто через десять років після проведення попереднього перепису (2001). Але потім був знов відкладений (в останній раз на 2016 рік через бюджетну кризу). Це означає, що оцінки Держстату щодо населення ґрунтуються на даних 2001 року, скоригованих на зареєстровану кількість новонароджених, померлих і мігрантів. Наприклад, за оцінками Держстату станом на 2016 рік населення Києва складає 2,9 млн осіб, у той час як кількість незареєстрованих жителів столиці оцінюється в 0,4 млн осіб<sup>194</sup>. Затримка в проведенні сільськогосподарського перепису також має критичне значення для точної сільськогосподарської статистики, оскільки 45% сільськогосподарської продукції, за оцінками, виготовляється домогосподарствами.

Поточний стан і плани щодо запровадження стандартів ЄС охоплюють широкий діапазон статистичних рядів, у тому числі опитування бізнесу, структурну статистику, опитування робочої сили, опитування домогосподарств, освітню статистику, ціни на газ та електроенергію, статистику сільськогосподарських підприємств, риболовецьких господарств, тваринництва й виробництва м'яса, а

<sup>192</sup> Див. [www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat\\_u/2016/bl/05/bl\\_vrdu15\\_pdf.zip](http://www.ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/2016/bl/05/bl_vrdu15_pdf.zip), р. 144.

<sup>193</sup> Див. [http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi\\_data\\_value\\_2011+wbapi\\_data\\_value+wbapi\\_data\\_value-first&sort=asc](http://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?order=wbapi_data_value_2011+wbapi_data_value+wbapi_data_value-first&sort=asc).

<sup>194</sup> Див. [www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/kn/kn\\_u/kn0316\\_u.html](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2016/ds/kn/kn_u/kn0316_u.html).

також статистику пестицидів. Запровадження стандартів для цих статистичних рядів перебуває на різних етапах завершення. Загалом, Держстат, скоріше за все, зможе запровадити норми ЄС щодо статистики згідно з графіком, оскільки не передбачається істотного збільшення обсягу або складності збирання даних.

Залишаються невирішеними декілька важливих технічних завдань:

- веб-сайт Держстату застарів і користуватися ним новим користувачам може бути незручно;
- на сайті Ukrstat.gov.ua неможливий пошук як через пошук на самому сайті, так і через пошукові систем (крім випадків, коли пошук здійснюється через неофіційні джерела);
- відсутній інтерфейс для завантаження серій даних.

### ***Коротко про українську статистику***

*Україна має досить непогано розвинуту статистичну службу, але її веб-сайт застарів.*

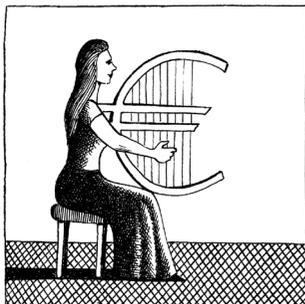
*Програми гармонізації з європейськими методологіями є широко-масштабними і в цілому реалізуються у відповідності до планів.*

*Однак брак ресурсів не дозволяє провести важливий перепис населення й розширити сферу опитувань.*

**ЧАСТИНА ІІІ.  
ЕКОНОМІЧНЕ  
СПІВРОБІТНИЦТВО**

---

## 14. МАКРОЕКОНОМІЧНИЙ КОНТЕКСТ ТА ФІНАНСОВА ДОПОМОГА

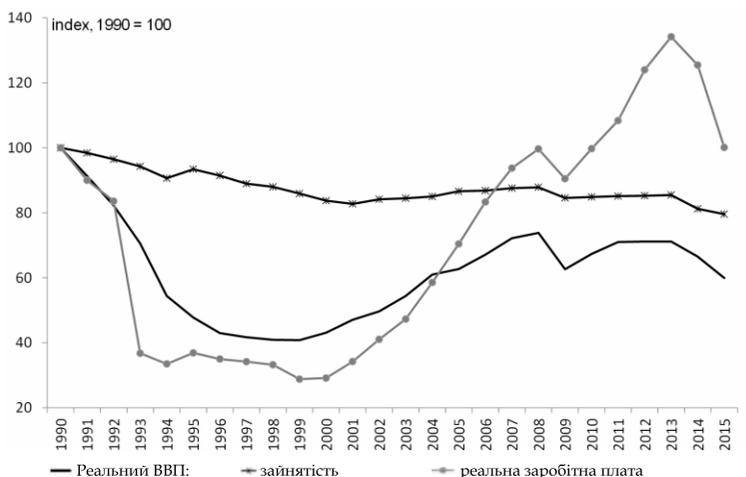


Макроекономічний контекст

Протягом першої декади пострадянського періоду Україна пережила найбільш драматичну рецесію в порівнянні з багатьма іншими перехідними економіками. Реальний ВВП зменшився на 59% протягом 1990 - 1999 років, а коригування ситуації на ринку праці в основному відбувалося у формі різкого падіння рівня реальних заробітних плат. Незважаючи на поступ, досягнутий у

сфері приватизації та лібералізації цін, більшість структурних реформ було відкладено.

Рис. 14.1 Економічні тенденції в Україні з часів незалежності



*Примітка:* Починаючи з 2010 року, дані не включають АР Крим і Севастополь; дані за 2015 рік також не включають окуповану територію на Сході України.

*Джерело:* Держстат.

Відновлення економіки розпочалося у 2000 році внаслідок підвищення світових цін на сировинні товари, а пізніше завдяки зростанню внутрішнього попиту. Зростання реального ВВП складало 6,9% у середньому протягом 2000 - 2008 років.

Тим не менше, органи влади України не скористалися цими роками стрімкого зростання для запровадження реформ. Податковий та регуляторний тягарі залишилися високими, а реформи у сфері пенсійного та соціального забезпечення, охорони здоров'я та освіти не було завершено. Значне загальне субсидювання енергетики передбачало надання знижки на тарифи на газ, опалення та електроенергію. Разом із тим, уряду вдалося досягти успіхів у лібералізації міжнародної торгівлі, що дозволило країні стати членом СОТ у травні 2008 року.

Економіка України ввійшла в стадію рецесії у 2008 році, оскільки світова фінансова криза ще більше поглибила її слабкість. Відбулася різка девальвація гривні, що призвело до високої інфляції. У 2008 та 2009 роках здійснення зовнішніх платежів країни було підтримано позиками, отриманими в рамках програми МВФ, але падіння зовнішнього та внутрішнього попиту зумовило значне зменшення ВВП у 2009 році на 15,2%.

Таблиця 14.1: Україна: Основні економічні показники

	2009	2010	2011	2012	2013	2014*	2015**
Приріст ВВП (%)	-15,2	7,5*	5,5*	0,2*	0,0*	-6,6*	-9,9**
ІСЦ (% аор)	15,9	9,4	8,0	0,6	-0,3	12,1	48,7
Сальдо бюджету (% ВВП)***	-6,3	-5,8	-2,8	-4,5	-4,8	-4,9	-2,3
Зовнішній борг (% ВВП)	88,3	83,1	74,6	73,7	75,4	93,9	131,3
Поточний рахунок (% ВВП)	-1,7	-2,1	-6,1	-7,8	-8,7	-3,4	-0,2

\*Без Криму. \*\*Без Криму та частини Східного Донбасу. \*\*\*Методологія МВФ, без врахування «Нафтогазу».

*Джерело:* Укрстат, НБУ, Міністерство фінансів.

Економіка почала відновлюватися у 2010 році. Тим не менше, серйозні бюджетні проблеми змусили уряд звернутися за іншою програмою МВФ, яку було затверджено після прийняття українськими органами влади змін до бюджету, а саме умов підвищення тарифів на газ для населення та збільшення незалежності центрального банку. Було затверджено Податковий кодекс і нову редакцію Бюджетного кодексу, хоча при цьому було збережено високий рівень податків і несправедливе адміністрування податків, також не було запроваджено фіскальну децентралізацію.

У 2011 році економіка України продовжувала своє відновлення, проте в подальшому зовнішня ситуація погіршилася як у ЄС (спочатку з рецесією, а потім зі стагнацією у 2012-13 роках), так і в Росії (зі сповільненням темпів зростання в 2012 році, що призвело до рецесії в 2014 році). При цьому з 2011 року розпочалося тривале падіння цін на сировинні товари та метал. Зовнішній попит на українську продукцію залишався слабким і нестабільним. У 2012 році зростання реального ВВП майже зупинилося, а у 2013 році розпочався новий етап рецесії. Різко зріс бюджетний дефіцит, при цьому мав місце значний тиск на валютний ринок. Економічна ситуація знову вказувала на необхідність проваджувати структурні реформи, які відкладалися впродовж тривалого часу.

У 2014 та в 2015 роках Україна постає перед ще більш складними викликами – відбувається анексія Криму Росією, воєнний конфлікт на Східному Донбасі та надзвичайно складні фінансова й економічна кризи. Падіння реального ВВП склало 6,6% у 2014 році та 9,9% у 2015 році. Різко знизився обсяг випуску промислової продукції, частково через руйнування та закриття частини підприємств на окупованій території, порушення ланцюгів постачання та напружених торговельних відносин з Росією. Зниження обсягу експорту та зростання попиту на іноземну валюту призвели до різкого знецінення гривні. Рівень інфляції середніх споживчих цін сягнув 48,7% у 2015 році. Хиткої макроекономічної стабілізації було досягнуто ближче до кінця 2015 року.

Протягом 2014 та 2015 років триває інтенсивна співпраця з МВФ. У квітні 2014 року було підписано дворічну Угоду стенд-бай із підтримкою на рівні 17 млрд доларів США, яку було замінено у березні 2015 року на чотирирічну Програму розширеного фінансування (EFF) на таку ж саму суму. До цієї програми ЄС долучив додаткові кошти (див. нижче). У 2015 році українські органи влади збільшили зусилля, спрямовані на впровадження реформ. Дерегуляція та реформа державних закупівель стали одними з найбільш успішних. Центральний банк перейшов на більш гнучку політику щодо обмінного курсу. Банківський сектор став більш платоспро-

можним, оскільки проблемні банки були виведені з ринку. Фіскальна ситуація покращилася, оскільки висока інфляція та децю краще адміністрування податків принесли додаткові надходження, тоді як субсидії в енергетичному секторі було зменшено після підвищення тарифів на газ. Восени 2015 року Міністерство фінансів домовилося з кредиторами про реструктуризацію суверенного боргу, зменшивши тим самим потреби у фінансуванні на наступні три роки на 15,2 млрд доларів США<sup>195</sup>. Разом із тим, запровадження антикорупційних заходів було повільним і неефективним. Не було запроваджено комплексної податкової реформи, а також реформи у сфері пенсійного та соціального забезпечення й охорони здоров'я. Було відкладено проведення судової реформи, що перешкоджало встановленню сприятливого інвестиційного клімату. Повільні реформи, затримки зі схваленням закону про Державний бюджет на 2016 рік, а також політична криза на початку 2016 року призвели до призупинення виплат за програмою МВФ. Оскільки новопризначений уряд підтвердив свій намір продовжувати обіцяні реформи, співпрацю з МВФ, імовірно, буде продовжено в другій половині 2016 року.

Очікується, що у 2016 році зростання реального ВВП складе 1.6%. Тим не менше, економічному розвитку притаманні суттєві ризики, які включають можливу ескалацію воєнного конфлікту та високу політичну невизначеність.

## Положення Угоди та фінансова допомога від ЄС

Текст Угоди про асоціацію в частині макроекономічної співпраці (глава 2) є стислим і простим. Він передбачає регулярний діалог щодо макроекономічної політики та прогнозування. Україна має прагнути до "поступового наближення своєї політики до політики ЄС", проте Угода не містить точного правового закріплення такого прагнення.

Фактична макроекономічна співпраця та фінансова допомога для України є значною, проте ЄС, зазвичай, надає допомогу, яка доповнює допомогу з боку МВФ, причому умови надання допомоги переважно збігаються. На період з 2014 по 2020 роки ЄС оголосив про надання пакету можливих фінансових заходів на загальну суму 11 млрд євро, включаючи гранти з бюджету ЄС та інвестиції з боку Європейського інвестиційного банку (ЄІБ) і Європейського банку

---

<sup>195</sup> Водночас, урядом було введено мораторій на погашення єврооблігацій на суму 3 млрд доларів США, якими володіє Росія (термін погашення яких настав 31 грудня 2015 року), що очікувано матиме наслідком звернення Росії до Британського суду з вимогами проти України.

реконструкції та розвитку (ЄБРР), що детально зазначено в Таблиці 14.2.

Після підписання Угоди про асоціацію в червні 2014 року ЄС надав нові макроекономічні позики Україні одночасно з основною програмою макроекономічної допомоги під керівництвом МВФ, включаючи його резервний механізм про надання позики на суму 17 млрд доларів США, який був узгоджений у квітні 2014 року. У січні 2015 року Комісія ЄС запропонувала позикову операцію на 1,8 млрд євро, яка була узгоджена органами влади ЄС у квітні 2015 року, після надання позики на 1,6 млрд євро в попередньому році. Проведення нової позикової операції обумовлено укладенням меморандуму про взаєморозуміння, який був оперативним узгоджений українськими органами влади в травні і в якому визначається політична програма, що закріплена за позиками. Програма переважно побудована на порядку денному реформ, що запроваджуються українськими органами влади, і охоплює широке коло питань, включаючи управління державними фінансами, організацію управління та його прозорість, енергетичний сектор, системи соціального захисту, ділове середовище та фінансовий сектор. Перший транш у розмірі 600 млн євро був наданий у липні 2015 року. На зазначені кредити нараховуються проценти за низькою ставкою, а термін їх погашення настає через 15 років.

Таблиця 14.2 Підтримка ЄС для України, індикативний пакет допомоги на 2014-20 роки

Джерело	Індикативні суми / обсяг (млн євро)
<b>1. Європейська Комісія</b>	<b>3,175</b>
1.1 Допомога на розвиток (гранти)	1,565
- Річний план дій на 2014 рік	140-200
- Річний план дій на 2015-20 роки	780
- Комплексна програма «більше за більше» на 2015-20 роки	240-300
- Інвестиційний фонд сусідства	200-250
- Інструмент підтримки миру й стабільності (IcSP)	20
- Спільна зовнішня політика й політика безпеки	15
1.2 Макрофінансова допомога (позики)	1,610
<b>2. Європейські фінансові установи</b>	<b>до 8 000</b>
2.1 Європейський інвестиційний банк	До 3 000
2.2 Європейський банк реконструкції та розвитку	5,000
<b>Загальна сума</b>	<b>До 11 175</b>

Джерело: Європейська Комісія.

Наразі ЄС здійснює низку програм із надання грантів, які передбачають індикативний пакет допомоги на 2014 – 2020 роки. Це включає в себе надання грантів на 355 млн євро в рамках контракту на розбудову держави та частку України (разом із Грузією та Молдовою, які також отримуватимуть вигоду) у програмі підтримки малих та середніх підприємств на суму 200 млн євро, що має бути здійснена протягом наступних 10-ти років. Очікується, що ця програма сприятиме залученню інвестицій на загальну суму до 2 млрд євро. У грудні 2015 року було оголошено про чергові ініціативи, спрямовані на підтримку децентралізації та реформу органів місцевого самоврядування, на суму понад 100 млн євро.

Гуманітарна допомога від ЄС та її держав-членів надавалася в 2014 та 2015 роках для забезпечення основних потреб населення, що постраждало від конфлікту на Сході України: 28 млн євро від ЄС і 47 млн євро у двосторонньому порядку від держав-членів у 2014 році, при цьому Комісією було виділено 15 млн євро на 2015 рік.

Україна також є провідним одержувачем грантів від Інвестиційного фонду сусідства (ІФС), який забезпечує надання фінансування у формі грантів на підтримку інвестиційних операцій, що здійснюються під керівництвом європейських фінансових установ, а саме, ЄІБ та ЄБРР, та національних інвестиційних установ Німеччини, Франції, Італії та Австрії. З моменту свого заснування в 2008 році по 2014 рік ІФС надав у формі грантів 1 млрд євро разом із 12-ма млрд євро інвестицій від фінансових установ, що дозволило залучити інвестиції на загальну суму 25 млрд євро. Після підписання Угоди про асоціацію Україна розраховує отримати фінансування ІФС на вищому рівні, забезпечивши фінансування на 200-250 млн євро до 2020 року.

До 2020 року ЄІБ розраховує на збільшення інвестицій в Україну до 3 млрд євро, при цьому 2,4 млрд євро вже було інвестовано з 2010 по 2014 роки. Нові інвестиційні зобов'язання, які були оформлені в 2015 році, склали 857 млн євро і були призначені для секторів енергетики, транспорту та охорони довкілля.

ЄБРР також нарощує свою діяльність в Україні, плануючи здійснити інвестиції на суму до 5 млрд євро до 2020 року. Він зосереджуватиметься на раціональному споживанні енергії та енергетичній безпеці, промисловості, створенні якісної інфраструктури та фінансовому секторі. З боку ЄБРР уже інвестовано 5 млрд євро в різні проекти в Україні. Затверджені в 2015 році проекти охоплюють сільськогосподарський бізнес, муніципальну сферу та інфраструктуру.

### **Коротко про макроекономічні показники та фінансування ЄС**

*З моменту здобуття незалежності Україна демонструвала дуже повільний прогрес у реформуванні економічної політики і, як наслідок, повільне відновлення обсягів виробництва, за винятком періоду дуже сприятливих цін на товарну продукцію.*

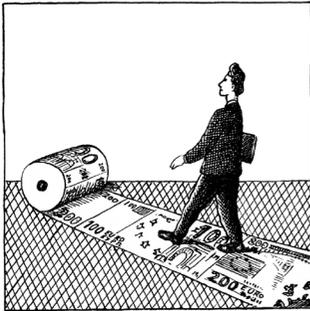
*У 2014-15 роки Україна пережила дуже серйозну рецесію і зазнала втрат інфраструктурних об'єктів через війну з Росією на Донбасі та наслідки світової рецесії.*

*ЄС надає значну фінансову допомогу, спрямовану на відновлення економіки, через численні канали, включаючи макроекономічні позики, що доповнюють кошти МВФ, бюджетні гранти та інвестиції з боку ЄІБ та ЄБРР.*

*Цими фінансовими інструментами надається підтримка здійсненню конкретних операцій згідно з главами галузевої політики Угоди про асоціацію, зокрема в секторі енергетики, охорони довкілля, сільськогосподарства, малих та середніх підприємств та у фінансовому секторі.*

## 15. ФІНАНСОВІ ПОСЛУГИ

---



Угода передбачає комплексне затвердження Україною європейської системи регулювання банків, страхування та ринків цінних паперів, включно із затвердженням, принаймні як кінцевої цілі, всієї законодавчої бази ЄС. Після низки значних фінансових криз пріоритетне завдання фінансових ринків наразі полягає у забезпеченні їхньої системної цілісності та безпеки й ефективності для клієнтів, щоб еко-

номіка та промисловість мали відкритий доступ до європейських ринків та були конкурентоспроможними та модернізованими.

### Положення Угоди

*Загальні положення.* Угода зобов'язує Україну змінити своє регулювання фінансових ринків з метою забезпечення його «поступового приведення у відповідність» до норм ЄС у сфері банківської діяльності, страхування, цінних паперів та управління активами. Зближення охопить велику кількість законодавчих актів ЄС, в цілому 51 (перелік наведений в Додатку XVII-2 до Угоди про асоціацію), при цьому їх запровадження може бути відкладене не більше, ніж на чотири роки. Тим не менше, крім цього існує незначна кількість основних регуляторних актів, що мають системну важливість, а також велика кількість інших технічних положень для імплементації основних регуляторних актів.

Хоча формулювання «поступовий» в основному тексті Угоди (ст. 133) здається досить помірним, у Додатках надається перелік законодавчих актів, які мають бути перенесені до законодавства України, разом із часовими графіками їх перенесення (Додаток XVII щодо нормативно-правового наближення в цілому і, зокрема,

Доповнення XVII-2 щодо наближення законодавства у сфері фінансових послуг). У статті 2 Додатку XVII зазначається, що приведення у відповідність законів, що включені до переліку, у межах передбачених строків “є обов’язковим для Сторін”, проте Україна може звернутися з проханням про відстрочку у випадку виникнення труднощів.

**Національний режим.** Угода передбачає національний режим щодо заснування та транскордонного надання послуг. Це означає, що кожна сторона надає операторам іншої сторони режим не гірший, ніж для своїх власних. Така умова відповідає стандартним нормам СОТ/ГАТС, проте згідно з якими національний режим застосовується лише після того, як постачальник послуг на законних засадах вийшов на ринок (тобто, цей національний режим сам по собі не надає доступу до ринку, який розглядається як окреме питання; див. нижче для більш детальної інформації). Крім цього, розроблено детальні положення для спрощення “тимчасового перебування” основного персоналу та постачальників послуг (тобто, надаються непрямі запевнення щодо видачі віз). Тим не менше, окремими державами-членами ЄС усе ж були зроблені спеціальні застереження (перелік яких наведений у Додатку XVI-B), багато з яких можуть і не мати істотного значення, однак вони ускладнюють і обмежують відкритість ринку. У випадку України її зобов’язання дублюють дуже ліберальні зобов’язання в рамках ГАТС.

**Доступ до ринку.** У статті 3 Додатку XVII наведені спеціальні умови щодо надання повноцінного “режиму внутрішнього ринку”. Режим внутрішнього ринку визначається таким чином:

- жодних обмежень щодо свободи заснування юридичних осіб, у тому числі агентств, філій або дочірніх компаній, коли дві сторони розглядають юридичних осіб кожної іншої сторони в той самий спосіб, що й своїх власних;
- аналогічним чином жодних обмежень щодо свободи в наданні послуг.

Для цієї цілі Україна «транспонує і на постійній основі впроваджує чинне законодавство ЄС» Це включає “все нове або змінене” законодавство таким чином, аби ця частина Угоди підлягала автоматичному оновленню. По суті, перелік законодавчих норм було сформовано до (в Додатку XVII-2) значних змін, що були внесені до законодавства ЄС та міжнародних норм, які вже були запроваджені з огляду на фінансову кризу, що розпочалася в 2008-2009 роках. Для надання повноцінного режиму внутрішнього ринку ЄС має провести оцінку виконання умов, і після цього Комітет із питань торгівлі двох сторін може прийняти рішення про надання повноцінного режиму внутрішнього ринку. Отже, оновлення переліку

законодавчих актів ЄС у цілях наближення є звичайним процесом, який спільно організовується обома сторонами, включаючи періодичні офіційні заяви про те, які саме положення законодавства мають бути включені та/або виключені з тих, що зазначені в Додатку.

Без сумніву, пройде значна кількість років перед тим, як Україна досягне повного доступу до внутрішнього ринку. Тим часом будуть діяти умови, що близькі до зобов'язання за ГАТС. Тим не менше, відповідно до Угоди про асоціацію на положення ГАТС поширюватиметься порядок прискореного вирішення спорів. ЄС та Україна можуть також домовитися про зменшення торговельних бар'єрів відповідно до Додатку XVI, незалежно від процесу надання режиму внутрішнього ринку.

**Міжнародні стандарти.** Стаття 127 Угоди закликає Україну “докладати необхідних зусиль” для застосування взаємно узгоджених стандартів, а саме:

- «Основні принципи ефективного банківського нагляду» Базельського комітету;
- «Основні принципи страхування» Міжнародної асоціації органів нагляду за страховою діяльністю (IAIS);
- «Цілі та принципи регулювання обігу цінних паперів» Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSC);
- Угода ОЕСР про обмін інформацією з питань оподаткування;
- Заява країн-членів «Групи двадцяти» про прозорість інформації та обмін інформацією для цілей оподаткування;
- «Сорок рекомендацій» та «Дев'ять спеціальних рекомендацій стосовно боротьби із фінансуванням тероризму» Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Україна включила запровадження міжнародних передових практик у сфері нагляду за фінансовим сектором до свого плану дій із запровадження Угоди про асоціацію, а також своєї Програми розвитку фінансового сектору до 2020 року. На практиці Україною докладалися зусилля для запровадження Базельських принципів, починаючи з 2000-х років. Її програми співпраці з МВФ також ведуть до більш повного виконання вимог. Правила FATF були запроваджені в рамках зусиль України, спрямованих на виконання умов виходу з переліку проблемних країн FATF. Регулятори України також є членами Міжнародної організації комісій із цінних паперів (IOSCO) та Міжнародної асоціації страхового нагляду (IAIS). Деякі положення цих документів були включені до законодавства ЄС, а інші є кращою практикою, яка запроваджується на операційному рівні.

## Банки

**Вимоги щодо капіталу.** Глобальна фінансова криза 2008-2009 років, що призвела до колапсу або майже колапсу головних банків системного значення, мала наслідком радикальне збільшення вимог щодо резервування капіталу для банківських систем. Під час обговорення Угоди про асоціацію Україна виконувала основні правила Базель I.<sup>196</sup> Тим часом у ЄС були запроваджені новіші вимоги щодо достатності капіталу – Базель II, а Угода про асоціацію зобов'язує Україну забезпечити гармонізацію з цими нормами. Тим не менше, з того часу ЄС перейшов на найостанніший міжнародний стандарт, а саме, правила Базель III, при цьому було скасовано попередні законодавчі акти. Отже, до основних законодавчих актів ЄС, що мають бути запроваджені, входять такі:

- Директива про відповідність капіталу інвестиційних фірм та кредитних установ 2006 року (2006/49/ЄС), яка в 2013 році була замінена Регламентом про пруденційні вимоги для кредитних установ та інвестиційних фірм (575/2013/ЄС - CRR);
- інша пов'язана Директива про діяльність кредитних установ 2006 року (2006/48/ЄС), яка наразі замінена Директивою про доступ до діяльності кредитних установ та пруденційний нагляд за діяльністю кредитних установ та інвестиційних фірм (2013/36/ЄС - CRD IV).

Ці основні пруденційні вимоги наразі викладені в зазначених вище нормативних актах ЄС, дія яких безпосередньо розповсюджується на банки<sup>197</sup>. Хоча базова мінімальна вимога щодо капіталу на рівні 8% власного капіталу залишається незмінною (як і в Базель I, так і в Базель II), було введено більш жорстке визначення капіталу й додаткові категорії вимог щодо резервування, що, по суті, мало наслідком встановлення такого режиму (відповідно до Базель III та нового законодавства 2013 року):

- мінімальний норматив адекватності капіталу на рівні 8%, плюс...;

---

<sup>196</sup> Базель I став першою погодженою на міжнародному рівні сукупністю банківських регуляторних актів, які були обговорені й представлені Комітетом з банківського нагляду в Банку міжнародних розрахунків (з місцезнаходженням в м. Базелі) у той час, як Базель III – це найостанніша редакція, яка враховує необхідність внесення змін з огляду на фінансову кризу 2009 року. Незважаючи на те, що ці норми є міжнародними, ЄС приймаються законодавчі акти для того, щоб зробити їх суто операційними та обов'язковими.

<sup>197</sup> Для більш детального аналізу нових законодавчих актів див.

Karel Lannoo (ed.), *The Great Financial Plumbing: From Northern Rock to Banking Union*, Brussels and London: CEPS and Rowman and Littlefield, 2015..

- буфер запасу капіталу на рівні 2,5%;
- контрциклічний буфер капіталу на рівні від 0 до 2,5%;
- буфер капіталу на рівні від 0 до 3,5% для системно важливих установ;
- буфер системного ризику на рівні від 0 до 3 і до 5% (зазвичай не підсумовується з буфером для системної установи).

Вимоги щодо достатності капіталу можуть бути в проміжку від 10,5% до 16,5%, скоригованих на ризик активів (ризик потенційних збитків), залежно від системного статусу банків (залежно від розміру або спеціалізації). Малі та середнього розміру банки можуть у значній мірі звільнитися від дії додаткових вимог. Ці вимоги щодо резервування капіталу визначаються відповідно до надзвичайно складних методологій визначення та оцінки, які складають основну частину відповідних текстів. Також були запроваджені нові вимоги до ліквідності з метою охоплення стресових умов. Рішення щодо графіка запровадження нових правил прийматиметься відповідно до процедури, що надається в статті 3 Додатку XVII. Комітет з питань торгівлі має включити нове законодавство ЄС у Додаток XVII-2 і узгодити «індикативні строки».

**Правила ведення бухгалтерського обліку.** П'ять директив щодо бухгалтерського обліку зазначені в Доповненні XVII-2 та встановлюють вимоги до річної звітності банків та інших фінансових установ.

**Страховання.** Основним законодавчим актом, що регулює страхову діяльність, є Директива про початок і ведення діяльності у сфері страхування та перестраховання, також відома як «Платоспроможність II» (2009/138/ЄС), у якій викладено фундаментальний текст, що деталізує правила ведення діяльності в галузі, нагляду за нею та її платоспроможністю. Україна має виконати її вимоги протягом чотирьох років. Було зазначено, що запровадження Директиви «Платоспроможність II» стане великим викликом для України, а її реалізація займе значну кількість часу. Україна також зобов'язалася запровадити правила ЄС щодо страхових посередників (2002/92/ЄС - IMD II) та Директиву про страхування моторних транспортних засобів (2009/103/ЄС). Поки що український страховий регулятор зосереджував свої зусилля на впровадженні останніх двох директив, про які йдеться вище.

**Цінні Папери (MiFID).** У ЄС було створено всеосяжний регуляторний режим щодо інвестиційних операцій, що провадяться на фондових ринках іншими торговими системами та інвестиційними фірмами, на умовах єдиного дозволу інвестиційним фірмам на провадження діяльності будь-де в межах ЄС. Основним зако-

нодавчим актом є Директива про ринки фінансових інструментів (2004/39/ЄС - MiFID), яка доповнюється необхідною для імплементації Директивою 2006 року (2006/73/ЄС). Дві інші ключові Директиви стосуються правил публікації проспектів емісії цінних паперів (2003/71/ЄС) і контролю інсайдерських операцій (2003/6/ЄС). Решта директив, які представлені в цьому розділі, в основному вносять зміни до окремих деталей або визначають особливості впровадження наведених вище трьох основних директив.

Інвестиційні фонди (UCITS). Основоположний законодавчий акт ЄС щодо інвестиційних фондів було переглянуто в 2009 році з огляду на скандал навколо фінансової піраміди, організованої Бернардом Мейдоффом (Madoff scandal) у 2008 році. Регламент щодо спільного (колективного інвестування) в цінні папери, що підлягають обігу (2009/65/ЄС - UCITS), міститься в Доповненні XVII-2. Відповідний ринок виріс до значного обсягу понад 5 млрд євро в ЄС. Крім цього, цей текст було суттєво переглянуто в 2014 році (2014/91/ЄС). Також в 2011 році в цю сферу регулювання було внесено істотне доповнення, а саме було прийнято Директиву щодо регулювання діяльності управителів фондів альтернативного інвестування (2011/61/ЄС - AIFMD). Ця директива регулює хедж-фонди та інші установи зі значною часткою запозичених коштів, проте її не було включено до Доповнення XVII-2.

*Похідні фінансові інструменти.* У ЄС було запроваджено комплексні правила для регулювання похідних фінансових інструментів згідно з Регламентом щодо позабіржових похідних інструментів (OTC), центральних контрагентів та торгових репозиторіїв, який скорочується EMIR (648/2012/ЄС). Це дозволило Європейському Союзу виконати зобов'язання в рамках G20 щодо позабіржових похідних інструментів, які були узгоджені на Пітсбургському саміті у вересні 2009 року. Регламент забезпечує надання інформації про всі європейські транзакції з похідними інструментами торговим репозиторіям і забезпечення доступу до неї з боку наглядових органів.

## **Перспективи імплементації**

*Поточна структура і становище фінансових ринків України.* Фінансові ринки України розпочали свій розвиток практично з нуля, починаючи зі здобуття незалежності в 1991 році. Банківський сектор та сектор страхування розпочиналися з українських філій радянських державних банків та страхових компаній у той час, як ринки цінних паперів, інвестиційні фонди та інші підприємства розпочинали свою діяльність буквально з чистого аркуша. Розвиток фінансового сектору не був бездоганним процесом, пройшовши не менше ніж через три фінансові та економічні кризи (1998-99, 2008-09 та 2014-15 рр.).

Декада, що тривала між першими двома кризами, тобто з кінця 1999 року по вересень 2008 року, відзначалася різким зростанням всіх сегментів фінансових ринків, від банківського сектору до кредитних союзів, страхових компаній та фондових ринків. У період з 2003 по 2008 роки залишок за банківськими кредитами збільшився від 20% від ВВП до 59% ВВП, а банківські депозити – з 18% ВВП по 33% ВВП. Така ситуація відображала кредитний бум у 2006-2008 роках, коли обсяг боргових зобов'язань зростав більше ніж на 100% з року в рік. До 2008 року у фінансовий сектор також було залучено значний обсяг іноземних інвестицій. До 2008 року ПІІ у сектор фінансових послуг сягнули близько 12,7 млрд доларів США або близько 30% загального обсягу ПІІ, при цьому близько половини активів банківської системи утримувалися за участі іноземних банків.

За своєю структурою банківський сектор України не був концентрованим. Саме перед кризою 2008 року в Україні працювало 180 банків. На 10 найбільших банків припадало всього 49% загального обсягу активів банківського сектору, при цьому 113 малих банків мали 8,4% від активів банків. Досить багато малих та середніх банків працювали як «кишенькові» банки, виконуючи казначейські та пов'язані з фінансуванням і податковою оптимізацією функції для власників.

Наприкінці 2008 року і в 2009 році фінансовий сектор пройшов через «ідеальний шторм». Наслідки глобальної економічної та фінансової кризи перетнулися із внутрішніми структурними проблемами, високою доларизацією та перегрівом економіки внаслідок буму кредитування. Знецінення гривні з 5 до 8 за долар США відразу понизило якість кредитних портфелів. Обвал ринку нерухомості зменшив вартість наданих як забезпечення активів. Більшість учасників ринку змогли подолати кризу завдяки відмові від застосування регуляторних санкцій з боку НБУ та щедрим стабілізаційним кредитам. Материнські компанії банків, що належать іноземним юридичним особам, вливали додаткові кошти, щоб допомогти утриматися на плаву своїм нещодавно придбаним дочірнім банкам. Менше 20-ти банків зазнали краху в 2009 та 2010 роках, а при цьому було створено вісім нових банків. До 2013 року кількість діючих банків знову повернулася до 180-ти.

Тим не менше, криза 2008 року завдала довгострокової шкоди банківському сектору, незважаючи на невелику кількість банкрутств банків (або саме через цю причину). Банки, які пережили кризу, продовжували володіти великими портфелями проблемних кредитів, до яких не були сформовані відповідні резерви. Капіталізація банків здавалася високою на папері з середнім коефіцієнтом відношення капіталу до зважених на ризик активів на рівні понад

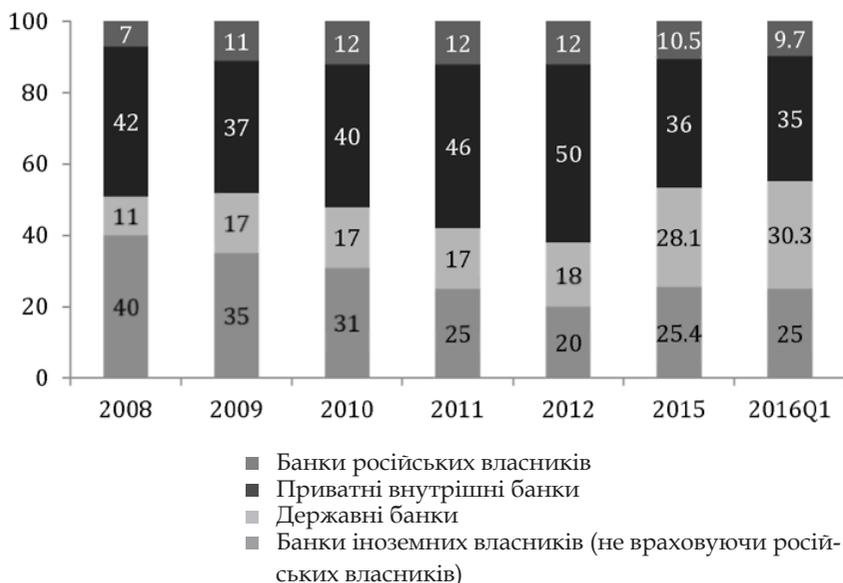
20% у 2010 році, проте це було відображенням недостатнього резервування, довільного коригування активів на ризик та надмірної капіталізації державних банків. Насправді більшість банків були ослаблені кризою 2008 року і не повністю оговтались на момент початку нової кризи.

Криза 2014-2015 років представляла собою суміш нових і старих викликів для банків. Різка девальвація гривні, дефіцит коштів у позичальників через погіршення економічної кон'юнктури та складнощі з продажем забезпечення на ринку, де всі карти були в покупця, спостерігались і в 2009 році. Крім того, банки стикнулись із збройним конфліктом на Донбасі та анексією Криму. У 2013 році на Донецьку та Луганську області припадало 31% випуску видобувної промисловості й понад 23% випуску переробної промисловості, і тому компанії з Донбасу були найбільшими позичальниками. Банки, що мали більшу суму заборгованості, що припадала на Донбас та Крим, зазнали більшого впливу, а декілька регіональних банків повністю припинили своє функціонування, оскільки їхні відділення та документація знаходилися за межами території, що фактично контролювалася українськими органами влади.

Через накопичені проблеми велика кількість банків зазнала краху. У 2014 та 2015 роках 66 банків було виведено з ринку, а за п'ять місяців 2016 року припинили свою діяльність ще дев'ять банків. Разом вони представляли понад 28% активів банківського сектору, у тому числі три з 15-ти найбільших банків і 13 з наступних 20-ти найбільших банків. Поки що Уряд не виділив кошти на порятунок жодного банку, а Національний банк України діяв більш вибірково при наданні стабілізаційних позик.

Оскільки іноземні власники були більш консервативними при наданні позик і мали менше складнощів при рекапіталізації банків, структура власності в банківській системі суттєво змінилась (див. рис. 15.1). Протягом 2009 - 2012 років деякі іноземні власники продавали свої українські банки українським власникам і розширювали свою базу активів повільнішими темпами, ніж банки, власниками яких були українські особи.

Рисунок 15.1 Структура права власності українських банків (за активами\*)



\* Без коригування на частки міноритарних власників

*Джерело:* Власні обрахунки та Райффайзен Банк Аваль на основі даних НБУ. Рисунок доповнює дані, які були представлені в Аналітичній записці 03/2013 «Економічні наслідки кризи Єврозони для України», яка була підготовлена Німецькою консультативною групою та Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій.

Під час кризи більшість приватних банків, що зазнали краху, мали українських власників. До березня 2016 року частка активів приватних внутрішніх банків зменшилася до 35%, включаючи 21,6%, що припадали на Приватбанк, найбільший банк у країні. Частка державних банків у складі загальних банківських активів зростає до 30,3%, оскільки вони взяли на себе обслуговування частини клієнтів банків, що зазнали краху, і продовжували кредитувати підприємства державного сектору. Частка банків з іноземними власниками незначно збільшилася до 34,7%, включаючи 9,7% частку банків із російськими власниками.<sup>198</sup>

### *Становище регуляторної системи до укладання Угоди*

Вимоги Базель І в цілому застосовувались в Україні принаймні з 1995 року,<sup>199</sup> при цьому Національний банк України (НБУ) застосову-

<sup>198</sup> До складу банків із російськими власниками не було включено Альфабанк, мажоритарна частка в якому належить російським емігрантам (з громадянством Сполученого Королівства та Ізраїлю).

<sup>199</sup> Нормотворчість НБУ на початку 1990-х років носила неформальний характер. Тому, важко встановити, коли саме були введені НДК. У будь-якому випадку гіперінфляція означала, що НДК не мали змістовного наповнення до 1995 року.

вав мінімальний коефіцієнт, передбачений Базель I, тобто, 8% для загального нормативу достатності капіталу (НДК) та 4% для нормативу достатності основного капіталу. У 2004 році НДК було збільшено до 8%, а в середині 2008 року коефіцієнт достатності капіталу першого рівня було замінено нормативом співвідношення регулятивного капіталу до сукупних активів (валові активи за вирахуванням резервів). Він був встановлений на рівні 9%. У 2011 році НБУ додав норматив співвідношення регулятивного капіталу до зобов'язань, який був встановлений на рівні 10%.

Після затвердження Базель II в НБУ були розроблені плани переходу на нові правила<sup>200</sup>, проте вони були відкладені під час буму кредитування, а потім від них відмовилися під час кризи 2008 року.

Хоча основні нормативи суттєво не змінювалися протягом останніх 20-ти років, з боку НБУ були проведені численні зміни правил до того, що могло включатися в регуляторний капітал, зважування на ризик, вирахувань та винятків. Крім цього, були внесені зміни в правила стосовно інших регуляторних коефіцієнтів, таких як мінімальний капітал, ліквідність та обмеження щодо відкритої валютної позиції. Інструкція НБУ про порядок регулювання діяльності банків, прийнята 2001 року<sup>201</sup>, змінювалися 60 разів протягом наступних 15 років. Крім цього, НБУ провів декілька циклів переглядів бухгалтерських стандартів банками для приведення їх у відповідність до стандартів МСФЗ/МСБО. У 2010 році від банків, по суті, вимагалось надавати річні фінансові звіти у відповідності до МСФЗ, а в 2016 році квартальні звіти також мали складатися відповідно до МСФЗ. Це відповідає вимогам щодо звітності, які були затверджені ЄС стосовно допущених до лістингу компаній<sup>202</sup>.

Після кризи 2009 року НБУ зробив певні висновки. Наприклад, для обмеження доларизації з боку НБУ були запроваджені жорсткіші вимоги стосовно валютних позик, а нові споживчі кредити були взагалі заборонені. Вимоги щодо резервування депозитів в іноземній валюті були збільшені. У рамках зусиль, спрямованих на досягнення більшої ефективності резервування прострочених кредитів, були запроваджені нові правила щодо резервів під втра-

---

<sup>200</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v3749500-04>.

<sup>201</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z0841-01>.

<sup>202</sup> Законодавство України передбачає, що всі банки мають бути засновані у формі публічних акціонерних товариств і застосовувати такі ж самі стандарти МСБО/МСФЗ, що й ті, які є обов'язковими для допущених до лістингу компаній у ЄС. Разом із цим, форма представлення річної / квартальної звітності повністю не відповідає вимогам Директиви Ради 86/335/ЄЕС щодо річної звітності фінансових установ.

ти за кредитами. Проблеми, пов'язані з кредитним шахрайством та примусовим стягненням кредитів, підштовхнули Парламент до внесення істотних змін до законодавства про договори, іпотеки, примусове виконання судових наказів та банкрутство. Водночас були підсилені положення щодо захисту споживачів при кредитуванні фізичних осіб. Тим не менше, залишилися деякі шпарини, які дозволяють певним позичальникам добиватися визнання недійсними кредитних договорів / договорів поруки. Також збереглася інституційна слабкість судової системи, що дозволяє певним корпоративним позичальникам у значній мірі затягувати судовий процес і виводити активи з юридичної особи-боржника та передавати їх іншим компаніям. Виконання судових рішень залишилось тривалим і часто безперспективним.

У 2015 році НБУ зробив перший крок до запровадження Базель III, включивши певні елементи, наприклад, ті, що стосуються основних нормативів щодо капіталу та буферів капіталу, з метою їх поступового введення протягом 2019 - 2023 років (тобто після завершення програми кредитування МВФ). Наприклад, норматив достатності капіталу першого рівня в розмірі 7% набуде чинності в 2019 році, а буфер резервування капіталу буде поступово вводиться протягом 2020 - 2030 років, збільшуючись кожного року до 2,5% у 2023 році. Крім цього, НБУ матиме змогу застосувати антициклічний буфер на рівні до 2,5% зважених на ризики активів у випадку боргового «перегрівання». Системні банки формуватимуть буфер системного банку на рівні 1-2%. Та це лише рамочне рішення. Протягом наступних трьох-чотирьох років НБУ має запровадити детальні правила для введення в дію буферів капіталу.

*Перспективи та пріоритети реформ та наближення законодавства.* Із зазначеного вище випливає, що виникатиме багато питань щодо строків здійснення наближення та запровадження окремих актів законодавства ЄС, а також з приводу того, яким чином і коли слід оновлювати перелік актів законодавства, призначених до впровадження у фінансовій сфері. Урядом України було складено детальний план дій та Комплексну програму розвитку фінансових ринків України до 2020 року<sup>203</sup>, у якій включено зобов'язання відповідно до Угоди з ЄС із тими, які були укладені з іншими міжнародними партнерами і, звичайно, враховано внутрішні потреби. Порядком денним асоціації ЄС - Україна на 2015 рік рекомендується запровадження законодавства ЄС щодо фінансових послуг на підставі оновленого переліку в Додатку XVI-2.<sup>204</sup>

<sup>203</sup> Щодо програми, затвердженої постановою НБУ № 315 від 18.06.2015 р., див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v0391500-15>.

<sup>204</sup> Порядок денний асоціації України має бути підготовлений і сприяти запровадженню Угоди про асоціацію, яка була схвалена Радою асоціації ЄС - Україна 16 березня 2015 року ([http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf)).

Програма нібито слідує цьому підходу, оскільки вона містить графік впровадження як щодо законодавства ЄС у сфері фінансових послуг, перелік якого наведений у Додатку XVI-2 до Угоди, так і нового законодавства, наприклад, Директиви 2013/36/ЄС, де згадуються всі ключові нові директиви. Впровадження більш обтяжливих широкомасштабних директив, які вимагатимуть від ринкових учасників у значній мірі змінити свою діяльність, заплановано на 2018 рік. Раніше планується впровадження значної кількості директив, включаючи ті, які стосуються гарантій за депозитами, електронних грошей, платіжних послуг тощо. Більш детальний перелік кінцевих термінів наведений нижче в таблиці 15.1.

Таблиця 15.1 Кінцеві строки впровадження законодавства ЄС відповідно до Програми до 2020 року

2015-16	2018
2009/110/ЄС (нова Директива щодо електронних грошей)	2005/60/ЄС (3-я Директива про боротьбу з відмиванням грошей (AML), 2017 р.)
2014/49/ЄС (Директива щодо схем гарантування депозитів)	2013/36/ЄС (CRD IV)
2014/59/ЄС (Директива щодо відновлення або виведення банків з ринку (BRRD))	2007/44/ЄС (Директива щодо придбань)
2001/24/ЄС (Директива щодо виведення банків з ринку)	2014/65/ЄС (Директива (MiFID 2))
2007/64/ЄС (Директива щодо платіжних послуг)	575/2013 (CRR IV)
1781/2006 (Регламент щодо безготівкових переказів)	2002/87/ЄС (Директива FICOD)
2004/39/ЄС зі змінами, внесеними Директивою 2006/31/ЄС (MiFID)	86/635/ЄС (Директива щодо банківської звітності)
2006/73/ЄС (Директива, що імплементує MiFID)	2001/65/ЄС (Директива щодо справедливої вартості)
97/9/ЄС (Директива щодо компенсацій інвесторам)	2013/34/ЄС (Директива щодо бухгалтерського обліку в ЄС)
2014/57/ЄС (Директива щодо зловживань на ринку)	2006/43/ЄС (Директива щодо офіційно встановлених аудиторських перевірок)
596/2014 (регламент щодо зловживань на ринку)	2003/51/ЄС (модернізація звітності)
2004/72/ЄС, 2003/124/ЄС, 2003/125/ЄС,	537/2014 (Регламент щодо офіційно встановлених аудиторських перевірок)

2273/2003 (якими імплементуються Директиви / Регламенти)	2006/46/ЄС (Директива щодо звітності компаній)
1060/2009 (Регламент про кредитно-рейтингові агенції)	2014/56/ЄС (про внесення змін до Директиви щодо аудиторських перевірок)
2002/47/ЄС (Директива щодо забезпечення)	98/26/ЄС (Директива щодо завершення розрахунків)
2008/48/ЄС (Директива щодо споживчих кредитів)	2007/60/ЄС (Директива PEP)
2007/14/ЄС (Директива щодо прозорості)	1287/2006 (Регламент, що імплементує Директиву MiFID)
2001/34/ЄС (проспекти емісії і лістинг)	2009/65/ЄС (UCITS IV)
2003/71/ЄС (Директива щодо проспектів емісії)	2007/16/ЄС (Директива щодо прийнятних активів)
2008/10/ЄС, 809/2004, 1787/2006,	1606/2002 (Регламент щодо МСБО (IAS))
1289/2008 (Регламенти щодо проспектів емісії)	2009/138/ЄС (Платоспроможність II)
2004/109/ЄС (Директива щодо допущених до лістингу компаній)	2009/103/ЄС (Директива щодо страхування моторних транспортних засобів)
2010/43/ЄС, 583/2010, 584/2010 (законодавство, що імплементує положення про Інститути спільного інвестування в цінні папери, що підлягають обігу (UCITS))	91/674/ЄС (Директива щодо страхової звітності)
	2002/92/ЄС (Директива щодо страхового посередництва (IMD II))
	2003/41/ЄС (Директива щодо установ гарантування пенсійного забезпечення в залежності від сфери діяльності (IORP))
	1569/2007/ЄС (стандарти бухгалтерського обліку)

Вбачається, що НБУ планує підготувати законодавчі зміни, необхідні для отримання режиму внутрішнього ринку до кінця 2018 року. Тим не менше, законодавство може бути впроваджене з урахуванням перехідних періодів, як це відбувається у випадку з Базель III. Крім цього, інші регулятори можуть мати повільніші темпи впровадження законодавства ЄС. Наприклад, планується розділити функції Комісії з фінансових послуг між НБУ та Комісією з цінних паперів у 2016 році. Це може зменшити стимули до активного впро-

вадження законодавства ЄС і призвести до порушення кінцевих строків. Та отриманий у результаті доступ до ринку ЄС імовірно принесе вигоду внаслідок збільшення конкуренції на ринку України і спрощення порядку отримання доступу до фінансових ринків ЄС для українських юридичних осіб.

### ***Коротко про фінансові ринки***

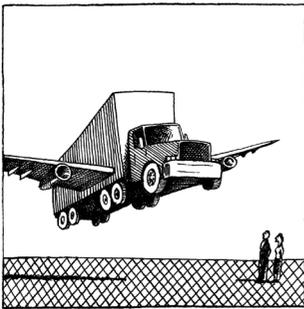
*На момент укладання Угоди фінансовий сектор України перебував у великій скруті через нестабільність банківської системи та невизначеність щодо обслуговування зовнішнього боргу після того, як відбулася велика фінансова криза.*

*Тим не менше, уряд продовжує реалізовувати комплексну довгострокову програму регуляторної модернізації, використовуючи як підґрунтя законодавство ЄС, яке є критично важливою частиною процесу модернізації економіки в цілому.*

*Значна частина законодавства ЄС є складною і потребуватиме довгострокових постійних зусиль для впровадження, однак існують вагомі причини починати запровадження міжнародної передової практики вже зараз.*

## 16. ТРАНСПОРТ

---



Транспорт був ключовим сектором внутрішнього ринку ЄС із найперших днів європейського інтеграційного процесу. І як результат ЄС має добре сформовану нормативно-правову базу і провадить продуману політику у сфері транспорту. Створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) має на меті розширити та зміцнити співпрацю України з ЄС у сфері транспорту, сприяючи цим

самим ефективності, безпеці та надійності систем, які пропонують більші можливості для взаємодії. Це матиме основоположне значення для інтеграції галузей України в європейський ланцюг поставок і поглиблення контактів між людьми, зокрема, стануть можливими безвізові поїздки.

### Положення Угоди

Узагалі, Угода про ПВЗВТ передбачає прогресивну лібералізацію автомобільного, залізничного транспорту й перевезень внутрішніми водними шляхами, включаючи наближення до багатьох стандартів ЄС, а в певних випадках – укладання в майбутньому спеціальних договорів. Перед укладанням таких договорів ЄС та Україна не можуть обмежувати умови взаємного доступу до ринку. Взаємний доступ до ринків для надання послуг із перевезення зможе матеріалізуватися лише в тому випадку, коли Україна перейме і впровадить визначений перелік регуляторних заходів ЄС. Повітряні перевезення згадуються, проте не входять у сферу дії Угоди про асоціацію. Умови щодо взаємного доступу до ринку в цьому секторі регулюються двосторонньою Угодою про спільний авіаційний простір, яка очікує на повну ратифікацію.

*Автомобільний транспорт.* Станом на цей час послуги з вантажних автомобільних перевезень, які здійснюються між ЄС та Україною, регулюються двосторонніми міжурядовими договорами між державами-членами ЄС та Україною. Ці договори встановлюють квоти й механізми ліцензування перевізників обох сторін.<sup>205</sup> Нещодавно проведене дослідження показало, що скасування цих обмежень стане значним чинником розвитку торгівлі, випуску продукції та зайнятості для обох сторін.<sup>206</sup> Тим не менше, оскільки держави-члени ЄС побоюються, що їхні ринки можуть бути перенасичені дешевшими українськими перевізниками, вони поки що не бажають затверджувати мандат Комісії для проведення переговорів щодо угоди про автомобільні перевезення ЄС - Україна. Незважаючи на те, що ЗВТ не дозволяє іноземним інвесторам надавати послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом у межах території держави-члена (каботаж), вона пропонує виняток для тимчасового найму в операторів автобусів для здійснення нерегулярних перевезень (Додаток XVI-A).

Відповідно до умов ПВЗВТ, компанії, оператори та водії з України, які задіяні в автомобільних перевезеннях товарів та пасажирів, мають повністю відповідати регуляторним стандартам ЄС у межах трьох-п'яти років після набрання чинності Угодою.<sup>207</sup> Це покладає тягар на законодавство України у зв'язку з наближенням внутрішніх правил та стандартів до правил, та стандартів ЄС і запровадження необхідних механізмів моніторингу, інспектування та правозастосування для гарантування належного впровадження директив та регламентів ЄС. З огляду на необхідність створення більшої прозорості в системі ліцензування та забезпечення наяв-

---

<sup>205</sup> Згідно з прецедентною практикою Європейського суду ці двосторонні угоди мають відповідати діючому законодавству ЄС у сфері транспорту. Див. судові рішення у справах C-466-9/98, C- 471-2/98, C-475-6/98 «Комісія проти Сполученого Королівства, Данії, Швеції, Фінляндії, Бельгії, Люксембургу, Австрії та Німеччини» від 5 листопада 2002 року.

<sup>206</sup> Див. «Дослідження економічного впливу угоди між ЄС та Україною», 14 жовтня 2014 року ([http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2015-07-24-icf-eu\\_ukraine-roadfl-finalreport.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2015-07-24-icf-eu_ukraine-roadfl-finalreport.pdf)), у якому зроблено висновок про те, що угода з ЄС, якою скасовуються ці обмеження, "стане помірним, проте позитивним фактом розвитку торгівлі, випуску продукції та зайнятості для обох сторін. Найбільші доходи очікуються від скасування двосторонніх механізмів надання дозволів; скасування договорів на транзит мало менший ефект. Повна лібералізація могла б сприяти розвитку загального обсягу торгівлі більше, ніж на 0,5 млрд євро на рік. Лібералізація збільшить обсяг експорту ЄС до України автомобільного транспорту до рівня, який перевищить обсяг імпорту ЄС з України згідно з усіма сценаріями."

<sup>207</sup> Див. Додаток XXXII.

ності єдиного «ігрового майданчика» для всіх операторів автомобільних перевезень, пріоритетним завданням має стати наближення законодавства щодо єдиного державного електронного реєстру операторів автомобільних перевезень<sup>208</sup> і підтвердження професійних кваліфікацій водіїв.<sup>209</sup>

*Повітряні перевезення.* ПВЗВТ посилається на Угоду про спільний авіаційний простір (УСАП) між Україною та ЄС, переговори щодо якої проходили окремо і яка була парафрована в 2013 році. При набранні чинності УСАП<sup>210</sup> Україна буде зобов'язана наблизити своє законодавство до більше ніж 60-ти законодавчих актів ЄС (Додаток I УСАП) у частині регулювання безпеки польотів та сертифікації, зміцнення адміністративних можливостей авіаційних органів для впровадження авіаційних стандартів ЄС і подальшої співпраці з Європейське агентство з питань авіаційної безпеки (EASA), включаючи зближення системи льотної сертифікації з відповідною системою ЄС.

Перехід України до повного запровадження УСАП відбуватиметься поступово, оскільки він передбачає здійснення оцінок і проведення перевірок на предмет стандартизації з боку Європейської Комісії та EASA, а також прийняття рішень Спільним Комітетом. УСАП не передбачає негайного надання повного доступу до внутрішнього ринку українським перевізникам: спочатку вони лише отримують право на польоти між Україною та пунктом призначення в ЄС як прямим сполученням, так і через проміжний пункт у межах сусідніх країн, Європейського спільного авіаційного простору або в Ісландії, Ліхтенштейні чи Швейцарії (ст. 16 і Додаток II). Це не дозволяє українським перевізникам здійснювати польоти всередині території держав-членів ЄС (каботаж) і польоти між двома державами-членами ЄС, не пов'язані з польотом до України або з України. Такі права будуть надані на другій стадії (див. ст. 33 та Додаток III).

Правовий режим, що поширюється на послуги у сфері повітряних перевезень, заплутаний. Наразі норми ПВЗВТ щодо повітряних перевезень діють до набуття чинності УСАП. Разом із цим, ПВЗВТ виключає національний режим і режим найбільшого сприяння стосовно регулярних або нерегулярних внутрішніх і міжнародних повітряних перевезень та перевезень, що безпосередньо пов'язані з реалізацією комерційних прав на перевезення. Тим не

<sup>208</sup> Регламент (ЄС) № 1071/2009.

<sup>209</sup> Директива 2003/59/ЄС.

<sup>210</sup> УСАП була парафрована 28 листопада 2013 року в м. Вільнюсі, проте її підписання було відкладено ЄС, оскільки Іспанія і Сполучене Королівство поки що не узгодили територіальну сферу застосування Договору щодо Гібралтару.

менше, були зроблені винятки з цього правила у зв'язку з: і) ремонтом та сервісним обслуговуванням літака, під час яких літак не здійснює перевезення; ii) продажем послуг із повітряних перевезень; iii) послугами комп'ютерної системи бронювання (далі - КСБ); iv) послугами з наземного обслуговування; v) послугами з експлуатації аеропортів» (статті 87-88 Угоди про ПВЗВТ). Тим не менше, згадані в ПВЗВТ застереження мають регулярно переглядатися підкомітетом Ради асоціації, який займається питаннями транспорту, з метою прогресивної лібералізації умов встановлення та вирішення правових невідповідностей між УСАП та ПВЗВТ.<sup>211</sup>

**Залізничний транспорт.** ПВЗВТ має на меті реформування сектору залізничного транспорту в Україні і поступову лібералізацію ринку пасажирських та товарних перевезень залізничним транспортом протягом 8-ми років. Як і у випадку з іншими видами транспорту, це потреби рівного доступу до об'єктів інфраструктури та вдосконалення стандартів технічної та технологічної якості.

Одна з проблем, пов'язаних із досягненням взаємозамінності залізничних мереж у ЄС, полягає в тому, що три країни Східного партнерства все ще працюють із використанням російського стандарту ширини залізничних колій, які дорівнюють 1 520 мм і є ширшими в порівнянні з європейським стандартом, що становить 1 435 мм. Фінляндія наразі пропонує технічний досвід для Групи з підтримки України з метою допомогти організувати залізничні з'єднання в ефективний з точки зору витрат спосіб, зокрема, шляхом використання обладнання заміни ходових частин вагонів у пунктах перетину кордону.

**Внутрішній водний транспорт.** Договір не передбачає будь-яких зобов'язань щодо національного режиму та режиму найбільшого сприяння стосовно національного каботажу (як у ЄС, так і в

---

<sup>211</sup> Зазначене має передувати вирішенню будь-яких проблем з ієрархією правових режимів після набуття чинності УСАП. Про це йдеться в статтях 87-88 про свободу заснування підприємств, а не трансграничне надання послуг. Оскільки ці послуги, зазвичай, надаються шляхом створення підприємства, можна сперечатися про те, що режим ЗВТ матиме переважний характер на практиці. Тим не менше, у деяких випадках послуги надаються без створення підприємства (наприклад, самообслуговування), що означатиме, що чинні правила слід буде брати з УСАП. Аналогічно у ЗВТ зазначаються два застереження стосовно всього ЄС щодо заснування підприємств у сфері надання послуг із повітряних перевезень, одне стосується оренди повітряного судна разом з екіпажем, а інше - послуг КСБ (Додаток XVI-A). У відповідних положеннях УСАП про послуги КСБ (ст. 13) зроблено посилання на доступ до ринку без уточнення, чи це відбувається зі створенням або без створення підприємства; це, насправді, може породжувати конфлікт. У такому випадку можна сперечатися, чи мають переважний характер спеціальні положення (тобто, УСАП), чи укладений пізніше договір (ПВЗВТ).

Україні), проте враховує права на перевезення, що зарезервовані відповідно до існуючих або майбутніх договорів (наприклад, за маршрутом Рейн-Майн-Дунай). Натомість, очікується, що Україна поступово наблизуватиме своє законодавство (протягом 5-ти років із моменту набуття чинності Угодою) стосовно умов доступу до внутрішнього ринку, а саме щодо кваліфікацій операторів, центрального реєстру, гармонізованих інформаційних послуг, стандартів безпеки для суден та створення нової мережі логістичних центрів.

*Міжнародний морський транспорт.* Угода передбачає надання “необмеженого доступу до міжнародних морських ринків та торгівлі на комерційній та недискримінаційній основі” та режиму найбільшого сприяння для суден у частині, окрім всього іншого, доступу до портів, використання інфраструктури та служб портів і використання морських допоміжних служб, а також пов’язаних зборів та нарахунків, потужностей, призначених для проходження митного оформлення, і потужностей для навантаження й розвантаження (див. частини 4 та 5 Статті 135).<sup>212</sup>

Крім цього, загальними для всього ЄС застереженнями та застереженнями окремих держав-членів щодо національного режиму та режиму найбільшого сприяння обмежується такий доступ, доки Україна не наблизить своє законодавство з огляду на здійснення 19-ти заходів, що стосуються кваліфікації матросів, стандартів безпеки щодо пасажирських та вантажних суден, відповідальності перевізників пасажирів морським транспортом у випадку виникнення нещасних випадків, державного контролю портів тощо (див. Додаток XVII), у межах встановлених строків на 3-7 років із моменту набрання чинності Угодою.<sup>213</sup>

В інших сферах міжнародного морського транспорту встановлюється офіційна процедура (яка також регулюється відповідно до Додатку XVII), згідно з якою саме Європейська Комісія має офіційно оцінювати відповідність зміненого / нового законодавства України до законодавства ЄС, і у разі його відповідності саме Комітет асоціації (у торговельній конфігурації) має прийняти рішення, чи було Україною насправді виконано свої зобов’язання і чи можуть ринки бути відкриті. На практиці це займе роки перед тим, як режим внутрішнього ринку буде наданий Україні. Україною була розроблена дорожня карта щодо наближення законодавства України до норм ЄС у сфері міжнародного морського транспорту, яку передано ЄС для надання зауважень.

<sup>212</sup> Ця Угода не застосовується до внутрішніх морських перевезень, за винятком переміщення обладнання (наприклад, порожніх контейнерів, що не перевозяться як вантаж на платній основі між портами).

<sup>213</sup> Див. ст. 3 Додатку XVI-A і ст. 4(3) Додатку XVII.

## Перспективи імплементації

На транспортний сектор припадає 7% ВВП України і 6% загальної зайнятості населення. Пріоритетами реформи уряду в цій сфері є: відповідність європейським стандартам, зменшення ролі держави в діяльності монополій, децентралізація функції Міністерства інфраструктури і приватизація прибуткових операційних підрозділів державних підприємств.

Для гармонізації транспортного законодавства України з законодавством ЄС Міністерством інфраструктури були внесені зміни в правила перевезення небезпечних вантажів і стандарти для номерних знаків, а також спрощено ділове середовище в морських портах. Наразі основна ціль полягає в підписанні Угоди про спільний авіаційний простір із ЄС.

*Автомобільний транспорт.* Цей вид транспорту є найбільш дієвим в економічному плані у стосунках ЄС - Україна і демонструє швидке зростання як у сфері міжнародних вантажних автомобільних перевезень, так і перевезень пасажирів. Близько 80% обсягу експорту ЄС до України і 30% імпорту у вартісному виразі перевозиться автомобільним транспортом. Дані Євростату вказують на те, що 5,3 млн тонн експорту ЄС і 3,5 млн тонн імпорту ЄС перевозяться автомобільним транспортом до України / з України кожного року. Розвиток доріг загального використання в Україні наразі відстає від темпів моторизації в країні, а операційний стан доріг є вкрай незадовільним. Середня швидкість на дорогах в Україні в 2-3 рази менша за таку швидкість у західних країнах. Довжина автомагістралей в Україні складає лише 200 км.

Один із найбільших викликів, перед яким постала Україна, - це висока смертність у результаті дорожньо-транспортних пригод.

На момент написання роботи, до Верховної Ради не вносилися будь-які законодавчі акти такого характеру. Тим не менше, у грудні 2015 року Кабінетом Міністрів було затверджено проект закону "Про приведення законодавства України у сфері автомобільного транспорту у відповідність до актів Європейського Союзу», який був поданий до Верховної Ради 23 грудня 2015 року.<sup>214</sup> Подальші ініціативи щодо наближення стосуються доступу до ринку, робочого часу, пристроїв обмеження швидкості, тахографів та технічних оглядів.<sup>215</sup>

<sup>214</sup> Див. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57545](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57545).

<sup>215</sup> Для лібералізації ринку автомобільних перевезень Україна запропонувала на засіданні Комітету асоціації, яке було проведено 13-15 липня 2015 року, підписати нову двосторонню угоду з ЄС. На вимогу Європейської Комісії 15 серпня 2015 року Україна подала заповнений опитувальник щодо аналізу ринку автомобільних перевезень України. Див. [www.kmu.gov.ua/document/248531076/Non%20paper\\_Cluster%203\\_final\\_en\\_FOR%20WEB%20\(1\).pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/248531076/Non%20paper_Cluster%203_final_en_FOR%20WEB%20(1).pdf).

**Повітряні перевезення.** Протягом останніх років авіаційний сектор України демонстрував дуже швидкий розвиток. Часто це відбувалося завдяки безвізовому режиму для громадян ЄС для поїздок до України, сприянню отриманню віз громадянам України для поїздок до Європи і значним інвестиціям в інфраструктуру при проведенні чемпіонату Європи з футболу 2012 року. Очікується, що цей стрімкий розвиток триватиме та навіть прискориться після набуття чинності УСАП.

У 2015 році на внутрішньому ринку України працювали 29 українських авіакомпаній. Міжнародні перельоти пропонуються 9-ма українськими та 35-ма іноземними авіакомпаніями. Найбільшими компаніями за обсягами перевезення пасажирів у 2015 році були Міжнародні Авіалінії України, ЮТейр-Україна, Авіакомпанія «Роза вітрів» та Дніпроавіа. Вісімнадцять компаній пропонують послуги з перевезення вантажів. Найбільшими з них є Антонов, Авіалінії Maximum, Міжнародні Авіалінії України, ЗетАвіа та Урга. З-поміж 20-ти активних аеропортів в Україні найбільшими є Бориспіль (поблизу Києва), Київ (Жуляни), Одеса, Львів, Харків і Дніпро.

У 2015 році обсяг пасажирських перевезень повітряним транспортом українськими авіаперевізниками зменшився на 2,7% до 6,3 млн пасажирів. Міжнародні перевезення пасажирів авіаційним транспортом зменшилися на 2,6% до 5,7 млн пасажирів. Пасажиропотік через українські аеропорти зменшився на 1,9% до 10,7 млн пасажирів. Таке падіння попиту на поїздки повітряним транспортом триває з 2014 року, в основному, внаслідок нестабільної політичної та економічної ситуації в країні.

Україна також бажає привести своє виробництво літаків Антонов у відповідність до вимог законодавства ЄС і бажає отримати сертифікацію UA, яка вважатиметься рівнозначною стандартам ЄС. Україна зберігала за собою право на сертифікацію старіших версій літаків Антонов, проте на нові моделі необхідно отримувати сертифікати EASA з метою здійснення польотів усередині ЄС.

**Залізничний транспорт.** Українська мережа залізничних шляхів є третьою за протяжністю в Європі (приблизно 22 000 км, половина з яких електрифікована), проте через технологічні розбіжності в західному та в південному напрямках (Угорщина, Польща, Румунія, Словаччина) міжнародний залізничний транспорт переважно спрямований на держави колишнього Радянського Союзу. Незважаючи на інвестиції, які були зроблені для покращення залізничного сполучення між містами, які приймали Чемпіонат Європи з футболу 2012 року, економічну вагомість сьогочасних перевезень пасажирів та вантажів залізничним транспортом не можна порівнювати з перевезеннями автомобільним та повітряним транспор-

том. Тим не менше, Міністерством було підготовлено новий проект закону про залізничний транспорт.<sup>216</sup>

**Внутрішній водний транспорт.** Україна має обмежений доступ до європейських внутрішніх водних шляхів через Дунай та Чорне море. Її внутрішня навігаційна система водних шляхів обмежена 2 240 км, 40% з яких припадає на Дніпро. Оскільки урядом України наразі розробляються плани збільшення обсягу транспортування зерна через Київ до Одеси. Такий обсяг усе ще є незначним з економічної точки зору. Міністерством було підготовлено проект закону про внутрішній водний транспорт.

**Міжнародний морський транспорт.** Порти Одеси й Миколаєва є найбільшими пунктами сполучення для морського транспорту. У 2015 році обробка 34% всіх вантажів здійснювалася морським портом «Южний» поблизу Одеси (48,6 млн тон), 18% - Одеським морським портом (25,6 млн тон) і 15% - Миколаївським морським портом (22,2 млн тон). На п'ять кримських портів (у Євпаторії, Керчі, Севастополі, Феодосії та Ялті) припадало лише 8% всіх вантажів, які були оброблені в 2013 році.

**Пан'європейські коридори.** Україна займає центральне положення в мережі Пан'європейських коридорів, які були визначені в 1994 році як довгостроковий стратегічний план щодо мультимодальної мережі континентальних шляхів, залізничного та водного сполучень. Ці засади планування стали точкою відліку для визначення пріоритетності основних інфраструктурних інвестицій, які можуть бути профінансовані Європейською стороною шляхом здійснення інвестицій з боку ЄІВ та ЄБРР, включаючи певне фінансування у формі грантів, що надаються Європейською Комісією. Ці інвестиції, зазвичай, доповнюють заходи в рамках регуляторної транспортної політики, включаючи порядок денний щодо наближення законодавства відповідно до Угоди про асоціацію.

Україна входить до складу чотирьох із десяти Пан'європейських коридорів, а саме:

- Коридору IV, що включає дорожні та залізничні з'єднання між Брюсселем та Києвом через Дрезден, Краків і Львів.
- Коридору V, який розпочинається у Венеції і проходить через Словенію та Угорщину перед тим, як увійти в Україну, проходячи через Ужгород, а потім через Львів та Київ.
- Коридору VIII, який є дунайським водним шляхом, до якого в самому його гирлі на вході в Чорне море отримує доступ Україна.

<sup>216</sup> Україна направила проект закону до ЄС у липні 2015 року й очікує на отримання коментарів від DG MOVE на предмет відповідності законодавства вимогам Європейського законодавства про залізничний транспорт.

- Коридору IX, який охоплює основні північно-південні шляхи сполучення, починаючи з Гельсінкі та Санкт-Петербурга, при цьому одна гілка проходить через Білорусь, а інша проходить через Москву, і обидві доходять до Києва.

Усі ці коридори сходяться в Києві, як у центральній точці пелетину доріг. Контекст цих коридорів наразі набуває міжконтинентальних вимірів завдяки китайській програмі «Новий шовковий шлях». Ця програма, ймовірно, збільшить співпрацю між Європою та Китаєм, що відповідатиме інтересам України з огляду на різні Євразійські коридори, які можуть проходити через її територію.

### **Коротко про транспорт**

*ПВЗВТ встановлює детальні стандарти та регламенти ЄС щодо автомобільного, залізничного, внутрішнього водного, морського та інтермодального транспорту, які будуть поступово прийматися Україною. Вони стосуються кваліфікацій операторів транспортних підприємств, технічної безпеки транспортних засобів та суден, а також діяльності інспекційних органів.*

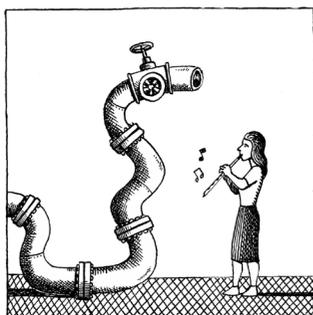
*Повітряні перевезення згадуються у ПВЗВТ, проте вони регулюються окремою Угодою між ЄС та Україною про спільний авіаційний простір, повна ратифікація якої все ще триває, і яка з часом відкриє ринок повітряних перевезень для конкуренції за низькою вартістю.*

*Що стосується доступу до автомобільних дорожніх перевезень, на ринок ЄС наразі поширюється дія положень щодо квотування на рівні держав-членів.*

*Україна займає центральне становище в мережі Пан'європейських коридорів дорожнього та залізничного сполучень. ЄБРР та ЄІБ забезпечують фінансування інвестицій для поліпшення цих та інших основних об'єктів транспортної інфраструктури.*

## 17. ЕНЕРГЕТИКА

---



Реформа та модернізація енергетичного сектору України – це виклик найвищої пріоритетності як з економічних, так і геополітичних міркувань. Серед індустріалізованих країн світу Україна наразі є найбільш неекономним споживачем енергії. У разі її наближення до середніх європейських стандартів енергетичної ефективності у неї відпаде потреба імпортувати природний газ. Положення Угоди мають велике значення

для необхідних політичних реформ в енергетичному секторі.

### Положення Угоди

В Угоді два окремі розділи присвячені питанням енергетики: під заголовком ПВЗВТ один розділ стосується пов'язаних з торгівлею питань, а другий стосується ширшої співпраці у сфері енергетичної політики. В обох розділах зроблено посилання на Договір про заснування Енергетичного Співтовариства, до якого приєдналася Україна як повноправний член у 2011 році після приєднання Молдови в 2010 році. Спершу ми оглянемо зміст цього Договору.

*Договір про заснування Енергетичного Співтовариства.* Цей Договір підписаний до укладання Угоди, проте його зміст був включений до тексту Угоди. Мета Договору полягає у створенні умов для застосування значної частини законодавства ЄС у сфері енергетики та охорони довкілля в сусідніх країнах, які не є державами-членами. Оскільки наміри й зміст Договору повністю відповідають і перекликаються з Угодою, остання містить посилання на Договір і, зокрема, у ст. 278 Угоди зазначається, що у випадку виникнення невідповідностей між двома текстами, текст Договору матиме переважну силу. Таким чином, зміст цих двох текстів може

розглядатися як частини одного й того ж політичного проекту, навіть за наявності правових відмінностей між ними двома.

Частина законодавства ЄС, яка відображена в Договорі, охоплює:

- Електроенергію і газ: правила для внутрішніх ринків, доступ до мереж, трансграничні обміни та заходи безпеки
- Сприяння використанню відновлювальної енергії
- Заходи з енергоефективності
- Нафту: положення щодо підтримання мінімальних товарних запасів
- Охорону довкілля (див. також главу 18)

З-поміж цих положень особливу вагу для України мають правила, які стосуються мереж електро- та газопостачання в так званих Директивах про функціональний розподіл<sup>217</sup> Третього енергетичного пакету. Ці положення вимагають, щоб оператори транспортних мереж, таких як лінії електропередач та оператори газопроводів, були відокремлені від виробників або постачальників енергоносіїв та гарантували свободу доступу до такої транспортної інфраструктури для всіх постачальників або виробників енергоносіїв. Ці положення про функціональний розподіл мають істотне значення як для демонополізації енергетичних ринків України (див. нижче), так і для обмеження монополістичної поведінки на власних ринках ЄС.

*Пов'язані з торгівлею вимоги Угоди про ПВЗВТ.* Глава Угоди про ПВЗВТ щодо «пов'язаної з торгівлею» енергетики передбачає застосування основоположних положень про вільну торгівлю до секторів електроенергетики, сирої нафти та природного газу. Митні збори й кількісні обмеження на імпорт та експорт енергетичних товарів, як правило, забороняються. Ціни на постачання газу та електроенергії для промислових споживачів визначаються виключно з огляду на ринкові ціни. З цим пов'язана заборона подвійного ціноутворення, у рамках якої Комісією було запроваджено декілька антидемпінгових мит на численну енергоємну продукцію з України для нівелювання наслідків викривлення торгівлі подвійним ці-

---

<sup>217</sup> Директива 2009/72/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку електроенергії, яка замінює Директиву 2003/54/ЄС; і Директива 2009/73/ЄС щодо спільних правил для внутрішнього ринку природного газу, якою скасовується Директива 2003/55/ЄС. У Додатку XXVII до Угоди фактично зроблено посилання на дві скасовані директиви у той час, коли (як не парадоксально) Договір про заснування Енергетичного Співтовариства є більш актуальним і в будь-якому випадку його положення мають переважну юридичну силу.

ноутворенням у сфері енергетики.<sup>218</sup> Протягом років ці заходи переважно спрямовувалися на добрива та сталеливарну продукцію, а антидемпінгове мито ґрунтувалося на коригуванні вартості газу та електроенергії експортерів із використанням так званої ринкової ціни, що спостерігається в певних країнах-замінниках, включаючи ЄС.<sup>219</sup>

Ця глава також містить положення про співпрацю у сфері інфраструктури, створення незалежного регуляторного органу, а також розвідку та видобування вуглеводнів.

Що стосується транзиту енергетичних товарів, Угода про ПВЗВТ включає в себе елементи ст. V ГАТТ 1994 року та ст. 7 Енергетичної хартії 1994 року,<sup>220</sup> обидві з яких гарантують свободу транзиту. Крім цього, відповідно до ст. 276 Угоди ЄС та Україна мають забезпечити, аби оператори транспортних систем мінімізували ризик випадкового переривання, скорочення або зупинки транзиту й транспортування. Проте сторона не визнається відповідальною за припинення постачання, якщо вона не може жодним чином контролювати процес (наприклад, Україна не несе відповідальності за припинення, спричинене діями Росії).

У цілях транспортування електроенергії та газу і, зокрема, для отримання доступу третіми особами до стаціонарної інфраструктури Україна повинна наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, що зазначається в Додатку XXVII Угоди та в Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 року.

*Положення про ширшу співпрацю у сфері енергетики.* Ця Угода передбачає співпрацю на загальних умовах, по суті, щодо всього спектру питань енергетичної політики, включаючи стратегії, що формують політику, механізми подолання криз, модернізацію

<sup>218</sup> Подвійне ціноутворення в енергетиці – це цінова політика другого рівня, згідно з якою внутрішні ціни в енергетиці утримуються на нижчому рівні в порівнянні з експортом або світовими цінами.

<sup>219</sup> Віталій Погорельський, «Система подвійного ціноутворення в енергетиці Росії та України: Відповідність системи подвійного ціноутворення в енергетиці Угоди СОТ з антидемпінгових заходів», Журнал глобальної торгівлі та мита, том 4, №10, стор. 313, 2009 ([http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2035581](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2035581)).

<sup>220</sup> Енергетичну хартію 1994 року не слід плутати з Договором про заснування Енергетичного Співтовариства 2005 року. Енергетична хартія була першою спробою встановити ширший міжнародний правопорядок у сфері енергетики для пострадянської доби, включаючи ЄС, Росію та інші країни колишнього Радянського Союзу, а також певну кількість неєвропейських держав. Тим не менше, Росія так і не ратифікувала цей Договір, а спроба в цілому мала лише обмежений ефект, та її положення у сфері транзиту мають істотне юридичне та операційне значення.

інфраструктури, розширення енергетичної безпеки, раціональне використання енергії та енергозбереження, а також підтримку виробки джерел відновлювальної енергії. У Додатку XXVII Угоди наведено перелік численних актів законодавства ЄС і часові графіки їх «поступового наближення» Україною. Вони охоплюють основні положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, відкладення впровадження яких не допускається. Стосовно інших законів період впровадження варіюється від двох до восьми років.

Стратегічно важливими в рамках реалізації ЄС своїх власних довгострокових цілей у сфері енергозбереження та політики щодо зміни клімату є Директиви щодо раціонального використання енергії, а саме, ті, які стосуються енергетичної ефективності будівель<sup>221</sup> та ефективності кінцевого споживання енергії.<sup>222</sup> Строки впровадження в самому ЄС є досить тривалими, а в деяких випадках сягають 2020 року. Обидві директиви виявилися складними для впровадження в багатьох державах-членах ЄС і нещодавно були замінені оновленими Директивами.<sup>223</sup> Це один із багатьох випадків, коли положення Угоди уже мають бути оновлені з огляду на перегляди в законодавстві ЄС. Нові Директиви запроваджують концепцію «будівля з майже нульовим споживанням енергії», яка має стати обов'язковою для нових будівель і капітальних реконструкцій до 2020 року, однак деякі положення передбачають певну гнучкість у цьому питанні.

#### ***Вставка 17.1 Основні положення Директиви ЄС щодо енергетичної ефективності***

##### *Директива щодо енергетичної ефективності будівель*

- Методологія обчислення енергетичної ефективності будівель
- Мінімальні стандарти енергетичної ефективності нових будівель або капітальних реконструкцій
- Сертифікати енергетичної ефективності при продажу або оренді будівель
- Стандарт «майже нульового споживання енергії» для нових будівель до 2020 року
- Модернізація для покриття 2-3% на рік дійсного фонду будівель

<sup>221</sup> Директива щодо показників енергетичної ефективності будівель, 2002/91/ЄС, у подальшому замінена Директивою 2010/31/EU.

<sup>222</sup> Директива щодо ефективності кінцевого споживання енергії, 2006/32/ЄС, у подальшому замінена Директивою 2012/27/EU.

<sup>223</sup> Для аналізу питання щодо впровадження, які несуть у собі ці директиви для самого ЄС, див. Таня Згаєвські «Енергетична ефективність будівель: об'єкти все ще не виконані», Документ Егмонт № . 78, Видавництво «Академія пресс», Егмонт, Брюссель, травень 2015 року.

*Директива щодо енергетичної ефективності*

- Довгострокова стратегія, що необхідна для огляду житлового фонду, політики економічно ефективної реконструкції та очікуваного енергозбереження
- Центральні органи влади мають модернізувати 3% будівель на рік
- Схеми енергозбереження для досягнення зменшення споживання на 1,5% на рік
- «Розумні» лічильники для сприяння кращому управлінню споживанням енергії

Центральний показник передбачає, що будівлі мають виділяти менше 3 кг викидів CO<sub>2</sub> на квадратний метр на рік.<sup>224</sup> Цей принцип має важливе значення, оскільки, якщо ЄС сам має досягнути своєї власної цілі щодо скорочення викидів парникових газів на 80% до 2050 року в порівнянні з рівнями 1990 року, це потребуватиме скорочення на 90% фонду будівель. Тим не менше, самому ЄС буде потрібно інвестувати біля 62 млрд євро на рік, що говорить про масштаб проблеми із впровадження для України.

**Технічні вимоги до енергоспоживчих виробів.** Угода також вказує на дві основоположні Директиви щодо енергоспоживчих виробів у Додатку XXVII. У першій визначаються вимоги щодо екологічного проектування енергоспоживчих виробів, таких як побутові електроприлади, які мають бути запроваджені протягом трьох років із моменту набрання чинності Угодою.<sup>225</sup> Друга стосується маркування аналогічних побутових приладів стосовно їхнього енергоспоживання, яке має бути впроваджене протягом двох років.<sup>226</sup> Ці акти встановлюють технічні умови щодо маркування знаком відповідності SE, які дозволяють продавати продукцію на ринку ЄС. Ці директиви були включені до плану впровадження, розробленого урядом України.<sup>227</sup> Після повного провадження Директив на всі побутові прилади, виготовлені в Україні, наноситиметься знак відповідності SE і вони можуть продаватися на європейському ринку.

**Питання атомної енергетики.** Співпраця у сфері ядерної безпеки визначена в загальних рисах шляхом посилання на по-

<sup>224</sup> Для більш ретельного дослідження питання щодо будівель із майже нульовим рівнем споживання енергії див. "Засади для будівель з майже нульовим рівнем споживання енергії – прокладаючи шлях до ефективної реалізації вимог політики", Інститут ефективності будівництва Європи (BPIE), 2011 р.

<sup>225</sup> Директива 2005/32/ЄС в Угоді, проте оновлена в Регламенті 278/2009/ЄС.

<sup>226</sup> Директива 92/75/ЄС в Угоді, проте оновлена Директивою 2010/30/EU.

<sup>227</sup> Див. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/475-2015-%D1%80> і <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/499-2015-%D1%80>.

літики та стандарти ЄС (Євратом) Міжнародної агенції з атомної енергетики (МАГАТЕ). Вона пов'язана з такими питаннями, як поводження з ядерним паливом та видалення радіоактивних відходів. Найбільш важлива операційна програма стосується Чорнобильської катастрофи (див. главу 18).

## Перспективи імплементації

*Профіль енергозбереження в Україні.* Саме це питання нещодавно стало предметом ретельного дослідження, яке було проведене секретаріатом Енергетичної Хартії,<sup>228</sup> Міжнародною енергетичною агенцією<sup>229</sup> та ООН.<sup>230</sup> Енергоємність економіки України (0,4 кг умовного палива на 1 долар США ВВП) можна порівняти з енергоємністю економіки Росії, проте, звичайно, без урахування запасів природних багатств останньої. Енергоємність України вдвічі перевищує енергоємність Сполучених Штатів Америки (яка також є економікою багатою на енергоносії) і в три рази перевищує енергоємність Німеччини та Японії. Це вказує на довгострокову перспективу потенціалу енергозбереження. Коефіцієнт енергоємності насправді може бути більш сприятливим, якщо враховувати вартість тіньової економіки (Міністерством економіки було оцінено, що створення вартості, яке не представлено в офіційних даних, становило 34% ВВП України в 2012 році.)<sup>231</sup>

У Проекті Енергетичної стратегії України<sup>232</sup> пояснюється енергоємність економіки країни значною часткою енергоємних галузей у структурі ВВП, низькою енергетичною ефективністю секторів, які транспортують енергію (наприклад, виробництво теплової енергії, транспортування та дистрибуція енергії) і високим рівнем енергоспоживання домогосподарствами на опалення та гарячу воду. Середнє річне споживання енергії у житловому секторі становить 250-270 кВт\*год/м<sup>2</sup>, що майже вдвічі перевищує такий показник в європейських країнах з аналогічними кліматичними умовами.

<sup>228</sup> Секретаріат Енергетичної Хартії «Глибине вивчення політики України у сфері ефективного використання енергії», 2013 р.

<sup>229</sup> Міжнародна енергетична агенція «Україна 2012», Енергетичні політики за межами країн-членів МЕА, серія, 2012 р.

<sup>230</sup> ООН «Фінансування ефективного використання енергії та мінімізації змін клімату: Посібник з інвестування в Білорусі, Болгарії, Казахстані, Росії та Україні», 2005 р.

<sup>231</sup> Інтерфакс Україна «Міністерство економіки: Рівень тіньової економіки України зростає на 0,4% в першому кварталі 2012 року», 21 серпня 2012 року.

<sup>232</sup> Див. <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=245032412>.

Згідно з Енергетичною стратегією і з метою зменшення енергоємності на 20% Україна зменшить загальне первинне енергопостачання на 10% до 2020 року (за припущення, що зростання ВВП відновиться з 2017 року). Це переважно має бути досягнуто шляхом зменшення споживання газу на 22%. До 2035 року частка відновлювальної енергії в загальному первинному енергопостачанні очікувано сягне 20% внаслідок заміни вугілля та природного газу біомасою та біоенергією. Очікується, що коефіцієнт енергоємності ВВП понизиться до рівня 0,12 кг умовного палива за 1 доллар США ВВП.

**Політика України щодо енергетичної реформи.** У 2014-15 роках в Україні були вжиті кардинальні заходи з реформування енергетичного сектору, чинником яких стало поєднання умов, які були встановлені МВФ щодо надання макроекономічної фінансової допомоги, та правових зобов'язань згідно з Угодою з ЄС та Договором про заснування Енергетичного Співтовариства.

У своєму листі про наміри від лютого 2015 року, адресованому МВФ, уряд України зобов'язався підвищити тарифи на газ для населення для приведення їх у відповідність до витрат на імпорт, що було частиною умов МВФ щодо надання коштів у рамках Механізму розширеного кредитування.<sup>233</sup> Фактичні ціни були збільшені на 285% на початку 2015 року і очікувано мали сягнути рівня 75% вартості імпорту до квітня 2016 року, перед тим, як досягнути рівня 100% паритету до квітня 2017 року. Тим не менше, ціни досягли рівня 100% паритету в травні 2016 року достроково, коли урядом було уніфіковано ціни на газ в Україні до єдиної ринкової ціни як для роздрібних, так і промислових споживачів. Новий механізм встановлення ціни базується на прогнозованій ціні на газ у газовому хабі в Німеччині (компанія «Net Connect Germany» - NCG) і, враховуючи витрати на транспортування, дистрибуцію, поставку, а також інші витрати. Це дозволить поступово скасувати субсидії з державного бюджету для «Нафтогазу», дефіцит якого в 2014 році склав 5,7% ВВП, зменшився до 0,9% ВВП у 2015 році<sup>234</sup> й очікувано має знизитися до нуля в 2017 році. Разом із цим, такі значення заощадження бюджетних коштів дозволять розширити надання соціальної допомоги найбільш вразливим домогосподарствам, які не зможуть дозволити собі сплачувати за підвищеними цінами. Така допомога зростає від 0,4% ВВП у 2013 році до 1,3% у 2014 році та в 2015 році,

<sup>233</sup> МВФ "Лист про наміри (від уряду України), Меморандум про економічну та фінансову політики і Технічний меморандум про порозуміння", 27 березня 2015 року; Телефонна нарада щодо Механізму розширеного кредитування з Україною, 12 березня 2015 року.

<sup>234</sup> Див. <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2016/4/88201459504749749/Ukraine-Macroeconomic-Update-April-2016-ENG.pdf>

а також надалі збільшуватиметься одночасно з підвищенням цін у 2016-17 роках. Тим не менше, такі збільшені витрати будуть значно меншими за заощадження для бюджету внаслідок скасування субсидій для «Нафтогазу».

Крім цього, структура «Нафтогазу» та газового сектору проходить через кардинальні зміни у відповідності до норм Директив «про функціональний розподіл». Загальні засади було створено відповідно до Закону України «Про ринок природного газу», який набув чинності 1 жовтня 2015 року. Закон відділяє функції ринкового оператора від функцій виробника та постачальника, і в ньому зроблено спробу мінімізувати вплив виробників та постачальників газу на операторів систем транспортування, зберігання та дистрибуції газу. Таким чином, газотранспортний бізнес «Нафтогазу» має бути виділений і переданий новому незалежному оператору.

Законом передбачається розвиток вільної та справедливої конкуренції на товарному ринку природного газу. У зв'язку з цим законом анулюються ліцензії оптових газових торговців і запроваджується вільне ціноутворення на оптових та роздрібних ринках природного газу, а також вільний вибір постачальників газу.

*Запровадження положень Договору про заснування Енергетичного Співтовариства.* Річний звіт про впровадження Секретаріату Енергетичного Співтовариства пропонує детальний опис заходів, які вживаються Україною.<sup>235</sup> Досягнутий Україною прогрес і проблеми із впровадженням положень Договору про заснування Енергетичного Співтовариства також були проаналізовані Коаліцією «Енергетичні реформи» (українською недержавною організацією),<sup>236</sup> постійний моніторинг надається в щомісячних оновленнях ДіксіГруп.<sup>237</sup> Їхній аналіз показує, що прогрес наразі відбувається на рівні законодавства, проте проблеми з конкретним впровадженням усе ще залишаються неподоланими.

Висновки, що наводяться в цих звітах, можуть бути підсумовані таким чином:

*Електроенергія:* у той час, коли поточний стан справ не відповідає зобов'язанням за Договором, новий Закон про ринок електроенергії в значній мірі покращить цю ситуацію, проте він набере чинності лише в 2017 році, що вважається значним запізненням. Робота над розробкою підзаконних нормативних актів має бути

<sup>235</sup> Секретаріат Енергетичного Співтовариства: «Річний звіт про впровадження в 2014-2015 роках», 1 вересня 2015 року.

<sup>236</sup> Коаліція «Енергетичні Реформи»: «Україна та Енергетичне Співтовариство: дорогою реформ», Київ, 2015 р.

<sup>237</sup> Див., наприклад, <http://ua-energy.org/post/56538>.

інтенсифікована. Україна не зробила жодних реальних кроків у напрямку фактичної інтеграції української та європейської енергетичних систем. Інші пріоритети стосуються розподілу транспортних та розподільчих мереж, дерегуляції ціни на генерацію та постачання, а також зменшення обсягу перехресного субсидування.

*Газ:* Найбільшого прогресу було досягнуто щодо безпеки поставок газу шляхом відкриття нових маршрутів постачання газу. Законом «Про ринок природного газу» встановлюються засади здійснення подальших реформ і визначаються потреби в розробці підзаконних нормативних актів. Незважаючи на покращення фінансової прозорості «Нафтогазу», холдингова компанія все ще не має жодної програми реформування. Україна затвердила вимогу про розподіл функцій дистрибуції та постачання природного газу на регіональному рівні. Тим не менше, вона не змогла ввести систему вхідних/вихідних тарифів у газотранспортній системі, оскільки це вимагає переходу на нову модель оплати. Незважаючи на це, Україні вдалося досягти значного прогресу, а Секретаріатом Енергетичного Співтовариства зазначається, що зобов'язання наразі пропонує безповоротний шлях реформ.

*Нафта:* Україна має затвердити систему мінімальних товарних запасів сирої нафти / нафтопродуктів, у тому числі графік поступового формування товарних запасів та програму їхнього фінансування.

*Відновлювана енергія:* Україна має всеохоплюючі рамкові засади для сприяння розвитку відновлювальної енергетики, проте вони все ще не приведені в повну відповідність до зобов'язань за Договором. Урядом була скасована дискримінаційна «місцева складова», виправлено правове визначення «біомаси» й запроваджено певну кількість заохочувальних факторів для розвитку альтернативного теплопостачання та біоенергії в країні. Водночас, регулятором було зменшено «зелений» тариф, що призвело до виникнення певної кількості судових справ за позовами інвесторів.

*Раціональне споживання енергії:* Україна досягнула певного прогресу в прийнятті технічних регламентів та супровідних законодавчих актів. Незважаючи на те, що було підготовлено значну кількість важливих законодавчих актів, вони досі не затверджені. Пріоритетом для України є затвердження закону про раціональне споживання енергії, закону про енергетичну ефективність будівель та Плану дій щодо раціонального споживання енергії до 2020 року.

Недоліки, які характерні для виконання Україною своїх зобов'язань відповідно до Договору, призвели до певної кількості проваджень з боку Секретаріату Енергетичного Співтовариства через порушення законодавства. Вони стосуються перерозподілу

потужностей пунктів підключення до електромереж, недотримання вимог Директиви про вміст сірки в паливі, відсутність плану дій щодо розвитку відновлювальної енергетики й відсутності законодавства про державну допомогу в енергетичному секторі. Одна зі справ була закрита Секретаріатом після подання Національного плану дій щодо відновлювальної енергії. Інші дві справи про незаборону державної допомоги і щодо правил перерозподілу українських потужностей залишаються відритими.

*Енергозбереження в домогосподарствах.* Реформа цін на газ для населення, яка наразі триває, є обов'язковою для переходу України на показники значного енергозбереження та раціонального споживання енергії, одночасно з наданням субсидій найбільш бідним домогосподарствам. Тим не менше, сама по собі вона не вирішує проблеми фінансування пов'язаних з енергозбереженням інвестицій у домогосподарствах із низьким рівнем доходів. Таке завдання потребує спеціальних схем фінансування у формі грантів або позик, які переважно надаються ЄС та ЄБРР.

Наразі цінна ініціатива щодо експлуатації вже здійснюється за адміністративної підтримки ЄБРР, відома як Східноєвропейське Партнерство у сфері енергоефективності та екології (E5P), за підтримки коаліції донорів на чолі з грантами від ЄС та Швеції та за сприяння ЄБРР, який надає кредитні кошти. До 2013 року E5P отримало 93 млн євро коштів у формі грантів і розпочало дев'ять проектів, більшість із яких стосується модернізації системи централізованого опалення. Незважаючи на покращення роботи систем постачання енергії до багатоквартирних будинків, це не вирішує проблеми втрат енергії всередині будівель та окремих квартир. З огляду на це, нова ініціатива ЄБРР спрямована на пов'язані з енергозбереженням інвестиції в житлову забудову та окремі домогосподарства. У рамках зазначеної ініціативи може бути мобілізовано 100 млн євро кредитних коштів із можливістю отримання додаткових 20-30% у формі грантового фінансування від ЄС та інших двосторонніх донорів. Тим не менше, за припущення, що витрати на одну квартиру складуть у середньому 5 000 євро, 100 млн євро охопить лише 20 000 квартир.<sup>238</sup> Проте у разі досягнення успіху це може спонукати до створення набагато масштабніших програм, необхідних для стратегії трансформації. З огляду на можливе розширення операцій з метою збільшення масштабу і, зокрема, складової, що формується за рахунок грантів, можна припускати, що програ-

<sup>238</sup> Для більш детальної інформації див. М. Емерсон та В. Шимкін: «Енергія для домогосподарств - ініціатива з енергозбереження для України», Робочий документ Центру вивчень Європейської політики (CEPS) № 408, CEPS, Брюссель, травень 2015 р.

ма фінансуватиметься на рівні 500 млн євро як за рахунок грантів, так і позик, що дозволить модернізувати 200 000 квартир. Ця програма може стати чимось більшим за лише пілотну операцію.

Слід зазначити, що завдяки цій програмі досягається покращення в управлінні стандартним багатоквартирним будинком. Комплексна енергозберігаюча інвестиція в багатоквартирні будинки потребує колективного прийняття рішення. Починаючи з 2001 року, законодавством України, а саме відповідно до Закону України «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків», була введена нова форма юридичної особи. Тим не менше, лише близько 17 000 з 75 000 багатоквартирних будинків застосували цю практику<sup>239</sup> і ця кількість швидко не зростає. Це частково пояснюється великою кількістю бідних людей, які не можуть дозволити собі спільно сплачувати інвестиційні витрати, а більш заможні люди не бажають брати на себе ризики фінансової відповідальності за сусідів, які не виконують свої зобов'язання. Новий Закон «Про особливості здійснення права власності у багатоквартирному будинку», який був затверджений у 2015 році, має на меті сприяння процесу прийняття рішень та управлінню багатоквартирними будинками.<sup>240</sup> Цей закон полегшуватиме процес прийняття основних інвестиційних рішень, а саме тих, які стосуються ефективного використання енергії, дозволивши їх прийняття 75% більшістю, а не 100%, як було раніше, при цьому менш значні рішення можуть затверджуватися простою більшістю голосів.

*Стратегічна диверсифікація поставок газу.* З огляду на напружені відносини з Росією щодо поставок газу протягом останніх десяти років і наразі відкритий конфлікт із Росією, Україна працює над з'єднаннями газопроводу з системами сусідніх країн ЄС. Технологія не передбачає будівництво нових трубопровідних з'єднань великої потужності, а натомість здійснення необхідних інженерних інвестицій, аби створити можливість для перекачування газу в «реверсному» напрямку в порівнянні з первісним використанням таких об'єктів. Ці з'єднання для «реверсного потоку» проходять через Словаччину та Угорщину. Україна побудувала невеликий 400-метровий трубопровід, який з'єднує трубопровід «Вояни-Ужгород» і трубопровід «Союз» та дозволяє прямі надходження газу зі Словаччини.<sup>241</sup> Словацьке підприємство «Eustream» інвестувало близько 20 млн євро в підготовку роботи трубопроводу «Вояни» в реверсному

<sup>239</sup> Див. [www.minregion.gov.ua/osbb/dinamika-utvorennja-osbb-v-ukraini/udoskonalennya-sistemi-upravlinnya--v-zhitlovomu-gospodarstvi-228731/](http://www.minregion.gov.ua/osbb/dinamika-utvorennja-osbb-v-ukraini/udoskonalennya-sistemi-upravlinnya--v-zhitlovomu-gospodarstvi-228731/).

<sup>240</sup> Див. <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/417-19>.

<sup>241</sup> Див. [www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/D8BA54BC1CAB9979C2257D33002E92](http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/D8BA54BC1CAB9979C2257D33002E92).

режимі для перекачування газу<sup>242</sup> до газовимірювальної станції і трубопроводу на кордоні з Україною.<sup>243</sup>

### ***Коротко про енергетичну політику***

*Положення Угоди щодо питань енергетики мають виняткову економічну та геополітичну вагомість, враховуючи зобов'язання щодо наближення до багатьох технічних положень законодавства ЄС.*

*Зараз в енергетичній політиці України нарешті відбуваються кардинальні та давно очікувані реформи, що зосереджені на приведенні цін на енергоносії у відповідність з витратами на імпорт та на розподілі газорозподільних структур у відповідності до вимог МВФ та ЄС.*

*Тим не менше, впровадження положень Угоди через пов'язаний Договір про заснування Енергетичного Співтовариства все ще відстає від графіка.*

*На цей час відбувається диверсифікація поставок газу для подолання колишньої повної залежності від російських поставок завдяки переведенню в реверсний режим роботи газопроводів, які з'єднані з системами сусідніх країн ЄС.*

*Програми енергозбереження, які відповідають стандартам ЄС, мають життєво важливе значення для незалежності газових поставок.*

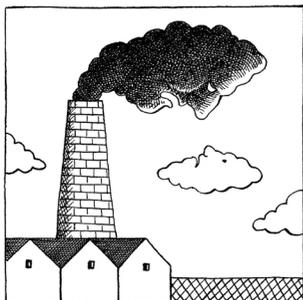
*Здійснюється велика програма побудови саркофагу для забезпечення зруйнованого атомного реактора в Чорнобилі в основному за рахунок коштів, що надходять від ЄС, ЄБРР та інших міжнародних донорів.*

<sup>242</sup> Див. [www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-07/ukraine-europe-gas-link-setto-run-at-full-capacity-this-winter](http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-07/ukraine-europe-gas-link-setto-run-at-full-capacity-this-winter).

<sup>243</sup> Див. <http://ukranews.com/ru/interview/2014/08/13/517>.

## 18. ОХОРОНА ДОВКІЛЛЯ

---



Розділ Угоди, що присвячений захисту довкілля, є надзвичайно амбіційним і зобов'язує Україну співпрацювати з усього спектра питань, які стосуються державної політики щодо захисту довкілля. Впровадження буде довгим та складним процесом, враховуючи те, що Україна знаходиться лише у відправній точці, проте його кінцевий результат означатиме кардинальну трансформацію якості довкілля та модернізацію

основних галузей важкої промисловості в країні.

### Положення Угоди

Україна погодилася провести поступове наближення свого законодавства до законодавства ЄС у межах часу від двох до десяти років у відповідності до Додатку XXIX Угоди, у якому надається перелік 35-ти директив ЄС. Вони представляють основну частину природоохоронного законодавства та політики ЄС, включаючи методи управління природоохоронною діяльністю, якість повітря та води, поводження з відходами, промислове забруднення та фактори небезпеки, захист природи, використання ГМО (генетично модифікованих організмів) у сільському господарстві та зміни клімату.

*Управління природоохоронною діяльністю.* Основоположеною в цьому питанні є Директива щодо оцінки впливу на довкілля, яка була запроваджена в 1985 році і до якої декілька разів вносилися зміни (в 1997, 2003, 2011 та 2014 роках - основним текстом наразі є Директива 2011/92/ЄС). Вона передбачає довгий перелік основних видів проектів (таких, як нафтопереробні заводи, металургійні комбінати, основні об'єкти транспортної інфраструктури, дамби тощо), які не повинні отримувати дозвіл на реалізацію, допоки не

буде оприлюднена оцінка їхнього впливу на здоров'я людини, фауну і флору, ґрунти, забруднення води та повітря, клімат та ландшафт.

*Головні забруднювачі та небезпечні речовини.* Основоположеною в цьому питанні є Директива про промислові викиди (2010/75/ЄС), якою уточнюються та модернізуються сім попередніх директив, спрощується чинне законодавство та скорочуються непотрібні адміністративні витрати. Директива охоплює всі галузі, які відповідають за утворення шкідливих викидів: енергетику, металургію, видобування корисних копалин, хімічну промисловість, целюлозо-паперову промисловість, промислове свиначство та птахівництво, управління відходами тощо. Нею встановлюються основні принципи ліцензування та контролю таких підприємств і визначаються максимальні кількості викидів шкідливих речовин. Зазначена директива передбачає застосування найкращих наявних технологій (ННТ).

Для протидії забрудненню повітря рамковою Директивою щодо якості повітря (2008/50/ЄС) і чотирма «спорідненими» Директивами встановлюються обмеження щодо викидів окремих забруднювачів.<sup>244</sup> Сторони зобов'язані забезпечити обов'язкове виконання стандартів щодо якості повітря в межах встановлених лімітів. Коли забруднення повітря перевищує будь-який ліміт або цільове значення в будь-якій конкретній зоні чи агломерації, органи влади мають створити плани забезпечення якості повітря в таких зонах та агломераціях з метою досягнення відповідного максимального значення. Існують процедури надання звільнень або відстрочення кінцевих термінів, коли максимальні значення концентрацій забруднювальних речовин не можуть бути дотримані з огляду на специфічні для відповідного об'єкту характеристики дисперсії, несприятливі кліматичні умови або транскордонні фактори.

Дія Директиви з обмеження викидів із великих спалювальних установок (2001/80/ЄС) поширюється на такі спалювальні установки, як теплові електростанції, номінальна теплова потужність яких дорівнює або перевищує 50 МВт. Її мета полягає в обмеженні кількості викидів діоксиду сірки, оксидів азоту та пилу з великих спалювальних установок. Вона заохочує об'єднання виробництва тепла та електроенергії (когенерація). Максимальні значення та часові рамки, які мають бути дотримані, вибудовані в послідовному порядку з огляду на строк служби установок, починаючи з «наявних установок», які були введені в експлуатацію до 1987 року, та установка-

<sup>244</sup> А саме: 1) діоксид сірки, діоксид азоту та оксиди азоту та свинцю, 2) монооксид вуглецю і бензол, 3) озон і 4) поліароматичні вуглеводні, миш'як, нікель, кадмій і ртуть.

ми, що вводилися пізніше. Уряди мають підготувати національні плани скорочення викидів до визначеної дати. Директива допускає звільнення підприємств від дотримання лімітів викидів за умови, що оператор зобов'язується не здійснювати експлуатацію підприємства більше, ніж 20 000 годин протягом періоду з 1 січня 2008 року по 31 грудня 2015 року. Договором про заснування Енергетичного Співтовариства передбачено, що Україна має виконати цю вимогу до 2018 року.

Наступним ключовим актом законодавства є рамкова Директива щодо водних ресурсів (2000/60/ЄС, з урахуванням декількох змін і доповнень), якою встановлюються рамкові засади щодо охорони внутрішніх поверхневих вод, ґрунтових вод та прибережених вод. Її мета для самого ЄС полягала в досягненні належного статусу всіх водних ресурсів до 2015 року. Підхід ґрунтується переважно на басейнах річок, щодо яких держави-члени мають підготувати плани та детальні програми управління. Сторони мають забезпечити, щоб ціноутворення щодо водних ресурсів заохочувало споживачів до ефективного їх використання.

Запровадження законодавства ЄС щодо запобігання та контролю *катастрофічних промислових аварій* було простимульовано великою аварією на хімзаводі в італійському місті Севесо в 1976 році. Прийнята в результаті Севесівська Директива (96/82/ЄС) була пізніше змінена з огляду на уроки, які були засвоєні в результаті пізніших інцидентів, що мали місце в Бхопалі, Тулузі та Енсхеде (2012/18/ЄС). Дія Директиви наразі поширюється більш, ніж на 10 000 промислових об'єктів у межах ЄС, на яких використовуються або зберігаються небезпечні речовини у великих кількостях. Такими об'єктами переважно є ті, які працюють у хімічному, нафтохімічному, логістичному та металообробному секторах. Директива посприяла зменшенню кількості великих аварій, і загалом сприймається як контрольний орієнтир для політики щодо запобігання промисловим аваріям і взірцем для наслідування законодавцями в багатьох країнах у всьому світі.

Згідно з ієрархією управління відходами захоронення на полігонах – це найменш сприятливий варіант, який має бути обмежений до мінімуму у відповідності до Директиви щодо полігонів захоронення відходів (1999/31/ЄС). У разі необхідності захоронення відходів на полігоні вони мають бути направлені на ті полігони, які відповідають вимогам Директиви. Мета Директиви полягає у запобіганні або зменшенні, наскільки це можливо, негативних наслідків для довкілля, зокрема, для поверхневих вод, ґрунтових вод, ґрунту, повітря та здоров'я людини в результаті захоронення відходів на полігонах шляхом запровадження суворих технічних вимог щодо

відходів та полігонів їхнього захоронення. Директивою встановлюється система операційних дозволів на розміщення полігонів. Експлуатація існуючих полігонів не може надалі здійснюватись, якщо вони не будуть приведені у відповідність до положень Директиви. Для України встановлено шестирічний строк для впровадження.

**Природне середовище існування.** Охорона природи розглядається у двох Директивах про збереження природного середовища існування та збереження диких птахів (92/43/ЄС та 2009/147/ЄС). Ці Директиви встановлюють принципи та процедури визначення спеціальних охоронних зон і можуть слугувати корисним довідниковим матеріалом для роботи українських НУО в цій сфері.

**Зміна клімату.** Центральним елементом політики ЄС щодо зміни клімату є Директива щодо системи торгівлі дозвільними одиницями на викиди (СТВ) (2003/87/ЄС, оновлена Директивою 2009/29/ЄС); Україна має запровадити співставну систему протягом 2 років. Це передбачає створення системи реєстрації відповідних установок, національного плану для розподілу дозвільних одиниць між установками та розробку системи торгівлі цими дозволами на внутрішньому ринку. Крім цього, Україна зобов'язується повністю впровадити Кіотський Протокол і розробити довгостроковий план дій із подолання наслідків та скорочення викидів парникових газів.

## Перспективи імплементації

**Екологічний статус-кво в Україні.** У 2014 році за екологічними показниками Україна займала 95 місце серед 178-ми країн<sup>245</sup> у той час, як більшість держав-членів ЄС входять до перших 30-ти. Це є гарною ілюстрацією масштабу викликів для України на шляху наближення до Європейських стандартів. Згідно з інформацією, наведеною Державною службою статистики України,<sup>246</sup> у 2013 році обсяг викидів забруднювальних речовин в повітря на душу населення становив 148 кг, обсяг скидання забруднених стічних вод - 38 м<sup>3</sup> і обсяг утворення відходів - 9,9 тонн (у тому числі 20 кг відходів I-III класів небезпеки).

У 2013 році близько 6,7 млн тонн забруднювальних речовин надійшло в повітря зі стаціонарних (64%) та пересувних (36%) джерел забруднення. Основним забруднювачем став енергетичний сектор, на який припало 43% викидів, у той час, коли виробнича та видобувна промисловість відповідальні за 29% та 21% викидів

<sup>245</sup> Див. <http://epi.yale.edu/epi/country-profile/ukraine>.

<sup>246</sup> Див. [www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/ns\\_rik/analit/arhiv.htm](http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/ns_rik/analit/arhiv.htm).

шкідливих речовин, відповідно. Транспортний сектор відповідав за 2,4 млн тонн викидів, більшість із яких від приватних автомобілів (70,1%).

Державна служба з надзвичайних ситуацій України повідомляє, що водойми забруднені переважно важкими сполуками металів, нітратами, нафтопродуктами, фенолами та сульфатами. У 2013 році було скинуто 1,7 млрд м<sup>3</sup> забруднених стоків; 85% зворотних вод (1,5 млрд м<sup>3</sup>) не було належним чином очищено, у той час, коли 0,3 млрд м<sup>3</sup> взагалі не було очищено, незважаючи на наявні потужності очисних споруд.

У 2013 році було утворено 448 млн тонн відходів, включаючи 439 млн тонн через економічну діяльність підприємств, і 9 млн тонн, які були утворені домогосподарствами. На жаль, захоронення на полігонах залишається основним способом управління відходами, а частка утилізованих чи спалених відходів (без виробництва енергії) становить 64,3%. Станом на січень 2014 року на полігонах накопичено 15,2 млрд тонн відходів.

*Хід та плани впровадження.* У 2015 році Кабінетом Міністрів<sup>247</sup> було затверджено 21 План щодо впровадження 26-ти екологічних директив та регламентів ЄС, які визначають заходи для міністерств та відомств задля своєчасного впровадження природоохоронного законодавства ЄС. Ці плани мають важливе значення для забезпечення прозорості та здійснення ефективного моніторингу впровадження з боку громадянського суспільства та представників бізнесу. Отже, адміністративне планування досить просулося, що є першим кроком тривалого процесу.

*Директива щодо оцінки впливу на довкілля* Протягом останніх декількох років у Парламенті було зареєстровано декілька законопроектів, спрямованих на впровадження цієї директиви,<sup>248</sup> проте жоден із них не був погоджений з декількох причин, переважно через опір лобістів бізнесу та державних службовців, які зацікавлені у збереженні статусу-кво.

Відповідно до Плану впровадження Директиви щодо оцінки впливу на довкілля (2011/92/ЄС), який був затверджений Кабінетом Міністрів у 2015 році, усі заходи, необхідні для транспонування цієї директиви, мають бути виконані протягом 2015-2016 років.

---

<sup>247</sup> Накази № 371 від 15 квітня 2015 р. і № 475 від 14 травня 2015 р. ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=248102785&cat\\_id=24798\\_4327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=248102785&cat_id=24798_4327)).

<sup>248</sup> Протокол приєднання України до Договору про заснування енергетичного Співтовариства, ратифікований Законом № 2787-VI (2787-17) від 15.12.2010 р. ([http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_a27](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_a27)).

У 2015 році Міністерство екології та природних ресурсів України створило міжвідомчу робочу групу з впровадження директиви,<sup>249</sup> яка підготувала проект закону України про оцінку впливу на довкілля. Проект закону (№ 2009а) пройшов громадські обговорення і був поданий на погодження відповідних виконавчих органів.<sup>250</sup> Він був розглянутий парламентарями 26 листопада 2015 року і повернутий на доопрацювання основному відповідальному Комітету з питань екологічної політики.

*Директива щодо обмеження викидів з великих спалювальних установок (ВСУ).* Згідно зі своїми зобов'язаннями за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства Україна очікувано має впровадити Директиву щодо обмеження викидів із великих спалювальних установок (2001/80/ЄС) до 1 січня 2018 року. Аналогічні вимоги були встановлені в 2008 році Міністерством охорони навколишнього природного середовища.<sup>251</sup> Тим не менше, необхідну модернізацію не було проведено через недостатність фінансових ресурсів та обмежені можливості для переключення витрат на кінцевих споживачів через збільшення тарифів на електроенергію та опалення.<sup>252</sup> Без сумніву, не реалістично забезпечити дотримання вимог Директиви щодо ВСУ понад 140 установками протягом двох років, що залишилися.

*Вставка 18.1 Витрати на екологічну модернізацію великих спалювальних установок*

Згідно з оцінками, наданими за результатами дослідження, проведеного на замовлення Енергетичної комісії в 2013 році, Україні може бути потрібно від 3,8 та 5,1 млрд євро, залежно від сценарію виконання вимог Директиви щодо великих спалювальних установок, і 6 млрд євро на модернізацію електростанцій для приведення їх у відповідність до вимог Директиви щодо промислових викидів (ПВ).

Оцінки, які підготовлені для НПСВ, вказали на інші результати. Загальна сума коштів, необхідних для встановлення сучасного обладнання для очищення димових газів (на виконання вимог Директиви про промислові викиди) становить 2,6 млрд євро. Припускаючи, що вар

<sup>249</sup> Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України №. 25 від 30.01.2015 р.

<sup>250</sup> Див. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=55438](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55438).

<sup>251</sup> Наказ № 541 "Про затвердження технологічних нормативів допустимих викидів забруднюючих речовин із теплосилових установок, номінальна теплова потужність яких перевищує 50 МВт» від 22.10.2008 р. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z1110-08>).

<sup>252</sup> Тарифи на електроенергію та опалення регулюються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), а інвестиційна складова цінової структури є надзвичайно обмеженою.

тість капітальних інвестицій складатиме 1800 євро на один кВт год. для будівництва нових потужностей теплових електростанцій (ТЕС), які використовують вугілля, необхідно буде 16,4 млрд євро. Будівництво нових теплоенергоцентралей (ТЕЦ), які використовують вугілля, потребуватиме інвестицій в обсязі 4,60 млрд євро. Таким чином, загальні витрати на модернізацію сектору теплової енергетики становлять понад 23,5 млрд євро. Кабінет Міністрів і відповідні органи виконавчої влади несуть відповідальність за визначення та погодження механізмів фінансування для реалізації такої масштабної модернізації.

Декілька об'єктів, які підпадають під визначення «великих спалювальних установок», знаходяться на територіях, які наразі не контролюються українськими органами влади (частини Донецької та Луганської областей і Крим), проте вони були включені до НПСВ, виходячи з припущення, що Україна відновить контроль над своїми тимчасово втраченими територіями. Згідно з НПСВ заходи зі скорочення викидів планується здійснити на Зуївській, Миронівській та Старобешівській ТЕС у той час, коли ТЕЦ Алчевського металургійного комбінату, електроустановка Макіївського металургійного заводу, а також чотири кримських ТЕЦ (Сімферопольська, Севастопольська, Сакська та Каміш-Бурунська) будуть виведені з експлуатації.

Україна обрала альтернативний шлях виконання вимог Директиви (2001/80/ЄС), який передбачений Міністерською Радою Енергетичного Співтовариства.<sup>253</sup> Зокрема, до 31 грудня 2027 року сторонам дозволяється використовувати національні плани скорочення викидів, які встановлюють обмеження внутрішніх викидів певних забруднювачів (SO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub>, пилю) стосовно всіх енергетичних установок, узятих разом, а не запроваджувати максимальні значення викидів щодо кожної великої спалювальної установки. Україна подала свій Національний план скорочення викидів (НПСВ)<sup>254</sup> до кінцевого терміну 31 грудня 2015 року.<sup>255</sup> Реалізація НПСВ запланована на період з 1 січня 2018 року по 31 грудня 2028 щодо SO<sub>2</sub> та пилю, і по 31 грудня 2033 року щодо NO<sub>x</sub>. Такий тривалий період впровадження (що не відповідає зазначеному вище рішенню Міністерської Ради Енергетичного Співтовариства) встановлений з огляду на графік модернізації енергетичного сектору, який передбачений чинною Енергетичною Стратегією.<sup>256</sup> Задля уникнення випадків призупинення постачання електроенергії у будь-який конкретний час може бути зупинено роботу не більше п'яти установок

<sup>253</sup> Рішення D/2013/05/МРЕС, затверджене в 2013 р.

<sup>254</sup> Див. <http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/doccatalog/document?id=244996563>.

<sup>255</sup> Згідно з прес-релізом Енергетичного Співтовариства від 7 січня 2016 р.

<sup>256</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/n0002120-13/paran3#n3>.

(з 90 блоків ТЕС) для проведення реконструкції або заміни.

*Директива щодо промислових викидів.* Незважаючи на те, що національне законодавство України частково відповідає вимогам цієї Директиви (2010/75/ЄС), слід виконати багато роботи для розробки необхідних підзаконних нормативних актів та положень, яка частково охоплюється проектами надання технічної допомоги. Відповідно до плану впровадження, який був затверджений Кабінетом Міністрів у 2016 році, більша частина цих заходів має бути виконана протягом 2015-2017 років.

Оцінки вказують на те, що адміністративні та операційні витрати на етапі наближення законодавства будуть відносно помірними.<sup>257</sup> Що стосується витрат на впровадження, є оцінки лише стосовно певної кількості найбільших секторів, тоді як Директива стосується 30-ти промислових галузей і відповідних підгалузей. На додачу до великих спалювальних установок, що описані вище, очікується, що вартість модернізації металургійного сектору складатиме від 1,6 до 1,9 млрд євро; 1,8 млрд євро буде потрібно для виробників коксу, а на підприємства скляної промисловості – від 260 до 300 млн євро. Це дані за 2013 рік, які враховують великі промислові підприємства в регіоні східного Донбасу, який наразі не контролюється Києвом.

*Севесівська Директива щодо небезпечних речовин.* Національне законодавство України наразі частково відповідає положенням Директиви Севесо-III (2012/18/ЄС).<sup>258</sup> Тим не менше, певні положення чинного законодавства все ще потребують удосконалення, зокрема, що стосується процедур інформування населення у випадку виникнення аварії на об'єктах підвищеної небезпеки таких, як хімічні заводи, і взаємодії між операторами об'єктів підвищеної небезпеки та державними органами.<sup>259</sup> В Україні зареєстровано понад 9 000 об'єктів підвищеної небезпеки. Згідно з Планом дій щодо впровадження цієї Директиви<sup>260</sup> необхідні закони та інші нормативно-правові акти мають бути розроблені й подані на розгляд Кабінету Міністрів до грудня 2017 року.

<sup>257</sup> Див. [www.sbs-envir.org/images/documents/Indicative\\_cost\\_assessment\\_draft\\_Feb\\_2015.pdf](http://www.sbs-envir.org/images/documents/Indicative_cost_assessment_draft_Feb_2015.pdf).

<sup>258</sup> Завдяки Закону № 2245-III «Про об'єкти підвищеної небезпеки» від 18.01.2001 р., Постанові Кабінету Міністрів України № 956 «Про ідентифікацію і декларування безпеки об'єктів підвищеної небезпеки» від 11.07.2002 р. і Постанові № 847-п від 17 вересня 2014 року.

<sup>259</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12>.

<sup>260</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 132 від 25 лютого 2015 р. ([www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art\\_id=247983863&cat\\_id=247984327](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=247983863&cat_id=247984327)).

*Директива щодо полігонів захоронення відходів.* Система управління відходами України значно відрізняється за своїми підходами від тих, які діють в ЄС. Полігони захоронення відходів часто є переповненими і дуже далекими від виконання стандартів ЄС. Робоча група з управління ресурсами та відходами була створена Кабінетом Міністрів у 2014 році.<sup>261</sup> Наближення законодавства має бути завершене протягом двох років, проте заходи з практичного провадження заплановані на 2018-2020 роки.

Директива щодо полігонів захоронення відходів (1999/31/ЄС) імовірно стане однією з найбільш проблемних і витратних, як з огляду на адміністративні витрати на розробку необхідних нормативно-правових актів, так і на технічні аспекти їх впровадження. Оцінки вказують на те, що адміністративні та операційні витрати на етапі наближення законодавства, імовірно, будуть відносно помірними. Тим не менше, витрати, що необхідні для розвитку широко-масштабної інфраструктури для утилізації відходів, реконструкції або виведення з експлуатації існуючих полігонів, запровадження переробки вторинної сировини, імовірно будуть значно більшими (від 3 до 5 млрд євро) і переважно фінансуватимуться з державного та муніципальних бюджетів<sup>262</sup> і з можливими внесками з боку ЄІВ та ЄБРР.

*Рамкова Директива щодо якості атмосферного повітря.* Національне законодавство України наразі частково відповідає положенням Директиви щодо якості повітря (2008/50/ЄС).<sup>263</sup> Тим не менше, система моніторингу якості повітря потребує певних удосконалень, оскільки вона була започаткована понад 20 років тому. Основні законодавчі та інституційні заходи, що визначені в Плані впровадження, мають бути завершені до 2017 року. Тим не менше, технічне переоснащення існуючих станцій моніторингу якості повітря та розробка планів покращення якості повітря заплановані на період з 2016 по 2019 рік шляхом реалізації проектів технічної допомоги.

*Рамкова Директива щодо водних ресурсів.* Відповідно до Плану транспонування рамкової Директиви щодо водних ресурсів (2000/60/ЄС) у національне законодавство України має бути завершене до 2017 року. Важливі кроки вже були зроблені зі створенням міжвідомчої робочої групи Державним агентством водних ресурсів

<sup>261</sup> Наказ Кабінету Міністрів України № 385 від 1.12.2014 р.

<sup>262</sup> Див. [www.sbs-envir.org/images/documents/Indicative\\_cost\\_assessment\\_draft\\_Feb\\_2015.pdf](http://www.sbs-envir.org/images/documents/Indicative_cost_assessment_draft_Feb_2015.pdf).

<sup>263</sup> Див. [www.menr.gov.ua/docs/activity\\_adaptation/Table%20of%20Concordance\\_Dir\\_2008\\_50\\_ambient\\_03.11.11.pdf](http://www.menr.gov.ua/docs/activity_adaptation/Table%20of%20Concordance_Dir_2008_50_ambient_03.11.11.pdf).

у 2015 році.<sup>264</sup> Проект закону,<sup>265</sup> яким вносяться зміни до тексту про інтегровані підходи до питань управління водоймами, було зареєстровано в парламенті 9 грудня 2015 року, і він був схвалений у першому читанні 19 травня 2016 року.

*Природне середовище існування.* Законодавство України про збереження природного середовища і дикої флори та фауни частково відповідає Директивам щодо збереження природного середовища існування та диких птахів (92/43/ЄС та 2009/147/ЄС). Обидві директиви мають бути транспоновані в національне законодавство до кінця 2017 року, включно з певними організаційними та координаційними заходами, які мають бути виконані до 2018 року. Україна є стороною декількох міжнародних конвенцій у цій сфері, а її національне законодавство в значній мірі відповідає вимогам Директиви про захист птахів, проте певні аспекти мають бути уточнені або доповнені. У 2014 році Міністерством екології та природних ресурсів була створена Робоча група з охорони довкілля,<sup>266</sup> яка у вересні 2015 року обговорила законопроект про внесення змін, зокрема до чинного Законодавства про тваринний світ, захист тварин від жорстокого поводження.

*Система торгівлі дозвільними одиницями на викиди (СТВ)* Незважаючи на те, що торгівля дозвільними одиницями на викиди теоретично є найбільш економічно дієвим інструментом природоохоронної політики зі скорочення викидів, оскільки він дозволяє оптимізувати витрати на забруднювачі, він також є одним із найбільш складних. Складна законодавча база має бути розроблена й перевірена для забезпечення належного моніторингу, звітності та верифікації (МЗВ) скорочень викидів для того, щоб СТВ забезпечувала реальні скорочення викидів. Угода про асоціацію вимагає від України (в Додатку ХХХ) наблизитися до СТВ ЄС (Директива 2003/87/ЄС) протягом двох років.

Крім цього, приєднання СТВ України до системи ЄС принесе вигоду обом сторонам. Враховуючи, що галузі промисловості ЄС у багатьох випадках є більш технологічно розвиненими, ніж галузі промисловості України, перший, як правило, нестиме більш високі витрати на боротьбу із забрудненням довкілля, ніж остання. Таким чином, компанії ЄС зможуть купувати дешевші дозвільні одиниці на українському ринку в той час, як українські компанії зможуть залучити кошти, необхідні для модернізації. Тим не менше, це стане

<sup>264</sup> Наказ Державного агентства водних ресурсів № 26 від 06.03.2015 р.

<sup>265</sup> Див. [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=57335](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57335).

<sup>266</sup> Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України №. 321 від 16.10.2014 р.

можливим, лише коли українська СТВ пройде свій пілотний етап, а система МЗВ буде приведена в повну відповідність до вимог найостанніших стандартів ЄС.

Україна не має попереднього досвіду у сфері забезпечення роботи будь-якого аналогічного механізму реалізації політики. Тому необхідно буде виконати велику кількість роботи для створення дієвої СТВ. Міністерством екології та природних ресурсів<sup>267</sup> було створено робочу групу і наразі розробляються деякі законопроекти. Тим не менше, мало ймовірно, що Директива щодо СТВ буде повністю транспонована до серпня 2016 року, як передбачено Планом дій щодо впровадження Угоди про асоціацію.<sup>268</sup> Наразі обговорюється можливе подовження періоду наближення на декілька років.

**Чорнобиль.** У 1986 році сталася найбільша у світі ядерна катастрофа на Чорнобильській атомній електростанції в північній частині України поблизу кордону з Білоруссю. У подальшому ЄС відіграв провідну роль у фінансуванні робіт із відновлення об'єкта та локалізації забруднення, включаючи такі великі проекти як «Укриття» та «Саркофаг» для забезпечення зруйнованого реактора. На цей час ЄС уже було виділено 600 млн євро із загальної суми 2,1 млрд євро до Чорнобильського фонду «Укриття», розпорядником якого виступає ЄБРР. В Угода про асоціацію зроблено лише випадкове посилення на Чорнобиль, але операції з забезпечення об'єкта тривають, а в 2015 році ЄС знову виділив 70 млн євро.

**Окуповані частини Донецької та Луганської областей.** Значна частина важкої промисловості України знаходиться в областях, окупованих сепаратистами, які наразі не контролюються українською владою. Інформація про аварії на об'єктах енергетичної інфраструктури та промислових об'єктах підвищеної небезпеки час від часу з'являється в засобах масової інформації, проте органи влади України не мають доступу до об'єктів для організації ремонту або для того, щоб зібрати достовірну інформацію про рівень забруднення довкілля. В одному дослідженні, яке ґрунтується на супутникових знімках та зразках води і ґрунту, які були відібрані на об'єктах у межах території, що були звільнені армією України, представлено свідчення катастрофічних екологічних наслідків військових операцій у 2013 та 2014 роках.<sup>269</sup> У результаті інтенсивного

<sup>267</sup> Наказ Міністерства екології та природних ресурсів України № 286 від 30.07.2015 р.

<sup>268</sup> Постанова Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014 р. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#n12>).

<sup>269</sup> Див. [http://epl.org.ua/attachments/article/1713/1817\\_WEB\\_EPL\\_Posibnuk\\_ATO\\_Cover\\_Ukrainian.pdf](http://epl.org.ua/attachments/article/1713/1817_WEB_EPL_Posibnuk_ATO_Cover_Ukrainian.pdf).

артилерійського обстрілу певних об'єктів концентрації шкідливих речовин у повітрі та воді в декілька разів перевищили граничні значення, ґрунт сильно забруднений важкими металами, а природоохоронні території, які потрапили в зону військових операцій, зазнали значної шкоди в результаті переміщення техніки та обстрілів. На цей час Київ не має можливостей впровадити природоохоронні стандарти в регіонах, що контролюються сепаратистами, де теоретично витрати на екологічну реконструкцію та модернізацію будуть значними.

### **Коротко про довкілля**

*Ефективне впровадження амбіційного екологічного розділу Угоди дозволить модернізувати Україну до рівня перших 30-ти країн світу в частині показників ефективності природоохоронної діяльності.*

*Таке значне покращення екологічних стандартів ми ймовірно зможемо спостерігати лише в довгостроковій перспективі, оскільки лише на законодавче транспонування директив ЄС знадобиться декілька років у той час, як технічне впровадження займе ще до 18 років у певних випадках.*

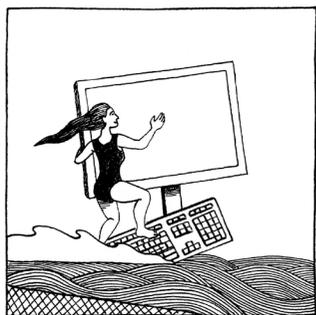
*Деякі директиви – це прямі кроки, спрямовані на оновлення політики, які допоможуть створити системи ефективного управління якістю довкілля та ресурсами. Інші є надзвичайно складними з точки зору економічних витрат (наприклад, Директиви щодо великих спалювальних установок та промислових викидів).*

*ЄІБ та ЄБРР входять до числа основних фінансових установ, які здатні зробити значні внески у фінансування необхідних інвестицій на доповнення до ефективного використання інших публічних та приватних джерел. Ці інвестиції в охорону довкілля принесуть віддачу у вигляді збільшеної ефективності виробництва та переваги для здоров'я як теперішнього, так і майбутніх поколінь.*

*Якщо часові рамки впровадження окремих директив ЄС виявляться надзвичайно стислими, допускається можливість їх подовження, якщо обидві сторони узгодять це в Раді асоціації.*

## 19. СЕКТОР ЦИФРОВИХ ТЕХНОЛОГІЙ

---



У цій частині розглянуто питання «цифрової» сім'ї розділів та під-розділів Угоди щодо електронних комунікацій та поштових служб, інформаційного суспільства та аудіовізуальної політики. Україна вже демонструє вражаючі позитивні тенденції в цьому широкому секторі, що має стратегічне значення для міжнародно конкурентної економіки.

### Положення Угоди

**Електронні комунікації.** Положення про електронні комунікації підпадають під спеціальну категорію секторів послуг, які розглядаються в ПВЗВТ як такі, що мають спеціальну дорожню карту для забезпечення повноцінного «режиму внутрішнього ринку». Як зазначено в главі 9 щодо послуг, у Додатку XVII визначена чітка процедура проведення перевірки на предмет дотримання Україною своїх зобов'язань щодо наближення до законодавства ЄС.

Стосовно електронних комунікацій у статтях 115-124 наводяться комплексні положення, що встановлюють правила для конкурентного та добре врегульованого сектору. Це стосується регуляторного органу, засад схвалення видачі ліцензій постачальником послуг, прав доступу до точок взаємоз'єднання з іншими постачальниками послуг та засад, якими регулюється перерозподіл обмежених ресурсів, наприклад, радіочастот. Вимоги дійсного законодавства ЄС, які має виконати Україна протягом 4 років, зазначено в Додатку XVII-3, у якому наведено підбір основних Директив, що були затверджені в 2002 році та до яких було внесено зміни в 2009 році:

- Рамкова Директива 2002/21/ЄС (зі змінами та доповненнями, внесеними Директивою 2009/140/ЄС) щодо елек-

тронних комунікаційних мереж, у якій визначаються охоплена продукція і необхідність наявності незалежних адміністративних повноважень у національного регулятора.

- Директива 2002/20/ЄС (також зі змінами та доповненнями, які були внесені Директивою 2009/140/ЄС) щодо авторизації ліцензій для операторів, що працюють у секторі.
- Директива 2002/19/ЄС (також зі змінами та доповненнями, які були внесені Директивою 2009/140/ЄС) щодо вимог про те, що оператори зі значним ринковим впливом забезпечують відкритий доступ до потужностей мереж та контролю відсутності дискримінаційних тарифів за взаємоз'єднання.
- Директива 2002/22/ЄС щодо універсальних послуг (зі змінами та доповненнями, які були внесені Директивою 2009/136/ЄС), яка вимагає поваги до інтересів та прав користувачів, таких як «перенесення номерів» між операторами.

*Поштові та кур'єрські послуги.* Регуляторні правила спрямовані на запобігання антиконкурентним практикам у цьому секторі, на визначення положень про ліцензування постачальників універсальних послуг та забезпечення незалежності регуляторного органу. Декілька директив зазначаються в Додатку XVII і стосуються регулювання внутрішнього ринку поштових послуг. Кур'єрські послуги в ЄС надалі викликають усе більше критики через свої високі витрати, тому планується вжиття заходів щодо цієї проблеми.

*Інформаційне суспільство.* Мета цього питання полягає у забезпеченні широкої доступності інформаційних та комунікаційних технологій (ІКТ), які дозволяють надавати якісні послуги за доступними цінами. Зокрема, широкосмуговий доступ має бути забезпечений для громадян, бізнесу та державної адміністрації через такі сервіси як електронний бізнес, електронна охорона здоров'я, електронний уряд та електронне навчання. Спільні проекти досліджень передбачені відповідно до програми «Горизонт 2020». Окреме законодавство ЄС, наблизитися до якого Україна має протягом трьох років, включає в себе Директиву (2000/31/ЄС) щодо електронної комерції та рамкове законодавство про електронні підписи (Директива 1999/93/ЄС).

*Аудіовізуальні послуги.* Основоположні правила для регулювання телевізійного мовлення викладено в Директиві (2007/65/ЄС, 2010/13/ЄС) щодо аудіовізуальних медійних послуг. Україна впровадить ці положення протягом двох років.

**Єдиний цифровий ринок.** Ця широка «цифрова» галузь, включаючи електронні комунікації, інформаційне суспільство та аудіовізуальний ринок, зазнає найшвидших змін технологій та розвитку порівняно з будь-яким іншим сектором економіки. Це означає, що база законів та інших нормативно-правових актів ЄС у цій сфері, які представлені в Додатку XVII-3 до Угоди, також швидко змінюватиметься. Європейська Комісія виклала настанови щодо майбутнього розвитку подій у своєму комплексному програмному документі «Єдиний цифровий ринок для Європи»<sup>270</sup>, оприлюдненому у 2015 році. У ньому розглядається порядок денний для вжиття заходів за трьома основними напрямками: i) кращий доступ до Інтернету для споживачів та підприємств, ii) створення належних умов для регулювання передових цифрових мереж, iii) розбудова цифрової економіки через інвестиції, оперативну сумісність та стандартизацію. Було підкреслено шістнадцять спеціальних пунктів плану дій, із яких деякі матимуть наслідком внесення змін до законодавства, визначеного в Угоді, з метою його наближення до європейського, включаючи реформування Директив щодо електронних комунікацій, режимів авторських прав, захисту прав споживачів, кур'єрських служб, аудіовізуальних послуг і Плану щодо пріоритетних стандартів ІКТ.

## Перспективи імплементації

**Зростання ІТ сектору в Україні.** Частка галузі ІТ в економіці України оцінюється на рівні 3% ВВП у 2015 році.<sup>271</sup> В українській галузі ІТ працюють від 74 000 до 100 000 осіб (розробники програмного забезпечення, інженери, архітектори, інженери з гарантування якості, персонал, задіяний у тестуваннях, бізнес-аналітики, менеджери проектів тощо), при цьому більшість фахівців працює у сфері ІТ-аутсорсингу. У 2014 році підприємці, які працюють з ІКТ, заробили близько 18 млрд грн (851 млн доларів США), при цьому середня валова заробітна плата в місяць склала 2000 доларів США. У 2015 році середня місячна заробітна плата в секторі розробки програмного забезпечення складала 1 600 доларів США.<sup>272</sup> У 2014 році на послуги ІКТ припадав 31% загального обсягу експорту послуг.<sup>273</sup>

У 2013 році в Україні налічувалося 3 292 установи, які нада-

<sup>270</sup> Повідомлення COM (2015)192, остаточна версія, від 6 травня 2015 р.

<sup>271</sup> «Українські ІТ в цифрах» (<http://dou.ua/lenta/columns/it-in-figures/>) (DOU – це онлайн-спільнота українських ІТ-фахівців).

<sup>272</sup> ІТ Україна, видання 2016 року ([www.uadn.net/files/ua\\_hightech.pdf](http://www.uadn.net/files/ua_hightech.pdf)).

<sup>273</sup> Світові показники розвитку ([databank.worldbank.org](http://databank.worldbank.org)).

вали IT-послуги.<sup>274</sup> У секторі ІКТ працюють 2 114 сертифікованих операторів ІКТ, 1 482 юридичні особи, які надають доступ до мережі Інтернет. У цілому 44% громадян України мали доступ до мережі Інтернет, 148 вищих навчальних закладів готували фахівців з ІКТ, а мобільними мережами було покрито майже повністю всю територію України. Кожного року з вищих навчальних закладів України випускаються близько 15 000 IT-фахівців.<sup>275</sup>

Згідно з деякими оцінками IT-галузь України оцінюється в розмірі понад 5 млрд доларів США.<sup>276</sup> На неї також припадає понад 2 000 стартапів. Україна – це популярний пункт призначення для IT-аутсорсингу з огляду на велику кількість кваліфікованих розробників та помірні витрати в порівнянні із США та Західною Європою.<sup>277</sup> Згідно з результатами дослідження малих та середніх підприємств IT-сектору, яке було проведено в серпні 2015 року, 77% керівників відповіли, що протягом попередніх двох років їхні підприємства демонстрували зростання, і лише 8% керівників зазначали, що їхні обсяги зменшилися.<sup>278</sup>

Для розвитку галузі українські IT-компанії створюють IT-центри в найбільших містах України (Львів, Харків, Луцьк, Дніпро й Одеса) за підтримки уряду України. Ці центри ставлять собі за мету покращення якості IT-освіти в місцевих вищих навчальних закладах, пропонуючи курси з програмування та проводячи кампанії з адвокації та популяризації.

У квітні 2015 року Кабінет Міністрів України затвердив План дій на 2015 рік щодо підтримки національної IT-галузі.<sup>279</sup> Уряду необхідно розробити законопроекти для виправлення різних недоліків: ввести визначення програмного забезпечення, поставки програмного забезпечення та онлайн-послуг у Податковий кодекс України; спростити регуляторні процедури для надання IT-послуг нерезидентам; покращити положення щодо перерозподілу прав інтелектуальної власності на комп'ютерні програми та бази даних, які були створені українськими працівниками та підрядниками. На момент написання цього документа інформація про виконання

<sup>274</sup> Україна, «Середовище ІКТ, інноваційні політики та міжнародна співпраця» ([http://EECA-ict.eu/images/uploads/pdf/EECA\\_counires\\_reports\\_NEW/ICT-Env\\_Inno-policies\\_and\\_Inter-coop\\_report\\_UKRAINE.pdf](http://EECA-ict.eu/images/uploads/pdf/EECA_counires_reports_NEW/ICT-Env_Inno-policies_and_Inter-coop_report_UKRAINE.pdf)).

<sup>275</sup> IT Україна, видання 2016 року ([www.uadn.net/files/ua\\_hightech.pdf](http://www.uadn.net/files/ua_hightech.pdf)).

<sup>276</sup> Див. <http://igniteoutsourcing.com/publications/best-ukrainian-it-startups/>.

<sup>277</sup> Див. <http://igniteoutsourcing.com/publications/ukraine-top-outsourcingdestinations/>.

<sup>278</sup> Див. <https://hh.ua/article/17518>.

<sup>279</sup> Див. <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/338-2015-%D1%80>.

цих зобов'язань була відсутня.

У цілому, цифровий сектор України розвивається швидко та демонструє втішні ознаки перетворення на успішну та динамічну галузь економіки, маючи добрі експортні перспективи через аутсорсинговий бізнес.

**Процес наближення.** Українське законодавство про телекомунікації та радіочастотні ресурси вже частково відповідає вимогам законодавства ЄС, проте йому бракує відповідності вимогам у сфері розподілу зобов'язань щодо розвитку політики, регулювання, ліцензування, ринкового аналізу, технічної нейтральності та надання універсальних послуг. З метою виправлення цієї ситуації Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації спільно з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), має розробити дорожню карту для внесення змін у законодавство України, введення європейської термінології та визначень електронних комунікацій та збільшення незалежності національного регулятора. Крім цього, ці два адміністративні органи мають розробити законодавство для підтримки інфраструктури інформаційного суспільства (високошвидкісний широкопasmовий доступ та захист інформації).

НКРЗІ розробила й подала до Парламенту проект закону про електронні комунікації і внесення змін до деяких законів України з метою посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у сфері комунікацій.

Проект закону про поштові послуги, який впроваджуватиме Директиву ЄС щодо універсальних послуг, також розробляється, а що стосується поштових та кур'єрських послуг, Міністерство інфраструктури розробило дорожню карту гармонізації законодавства України із законодавством ЄС, а також план дій із впровадження Директиви 97/67/ЄС про спільні правила для ринку поштових послуг.

У сфері інформаційного суспільства Україна прийняла закон про електронну комерцію у вересні 2015 року, який відповідає вимогам Директиви 2000/31/ЄС, а також розробила законопроект про електронні трастові послуги, який відповідає вимогам Регламенту 910/2014 про електронну ідентифікацію та трастові послуги для електронних транзакцій. Проект закону було подано до Парламенту.

Державним комітетом телебачення та радіомовлення України було розроблено новий законопроект про телебачення та радіомовлення, який включає в себе норми Європейської конвенції про трансграничне телебачення й Директиви ЄС 2007/65/ЄС про аудіовізуальні медійні послуги, і представлено його для громадських слухань.

### ***Коротко про сектор цифрових технологій***

*Цей широкий спектр, який охоплює електронні комунікації та економіку ІКТ у цілому, є життєво важливою стратегічною частиною економічної реформи та процесу модернізації в Україні.*

*Україна володіє досить передовим кадровим потенціалом у цій сфері, що є основою для швидкого розвитку сектору, включаючи надходження від аутсорсингового бізнесу.*

*Угода передбачає комплексне приведення законодавства у відповідність до регуляторних практик ЄС, в основному, протягом чотирьох років. Програма наближення демонструє хороший прогрес.*

*Це швидкозмінне технологічне середовище означатиме аналогічну динаміку для регуляторних систем як у ЄС, так і в Україні.*

## 20. ЗАХИСТ СПОЖИВАЧІВ

---



### Положення Угоди

Законодавство ЄС призначене для забезпечення постійно високого рівня захисту здоров'я і безпеки споживачів завдяки суворим спільним правилам безпеки та стандартам продукції і послуг, які перебувають в обігу на внутрішньому ринку (див. ст. 203-204 щодо географічних зазначень). Багато політик ЄС безпосередньо стосуються споживачів. Це особливо

важливо для таких сфер як телекомунікації, сектор цифрових послуг, енергетика, транспорт та харчова промисловість. Крім того, ЄС було затверджено заходи, спрямовані на збільшення прозорості та доступу до роздрібних фінансових послуг і полегшення процесу зміни банківських рахунків. Ця тенденція виведення на перший план питань захисту споживачів відображена в Угоді про асоціацію, яка інтегрує інтереси споживачів у своїх політиках.

У Главі 20, де йдеться про захист споживачів, тим не менш, встановлюється певна кількість загальних зобов'язань. Основою положним із них є те, у якому зазначено, що сторони Угоди «мають співпрацювати з метою забезпечення високого рівня захисту прав споживачів та досягнення сумісності між їхніми системами захисту прав споживачів» (Стаття 415). Це потребує, окрім усього іншого, обміну інформацією про системи захисту споживачів; застосування експертизи з правового та технічного потенціалу в цій сфері з метою впровадження відповідних систем законодавства та ринкового нагляду; удосконалення інформації, що надається споживачам; заохочення розвитку незалежних асоціацій споживачів (Статті 416 та 418).

Дуже важливо, що вона також вимагає від України поступово

наближати своє законодавство до норм ЄС згідно з Додатком XXXIX до Угоди, при цьому уникаючи створення бар'єрів у торгівлі. Слід зауважити, що Україна взяла на себе зобов'язання дотримуватися більш жорстких часових графіків впровадження, аніж Грузія (три роки замість п'яти).

Безпечність продукції є важливим досягненням споживчої політики. Очікується, що протягом трьох років після набуття чинності Угодою Україна перенесе до своєї правової системи положення основних актів у цій сфері, а саме Директиви 2001/95/ЄС про загальну безпеку продукції та Директиви 87/357/ЕЕС стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та становлять загрозу для здоров'я та безпеки споживачів. Певна продукція, склад, виробництво або використання якої може наражати на ризик споживачів, підпадає під дію окремих спеціальних норм.

Слід зазначити, що в 2013 році Європейська Комісія затвердила Пакет документів щодо безпеки продукції та ринкового нагляду, який має на меті подальше вдосконалення безпеки продукції, зокрема завдяки розширенню ідентифікації та простежуванню продукції. Разом із тим, Комісія затвердила заходи для підсилення безпечності харчового ланцюга. Нові правила безпечності косметичних засобів набули чинності всередині 2013 року.

Україна також має перенести Директиву 2005/29/ЄС щодо недобросовісних комерційних практик і Директиву 98/6/ЄС щодо зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам.

Для захисту споживачів від несправедливих умов у споживчому має відбутись гармонізація з загальною Директивою 93/13/ЕЕС, а також, зокрема, Директивою 97/7/ЄС щодо захисту споживачів в умовах дистанційної торгівлі.

Інші законодавчі акти ЄС, призначені для наближення, стосуються продажів «на ходу», організованого відпочину та споживчих кредитів.

Що стосується забезпечення виконання споживчих правил, то положення Директиви 98/27/ЄС щодо судових заборон для захисту інтересів споживачів мають бути введені в українське законодавство протягом трьох років з моменту вступу в силу Угоди, тоді як положення Регламенту (ЄС) № 2006/2004 про співробітництво між національними органами влади, що відповідають за застосування законодавства про захист споживачів, мають бути впроваджені протягом п'яти років.

Українським законодавцям варто знати, що завдяки Директиві 2013/11/ЄС про альтернативне вирішення спорів та Регламенту (ЄС) 524/2013 про вирішення спорів у режимі «онлайн» прості,

швидкі та недорогі позасудові процедури, за якими споживачі зможуть досягати захисту своїх прав, невдовзі також будуть доступними в усіх країнах ЄС.

## Перспективи імплементації

Не зважаючи на те, що система захисту прав споживачів в Україні була вперше створена більше ніж 25 років тому, необхідні подальші зусилля для забезпечення її ефективності та дієвості, а також приведення її у відповідність до нормативних актів ЄС.

Для України ключове завдання полягає в пошуку належного балансу між захистом прав споживачів, зменшенням адміністративного тягаря на підприємства та подоланням чинників корупції, що пов'язані з функціями державного контролю. Наприклад, у 2016 році було введено мораторій на державні перевірки підприємців із обігом нижче 20 млн грн. Це рішення було схвально прийняте підприємствами, але було сильно розкритиковане представниками організацій із захисту прав споживачів, які заявляли про те, що це підриває безпеку споживачів.

Нещодавно декілька державних інспекцій і служб були реорганізовані в єдину Державну службу України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба) для впорядкування контрольних функцій держави і зменшення контролюючого тягаря для бізнесу. Держпродспоживслужба офіційно розпочала свою роботу у 2016 році як ключовий державний орган, що відповідає за реалізацію політики з питань захисту прав споживачів. Вона підпорядкована Міністерству аграрної політики та продовольства України, що викликало сумніви щодо її здатності здійснювати захист прав споживачів щодо нехарчової продукції.

Не існує жодної спеціальної агенції, відповідальної за захист прав споживачів у сфері фінансів, що є надзвичайно проблемним питанням, враховуючи дуже низький рівень фінансової грамотності населення. На цей час до Парламенту було подано декілька законопроектів для вдосконалення системи захисту прав споживачів у сфері фінансових послуг і розширення функції центрального банку, що стосуються мінімальних вимог до розголошення фінансової інформації<sup>280</sup>.

Окрім Держпродспоживслужби декілька інших державних органів несуть відповідальність за захист прав споживачів в окремих сферах, наприклад:

- Національна комісія, що здійснює державне регулювання

<sup>280</sup> Див. [www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=27325737&showTitle=true](http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=27325737&showTitle=true).

у сфері зв'язку та інформатизації<sup>281</sup> - комунікаційні послуги;

- Державна служба з питань праці<sup>282</sup> - соціальні послуги;
- Державна служба України з лікарських засобів<sup>283</sup> - фармацевтична продукція;
- Державна архітектурно-будівельна інспекція України<sup>284</sup> - будівельні норми;
- Державна інспекція України з безпеки на морському та річковому транспорті - морський та річковий транспорт.

Закон «Про захист прав споживачів» (від 1991 року з останніми змінами, внесеними в 2015 році)<sup>285</sup> залишається основним правовим актом, який регулює взаємні права та зобов'язання споживачів і поставачальників товарів та послуг, а також механізми захисту споживачів.

Тим не менше, останні реформи у сферах технічного регулювання та стандартів для промислової та харчової продукції (ТБТ та СФЗ) суттєво наближають законодавство України до законодавства ЄС. У 2015 році в Україні була ухвалена нова редакція Закону «Про загальну безпечність нехарчової продукції»<sup>286</sup>, яка була приведена у відповідність до вимог відповідної Директиви ЄС. Існує декілька інших важливих законів, якими розширюється захист споживачів, а саме:

- Закон «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» (від 2010 року з останніми змінами, внесеними в 2015 році)<sup>287</sup>;
- Закон «Про основні принципи та вимоги до безпечності та якості харчових продуктів» (від 1997 року з останніми змінами, внесеними в 2015 році)<sup>288</sup>;
- Закон «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» (від 2011 року)<sup>289</sup>.

Україна також досягла значного прогресу в прийнятті технічних регламентів та стандартів, гармонізованих із нормами ЄС.

Незважаючи на необхідність подальшої роботи у гармонізації

<sup>281</sup> Див. <http://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=77&language=uk>.

<sup>282</sup> Див. <http://dsp.gov.ua/>.

<sup>283</sup> Див. [www.diklz.gov.ua/control/main/uk/index](http://www.diklz.gov.ua/control/main/uk/index).

<sup>284</sup> Див. <http://dabi.gov.ua/>.

<sup>285</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

<sup>286</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2736-17>.

<sup>287</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>.

<sup>288</sup> Див. <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/771/97-%D0%B2%D1%80>.

<sup>289</sup> Див. <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3390-17>.

законодавства, терміновим завданням є забезпечення належного державного контролю над процесом впровадження норм із захисту прав споживачів, яке здійснюється Держпродспоживслужбою та іншими залученими органами влади. Ці зусилля також необхідні для створення відповідної інфраструктури забезпечення якості.

Участь активістів громадянського суспільства у захисті прав споживачів є важливим доповненням до роботи органів державної влади. Захистом прав споживачів займається велика кількість НУО, включаючи Всеукраїнську федерацію споживачів «Пульс», Всеукраїнську асоціацію з питань захисту прав споживачів, Громадський контроль захисту прав споживачів, Інститут споживчих експертиз і Всеукраїнську організацію «Союз споживачів України» тощо. Більшість із цих НУО мають мережу регіональних представництв.

Крім того, випускається газета «Споживач.info», яка розповсюджується як у паперовій, так і в електронній версіях.<sup>290</sup> У виданні обговорюються питання, пов'язані із захистом прав споживачів, і зусилля виробників, спрямовані на покращення безпечності та якості продукції.

Одною з найбільш відомих публічних компаній є рух «Молодь за права споживачів», організований студентами Київського національного торговельно-економічного університету<sup>291</sup>. Представники цього руху провели порівняльне тестування продукції, масштабні кампанії з підвищення обізнаності споживачів, консультації з питань захисту прав споживачів та організували декілька «Консумерських фестивалів».

### **Коротко про захист споживачів**

*Україна розпочала будувати систему прав споживачів із часів здобуття незалежності, проте успішність цього процесу викликає певні сумніви. Ключове завдання полягає в пошуку належного балансу між захистом прав споживачів, зменшенням адміністративного тягаря на підприємства та подоланням корупції.*

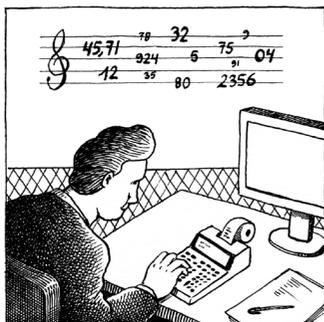
*Угода про асоціацію вимагає наближення законодавства до відповідних актів ЄС у сфері захисту споживачів протягом трьох років з моменту набуття чинності Угодою.*

*Зобов'язання України у сфері захисту споживачів згідно з Угодою про асоціацію можуть бути поділені на декілька категорій. Перша - загальні зобов'язання, які стосуються обміну інформацією та удосконалення інформації, що надається споживачам, тощо. Друга - зобов'язання, що стосуються наближення законодавства щодо безпечності продукції, а також інституційних й адміністративних процедур захисту споживачів та забезпечення дотримання прав споживачів.*

<sup>290</sup> Див. <http://spojivach.info/>.

<sup>291</sup> Див. <http://consumer.at.ua/>.

## 21. ЗАКОНОДАВСТВО ПРО КОМПАНІЇ



Для сприяння наданню підтримки процесу переходу України до повністю функціональної ринкової економіки та створення стабільного середовища для здійснення інвестицій Угода про асоціацію містить коротку главу стосовно законодавства про компанії, корпоративне управління, бухгалтерський облік і аудит.<sup>292</sup> Ця Глава передбачає відносно «м'яке» положення про співпрацю України з ЄС у цих сферах.

*Закон про компанії.* У сфері законодавства про компанії задля удосконалення захисту акціонерів, кредиторів та інших зацікавлених осіб Україна «зобов'язується» наблизити своє законодавство згідно з переліком директив ЄС щодо законодавства про компанії, який надається в Додатку XXXIV. Зокрема, Директива /101/ЄС<sup>293</sup> передбачає, що компанії з обмеженою відповідальністю мають розкривати базову інформацію та документи, які, наприклад, стосуються їхніх установчих та інших внутрішніх нормативних документів, річної звітності та інших правил управління компанією. Ця інформація має бути зафіксована у справі, що відкривається в центральному реєстрі, комерційному реєстрі або реєстрі компаній, що надається в електронній формі та публікується в національному віснику або за допомогою інших засобів.

Законодавство України станом на 2016 рік відповідає більшості, якщо не всім нормам цієї Директиви. У 2014 та 2015 роках Парламентом було допрацьовано законодавство про реєстрацію

<sup>292</sup> Див. главу 13 Розділу V.

<sup>293</sup> Директива 2009/101/ЄСЮ яка замінила Директиву 68/151/ЄЕС.

компаній.<sup>294</sup> Таким чином реєстрація компаній була спрощена з метою створення можливостей для завершення формальностей за 24 години. Крім цього, було включено річну звітність та установчі документи до ЄДРПОУ. Доступ до інформації ЄДРПОУ було розширено й передбачено розголошення інформації, що вимагається відповідно до Директиви 2009/101/ЄС. Українське корпоративне законодавство відповідає нормам про формування та анулювання реєстрації компаній.

Ще одна важлива сфера законодавства про компанії, яка охоплена Директивою 2012/30/ЄС<sup>295</sup>, має на меті захистити акціонерів та кредиторів публічних акціонерних товариств (ПАТ) шляхом встановлення норм щодо створення та управління компаніями та зменшення розміру їхнього капіталу. Передбачається, що установчі документи мають містити певну інформацію, а саме: цілі компанії, відомості про її акціонерний капітал, правила управління компанією. Директива встановлює вимогу про розмір мінімального капіталу для ПАТ ЄС на рівні 25 000 євро. Вона також регулює розподіл дивідендів, а також випуск і придбання акцій.

Українське корпоративне законодавство<sup>296</sup> в більшості відповідає основним положенням Директиви 2012/30/ЄС, а також Директиви 2004/25/ЄС щодо пропозицій про поглинання. Деякі з положень не були гармонізовані в повному обсязі. Наприклад, корпоративне законодавство України не містить норм про непряме володіння компанією власними акціями. Крім цього, перелік питань, які мають бути вирішені на зборах акціонерів, є досить нечітким. Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) було підготовлено законопроект, який має впровадити норми ЄС щодо корпоративного управління та прав акціонерів, включаючи Директиви № 2012/30/ЄС і 2007/36/ЄС, а також Рекомендації комісії № 2004/913/ЄС та 2005/162/ЄС<sup>297</sup> (які роз'яснюються нижче) й опубліковано його для отримання коментарів. Станом на травень 2016 року цей законопроект не пройшов розгляд у Парламенті.

---

<sup>294</sup> У листопаді 2015 року Парламентом було прийнято закон про реєстрацію підприємств у новій редакції. Див. Закон № 835-VIII від 26 листопада 2015 року (<http://zakon.rada.gov.ua/go/835-19/>).

<sup>295</sup> Директива 2012/30/EU, що замінила Директиву 77/91/ЄЕС.

<sup>296</sup> На доповнення до Закону про реєстрацію підприємств (див. вище) іншим важливим корпоративним законодавством є Закон про компанії (Закон № 1576-XII від 19 вересня 1991 р. <http://zakon.rada.gov.ua/go/1576-12/>), Закон про акціонерні товариства (Закон № 514-VI від 17 вересня 2015 р.) і Господарський кодекс (<http://zakon.rada.gov.ua/go/436-15/>).

<sup>297</sup> Див. сайт НКЦПФР (<http://nssmc.gov.ua/law/19903>).

Законодавство України також містить базові положення про компанії з єдиним учасником, а саме, ті, які стосуються товариств з обмеженою відповідальністю з єдиним учасником, тим не менше, залишаються неврегульованими питання щодо акціонерних товариств з єдиним учасником. Законопроект, яким інтегрується Директива 2009/102/ЄС, яка уточнює статус цих компаній і дії, які виконує єдиний акціонер (учасник), була оприлюднена Міністерством економічного розвитку й торгівлі для отримання коментарів у липні 2015 року.<sup>298</sup> Подальші дії щодо цього законопроекту невідомі.

Крім цього, у Додаток XXXIV включено декілька інших директив ЄС у сфері законодавства про компанії, яке має бути введено в дію Україною протягом періоду від двох до чотирьох років із моменту набуття чинності Угодою (Таблиця 21.1).

Таблиця 21.1 Директиви ЄС щодо законодавства про компанії, що включені до Угоди ЄС - Україна

Директива	Зміст
Директива Ради 78/855/ЕЕС щодо злиття ПАТ (замінена Директивою 2011/35/ЄС)	Розглядаються питання злиття між ПАТ у межах однієї держави ЄС.
Директива Ради 82/891/ЕЕС щодо поділу ПАТ (замінена Директивою 2007/63/ЄС)	Розглядаються питання поділу ПАТ у межах однієї держави ЄС.
Директива Ради 89/666/ЕЕС щодо вимог про розкриття інформації стосовно відкритих у державі-члені філій окремих типів компаній, які регулюються законодавством іншої держави.	Вводяться вимоги щодо розкриття інформації про іноземні філії компаній
Директива 89/667/ЕЕС щодо приватних компаній з обмеженою відповідальністю з єдиним учасником (замінена Директивою 2009/102/ЄС)	Передбачає рамкові засади створення компанії з єдиним учасником (у якій усі акції належать єдиному акціонеру (учаснику)).

<sup>298</sup> Див. сайт Міністерства економічного розвитку й торгівлі ([www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d90c5b29-d47e-41ec-bc50-b2612c6438df&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavcikhAktivUkrainiSchodoTovaristv-YakiSkkladaiutsiaZOdnohoUchasnika](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=d90c5b29-d47e-41ec-bc50-b2612c6438df&title=ProektZakonuUkrainiproVnesenniaZminDoDeiakikhZakonodavcikhAktivUkrainiSchodoTovaristv-YakiSkkladaiutsiaZOdnohoUchasnika)).

Директива	Зміст
Директива 2004/25/ЄС щодо заявок та пропозицій ціни поглинання.	Встановлює мінімальні настанови щодо надання пропозицій із поглинання з використанням цінних паперів компаній, коли всі або деякі з таких цінних паперів були допущені до торгів на регульованому ринку.
Директива 2007/109/ЄС про гармонізацію вимог щодо прозорості стосовно інформації про емітентів, чий цінні папери допускаються до торгів на регульованих ринках (зі змінами, внесеними Директивою 2013/50/ЄС)	Спрямована на вдосконалення інформації, що надається інвесторам про емітентів чи цінні папери, допущені до торгів на регульованому ринку. До цієї Директиви щодо прозорості було внесено зміни в 2013 році на підставі Директиви 2013/50/ЄС, яка має на меті зменшення адміністративного тягаря на малі та середні підприємства.
Директива 2007/36/ЄС щодо реалізації окремих прав акціонерів, допущених до лістингу компаній.	Встановлює правила, які сприятимуть реалізації права акціонерів на загальних зборів компаній, які мають зареєстрований офіс в країні ЄС і які були допущені до лістингу на офіційній фондовій біржі.

Джерело: Додаток XXXIV до Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

**Бухгалтерський облік та аудит.** У цьому питанні Україна має гармонізувати своє законодавство з Директивою Ради 78/660/ЕЕС щодо річної звітності окремих типів компаній та Директивою Ради 83/349/ЕЕС щодо консолідованої звітності. Після цього ці дві директиви були замінені Директивою 2013/34/ЄС, яка спрощує і зменшує адміністративний тягар на підприємства. Вона має на меті сприяти більшій транскордонній співставності звітності ЄС. Крім цього, вона вводить обов'язкові вимоги про розкриття вишлат органам державної влади з боку компаній, що працюють у видобувній галузі та галузі первинної лісозаготівлі.

Крім цього, Україні необхідно наблизитися до Регламенту 1606/2002/ЄС щодо застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку. Цей регламент вимагає від компаній ЄС скласти свою звітність відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСБО) та міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ). Ці стандарти були видані Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку. Згідно із законодавством Укра-

їни вже вимагається звітність на основі МСБО та МСФЗ щодо публічних компаній, включаючи всі банки. Урядом було подано до Парламенту проект Закону № 4646, який враховує ці положення Директиви 2013/34/ЄС, які все ще не були включені до законодавства України, разом із вимогами щодо надання звітності згідно з МСФЗ для компаній, які працюють у видобувній галузі, спрощено порядок надання звітності мікропідприємствами, які визначаються згідно з правилами ЄС, скорочено кількість небідних первинних документів. Станом на травень 2016 року цей законопроект не пройшов розгляд в Парламенті.

*Корпоративне управління.* ЄС та Україна домовилися про співпрацю з питань подальшого розвитку політики корпоративного управління відповідно до міжнародних стандартів, а також поступового наближення до правил та рекомендацій ЄС у цій сфері згідно з переліком, що надається в Додатку XXXVI. До нього включено Рекомендацію Комісії 2004/913/ЄС про схвалення відповідного режиму щодо винагороди директорів лістингових компаній і Рекомендацію 2005/162/ЄС щодо роль невиконавчих директорів або наглядових директорів лістингованих компаній та комітетів (наглядової) ради. Після фінансової кризи ці дві рекомендації були доповнені Рекомендацією 2009/385/ЄС. Що стосується структури політики про оплату праці директорів, ці рекомендації вимагають урівноваження фіксованої та змінної винагороди, включно з перерозподілом змінної складової, що обумовлений критеріями ефективності. Виплати при звільненні («золотий парашут») також мають підпадати під різні обмеження. Кожна допущена до лістингу компанія має оприлюднити заяву стосовно цих аспектів своєї політики оплати праці.

У 2014 році український регулятор цінних паперів (НКЦПФР) схвалив нову редакцію Принципів корпоративного управління<sup>299</sup>, які ґрунтуються на Принципах корпоративного управління ОЕСР. Правила щодо оплати праці директорів та незалежних членів правління ще мають бути впроваджені в Україні, проте вони частково враховані в поправках, які були внесені в 2015 році до законодавства про акціонерні компанії, що вступили в силу в травні 2016 року. Згідно з корпоративним законодавством наразі допускається призначення незалежних директорів до складу наглядової ради компанії. Призначення незалежних директорів не є обов'язковим для компаній приватного сектору, тим не менше, ті, які контролюються державою, зобов'язані призначити принаймні двох незалежних директорів. З-поміж числа незалежних директорів має обиратися го-

---

<sup>299</sup> Див. Рішення НКЦПФР № 755 від 25 липня 2014 року і <http://nssmc.gov.ua/law/18922>.

лова, і вони мають становити більшість членів ревізійного комітету та комітету з питань оплати праці наглядових рад, підконтрольних державі компаній.

### ***Коротко про законодавство про компанії***

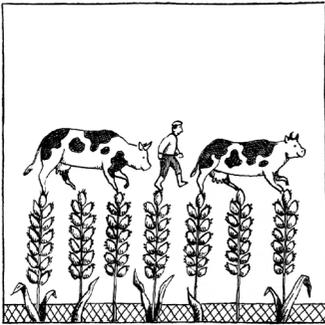
*Відповідно до Угоди про асоціацію на Україну не покладаються жорсткі зобов'язання у сфері законодавства про компанії, корпоративне управління та бухгалтерську звітність. Натомість, вона передбачає рамкові засади для впровадження законодавства ЄС про компанії в Україні.*

*Україна приступила до транспонування норм ЄС досить швидко. Деякі положення вже були включені, а щодо деяких ключових положень, що лишилися, вже були підготовлені проекти змін до законодавства.*

*Приведення у відповідність до цих положень законодавства ЄС про компанії покращить бізнес-клімат в Україні та допоможе створити прозоре середовище для діяльності компаній, включаючи відповідний рівень захисту акціонерів та кредиторів компаній.*

## 22. СІЛЬСЬКЕ ГОСПОДАРСТВО

---



Запаси чорноземів дарують Україні величезні можливості й потенціал для розвитку сільського господарства та харчової промисловості. Через це Україну іноді називають «житницею Європи». Необхідні реформи в сільськогосподарському секторі відбувалися дуже повільно в пострадянський період, проте зараз спостерігається значний прогрес.

### Положення Угоди

У тексті зазначається: «Сторони повинні співпрацювати з метою сприяння розвитку сільського господарства та сільських територій, зокрема шляхом поступового зближення політик та законодавства». У ньому надається перелік загальних цілей, а саме: покращення конкурентоспроможності, обмін найкращими практиками і заохочення сучасного та сталого сільськогосподарського виробництва (статті 403-404).

У статті 405 зазначається, що «сторони підтримують поступове зближення та гармонізацію з відповідним законодавством та регуляторними стандартами ЄС», зокрема з тими, що зазначені в переліку, який надається в Додатку XXXVIII і містить 58 актів законодавства ЄС, які становлять сутність сільськогосподарської політики ЄС (див. Блок 22.1). Вони включають у себе механізми ринкової організації та заходи з підтримки окремих товарів, а також правила щодо прямих виплат, спрямованих на підвищення рівня доходу сільськогосподарських підприємств.

Тим не менше, для гармонізації не передбачено жодних строків, а в тексті обережно зазначається, що перелічені норматив-

но-правові акти ЄС «використовуються як зразки законодавства при розгляді Українською стороною питань поступового наближення законодавства в окремому секторі або щодо окремої продукції» (вступна частина в Додатку XXXVIII).

*Вставка 22.1 Коротко про законодавство ЄС щодо сільськогосподарської політики, про яке йдеться в Угоді*

*Політика забезпечення якості – 7 регламентів. Встановлюють правила заохисту географічних позначень та традиційних виробів.*

*Органічне землеробство – 3 регламенти, які встановлюють правила для органічного виробництва та маркування органічної продукції.*

*Генетично модифіковані сільськогосподарські культури – 1 рекомендація щодо співіснування генетично модифікованих сільськогосподарських культур і органічного землеробства.*

*Біологічна різноманітність - 1 регламент, який регулює програму ЄС щодо збереження генетичних ресурсів у сільському господарстві.*

*Ринкові стандарти для рослин та рослинних продуктів, включаючи фрукти та овочі - 33 регламенти і директиви. Вони переважно встановлюють технічні стандарти щодо продажу окремих товарів, а також базові правила організації ринків та програм надання прямої підтримки.*

*Ринкові стандарти для живих тварин та продукції тваринного походження – 14 регламентів та директив, які переважно встановлюють технічні стандарти щодо продажу окремих товарів, а також базові правила організації ринків.*

Підхід до гармонізації законодавства був уточнений у Плані впровадження асоціації від 16 березня 2015 року таким чином: «Сторони співпрацюють для надання підтримки Україні ... для підготовки до впровадження законодавства ЄС, як зазначено у відповідних додатках до Договору про асоціацію, зокрема, шляхом здійснення розширених заходів у рамках встановленого сільськогосподарського діалогу».

Незважаючи на те, що тексти можуть допускати різні правові тлумачення того, які саме зобов'язання взяла на себе Україна, їхня суть полягає в тому, що Україна зберігає значну гнучкість щодо порядку та строків впровадження елементів сільськогосподарської політики ЄС.

Політичний діалог, який відбувається в Підкомітеті Ради асоціації, підтримується проектами надання технічної допомоги. У рамках одного з таких проектів надається підтримка в удосконаленні ринку землі у відповідності до передових практик ЄС, зокрема щодо земельного законодавства, земельного кадастру та пов'язаних адміністративних структур (1,8 млн євро). Інший проект надає до-

помогу Міністерству аграрної політики в імplementації стратегії розвитку сільського господарства у 2015-2020 роках (3 млн євро).

ЄС також надає допомогу фінансуванням та інвестиціями; наприклад, у жовтні 2015 року Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) погодився надати кредитне фінансування на суму 400 млн євро для реалізації проектів із модернізації сільськогосподарської інфраструктури України та розвитку сільського господарства. У першу чергу інвестиції потрібні для закупівлі сільськогосподарської польової техніки; потужностей для сушіння, зберігання, обробки та логістичного забезпечення; також є потреба в інвестиціях в аквакультури. Окрім цього, кредитування буде доступним для здійснення інвестицій у державну інфраструктуру (лабораторії для проведення тестування, дослідницькі заклади й заклади професійно-технічної підготовки, а також засоби для моніторингу рибних ресурсів), яка сприяє сталому потоку продукції від виробника до споживача вздовж ланцюгів створення доданої вартості.

## **Розвиток сільськогосподарського сектору та аграрної політики України**

Природні ресурси України створюють сприятливі можливості для ведення сільськогосподарського виробництва. Зокрема, 69% території України займають землі сільськогосподарського призначення, значна частка яких є родючими чорноземами. Іншою важливою перевагою є круглорічний доступ до потужностей глибоководних портів на узбережжі Чорного моря, які мають життєво важливе значення для експорту зерна. Добре розвинений сектор рослинництва забезпечує дешевими кормами та сировиною тваринництво та харчову промисловість. Україна вже стала найбільшим у світі експортером соняшникової олії, а також провідним експортером пшениці та продукції птахівництва.

З іншого боку, постійна нестача фінансових ресурсів на рівні підприємств, не розвинена на належному рівні інфраструктура та непослідовне державне регулювання стримують зростання продуктивності сільського господарства. Середня урожайність пшениці, кукурудзи, рапсу та соняшнику є нижчою за відповідні показники в сусідній Польщі, незважаючи на кращі природні умови. Зміни в сільськогосподарській політиці змогли б усунути чинники, які стримують величезний потенціал сільськогосподарського виробництва України.

Найбільш важлива сільськогосподарська реформа в історії України відбулася в 1990 роках, коли земля колишніх колективних господарств була розподілена між їхніми працівниками та сільськи-

ми жителями. Перерозподіл земель колишньої спільної власності тривав до 2001 року, а в 2002 році урядом був введений мораторій на продаж сільськогосподарської землі, який залишається чинним на момент складання цього документу. Станом на 2016 рік налічується 13 млн землевласників, які володіють сільськогосподарськими землями, площа кожного з яких, у середньому, становить 2,5 гектари. Більшість цих землевласників - люди пенсійного віку, вони мають лише обмежений доступ до кредитних ресурсів, з огляду на високі процентні ставки, нерозвинену систему сільськогосподарських позик та відсутність майна, що може бути надане як застава. У результаті, більшість власників самостійно не обробляють землю, а здають її в оренду підприємствам.

Іншою важливою складовою сільськогосподарської політики є фінансова підтримка виробників. Через постійний дефіцит бюджетних ресурсів Україна побудувала систему підтримки, яка базується не на прямих виплатах, а на податкових пільгах. Зокрема, у 1999 році Парламентом було введено фіксований сільськогосподарський податок, який дозволив виробникам скоритити свої податкові платежі. Крім цього, у 2009 році Парламент затвердив спеціальний режим ПДВ для сільськогосподарських підприємств, який дозволив їм залишати собі ПДВ, який був нарахований на їхні продажі, замість того, щоб переказувати його державі. У сукупності, згідно з оцінками ОЕСР фіксований сільськогосподарський податок та спеціальний режим ПДВ становили 93% всієї підтримки, що була надана сільському господарству в 2014 році. Експертні думки різняться щодо ефективності цієї системи. За оцінками одного з експертів<sup>300</sup>, ця підтримка є адекватною і відповідає рівню ЄС, якщо до уваги також беруть низькі ставки орендної плати за сільськогосподарські землі в Україні. Інший експерт<sup>301</sup> вказує на те, що, починаючи з 2011 року, підтримка є незначною, з огляду на невідшкодування ПДВ експортерам зерна. У цілому, сільськогосподарській політиці України в 1991-2013 роках бракувало послідовності та прозорості. Україні вдалося лише частково реформувати систему сільськогосподарського регулювання, яку вона успадкувала з радянських часів.

Тим не мене, у 2014-2015 роках було проведено декілька важливих реформ. Їх здійснення регулювалося Угодою про коаліцію та документом «Стратегія сталого розвитку: Україна-2020», який був підготовлений у відповідності до вимог меморандуму про взаєморозуміння з МФВ. Крім цього, у 2015 році Міністерство аграрної

---

<sup>300</sup> Див. <http://agroportal.ua/views/blogs/ekonomika-agrarnoi-gospodderzhki-es-iukrainy/>.

<sup>301</sup> Див. <http://voxukraine.org/2015/02/23/is-ukrainian-agriculture-subsidized/>.

політики та продовольства за підтримки українських експертів та експертів ЄС розробило стратегію і план дій на 2015-2020 роки, які визначають напрям сільськогосподарських реформ протягом наступних п'яти років (далі Стратегія)<sup>302</sup>.

Переважну частину сільськогосподарських реформ у 2014-2015 роках складала заходи з дерегуляції, у рамках яких було анульовано велику кількість непотрібного законодавства. Це мало негайні наслідки і, в основному, не супроводжувалося створенням нових нормативно-правових актів. Було анульовано 56 сільськогосподарських дозволів та процедур, що згідно з обчисленнями принесло 12 млрд грн заощаджень для економіки України. Зокрема, парламентом було анульовано сертифікати якості зерна; сертифікацію складів щодо відповідності вимогам надання послуг зі зберігання зерна; ліцензування імпорту засобів захисту рослин. Було прискорено видачу фітосанітарних сертифікатів і спрощено реєстрацію азотних добрив. Також було анульовано дозволи щодо перевезення рослинної продукції, імпорту агрохімікатів, сертифікації живої худоби, безпечності харчової продукції, ведення рибного промислу тощо.

Багато роботи було виконано для гармонізації законодавства України, що регулює роботу підприємств харчової промисловості з відповідним законодавством ЄС. Парламентом були прийняті закони про безпечність харчової продукції, контроль якості харчової продукції, ідентифікацію та реєстрацію тварин та субпродуктів тваринного походження, Завдяки цьому в 2015 році українські експортери молочної продукції та яєць отримали доступ до ринку ЄС. Ця гармонізація також сприяла проведенню успішних переговорів щодо експорту молочної продукції з України до Китаю. Крім цього, у лютому 2016 року підприємства, які вже здійснювали експорт продукції птахівництва до ЄС, отримали дозвіл на експорт своєї продукції до Об'єднаних Арабських Еміратів. У майбутньому гармонізація українського законодавства з відповідним законодавством ЄС відкриє ринок ЄС для експорту української свинини та яловичини, та насіння зернових культур.

Інші сільськогосподарські реформи передбачають розширення доступу до фінансової підтримки для малих та середніх виробників (відшкодування витрат на побудову тваринницьких комплексів); створення єдиної установи, відповідальної за захист споживачів, що включає в себе санітарно-епідеміологічну службу, ветеринарну та фітосанітарну служби і підготовку 86-ти державних сільськогосподарських підприємств для проведення приватизації.

<sup>302</sup> Міністерство аграрної політики та продовольства України, "Єдина комплексна стратегія розвитку сільського господарства та сільських територій на 2015-2020 роки", жовтень 2015 року.

Ці реформи покращать доступ підприємств до фінансових ресурсів, зменшать адміністративне навантаження на виробників та забезпечать краще управління земельними ресурсами.

З іншого боку, у 2015 році певні аспекти сільськогосподарської політики були досить суперечливими. Серед таких рішень слід особливо виділити продовження дії мораторію на продаж землі до 2017 року. У результаті цього сільськогосподарські господарства все ще не мають можливості використовувати свою землю як заставу для отримання кредитного фінансування, а тому мають обмежений доступ до фінансування. Згідно із Стратегією аграрних реформ у 2016 році має бути запущений пілотний проект ринку землі. Проте його реалізація все ще не спостерігається.

Іншим питанням, що викликало гарячі дебати, стала реформа системи оподаткування в сільському господарстві. Зокрема, Парламентом було прийнято рішення анулювати спеціальний режим ПДВ для сільськогосподарських виробників, починаючи з 2017 року, а з 2016 року зменшити частку ПДВ, яку виробники мають право залишити собі, а не перераховувати державі (до 15% для виробників зерна та технічних культур, до 80% для виробників продукції тваринництва і до 50% для виробників іншої сільськогосподарської продукції). Одночасно Парламент схвалив відновлення відшкодування ПДВ для експортерів зерна. Ці зміни до податкової системи, які вимагалися з боку МВФ, сприятимуть створенню більш прозорої податкової системи. З іншого боку, спеціальний режим ПДВ становив найбільш важливу частину державної підтримки для сільського господарства. Його анулювання має супроводжуватися збільшенням ефективності прямої державної підтримки аграрного сектору.

Згідно зі Стратегією основними питаннями сільськогосподарської політики в 2016 році стануть: реформа різних державних структур; подальша дерегуляція та гармонізація із законодавством ЄС; підготовка до впровадження ринку землі; приватизація державних підприємств; скасування регулювання ціни на харчову продукцію і запровадження натомість системи прямої підтримки.

У першій половині 2016 року сільськогосподарські реформи сповільнили свій темп через збільшення політичної невизначеності та відставки уряду. Тому не відбулося істотних змін законодавства, а лише впровадження реформ, розпочатих у 2015 році. Тим не менше, у квітні 2016 року було обрано новий уряд і відповідно нового міністра сільського господарства. Залишається надія, що сільськогосподарські реформи відновляться з червня 2016 року.

### ***Коротко про сільськогосподарську політику***

*Україна має величезні можливості та потенціал в агропродовольчому секторі.*

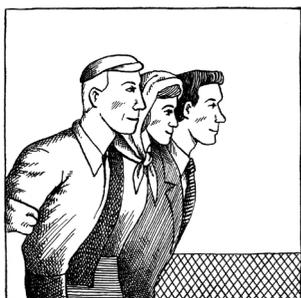
*Реформи в пострадянський час відбувалися повільно, проте на сьогодні спостерігається серйозний прогрес.*

*Угода робить свій внесок, у першу чергу, завдяки політичному діалогу та підтримці у формі технічної допомоги та фінансування інвестицій.*

*Угода містить багато посилань на сільськогосподарське законодавство ЄС, тим не менше, існує гнучкість щодо обсягу, у якому воно має застосовуватися, при цьому жодні обов'язкові часові графіки не встановлюються.*

## 23. ПОЛІТИКА ЩОДО ЗАЙНЯТОСТІ ТА СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

---



Мета цієї глави Угоди про асоціацію полягає у сприянні співробітництву в питаннях значної частини законодавства про працю ЄС та умов праці, більшість із яких тісно пов'язані зі змістом конвенцій Міжнародної організації праці (МОП). Суттєва реформа Кодексу законів про працю України наразі перебуває на розгляді Парламенту, а її реалізація вже давно мала б відбутися. Вона передбачає модернізацію Кодексу, який

був отриманий як спадок радянської епохи.

### Положення Угоди

Угода передбачає (у Додатку ХХІХ) комплексний порядок денний щодо поступового наближення за трьома основними напрямками: законодавство про працю, боротьба з дискримінацією та гендерна рівність, а також охорона здоров'я та безпека на робочому місці. Перші два напрямки охоплюють основоположні засади кодексу законів про працю, залишаючи при цьому широкий запас для гнучкості при визначеності ступеня можливої складності імплементаційних положень. За приклад можна провести порівняння з широким колом фактичних політик, яких дотримуються різні держави-члени ЄС, усі вони відповідають вимогам законодавства ЄС. Цей аспект є важливим, коли ми розглядаємо питання, як саме слід забезпечити наближення до законодавства ЄС, щоб воно не спричиняло непомірні витрати для України.

Існує тісний взаємозв'язок між змістом багатьох директив ЄС та конвенціями МОП, як роз'яснюється у Вставці 23.1.

*Вставка 23.1 Взаємозв'язок між Директивами ЄС щодо зайнятості та соціальних питань і конвенціями МОП*

Цитата з офіційного документа ЄС:

«Існує взаємозв'язок між законодавством про працю ЄС, Європейською соціальною хартією та Конвенціями МОП: Законодавство ЄС, зокрема Хартія основних прав, враховує положення Європейської соціальної хартії та Конвенції МОП і, у свою чергу, впливає на еволюцію змісту та на моніторинг цих документів.

Усі держави-члени ЄС також є учасниками МОП. ЄС взяв на себе зобов'язання сприяти здійсненню Порядку денного МОП з гідної праці для заохочення дотримання прав на роботу, сприяння створенню можливостей для гідного працевлаштування, розширення соціального захисту та зміцнення соціального діалогу щодо пов'язаних з працею питань.

Усі держави ЄС ратифікували основні стандарти праці, тобто, основоположні Конвенції МОП про свободу об'єднань, колективні угоди, примусову та дитячу працю, рівну оплату праці та усунення дискримінації. Вони також ратифікували Конвенції МОП про організацію перевірок умов праці, політики зайнятості та сторонніх консультацій, а також значну частину інших конвенцій МОП.

Незважаючи на те, що стандарти МОП охоплюють більш широке коло питань, аніж ті, з яких ЄС наділений компетенцією для прийняття законодавства, а законодавство ЄС часто виходить за мінімальні положення Конвенцій МОП, засади, на яких ґрунтується діяльність обох організацій, є подібними. У змісті Директив ЄС та Конвенцій МОП вбачається наявність багатьох спільних позицій, при цьому законодавство ЄС зміцнює стандарти МОП. Директиви з питань, які, наприклад, стосуються робочого часу та малолітніх працівників (див. Главу 3), беззаперечно беруть до уваги відповідні стандарти МОП.

Захист, реалізація та обов'язкове застосування основних стандартів праці, а також сприяння ратифікації та ефективному застосуванню інших актуальних Конвенцій МОП, на яких ґрунтується Порядок денний з гідної праці, є частиною зростаючої кількості двосторонніх угод між ЄС та третіми державами, а саме нового покоління угод ЄС про вільну торгівлю. Механізми відстеження за цими угодами включають в себе механізми моніторингу відповідних соціальних партнерів».

*Джерело:* Витяг з: «Законодавство про працю та робочі умови», Посібник «Соціальна Європа», том 6, Європейська комісія, Генеральна дирекція з питань зайнятості, соціальних справ і рівних можливостей, лютий 2014 р. Для більш детального аналізу див. «Аналіз у світлі законодавства Європейського Союзу актуальних Конвенцій МОП», Європейська Генеральна дирекція з питань зайнятості, соціальних справ і рівних можливостей, червень 2013 р.

**Законодавство про працю.** Директива щодо індивідуальних умов зайнятості (991/533/ЄЕС) встановлює зобов'язання роботодавця інформувати працівників у письмовій формі про умови, які сто-

суються договору або працевлаштування. Мета Директиви полягає в забезпеченні для працівників покращеного захисту, усунення невизначеності та незабезпеченості щодо умов здійснення відносин працевлаштування і створення більшої прозорості на ринку праці.

*Директива щодо договорів на фіксований строк (1999/70/ЄС)* має на меті покращити якість робіт, що виконуються в межах фіксованого строку, шляхом забезпечення застосування принципів заборони дискримінації та запобігання зловживанням, які виникають унаслідок використання кількох послідовно укладених договорів про працевлаштування з фіксованим строком. Директива щодо неповної зайнятості (97/81/ЄС) була прийнята для усунення невинуватеної дискримінації працівників, які працюють на неповну зайнятість, і покращення якості неповної зайнятості. Вона також має на меті сприяти розвитку часткової зайнятості на добровільній основі та зробити свій внесок у створення гнучкої організації робочого часу таким чином, аби враховувати потреби і роботодавців, і працівників.

*Директива щодо колективного звільнення (98/59/ЄС)* встановлює вимоги до інформації, що має бути надана працівникам стосовно підстав, кількості та категорій відповідних працівників, а також виплат компенсації при звільненні. Це має бути доведено до відома державних органів, а самі колективні звільнення не можуть відбуватись до закінчення 30-ти днів з моменту надання такого повідомлення.

Наближення до цих Директив має бути здійснене протягом трьох-чотирьох років.

*Заборона дискримінації та гендерна рівність.* Цей розділ включає чотири Директиви, спрямовані на боротьбу з дискримінацією та забезпечення гендерної рівності в загальному контексті, та дві більш конкретні, що стосуються надання відпустки у зв'язку з доглядом за дитиною та умов роботи вагітних працівників.

*Директива щодо загальних засад рівності працевлаштування (2000/78/ЄС)* є основною частиною законодавства про працю ЄС і спрямована на боротьбу з дискримінацією на робочому місці щодо робочих умов або договорів за ознаками дієздатності, сексуальної орієнтації, релігії або віросповідання та віку. Ця Директива про рамкові засади доповнює Директиву щодо принципів гендерної рівності (2004/113/ЄС) та Директиву щодо расової рівності (2000/43/ЄС).

*Директива щодо принципів гендерної рівності* забороняє будь-яке менш сприятливе ставлення до чоловіків чи жінок з огляду на стать або до жінок із причини вагітності або народженням дитини. Вона також забороняє сексуальні домагання. Детальний аналіз цієї

Директиви був оприлюднений Європейською Комісією.<sup>303</sup>

*Директива щодо расової рівності* впроваджує принцип рівного ставлення до людей, незалежно від расового або етнічного походження. Вона передбачає захист від дискримінації стосовно працевлаштування та навчання, освіти, соціального захисту і надає жертвам дискримінації право подати скаргу за судовою або адміністративною процедурою. Крім цього, зазначена директива передбачає створення організацій, які сприятимуть встановленню рівного ставлення та наданню допомоги жертвам расової дискримінації.

*Директива щодо відпусток для догляду за дитиною (96/34/ЄС)* передбачає надання тримісячної відпустки; *Директива щодо вагітних працівниць (92/85/ЕЕС)* забороняє роботу, пов'язану з ризиками, що загрожують здоров'ю та безпеці, та передбачає надання відпустки до/або після післяпологового періоду протягом 14-ти тижнів.

*Охорона здоров'я та безпека на робочому місці.* Центральним елементом є *Рамкова директива щодо охорони здоров'я та безпеки на робочому місці (89/391/ЕЕС)*. Предметна частина зазначеної Директиви є досить широкою і передбачає застосування щодо всіх секторів, включаючи промисловість, сільське господарство, торгівлю та послуги. Директива визначає зобов'язання роботодавця, які включають надання інформації працівникам і проведення підготовки з техніки безпеки, вжиття необхідних заходів для надання першої допомоги та боротьби з пожежею. Ця Директива обмежується встановленням загальних засад. Україна має наблизитися до неї протягом відносно короткого строку в три роки, проте її конкретне впровадження більше залежатиме від групи з 27-ми імплементаційних директив, які визначають відповідні вимоги щодо забезпечення безпеки стосовно особливо небезпечних виробів, таких як канцерогени або вибухові речовини, або робочого середовища в окремих галузях промисловості, наприклад, на будівельних майданчиках або при підземній розробці корисних копалин.

Деякі приклади стосуються спеціальних директив. *Директива щодо захисту від шкідливого впливу азбесту (83/18/ЕЕС)* зменшує граничне значення впливу азбесту на працівників на робочому місці до 0,1 волокна на куб. см., а *Директива щодо захисту від шкідливого впливу шуму (2003/10/ЄС)* встановлює максимальне значення впливу на рівні 87 децибелів. Прикладом, що має особливе значення для вугільної промисловості України, яка страждає від високої частоти трагічних нещасних випадків на шахтах, є *Директива про мінімальні*

<sup>303</sup> Сусанна Буррі та Саша Пречал, "Законодавство ЄС про гендерну рівність – оновлення за 2013 рік", Європейська мережа правових експертів з гендерного права, Підрозділ Генеральна дирекція з питань правосуддя JUST/D/1, Предмет: законодавство про рівні принципи.

вимоги щодо поліпшення безпеки й захисту здоров'я працівників гірничодобувних підприємств із підземним і відкритим способами видобування (92/104/ЕЕС), яка встановлює вичерпний набір мінімальних стандартів.

## Перспективи впровадження

Згідно з Угодою про асоціацію Україна має забезпечити «поступове наближення» своїх нормативно-правових актів про працю до законодавства ЄС, а також ратифікувати конвенції МОП. Сторони домовилися «посилити діалог та співпрацю щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації» (стаття 419). На сьогодні в Україні тривають істотні законодавчі реформи, які в значній мірі відповідають положенням Угоди.

Україна вже ратифікувала основоположні конвенції і основні стандарти МОП, які переважно враховано в чинному законодавстві.

Основним законодавчим актом, що регулює ринок праці в Україні, є Кодекс законів про працю, успадкований від колишнього Радянського Союзу.<sup>304</sup> До нього вносилися численні зміни й доповнення після того, як Україна здобула незалежність. Тим не менш, він залишається надзвичайно жорстким, передбачаючи *de jure* малу гнучкість на ринку праці. Він зосереджується на правах та гарантіях працівників, але при цьому мало уваги приділяє роботодавцям (звільнення працівників є дуже складною процедурою). Кодекс не містить спеціальних положень щодо масових звільнень працівників. Фактична відсутність гнучкості частково компенсується недостатністю практики правозастосування виконання норм Кодексу, в результаті якої працівників позбавлено відповідного захисту, а роботодавці стоять перед ризиком виникнення штрафних санкцій у разі встановлення факту вчинення порушення.<sup>305</sup>

Жваві дебати щодо затвердження нового Трудового кодексу тривали протягом багатьох років, тим не менше, новий закон, який брав би до уваги нові реалії ринкової економіки та сучасні вимоги до ринку праці, так і не був прийнятий. Проект нового Кодексу було подано до Парламенту наприкінці 2014 року (законопроект № 1658) і ухвалено в першому читанні 5 листопада 2015 року. Новий Кодекс

<sup>304</sup> Чинний Кодекс законів про працю було затверджено в 1971 р. (Закон № 322-VIII, від 10 грудня 1971 р.)

<sup>305</sup> О. Бетлій та Л. Фейлер (2011), «Баланс гарантій зайнятості та гнучкості ринку праці і роль постійного навчання в Україні», Європейська фундація з навчальної підготовки.

передбачає більшу гнучкість у відносинах працевлаштування й більше прав, наданих роботодавцям. Згідно з інформацією Міністерства соціальної політики положення проекту Трудового кодексу відповідають положенням законодавства ЄС. Разом із цим, профспілки України заявили про те, що вони мають намір звернутися до Європейської Комісії з проханням проаналізувати його відповідність Угоді про асоціацію.<sup>306</sup> Враховуючи відсутність консенсусу між основними зацікавленими особами (урядом, профспілками та представниками роботодавців), 12 листопада 2015 року текст проекту Кодексу законів про працю було направлено МОП із проханням проаналізувати його на відповідність міжнародним стандартам та Конвенціям МОП. Очікується, що позиція МОП стосовно проекту буде отримана до липня 2016 року, що дає можливість сподіватися на розблокування процесу прийняття нового Трудового кодексу .

Основні розбіжності поточної редакції Кодексу законів про працю включають такі положення:

- Письмовий договір набуває обов'язкового характеру.
- Роботодавці матимуть право звільнити працівників за професійну невідповідність, оприлюднення службової таємниці та порушення правил техніки безпеки праці.
- Робочий тиждень має бути обмежений 40 годинами, проте може бути збільшений до 44 годин за згодою обох сторін.
- Передбачено регулювання гнучкого графіку роботи в дистанційному режимі (роботи з дому).
- Передбачено положення проти гендерної дискримінації.
- Перелік підстав для укладання договорів на фіксований строк має бути розширений.
- Розмір виплати при звільненні має бути збільшений.

У цілому, ці зміни справляють враження майже повної відповідності вимогам Угоди про асоціацію. Тим не менше, Верховній Раді не вдалося включити статтю про заборону дискримінації на підставі сексуальної орієнтації особи на ринку праці. Натомість, 12 листопада 2015 року народні депутати внесли це положення до чинної редакції Кодексу законів про працю на виконання зобов'язань, які були взяті Україною в рамках Плану дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Було узгоджено, що положення

---

<sup>306</sup> Профспілки заявляють про те, що проектом Кодексу законів про працю надається менший захист прав працівників у порівнянні з чинним Кодексом законів про працю. Зокрема, вони також посилаються на недостатню правозастосовну діяльність та можливі зловживання новими положеннями з боку роботодавців, що може призвести до погіршення захисту прав працівників.

про заборону дискримінації за сексуальною орієнтацією особи буде включене до нового Трудового кодексу перед винесенням його на голосування в другому читанні.

Ще одним важливим документом, що регулює відносини працевлаштування, є Закон «Про зайнятість населення», який був нарешті прийнятий у 2012 році після тривалих обговорень<sup>307</sup> і замінив закон від 1991 року.<sup>308</sup> Цей Закон регулює велику кількість питань, які стосуються ринку праці, а саме, права працівників, гарантії у випадку втрати роботи, умови щодо отримання допомоги по безробіттю та інші питання щодо активного ринку праці. Закон також містить положення щодо масових звільнень, які відповідають вимогам відповідної директиви ЄС.<sup>309</sup>

**Охорона здоров'я та безпека на робочому місці.** Конституція України передбачає, що кожен має право на безпечні й здорові умови праці (ст. 43). До складу основних законодавчих актів, які регулюють питання безпеки на робочому місці, входить Закон «Про охорону праці», Закон «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», а також певна кількість інших нормативних актів.

Закон «Про охорону праці» було прийнято в 1992 році, допрацьовано в 2002 році та після цього до нього декілька разів вносилися зміни й доповнення.<sup>310</sup> Відповідно до цього закону роботодавці мають інформувати працівника про робочі умови та наявність на робочому місці небезпечних та шкідливих чинників. Також встановлені положення щодо забезпечення спеціальним одягом, взуттям та засобами індивідуального захисту осіб, які працюють у небезпечних умовах. Крім цього, роботодавець несе відповідальність за фінансування регулярних медичних оглядів та вжиття заходів із техніки безпеки на робочому місці. Такі положення в основному відповідають вимогам Рамкової директиви ЄС щодо охорони здоров'я та безпеки<sup>311</sup> (включаючи Директиву 92/104/ЄЕС для галузей видобування корисних копалин), однак Директива передба-

<sup>307</sup> Закон № 5067-VI від 5 липня 2012 року, який набув чинності в 2013 році.

<sup>308</sup> Закон «Про зайнятість населення» № 03-XII від 1 березня 1991 року.

<sup>309</sup> У цьому Законі надається визначення терміна «колективних (масових) звільнень», а також у широкому сенсі визначаються політики, пов'язані з такими питаннями. У свою чергу, поточний проект Кодексу законів про працю передбачає заходи, які мають бути вжиті роботодавцями задля зменшення ризику масових звільнень.

<sup>310</sup> Закон «Про охорону праці» від 14 жовтня 1992 року N 2694-XII.

<sup>311</sup> Директива 89/391/ЄЕС від 12 червня 1989 р.

чає більш широкий перелік обов'язків роботодавців у порівнянні з законодавством України. Тим не менше, рівень правозастосовної практики залишається низьким, особливо, у гірничодобувній галузі, де трапляється велика кількість смертельних випадків через порушення вимог робочої техніки безпеки.<sup>312</sup> Відсутня будь-яка реальна процедура для судового розгляду справ осіб, з вини яких виникають нещасні випадки на виробництві. Система страхування від нещасних випадків на виробництві є неефективною.<sup>313</sup> Підприємства не мають жодних стимулів для вкладення коштів для підвищення безпеки на виробництві, оскільки їхня страхова премія залишається незмінною.

Кабінет Міністрів України затвердив перелік заходів, необхідних для впровадження Директив ЄС, які мають бути включені до національного законодавства до серпня 2017 року.<sup>314</sup> Міністерство соціальної політики вже затвердило план щодо впровадження цих Директив.<sup>315</sup> Національне законодавство вже переважно відповідає нормам ЄС (див. Таблиця 23.1). Крім цього, Державна служба з питань праці вже затвердила план із впровадження декількох окремих директив,<sup>316</sup> що пов'язані з Рамковою Директивою щодо охорони здоров'я і безпеки (89/391/ЄЕС),<sup>317</sup> включно з тими, що стосуються роботи з екранними пристроями (90/270/ЄЕС), тимчасових або мобільних будівельних майданчиків (92/57/ЄЕС), галузей гірничодобувної промисловості (92/104/ЄЕС та 92/91/ЄЕС) та використання робочого обладнання (2009/104/ЄЕС).

---

<sup>312</sup> Наприклад, не всі шахтарі мають при собі газоміри й не можуть перевірити, чи перевищує рівень газу норми безпеки.

<sup>313</sup> "Реформування системи страхування від нещасних випадків на виробництві в Україні: Запровадження економічних стимулів та конкуренції в приватному секторі, Програмний документ V20, GAG/IER.

<sup>314</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014 р. (<http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80>).

<sup>315</sup> Див. [www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art\\_id=171876&cat\\_id=168553](http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=171876&cat_id=168553).

<sup>316</sup> А саме, Директива 90/270/ЄЕС від 29 травня 1990 р., Директива 92/57/ЄЕС від 24 червня 1992 р., Директива 92/104/ЄЕС від 3 грудня 1992 р., Директива 92/91/ЄЕС від 3 листопада 1992 р. і Директива 2009/104/ЄЕС від 16 вересня 2009 р.

<sup>317</sup> Розпорядження Кабінету Міністрів України №745-р від 17 липня 2015 р. (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/745-2015-%D1%80>).

Таблиця 23.1 Плани щодо впровадження директив ЄС із питань праці

Директива	Статус відповідності національного законодавства положенням директив	Кінцевий термін для впровадження
Директива 2001/23/ЄС: забезпечення прав працівників у випадку передачі підприємств	Часткова відповідність	2016 рік
Директива 2002/14/ЄС: інформування та проведення консультацій з працівниками	Переважно у відповідності *	грудень 2016 року
Директива 97/81/ЄС: часткова зайнятість	Переважно у відповідності *	Додатковий аналіз може бути проведений у 2016 році
Директива 91/383/ЄЕС: відносини працевлаштування на визначений строк або тимчасові відносини працевлаштування	Переважно у відповідності	2015 рік
Директива 91/533/ЄЕС: зобов'язання щодо інформування працівників	Часткова відповідність	2016 рік
Директива 1999/70/ЄС: працевлаштування на установлений строк	у відповідності	Додатковий аналіз може бути проведений у 2016 році
Директива 98/59/ЄС: масові звільнення	Переважно у відповідності *	2015 рік
Директива 2004/113/ЄС: рівне ставлення до чоловіків та жінок	Переважно у відповідності	2016 рік
Директива 2010/18/ЄС: відпустка для догляду за дитиною	Переважно у відповідності	2017 рік
Директива 92/85/ЄЕС: вагітні працівниці (10-а окрема Директива в значенні пункту 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС)	Переважно у відповідності	2015-2016 роки
Директива 79/7/ЄЕС: соціальне забезпечення	Переважно у відповідності	2015 рік
Директива 2000/43/ЄС: расова рівність	Переважно у відповідності	2016 рік
Директива 2000/78/ЄС: рамкові засади рівності працевлаштування	Переважно у відповідності	2016 рік
Директива 2003/41/ЄС: діяльність установ трудового пенсійного забезпечення	Переважно у відповідності	2016 рік

*\* Деякі положення цих директив вже включені до проекту Кодексу законів про працю.*

*Джерело: Міністерство соціальної політики України.*

У цілому, аналіз вказує на те, що найбільша проблема в Україні стосується виконання норм законодавства, а не включення необхідних положень до законодавства.

### ***Коротко про політику щодо зайнятості та соціальну політику***

*Угода про асоціацію закликає Україну ратифікувати конвенції МОП та наблизити законодавство до Директив ЄС. Україна вже ратифікувала всі основні конвенції МОП.*

*Проект нового Трудового кодексу наразі (травень 2016 року) розглядається Парламентом, а новий закон про зайнятість в основному відповідає регуляторним вимогам ЄС.*

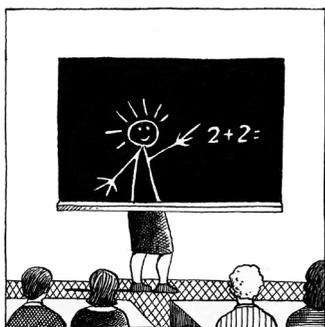
*У цілому, впровадження Угоди про асоціацію, ймовірно, допоможе наблизити українське регулювання у сфері праці до передової міжнародної практики.*

*Разом із цим, питання недопущення дискримінації на основі сексуальної орієнтації все ще залишається невирішеним, оскільки воно має бути включене до проекту Трудового кодексу до проведення другого читання.*

*Увагу варто зосередити не лише на законодавчій роботі, але також і на заходах, що забезпечуватимуть виконання норм законодавства.*

## 24. ОСВІТА, НАВЧАННЯ І КУЛЬТУРА

---



### Освіта і навчання

Угода про асоціацію визначає основні цілі системи освіти, передусім, реформування та модернізацію вищої освіти у відповідності до Болонського процесу, підвищення якості та змісту вищої освіти. Незважаючи на те, що в Угоді в основному не йдеться про інструменти, необхідні для досягнення таких цілей, Порядок денний асоціації є більш змістовним

у цьому питанні.

За окремими показниками освітніх стандартів та розвитку людського капіталу, Україна займає в рейтингах «дуже високі» позиції. Так, найвищим є місце України в Індексі розвитку людського капіталу, який розраховується Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ). За цим індексом, у 2015 році Україна посіла 31 місце з 124 країн поруч зі своїми безпосередніми сусідами Польщею, Угорщиною та Словаччиною, випередивши більшість південних держав-членів ЄС (Португалію, Іспанію, Італію та Румунію). За Індексом освіти, що розраховується Програмою розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН), Україна посідає 36 місце з 188 країн поруч з Австрією, але дещо відстає від інших країн Східної Європи. Значення цього індексу в Україні стабільно покращувалося, починаючи з 1980 року. Аналогічна ситуація спостерігалася і в найближчих країнах-сусідах України. Таким чином, на відміну від економічних показників України, її відносні показники у сфері освіти та розвитку людського капіталу можна порівняти з показниками сусідніх країн-членів ЄС, таких як Польща та Угорщина. Це свідчить про наявність потенціалу для розвитку людського капіталу, необхідного для відновлення основних економічних показників.

ЄС підтримує процес впровадження нового Закону Украї-

ни «Про вищу освіту», який був прийнятий у 2014 році, з огляду на подальшу інтеграцію до Європейського простору вищої освіти в контексті Болонського процесу. З моменту ініціації Болонського процесу в 1999 році його основною метою було забезпечення більшої порівнюваності, сумісності та послідовності систем вищої освіти в Європі. Україна приєдналася до Болонського процесу в травні 2005 року, що зумовило запровадження трирівневої системи вищої освіти (бакалавр, магістр і доктор). Новий закон приведе діяльність українських вищих навчальних закладів у відповідність до Болонської конвенції, що передбачає визнання іноземних освітніх рівнів та впровадження декількох інших реформ (децентралізація адміністрування та спрощення бюрократичного управління, надання більшої самостійності вищим навчальним закладам, розширення студентського самоврядування та сприяння прозорості). Тим не менше, повне впровадження Болонської моделі супроводжується новими викликами. Мають бути прийняті численні підзаконні нормативно-правові акти, при цьому основне завдання полягатиме в уникненні суперечностей між ними та помилковим тлумаченням цих актів. Також необхідно провести важливі реформи у сфері гарантування якості освіти шляхом запровадження Національної рамки кваліфікацій, приведеної у відповідність до Європейської рамки кваліфікацій, а також започаткувати використання Європейської системи залікових балів (кредитів) для професійно-технічної освіти. Порядок денний асоціації також сприяє запровадженню міжнародних критеріїв оцінки та професіоналізації управління у сфері вищої освіти.

Найбільший прямиий внесок ЄС здійснює через програму «Еразмус+», яка фінансує освітні обміни, тренінги, проекти підтримки молоді та спорту. На період з 2014 по 2020 роки загальний бюджет Програми, який складається безпосередньо з внеску ЄС та внесків третіх держав, становить 14,7 млрд євро. У сфері вищої освіти в рамках програми «Еразмус+» надається підтримка таким основним напрямкам:

- персональна міжнародна мобільність, включаючи Програму спільної магістерської підготовки «Еразмус Мундус», спрямовану на сприяння мобільності студентів та викладачів у країнах-партнерах;
- проекти у сфері вищої освіти, спрямовані на розширення спроможності вищих навчальних закладів і освітніх систем країн-партнерів, передусім тих, які межують з ЄС, до модернізації та інтернаціоналізації;
- підтримка політичного діалогу через Мережу експертів із формування вищої освіти в країнах-партнерах, які межують з

ЄС, міжнародне об'єднання колишніх випускників та промоційні заходи;

- заходи в рамках програми Жана Моне, спрямовані на стимулювання в усьому світі викладання та досліджень різних аспектів, що стосуються функціонування Європейського Союзу<sup>318</sup>.

Інституційний механізм підтримки впровадження Програми «Еразмус+» включає в себе Національний «Еразмус+» офіс (НЕО), який був офіційно зареєстрований у Міністерстві економічного розвитку й торгівлі України в березні 2015 року. Сфера відповідальності НЕО охоплює всі питання, які стосуються надання підтримки, сприяння, моніторингу та розповсюдження заходів, пов'язаних із Програмою «Еразмус+» у сфері вищої освіти, на умовах відкритості для співпраці з країнами-партнерами<sup>319</sup>.

Очікується, що впродовж 2014-2020 років понад 4 тисячі молодих українців зможуть скористатися перевагами обміну між вищими навчальними закладами, а 7 тисяч українців матимуть можливість взяти участь у молодіжних обмінах у рамках Європейської волонтерської програми.

Угода про асоціацію заохочує розвиток професійно-технічної освіти, а також професійне навчання протягом всього життя (у відповідності до Рекомендації 2008/С111/01), враховуючи Європейську систему гарантування відповідності якості професійно-технічної освіти (ЄСГВПО).

## Культура

Співпраця у сфері культури між Україною та ЄС ґрунтується на сприянні обміну витворами мистецтва та мобільності митців. Україна стала повноправним учасником програми ЄС «Креативна Європа» для культурних і креативних індустрій, підписавши відповідний договір з Європейською Комісією в листопаді 2015 року<sup>320</sup>. Участь у цій програмі допоможе українським культурним і творчим організаціям співпрацювати з партнерами з усієї Європи, отримувати доступ до фінансування спільних проєктів у сфері культури, програм перекладу художньої літератури, культурних мереж та платформ. Крім цього, для українського аудіовізуального сектору це створить можливості для отримання фінансування заходів із під-

<sup>318</sup> Див. [http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/documents/erasmus-plus-programme-guide_en.pdf).

<sup>319</sup> Див. [www.erasmusplus.org.ua/en/](http://www.erasmusplus.org.ua/en/).

<sup>320</sup> Верховна Рада України ратифікувала договір у лютому 2016 року.

готовки та проведення фестивалів, розширення аудиторії та отримання доступу до ринку<sup>321</sup>.

Сторони також зобов'язуються співпрацювати у рамках програм ЮНЕСКО та Ради Європи з метою забезпечення розвитку культурного розмаїття, збереження й оцінки культурної та історичної спадщини. Конкретні проекти культурної співпраці наразі впроваджуються за участі східних сусідів ЄС відповідно до Програми розвитку культури II, яка була започаткована у вересні 2015 року. На реалізацію цієї програми виділено 4,95 млн євро. Програма складається з двох компонентів: i) підтримка ЄС для нарощування потенціалу та включення питань, пов'язаних із культурою, до політичного порядку денного; ii) спільна підтримка ЄС та Радою Європи 6 - 12 історичних міст із метою розробки стратегій їхнього розвитку, які передбачають відновлення культурного спадку цих міст<sup>322</sup>.

### **Коротко про освіту, навчання і культуру**

*Згідно з міжнародними рейтингами рівень людського капіталу України оцінюється як «високий» і може бути порівняний із рівнем її безпосередніх європейських сусідів. Проте існують тривожні свідчення, що вказують на відносний спад протягом останніх десятиліть.*

*Угодою про асоціацію передбачається реформа освіти, яка у сфері вищої освіти відбувається в контексті Болонського процесу, наближення до Європейського простору вищої освіти і таких спеціальних програм, як «Еразмус+», перевагами яких зможе скористатися велика кількість українських студентів.*

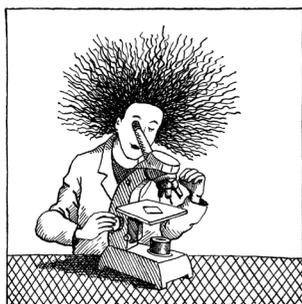
*Україна приєдналася до програми ЄС із розвитку культури, підписавши в листопаді 2015 року відповідну угоду.*

<sup>321</sup> Див. [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/news/2015/1119-ukrainejoins-creative-europe\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/news/2015/1119-ukrainejoins-creative-europe_en.htm)

<sup>322</sup> Див. [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150918\\_01\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/news/2015/20150918_01_en.pdf)

## 25. НАУКА, ТЕХНОЛОГІЇ ТА КОСМОС

---



Наука і техніка: Угода визначає широкомасштабні цілі для співпраці в науково-технічній сфері з метою зміцнення дослідницьких спроможностей, кадрового потенціалу та розповсюдження наукових знань. Вона також передбачає приєднання України до Європейського дослідницького простору. Незважаючи на те, що умови Угоди є досить загальними, у березні 2015 року відбулося підписання важливого операційного

договору стосовно повноправної участі України як «асоційованої держави» в Програмі «Горизонт 2020» – Рамковій програмі ЄС із досліджень та інновацій на період 2014-2020 років, яка була ратифікована Верховною Радою України в липні 2015 року.

Програма «Горизонт 2020» є ключовим елементом науково-дослідної та інноваційної діяльності ЄС, на здійснення якої в 2014-2020 роках виділено значні кошти (80 млрд євро). Напрями досліджень, за якими можна отримати проектне фінансування в рамках реалізації Програми «Горизонт 2020», охоплюють як природничі, так і соціальні науки за трьома основними тематичними компонентами (див. таблицю 25.1 нижче).<sup>323</sup>

Асоційоване членство в Програмі «Горизонт 2020» дозволить Україні брати участь у Програмі на умовах держави-члена ЄС, а також брати участь у Програмних комітетах. Крім цього, це дає право українським науковим колективам виконувати функції провідного партнера в рамках консорціуму. Одночасно з набуттям членства

---

<sup>323</sup> Див. <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/h2020-sections> та [http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/horizon\\_2020\\_impact\\_assessment\\_report\\_executive\\_summary.pdf#view=fit&pagemode=none](http://ec.europa.eu/research/horizon2020/pdf/proposals/horizon_2020_impact_assessment_report_executive_summary.pdf#view=fit&pagemode=none).

встановлюється зобов'язання щодо здійснення фінансових внесків, проте половина таких внесків може покриватися за рахунок коштів, які виділяються Україні в рамках Європейського інструмента сусідства.

Таблиця 25.1 Основні тематичні пріоритети Програми «Горизонт 2020»

Передова наука	Промислове лідерство	Соціальні виклики
Європейська дослідницька рада Майбутні та новітні технології Дії Марі Складовської-Кюрі для розвитку навичок, навчання та кар'єри Дослідницькі інфраструктури (включаючи електронну інфраструктуру)	Лідерство у високо ефективних та промислових технологіях (ЛВПТ): нанотехнології, сучасні матеріали, біотехнології, передові промислові виробництва, ІКТ, космос.  Доступ до ризикового фінансування ризику  Інновації в малих та середніх підприємствах	Здоров'я, демографічні зміни  Безпека продуктів харчування, сталі сільське господарство, морські дослідження  Енергетика, транспорт, охорона навколишнього середовища, клімат  Європа у світі, що змінюється; безпека та захист свободи

У попередній Рамковій програмі ЄС із досліджень та технологічного розвитку (РП7) Україна входила до десятки найбільш успішних третій країн. Українські наукові колективи взяли участь у 274 проєктах у пріоритетних сферах, таких як охорона довкілля, зміна клімату, транспорт, авіація, нанотехнології, сучасні матеріали, біотехнології, харчова промисловість, сільське господарство, космічна галузь. Розширений статус України в Програмі «Горизонт 2020» має створити можливості для більш успішної участі в ній.

За 2014-2015 роки українськими науковими колективами до Програми "Горизонт 2020" було подано 394 заявки, 42 з яких увійшли до числа переможців (10,7%), здобувши фінансування на суму 7,1 млн євро. Для сприяння участі українських вчених у Програмі «Горизонт 2020» було створено мережу Національних контактних пунктів України, до складу якої входять університети та інститути Національної академії наук України. Станом на травень 2016 року налічувалося 40 національних контактних пунктів і 12 регіональних контактних пунктів<sup>324</sup>.

<sup>324</sup> Див. <http://mon.gov.ua/activity/mizhnarodni-zvyazki/uchast-u-programax-es-erazmus-ta-gorizont-2020/gorizont-2020.html>.

Угода заохочує ЄС та Україну до організації спільних заходів та подій, присвячених науково-технічному розвитку. У Порядку денному асоціації Україна - ЄС спеціально підкреслюється необхідність сприяння встановленню партнерських відносин між дослідницькою галуззю та промисловістю, а також здійснення зусиль щодо забезпечення конкурентоспроможності результатів досліджень.

*Вставка 25.1 Приклади дослідницьких проєктів у рамках співпраці між ЄС та Україною*

Проєкт ERA-PLANET<sup>325</sup> (Європейська мережа для спостереження змін нашої планети) має на меті зміцнення лідерських позицій Європи в Глобальній системі спостереження за планетою Земля (ГЕОСС). Проєкт ERA-PLANET забезпечуватиме передові засоби та технології для підтримки процесів прийняття рішень для здійснення кращого моніторингу глобального середовища в різних сферах спостереження за планетою Земля. Бюджет проєкту, який виконується консорціумом із понад 40 установ, складає 11 млн євро на період з 2016 по 2020 роки. Український партнер: Інститут космічних досліджень Національної академії наук України та Державного космічного агентства України.

Проєкт AMMODIP<sup>326</sup> («Апроксимаційні методи молекулярного моделювання та засобів діагностики») зосереджений на використанні методів прикладної математики в медицині та науках про життя. Бюджет: 823 500 євро. Українські партнери: Інститут математики НАН України, Інститут гідромеханіки НАН України, Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут».

Проєкт UKRAINE<sup>327</sup> («Відтворення потенціалу, підвищення обізнаності та впровадження інновацій в Україні на базі системи EGNSS»). Проєкт UKRAINE було ініційовано в січні 2015 року після укладання Угоди про співробітництво у сфері глобальної навігаційної супутникової системи (ГНСС) між Україною та ЄС. Ключовими складовими проєкту є розробка комплексних рішень для мультимодальної транспортної логістики з можливостями встановлення комерційних відносин між підприємствами ЄС та України. Бюджет: 1 429 252 євро. Українські партнери: Національний авіаційний університет, Національний технічний університет України «Київський політехнічний інститут», Державне космічне агентство України.

Проєкт BLACK SEA HORIZON<sup>328</sup> (BSH) спрямований на зміцнення зовнішніх зв'язків ЄС із цільовим регіоном шляхом підтримки бі-регіонального та регіонального політичного діалогу у сфері науки, техніки та інновацій (НТІ). Бюджет: 1 499 503 євро. Український партнер: Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України.

<sup>325</sup> Див. [www.era-learn.eu/network-information/networks/era-planet](http://www.era-learn.eu/network-information/networks/era-planet).

<sup>326</sup> Див. [http://cordis.europa.eu/project/rcn/194356\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/194356_en.html).

<sup>327</sup> Див. [www.project-ukraine.eu/](http://www.project-ukraine.eu/).

<sup>328</sup> Див. <https://blacksea-horizon.eu/project>.

**Космос:** Європейське космічне агентство (ЄКА), членом якого є Україна, - найважливіший інструмент ЄС у сфері дослідження космосу. Україна уклала угоду про співробітництво з цим агентством лише в 2008 році. На початку 2014 року цю угоду було пролонговано на період до 2019 року. ЄКА зосереджується на співробітництві за такими напрямками: супутникові системи, спостереження за землею та глобальний моніторинг, науки про космос та прикладні космічні технології. У липні 2015 року Державне космічне агентство України та ЄКА розпочали консультації щодо співробітництва між українськими підприємствами космічної галузі та європейськими компаніями в рамках реалізації проектів ЄКА. Розглядалися такі основні потенційні напрями двостороннього співробітництва, як дистанційне зондування Землі (ДЗЗ) та ракетносії. Якщо говорити детальніше, то в новому ракетносії ЄКА класу «Вега», яким на низьку орбіту землі виводяться вантажі вагою від 300 (136 кг) до 1500 (680 кг) фунтів, використовується двигун РД-843 для верхнього ступеня цієї ракети, який був розроблений Державним підприємством «Конструкторське бюро «Південне» ім. М.К. Янгеля» та Державним підприємством «Виробниче об'єднання Південний машинобудівний завод ім. О. М. Макарова» («Південмаш»)³²⁹. Наразі Україна здійснює нові кроки для того, аби стати повноправним членом ЄКА.

Україна також може скористатися перевагами проектів, що виконуються в рамках Програми «Горизонт 2020», які підтримують дослідження космосу на основі принципів, викладених у Зверненні Єврокомісії «Промислова політика ЄС у космічній галузі: усвідомлення потенціалу для зростання в космічному секторі»³³⁰. Також до пріоритетів ЄС у цій сфері належить Європейська глобальна навігаційна супутникова система (ЄГНСС), створення Системи спостереження за космічним простором і відстеження космічних об'єктів (ССВ), загальна підтримка розвитку космічних досліджень та розвідок, а також забезпечення конкурентоспроможності космічної галузі.

³²⁹ Див. <http://open4business.com.ua/ukrainian-government-esa-preparing-agreement-formalizing-kyivs-space-integration-plans/> .

³³⁰ COM/2013/0108, остаточна версія, 28 лютого 2013 р.

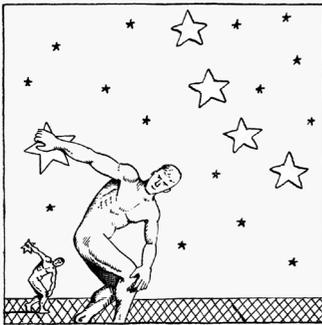
### ***Коротко про науку, техніку і космос***

*Відповідно до Угоди про асоціацію в 2015 році Україна стала повноправним учасником ключової програми ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт 2020».*

*Традиційно склалося, що Україна має значний потенціал у деяких важливих галузях науки, таких як медицина, фізика, астрономія, біологія, хімія, матеріалознавство, науки про космос та Землю.*

*Участь у програмі «Горизонт 2000» має створити додаткові можливості для успішного розвитку цих галузей науки.*

## 26. АГЕНТСТВА ТА ПРОГРАМИ ЄС



У ЄС працює 46 агентств, які є напівавтономними спеціалізованими органами, що фінансуються та контролюються Європейським Союзом для надання підтримки функціонуванню політик ЄС. Також налічується близько 45 програм, більшість із яких (проте не всі) фінансуються Європейською Комісією, яка також здійснює їх адміністрування. З цієї значної кількості програм та агентств для участі України як партнера,

відповідно до Угоди про асоціацію, відкрито безпосередньо 20 агентств і 19 програм, перелік яких надається в Таблицях 26.1 та 26.2. Агентства та програми, з якими Україна вже має співробітництво на різних рівнях (проекти, семінари, дослідницькі візити тощо), виділені жирним шрифтом у цих таблицях.

Таблиця 26.1 Агентства ЄС, які відкриті для України, Молдови та Грузії\*

Європейське агентство з контролю рибальства (EFCA)	<b>Європейське агентство з питань авіаційної безпеки (EASA)</b>	<b>Європейське агентство з питань морської безпеки (EMSA)</b>
<b>Європейське агентство з безпеки і гігієни праці (EU-OSHA)</b>	Європейське оборонне агентство (EDA)	Європейське агентство з безпечності харчових продуктів (EFSA)
Європейський моніторинговий центр з наркотиків та наркотичної залежності (EMCDDA)	<b>Європейський поліцейський коледж (CEPOL)</b>	Європейський інститут з питань гендерної рівності (EIGE)

Інститут з питань дослідження безпеки Європейського Союзу (EUISS)	<b>Європейське бюро судової співпраці (EUROJUST)</b>	<b>Європейське поліцейське управління (EUROPOL)</b>
<b>Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу (FRONTEX)</b>	Європейський центр з питань профілактики та контролю хвороб (ECDC)	Європейський наглядовий орган Глобальної навігаційної супутникової системи «Галілео» (ГНСС) (GSA)
Європейське хімічне агентство (ECHA)	<b>Європейське агентство з охорони навколишнього природного середовища (EEA)</b>	Європейське агентство з питань мережевої та інформаційної безпеки (ENISA)
Європейська фундація з питань поліпшення умов життя та праці (EUROFOUND)	<b>Європейський офіс підтримки біженців (EASO)</b>	

\* Виділений жирним шрифтом текст означає, що агентства ЄС є відкритими для України.

Таблиця 26.2 Програми ЄС, які відкриті для України, Молдови та Грузії

Фонд з питань надання притулку, міграції та інтеграції	Європейська програма спостереження Землі Copernicus	<b>Програма підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств (COSME)</b>
<b>Програма для культурних і творчих галузей «Креативна Європа»</b>	Програми «Митниця 2020»	<b>Програма «Еразмус+»</b>
Європейський фонд мореплавства та рибальства	Європейська статистична програма	Програма «Європейське територіальне співробітництво»
Програма «Fiscalis 2020» (податкова адміністративна підтримка)	Програми Galileo і EGNOS, Глобальна навігаційна супутникова система	<b>Програма «Здоров'я для розвитку» (Health for Growth)</b>
Програма боротьби з шахрайством «Еркулес III»	<b>Програма «Горизонт 2020»</b>	Фонд внутрішньої безпеки

Програма «Life», охорона довкілля та зміна клімату	«Pericles 2020», Програма захисту Євро від підробок	Програма модернізації організації повітряного руху SESAR JU
Механізм цивільного захисту Європейського Союзу		

\* Виділений жирним шрифтом текст означає, що програми ЄС є відкритими для України.

Така участь пропонує корисний механізм для глибокої інтеграції професійних експертів та адміністративних структур зі своїми колегами в ЄС і допомагає при впровадженні реформ.

Членство в агентствах передбачає укладання спеціальної міжнародної угоди і прийняття рішення про фінансовий внесок партнера. Співробітництво в рамках програми здійснюється на підставі протоколу або спеціального Меморандуму про взаєморозуміння, у якому викладаються детальні відомості про участь у кожній програмі. Участь України в цих агентствах і програмах ЄС передбачає регулярний діалог і перегляд.

Членство в агентствах і можливість долучитися до програм надає повний доступ до інфраструктури й органів управління, проте також вимагає здійснення витрат. Для полегшення фінансових тягарів, покладених на Україну, ЄС може обговорити питання надання тимчасових знижок. Україна також має можливість сплачувати до 50% членських внесків за рахунок коштів, які надходять в рамках допомоги ЄС. Можливість участі в деяких програмах, зокрема в дослідницьких проектах у рамках Програми «Горизонт 2020», носить надзвичайно конкурентний характер, проте українські інститути зможуть приєднуватися до консорціумів і колег із держав-членів ЄС у ході здійснення цих ініціатив.

Нижче зазначено агентства, які представляють найбільший інтерес для України:

**Європейське агентство з питань авіаційної безпеки (EASA).** Державна авіаційна служба України (ДАС) є одним із пан'європейських партнерів EASA (PANEP), починаючи з 2009 року. Робочі механізми охоплюють усі аспекти регулювання безпеки цивільної авіації та захисту довкілля у тому, що стосується продуктів, організації та персоналу. Участь України в EASA була ключовою передумовою укладання Угоди між Україною та Європейським Союзом про спільний авіаційний простір (Угода про САП).

Європейське агентство з питань морської безпеки (EMSA). Україна перебуває в процесі розробки засад співробітництва між

Європейським агентством з питань морської безпеки (EMSA) та Інспекцією з безпеки на морському та річному транспорті (Укрморрічінспекція). Було визначено два головні напрямки такого співробітництва: морська безпека та запобігання забрудненню морського середовища, при цьому за мету ставиться впровадження міжнародних конвенцій і покращення якості та координування роботи морських адміністрацій у країнах-партнерах Чорного та Каспійського морів.

*Європейське агентство з безпеки і гігієни праці (EU-OSHA).* У 2014 році Україна стала одним із партнерів проекту EU-OSHA, призначеного для сусідніх країн. У 2014 - 2016 роках було надано можливість взяти участь у роботі Агентства, що передбачало створення контактного центру в країні і платформи для обміну інформацією та майбутнього співробітництва<sup>331</sup>.

*Європейське оборонне агентство (EDA).* Співробітництво між Україною та EDA передбачено Угодою про асоціацію між Україною та ЄС. Було розпочато переговори щодо підписання адміністративної угоди між Міністерством оборони України та Європейським оборонним агентством (EDA). Вона охоплюватиме основні засади, діяльність та механізми співробітництва між Україною та ЄС у зв'язку з удосконаленням оборонних можливостей та зміцненням військового співробітництва<sup>332</sup>, включаючи співробітництво між оборонними підприємствами.

*Європейський поліцейський коледж (CEPOL).* Наразі тривають переговори щодо підписання офіційних договорів про співробітництво між Європейським поліцейським коледжем (CEPOL) та Міністерством внутрішніх справ України. Усі держави-члени ЄС висловили свою підтримку приєднанню України до CEPOL. Це відкриває можливості підготовки та навчання працівників органів внутрішніх справ України. Навчальна підготовка охоплює широке коло питань, від правоохоронної діяльності до економічних злочинів.

*Європейське бюро судової співпраці (EUROJUST).* У лютому 2015 року було укладено остаточну редакцію Угоди про співробітництво між Україною та Європейським бюро судової співпраці (EUROJUST). Коледж (Рада) EUROJUST затвердив Угоду в березні 2015 року. 28 червня 2016 року Угоду було офіційно підписано<sup>333</sup>.

*Європейське поліцейське управління (EUROPOL).* Угоду про

<sup>331</sup> Див. [osha.europa.eu/en/blog/enp-summary/](http://osha.europa.eu/en/blog/enp-summary/).

<sup>332</sup> Згідно з інформацією Міністерства оборони України.

<sup>333</sup> Див. [www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2016/2016-06-28.aspx](http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2016/2016-06-28.aspx)

співробітництво між Європолем (EUROPOL) та Україною було підписано ще в 2009 році. У документі визначаються заходи з координування діяльності держав-членів та України, спрямовані на запобігання та боротьбу з усіма формами злочинності, терористичними загрозами, торгівлею людьми, торгівлею та вживанням наркотиків та незаконною міграцією. Важливою подією стало підписання у квітні 2015 року Меморандуму про взаєморозуміння з EUROPOL, згідно з яким було створено спеціальний канал захищеного зв'язку під назвою «SIENA» в цілях обміну інформацією.

*Європейське агентство з охорони зовнішніх кордонів країн-членів Європейського Союзу (FRONTEX).* Співробітництво між Державною прикордонною службою та FRONTEX було започатковано в 2007 році, а робота в рамках цього співробітництва велася згідно з планом співробітництва на 2013 - 2015 роки. Основна робота передбачає обмін інформацією, аналіз ризиків, проведення спільних операцій та підготовку персоналу. Проекти навчальної підготовки переважно зосереджуються на виявленні викрадених автомобілів та підроблених документів, навчанні роботи з собаками, вивченні англійської мови, впровадженні спільного основного навчального плану для прикордонників і підготовці спільної веб-платформи для підготовки прикордонників.

*Європейське агентство з охорони навколишнього природного середовища (EEA).* Співробітництво з Україною було розпочато в 2009 році, проте зараз основна увага приділяється впровадженню відповідних положень Угоди про асоціацію, переходу співробітництва на новий якісний рівень, включаючи гармонізацію законодавства України із законодавством ЄС. Головною метою є розвиток інфраструктури в рамках Спільної європейської системи екологічної інформації (SEIS) та визначення пріоритетів щодо Стратегії державної екологічної політики на період до 2020 року.

### ***Коротко про агентства і програми ЄС***

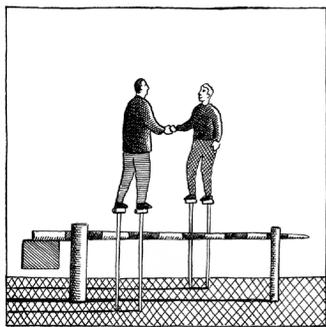
*Україна має широкі можливості долучитися до агентств та програм ЄС, що створює потенціал для розвитку інституційних можливостей та сприяння здійсненню програмних реформ.*

*Україна наразі використовує значну частину цих можливостей, наприклад, у сфері створення стандартів охорони здоров'я та безпеки, ціноутворення та правосуддя, досліджень, освіти та культури.*

*ЄС пропонує фінансову допомогу для покриття витрат, пов'язаних з такою діяльністю.*

## 27. ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО

---



Наявність в Україні 1152 км сухопутного кордону з державами-членами ЄС: Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією, а також близько 1000 км кордону з асоційованим членом ЄС Молдовою - створює багато можливостей для розширення регіонального транскордонного співробітництва (ТКС). В Угоді про асоціацію транскордонне співробітництво розглядається як у цілому, так і в окремих галузях, таких як транспорт,

енергетика, освіта, туризм та охорона здоров'я, а також модернізація транскордонних служб із надзвичайних ситуацій.

У більшості випадків прикордонні регіони України мають спільну історію, традиції, тісні особисті та ділові зв'язки зі своїми сусідами з країн ЄС. Для підтримання цих зв'язків Україна підписала з такими країнами договори, які передбачають спеціальні правила щодо малого/місцевого транскордонного руху, що базуються на Регламенті ЄС (1931/2006/ЄС) про місцевий прикордонний рух на зовнішніх сухопутних кордонах держав-членів ЄС. Угорщина стала першою країною, яка в 2007 році підписала такий договір. Після набрання чинності в січні 2008 року договір надав переваги українським громадянам, які проживають у прикордонних населених пунктах, при відвідуванні визначених в договорі прикордонних територій Угорщини. У 2008 році Україна і Словаччина уклали аналогічний договір. Договір із Польщею, підписаний того ж року, у 2014-2015 роках було доопрацьовано. Він дозволяє відвідувати прикордонні райони на відстані до 30 км від кордону строком до 90 днів. Починаючи з травня 2015 року, набув чинності договір між Україною та Румунією, який спростив порядок перетину кордону й надав можливість перебувати за кордоном до 90 днів для близько 2 мільйонів людей, які проживають уздовж українсько-румунського кордону.

Упродовж 2007-2013 років ЄС було витрачено 950 млн євро на реалізацію 13-ти програм транскордонного співробітництва вздовж кордону зі своїми східними та південними сусідами в рамках Європейського інструменту сусідства й партнерства.<sup>334</sup> На період з 2014 по 2020 роки кількість таких програм було збільшено до сімнадцяти, з них 12 програм стосуються співробітництва вздовж сухопутного кордону, одна – перетину морських кордонів, і чотири – морських басейнів<sup>335</sup>. Три програми співробітництва вздовж сухопутних кордонів мають особливу важливість для України. Це програми, які стосуються транскордонного співробітництва між а) Польщею, Білоруссю та Україною; б) Угорщиною, Словаччиною, Румунією та Україною; в) Румунією та Україною. Україна також бере участь у реалізації Програми “Басейн Чорного моря”.

У грудні 2015 року Європейська Комісія затвердила Спільну операційну програму для Польщі-Білорусі-України на 2014-2020 роки<sup>336</sup>, яка є наступницею аналогічної програми, що реалізовувалась у 2007-2013 роках. Нова програма спрямована на досягнення чотирьох тематичних цілей ТКС, а саме:

- (i) промоція місцевої культури та охорона історичної спадщини,
- (ii) покращення доступності регіонів, розвиток надійного та стійкого до кліматичних впливів транспорту, комунікаційних мереж і систем,
- (iii) спільні виклики у сфері безпеки,
- (iv) покращення управління кордонами, управління безпекою, мобільністю та міграцією.

Бюджет програми складає 201 млн євро, 183 млн з яких фінансується ЄС.

*Вставка 27.1 Регіональні бенефіціари транскордонного співробітництва в Україні, Польщі та Білорусі*

Україна	Польща	Білорусь
---------	--------	----------

<sup>334</sup> Див. [ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/20141217-enpi-results-2017-2013.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/neighbourhood/pdf/20141217-enpi-results-2017-2013.pdf)

<sup>335</sup> Див. [https://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional\\_south\\_strategy\\_paper\\_2014\\_2020\\_and\\_multiannual\\_indicative\\_programme\\_2014\\_2017\\_en.pdf](https://eeas.europa.eu/enp/pdf/financing-the-enp/regional_south_strategy_paper_2014_2020_and_multiannual_indicative_programme_2014_2017_en.pdf).

<sup>336</sup> Див. [www.pl-by-ua.eu/upload/pl/JOP\\_PL-BY-UA\\_2014-2020\\_FINAL\\_ENG.pdf](http://www.pl-by-ua.eu/upload/pl/JOP_PL-BY-UA_2014-2020_FINAL_ENG.pdf).

<p><i>Основні регіони:</i> Львівська, Волинська та Закарпатська області</p> <p><i>Прилеглі регіони:</i> Рівненська, Тернопільська та Івано-Франківська області.</p>	<p><i>Основні регіони:</i> Кросненський, Пєремишльський (у Підкарпатському воєводстві), Бялостоцький, Ломжинський, Сувальський, (у Підляському воєводстві), Бяльський, Хєлмсько-Замойський (у Люблінському воєводстві) і Острєцько-Сєдлєцький субрєгiони (у Мазєвєцькому воєводстві)</p> <p><i>Прилеглі регіони:</i> Жєпiвський, Тарнобрєзький (у Прикарпатському воєводстві); Пулавський та Любєльський субрєгiони (в Люблінському воєводстві)</p>	<p><i>Основні регіони:</i> Гродненська і Брєстська області</p> <p><i>Прилеглі регіони:</i> Мiнська (включючи м. Мiнськ) та Гомєльська області</p>
---	---	---

Проекти за підтримки цієї програми в 2007-2013 роках здійснювалися в таких пріоритетних сферах: підвищення конкурентоспроможності прикордонних територій, покращення якості життя, інституційна співпраця та підтримка ініціатив місцевих громад. Серед виконаних проектів можна виділити проект, спрямований на вдосконалення транскордонної інфраструктури охорони середовища місцевості Пораж і Загуж у Польщі й у місті Городок в Україні. Крім цього, було використано досвід міста Любліна для реалізації проекту створення міської системи обробки побутових відходів електронного та електричного устаткування в місті Львові. Управліннями Підкарпатського та Люблінського воєводств (Польща) та Державною прикордонною службою України було реалізовано спільний проект розвитку IT-інфраструктури української митниці та прикордонних служб на українсько-польському кордоні. Проект «Музеї без бар'єрів» об'єднав коаліцію польських та українських музеїв для їх адаптації до професійного обслуговування відвідувачів з особливими потребами.

*Вставка 27.2 Спільна операційна програма Польща-Білорусь-Україна на 2007-2013 роки*

У рамках програми Польща-Білорусь-Україна в 2007-2013 роки було реалізовано шість парасолькових проектів.\* Бенефіціари цих проектів координували 56 різних мікропроектів, партнерами яких виступили представники органів місцевого самоврядування, туристичного секто-

ру, громадських організацій, культурних та освітніх установ і спортивних організацій. Усього в проєктах взяли участь 60 партнерів з Польщі, 45 – з України та 10 партнерів із Білорусі. Загальна сума проєктного фінансування склала 2,9 млн євро.

Один із таких парасолькових проєктів був спрямований на створення транскордонного центру підтримки ринку праці та мав на меті надання професійної допомоги існуючим і потенційним учасникам транскордонного ринку праці в їхньому професійному розвитку. Цей проєкт включав у себе 5 мікропроєктів, які мали такі цілі:

- підвищення кваліфікації викладачів, консультантів, психологів, педагогів та вчителів середніх шкіл у Польщі та в Україні у сфері профорієнтаційного консультування;
- підвищення кваліфікації молодих людей із сільської місцевості з метою покращення планування ними власної кар'єри, підтримка їхнього особистісного розвитку та надання допомоги в орієнтації на ринку праці;
- збільшення шансів молодих людей, які готуються до виходу на ринок праці, налагодження транскордонного співробітництва між школами в Польщі й Україні;
- розвиток транскордонного співробітництва в галузі дослідження потреб та поліпшення освітніх можливостей і шансів на ринку праці молодих людей із прикордонних районів Білорусі та України, які планують навчатися або працювати в Польщі;
- збільшення можливостей працевлаштування для студентів із Польщі та України.

Також у рамках Програми було реалізовано дев'ять стратегічних проєктів, які стосувалися розвитку та розбудови інфраструктури української митниці та прикордонних служб.

*\* Для більш детальної інформації див. [www.pl-by-ua.eu/](http://www.pl-by-ua.eu/).*

Програма Угорщина-Словаччина-Румунія-Україна на 2014-2020 роки<sup>337</sup> була затверджена Європейською Комісією в грудні 2015 року. Вона зосереджується на промоції місцевої культури та збереженні історичної спадщини, охороні довкілля, адаптації до змін клімату та боротьбі зі стихійними лихами. Бюджет програми складає 81 млн євро.

Програму для Румунії та України на 2014-2020 роки було затверджено для сприяння економічному розвитку та покращення якості життя в прикордонних регіонах. Вона передбачає здійснення спільних інвестицій в освіту, економічний розвиток, культуру,

<sup>337</sup> Див. [www.huskroua-cbc.net/](http://www.huskroua-cbc.net/).

розвиток інфраструктури та охорону здоров'я<sup>338</sup>. На реалізацію програми виділено бюджет у розмірі 60 млн євро.

Усі Спільні операційні програми були розроблені за широко-го залучення зацікавлених сторін держав-учасниць.

Україна також є учасником Програми "Басейн Чорного моря" на 2014-2020 роки, яка націлена на підтримку сталого розвитку й удосконалення спільного захисту довкілля в регіоні Чорного моря (наприклад, шляхом спільного зменшення обсягів морського сміття).

У рамках Програм територіального співробітництва країн Східного партнерства (ЕаПТС)<sup>339</sup> у жовтні 2014 року було затверджено Спільну операційну програму Молдова-Україна з бюджетом у 3,3 млн євро. Метою програми є сприяння співробітництву між прикордонними регіонами, а також їхньому соціальному та економічному розвитку.

Три басейни приток річки Дунай, які частково знаходяться в Україні (басейни річок Тиса, Прут і Серет), провокують нові виклики та можливості з огляду на необхідність запобігання транскордонним повеням, вирішення питань охорони довкілля, енергетики, соціально-економічного розвитку та безпеки. У лютому 2016 року Міжнародна комісія із захисту річки Дунай (МКЗД) затвердила два плани щодо пріоритетів раціонального водокористування в річковому басейні Дунаю на період до 2021 року<sup>340</sup>. План управління річковим басейном Дунаю націлений на подальшу охорону й покращення стану водних ресурсів, запобігання їхньому забрудненню, а також забезпечення сталого довгострокового використання водних ресурсів. У Плані управління ризиками повеней на річці Дунай розглядаються питання управління ризиками виникнення повеней, увагу зосереджено саме на попередженні повеней, запобіганні ним та готовності до їх настання. Як офіційний партнер МКЗД Україна може брати участь у виконанні проектів, що реалізуються в рамках цих планів.

ЄС також фінансує Місію ЄС із прикордонної допомоги Молдові та Україні (МПД ЄС), яка спрямована на вдосконалення контролю кордону між країнами (див. главу 2).

Також протягом 2007-2013 років Україна взяла участь у реалізації двох програм, спрямованих на заохочення міжрегіонального співробітництва між європейськими містами й регіонами та збіль-

<sup>338</sup> Див. [www.ro-ua.ro-ua-md.net/en/](http://www.ro-ua.ro-ua-md.net/en/).

<sup>339</sup> Див. [www.eaptc.eu/struct\\_file.php?id\\_pr=72/](http://www.eaptc.eu/struct_file.php?id_pr=72/).

<sup>340</sup> Див. [www.icpdr.org/](http://www.icpdr.org/).

шення їхньої конкурентоспроможності та привабливості, а саме Програмах INTERREG IVC<sup>341</sup> та «Центральна Європа»<sup>342</sup>.

*Вставка 27.3 Приклади проектів у рамках Програм INTERREG IVC і «Центральна Європа» за участі України\*:*

- Стратегії сталого управління повеннями для басейнів транскордонних річок;
- Проект «Вія Regia плюс» - Стала мобільність і регіональне співробітництво вздовж Пан'європейського транспортного коридору III;
- Покращення доступності регіонів через їх з'єднання шляхами повітряного транспорту;
- Капіталізація культурної спадщини для сталого розвитку та забезпечення конкурентоспроможності міст регіонів.

\* Для більш детальної інформації див. <http://www.interreg4c.eu/projects/project-details/index-project=77-sustainable-flood-management-strategies-for-cross-border-river-basins&html> та [www.central2013.eu/nc/projects-2007-2013/approved-projects/?L=se%251%20or%201%3D%25&tx\\_fundedprojects\\_pi1\[display\]=all](http://www.central2013.eu/nc/projects-2007-2013/approved-projects/?L=se%251%20or%201%3D%25&tx_fundedprojects_pi1[display]=all)

Крім цього, ЄС співпрацює з Україною через свій східний регіональний вимір – Східне партнерство<sup>343</sup>, яке стало основою для створення нових платформ для діалогу уряду та експертів (тематичні платформи), а також розвитку парламентської демократії.

### **Коротко про транскордонне співробітництво**

Кордон України з країнами ЄС: Польщею, Словаччиною, Угорщиною та Румунією, а також з Молдовою та Білоруссю - створює значні можливості для бізнесу, соціальних та культурних транскордонних обмінів.

ЄС співпрацює з Україною в рамках Європейської політики сусідства та її східного виміру – Східного партнерства.

Спільні операційні програми є основним інструментом транскордонного співробітництва між ЄС та Україною.

Україна також є учасником спеціальних програм, спрямованих на підтримання приток річкового басейну Дунаю.

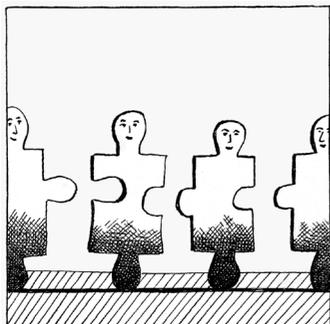
<sup>341</sup> Див. [www.interreg4c.eu/](http://www.interreg4c.eu/).

<sup>342</sup> Див. [www.central2013.eu/](http://www.central2013.eu/).

<sup>343</sup> Див. [http://eeas.europa.eu/eastern/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/eastern/index_en.htm).

## 28. ГРОМАДЯНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО

---



Протягом тривалого часу (від Помаранчевої революції 2004 року до Революції гідності 2013- 2014 років) громадянське суспільство в Україні є авангардом змін у соціальній свідомості. Українське громадянське суспільство послідовно демонструє глибоке відчуття цілісності та визначеності у своєму прагненні демократії. Згідно з інформацією, що була розкрита Державною реєстраційною службою України, станом на липень

2013 року налічувалося понад 50 850 зареєстрованих організацій громадянського суспільства, а на кінець 2014 року - 61 090. Ці організації зосереджували свою діяльність на широкому колі питань, таких як права людини, культура, меншини, права жінок та спорт.

ЄС уже тривалий час надає підтримку українському громадянському суспільству. НУО виконують наглядову функцію для надання ЄС вихідних даних щодо просування реформ в Україні та виступають групою впливу на уряд, перетворюючись, відповідно, на чинник змін. Згідно з Порядком денним асоціації ЄС - Україна в 2014 році ЄС надав підтримку громадянському суспільству на суму 10 млн євро. Офіційна база співробітництва між громадянським суспільством в Україні та ЄС складається з трьох платформ, які дещо дублюють одна одну та працюють паралельно. До їхнього числа, з одного боку, входить багатосторонній Форум громадянського суспільства Східного партнерства та, з іншого боку, двостороння Платформа громадянського суспільства та Дорадча група щодо ПВЗВТ, обидві були створені відповідно до Угоди про асоціацію.

*Багатосторонній Форум громадянського суспільства.* Одним із основних шляхів ЄС до залучення українського громадянського суспільства став багатосторонній Форум громадянського су-

спільства Східного партнерства, який був створений до підписання Угоди про асоціацію в 2009 році. Форум став місцем зустрічі представників громадянського суспільства з усіх шести країн Східного партнерства з індивідуальними платформами в кожній країні. У 2015 році Українська національна платформа складалася з 215 зареєстрованих організацій і активно брала участь у всіх робочих групах і підгрупах Форуму громадянського суспільства.

У листопаді 2013 року члени платформи висловили свою категоричну незгоду з рішенням колишнього Президента України Віктора Януковича не підписувати Угоду про асоціацію на Вільнюському саміті Східного партнерства. Його відмова від Угоди про асоціацію спричинила Майдан. Більшість організацій громадянського суспільства, що входили до складу Платформи, були активно задіяні в цьому процесі.

*Двостороння Платформа громадянського суспільства.* Ця платформа була створена в рамках Угоди про асоціацію (статті 443 - 445) і продовжує відстоювати позиції ЄС щодо включення громадянського суспільства в процес здійснення реформ в Україні. Це також породило певне дублювання функцій із (зазначеною вище) Українською національною платформою всередині багатостороннього Форуму громадянського суспільства.

Угода містить як загальні, так і спеціальні положення стосовно двосторонньої Платформи громадянського суспільства. Вона пропонує довгий список загальних цілей: від сприяння співробітництву в рамках громадянського суспільства як засобу для знайомства одна з одною відповідних організацій ЄС та України до залучення НУО в процес впровадження Угоди. З цією метою члени Платформи громадянського суспільства ЄС - Україна (ПГС) прийняли рішення про проведення засідання на пленарній сесії двічі на рік і засідань експертів у перервах між ними. Підтверджуючи офіційний статус Платформи, Угода зобов'язує здійснювати регулярні контакти між нею та міжурядовим Комітетом асоціації та Парламентським комітетом асоціації «з метою отримання [їхньої] думки щодо досягнення цілей Угоди [про асоціацію]».<sup>344</sup>

ПГС була офіційно започаткована 16 квітня 2015 року на інавгураційних зборах<sup>345</sup>, а друге засідання було проведено 11 лютого 2016 року. Члени ПГС обговорювали стан впровадження Угоди про асоціацію, проводили дебати й затвердили звіти про верховенство

<sup>344</sup> Платформа громадянського суспільства ЄС - Україна. Правила процедури.

<sup>345</sup> Див. [www.kmu.gov.ua/document/248107495/CSP%20statement%2016%2004\\_EU\\_UA\\_official\\_EN.pdf](http://www.kmu.gov.ua/document/248107495/CSP%20statement%2016%2004_EU_UA_official_EN.pdf).

права, зосереджуючись на антикорупційній та енергетичній політиці. Вони також обговорили майбутню роботу Платформи.<sup>346</sup> Спільна декларація ПГС містить заклик до негайної ратифікації Україною Римського статуту Міжнародного кримінального суду і звертається до Комітету асоціації та Ради асоціації з вимогою визначити пріоритетним у 2016 році питання впровадження стандартів та законодавства ЄС у сфері працевлаштування та праці, безпеки на робочому місці, укладання колективних трудових договорів у європейських мультинаціональних компаніях, які працюють в Україні, і соціального діалогу.

В енергетичній сфері члени ПГС звернулись до ЄС із проханням критично оцінити відповідність проекту «Північний потік II» вимогам законодавства ЄС і визнати пріоритетність співробітництва з Україною у сфері впровадження проекту «Південний газовий коридор».

Тим не менше, велика кількість НУО вважають Угоду занадто негнучкою, коли йдеться про склад Платформи громадянського суспільства. Угода зазначає, що Платформа складається з представників громадянського суспільства України, з однієї сторони, і членів Європейського економічного й соціального комітету (ЄЕСК), з іншої сторони, як форум для проведення ними засідань та обміну думками (ст. 469 (2)). ПГС складається з 30-ти членів, по 15 з кожної сторони, що представляють ЄЕСК та українське громадянське суспільство, і три сектори: профспілки, роботодавці та інші організації громадянського суспільства. Організації громадянського суспільства України заявляють про те, що ЄЕСК нав'язує Платформі свою трьохсторонню структуру. Організації громадянського суспільства, які, зокрема, працюють у сфері захисту прав людини та пов'язаних із демократією питань, сперечаються про необхідність виходити за межі концепції ЄЕСК щодо соціального діалогу. Профспілки, з іншого боку, схвально сприймають визнання їхньої ролі як каналу зв'язку між суспільством та урядом. Тим не менше, критика організації громадянського суспільства не призвела до внесення будь-яких істотних змін.

*Дорадча група щодо ПВЗВТ.* Українське громадянське суспільство також має брати участь у моніторингу ПВЗВТ через так звану Дорадчу групу. Загальною практикою Генеральної дирекції з торгівлі Європейської Комісії передбачається проведення консультацій з організаціями громадянського суспільства щодо своїх договорів про вільну торгівлю. До складу Дорадчої групи входять НУО й представники роботодавців та об'єднань працівників. Очікується,

---

<sup>346</sup> Див. [www.eesc.europa.eu/resources/docs/joint\\_declaration.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/joint_declaration.pdf).

що вони мають проводити засідання один раз на рік на відкритому Форумі громадянського суспільства (не слід плутати з Форумом громадянського суспільства Східного партнерства, про який ішлося вище) для обговорення питань, пов'язаних зі сталим розвитком. Механізм співробітництва й розподілу функцій між Платформою громадянського суспільства та Форумом громадянського суспільства (за Угодою про асоціацію) не було визначено. Це стало основною причиною, через яку Дорадча група й Форум громадянського суспільства досі не були сформовані.

*Поточний статус українських організацій громадянського суспільства.* Українське громадянське суспільство продемонструвало стрімке зростання після Майдану (або Революції гідності) 2013-2014 років. Прикладом громадянської ініціативи, що виникла під час Майдану, став Реанімаційний пакет реформ (РПР),<sup>347</sup> який об'єднав різні НУО з метою здійснення моніторингу та стимулювання реформ у країні. Він виконує функції координаційного центру між громадянським суспільством та урядом, що займається підготовкою законопроектів та лобюванням реформ у Парламенті. На початку 2016 року налічувалося 48 НУО, які були зареєстровані як члени РПР і які працювали в 26-ти експертних групах в окремих сферах. Тим не менше, найбільш активними є експертні групи, у яких НУО вже мають досвід роботи в таких сферах, як боротьба з корупцією, судова реформа та реформа засобів масової інформації. В інших секторах, таких як реформа системи охорони здоров'я, культура та освіта мережа НУО відсутня або погано розвинена, і наразі докладаються зусилля для організації груп експертів.

У листопаді 2015 року шляхом опитування учасників Форуму з розвитку громадянського суспільства в Києві було оцінено ефективність впливу НУО на вирішення проблем у країні як найбільш дієву (43,7%).<sup>348</sup> Три головні завдання НУО в Україні було визначено як контроль над урядом, громадянська освіта, підтримка та стимулювання реформ.<sup>349</sup>

Для впливу на європейські директивні органи в березні 2014 року українські аналітичні центри організували Офіс зв'язку українських аналітичних центрів у Брюсселі.<sup>350</sup> Офіс допомагає аналітичним центрам організовувати конференції та дискусії експертів

<sup>347</sup> Див. <http://rpr.org.ua/en/>.

<sup>348</sup> Див. <http://cd-platform.org/forum/cdforum2015/1647-opytuvannia-uchasnykivforumu-rezultaty>.

<sup>349</sup> Див. <http://ednannia.ua/177-vektor/11791-trendy-rozvytku-hromadianskohospilstva-na-2016-rik>.

<sup>350</sup> Див. <http://ukraine-office.eu/>.

з актуальних для України питань у Брюсселі та в державах-членах ЄС, представляти і сприяти здійсненню досліджень своїх учасників, і створювати канали зв'язку між учасниками та інституціями ЄС. Наразі налічується 21 учасник Офісу зв'язку.

Аналітичні центри мають важливе значення для промоції реформ в Україні. Вони є більш гнучкими, ніж державні дослідницькі центри й користуються більшою довірою суспільства, а також вони генерують нові ідеї. Тим не менше, їхній розвиток гальмується небажанням державних установ співпрацювати з аналітичними центрами.<sup>351</sup> Згідно із Всесвітнім індексом-рейтингом аналітичних центрів за 2015 рік<sup>352</sup> в Україні налічується 47 аналітичних центрів.

### ***Коротко про громадянське суспільство***

*Громадянське суспільство в Україні активно займається адвокацією у сфері демократії та захисту прав людини з часів здобуття незалежності держави.*

*Українські НУО намагаються впливати на порядок денний українських реформ шляхом підготовки законопроектів та лобювання реформ у Парламенті.*

*ЄС надавав підтримку українським організаціям громадянського суспільства, вважаючи їх як чинником демократичних змін в Україні, так і наглядцем за діяльністю органів влади.*

*Структуроване співробітництво ЄС з українським громадянським суспільством включає декілька платформ, які децю дублюють одна одну та конфліктують між собою, що викликає певну недовіру до них серед українських НУО.*

<sup>351</sup> Див. <http://iac.org.ua/analitichna-revolyutsiya-chi-analitichna-evolyutsiya-kontekstprogresivnogo-rozvitku-ukrayini/>.

<sup>352</sup> Див. [http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think\\_tanks](http://repository.upenn.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=think_tanks).

**ЧАСТИНА IV.  
ПРАВОВІ ТА ІНСТИТУЦІЙ-  
НІ ПОЛОЖЕННЯ**

---

## 29. ВИРІШЕННЯ СПОРІВ

---



Угода передбачає два різні механізми вирішення спорів (МВС), один із яких охоплює спори, що стосуються угоди в цілому, проте без урахування ПВЗВТ, а інший більш детально охоплює саму ПВЗВТ.

### Загальний механізм вирішення спорів

Цьому механізму надається досить просте визначення в ст. 476 - 478 Угоди. Він застосовується до спорів, які стосуються тлумачення, застосування та провадження частин Угоди, які не пов'язані з ПВЗВТ. Механізм ґрунтується на традиційному «дипломатичному» підході, у рамках якого Рада асоціації відіграє ключову роль.

Сторона може ініціювати цей МВС шляхом направлення офіційного запиту іншій стороні та Раді асоціації. Після цього сторони мають докласти зусиль для вирішення спору шляхом проведення консультацій на засадах добросовісності в рамках Ради асоціації або інших відповідних органів (наприклад, Комітету асоціації або спеціального підкомітету). Рада асоціації може в кінцевому результаті вирішити спір після закінчення періоду консультацій шляхом прийняття обов'язкового для виконання рішення. Оскільки Рада асоціації приймає рішення «за згодою»<sup>353</sup>, як ЄС, так і Україні необхідно затвердити рішення для вирішення спору.

Доти, доки спір не вирішено, він розглядається на кожному засіданні Ради асоціації. У разі неможливості досягнення згоди в Раді асоціації протягом трьох місяців стороні, яка подала скаргу, дозволяється вжити «відповідних заходів», а саме призупинити дію

---

<sup>353</sup> Ст. 465(3) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

частин Угоди, проте не частин, що стосуються ПВЗВТ (за винятком спеціального випадку порушень «ключових елементів» Угоди; для більш детальної інформації див. нижче). Під час визначення відповідних заходів пріоритет надається тим, які найменше завдають шкоди функціонуванню Угоди<sup>354</sup>.

*Застереження щодо «ключових елементів».* Як і в інших Угодах про асоціацію, які були укладені ЄС, Угода між ЄС і Україною передбачає умову про призупинення дії (ст. 478(3)) у зв'язку з «ключовими елементами» Угоди (визначені в ст. 2). У ній ідеться про «повагу до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод», які визначаються в декількох міжнародних договорах і конвенціях, і про «повагу до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також про протидію розповсюдженню зброї масового знищення...»

У випадку порушення цих основоположних засад сторона, що подала скаргу, може негайно призупинити дію Угоди, у тому числі права і зобов'язання відповідно до ПВЗВТ<sup>355</sup>.

На практиці ЄС дуже рідко використовує такі положення щодо призупинення дії Угоди. У разі необхідності реагування для вирішення конкретної ситуації, пов'язаної з дотриманням прав людини на території держави-партнера, ЄС віддає перевагу використанню дипломатичних засобів (наприклад, через Раду асоціації або зустрічі в рамках провадження річних самітів) або обмежених заборонних засобів, наприклад, ембарго на продаж зброї, заморожування активів або заборони на відкриття віз. Загальне призупинення дії або розірвання Угоди розглядається як «ядерна» зброя, яку краще не використовувати.

У нещодавніх відносинах між ЄС та Україною чітко простежувалися порушення багатьох «ключових елементів» адміністрацією колишнього Президента Януковича. Попередник Угоди про асоціацію, тобто, Угода про партнерство і співробітництво (УПС), уже містила «ключові елементи» і застереження про призупинення дії. У 2013 році адміністрація Януковича піддавалася різкій критиці за «вибіркове законодавство» у зв'язку з ув'язненням колишнього Прем'єр-міністра Юлії Тимошенко. Тим не менше, замість призупинення УПС, що мало б незначний вплив, ЄС погрожував відкласти підписання Угоди про асоціацію, якщо не буде виправлено ситуа-

<sup>354</sup> Вимога щодо застосування періоду для проведення консультацій тривалістю в 3 місяці та умова про те, що заходи не можуть включати в себе призупинення дії будь-яких прав або зобов'язань щодо ПВЗВТ, не застосовуються у випадку порушення ключових елементів, що зазначаються в ст. 2 УА (більш детально пояснюється нижче).

<sup>355</sup> Ст. 478(3) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

цію з Тимошенко та інші випадки «вибіркового правосуддя». Пізніше адміністрація Януковича застосувала силу проти демонстрантів на Майдані в 2013-2014 роках, а також відбулось порушення Росією суверенітету та територіальної цілісності України. У цій драматичній ситуації ЄС увів санкції проти Росії та українських громадян, які були причетні до цих подій, а також призупинив переговори з Росією щодо «Нової угоди». Підсумовуючи, ці епізоди вказують на певні обставини, за яких могли бути застосовані положення про призупинення, з огляду на порушення «ключових елементів», навіть якщо дуже спеціальні умови, пов'язані з цими останніми подіями, зумовили недоцільність їх використання.

## Механізм вирішення спорів у рамках ПВЗВТ

*Арбітраж.* Щодо спорів, які стосуються тлумачення та застосування положень про ПВЗВТ, було викладено окремий і більш складний механізм вирішення спорів у великій і детально сформульованій главі (ст. 303-323) ПВЗВТ. Механізм в основному переймає положення Домовленості про правила та процедури врегулювання суперечок (ДВС) в рамках СОТ. У разі виникнення спору щодо тлумачення та застосування положень щодо ПВЗВТ сторони мають спершу намагатися досягнути згоди шляхом проведення консультацій.

Якщо ці консультації не приносять результату, сторона, що подала скаргу, може вимагати створення арбітражної групи для винесення рішення щодо спору. До арбітражної групи має входити три арбітри, які обираються сторонами. Арбітри мають бути незалежними, діяти в межах своїх особистих повноважень, а не відповідно до вказівок будь-якого органу влади, а також діяти у відповідності до вимог Кодексу поведінки, що додається до Угоди. Одна сторона не може блокувати створення арбітражної групи, оскільки якщо сторонам не вдається домовитися про арбітражну групу, його члени будуть обиратися шляхом жеребкування з числа постійного переліку арбітрів<sup>356</sup>.

Рішення арбітражної групи мають обов'язковий характер, й кожна сторона повинна вжити заходів для виконання їхніх вимог. Якщо сторона, якій була адресована скарга, не виконує рішення та не пропонує принаймні тимчасову компенсацію, інша сторона має право призупинити зобов'язання, які виникають на основі Угоди

---

<sup>356</sup> Комітет з питань торгівлі має створити перелік з 15 експертів, які мають бажання і здатні виконувати обов'язки арбітрів. Кожна зі сторін має запропонувати п'ять осіб, а також дві сторони обирають п'ять осіб, які не є громадянами жодної сторони і які повинні діяти як голови арбітражної групи.

про ПВЗВТ на рівні, що відповідає порушенню (наприклад, шляхом відновлення ввізного мита на рівні режиму ННС стосовно окремої продукції). Знову ж таки, на практиці ЄС дуже рідко покладається на механізм вирішення спорів у своїх ЗВТ для вирішення торговельного спору. Він віддає перевагу використанню дипломатичних засобів (наприклад, шляхом обговорення на двосторонніх зустрічах, таких як Рада асоціації або в односторонніх заявах) або, у деяких випадках, ДВС СОТ. Наприклад, у квітні 2016 року Представництво ЄС у Києві зробило заяву, у якій розкритикувало пропозицію України щодо збільшення її експортного мита на металобрухт, оскільки вважало це порушенням зобов'язань України в рамках ПВЗВТ (див. Главу 4). Використання МВС не було ініційовано<sup>357</sup>.

Цей механізм вирішення спорів у рамках ПВЗВТ не позбавляє можливості врегулювання спору в рамках СОТ. Тим не менше, сторонам не дозволяється досягати врегулювання спору відповідно до двох систем одночасно.

Для механізму вирішення спорів у рамках ПВЗВТ характерні декілька особливостей. По-перше, декілька елементів ПВЗВТ включаються з цього механізму згідно з положеннями про ПВЗВТ, а саме частини глави про Засоби захисту торгівлі<sup>358</sup>, а також глави про Торгівлю та сталий розвиток<sup>359</sup> і Антиконтурентні дії та злиття<sup>360</sup>. По-друге, що стосується енергетичних спорів, МВС згідно з положеннями про ПВЗВТ передбачає більш швидкі процедури, якщо одна сторона вважає, що врегулювання спору є нагальним питанням, з огляду на призупинення транспортування газу, нафти або електроенергії, або на загрозу такого призупинення. Ця процедура, яка, безсумнівно, була розроблена для вирішення викликів усередині трикутника енергетичних відносин ЄС – Україна – Росія, має дозволяти сторонам оперативного реагувати на будь-які майбутні спори у сфері енергетики. По-третє, передбачена процедура, яка зобов'язує арбітраже групу звернутися до Суду Європейського Союзу (СЄС) із проханням винести обов'язкове попереднє рішення, коли виникає спір стосовно тлумачення та застосування законодавства ЄС (тобто, законодавства ЄС, яке зазначається в додатках до Угоди)<sup>361</sup>. Ця процедура націлена на забезпечення однакового тлумачення та застосування законодавства ЄС, що зазначається в

<sup>357</sup> Представництво ЄС в Україні, «Представництво ЄС у Києві критикує пропозицію України щодо підвищення експортного мита на металобрухт», 29 квітня 2016 р.

<sup>358</sup> Ст. 52 Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>359</sup> Ст. 300(7) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>360</sup> Ст. 261 Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>361</sup> Ст. 322 Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

додатках до Угоди, не ставлячи під загрозу виключну юрисдикцію СЄС щодо тлумачення законодавства ЄС.

**Посередництво.** Окремий і не такий складний механізм було включено у ст. 327 – 333. Він передбачає «посередництво», а не «арбітраж» і яким сторони можуть скористатися для вирішення проблем, пов'язаних із доступом до ринку, включаючи заходи нетарифного регулювання. Цей механізм реалізується шляхом призначення одного посередника, який може порадити і запропонувати не обов'язкове рішення протягом 60-ти днів. Мета посередництва – не аналіз законності заходу, а пошук ефективного вирішення проблем, що стосуються доступу до ринку, без порушення судового провадження. Якщо рішення було узгоджено обома сторонами, воно приймається як рішення Комітету з питань торгівлі. Цей механізм посередництва не виключає можливість, якщо рішення не було узгоджено, звернутися до механізму вирішення спорів за допомогою арбітражу.

**Прозорість.** Крім того, положення про ПВЗВТ містять детальні норми щодо прозорості (у ст. 281 - 288). Україна має створити «ефективне та передбачуване законодавче середовище для суб'єктів господарської діяльності, що займаються бізнесом на її території, при цьому належним чином враховуючи вимоги правової визначеності та пропорційності». Наприклад, закони, підзаконні акти, судові рішення, процедури та адміністративні правила, які впливають на Угоду про асоціацію (іншими словами, заходи загального застосування) мають бути належним чином і своєчасно оприлюднені й повідомлені. Має бути створений контактний пункт, який відповідатиме на запити, які надходять від зацікавлених осіб щодо таких заходів загального застосування (запропонованих або чинних). Ця Глава також містить правила щодо адміністративного провадження та процедур «перегляду й оскарження». Відповідно до останньої кожна зі Сторін створює або забезпечує існування неупереджених та незалежних судів або інших незалежних трибуналів або встановлює процедури для цілей невідкладного перегляду і, якщо це виправдано, корекції адміністративних заходів у сферах, охоплених положеннями про ПВЗВТ.

### **Коротко про врегулювання спорів**

Передбачено два основні механізми врегулювання спорів: загальний механізм, який поширюється на всі частини Угоди, за винятком положень про ПВЗВТ, і другий, що застосовується до самих положень про ПВЗВТ.

«Загальний» механізм передбачає, що обидві сторони повинні віднайти взаємно узгоджене рішення через Раду асоціації, а в разі неможливості досягнення такого рішення постраждала сторона може вжити «відповідних заходів».

Для спорів, які пов'язані з положеннями про ПВЗВТ, розроблена більш складна система, яка передбачає два альтернативні шляхи: або зобов'язальний арбітраж, або м'якша процедура посередництва для досягнення узгоджених рішень.

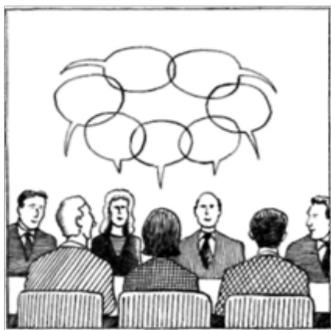
Крім цього, передбачено положення щодо спеціального випадку порушення «ключових елементів» Угоди (тобто, базових засад політики), яке тягне за собою призупинення дії всієї Угоди.

На практиці ці процедури застосовуються не часто, оскільки ЄС віддає перевагу «дипломатичному підходу».

Норми положень про ПВЗВТ щодо прозорості зобов'язують Україну створити та підтримувати прозоре і передбачуване правове середовище для ведення бізнесу.

## 30. ІНСТИТУЦІЙНІ ПОЛОЖЕННЯ

---



Угода містить належним чином розроблені інституційні механізми здійснення перегляду та контролю за її впровадженням. Залишився останній крок на шляху ратифікації Угоди, хоча майже всі елементи Угоди вже є тимчасово чинними.

*Ратифікація і тимчасове застосування.* Деякі процедурні заходи мали (або все ще мають) бути виконані для набрання повної юридичної сили Угодою, проте «політичні» розділи Угоди були підписані 21 березня 2014 року, а решта розділів, включно з тим, у якому йдеться про ПВЗВТ, – 27 червня 2014 року. Європейський Парламент мав надати свою згоду, що він і зробив 16 вересня 2014 року одночасно з ратифікацією цих розділів Верховною Радою України. Крім того, оскільки Угода є «змішаним договором» (тобто, містить положення, які входять до сфери компетенції держав-членів ЄС), усі держави-члени ЄС також мають ратифікувати її відповідно до свого національного законодавства та процедур.

Для уникнення затримок із ратифікацією ЄС та Україна домовилися про застосування великих частин Угоди «на тимчасовій основі». Це стосується більшості положень, які відносяться до компетенції ЄС. Обсяг такого тимчасового застосування є винятково широким і охоплює майже всі положення про ПВЗВТ і основні розділи щодо загальних засад, політичного діалогу, верховенства права і численні питання щодо галузевої співпраці. Тимчасове застосування розпочалося з 1 листопада 2014 року, крім частини положень про ПВЗВТ, застосування якої розпочалося лише з 1 січня 2016 року. Затримка із ПВЗВТ виникла в результаті проведення тристоронньої зустрічі між ЄС, Україною та Росією 12 вересня 2014 року, на якій

було прийнято рішення, під тиском Росії, про відтермінування тимчасового застосування. Тим не менше, автономні торговельні преференції ЄС (тобто, одностороннє впровадження тарифного розділу положень про ПВЗВТ) були застосовані протягом проміжного періоду. Тому, в цілому, у результаті цих затримок втрати були незначні.

У цілях тимчасового застосування будь-яке посилання на «дату набуття чинності Угодою» в тексті Угоди, включаючи Додатки щодо наближення законодавства, було замінено на 1 листопада 2014 року щодо частини, яка не стосується ПВЗВТ, і на 1 січня 2016 року стосовно її частини, яка стосується ПВЗВТ. Таким чином, перебіг відповідних перехідних періодів, що передбачені Угодою, наприклад, щодо наближення законодавства, уже розпочався із зазначених дат.

Всі держави-члени вже ратифікували Угоду про асоціацію, крім Нідерландів. У ході консультативного референдуму, який був проведений у Нідерландах 6 квітня 2016 року, понад 61% учасників проголосували проти ратифікації Угоди про асоціацію. Уряд Нідерландів наразі має прийняти рішення, яким чином він діятиме з огляду на результати референдуму, який продемонстрував низький рівень явки - 32%. Поки він не ратифікує Угоду про асоціацію, вона не може набрати повної юридичної сили<sup>362</sup>. Але, тим не менше, тимчасове застосування Угоди продовжуватиметься без обмеження в часі.

*Інституційні засади.* Угода створює всеохоплюючі інституційні рамки, які відіграватимуть надзвичайно важливу роль у процесі моніторингу та впровадження. Річні саміти ЄС - Україна отримали чіткі правові основи, які не існували за попередньої Угоди про партнерство й співробітництво. Найвищий рівень політичного діалогу підтверджується на цих самітах, вони надають загальні настанови щодо впровадження Угоди, а також створюють можливість для обговорення будь-яких двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес.

Нижче рівня самітів ключовою інституцією є Рада асоціації, що складається із членів Ради Європейського Союзу і членів Європейської Комісії, з одного боку, і членів Уряду України, з іншого боку. Рада асоціації проводить засідання принаймні один раз на рік на рівні міністерств і є основною установою, що здійснює моніторинг застосування та впровадження Угоди. Крім цього, вона розглядає будь-які інші основні питання, що стосуються відносин між двома

---

<sup>362</sup> Для додаткової інформації про цей референдум у Нідерландах див. Г. Ван дер Лоо «Нідерландський референдум щодо Угоди про асоціацію ЄС - Україна: Правові варіанти виходу з підступної та незграбної ситуації», Коментарі CEPS, 8 квітня 2016 р. ([www.ceps.eu/publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and](http://www.ceps.eu/publications/dutch-referendum-eu-ukraine-association-agreement-legal-options-navigating-tricky-and)).

сторонами. Останнє засідання було проведено в грудні 2015 року<sup>363</sup>.

Рада асоціації може приймати «обов'язкові» рішення, коли це передбачено відповідно до Угоди. Це означає, що ЄС (та його держави-члени) і Україна зобов'язані впровадити ці рішення. Крім цього, вона може видавати необов'язкові рекомендації, такі як документ «Порядок денний асоціації», у якому детально визначено процес впровадження<sup>364</sup>. Як рішення, так і рекомендації приймаються за згодою Сторін. Обсяг повноважень щодо прийняття рішень є досить обмеженим, оскільки спільна установа може приймати лише ті рішення, які відносяться до її компетенції відповідно до Угоди.

Рада асоціації отримує допомогу від Комітету асоціації, що складається з представників сторін на рівні вищих посадових осіб, який, у свою чергу, отримує допомогу спеціалізованих підкомітетів. На своєму першому засіданні, яке відбулося 15 грудня 2014 року, Рада асоціації затвердила свій регламент, а також регламенти Комітету асоціації та підкомітетів.<sup>365</sup> Крім цього, було створено підкомітети з питань свободи, безпеки та юстиції та з питань економіки та іншого галузевого співробітництва<sup>366</sup>. Відповідно до Угоди вже було створено Комітет із питань торгівлі для розгляду всіх питань, що стосуються ПВЗВТ<sup>367</sup>, до складу якого ввійшли декілька підкомітетів (наприклад, із управління СФЗ, з питань митного співробітництва та питань торгівлі і сталого розвитку)<sup>368</sup>.

І нарешті, Угодою було створено Парламентський комітет асоціації, до складу якого ввійшли члени Європейського Парламенту, представники Верховної Ради України та Платформи громадянського суспільства (див. Розділ 28).

*Динамічне наближення.* Ці спільні установи також відіграють надзвичайно важливу роль у процесі (динамічного) наближення України до законодавства ЄС (наприклад, постійного оновлення переліку директив та регламентів ЄС у багатьох додатках до Угоди у світлі від-

<sup>363</sup> Останнє засідання Ради асоціації відбулося 7 грудня 2015 року в Брюсселі. Рада асоціації «розглянула велику кількість подій, які відбулися у відносинах ЄС і України з моменту першого засідання у грудні 2014 року та позитивно оцінили значний прогрес, якого було досягнуто».

<sup>364</sup> Порядок денний асоціації ЄС - Україна, що стосується підготовки і сприяння впровадженню Угоди про асоціацію, був схвалений Радою асоціації ЄС - Україна 16 березня 2015 року ([http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/st06978\\_15\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/ukraine/docs/st06978_15_en.pdf)).

<sup>365</sup> Рішення 1/2014 Ради асоціації про прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації та її підкомітетів.

<sup>366</sup> Рішення 2/2014 Ради асоціації про створення двох підкомітетів.

<sup>367</sup> Ст. 465(4) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>368</sup> Див. відповідно ст. 74, 83 та 300 Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

повідних законодавчих змін у самому ЄС). Як зазначалося в попередніх розділах, велику кількість актів ЄС, що перелічені в додатках до Угоди, уже було замінено або змінено в ЄС. Тому Угода містить загальне положення, яке наділяє Раду асоціації повноваженнями оновлювати і вносити зміни до додатків, «враховуючи розвиток права ЄС».<sup>369</sup> Тим не менше, це положення не надає Раді асоціації «carte blanche» для внесення змін до інших додатків, що не стосуються наближення законодавства. Крім цього, оскільки Рада асоціації приймає рішення консенсусом, як ЄС, так і Україні необхідно погодити оновлення додатків. Деякі глави ПВЗВТ містять спеціальні положення про оновлення законодавства ЄС, що зазначається в додатках (наприклад, у сфері СФЗ, послуг та державних закупівель)<sup>370</sup>. У грудні 2014 року Рада асоціації делегувала Комітету з питань торгівлі повноваження щодо внесення змін або оновлення додатків до ПВЗВТ у частині, що стосується експортного мита, спеціальних заходів щодо легкових автомобілів, ТБТ, митної справи та сприяння торгівлі, послуг та державних закупівель<sup>371</sup>.

Незважаючи на те, що Рада асоціації має широкі повноваження на внесення змін до додатків, вона не може змінювати основну частину Угоди, оскільки, з огляду на її статус міжнародного договору, це потребувало б повторного здійснення комплексних процедур ратифікації згідно з внутрішніми процедурами ЄС та України.

### **Коротко про інституційні та прикінцеві положення**

*Угода про асоціацію в більшій своїй частині застосовується на тимчасовій основі - частково з 1 листопада 2014 року і - щодо положень про ПВЗВТ - з 1 січня 2016 року. Усі держави-члени вже ратифікували Угоду про асоціацію, крім Нідерландів.*

*Всеохоплюючі спільні інституційні механізми забезпечуватимуть здійснення моніторингу впровадження Угоди і створюють платформу для ведення політичного діалогу.*

*Рада асоціації наділена широкою компетенцією для внесення змін до додатків до Угоди, але не до основного її тексту.*

<sup>369</sup> Ст. 463(2)/(3) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>370</sup> Див. відповідно ст. 74(2) Додатку XVII і ст. 153(2) Угоди про асоціацію ЄС - Україна.

<sup>371</sup> Рішення 3/2014 Ради асоціації про делегування Радою асоціації окремих повноважень Комітету асоціації у торговельному складі.

Підписання Угоди про асоціацію та ПВЗВТ між Україною та ЄС у 2014 році було актом стратегічного та геополітичного значення в історії України. Воно стало символом життєво важливої боротьби, яка полягала в поваленні режиму Януковича всередині країни і протистоянні спробам Росії перешкоджати європейському вибору України. Угода про асоціацію є демонстративним проявом рішучості країни стати демократичною незалежною державою.

Мета Посібника – зробити юридичний зміст Угоди про асоціацію чітким і зрозумілим. Посібник розглядає всі важливі політичні та економічні глави Угоди, і в кожному випадку пояснює зобов'язання, взяті на себе Україна, і виклики, пов'язані з їх виконанням, та є унікальним джерелом інформації про цей історичний договір.

Посібник призначений для професіоналів, у тому числі державних службовців, парламентарів, керівників бізнесу, юристів, бізнес-консультантів, аналітичних центрів, організацій громадянського суспільства, викладачів вищих навчальних закладів, учителів, студентів і журналістів.

Посібник був підготовлений двома групами дослідників із незалежних аналітичних центрів - Центру європейських політичних досліджень (CEPS) у Брюсселі та Інституту економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) у Києві за підтримки Шведського агентства з питань міжнародного розвитку (SIDA). Посібник входить до трилогії, два інші посібники якої пояснюють зміст Угод про асоціацію і ПВЗВТ з Грузією та Молдовою.

