

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

Київ  
січень 2019



Громадська  
Синергія



МІЖНАРОДНИЙ  
ФОНД  
ВІДРОДЖЕННЯ



УКРАЇНСЬКА СТОРОНА  
ПЛАТФОРМИ ГРОМАДЯНСЬКОГО  
СУСПІЛЬСТВА УКРАЇНА-ЄС

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

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

Публікація представляє аналіз ситуації станом на січень 2019 року.

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

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

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

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

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

## ІНФОРМАЦІЯ ПРО АВТОРІВ

---

**Дмитро ШУЛЬГА** - директор Європейської програми Міжнародного Фонду "Відродження". Випускник Київського інституту міжнародних відносин. Вивчав європейське право (LL.M.) у Німеччині, стажувався у Європейському Парламенті. Керівник проекту «Громадська синергія», що фінансується Європейським Союзом та спрямований на розвиток Української сторони Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС та Української національної платформи Форуму громадянського суспільства Східного партнерства.

### АВТОРИ ТЕМАТИЧНИХ РОЗДІЛІВ

**Олександра БЕТЛІЙ** - експерт у сфері публічних фінансів, провідний науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій з 2002 року. Брала участь в міжнародних дослідницьких проектах (ЄФО, ПРООН, Світового банку, тощо). Радник Міністра фінансів з листопада 2018 року. Отримала ступінь магістра економіки Національного Університету "Києво-Могилянська Академія" / магістерська програма EERC. Дослідницькі інтереси у сфері фіскальної політики та у сфері соціальної політики, включаючи питання системи охорони здоров'я та ринку праці, макропрогнозування.

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

**Віталій КРАВЧУК** - старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, працює в цьому аналітичному центрі більше 10 років. Закінчив магістратуру Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Т. Шевченка в 2006 році за спеціальністю міжнародні економічні відносини. Дослідницькі інтереси включають монетарну та валютну політику, фінансові ринки, доступ до фінансування, макропрогнозування.

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

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

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

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

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

### ПОДЯКИ

Авторський колектив також висловлює подяку за консультації у ході підготовки публікації Тарасу Качці, раднику зі стратегічних питань Міжнародного фонду «Відродження», та Вероніці Мовчан, директору із наукової роботи Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

Інтеграційна динаміка виконання Угоди про асоціацію: висновки та рекомендації.....	6
Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС.....	14
Спрощення митних процедур між Україною і ЄС.....	20
Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку ЄС.....	26
Інтеграція України до внутрішнього ринку фінансових послуг ЄС.....	32
Взаємне відкриття ринків державних закупівель України і ЄС.....	38
Інтеграція України до внутрішнього ринку газу ЄС.....	44

# ІНТЕГРАЦІЙНА ДИНАМІКА ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

**Дмитро Шульга**, Міжнародний фонд «Відродження»

## ЗМІСТ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

**Цілі Угоди про асоціацію між Україною і ЄС** (далі - УА), визначені у ст.1, можна підсумувати таким чином<sup>1</sup>:

- Сприяння миру та стабільності;
- Дотримання спільних цінностей (вони ж основні елементи УА)<sup>2</sup>;
- Співпраця та наближення політик у різних сферах<sup>3</sup>;
- **Поступова інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС** (шляхом створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі).

Головною суттю поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (далі - ПВЗВТ) та УА у цілому є одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію. Відповідно до УА, Україна зобов'язується перейняти та практично впровадити acquis - законодавчі норми, правила та технічні стандарти ЄС. В обмін на це, Україна поступово ставатиме частиною внутрішнього ринку ЄС<sup>4</sup>. Ступінь цієї інтеграції залежить від амбіцій та спроможності України досягнути взаємної лібералізації через адаптацію acquis<sup>5</sup>. Загалом, за виключенням Європейської Економічної Зони та країн-кандидатів, ЄС ніколи настільки не відкривав свій внутрішній ринок для участі третьої країни<sup>6</sup>.

УА містить **три різні типи домовленостей** у різних секторах економічної інтеграції:

- Пряме взаємне відкриття ринків шляхом прогресивного скасування митних зборів (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС)<sup>7</sup>;

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

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

<sup>3</sup> УА охоплює дуже багато сфер та тематик, і політичний діалог сторін з цих питань може бути дуже продуктивним. Наприклад, прогрес у візовому діалозі і життя кроків для встановлення безвізового режиму ЄС для громадян України були згадані як зобов'язання обох сторін у ст.19 УА.

<sup>4</sup> Інформаційна довідка ЄС «The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: What's it all about?»: [http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual\\_library/vademecum\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf) - стор. 8 та 11.

<sup>5</sup> Там же, стор.13.

<sup>6</sup> Там же, стор.8.

<sup>7</sup> На практиці відбулось навіть раніше початку тимчасового застосування УА, шляхом впровадження з боку ЄС у 2014 році односторонніх преференцій для України.

- Обумовлене відкриття внутрішнього ринку ЄС для України у певних секторах у майбутньому - за умови впровадження Україною норм та стандартів ЄС у цих сферах;
- Побудова рівних умов для чесної конкуренції українських та європейських компаній, шляхом поступового впровадження Україною правил та стандартів ЄС щодо прав споживачів, інтелектуальної власності, прав працівників, екологічних вимог, надання державної допомоги підприємствам та запобігання монополізації ринків<sup>8</sup>.

Таким чином, УА у її економічній частині буде повністю виконана тоді, коли будуть повністю скасовані митні тарифи, регуляторні стандарти в Україні будуть приведені у відповідність з європейськими, і Україна стане частиною внутрішнього ринку ЄС у низці секторів. Конкретні сфери, ринки, передбачені в УА способи відкриття ринків ЄС та часові терміни для виконання відповідного «домашнього завдання» представлені у **Таблиці 1** (стор. 13). Загалом, це 14 секторів або ринків, по яких Угодою передбачене прийняття 15 рішень ЄС.

Те, що відповідні положення УА передбачають саме поступове відкриття внутрішнього ринку ЄС у майбутньому - закладає певну **динаміку виконання УА**. Але ця динаміка не є автоматичною: вона залежить від виконання Україною «домашнього завдання» з регуляторного наближення.

УА не містить визначення термінів, коли ЄС має прийняти рішення про інтеграцію України до свого внутрішнього ринку у тому чи іншому секторі, але як правило містить достатньо чіткі терміни, коли Україна має виконати своє «домашнє завдання» у відповідному секторі – після чого, логічно було би очікувати, що незабаром мало би слідувати відповідне рішення ЄС.

Якщо взяти до уваги, що **положення про ПВЗВТ тимчасово застосовується з 1 січня 2016 року**, то, відповідно до передбачених в УА графіків, станом на початок 2019 року Україна вже мала б виконати зобов'язання як мінімум у чотирьох секторах. Відповідно, вже мали бути створені умови для ухвалення рішень ЄС про інтеграцію України до внутрішнього ринку у цих секторах, а саме: укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА); приєднання України до двох митних Конвенцій; надання режиму внутрішнього ринку для поштових та кур'єрських послуг; часткового відкриття ринку державних закупівель.

## ДИНАМІКА ІНТЕГРАЦІЇ - ПРОМІЖНІ РЕЗУЛЬТАТИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

Аналіз стану справ у вибраних секторах економічної інтеграції станом на січень 2019 року показує дуже різну динаміку виконання УА залежно від сфери<sup>9</sup>:

У сфері **технічних бар'єрів у торгівлі**, УА передбачає перспективу укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА). Спочатку АСАА може охоплювати один або кілька секторів, з поступовим розширенням на всі передбачені в УА 27 секторів. Потенційно, АСАА може охопити до п'ятої частини українського експорту до ЄС, передусім продукцію машинобудування, полегшивши торгівлю і піднявши імідж продукції made in Ukraine на глобальних

<sup>8</sup> «Вигоди ПВЗВТ Україна-ЄС» - інформаційна довідка Європейської Комісії: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc\\_154128.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154128.pdf)

<sup>9</sup> Тут стисло викладені лише основні висновки та рекомендації по окремих секторах. Детальніше про кожний з них див. відповідні тематичні розділи цієї публікації.

ринках. Наразі, стан виконання Україною свого «домашнього завдання» (гармонізація законодавства, інфраструктури якості та ринкового нагляду з нормами ЄС) уже дозволяє укласти АСАА як мінімум у трьох секторах, але ЄС не дає сигналів про близькість цієї перспективи. За відсутності ясності щодо швидкої перспективи укладання АСАА, гармонізовані процедури та вимоги виявляються надто обтяжливими, особливо для імпортерів.

### *Рекомендація для ЄС*

- Провести офіційну оцінку стану виконання Україною «домашнього завдання» і у разі її позитивних результатів - прийняти рішення про укладання угоди АСАА з Україною.

У сфері **митних процедур** в Україні немає цілісної політики, багато в чому через тривалу відсутність Митної служби як окремого органу державної влади. Це приклад того, як інституційне питання, не охоплене УА, напряму впливає на динаміку виконання її положень щодо регуляторного наближення, зокрема, ускладнює проходження відповідних законопроектів у парламенті. Як наслідок, Україна досі не виконала своє «домашнє завдання» у цій сфері, і відповідно не може скористатися запропонованими в УА перспективами: визнання з боку ЄС уповноважених економічних операторів (УЕО) і приєднання до спільної транзитної системи (NCTS) ЄС. У грудні 2018 року уряд прийняв рішення про утворення Державної митної служби як окремого державного органу.

### *Рекомендації для України*

- Забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю нового окремого органу – Державної митної служби;
- Схвалити законопроект №7473, який вносить зміни до Митного кодексу для імплементації інституту авторизованого економічного оператора та спрощення транзитних процедур.

**Цифровий ринок** охоплює положення УА щодо електронної торгівлі, телекомунікаційних послуг, ІТ послуг, аудіовізуальних медіа, авторських та суміжних прав, захисту персональних даних. Тут в останні роки Україна зробила низку кроків для нормативно-правового наближення, але прогрес недостатній і не встигає за темпами оновлення законодавства ЄС. В Україні потужний сектор ІТ, який формує більше 3% ВВП і за обсягами експорту займає третє місце серед усіх галузей економіки (основні експортні ринки - США та країни ЄС). Проте, в Україні немає окремого органу державної влади у сфері цифрової економіки та суспільства. Виконання державної Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства не фінансується. Нещодавно уряд підготував проект Стратегії інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС до 2023 року.

### *Рекомендації для України*

- Створити окремий державний орган у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства або підрозділ з цифрової економіки у складі Мінекономрозвитку, передбачити видатки у державному бюджеті на виконання Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства, розробити та прийняти закон про цифрову економіку та суспільство;
- Розробити та прийняти закон про електронні комунікації з урахуванням нового Європейського Кодексу електронних комунікацій;
- Внести зміни до Закону України «Про електронну комерцію» для гармонізації з законодавством ЄС.

У сфері **фінансових послуг** УА передбачає перспективу надання Україні режиму внутрішнього ринку ЄС. Державна програма розвитку фінансового сектору до 2020 року передбачає повне виконання «домашнього завдання», і в останні роки відчутним є поступ із впровадженням норм



ЄС. У банківському секторі України домінуючу роль зараз займають державні банки, серед приватних банків переважають банки з країн ЄС. Банки та страхові компанії ЄС вже мають суттєву присутність на ринку України і без особливих проблем виходять на український ринок. Відповідно до УА, українські банки та страхові компанії теж можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, але не роблять цього через економічні причини. Через ці ж причини економічний ефект від відкриття ринку (транскордонних) фінансових послуг ЄС буде обмеженим. Більше того, з огляду на нещодавню докорінну зміну регулювання цього ринку в ЄС, передбачена в УА перспектива внутрішнього ринку взагалі стала дуже непевною. Відповідно, постає питання про мету імплементації УА у цій сфері.

### *Рекомендація для ЄС*

- Прояснити перспективи майбутньої інтеграції ринків фінансових послуг, обравши один із трьох можливих варіантів<sup>10</sup>.

У сфері **державних закупівель**, УА передбачає взаємний поступовий (у п'ять етапів) доступ на ринок державних закупівель за умови виконання Україною «домашнього завдання». Ще у 2016 році новий закон про публічні закупівлі було впроваджено в повному обсязі, і всі закупівлі почали проводити на основі електронної системи ProZorro. Україна пішла на асиметричне відкриття свого ринку для ЄС: за національним законодавством, компанії із країн-членів ЄС мають повний доступ до українського ринку державних закупівель. Україна вже отримала доступ до ринку державних закупівель ЄС в рамках Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA), майже у тому ж обсязі, що передбачений УА. Причому, на відміну від УА, угода GPA не вимагає від України виконання «домашнього завдання». Таким чином, на практиці, більшість положень УА щодо відкриття ринків державних закупівель уже впроваджено обома сторонами.

### *Рекомендації для України*

- Внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів, як було передбачено законопроектом №8265;
- Відхилити законопроект № 7206 «Купуй українське».

### *Рекомендації для ЄС*

- Провести офіційну оцінку прогресу України у виконанні зобов'язань у сфері державних закупівель;
- Визначити перспективу надання Україні доступу до ринку нижче передбачених GPA порогових значень.

У сфері **енергетики**, будучи членом Енергетичного співтовариства, Україна імплементує Третій енергетичний пакет ЄС. Це прямо не передбачено УА, яка містить зобов'язання лише щодо Другого енергетичного пакету. При цьому в УА не визначено перспективу отримання Україною режиму внутрішнього ринку ЄС у секторах газу та електроенергетики. В останні роки імпорту газу в Україну здійснювався виключно із ЄС. Європейські компанії вже використовують для зберігання газу українські газосховища, зручно розташовані біля кордону з ЄС. Енергетична стратегія України передбачає побудову газового ринку за принципами Третього енергетичного пакету ЄС до 2020 року. Українське законодавство вже гармонізоване з acquis: транспозиція основних вимог Третього енергетичного пакету ЄС у сфері газу вже відбулась. Невирішеними поки що лишаються три ключові питання їхнього практично-

<sup>10</sup> Див. тематичний розділ «Інтеграція України до внутрішнього ринку фінансових послуг ЄС» (авт. - Віталій Кравчук).

го впровадження: «анбандлінг» Нафтогазу, добове балансування, лібералізація постачання побутовим споживачам.

### Рекомендації для України

- Невідкладно реалізувати основні кроки з анбандлінгу Нафтогазу;
- Забезпечити запуск добового балансування газу;
- Переглянути схему покладання спеціальних обов'язків на ринку газу України.

### Рекомендації для ЄС

- Надати перспективу поширення на Україну, у разі виконання «домашнього завдання», режиму внутрішнього ринку ЄС у газовому секторі, оновивши Додаток XXVII до УА відповідно до рішень Ради Асоціації Україна - ЄС 17 грудня 2018 року<sup>11</sup>;
- Відстоювати спільну з Україною позицію на переговорах з Росією щодо транспортування газу після 2019 року на основі правил ЄС, і так само поширити ці вимоги на всі інші шляхи постачання російського газу до ЄС.

## ДЕЯКІ ВИСНОВКИ

**Результати:** станом на січень 2019 року у рамках виконання УА не відбулось жодного із передбачених графіками УА досягнень у інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС - хоча на цей момент їх вже мало бути не менше чотирьох. По факту, відбулося відкриття ринку державних закупівель, але поза рамками УА (відповідно до GPA).

**Причини проблем:** необхідною передумовою для успішного виконання «домашнього завдання» є наявність виробленої стратегії державної політики та повноважного органу державної влади у відповідній сфері. Відсутність таких відповідальних органів є головною причиною гальмування виконання Україною «домашнього завдання» у сферах митниці та цифрового ринку.

**Чинники успіху:** слід визнати наявність багатьох успішних сфер виконання Україною свого «домашнього завдання». Це технічне регулювання, фінансові послуги, державні закупівлі, і значною мірою енергетика. Наявні досягнення є тим більше цінними, якщо прийняти до уваги конкретний контекст, у якому (або всупереч якому) вони здійснюються: політична фрагментація, слабкість інституцій і впливові інтереси, зацікавлені у збереженні статус-кво. За цими успіхами стоїть віддана праця ентузіастів – «агентів змін» серед державних службовців, народних депутатів, прогресивного бізнесу та громадянського суспільства.

**ЄС потрібно:** винагороджувати Україну за успішне виконання «домашнього завдання», як це передбачено УА, шляхом прийняття рішень про інтеграцію України до відповідних секторів внутрішнього ринку ЄС. Дійсно, багато реформ потрібні для самої України і без зовнішнього заохочення, але разом з тим у багатьох сферах регуляторного наближення нові норми стають більш обтяжливими для учасників українського ринку. За відсутності відкриття ринку з боку ЄС, у таких випадках в Україні постає питання про можливу більшу доцільність гнучкішого підходу до виконання своїх зобов'язань з гармонізації законодавства.

<sup>11</sup> Див. Спільну заяву для преси: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/UKR.pdf>

У низці сфер слід оновити передбачений УА обсяг українського «домашнього завдання». Об'єктивно, законодавство ЄС значно еволюціонувало з часів завершення переговорів між Україною і ЄС щодо УА (2011 рік). ЄС почав будувати Єдиний цифровий ринок у 2015 році і з тих часів провів масштабні зміни законодавства у цій сфері. У сфері фінансових послуг радикальна зміна регулювання на ринку ЄС ускладнила (якщо не унеможливила) реалізацію передбаченої в УА перспективи інтеграції до внутрішнього ринку. Амбітні цілі України у рамках Енергетичного Співтовариства та її бажання інтегруватися до ринку газу ЄС у контексті тристоронніх газових переговорів з Росією логічно вимагають оновлення «домашнього завдання» у сфері енергетики (зокрема, ринку газу).

## «ЩО ДАЛІ?»: ПРОПОЗИЦІЇ ДЛЯ ПОРЯДКУ ДЕННОГО УКРАЇНИ І ЄС

**У 2019 році головним пріоритетом («new big thing») для відносин України і ЄС році має стати інтеграція на ринку газу.** Наприкінці 2019 року завершується чинність контракту між Нафтогазом і Газпромом щодо транспортування газу з Росії до ЄС через Україну. Амбітною, але реалістичною метою буде інтеграція України до внутрішнього ринку газу ЄС, що передбачає повну лібералізацію українського ринку на практиці і забезпечення зміни схеми транспортування російського газу до ЄС через Україну. Починаючи з 2020 року, європейські компанії мають купувати газ у Газпрому на українсько-російському кордоні, усуваючи конфліктний потенціал українсько-російських контрактів. Для досягнення цієї мети потрібна злагоджена робота обох сторін, як на високому політичному, так і на дуже технічному рівнях. Як перший крок у цьому напрямку слід розглядати оновлення Додатку XXVII до УА, що було погоджено на засіданні Ради Асоціації Україна – ЄС 17 грудня 2018 року.

Зважаючи на наближення передбаченого УА терміну всебічного огляду досягнення її цілей (5 років з моменту початку тимчасового застосування)<sup>12</sup>, **Києву та Брюсселю варто визначити список пріоритетів інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС у рамках виконання ПВЗВТ до кінця 2020 року.** Цей термін співпадає з терміном реалізації 20 очікуваних досягнень Східного партнерства та кінцевим терміном виконання низки галузевих стратегій в Україні.

Виходячи з передбаченої в УА динаміки інтеграції, представленої у **Таблиці 1** (стор. 13), слід було би передбачити, що до кінця 2020 року мають бути отримані **принаймні наступні 9 досягнень в інтеграції ринків** (із загальною 15, передбачених УА):

- Визнання з боку ЄС уповноважених економічних операторів;
- Приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС (NCTS);
- Укладення Угоди АСАА та її поширення на подальші сектори крім перших трьох;
- Визнання еквівалентності ключових секторів агропромислових товарів;
- Режим внутрішнього ринку для телекомунікаційних послуг та значний прогрес в інтеграції до Єдиного цифрового ринку в інших сегментах;
- Підписання, ратифікація та набрання чинності угоди про спільний авіаційний простір;

<sup>12</sup> Стаття 481 визначає, що УА укладається на необмежений строк, але Сторони здійснюють всебічний огляд досягнення цілей цієї Угоди через п'ять років з дати набрання нею чинності, а також у будь-який інший час за взаємною згодою Сторін. Відповідно до ст. 486 (5) УА, будь-яке посилання у тексті УА на «дату набрання чинності цією Угодою» необхідно розуміти як дату, з якої здійснюється її тимчасове застосування. Тимчасове застосування положень про ПВЗВТ почалося з 1 січня 2016 року.

- Доступ до ринку державних закупівель закріплений рішеннями двосторонніх органів асоціації на рівні не менше ніж завершений 4-й етап;
- Режим внутрішнього ринку у секторах газу та електроенергетики.

Крім цього, Україні та ЄС слід визначитися із шляхами усунення вузьких місць інфраструктури сполучень. Посилений двосторонній рух людей та товарів слід підтримати практичною інтеграцією України у **транспортні мережі TEN-T** та впровадженням **інтегрованого управління кордоном** (з впровадженням режиму «спільної перевірки» та відкриттям нових пунктів пропуску на кордоні між Україною і ЄС).

Такий пакет пріоритетів інтеграції у внутрішній ринок може бути оформлений у різний спосіб, у тому числі у вигляді **нового Порядку денного асоціації** – двостороннього документу, який вперше був ухвалений у 2012 році, оновлений у 2015 році і зараз вже морально застарів. Аби цей документ мав політичну вагу, а не залишався суто бюрократичним папером, він має бути стислим (нинішня версія нараховує більше 80 сторінок) та містити визначення ключових пріоритетів реалізації цілей УА. А вже детальні кроки щодо реалізації цих узгоджених пріоритетів можуть містити відповідні галузеві «дорожні карти».

Крім очікуваних досягнень в економічній інтеграції список пріоритетів має також включати очікувані досягнення співпраці у сфері безпеки та розвитку інституцій демократії, верховенства права та належного врядування. **У сфері безпеки** порядок денний очевидно формується під впливом російської загрози: пріоритетами можуть бути інтеграція України до спільної політики безпеки та оборони ЄС і правоохоронна співпраця для забезпечення ефективного дотримання санкцій проти Росії.

**У політичній частині** спільного порядку денного, слід наповнити змістом термін «**політична асоціація**», який у тексті УА чітко не пояснено, але можна зрозуміти, що йдеться передусім про повагу до спільних європейських цінностей<sup>13</sup>. Тут потрібно впровадити оцінку з боку ЄС, за його внутрішньою методологією, стану справ із практичним дотриманням цих спільних цінностей в Україні. Зокрема, український уряд міг би звернутися до Єврокомісії із пропозицією провести оцінку стану боротьби з корупцією в Україні у форматі «Антикорупційного звіту» ЄС<sup>14</sup>. Це надало би всім сторонам значно глибше та більш комплексне розуміння реального стану справ та потреб<sup>15</sup>. Аналогічно, Україна може ініціювати оцінку ЄС її судової системи відповідно до методології EU Justice Scoreboard<sup>16</sup>. Проведені ЄС оцінки могли би дієво допомогти у впровадженні відповідних реформ в Україні, які займають чільне місце на політичному порядку денному.

<sup>13</sup> З іншого боку, мова відповідних положень УА (зокрема, ст. 1 - 4, 6 та 14, а також преамбули) дуже нагадує формулювання першого – політичного – Копенгагенського критерію членства у ЄС («Стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу та захист меншин»), виконання якого потрібне ще перед початком переговорів про вступ до ЄС.

<sup>14</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/anti-corruption-report_en)

<sup>15</sup> Обґрунтування доцільності застосування методології антикорупційного звіту ЄС для країн поза межами ЄС викладено у матеріалі European Stability Initiative: [https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document\\_ID=162](https://www.esiweb.org/index.php?lang=en&id=156&document_ID=162)

<sup>16</sup> [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/eu-justice-scoreboard_en)

Таблиця 1.

## ДИНАМІКА ОБУМОВЛЕНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ ДО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄС ВІДПОВІДНО ДО ПОЛОЖЕНЬ УА

Сфера	Ринок	Передбачений в УА спосіб відкриття (або полегшення доступу до) внутрішнього ринку з боку ЄС	Передбачений в УА час для виконання Україною «домашнього завдання», з моменту набрання чинності УА*
Митні процедури	Всі товари	<ul style="list-style-type: none"> <li>Приєднання до Конвенцій про спрощення формальностей у торгівлі товарами і про єдиний режим транзиту</li> <li>Визнання уповноважених економічних операторів</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1 рік</li> <li>3 роки</li> </ul>
Технічні бар'єри	Промислові товари	Укладення Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА)	2 роки**
Санітарні та фітосанітарні заходи	Сільськогосподарські товари	Прийняття рішень про визнання еквівалентності у різних секторах агропромислової продукції***	Не визначено****
Комунікації			
	Телекомунікаційні послуги	Надання режиму внутрішнього ринку	4 роки
	Поштові та кур'єрські послуги	Надання режиму внутрішнього ринку	2 роки
Фінансовий сектор	Фінансові послуги	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років
Транспорт			
	Автомобільний	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі автомобільного транспорту*****	7 років
	Залізничний	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі залізничного транспорту*****	8 років
	Внутрішній водний	Можливість укладення спеціальної угоди у галузі внутрішнього водного транспорту*****	5 років
	Міжнародний морський	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років
	Авіаційний	Угода про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****
Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Відкриття доступу до ринку в обсязі, визначеному положеннями УА	Поступово, у п'ять етапів, протягом 6 місяців - 8 років
Енергетика			
	Ринок природного газу	Чітко не визначено в УА*****	до 01.01.2012*****
	Ринок електроенергії	Чітко не визначено в УА*****	до 01.01.2012*****

\* Відповідно до положень УА, рахунок починається від моменту початку тимчасового застосування. Для положень, охоплених Розділом IV УА про ПВЗВТ, цей рахунок починається від 01.01.2016 р.

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

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

\*\*\*\* У тексті УА визначений час подання Україною всеохоплюючої стратегії імплементації глави 4 розділу IV УА («Санітарні та фітосанітарні заходи») – 3 місяці. Період виконання цієї стратегії не регламентований УА. По факту, український уряд схвалив у 2016 році стратегію, яка передбачає завершення всіх потрібних імплементаційних заходів у 2021 році: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80#n10>

\*\*\*\*\* У тексті УА відсутня чітка прив'язка до стану виконання «домашнього завдання» як передумови для укладення угод у галузях автомобільного, залізничного, внутрішнього водного транспорту.

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

\*\*\*\*\* За результатами Ради Асоціації 17 грудня 2018 року, Сторони домовились про оновлення Додатку XXVII до УА (щодо сфери енергетики), але станом на січень 2019 року залишається чинною оригінальна редакція цього Додатку.

# УГОДА АСАА: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОМИСЛОВИХ ТОВАРІВ ЄС

**Дмитро Луценко**

## ВИГОДИ УКЛАДАННЯ АСАА

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

Передбачається, що в охоплених цією Угодою секторах українські експортери зможуть маркувати свою продукцію знаком СЕ та вільно продавати її на ринку ЄС без додаткової сертифікації в ЄС. Потенційно, Угода АСАА може охопити до п'ятої частини українського експорту до ЄС<sup>17</sup>, передусім продукцію машинобудування. Крім економії часу та коштів експортерів на проходження сертифікації, угода АСАА з ЄС призведе до зростання іміджу продукції made in Ukraine, полегшить для України доступ на інші глобальні ринки та збільшить привабливість України для локалізації виробництва.

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

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

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

Укладення угоди АСАА передбачено статтею 57 Угоди про асоціацію між Україною і ЄС. Відповідно до цієї статті та Додатку III до Угоди про асоціацію, Угода АСАА поширюватиметься на 27 категорій промислової (нехарчової) продукції. Спочатку Угода АСАА може охоплювати один або кілька з цих секторів, з наступним розширенням на інші. Після того, як Угода АСАА охопить усі зазначені у Додатку III сектори, Україна та ЄС зобов'язалися розглянути можливість її поширення на інші категорії промислової продукції.

<sup>17</sup> За підрахунками, здійсненими експертами Інституту економічних досліджень та політичних консультацій.

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

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

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

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

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

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Основоположними документами, що визначають державну політику у сфері технічного регулювання, є Стратегія та План заходів реформування системи технічного регулювання до 2020 р<sup>18</sup>. Ці документи вимагають розроблення технічних регламентів та інших нормативно-правових актів у повній відповідності з відповідними директивами і регламентами ЄС.

Інституційним центром реформування системи технічного регулювання та підготовки до укладання Угоди АСАА є Міністерство економічного розвитку та торгівлі України. Воно відповідає за формування державної політики у цій сфері, виконує регуляторні та/або координуючі функції у сфері горизонтального законодавства (технічні регламенти та оцінка відповідності, стандартизація, метрологія, ринковий нагляд), а в плані вертикального (галузевого) законодавства є також регулятором, що розробляє технічні регламенти у визначених секторах. Інші центральні органи виконавчої влади виконують функції регулятора або інспекційні (наглядові) функції у визначених секторах.

Національне агентство з акредитації України (НААУ), засноване у 2002 р., є підписантом Двосторонньої угоди (BLA) з організацією Європейської співпраці з акредитації (EA), яка забезпечує взаємне визнання результатів акредитації органів оцінки відповідності.

<sup>18</sup> Затверджені розпорядженням КМУ № 844-р від 19.08.2015.



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

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

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

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

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

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

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

Зокрема, це стосується законопроектів № 6235 про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо технічних регламентів та оцінки відповідності, який прийнятий у 1-му читанні, та № 7123, який передбачає внесення змін до численних законів України з метою приведення їх у



відповідність з основоположним принципом добровільного застосування стандартів, передбаченим новим Законом України «Про стандартизацію».

Існує потреба й у внесенні змін до законодавства про ринковий нагляд - але лише кілька з цих змін пов'язані із забезпеченням відповідності законодавству ЄС, більшість з них зумовлені необхідністю вирішення проблем правозастосування в Україні. Існуючий законопроект № 5450-1, який передбачає внесення змін до Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», створить більше проблем, ніж дозволить повністю привести законодавство України у сфері ринкового нагляду у відповідність до європейського. Тому було підготовлено інший законопроект на цю тему, який містить належні зміни до законодавства у сферах ринкового нагляду і захисту прав споживачів - станом на січень 2019 року цей законопроект перебуває на стадії офіційної реєстрації у Верховній Раді України.

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

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

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

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

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

Крім цього, станом на січень 2019 року в Україні прийняті технічні регламенти на основі нових директив ЄС у таких секторах: прості посудини під тиском; пересувне обладнання під тиском; прилади, що працюють на газоподібному паливі; ліфти; іграшки; неавтоматичні зважувальні прилади; засоби вимірювань; обладнання для роботи у потенційно вибухонебезпечних середовищах; вибухові матеріали промислового призначення; обладнання, що працює під тиском; вимоги щодо енергоефективності та маркування енергоспоживання деяких побутових приладів. Це означає, що також і щодо цих 11 технічних регламентів можна запускати процес оцінки їх відповідності європейським директивам і регламентам в процесі підготовки до Угоди АСАА у цих секторах.

У 2016 р. Україна та ЄС розпочали **промисловий та регуляторний діалог високого рівня**. В рамках цього діалогу вже відбулося дві зустрічі: у березні 2017 р. в Брюсселі та у березні 2018 р. у

Києві. З метою забезпечення діалогу діють щонайменше 5 робочих груп, одна з яких опікується питаннями технічних бар'єрів в торгівлі, що охоплюють систему технічного регулювання та національну інфраструктуру якості.

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

## НЕПЕВНА ПЕРСПЕКТИВА УКЛАДАННЯ УГОДИ АСАА

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

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

Незважаючи на це, ЄС не дає сигналів про близькість цієї перспективи - зокрема, у своїх офіційних звітах щодо України. Перший звіт про виконання Угоди про асоціацію (2016 року) не містив жодної згадки про угоду АСАА<sup>19</sup>. У першому звіті про виконання глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (за 2016 рік, опублікований восени 2017 року) було визначено угоду АСАА як довгострокову мету, а започаткований Регуляторний діалог щодо технічних бар'єрів у торгівлі як належний форум технічної співпраці для проведення детальної оцінки української системи щодо відповідності законодавства, його застосування та інституційної спроможності з правилами та стандартами ЄС. При цьому, лише позитивні результати цієї оцінки уможливають початок переговорів щодо угоди АСАА<sup>20</sup>. У другому звіті про виконання Угоди про асоціацію (2017 року) угода АСАА згадана як питання майбутнього (без уточнення, якого)<sup>21</sup>. У другому звіті про виконання глибокої та всеосяжної зони вільної торгівлі (за 2017 рік, опублікований восени 2018 року) питання угоди АСАА взагалі не було загадано<sup>22</sup>. У третьому звіті про виконання Угоди про асоціацію (2018 року) угода АСАА згадана як питання майбутнього (без уточнення, якого)<sup>23</sup>.

Незрозуміла також позиція ЄС щодо алгоритму укладання угоди АСАА. Зокрема, чи потрібна для проведення оцінки виконання «домашнього завдання» окрема оціночна місія ЄС, як це запитує український уряд - чи ця оцінка може бути виконаною європейськими експертами у рамках вже існуючого Промислового та регуляторного діалогу Україна-ЄС. Така невизначеність з боку ЄС не додає впевненості, що угоду АСАА взагалі буде підписано у осяжній перспективі, незважаючи на прогрес із виконанням «домашнього завдання». Це не

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

Така невизначеність з боку ЄС не додає впевненості, що угоду АСАА взагалі буде підписано у осяжній перспективі, незважаючи на прогрес із виконанням «домашнього завдання». Це не

<sup>19</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2016) 446 final, Brussels, 9.12.2016.

<sup>20</sup> «Having in mind that due to the relevant reforms, the ACAA is a long-term objective, both Parties have launched in July 2016 the TBT Regulatory Dialogue (as provided by Article 55 of AA) as the appropriate technical cooperation forum for carrying out the detailed assessment of the Ukrainian system in order to verify its compliance (in terms of legislation its enforcement and institutional capacity) with the EU rules and standards. Only positive results of that assessment will allow for a start of negotiations on the ACAA» - Annual report on the implementation of the deep and comprehensive free trade area (DCFTA) between the EU and Ukraine, 1 January 2016 - 31 December 2016, SWD(2017) 364 final, Brussels, 9.11.2017.

<sup>21</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2017) 376 final, Brussels, 14.11.2017.

<sup>22</sup> Annual report on the implementation of the deep and comprehensive free trade area (DCFTA) between the EU and Ukraine, 1 January 2017 - 31 December 2017, SWD(2018) 454 final, Brussels, 31.10.2018.

<sup>23</sup> Association Implementation Report on Ukraine, SWD(2018) 462 final, Brussels, 7.11.2018.

сприяє впевненості у незворотності реформ та не стимулює подальший розвиток інфраструктури якості та ринкового нагляду.

У той же час, виникає інша проблема, коли Україна, у сподіванні на швидке укладання угоди АСАА, впроваджує вимоги директив і регламентів ЄС одразу, а не поступово. У деяких секторах це призводить до того, що, наприклад, процедури оцінки відповідності або вимоги щодо маркування виявляються надто жорсткими та/або обтяжливими, особливо для імпортерів. Це, у свою чергу, може призводити до підвищення цін для споживачів, зменшення асортименту пропонованої на ринку продукції та виникнення монополій окремих імпортерів. Тому в Україні виникає тиск щодо спрощення процедур чи пом'якшення вимог. Це суперечить зобов'язанням за Угодою про асоціацію - але є логічним наслідком відсутності визначеності щодо бодай орієнтовних термінів, скільки ще буде потрібно чекати на угоду АСАА.

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

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Для України**

- Прийняти законопроекти № 6235 та № 7123, а також законопроект щодо внесення змін до закону про ринковий нагляд, який досі навіть не зареєстрований у ВРУ;
- Зосередити функції юридичного погодження проектів нормативно-правових актів (у т.ч. технічних регламентів), спрямованих на виконання Угоди про асоціацію та підготовку до угоди АСАА, лише в одній інстанції, укомплектованій спеціалізованим персоналом з належним знанням законодавства та мов ЄС;
- Посилити жорсткість процесу акредитації та нагляду за акредитованими органами, а також процес призначення та моніторингу органів з оцінки відповідності з метою забезпечення належного рівня їх технічної компетентності та запобігання випадків шахрайства та застосування недобросовісних практик;
- Приділити посилену увагу розбудові спроможності органів державного ринкового нагляду;
- Підвищувати поінформованість суб'єктів господарювання та посилити роль бізнес-асоціацій у підвищенні такої поінформованості.

### **Для ЄС**

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

# СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР МІЖ УКРАЇНОЮ І ЄС

**Андрій Бутін**, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

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

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

Зокрема, Угода про асоціацію передбачає:

- впровадження в Україні інституту уповноважених (або авторизованих – «authorized») економічних операторів (далі УЕО<sup>24</sup>) та визнання їх з боку ЄС (ст.76,1 (k) та ст.80 (i) УА);
- впровадження в Україні та визнання з боку ЄС єдиного адміністративного документу (ЄАД) та приєднання України до спільної транзитної системи ЄС, які є взаємопов'язаними процесами (ст.76,1 (c) та 76,4 (b) та Додаток XV до УА).

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

<sup>24</sup> Тут і далі використовується термін УЕО – уповноважений економічний оператор, відповідно до діючої термінології Митного кодексу України. Водночас, у статті 38 Митного Кодексу ЄС використовується термін «authorized economic operator» – тобто авторизований економічний оператор. Хоча, в багатьох перекладах українською мовою цей термін перекладають саме як «уповноважений» оператор. Водночас, в останньому законопроекті № 7473, яким пропонується врегулювати інститут уповноваженого економічного оператора, його вже названо саме як «авторизований» економічний оператор.

**Впровадження в Україні ЄАД** означає запровадження митних декларацій, що відповідатимуть деклараціям ЄС і зможуть використовуватися для будь-якої процедури імпорту чи експорту, а також для процедури спільного транзиту при торгівлі товарами між Україною та сторонами Конвенції про єдиний режим транзиту<sup>25</sup> та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травні 1987 року<sup>26</sup> (далі - Конвенції) незалежно від виду та походження цих товарів.

**Участь України у спільній транзитній системі** ЄС створить низку переваг, головними з яких будуть суттєве прискорення та здешевлення руху товарів для всіх учасників (експортерів, перевізників, імпортерів), а також відсутність необхідності декларування експортних товарів на кордоні ЄС (при експорті це буде здійснюватися в Україні).

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

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

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

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

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

Для приєднання України до **єдиної транзитної системи ЄС** та впровадження **єдиного адміністративного документу** необхідно прийняти законодавство щодо впровадження в країні окремих типів митних декларацій, аналогічних тим, що використовуються у ЄС для процедури спільного транзиту. Також потрібно розробити та запровадити відповідну інформаційно-телекомунікаційну систему, засновану на європейських технологіях.

<sup>25</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/415/2017-12-05>

<sup>26</sup> <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/267/oj>; український переклад тексту Конвенції: [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987\\_012](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012)

# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Єдина митна політика у державі відсутня - як щодо комплексного бачення ролі та місця митної служби в системі державних органів, так і щодо системного бачення першочергових кроків, спрямованих на спрощення процедур торгівлі в Україні.

Положення УА та Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі<sup>27</sup> визначають достатньо чіткі кроки, необхідні для покращення митних процедур. Але реальні дії Уряду та Парламенту тут несуть хаотичний та безсистемний характер. Значна кількість неузгоджених між собою актів негативно впливає на їх сприйняття та розуміння тими, хто має їх застосовувати. Проекти змін до чинних нормативно-правових актів досить часто неузгоджені між собою та дублюють один одного. Це штучно затягує прийняття важливих та необхідних рішень.

***В Україні немає цілісної митної політики, багато в чому через відсутність Митної служби як окремого органу державної влади***

Багато в чому причиною такої ситуації є де-факто відсутність органу державної влади, який би реалізовував державну політику у митній сфері. Станом на сьогодні, розробкою митної політики займається Міністерство фінансів України, а її реалізація покладена на Державну фіскальну службу України. Добрим є те, що функції регулятора та виконавця політики розділені. Але через

те, що Державна фіскальна служба об'єднує у собі податкову та митну складові, митні питання «розчинилися» у фіскальних. Значна частина функцій митниці не виконується, а реалізовувати завдання у митному напрямку де-факто нема кому. По суті, такий стан триває з 2013 року, коли на основі Державної податкової служби і Державної митної служби було створено Міністерство доходів і зборів, реорганізоване у Державну фіскальну службу у 2014 році.

## АНАЛІЗ СТЕЙКХОЛДЕРІВ

У цілому спрощення процедур торгівлі позитивно вплине на всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, адже здешевлення процедур впливає на увесь ланцюг поставки, починаючи від продавця і закінчуючи покупцем. За інформацією Міністерства економічного розвитку та торгівлі, у 2017 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 14 тисяч компаній.<sup>28</sup> Можна очікувати, що порівняно більшу користь від загального спрощення та здешевлення процедур переміщення товару через кордон (зокрема, від впровадження єдиного адміністративного документу та приєднання до спільної транзитної системи ЄС) отримає саме малий бізнес, адже його витрати (зважаючи на розмір) відносно більші.

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

<sup>27</sup> Україна приєдналась до неї у 2015 році, [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981\\_053](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053)

<sup>28</sup> <https://ukr.segodnya.ua/economics/enews/ukraina-serezno-rasshirila-assortiment-svoih-tovarov-v-es-1117702.html>



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

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Для впровадження інституту УЕО, у 2016 році Уряд подав до Парламенту України законопроект № 4777<sup>29</sup>, підготовлений за участю профільних неурядових організацій та експертів. Його було широко презентовано громадськості на різноманітних публічних заходах. Водночас, у Парламенті він був розкритикований і у березні 2018 року повернутий ініціатору внесення на доопрацювання. Найімовірніше, причиною його повернення була суперечливість критеріїв для надання статусу УЕО, що викликало спротив окремих гравців, які лобіюють інтереси потенційних «отримувачів» такого статусу.

Для приєднання України до єдиної транзитної системи ЄС ще в кінці грудня 2016 року Кабінет Міністрів України подав до Верховної Ради України законопроект № 5627<sup>30</sup>. Після 18 місяців знаходження у Парламенті, у травні 2018 року, він був відхилений депутатами (не набрав потрібної кількості голосів) із незрозумілих причин.

Ще до офіційного повернення законопроекту № 4777 та відхилення законопроекту №5627, у грудні 2017 року у Верховній Раді був зареєстрований новий урядовий проект закону №7473 щодо внесення змін до Митного кодексу<sup>31</sup>. Цей законопроект спрямований одночасно на імplementацію інституту авторизованого економічного оператора (УЕО) та на спрощення транзитних процедур в Україні. Фактично, він замінив собою законопроекти № 4777 та №5627. Наразі, законопроект №7473 очікує розгляду Верховною Радою України.

**Україна відстає із виконанням «домашнього завдання» через складнощі з ухваленням необхідних законів у парламенті**

Порівняно з попередніми законопроектами, зміст більшості норм у законопроекті №7473 фактично не змінився. Із нововведень щодо УЕО привертає увагу зміна термінології: «уповноважений» на «авторизований» оператор, що не змінило суті, але наблизило до європейського аналогу. Водночас, перехідні положення нового законопроекту скоротили можливу максимальну кількість виданих сертифікатів УЕО протягом перших трьох років його дії (у попередньому законопроекті такі обмеження були відсутні). Також запропоновано протягом трьох років з дня

<sup>29</sup> Проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо уповноваженого економічного оператора та спрощень митних формальностей» від 03.06.2016 реєстр. номер 4777 [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=59320](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=59320)

<sup>30</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=60887](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60887)

<sup>31</sup> Проект Закону «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо деяких питань виконання Глави 5 Розділу IV Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони)» від 29.12.2017 року реєстр. номер 7473 <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4>

набрання чинності Закону розглядати заявки на видачу сертифіката "на спрощення митних процедур" виключно від підприємств, що є одночасно виробниками та експортерами або імпортерами продукції" (це також було відсутнє у попередньому законопроекті). Крім цього, у порівнянні з попереднім проектом зменшили кількість спеціальних спрощень для власника сертифікату про надійність і безпеку.

З огляду на складнощі з ухваленням цих законопроектів, окремі точкові зміни для імплементації в Україні ЄАД були внесені у зовсім інший законопроект, який стосувався покращення функціонування механізму «єдиного вікна» на митниці і був ухвалений Верховною Радою України 6 вересня 2018 року<sup>32</sup>. Ці зміни<sup>33</sup> дозволяють до набрання чинності для України Конвенцією про єдиний режим транзиту використовувати митні декларації, які відповідають цій Конвенції. Водночас, залишається питання щодо практичного впровадження відповідної інформаційно-телекомунікаційної системи і фактична можливість використання зазначених видів митних декларацій.

Отже, протягом трьох останніх років прогрес в імплементації положень щодо УЕО, єдиного адміністративного документа та приєднання України до спільної транзитної системи був майже відсутній. Багато в чому це гальмування викликано відсутністю в уряді та парламенті єдиного бачення ролі та місця митної служби в системі державних органів. УА не містить вимог щодо самостійності митних органів в Україні, а європейська практика тут не є єдиною. Отже, це приклад того, як інституційне питання, не охоплене УА, напряду впливає на динаміку виконання її положень щодо регуляторного наближення.

**Гальмування було багато в чому спричинено відсутністю митної служби як окремого державного органу. Це питання не охоплено Угодою про асоціацію, але напряду впливає на її виконання**

**Зрештою, у грудні 2018 уряд вирішив створити окрему Державну митну службу. Тепер головне питання – це забезпечити якісні інституційні механізми урядового і громадського контролю за діяльністю нового органу**

18 грудня 2018 року Кабінет Міністрів України прийняв рішення про реорганізацію Державної фіскальної служби України та створення Державної податкової служби (до складу якої входять підрозділи податкової міліції) і Державної митної служби. Ці служби утворюються як окремі центральні органи виконавчої влади, діяльність яких спрямовуватиметься та координуватиметься Кабінетом Міністрів через Міністра фінансів України. Конкурс на керівників зазначених служб мають провести протягом трьох місяців після затвердження цієї постанови. Також Уряд прийняв

<sup>32</sup> Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» № 2530 від 06.09.2018, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2530-19>

<sup>33</sup> Новий п. 73 прикінцевих та перехідних положень Митного Кодексу України, включений пунктом 40 закону №2530.



рішення про утворення міжвідомчої робочої групи з питань реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Для України**

1. Внести зміни до Митного кодексу для імплементації інституту авторизованого економічного оператора (УЕО) та спрощення транзитних процедур в Україні (законопроект №7473, що наразі перебуває на розгляді Верховної Ради).

2. Систематизувати зусилля, спрямовані на імплементацію УА у митній сфері та спрощення процедур торгівлі. При цьому слід поєднувати ці зусилля з інститутами громадянського суспільства, зокрема бізнес-асоціаціями, які можуть реально допомогти у впровадженні змін.

3. Забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю нового окремого державного органу – Державної митної служби.

### **Для ЄС**

1. Активізувати надання технічної, організаційної та методологічної допомоги у реформуванні митниці та митних процедур в Україні.

2. Надати політичний імпульс щодо готовності приєднати Україну до єдиної транзитної системи ЄС та визнати авторизованих економічних операторів (УЕО), у разі відповідності впроваджених в Україні процедур нормам права ЄС.

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

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

## ЄДИНИЙ ЦИФРОВИЙ РИНОК І УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

Цифровізація економіки визначатиме конкурентні позиції держав у наступні роки, оскільки цифрова революція відбувається швидшими темпами, ніж колись індустріальні революції. Розуміючи це, ЄС у 2015 році розпочав реалізацію Стратегії створення єдиного цифрового ринку ЄС (далі - ЄЦР)<sup>34</sup>.

У Спільній декларації саміту Східного партнерства (далі - СхП) у листопаді 2017 року учасники саміту погодились співпрацювати у сфері гармонізації цифрових ринків, щоб поширити вигоди ЄЦР ЄС для країн-партнерів<sup>35</sup>. Відповідний пріоритет (№7) зазначений серед 20 очікуваних досягнень СхП до 2020 року<sup>36</sup>.

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

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

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

<sup>34</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0192>

<sup>35</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/31758/final-statement-st14821en17.pdf>

<sup>36</sup> [https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/dLJ9RdBalFgQqx34lgPlwagsNlujB6cjzDeeiRR0RdQ/mtime:1497363650/sites/eeas/files/swd\\_2017\\_300\\_f1\\_joint\\_staff\\_working\\_paper\\_en\\_v5\\_p1\\_940530.pdf](https://cdn3-eeas.fpfis.tech.ec.europa.eu/cdn/farfuture/dLJ9RdBalFgQqx34lgPlwagsNlujB6cjzDeeiRR0RdQ/mtime:1497363650/sites/eeas/files/swd_2017_300_f1_joint_staff_working_paper_en_v5_p1_940530.pdf)

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

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

## ЦИФРОВИЙ РИНОК УКРАЇНИ

Ринок телекомунікацій України в 2016 році оцінювався в майже 57 млрд. грн. (менше 2 млрд. євро, тобто менше 1% ринку ЄС, обсяг якого у 2016 році склав 220 млрд. євро). Найважливішими учасниками ринку телекомунікацій є оператори мобільного, супутникового, кабельного зв'язку та провайдери інтернет-послуг. Найбільший сегмент ринку за доходами в Україні - ринок мобільного зв'язку.

Обсяг е-торгівлі в Україні в 2016 році досяг 5,65 млрд. дол. США, що складає приблизно 1% від обсягу е-торгівлі у ЄС (530 млрд. євро у 2016 році). Але при цьому серед усіх європейських країн Україна посідає перше місце за зростанням обсягу е-торгівлі: 30-35% у 2016 році і 44% у першій половині 2017 року, порівняно з 15% зростанням у е-торгівлі ЄС у 2016 році<sup>37</sup>. За різними даними, від чверті до третини українців регулярно здійснюють покупки онлайн, оплачуючи замовлення карткою на сайті. Набули поширення е-купівлі на міжнародних і українських е-майданчиках (e-Bay, Таобао, Amazon, Розетка тощо).

З ними виникла і низка проблемних питань, що потребують вирішення на законодавчому рівні - особливо у сфері захисту прав споживачів та захисту їх персональних даних від незаконного використання з метою поширення рекламної продукції, маркетингу і продажу даних.

Сьогодні продукція сектору ІТ формує більше 3% ВВП держави. Сукупний дохід галузі в 2017 р. склав 3,6 млрд. доларів. За цим показником, а також за обсягом експорту галузь поступається лише агропромислому сектору та металургії<sup>38</sup>. Вітчизняна галузь інформаційних технологій є орієнтова-

**Продукція сектору ІТ формує більше 3% ВВП України. За обсягом доходів та експорту галузь ІТ - на третьому місці, після агропромислового сектору та металургії**

<sup>37</sup> [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web\\_E-commerce\\_\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web_E-commerce__civic_synergy_ua_2018.pdf)

<sup>38</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/sekto-ri-it-mozhe-stati-dodatkovim-lokomotivom-ekonomichnogo-zrostannya-glava-uryadu>, <https://economics.unian.ua/finance/2349038-eksport-it-poslug-z-ukrajini-za-rik-zris-do-36-milyarda-infografika.html>

ною на експорт: 80-90% ІТ-послуг створюється для закордонних ринків. Основними замовниками комп'ютерних та інформаційних послуг в ІТ-компаніях України традиційно є США та країни ЄС<sup>39</sup>.

## «ДОМАШНЄ ЗАВДАННЯ» УКРАЇНИ

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

Так, Стратегія створення ЄЦР передбачає<sup>40</sup>:

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

Загалом, станом на вересень 2018 року у рамках реалізації Стратегії Європейська Комісія запропонувала 30 законодавчих пропозицій, 19 з яких були схвалені Радою ЄС та Європарламентом<sup>41</sup>. Зважаючи на такий значний обсяг змін у законодавстві ЄС у сфері ЄЦР з часів підписання УА, існує потреба оновити Додатки XVII та XXXVII<sup>42</sup>, аби визначити актуальний обсяг «домашнього завдання» для України.

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

До спільних завдань України і ЄС належить досягнення цілей СхП до 2020 року. У частині гармонізації з ЄЦР ці цілі частково дублюють, доповнюють та уточнюють положення УА, а також є додатковими до неї. Вони переважно стосуються Глави 14 Розділу V УА («Інформаційне суспільство»), але також і окремих статей УА щодо телекомунікаційних послуг, охорони баз даних, транскордонного надання електронних комунікаційних послуг, нормативно-правових аспектів електронної торгівлі<sup>43</sup>.

<sup>39</sup> <https://eba.com.ua/industriya-narostyla-eksport-poslug-na-17-5/>

<sup>40</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0192>

<sup>41</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/creating-digital-single-market-european-commission-actions-2015>

<sup>42</sup> Додаток XXXVII стосується наближення законодавства України ЄС до законодавства ЄС з питань аудіовізуальної галузі. Він передбачає впровадження положень Директиви про аудіовізуальні послуги №2010/13/ЄС. Втім, поки в Україні тривали дискусії про потребу внесення змін до закону про телебачення і радіомовлення (<https://detector.media/rinok/article/132891/2017-12-14-syumar-zareestruvala-zakonoproekt-pro-audiovizualni-poslugi>), ЄС ухвалив нову директиву про аудіовізуальні послуги № 2018/1808 (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/revision-audiovisual-media-services-directive-avmsd>, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2018/1808/oj>). Нова директива враховує нові реалії ринку, коли споживач дедалі більше сам обирає контент і отримує його через Інтернет, а не через трансляцію телерадіоканалами.

<sup>43</sup> [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web\\_ua\\_AAEap-deliverables\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Web_ua_AAEap-deliverables_civic_synergy_ua_2018.pdf) - стор. 6, 13-14.

# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

В Україні немає окремого центрального органу виконавчої влади у сфері розвитку цифрової економіки та суспільства. У Міністерстві економічного розвитку і торгівлі у 2015 році був створений Департамент цифрової економіки, але у 2016 році він був розформований. Частково державна політика у сфері розвитку інформаційного суспільства реалізується через діяльність Державного агентства з питань електронного урядування України.

**В Україні немає окремого органу державної влади у сфері цифрової економіки та суспільства**

Національним регулятором в секторі електронних комунікацій в Україні є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Регулювання спеціального зв'язку та захисту державних інформаційних та телекомунікаційних систем і ресурсів здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації.

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

При цьому відсутній чіткий та зрозумілий розподіл повноважень в сфері державного управління та регулювання електронними комунікаціями, а НКРЗІ не має достатніх повноважень для здійснення на належному рівні функцій незалежного регулятора відповідно до стандартів ЄС. Згідно опитування стейкхолдерів<sup>44</sup>, існує потреба посилення незалежності та адміністративної спроможності національного регулятора у галузі зв'язку.

НКРЗІ де-юре не є незалежним органом, він підпорядкований Президенту України, і де-факто не виконує функції регулятора.

17 січня 2018 року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020<sup>45</sup> та затвердив план заходів з її реалізації. Затвердженню документу передувала кропітка робота Мінекономрозвитку з розробки базового документу "Цифровий порядок денний України - 2020"<sup>46</sup>, разом з провідними експертами ІТ-сфери та громадськістю, яку координував "Хай-Тек офіс Україна"<sup>47</sup>. Документ визначає ключові політики, першочергові сфери, ініціативи та проекти «цифровізації» України до 2020 року.

Восени 2018 року уряд підготував проект Стратегії інтеграції України до ЄЦР ЄС («дорожню карту») та план заходів з її реалізації протягом 2018-2023 років, з урахуванням нових актів ЄС. Наразі проект Стратегії узгоджується зі стейкхолдерами та зі стороною ЄС.

<sup>44</sup> [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Report\\_USPGS\\_2017\\_ukr\\_final.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Report_USPGS_2017_ukr_final.pdf) - стор.39-47.

<sup>45</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-konceptiyu-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki-ta-suspilstva-ukrayini-na-2018-2020>

<sup>46</sup> <https://goo.gl/BUui46>

<sup>47</sup> Громадська спілка «Хай-Тек офіс Україна» (<http://www.ht-office.org>) - це об'єднання підприємств у сфері високих технологій метою діяльності якого є створення сприятливих умов для розвитку в Україні інноваційного бізнесу та цифрової економіки. До складу Наглядової ради Хай-Тек офіс Україна включено представників Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Верховної Ради України та Адміністрації президента України, це забезпечує ефективну взаємодію між бізнесом і державою.

# ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

В останні роки Україні вдалося зробити низку кроків щодо нормативно-правового наближення. У 2015 році було прийнято закон про електронну комерцію, який, втім, залишив неврегульованою цілу низку питань гармонізації із нормами права ЄС<sup>48</sup>. У листопаді 2018 року набув чинності закон про електронні довірчі послуги, що оновив законодавство у сфері електронної ідентифікації (електронного цифрового підпису) у відповідності з Регламентом eIDAS.

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

Водночас, в Україні досі відсутня стратегія забезпечення доступу до швидкісного інтернету (широкосмугового доступу). Відсутній прогрес у прийнятті нового законодавства про електронні комунікації та про радіочастотний ресурс, а зареєстровані у парламенті законопроекти про електронні комунікації не відповідають нормам ЄС<sup>49</sup> та новому Європейському Кодексу електронних комунікацій<sup>50</sup>.

На початку 2016 року була затверджена Стратегія кібербезпеки України, у травні 2018 року набув чинності закон про основні засади забезпечення кібербезпеки України. Готується закон про об'єкти критичної інформаційної інфраструктури. Втім, до законодавства та плану реалізації стратегії кібербезпеки слід внести зміни у відповідності з вимогами Директиви NIS (Директива з безпеки мережевих та інформаційних систем)<sup>51</sup> та нового Акту регуляції сфери кібербезпеки, що затверджується в ЄС і яким, зокрема, буде запроваджено нову схему сертифікації у сфері кібербезпеки<sup>52</sup>.

Україна не в повному обсязі ратифікувала Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність, зокрема, не надала згоду на застосування розділу Конвенції щодо цифрових доказів<sup>53</sup>. Через це правоохоронні органи часто вдаються до вилучення обладнання в якості речових доказів (зокрема, у справах щодо піратства), посилаючись на відсутність передбаченої в українському законодавстві можливості використовувати копії. Це погіршує умови для розвитку ІТ-бізнесу. Прийнятим навесні 2017 року законом про державну підтримку кінематографії введено нові механізми захисту авторського права і суміжних прав в мережі інтернет. Проте, це не вирішило проблему поширення нелегального контенту піратськими веб-сайтами, які хостяться переважно не в Україні.

У 2018 році виконання затвердженого урядом плану заходів з реалізації Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства не було забезпечено фінансовими та організаційними ресурсами держави. Забезпечення координації та організації виконання Плану

***Уряд схвалив розроблену з допомогою ІТ-бізнесу та громадськості Концепцію розвитку цифрової економіки та суспільства, але не профінансував її виконання у 2018 році***

<sup>48</sup> Детальніше про проблеми державної політики у сфері електронної торгівлі в Україні див.: [https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web\\_E-commerce\\_\\_civic\\_synergy\\_ua\\_2018.pdf](https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/web_E-commerce__civic_synergy_ua_2018.pdf)

<sup>49</sup> [http://osf.org.ua/data/blog\\_dwnl/BE\\_brief5\\_UKR.pdf](http://osf.org.ua/data/blog_dwnl/BE_brief5_UKR.pdf)

<sup>50</sup> [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L.\\_2018.321.01.0036.01.ENG](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L._2018.321.01.0036.01.ENG)

<sup>51</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/network-and-information-security-nis-directive>

<sup>52</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-18-6759\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-6759_en.htm)

<sup>53</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2824-15>, <https://inau.ua/news/inau-proponuye-implementuvaty-yevropeysku-konvenciyu-pro-kiberzlochynnist-na-osnovi-napracyuvan>

заходів є завданням Координаційної ради з розвитку цифрової економіки та суспільства<sup>54</sup> під головуванням Першого віце-прем'єр-міністра - Міністра економічного розвитку і торгівлі України. Функції секретаріату та координацію діяльності робочих груп виконує "Хай-Тек офіс Україна"<sup>55</sup>.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### **Для України**

- Створити окремий центральний орган виконавчої влади для координації та управління в сфері розвитку цифрової економіки та суспільства або підрозділ з цифрової економіки у складі Мінекономрозвитку;
- Передбачити видатки у державному бюджеті на виконання плану заходів Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на 2018-2020 рр., прийняти рішення уряду про започаткування Фонду цифрових трансформацій;
- Розробити та прийняти закон про цифрову економіку та суспільство, з урахуванням положень права ЄС, пріоритетів СхП та національних пріоритетів інформаційної безпеки;
- Розробити узгоджену стратегію сприяння широкосмуговому доступу до мережі інтернет;
- Розробити та прийняти закон про електронні комунікації з урахуванням нового Європейського Кодексу електронних комунікацій;
- Зміцнити незалежність та регуляторну спроможність національного регуляторного органу у галузі зв'язку;
- Ратифікувати Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність у повному обсязі. Внести зміни законодавства та плану реалізації стратегії кібербезпеки у відповідності з вимогами Директиви NIS та нових регуляторних актів ЄС.
- Внести зміни до Закону України «Про електронну комерцію» для гармонізації з законодавством ЄС.

### **Для ЄС**

- Надати політичну, технічну та експертну підтримку інтеграції України до Єдиного Цифрового Ринку ЄС;
- Надати фінансову допомогу для пріоритетних проектів імплементації Концепції цифрового розвитку економіки та суспільства України.

<sup>54</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/v-ukrayini-rozpochala-robotu-koordinacijna-rada-z-rozvitku-cifrovoyi-ekonomiki>

<sup>55</sup> <https://goo.gl/oTE6EH>



# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

**Віталій Кравчук**, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій

## ВИГОДИ ВІД ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

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

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

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

Проте у звіті про впровадження ПВЗВТ з Україною за 2016 рік<sup>56</sup>, підготованому Єврокомісією, зазначено, що Україна не зможе повністю впровадити законодавство ЄС в сфері фінансових послуг. Це обґрунтовано тим, що ЄС поступово переходить до більш централізованого нагляду за банками та іншими постачальниками фінансових послуг. Новостворені регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Отже, через різку зміну підходу до регулювання фінансових послуг в ЄС передбачена в УА перспектива надання режиму внутрішнього ринку для України стала непевною.

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

<sup>56</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0364> ст. 44



## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

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

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

В сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС впроваджують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду<sup>57</sup>. ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків (Базель I). Проте ЄС вже ввів найновіші стандарти банківського регулювання (так звані Базель III), прийняті у відповідь на Велику фінансову кризу 2007-2009 років, тоді як в Україні їх впровадження триває.

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

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

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

<sup>57</sup> Об'єднує центробанки та регулятори банків 28 (переважно розвинутих) країн та територій детальніше див. <https://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=3%7C14>

# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

У 2015 році Національний банк (НБУ), Нацкомфінпослуг<sup>58</sup>, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) спільно затвердили Комплексну програму розвитку фінансового сектору до 2020 року (далі – Програма). Програма визначила пріоритети реформи в сфері фінансових послуг та, серед іншого, передбачає заходи по виконанню всіх зобов'язань України в рамках УА в сфері фінансових послуг. На початку 2017 року та у травні 2018 року Програму було переглянуто. Під час оновлення Програми до неї було включено нові акти законодавства ЄС на заміну тим, що було скасовано, а заплановані строки впровадження норм законодавства ЄС було змінено на пізніші (реалістичніші). НБУ у своїх стратегічних документах, таких як Концепція вдосконалення вимог до капіталу<sup>59</sup> та Проект нового валютного регулювання<sup>60</sup>, також передбачає впровадження зобов'язань в рамках УА.

Регулятори вже впровадили частину заходів Програми, хоча впровадження більшості актів ЄС потребує змін не лише у нормативних актах регуляторів, а і у профільних законах. Також невизначеним залишається розподіл функцій між регуляторами і відповідно сфер відповідальності за впровадження УА. Ще в 2015 році були оголошені (зокрема у Програмі) плани щодо припинення роботи Нацкомфінпослуг та розподілу його функцій між НБУ та НКЦПФР, проте відповідний законопроект (№ 2413а) вже кілька років залишався без розгляду після прийняття в першому читанні у 2016 році. Восени 2018 року законопроект було включено в порядок денний Верховної Ради та було підготовлено текст до другого читання.

**Програма розвитку фінансового сектору до 2020 року передбачає повне виконання зобов'язань у сфері фінансових послуг**

## АНАЛІЗ РИНКУ

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

Роль фінансового сектору в економіці України впала під час кризи 2014-2015 років через закриття більше половини банків та скорочення кількості фінансових установ. Відповідно частка фінансових послуг у валовій доданій вартості (ВДВ) зменшилась з 5,2% у 2013 році до 3,2% у 2017 році. У 2017 році ВДВ фінансових послуг України становив 81 млрд. грн. – що можна порівнювати із ВДВ фінансових послуг трьох балтійських країн (2,5 млрд. євро) або Кіпру (1,9 млрд. євро). Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ є порівняно невеликими. Фінансові послуги переважно не обкладаються ПДВ, а надходження від оподаткування прибутків стримуються збитками, накопиченими під час кризи.

Банки та страхові компанії – це найбільші складові фінансового сектору в Україні. У 2016 році комерційні банки та НБУ формували 61% доданої вартості фінансового сектору, страхові компанії 28%, а решта фінансових установ та учасників ринків капіталу лише 10%<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

<sup>59</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=62251340>

<sup>60</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=77863567>

<sup>61</sup> Сума 99% через округлення.

Зараз у банківському секторі України домінуючу роль (більше 50%) займають банки у державній власності – Приватбанк, Ощадбанк, Укрексімбанк та Укргазбанк. Серед недержавних банків більшу частку ринку займають банки з іноземними власниками – переважно банками з країн ЄС. Лише один банк з українськими приватними власниками входить до десятки найбільших за чистими активами (зараз перебуває лише на восьмому місці).

**Приватбанк** до кінця 2016 року був найбільшим приватним банком України і належав Ігорю Коломойському та Геннадію Боголюбову. Як стверджує НБУ<sup>62</sup>, Приватбанк використовував кошти, залучені від вкладників переважно для того, щоб видавати кредити пов'язаним компаніям, що належать до Групи «Приват» Ігоря Коломойського. Під ці кредити часто надавалась переоцінена, неліквідна або взагалі неіснуюча застава.

Після того як переговори НБУ, Міністерства фінансів та власників Приватбанку про оздоровлення фінансового стану банку зайшли в глухий кут, власники Приватбанку звернулись до держави з проханням націоналізувати банк<sup>63</sup>. Фонд гарантування вкладів фізичних осіб 18 грудня 2016 року визнав Приватбанк неплатоспроможним і 21 грудня 2016 року продав банк державі за одну гривню<sup>64</sup>. Колишні власники пообіцяли до 1 липня 2017 року провести реструктуризацію кредитів, наданих банком, але так і не зробили цього<sup>65</sup>. Загалом, щоб захистити інтереси 20 мільйонів вкладників та зберегти фінансову стабільність у цілому, держава у 2016 - 2017 роках витратила понад 155 млрд. грн. (приблизно 5 млрд. євро, або 5% ВВП України) на покриття збитків банку.

Зараз триває розгляд позовів НБУ та вже державного Приватбанку до колишніх власників банку в українському, швейцарському та англійському судах для відшкодування понесених державою витрат<sup>66</sup>.

Серед найбільших страхових компаній в Україні теж кілька «дочок» страхових компаній з країн ЄС (АХА<sup>67</sup>, UNIQA, РЗУ), але частка ринку страхових компаній з українськими власниками є високою. Інші фінансові установи є переважно українськими.

Станом на сьогодні, відповідно до Додатку XVI до УА, українські банки та страхові компанії можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, проте не можуть надавати послуги у транскордонному режимі, за певними винятками (страхування морських та авіаційних перевезень, товарів у транзиті). Відкриття дочірніх компаній та філій потребує проходження пруденційної перевірки материнської компанії (за однаковою процедурою із іншими інвесторами). На сьогодні лише український Приватбанк володіє 47% AS Privatbank в Латвії та має філію на Кіпрі. У 2017 році було оголошено про плани продажу латвійської дочки Приватбанку. Інші українські банки філій та дочірніх компаній в ЄС не мають.

У разі розширення доступу України до ринку фінансових послуг ЄС початковий ефект може бути обмеженим, зважаючи на те, що українські фінансові компанії поки що не надто активно користувались наявними варіантами виходу на ринок ЄС. Бар'єри для виходу на ринок країн ЄС для

<sup>62</sup> <https://bank.gov.ua/doccatalog/document?id=62483489>

<sup>63</sup> <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/UBOs%20Letter%20UKR.jpg>

<sup>64</sup> <http://www.fg.gov.ua/not-paying/banks-sold-to-state/188-pat-kb-pryvatbank>

<sup>65</sup> <https://www.minfin.gov.ua/news/view/povidomlennia-ministerstva-finansiv-shchodo-statusu-restrukturyzatsii-kredytnoho-portfeliiu-pryvatbanku-kolyshnimy-vlasnykamy?category=novini-ta-media>

<sup>66</sup> [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=71475865&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=71475865&cat_id=55838), [https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=60908601&cat\\_id=55838](https://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=60908601&cat_id=55838)

<sup>67</sup> Планується продаж канадській Fairfax Holdings

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

постачальників класичних банківських та страхових послуг також різко не зміняться: домінування на ринку країн ЄС крупних гравців, висока вартість нерухомості та робочої сили, дорога вартість капіталу. Втім в перспективі відносно дешева та професійна робоча сила може стати конкурентною перевагою для виходу стартапів у сфері фінансових технологій на ринок ЄС. Також українські банки можуть поборотись за обслуговування дочок українських бізнес-груп за кордоном та обслуговування українських мігрантів.

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

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

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Серед регуляторів фінансових послуг НБУ має порівняно більшу свободу дій щодо регулювання роботи банків. Відповідно більшість норм ЄС в банківській сфері може бути впроваджена рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад НБУ в 2015 році зобов'язав<sup>68</sup> банки формувати буфери капіталу з 2020 року, а в 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR)<sup>69</sup>. Прийняття нового Закону про валюту та валютні операції, що буде введено в дію в лютому 2019 року, дозволить НБУ впроваджувати зобов'язання УА по лібералізації руху капіталу. Загалом впровадження УА в банківському секторі відбувається відповідно до графіку.

Впровадження норм ЄС для страхового ринку вимагає змін до профільного Закону<sup>70</sup>, оскільки основні вимоги до платоспроможності страхових компаній визначені на законодавчому рівні. Законопроект № 1797-1<sup>71</sup>, що впроваджує положення директиви Solvency II щодо платоспроможності страхових компаній, було прийнято в першому читанні в 2016 році, та донедавна залишався без розгляду. У вересні 2018 року законопроект було включено в порядок денний Верховної ради.

В сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни<sup>72</sup> до профільного Закону про цінні папери та фондовий ринок<sup>73</sup> та ряду інших законів на впровадження частини зобов'язань України в рамках УА. На виконання оновленого законодавства, у 2018 році НКЦПФР внесла потрібні зміни до своїх нормативних актів<sup>74</sup>. У липні 2018 року Верховна Рада відхилила законопроект №

<sup>68</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15>

<sup>69</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18>

<sup>70</sup> Закон про страхування № 85/96-ВР від 07.03.1996 <http://zakon.rada.gov.ua/go/85/96-%D0%B2%D1%80>

<sup>71</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=53904](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53904)

<sup>72</sup> Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів 2210-VIII від 16.11. 2017, <http://zakon.rada.gov.ua/go/2210-19>

<sup>73</sup> Закон №3480-IV від 23.02.2006 <http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15>

<sup>74</sup> <https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyvannya-otsnyuvatchv/>

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

7055<sup>75</sup>, поданий в 2017 році, що пропонував прийняти новий закон про ринки капіталу та організовані товарні ринки. Законопроект містив положення, що впроваджували норми законодавства ЄС, включно з профільною директивою/регламентом щодо ринків фінансових інструментів MiFID II/MiFIR. У жовтні 2018 року профільний комітет Верховної Ради підтримав у першому читанні законопроект № 9035<sup>76</sup>, що в значній мірі повторює положення законопроекту № 7055 і впроваджує ті ж норми законодавства ЄС.

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

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

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

## РЕКОМЕНДАЦІЯ

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

- 1) Створити для України **рішення, аналогічне до країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)**, для яких ЄС виробив механізм<sup>77</sup> впровадження законодавства ЄС в рамках Європейського економічного простору. Формально функції Європейських наглядових органів було покладено на Наглядний орган ЄАВТ, а самі регулятори залучаються до перевірок та готують проекти рішень Наглядного органу;
- 2) Пошук **компромісного рішення**, що би збільшило інтеграцію ринків фінансових послуг і зменшило регуляторне навантаження, пов'язане з повним впровадженням законодавства ЄС. Наприклад, Україна може впровадити всі норми ЄС окрім найскладніших для виконання учасниками ринку в обмін на спрощений порядок виходу українських компаній на ринок ЄС.
- 3) Зрештою, можна **відмовитися від мети досягнення єдиного ринку фінансових послуг**. В такому випадку впровадження норм права ЄС у цій сфері стає необов'язковим для України, а отже слід буде приділяти більше уваги можливому збільшенню навантаження на учасників ринку і проявляти більшу гнучкість у впровадженні норм ЄС (які просто стають необов'язковими джерелами кращих практик регулювання).

<sup>75</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62443](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62443)

<sup>76</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=64532](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64532)

<sup>77</sup> <http://www.efta.int/EEA/news/EEA-adaptations-EU-financial-supervisory-system-128596>

# ВЗАЄМНЕ ВІДКРИТТЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ І ЄС

**Олександра Бетлій, Інститут економічних досліджень і політичних консультацій**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Угода про Асоціацію між Україною та ЄС (Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI) передбачає «забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель<sup>78</sup> на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії у традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві»<sup>79</sup>.

Це означає вигоди для українських компаній, які отримують доступ до ринку державних закупівель ЄС, обсягом близько 14% ВВП або понад 1,9 трильйонів євро<sup>80</sup>. Водночас конкуренція на ринку державних закупівель в Україні через участь в закупівлях компаній ЄС сприяє ефективнішому витрачання бюджетних коштів, а також стимулюватиме вітчизняні компанії бути конкурентнішими.

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

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

У Додатку XXI до Угоди наведено «Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку», який передбачає п'ять етапів законодавчих змін та взаємного відкриття доступу до ринку з 1 січня 2016 року до 2024 року. Впровадження кожного етапу має бути оцінено Комітетом Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі і при позитивному висновку означатиме відкриття певного сегменту державних закупівель ЄС та України за контрактами, вартість яких перевищує порогові значення, що встановлені в цьому ж Додатку. Відповідно до ст. 154 (4) УА, після проходження всіх етапів індикативного графіка Україна і ЄС розглянуть можливість взаємного ще глибшого надання доступу до ринків закупівель.

<sup>78</sup> Терміни «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що вживаються у цій публікації, є тотожними і відповідають терміну public procurement англійською мовою. Термін «державні закупівлі» використовується в офіційному українському тексті Угоди про асоціацію, у той час як у національному законодавстві з 2015 року використовується термін «публічні закупівлі».

<sup>79</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#n1147](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1147)

<sup>80</sup> Ці показники не включають закупівлі комунальних компаній. Якщо включити в оцінку і ці закупівлі, то сукупні державні закупівлі в ЄС становлять 19% ВВП або 2,3 трильйони євро. Для деталей див.: European Semester Thematic Factsheet: Public Procurement <https://goo.gl/DfQsvP>



# ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

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

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

На першому етапі, на який Україні надавалося шість місяців з дати набрання чинності Угодою, йшлося про впровадження основних принципів законодавства ЄС та визначення центрального органу виконавчої влади, відповідального за політику у сфері державних закупівель, та незалежного органу із контролю у цій сфері.

У травні 2018 року Комітет Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі ухвалив рішення про оновлення Додатку XXI<sup>81</sup>, щоб врахувати нові Директиви ЄС з питань державних закупівель, ухвалені у 2014 році<sup>82</sup>. При цьому було несуттєво збільшено порогові значення для застосування правил державних закупівель (Табл.1).

## Таблиця 1.

### ПОРОГОВІ ЗНАЧЕННЯ ДЛЯ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВИЛ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ<sup>83</sup>

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

<sup>81</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

<sup>82</sup> Це Директива 2014/23/ЄС про укладення договорів концесії, Директива 2014/24/ЄС про державні закупівлі та Директива 2014/25/ЄС щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг. Ці нові акти замінили Директиви 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС.

<sup>83</sup> Чинні оновлені значення наведені відповідно до рішення Комітету Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 р. Вони мали би відповідати чинним положенням відповідних Директив ЄС. Втім, з січня 2018 року порогові значення у Директивах ЄС вже стали дещо вищими, для гармонізації із поточними визначеннями у євро порогових значень Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA). Таким чином, можна прогнозувати подальше оновлення порогових значень у Додатку XXI УА у бік несуттєвого зростання - див.: [https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds\\_en](https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32017R2365>

# ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

Уряд почав реформу державних закупівель з метою побороти корупцію в цій сфері, а також в рамках фіскальної консолідації ще до набуття чинності Главою 8 Угоди. Також ще до підписання Угоди про Асоціацію законодавство України не містило обмежень на участь іноземних учасників в державних закупівлях, а великі тендери оголошувались із перекладом документації на англійську. У квітні 2014 року парламент прийняв новий Закон «Про державні закупівлі»<sup>84</sup>, основні положення якого були гармонізовані з нормами ЄС<sup>85</sup>. Однак вища прозорість і більші можливості до конкуренції в результаті впровадження нового закону все одно були недостатніми для подолання корупції.

Тому у 2015 році було запроваджено пілотний проект з електронних закупівель та ухвалено закон «Про публічні закупівлі»<sup>86</sup>. Вже у 2016 році Закон про публічні закупівлі було впроваджено в повному обсязі. Відповідно всі бюджетні та державні установи почали проводити закупівлі понад визначену суму (200 000 грн. для закупівель товарів і послуг та 1,5 млн. грн. для закупівлі робіт) на основі електронної системи ProZorro.

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

## АНАЛІЗ РИНКУ

Ухвалення нового законодавства у сфері публічних закупівель сприяло збільшенню конкуренції та прозорості, а також зменшенню шахрайства та корупції. Зокрема, за даними Центру вдосконалення закупівель (Київська школа економіки) кількість закупівель в одного постачальника скоротилась, тоді як кількість постачальників зростає<sup>87</sup>. Важливо, що спростився доступ малих та середніх підприємств до закупівель і тому їх участь в закупівлях зростає. За даними електронної системи закупівель протягом 2017 року близько 27 тис. замовників оголосили більше 1 млн. процедур закупівлі з очікуваною вартістю понад 777,7 млрд. грн.<sup>88</sup>

Україна не обмежує доступу компаній з ЄС до ринку публічних закупівель, оскільки надає всім компаніям недискримінаційний доступ. Переклад документації на англійську є необхідним для всіх тендерів обсягом понад 133 000 євро для товарів та послуг і 5,15 млн. євро для робіт. Однак частка компаній з ЄС залишається низькою (0,1% всіх тендерів у електронній системі на суму 1,0% від вартості у 2017 році). Це може бути пов'язано із різними технічними складнощами забезпечення документів для укладання договорів із українською стороною. Тому (невеликі) європейські компанії досі схильні приймати участь в закупівлях в Україні через дочірню українську юридичну особу або українських партнерів.

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

<sup>84</sup> Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

<sup>85</sup> Аналіз відповідності Закону нормам ЄС представлено у: 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>86</sup> Закон №922-VIII, від 25 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

<sup>87</sup> [http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro\\_report\\_ua.pdf](http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf)

<sup>88</sup> <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrosvitku-zvituye-pro-publichni-zakupivli-u-2017-roci>

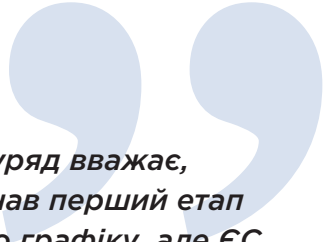


# ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Більшість положень закону про публічні закупівлі відповідають Директивам ЄС у сфері державних закупівель. Для адаптації інших положень у лютому 2016 року Кабінет Міністрів ухвалив Стратегію реформування системи публічних закупівель<sup>89</sup>, яка є «дорожньою картою» впровадження змін у сфері державних закупівель<sup>90</sup>. Ухвалені законом положення та затвердження дорожньої карти є достатніми для проходження Україною першого етапу Індикативного графіку інституційних реформ. У звіті уряду про виконання Угоди про асоціацію за 2017 рік<sup>91</sup> визначено, що перший етап завершено було ще у 2016 році.

Подальші зміни у регулюванні публічних закупівель передбачено в «дорожній карті». Попередньо очікували, що до кінця 2018 року Верховна Рада ухвалить Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів України №8265 від 13.04.2018<sup>92</sup>, яким планували врегулювати допорогові закупівлі, вдосконалити оскарження торгів, дозволити бізнесу виправляти технічні помилки в документації, запровадити електронні каталоги та розширити перелік дій, за які замовників можуть покарати. Ухвалення цього законопроекту загалом дозволило б Україні пройти другий етап індикативного плану. Однак в «бюджетну ніч» 23 листопада 2018 року (коли Верховна Рада ухвалювала державний бюджет на 2019 рік) цей законопроект не набрав потрібної кількості голосів депутатів і відповідно до процедури був відхилений. Тепер, імовірно, знову буде подано подібний законопроект.

Водночас у звіті Єврокомісії про впровадження ПВЗВТ з Україною за 2016 рік<sup>93</sup>, оприлюдненому у листопаді 2017 року, зазначено, що Україна затримується із проходженням першого етапу. Лише у травні 2018 року Комітет Асоціації Україна-ЄС у торговельному складі надав позитивний висновок<sup>94</sup> стосовно «дорожньої карти», ухваленій 2016 року. Але у цьому рішенні Комітету не йдеться про проходження Україною першого етапу індикативного плану і відповідне взаємне відкриття ринків.



**Український уряд вважає, що вже виконав перший етап Індикативного графіку, але ЄС так не вважає**

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

18 травня 2016 року Україна набула статусу повноправної сторони GPA<sup>95</sup>. В рамках цієї угоди ЄС визначив для доступу до свого ринку такі ж порогові значення для застосування правил державних закупівель<sup>96</sup>, як і ті, що сьогодні діють відповідно до оновленого Додатку XXI Угоди про асоці-

<sup>89</sup> Розпорядження КМУ «Стратегія реформування системи публічних закупівель», №175-р від 24 лютого 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#n11>

<sup>90</sup> Потребу ухвалити «дорожню карту» передбачено статтею 152 Глави 8.

<sup>91</sup> Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2017 рік, <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/pro-vikonannya-ugodi-pro-asotsiatsiyu-mizh-ukrainoyu-ta-evropeyskim-soyuzom-za-2017-rik.pdf>

<sup>92</sup> [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=63852](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63852)

<sup>93</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017SC0364> ст. 44

<sup>94</sup> [http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

<sup>95</sup> Зобов'язання сторін доступне за посиланням <https://e-gpa.wto.org/en/Agreement/Latest>

<sup>96</sup> Порогові значення передусім визначають в еквіваленті Спеціальних прав запозичень (СПЗ), але на сайті СОТ також наведено ці значення у євро та

ацію. Так, дані проекту GPA in Ukraine<sup>97</sup> свідчать, що українські компанії вже почали виходити на ринки публічних закупівель ЄС.

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

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

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

Таким чином, фактично, більшість положень УА у сфері державних закупівель уже впроваджено обома сторонами. З огляду на доступ до ринку ЄС, отриманий у рамках GPA, Україна вже має не так багато зовнішніх стимулів для повного виконання зобов'язань за УА із гармонізації законодавства, ніж це очікувалося при підписанні УА. Разом з тим, Україна пішла на ще глибше, асиметричне відкриття свого ринку для ЄС. Відповідно до національного законодавства, компанії із країн-членів ЄС вже мають повний доступ до українського ринку державних закупівель (хоча його практичне використання ускладнене різними технічними складнощами, через які бізнесу з ЄС досі може бути зручніше брати участь в закупівлях через дочірні українські компанії).

Водночас важливо забезпечити, щоб ці досягнення не були зруйновані. Так, небезпечними зараз є дискусії в Україні щодо запровадження протекціоністських заходів на ринку публічних закупівель. У грудні 2017 року парламент у першому читанні схвалив ініційований групою депутатів проект закону «Купуй українське», який передбачає внесення змін до Закону про публічні закупівлі, надаючи преференції виробленим в Україні товарам<sup>98</sup>. Цей законопроект суперечить Угоді про асоціацію, а також GPA.

## РЕКОМЕНДАЦІЇ

### Для України і ЄС

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

інших валютax: <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification?PartyId=557>

<sup>97</sup> <https://www.facebook.com/gpainua/>

<sup>98</sup> Законопроект № 7206 від 17 жовтня 2017 року: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_1?pf3511=62736](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62736)

**Для України**

- Відхилити законопроект № 7206 «Купуй українське»;
- Внести зміни до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законодавчих актів, як було передбачено законопроектом №8265, та продовжити виконання Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») для усунення тих практичних бар'єрів, що залишаються на ринку закупівель для компаній країн-членів ЄС.

**Для ЄС**

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

## ДОДАТОК XXI-A ДО ГЛАВИ 8 РОЗДІЛУ IV УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ<sup>99</sup>

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

Етап		Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейському Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу	
1	Імплементация статей 150 (2) та 151 Впровадження інституційної реформи згідно статті 150(2)	6 місяців з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	
2	Наближення та імплементация базових елементів Директиви № 2014/24/ЄС та Директиви № 89/665/ЄЕС	3 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади та організацій публічного права	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади та організацій публічного права	Додатки XXI-B та XXI-C
3	Наближення та імплементация базових елементів Директиви № 2014/25/ЄС і Директиви № 92/13/ЄЕС	4 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на поставку товарів для всіх замовників	Додатки XXI-D та XXI-E
4	Наближення та імплементация інших елементів Директиви № 2014/24/ЄС і Директиви № 2014/23/ЄС	6 років з дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Додатки XXI-F, XXI-G, та XXI-H
5	Наближення та імплементация інших елементів Директиви № 2014/25/ЄС	8 років з дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Додатки XXI-I та XXI-J

<sup>99</sup> Оновлений відповідно до Рішення № 1/2018 Комітету Асоціації Україна - ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994\\_001-18#n2](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2)

# ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ГАЗУ ЄС

**DiXi Group**

## ВИГОДИ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Україна зробила крок до інтеграції з ЄС у сфері енергетики ще до підписання Угоди про асоціацію, набувши у 2011 року членства у Енергетичному Співтоваристві – міжнародній організації, що включає ЄС та країни-сусіди, метою якої є створення інтегрованого пан-європейського енергетичного ринку шляхом поширення енергетичного законодавства ЄС поза межі ЄС<sup>100</sup>.

**Україна імплементує Третій енергетичний пакет ЄС, але не має визначеної перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС**

Будучи членом Енергетичного Співтовариства, Україна зобов'язалась імплементувати положення актів Третього енергетичного пакету ЄС<sup>101</sup>. Це більше, ніж рівень зобов'язань України за Угодою про асоціацію (далі – УА), де у Додатку XXVII наведений перелік актів законодавства з Другого енергетичного пакету ЄС. Втім, відповідно до УА (ст. 278), положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства мають пріоритет над положеннями УА.

Проте, повністю гармонізуючи своє законодавство з правом ЄС у сфері енергетики, Україна не має зафіксованої в УА перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС у цій сфері у разі виконання свого «домашнього завдання». Відповідне положення відсутнє у Додатку XXVII (на відміну від Додатку XVII, який передбачає таку перспективу для деяких ринків послуг). За підсумками засідання Ради асоціації Україна-ЄС у грудні 2018 року, Сторони погодились оновити Додаток XXVII для відображення змін в законодавстві ЄС у сфері енергетики<sup>102</sup>.

На сьогодні, найважливішою частиною українського ринку, що потребує переходу на норми законодавства ЄС, є транспортування газу з Росії до країн ЄС. Чинний контракт між українським «Нафтогазом» і російським

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

<sup>100</sup> <https://www.energy-community.org/aboutus/whoweare.html>

<sup>101</sup> А також деяких інших (у сфері безпеки постачання газу, проектів спільного інтересу, правил конкуренції на внутрішньому ринку ЄС). Перелік актів законодавства, визначений в додатках до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Цей перелік, за рішенням Ради Міністрів Енергетичного Співтовариства, може періодично оновлюватися з урахуванням змін у енергетичному законодавстві ЄС.

<sup>102</sup> Див. Спільну заяву для преси: <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/uploaded-files/UKR.pdf>

«Газпромом» завершується наприкінці 2019 року. У 2018 році ЄС, Україна та Росія почали переговори про умови транспортування російського газу до Європи з 2020 року. Україна і ЄС поділяють спільну позицію на цих переговорах щодо потреби поширення права ЄС на постачання російського газу до ЄС через Україну<sup>103</sup>. З досвіду України, спеціальні політичні домовленості з Росією є небезпечними. Єдиний шлях убезпечитись від непередбачуваної агресивної поведінки «Газпрома» – це змусити його працювати у правових рамках ЄС. Повноцінно це можна зробити, якщо ЄС надасть Україні режим внутрішнього ринку, а його норми будуть повноцінно застосовні до точок входу в газотранспортну систему (далі - ГТС) України на кордоні з Росією.

Такий режим означатиме, що для нормативних актів ЄС у сфері ринку газу термін «держави-члени» буде читатися як «держави-члени та Україна». Це надасть Україні ті самі права і обов'язки на ринку газу, що і державам-членам ЄС. Це означає додаткові повноваження європейських інституцій – Єврокомісії і Суду ЄС – в Україні, але і додаткові права України у відносинах з цими інституціями і з державами-членами.

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

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

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

Для транспортування російського газу це означатиме, що спільний європейський ринок починатиметься на українсько-російському кордоні. В Україні напряду діятимуть визначені європейськими кодексами мереж правила ЄС щодо транскордонного транспортування газу. На цій правовій основі, європейські компанії зможуть купувати газ у Газпрому на українсько-російському кордоні. Постачання цього газу через Україну буде предметом угод між цими європейськими компаніями

і оператором української ГТС (управляючим партнером якого теж може стати одна із компаній-операторів ЄС). Таким чином, усувається конфліктний потенціал прямих українсько-російських контрактів, зберігаючи стабільне постачання російського газу до країн ЄС через Україну.

## ЗМІСТ «ДОМАШНЬОГО ЗАВДАННЯ»

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

- відкриття ринку для конкуренції, право усіх споживачів обирати постачальника газу;
- відокремлення функцій транспортування, зберігання та розподілу газу від функції постачання («анбандлінг» оператора ГТС і сховищ, а також операторів газорозподільних мереж);

<sup>103</sup> <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/07/18/7084538/>

- надання вільного та недискримінаційного доступу третіх сторін до мереж;
- запровадження політики безпеки постання газу, із регулярним моніторингом;
- моніторинг діяльності гравців ринку газу на предмет дотримання стандартів якості та режиму конкуренції;
- цільовий соціальний захист вразливих споживачів;
- прозоре та недискримінаційне надання дозволів на діяльність із розвідки та видобутку вуглеводнів;
- створення незалежного національного регулятора ринку.

## ЧИННА ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА

В останні роки державна політика в сфері ринку газу була відкоригована відповідно до міжнародних зобов'язань України. Так, впровадження принципів Третього енергетичного пакета ЄС закладено у цілу низку документів державної політики<sup>104</sup>. Енергетична стратегія України (схвалена урядом у 2017 році) передбачає побудову газового ринку за принципами Третього енергетичного пакету ЄС до 2020 року - шляхом повноцінної імплементації актів енергетичного законодавства ЄС, реформування вертикально інтегрованих компаній та створення умов для інтеграції енергетичної системи України з ЄС.

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

У 2016 році було прийнято закон про НКРЕКП, що містить положення із забезпечення незалежності цього органу. Незважаючи на це, діяльність НКРЕКП тривалий час була доволі проблемною<sup>105</sup> і покращилась лише у червні 2018 року із обранням частини нового складу комісії. Втім, відновлення довіри до регулятора з боку учасників ринків, очевидно, є тривалим процесом.

## АНАЛІЗ РИНКУ

Ринок газу має стратегічну важливість для національної економіки та безпеки. За підсумками 2017 року на Групу «Нафтогаз»<sup>106</sup> припадає близько 14% доходів державного бюджету України, або 6-7% ВВП<sup>107</sup>. Транзит газу забезпечує третину доходів Нафтогазу<sup>108</sup>.

<sup>104</sup> Енергетичну стратегію України до 2035, Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, план пріоритетних дій Уряду на поточний рік, окремий План заходів з виконання Угоди про асоціацію, напрацьована спільно парламентом та урядом Дорожня карта пріоритетних законопроектів для законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію.

<sup>105</sup> За даними досліджень з роботи та незалежності діяльності НКРЕКП, здійсненого Секретаріатом Енергетичного Співтовариства та опублікованого в березні 2018 року, значні проблеми у забезпеченні як реальної незалежності Регулятора, так і довіри з боку учасників ринку потребували вирішення - див. The National Energy Regulatory Authority of Ukraine Governance and Independence. Energy Community Secretariat Review, March 2018, pp. 33-36: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:6eb10b22-ca6a-4c43-8c9f-f3614dab3c91/ECS\\_NEURC\\_reg\\_report\\_032018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:6eb10b22-ca6a-4c43-8c9f-f3614dab3c91/ECS_NEURC_reg_report_032018.pdf)

<sup>106</sup> Включно з дочірніми компаніями – у т.ч. найбільшою видобувною компанією «УкрГазвидобування» та оператором ГТС «УкрТрансГаз».

<sup>107</sup> Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2017 рік, с. 18: [http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK\\_AnRep2017\\_UA.pdf](http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017_UA.pdf) - як тут же зазначено у цьому документі, така велика частка Нафтогазу в українській економіці пояснюється не тим, що він є великою компанією, а тим, що економіка України є порівняно невеликою.

<sup>108</sup> Річний звіт НАК «Нафтогаз України» за 2017 рік, с. 96: [http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK\\_AnRep2017\\_UA.pdf](http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017_UA.pdf)



Питання транзиту газу через Україну також має стратегічну важливість для енергетичної безпеки ЄС. За підсумками 2017 року, на український маршрут припало 93,5 млрд. кубометрів транзиту російського газу до Європи (із загальних 192,2 млрд. кубометрів експорту «Газпрому» в європейські країни)<sup>109</sup>. Вже у 2018 році обсяги транзиту склали 86,8 млрд. кубометрів, скоротившись на 7,2%.<sup>110</sup>

**Нафтогаз забезпечує 14% доходів державного бюджету України, або 6-7% ВВП. Третина доходів Нафтогазу - від транзиту**

Протягом 2013-2018 років споживання газу в Україні скоротилося з 50,4 до 32,2 млрд. кубометрів<sup>111</sup>. В сегменті імпорту, кількість приватних гравців зростає із 5 у 2014 році до 66 наприкінці 2017 року, знизивши частку «Нафтогазу» до 62%<sup>112</sup>. В останні роки імпорт природного газу в Україну здійснювався виключно з європейських ринків.

Обсяги видобутку зросли до 21 млрд. кубометрів за 2018 рік. Цілком реалістичним виглядає сценарій повного забезпечення газом власного видобутку потреб споживачів України у найближчому майбутньому за умов правильної інвестиційної політики. Поки що більшість видобутку здійснюється «Укргазвидобуванням», що входить до Групи «Нафтогаз».

Державний «Укртрансгаз» (теж входить до Групи «Нафтогаз») є оператором системи транспортування та зберігання газу, в той час як серед операторів газорозподільних мереж присутні приватні компанії<sup>113</sup>.

Ринок збуту розділений на два сегменти: з одного боку, постачання для промислових споживачів, де панує конкуренція між приватними гравцями (частка «Нафтогазу» - лише 5%), з іншого - постачання для населення і виробників тепла, де левові частки займають, відповідно, група «Регіональна газова компанія» (скорочено РГК; це приватні постачальні компанії, юридично відокремлені від облгазів у 2015 році на виконання Закону «Про ринок природного газу») і «Нафтогаз». Відокремлення постачальних компаній мало здебільшого формальний характер і на сьогодні вони юридично перебувають в складі газорозподільних компаній - облгазів, більшість із яких управляються через РГК, яка є складовою бізнесу Group DF Дмитра Фірташа<sup>114</sup>. Через регульований характер цього сегменту ринку, побутові споживачі позбавлені реальної можливості вибору постачальника, а олігархічні інтереси зберігають значний вплив.

**Європейські компанії вже використовують українські газосховища біля кордону з ЄС**

Стрімкий розвиток у ЄС газових хабів<sup>115</sup> створює додаткові можливості для присутності українських компаній. Наявність потужної інфраструктури, включаючи газові сховища біля кордону з ЄС, дозволяє Україні претендувати на створення власного хабу, який би обслуговував в тому числі європейських споживачів<sup>116</sup>. Тим більше, із

<sup>109</sup> За даними Групи «Нафтогаз» (<http://www.naftogaz.com/www/3/nakweben.nsf/0/9C51660E41B8B696C225822C00262C70?OpenDocument&year=2%202018&month=02&nt=News&nt=News&nt=News>) та статистикою «Газпром експорт» (<http://www.gazpromexport.ru/en/statistics/>)

<sup>110</sup> Дані «Укртрансгазу»: <http://utg.ua/utg/media/news/2019/01/gts-results-for-2018.html>

<sup>111</sup> Дані за 2013 рік зі звіту Групи «Нафтогаз України» за 2014 рік (с. 72): <http://www.naftogaz.com/files/Zvity/Naftogaz%20Annual%20Report%202014.pdf>; дані за 2018 рік: <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/00B62B682AA8CA37C22583900050DAF0?OpenDocument&year=2019&month=01&nt=%D0%9D%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BD%D0%B8&>

<sup>112</sup> Річний звіт Групи «Нафтогаз» за 2017 рік, с. 27: [http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK\\_AnRep2017-UA.pdf](http://www.naftogaz.com/files/Zvity/NAK_AnRep2017-UA.pdf)

<sup>113</sup> Річний звіт про результати діяльності НКРЕКП, березень 2018 р., с. 96

<sup>114</sup> Попри брак безпосередніх даних щодо бенефіціара у Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань, контроль компаній з боку холдингу Д. Фірташа Group DF був встановлений ще на етапі приватизації більшості облгазів у 2012 році: <https://www.epravda.com.ua/publications/2012/05/4/322738/>

<sup>115</sup> Газовий хаб - це місце здійснення операції з продажу газу - як фізичних, так і віртуальних - на базі наявного перетину значної кількості газотранспортних маршрутів

<sup>116</sup> DIXI Group. Policy Paper. Український газовий хаб - шанс для Європи. 2016: [http://dixigroup.org/storage/files/2016-12-19/web\\_ukrainian\\_gas\\_hub\\_2016\\_ua\\_1.pdf](http://dixigroup.org/storage/files/2016-12-19/web_ukrainian_gas_hub_2016_ua_1.pdf)



запровадженням режиму «митного складу»<sup>117</sup> уже спостерігається захід окремих європейських постачальників на ринок зберігання газу<sup>118</sup>.

## ДИНАМІКА ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ

Законом «Про ринок природного газу», прийнятим у 2015 році, та підзаконними актами (на рівні постанов КМУ і НКРЕКП) була здійснена транспозиція основних вимог Директиви 2009/73/ЄС, Регламенту (ЄС) № 715/2009 та Директиви 2004/67/ЄС. Крім того, протягом 2017-2018 років були внесені деякі поправки в Кодекс ГТС, Кодекс газорозподільних мереж, Кодекс газосховищ, а також до Правил безпеки постачання природного газу – зокрема, з метою уникнення дискримінаційних підходів до надання доступу до мереж, впровадження добового балансування на ринку. Інший блок правок (частина з яких вже прийнята) підготовлено в частині методології розрахунку тарифів на послуги сховищ і транспортування газу.

**Законодавство України вже гармонізоване з acquis у сфері газу: транспозиція основних вимог Третього енергетичного пакету ЄС вже відбулась**

Також відбулися певні кроки зі спрощення надання дозволів на розвідування, розробку і виробництво вуглеводнів відповідно до Директиви 94/22/ЄС (шляхом внесення змін до Кодексу про надра, інших законодавчих та нормативно-правових актів)<sup>119</sup>, восени 2018 року було прийнято Закон «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях».

Таким чином, попри затягування з транспозицією окремих актів (зокрема, Регламенту ЄС 347/2013 щодо проектів спільного інтересу), здебільшого законодавство України вже не має суттєвих розбіжностей з acquis у сфері газу: транспозиція основних вимог Третього енергетичного пакету ЄС до національного законодавства вже відбулась. До подібної думки пристають як Секретаріат Енергетичного Співтовариства (зокрема, в його щорічному звіті з імплементації зазначено про завершеність процесу транспозиції)<sup>120</sup>, так і представники українського експертного середовища<sup>121</sup>.

Три ключових питання імплементації нового законодавства, що лишаються невирішеними: «анбандлінг» Нафтогазу, впровадження добового балансування і лібералізація сегменту роздрібного постачання побутовим споживачам (близько 60% ринку).

Уряд схвалив план реструктуризації «Нафтогазу» ще влітку 2016 року<sup>122</sup>. Проте ключовий крок цього плану – передача активів новому оператору ГТС «Ма-

**Невирішені питання: «анбандлінг» Нафтогазу, добове балансування, лібералізація постачання побутовим споживачам**

<sup>117</sup> Можливість замовникам послуг оператора ГТС зберігати газ у підземних сховищах протягом трьох років без сплати податків та митних зборів – для подальшої реалізації на ринках країн ЄС та/або України (в останньому випадку – після сплати належних податків та зборів).

<sup>118</sup> Business Recorder, Ukraine boosts injections of gas into storage (3.05.2018): <https://www.brecorder.com/2018/05/03/415825/ukraine-boosts-injections-of-gas-into-storage/>

<sup>119</sup> Закон України від 01.03.2018 № 2314-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо дерегуляції в нафтогазовій галузі» та ін.

<sup>120</sup> Annual Implementation Report Energy Community Secretariat 1 September 2018, p. 182: [https://www.energy-community.org/dam/jcr:05c644e0-3909-4c26-84f5-e1c6b63e1af4/ECS\\_IR2018.pdf](https://www.energy-community.org/dam/jcr:05c644e0-3909-4c26-84f5-e1c6b63e1af4/ECS_IR2018.pdf)

<sup>121</sup> Енергетичні реформи: моніторинговий звіт про просування України у виконанні Угоди про Асоціацію з ЄС у сферах енергетики та довкілля. Червень, 2018. Газ. Бенчмарки: [http://enref.org/wp-content/uploads/2018/09/Monthly-June-2018\\_rs.pdf](http://enref.org/wp-content/uploads/2018/09/Monthly-June-2018_rs.pdf)

<sup>122</sup> <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/496-2016-%D0%BF>

гістральні газопроводи України» (МГУ) – відкладалася з огляду на очікування результатів Стокгольмського арбітражу щодо суперечки між Нафтогазом і Газпромом. Відповідно до позиції «Нафтогазу» з посиланням на ухвалене на початку 2018 року арбітражне рішення, поки контракт на транзит газу між «Нафтогазом» і «Газпромом» є чинним (тобто до кінця 2019 року), передача прав виконання контракту іншій стороні – зокрема новому незалежному оператору ГТС – є неможливою без дозволу «Газпрому»<sup>123</sup>.

Разом з тим, позиція уряду України та Єврокомісії полягає у невідкладній реалізації анбандлінгу для сертифікації нового оператора ГТС до 1 січня 2020 року. За повідомленням Єврокомісії<sup>124</sup>, наприкінці листопада 2018 року на переговорах за участю «Нафтогазу», «Укртрансгазу» і МГУ було узгоджено спільний план дій, у тому числі щодо підготовки договорів на передачу активів.

**Наприкінці 2018 року були узгоджені кроки щодо анбандлінгу Нафтогазу - зокрема, передачі активів новому оператору ГТС - до 1 січня 2020 року**

Відповідно до поправок, внесених до Кодексу ГТС у грудні 2017 року, перехід з щомісячного на добове балансування<sup>125</sup> було заплановано на 1 серпня 2018 року, однак НКРЕКП довелося тричі відтермінувати запуск – востаннє, до 1 березня 2019 року<sup>126</sup>. Гальмування процесу відбувається через суперечності між оператором ГТС, операторами газорозподільних мереж, а також регулятором. Для розблокування, має бути врегульований конфлікт між «Укртрансгазом» та операторами газорозподільних мереж, зокрема щодо форматів даних про споживачів та протоколів взаємодії, а саму інформаційну платформу оператора ГТС для балансування потрібно ефективно використати у тестовому режимі.

форматівну платформу оператора ГТС для балансування потрібно ефективно використати у тестовому режимі.

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

Ці недоліки стали причиною відкриття Секретаріатом Енергетичного Співтовариства провадження проти України<sup>127</sup>. Попри тривалі переговори з цього питання, уряд України не спромігся вирішити проблемні моменти та, зокрема, не зміг виконати вимоги Енергетичного Співтовариства при оновленні постанови про ПСО у листопаді 2018 року.

**В нинішньому вигляді система покладання спеціальних обов'язків (ПСО) не відповідає нормам ЄС і заважає лібералізації ринку роздрібногo постачання**

<sup>123</sup> Gotev G. EU and Ukraine in tug of war over Naftogaz unbundling, EURACTIV.com, 19.07.2018: <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-and-ukraine-in-tug-of-war-over-naftogaz-unbundling/>

<sup>124</sup> [https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/statement-following-meeting-between-vice-president-sefcovic-and-ukraines-foreign-affairs-minister\\_en](https://ec.europa.eu/commission/commissioners/2014-2019/sefcovic/announcements/statement-following-meeting-between-vice-president-sefcovic-and-ukraines-foreign-affairs-minister_en)

<sup>125</sup> Балансування є послугою оператора ГТС із врегулювання попиту та пропозиції газу, тобто врівноваження обсягів газу, що надійшли в ГТС, та обсягів газу, відібраного з ГТС для потреб споживачів. Наразі в Україні такий баланс підбивають щомісяця, європейська практика - робити це щодоби або навіть всередині доби.

<sup>126</sup> <http://www.nerc.gov.ua/?news=8386>

<sup>127</sup> Energy Community, Case ECS 02/17: Ukraine/Gas: <https://energy-community.org/legal/cases/2017/case0217UE.html>

# РЕКОМЕНДАЦІЇ

## **Для України**

- Невідкладно реалізувати основні кроки з анбандлінгу Нафтогазу для відокремлення незалежного оператора ГТС України, зокрема, схвалити й реалізувати відповідні договори на передачу активів;
- Забезпечити ефективне тестування з боку оператора ГТС та користувачів інформаційної платформи добового балансування газу, а також її запуск без затримок;
- Переглянути схему ПСО на ринку газу України з метою її наближення до вимог Енергетичного Співтовариства та стандартів ЄС;
- Пришвидшити роботу з імплементації актів законодавства ЄС, зокрема Регламенту (ЄС) № 347/2013 щодо проектів спільного інтересу, Регламенту №1227/2011 про прозорість оптового ринку, а також мережевих кодексів ЄС.

## **Для ЄС**

- Відповідно до результатів засідання Ради Асоціації Україна – ЄС 17 грудня 2018 року, здійснити оновлення Додатку XXVII до УА: додати до українського «домашнього завдання» акти Третього енергетичного пакету ЄС та мережеві кодекси ЄС, і разом з тим надати перспективу поширення на Україну режиму внутрішнього ринку ЄС (у разі виконання цього «домашнього завдання»);
- Відстоювати спільну з Україною позицію на переговорах з Росією щодо транспортування газу після 2019 року на основі правил ЄС, і так само поширити ці вимоги на всі інші шляхи постачання російського газу до ЄС (шляхом внесення змін до Директиви 2009/73/ЄС, ініційованих Єврокомісією);
- Підтримати побудову відкритої та конкурентної інфраструктури ринку газу в Україні, зокрема, запуск добового балансування, розвиток торгівлі газом на спотовому ринку та формування хабу, розблокування усіх транскордонних газових з'єднань між Україною та країнами ЄС для вільного руху газу обох напрямках.