

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

Видання п'яте, доповнене

Проєкт станом на 1 лютого 2023 року

Київ, 2023

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

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

Публікація представляє аналіз ситуації станом на кінець січня 2023 року.

Літературна редакція Аліни Пастухової.

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

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

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

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

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

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Видання п'яте, доповнене

За редакцією Вероніки Мовчан та Ірини Коссе

Проект станом на 1 лютого 2023 року

Список авторів

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

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

Олександра БЕТЛІЙ – експертка у сфері публічних фінансів, провідна наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій із 2002 року. Брала участь у міжнародних дослідницьких проєктах (ЄФО, ПРООН, Світового банку тощо). Радник Міністра фінансів із листопада 2018 по березень 2020 років. Здобула ступінь магістра економіки в Національному університеті «Києво-Могилянська академія» / магістерська програма EERC.

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

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

Ірина КОССЕ – старша наукова співробітниця Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Освіту здобула в Донецькій державній Академії управління (спеціаліст), а також у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» / EERC (магістр економіки) та Rutgers State University (NJ, USA) (магістр з економіки).

Богдан Костів – науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, Київ. Закінчив Гамбурзький університет, ступінь магістра економіки. Його науково-дослідницькі інтереси – це економетричне моделювання. Брав участь у низці дослідницьких проєктів ІЕД.

Віталій КРАВЧУК – старший науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, працює в цьому аналітичному центрі більше 15-ти років. Закінчив магістратуру Інституту міжнародних відносин КНУ ім. Т. Шевченка у 2006 році за спеціальністю міжнародні економічні відносини.

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

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

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

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

Зміст

СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СПІЛЬНИЙ РИНОК ЄС: Резюме	9
1. Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС.....	21
2. Визнання еквівалентності: інтеграція України до ринку продовольства ЄС	29
3. Спрощення митних процедур між Україною та ЄС.....	36
4. Інтеграція України до ринку фінансових послуг ЄС	43
5. Інтеграція України до єдиного цифрового ринку ЄС	50
6. Інтеграція України до ринку поштових та кур'єрських послуг ЄС.....	61
7. Інтеграція України до ринку автомобільних перевезень ЄС	69
8. Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС.....	77
9. Інтеграція України до ринку внутрішніх водних перевезень ЄС	89
10. Інтеграція України до ринку морських транспортних послуг ЄС.....	99
11. Інтеграція України до Європейського спільного авіаційного простору	111
12. Інтеграція України до ринку газу ЄС	121
13. Інтеграція України до ринку електроенергії ЄС	132
14. Інтеграція України до ринку водню ЄС	133
15. Взаємне визнання академічних та професійних кваліфікацій.....	142
16. Взаємне відкриття ринків державних закупівель України і ЄС	151
17. Синхронізація політики з Європейським зеленим курсом.....	162
18. Зелені альянси Європейського зеленого курсу	173

Абревіатури

Українські аббревіатури:

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

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

Англійські аббревіатури:

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

СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ У СПІЛЬНИЙ РИНОК ЄС: РЕЗЮМЕ

Вероніка Мовчан, Дмитро Шульга

Передісторія

Україна пройшла довгий шлях до отримання статусу кандидати у члени ЄС.

Першою рамковою угодою між Україною і ЄС (тоді ще Європейськими Співтовариствами) стала Угода про партнерство та співробітництво (далі – УПС), що була підписана в 1994 році, тимчасово застосовувалася з 1996 року і повністю набула чинності в 1998 році. УПС була укладена на початковий період - 10 років (із можливістю подальшого щорічного автоматичного продовження на 1 рік за згодою сторін).

УПС установила рамки політичного діалогу (саме на цій основі ще наприкінці 1990-х років було започатковано проведення щорічних самітів Україна - ЄС) та «режим найбільшого сприяння» в торгівлі з перспективою створення зони вільної торгівлі (за умови просування України на шляху економічних реформ та приєднання до ГАТТ/СОТ). Також було визначено, що важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та ЄС є зближення законодавства.¹ У 1990-х роках подібні угоди ЄС уклав із більшістю інших пострадянських держав, у тому числі з Росією.²

На початку 2000-х років, ще до великого розширення на Схід, у ЄС почалися дискусії про політику щодо майбутніх нових сусідів. У 2003 році Європейська Комісія запропонувала ідею Європейської політики сусідства (далі – ЄПС), яка набула остаточних форм та була офіційно затверджена у 2004 році. Хоча ЄПС не передбачала перспективи членства для нових європейських сусідів, вона запропонувала перспективу переходу від простої співпраці до

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

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

значного ступеня інтеграції, включно з долученням до внутрішнього ринку ЄС.³ Суть пропозиції ЄС таким країнам, як Україна, сформулював Президент Європейської Комісії Романо Проді: «усе, крім інституцій», тобто все, крім членства.⁴

Конкретне наповнення цієї пропозиції, утім, було невизначеним. Ключовим інструментом ЄПС стали двосторонні Плани дій, погоджені між ЄС та країнами-партнерами. Переговори про перший План дій Україна - ЄС були проведені протягом 2004 року. У результаті документ містив спільно визначені пріоритети політичних, економічних, секторальних реформ в Україні, тобто переважно її зобов'язань, без якихось значних зустрічних зобов'язань з боку ЄС, крім технічної та фінансової підтримки. План дій не був юридично зобов'язуючим документом: він мав характер рекомендації спільних органів УПС.

Утім, реагуючи на демократичну мирну Помаранчеву революцію, що наприкінці 2004 року відбулась у Києві, ЄС на початку 2005 року разом зі схваленням Плану дій запропонував додаткові 10 пунктів для України. Ключовими з них були обіцянки почати переговори про «нову посилену угоду» на заміну УПС та почати переговори про створення зони вільної торгівлі одразу після вступу України до СОТ.⁵

Переговори щодо укладання «нової посиленої угоди» між Україною і ЄС на заміну УПС розпочалися у 2007 році. У 2008 році майбутня угода отримала назву – Угода про асоціацію (далі – УА), і в цих рамках сторони розпочали переговори про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (далі – ПВЗВТ). Було погоджено, що УА буде основана на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції».

У 2008 році ЄС запропонував, а у 2009 році був наданий офіційний старт ініціативі Східного партнерства (далі – СхП), східного виміру ЄПС, що має на меті «створення умов для прискорення політичної асоціації та економічної інтеграції».⁶ Таким чином, у рамках СхП іншим п'ятьом пострадянським країнам було запропоновано те, що на той час уже було предметом двосторонніх переговорів між Україною і ЄС – укладання угоди про асоціацію включно з ПВЗВТ.

У 2010 році Україна приєдналася до Договору про Енергетичне співтовариство, що об'єднує ЄС та його сусідів (спочатку лише країни Західних Балкан – потенційні кандидати на членство в ЄС). Метою Енергетичного співтовариства є створення інтегрованого пан'європейського енергетичного ринку шляхом поширення правил енергетичного ринку ЄС поза межі ЄС.⁷ Таким чином, Україна вперше приєдналася до угоди з ЄС, що передбачає інтеграцію ринків у ключовому секторі економіки.

³ European Neighbourhood Policy Strategy Paper, COM (2004) 373 final, 12.5.2004, p.8:
https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/2004_communication_from_the_commission_-_european_neighbourhood_policy_-_strategy_paper.pdf

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

⁵ Серед інших пунктів були обіцянки почати переговори про спрощення візового режиму, розглядати Україну як пріоритетну країну для поширення Транс'європейських (транспортних, енергетичних, телекомунікаційних) мереж тощо: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_57

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

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

Переговори щодо УА між Україною і ЄС були завершені наприкінці 2011 року, а весь текст Угоди парафований у 2012 році. Утім, на той час ЄС мав сумніви щодо підписання Угоди за умов наступу на демократичні свободи та принципи верховенства права за президента В. Януковича. Той, у свою чергу, перебував під зростаючим тиском з боку Росії щодо відмови від УА з ЄС і згоди на входження до Митного союзу з Росією.

Зрештою, наприкінці 2013 року В.Янукович відмовився підписувати УА з ЄС, що викликало внутрішні протести («Євромайдан») в Києві. Після спроби їх силового придушення, на початку 2014 року, протести переросли в Революцію гідності, яка ціною сотні жертв привела до повалення режиму В. Януковича та відновлення демократичного конституційного ладу. Таким чином, УА стала символом європейського демократичного вибору України.

У 2014 році Угода про асоціацію між Україною і ЄС була підписана, і тоді ж була ратифікована Верховною Радою та Європарламентом. Деякі положення УА почали тимчасово застосовуватися з 1 листопада 2014 року, а положення про ПВЗВТ – з 1 січня 2016 року (хоча відкриття ринку ЄС відбулось раніше, а саме в квітні 2014 року на основі автономних торговельних преференцій). Після завершення тривалого процесу ратифікації всіма країнами-членами ЄС 1 вересня 2017 року УА між Україною та ЄС набула чинності в повному обсязі (а УПС остаточно втратила чинність).

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

Це рішення не лише реалізувало багаторічні прагнення України вийти на новий рівень у відносинах з ЄС та надало надію у важкі часи війни. Воно визначає фактичний порядок денний законодавчих та інституційних реформ з чіткою метою, що підтримується абсолютною більшістю населення. Важливо, що реформи, пов'язані з підготовкою до членства, тісно переплетені зі змінами, які вже запрограмовані у рамках УА. Відповідно, виконання УА дає Україні значно кращі стартові умови для перемовин, бо у багатьох сферах рамкове законодавство ЄС вже є частиною українського законодавства, а отже додаткові зміни вимагатимуть менше часу й будуть потенційно не такими різкими, як це могло бути.

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

УА – це юридично зобов'язуючий двосторонній міжнародний договір між Україною і ЄС. Він досить великий за обсягом: 486 статей, які згруповані в сім розділів, сорок чотири додатки та три протоколи, які є невід'ємною частиною УА.

Цілями УА є:⁸

- сприяння миру та стабільності;

⁸ З огляду на складні структуру та формулювання статті 1 УА (як і решти тексту Угоди), тут у дещо спрощеній формі викладено її ключовий зміст, без зайвої деталізації, яка може бути цікава фаховим юристам.

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

УА укладена на необмежений строк,¹¹ однак зазначені в Додатках до УА терміни виконання положень щодо скасування або зменшення митних ставок та щодо впровадження норм права ЄС в Україні обмежуються максимум 10-ма роками від дати набрання чинності УА. Відповідно до самої УА¹² будь-яке посилання на «дату набрання чинності УА» необхідно розуміти як дату, з якої здійснюється її тимчасове застосування. Як уже було вище зазначено, тимчасове застосування багатьох положень УА почалось із 1 листопада 2014 року, але застосування положень про ПВЗВТ – лише з 1 січня 2016 року. Таким чином, усі положення УА (ті з них, за якими визначені терміни виконання) мають бути виконані не пізніше 31 грудня 2025 року.

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

- **домовленості прямої дії**, як-то тарифна лібералізація, тобто взаємне відкриття ринків шляхом поступового скасування ввізних мит (асиметричного, привілейованого для України з боку ЄС).¹³

Якщо все нормально,¹⁴ реалізація цих домовленостей не вимагає додаткових законодавчих або інституційних змін, а отже й активної співпраці між Україною та ЄС для досягнення поставлених цілей. Все працює фактично автоматично;

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

У рамках реалізації цього блоку домовленостей важливим є тісна співпраця України та ЄС, бо вони, з одного боку, містять зобов'язання України по гармонізації законодавства та інституційним змінам, а з іншого, вимагають від ЄС допомоги у гармонізації, моніторингу правильності прийнятих норм, тобто їх відповідності нормам

⁹ Стаття 2 визначає основними елементами УА повагу до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, принципу верховенства права, принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидію розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних із нею матеріалів та засобів їхньої доставки. Відповідно до статті 478, у разі порушення однією зі сторін основних елементів УА, інша сторона може призупинити дію положень УА про ПВЗВТ.

¹⁰ УА охоплює дуже багато сфер та тематик, і політичний діалог сторін із цих питань може бути дуже продуктивним. Наприклад, прогрес у візовому діалозі і життєві кроки для встановлення безвізового режиму ЄС для громадян України були згадані як зобов'язання обох сторін у ст. 19 УА.

¹¹ Ст.481 УА

¹² Ст.486(5)

¹³ На практиці відбулось навіть раніше початку тимчасового застосування УА шляхом впровадження з боку ЄС у 2014 році односторонніх преференцій для України.

¹⁴ Прикладом «ненормальності» може рішення України про запровадження мораторію на експорт необробленої деревини, у тому числі в країни ЄС, що спричинило арбітраж з боку ЄС.

ЄС, наданні вчасного зворотнього зв'язку, а також прийнятті рішень щодо (взаємного) відкриття ринків у випадку успішного завершення реформування;

- **домовленості, покликані забезпечити рівні умови для чесної конкуренції українських та європейських компаній на спільному ринку шляхом поступового впровадження Україною правил та стандартів ЄС щодо прав споживачів, інтелектуальної власності, прав працівників, екологічних вимог, надання державної допомоги підприємствам, запобігання монополізації ринків тощо.**¹⁵

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

Таким чином, суттю домовленостей (*quid pro quo*) у рамках УА було одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію. У 2014 році Україна зобов'язалась перейняти та впровадити *acquis* – законодавчі норми, правила та технічні стандарти ЄС – в обмін на зобов'язання ЄС інтегрувати Україну до внутрішнього ринку ЄС. Загалом, за винятком країн Європейської економічної зони та країн-кандидатів, ЄС ніколи настільки не відкривав свій внутрішній ринок для участі третьої країни.¹⁶

Однак статус країни-кандидата змінив цінність УА. Це все ще одностороннє регуляторне наближення в обмін на економічну інтеграцію, яка, однак, передує повноцінному членству. Відповідно успішна реалізація УА створює підґрунтя для швидких та успішних перемовин.¹⁷

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

Секторальна інтеграція: плани та їх виконання

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

Ухвалені рішення ЄС про інтеграцію України до різних секторів спільного ринку ЄС є найкращими індикаторами (KPI) виконання економічної частини УА. Це не заперечує

¹⁵ «Вигоди ПЗВТ Україна - ЄС» - інформаційна довідка Європейської Комісії:
http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/december/tradoc_154128.pdf

¹⁶ Інформаційна довідка ЄС «The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: What's it all about?»:
http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/documents/virtual_library/vademecum_en.pdf - стор. 8, 11, 13.

¹⁷ Тут ми не оцінюємо політичні передумови початку переговорного процесу.

самодостатньої цінності виконання зобов'язань для внутрішнього розвитку самої України. Але, з точки зору мети економічної інтеграції, саме такі рішення мають ключове значення.

Таблиця 1: Секторальна інтеграція України до внутрішнього ринку ЄС відповідно до положень УА

№	Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання зобов'язань Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
1	Технічні бар'єри	Промислові товари	Ст.57 УА, Додаток III	Укладання Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислових товарів (АСАА)	2 – 5 років* (до 31.12.2017 – 31.12.2020)
2	Санітарні та фітосанітарні заходи	Агро-промислові товари	Ст.64, 66 УА, Додатки IV, V, IX	Прийняття рішень про визнання еквівалентності в різних секторах агропромислової продукції**	2021***
3	Митні процедури	Усі товари	Ст. 76,1 (с), 76,4 (b) УА, Додаток XV	Приєднання до системи спільного транзиту	1 рік (до 31.12.2016)
			Ст. 76,1 (k), 80 (i) УА	Взаємне визнання авторизованих економічних операторів (АЕО)	3 роки (до 31.12.2018)
4	Послуги	Фінансові	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-2	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
5		Теле-комунікаційні	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-3	Надання режиму внутрішнього ринку	4 роки (до 31.12.2019)
6		Поштові та кур'єрські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-4	Надання режиму внутрішнього ринку	2 роки (до 31.12.2017)
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту****	7 років (до 30.10.2021)
8		Залізничні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі залізничного транспорту****	8 років (до 30.10.2022)
9		Внутрішні водні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту****	5 років (до 30.10.2019)

№	Сфера	Ринок	Положення УА	Передбачений УА спосіб інтеграції до ринку ЄС	Передбачений в УА час для виконання зобов'язань Україною, з моменту набрання чинності/ початку застосування УА
10		Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
11		Авіаційні	Ст.137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Ст.154 УА, Додаток XXI	Відкриття доступу до ринку в обсязі, визначеному положеннями УА	Поступово, у п'ять етапів, протягом 6-ти місяців – 8-ми років (до 31.12.2023)
13	Енергетика	Ринок природного газу	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	до 31.12.2019
14		Ринок електроенергії	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	2021
15	Освіта	Ринок праці	Ст. 432.b УА, Додаток XLII	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	Не визначено

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

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

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

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

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

***** Навіть оновлений Додаток XXVII не містить чітко де-юре прописаної перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС, проте його виконання може привести до де-факто інтеграції України до внутрішнього ринку газу ЄС, коли транспортування газу з Росії до ЄС територією України регулюється правом ЄС (і, можливо, з точкою передачі газу на східному кордоні України).

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

Слід зазначити, що УА не містить визначення термінів, коли ЄС має прийняти відповідні додаткові рішення щодо секторальної інтеграції України. Утім, УА містить чіткі терміни виконання Україною свого «завдання» у відповідних секторах, і логічно було очікувати, що рішення ЄС повинні бути прийняті незабаром після підтвердження такого виконання.

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

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

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

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

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

№	Сфера	Ринок	Спосіб інтеграції до ринку ЄС	Стан реалізації
11		Авіаційні	Угода про спільний авіаційний простір (САП)	Виконано (2021)
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Відкриття доступу до ринку	
13	Енергетика	Ринок природного газу	Де-факто інтеграція в ринок ЄС	Виконано (2020)
14		Ринок електроенергії	Приєднання до ENTSO-E	Виконано (2022)
15	Освіта	Послуги / Ринок праці	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	

За окремими секторами динаміка за 2021-2022 роки виглядає так:¹⁸

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

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

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

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

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

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

¹⁸ Детальніший аналіз за окремими секторами - див. відповідні тематичні розділи цієї публікації.

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

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

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

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

Чи далеко до членства

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

Таблиця 3: Достатність зобов'язання у рамках УА для членства в ЄС

№	Сфера	Ринок	Достатність виконання УА та суміжні угод для членства
1	Технічні бар'єри	Промислові товари	Частково
2	Санітарні та фітосанітарні заходи	Агро-промислові товари	Майже повністю
3	Митні процедури	Усі товари	Частково
4	Послуги	Фінансові	Повністю
5		Телекомунікаційні	Повністю
6		Поштові та кур'єрські	Повністю
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Частково
8		Залізничні	Частково
9		Внутрішні водні	Частково
10		Міжнародні морські	Повністю
11		Авіаційні	Частково
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Майже повністю
13	Енергетика	Ринок природного газу	Майже повністю
14		Ринок електроенергії	Майже повністю
15	Освіта	Послуги / Ринок праці	Частково

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

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

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

Подальші кроки

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

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

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

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

державні закупівлі та фінансові послуги. Без урахування ЄЗК ефективна модернізація та досягнення секторальної інтеграції неможливі.¹⁹

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

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

¹⁹ У цій публікації ми розглянули питання синхронізації ЄЗК та УА. Див. відповідний розділ

1. УГОДА АСАА: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОМИСЛОВИХ ТОВАРІВ ЄС

Вероніка Мовчан²⁰

Вигоди

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

Угода АСАА – це різновид угод про взаємне визнання результатів оцінки відповідності (MRA – *Mutual Recognition Agreement*). Класичні MRAs укладаються переважно між економічно розвинутими й інституційно сталими країнами, які мають високий рівень взаємної довіри. Наприклад, ЄС має MRAs із США, Канадою, Японією, Новою Зеландією, Австралією, Швейцарією та Ізраїлем.²¹

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

На сьогодні ЄС має лише єдину Угоду АСАА – з Ізраїлем, і вона стосується фармацевтичної продукції. Україн, фактично, може стати першою країною із середнім рівнем доходу, яка

²⁰ При підготвці цього розділу частково використані матеріали розділу «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС» Дмитра Луценка, опублікованого в третьому виданні «Інтеграції в рамках Асоціації».

²¹ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en

укладе з ЄС Угоду АСАА. Це матиме позитивний вплив на імідж України, а отже й на можливості виходу на ринки третіх країн та укладання нових MRAs.²²

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

Зміст зобов'язань

Укладання Угоди АСАА передбачено Статтею 57 Угоди про асоціацію.²³ Згідно з цією статтею Угода АСАА поступово поширюватиметься на 27 категорій промислової (нехарчової) продукції відповідно до Додатка III, хоча спочатку може охоплювати одну чи кілька обраних категорій. Після того, як Угода АСАА включатиме всі зазначені в Додатку III сектори, партнери зобов'язалися розглянути можливість її поширення на інші категорії промислової продукції.

Відповідно до положень Угоди про асоціацію для укладення Угоди АСАА Україна має:²⁴

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

²² Див. Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

²³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

²⁴ Див. Дмитро Луценко «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС», *Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною і ЄС*, видання третє.

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

Інституційні рамки

У 2015 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію та План заходів реформування системи технічного регулювання до 2020 року,²⁵ а у 2021 Уряд затвердив План заходів щодо розвитку системи технічного регулювання до 2025 року.²⁶ Основним завданням Стратегії було створення нової системи технічного регулювання, яка б сприяла інтеграції України у світову економіку завдяки усуненню технічних бар'єрів у торгівлі. Новий План заходів продовжує реалізацію цих завдань, зокрема щодо подолання бар'єрів у торгівлі з ЄС та підвищення конкурентоспроможності української промислової продукції.

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

У 2015 році було утворено національний орган стандартизації (НОС) – ним стало ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (УкрНДНЦ),²⁷ який несе відповідальність за організацію і координацію діяльності зі стандартизації, включаючи створення технічних комітетів із питань стандартизації, прийняття і скасування стандартів, а також представляє Україну в міжнародних організаціях зі стандартизації. УкрНДНЦ є членом Міжнародної організації стандартизації (ISO) та Міжнародної електротехнічної комісії (IEC). З 1 січня 2023 року УкрНДНЦ змінив статус з організації-компаньйона CEN²⁸ та CENELEC²⁹ на статус афілійованого члена, що притаманно країнам-кандидатам в ЄС. Станом на січень 2023 року під егідою УкрНДНЦ працював 321 комітети із технічної стандартизації, до складу яких входять представники всіх зацікавлених сторін.³⁰

Національне агентство з акредитації України (НААУ), незалежний орган у сфері акредитації, було створено у 2002 році. НААУ є асоційованим членом Європейської організації з акредитації (EA) та діючим членом Міжнародної кооперації з акредитації лабораторій (ILAC).

²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80#Text>

²⁶ <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-shchodo-rozvitku-sistemi-tehnichnogo-regulyuvannya-do-2025-roku>

²⁷ <http://uas.org.ua/ua/>

²⁸ <https://standards.cen.eu/dyn/www/f?p=CENWEB:60::NO:::>

²⁹ <https://www.cenelec.eu/dyn/www/f?p=web:161>

³⁰

https://docs.google.com/spreadsheets/d/1o_RPetIX9xOC4NBrOsHa7ifM18rjNQG2/edit?usp=sharing&oid=117374947223415850097&rtpof=true&sd=true

НААУ підписало ряд двосторонніх угод з ЕА, яка визнає і приймає еквівалентність діючих систем з акредитації, а також достовірність результатів оцінки відповідності, що надаються органами з оцінки відповідності.³¹ Зазначимо, що в березні 2021 року НААУ тимчасово втратило статус підписанта двосторонніх угод з ЕА та ILAC щодо інспекції та сертифікації продукції, але змогло його швидко відновити. Наступна оцінка НААУ запланована на травень 2023 року.

Нова національна система метрології була розроблена на основі норм та практик Міжнародної організації законодавчої метрології (OIML). У 2018 році Україна стала членом Міжнародного бюро ваг та мір (BIPM),³² а у 2020 році приєдналася до OIML.³³

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

Аналіз ринку

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

За оцінками Німецької економічної групи в Україні, зробленими разом з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій,³⁴ у 2020 році торгівля України з ЄС товарами, щодо яких можуть застосовуватись зазначені Директиви, складала близько 5,5 млрд доларів США, але була розподілена дуже нерівномірно. У 2020 році експорт товарів, які належать до першої «хвилі» АСАА, у країни ЄС становив 823 млн доларів США або 5% експорту України до ЄС.³⁵ Зазначимо, що протягом 2017 - 2020 років експорт цих товарів у ЄС зріс на 89%, а частка ЄС досягла 43% у 2020 році порівняно з 29% у 2017 році. Іншими важливими ринками для цієї продукції є країни СНД, особливо Росія і Білорусь, та Китай.

Для імпорту значення Угоди АСАА буде значно більшим. У 2020 році Україна імпортувала з ЄС цих товарів на суму 4,4 млрд доларів США, що складає близько 20% загального імпорту з ЄС. На відміну від експорту, значення ЄС у загальному обсязі імпорту продукції, що охоплюється АСАА, залишалось протягом 2017 - 2020 років стабільним, коливаючись

³¹ www.european-accreditation.org/the-mla

³² <https://www.bipm.org/en/about-us/member-states/ua/>.

³³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-IX#Text>

³⁴ Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

³⁵ Зазначимо, що тут ми розглядаємо експорт без реекспорту, зокрема без продукції, яка надходить в Україну як давальницька сировина і потім експортується назад в країну походження, зокрема в ЄС. Якщо враховувати також цей експорт, відповідні показники зростуть до 2,4 млрд дол. США або 13% від загального експорту в ЄС у 2020 році.

близько 40% від загальної кількості. Китай є другим за величиною джерелом імпорту зазначених товарів.

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

Динаміка імплементації

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

Протягом останнього десятиріччя було прийнято нові або адаптовані до норм європейського попередні редакції горизонтального законодавства України у сфері технічного регулювання: Закон «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції»,³⁶ Закон «Про загальну безпечність нехарчової продукції»,³⁷ Закон «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»,³⁸ Закон «Про стандартизацію»,³⁹ Закон «Про метрологію та метрологічну діяльність»,⁴⁰ Закон «Про технічні регламенти та оцінку відповідності»,⁴¹ та Закон «Про акредитацію органів з оцінки відповідності».⁴²

Також тривала адаптація галузевого законодавства. Станом на січень 2023 року в Україні було прийнято 82 технічних регламенти. Зокрема прийнято та впроваджено технічні регламенти для 25-ти із 27-ми категорій продукції, передбачених Угодою про асоціацію.⁴³

Зокрема, було забезпечено узгодження технічних регламентів, які передбачені для першої «хвилі» АСАА – щодо безпеки машин,⁴⁴ низьковольтного обладнання (остання редакція від

³⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>

³⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2736-17>

³⁸ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3390-17>

³⁹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

⁴⁰ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1314-18>

⁴¹ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/124-19>

⁴² <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>

⁴³ <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=84de50b5-ca95-4913-9d1b-20f4ad74bfaf>.

⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-%D0%BF#Text>

2020 року)⁴⁵ та ЕМС.⁴⁶ У всіх трьох випадках останні редакції технічних регламентів були прийняті у 2020 році.

У травні 2021 року було представлено звіт попередньої експертної місії ЄС з оцінки готовності України до початку переговорів щодо АСАА. Завданням цього етапу оцінки був аналіз відповідності українського законодавства – як горизонтального, так і вертикального – асquis ЄС. Хоча сам звіт ще не оприлюднений, за інформацією КМУ,⁴⁷ експерти ЄС достатньо високо оцінили рівень узгодженості законодавства, хоча окремі норми як законів, так і підзаконних актів, не є тотожними європейським і потребують подальшого узгодження. Також експерти рекомендували вдосконалити таблиці відповідності та якість перекладу. Водночас експерти місії рекомендували розширити сферу покриття першої «хвилі» АСАА, зокрема включивши до неї питання енергетичного маркування та екодизайну, для забезпечення більших економічних вигід від АСАА,

У жовтні 2021 року розпочався другий етап експертної місії ЄС, спрямований на вивчення функціонування інфраструктури якості. Станом на січень 2023 року другий етап ще триває. Пандемія Covid-19, а потім повномасштабна російська військова агресія проти України значно ускладнили проведення оцінки. Більш того, руйнування, спричинені діями агресора, створили додаткові ризики збереження лабораторій, їх обладнання та персоналу. Наскільки відомо, особливо складною є ситуація у Харкові, де розташовані важливі метрологічні потужності.

Хоча Україна значно просунулась у реформуванні та розбудові інфраструктури якості в країні, стабільними залишаються виклики, пов'язані з технічним оснащенням та навчанням персоналу.⁴⁸ Серед інших викликів можна також згадати питання якості та узгодженості перекладу стандартів. У висновках експертної місії ідеться про якість перекладу законодавчих актів, що мають відношення до АСАА, але те ж саме зауваження можна адресувати й до перекладу стандартів.

Функціональний стан органів з оцінки відповідності, які є ключовими для Угоди АСАА, є дуже різним.⁴⁹ У деяких українських органів є угоди про співпрацю та/або про визнання з органами інших країн, зокрема з ЄС. Утім, залишаються питання добросовісності при видачі сертифікатів окремими органами. Також можуть бути питання до органів ринкового нагляду, які є найновішим та, за оцінками учасників ринку, найслабшим⁵⁰ елементом інфраструктури якості в Україні. Значні потреби в інвестиціях у технічні та інституційні можливості для приведення у відповідність до процедур ЄС ще зросли на тлі війни.

⁴⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2015-%D0%BF#Text>

⁴⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D0%BF#Text>

⁴⁷ <https://www.kmu.gov.ua/news/poperednya-ocinochna-misiya-yes-predstavila-zvit-shchodo-gotovnosti-ukrayini-do-ukladannya-promislovogo-bezvizu>

⁴⁸ Veronika Movchan, Garry Poluschkin and David Saha «The forthcoming ACAA between the EU and Ukraine: What to expect» Policy Study PS 02/2021. https://www.german-economic-team.com/ukraine/wp-content/uploads/sites/7/GET_UKR_PS_02_2021.pdf

⁴⁹ Див. Дмитро Луценко «Угода АСАА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС», *Інтеграція у рамках Асоціації: динаміка виконання угоди між Україною і ЄС*, видання третє

⁵⁰ Результати фокус-групи, проведеної у 2019 році у рамках проекту 3dcftas.eu (<https://3dcftas.eu/ua/publications/focus-group-2-technical-barriers-to-trade>)

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

Кроки до членства в ЄС

Повне виконання УА у частині технічних бар'єрів у торгівлі, зокрема підписання АСАА щодо 27 секторів, які визначені у Додатку III, не є достатнім для виконання всіх вимог членства в ЄС. Окрім норм так званого Нового підходу, які фактично включені в УА, в ЄС діє багато інших норм, які визначають питання безпечності нехарчових товарів, зокрема щодо хімікатів, косметики, фармацевтичної продукції, автомобілів тощо. Ці нормативні акти не ввійшли в УА, але їх гармонізація є необхідною у процесі підготовки до членства.

Гарною новиною є те, що Україна вже розвиває свою систему технічного регулювання на основі норм ЄС, а отже частина майбутніх зобов'язань, які не включені в УА, все одно повністю або частково вже виконані. Однак необхідна офіційна оцінка ЄС для повного розуміння, наскільки українське законодавство відповідає європейському.

Рекомендації

Для України:

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

Для ЄС:

- забезпечити регулярну верифікацію процесу виконання Україною рекомендацій експертних місій,
- надавати технічну та фінансову підтримку реформуванню та розбудові сфери технічного регулювання, зокрема сприяти відновленню потужностей, втрачених внаслідок російської агресії;

- підписати АСАА щодо перших трьох секторів без зволікань після підтвердження готовності України.

2. ВИЗНАННЯ ЕКВІВАЛЕНТНОСТІ: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОДОВОЛЬСТВА ЄС

Вероніка Мовчан, Євген Ангел

Вигоди

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

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

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

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

З іншого боку, перехід на норми ЄС усіма учасниками ринку – це тривалий та дорогий процес. Досвід інших країн Центральної та Східної Європи, які вже пройшли цей шлях, показує, що перехід супроводжуватиметься збільшенням концентрації та спеціалізації виробників. Однак варто враховувати, що реформування сфери безпечності харчових продуктів почалось задовго до підписання Угоди про асоціацію, а отже частина шляху вже позаду.

Зміст зобов'язань

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

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

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

Інституційна рамка

Національна економічна стратегія України до 2030 року, затверджена в березні 2021 року, визначає розвиток агросектору одним зі стратегічних напрямків економічної політики.⁵¹ При цьому, ефективна політика у сфері СФЗ є важливою передумовою для виробництва та експорту здорової та безпечної сільськогосподарської та харчової продукції, що знайшло своє відображення у відповідних стратегічних цілях та завданнях. Однак реформи в секторі визначаються насамперед Всеохоплюючою стратегією СФЗ,⁵² яка є головним орієнтиром для всіх програмних документів національного рівня.

Упродовж 2019-2020 років українська система інституцій, що забезпечують формування та реалізацію державної політики в секторі, характеризувалась нестабільністю. У вересні 2019 року новий уряд приєднав профільне для сектору Міністерство аграрної політики та продовольства до Мінекономіки. Однак уже в грудні 2020 року Мінагрополітики було відновлено. Водночас Міністерство розвитку економіки, торгівлі й сільського господарства (з травня 2021 – Міністерство економіки⁵³) зберігає низку функцій щодо розвитку аграрного

⁵¹ Див. Постанова КМУ від 03.03.2021 №179 «Про затвердження Національної економічної стратегії на період до 2030 року», <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>.

⁵² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80>

⁵³ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-perejmenuvannya-ministerstva-roz-a504>

сектору. У результаті, сьогодні питання СФЗ належить до компетенції трьох міністерств: Мінекономіки, Мінагрополітики та Міністерства охорони здоров'я.

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

Хоча у країні й надалі тривають обговорення змін структури міністерств та, відповідно, підпорядкованості різних державних служб, станом на початок 2023 року система, яка сформувалась у 2020 році, залишається сталою.

Аналіз ринку

Сільське господарство та харчова промисловість відіграють помітну роль в економіці України, надаючи роботу близько 20% зайнятого населення⁵⁴ та створюючи близько 14% валової доданої вартості, у тому числі 10% – у сільському господарстві. Протягом останнього десятиріччя в Україні поступово зростала врожайність. До повномасштабної війни для окремих культур врожайність вже перевищила відповідні показники Польщі.

Розвиток сектору тривалий час стримувався мораторієм на продаж земель сільськогосподарського призначення, що діяв з 2001 року. Однак у 2019 році земельна реформа нарешті розпочалась, поетапний запуск ринку землі сільськогосподарського призначення відбувся 1 липня 2021 року.⁵⁵ З цього моменту й до кінця грудня 2022 року в Україні було укладено майже 143 тис. земельних угод, які стосуються 322 тис. га або приблизно 1% загальних сільськогосподарських угідь країни. Відзначимо, що повномасштабна російська військова агресія не зупинила ринок, але суттєво загальмувала його.

Є суттєві структурні відмінності в ролі малих і середніх підприємств (МСП) у сільському господарстві та в харчовій промисловості України. У сільському господарстві лівова частка реалізованої продукції припадає на суб'єкти МСП – 80%⁵⁶ у 2021 році. Відзначимо, що протягом 2020-2021 років відбулось скорочення частки малих підприємств у обсягах реалізованої продукції, що може бути пов'язано як з консолідацією виробництва, так й диспропорційно сильним впливом пандемії Covid-19 на цю категорію господарств. У 2021 році їх частка у загальному обсязі реалізації сільськогосподарської продукції склала 27% порівняно з 41% у 2019 році. Водночас, у харчовій промисловості 91% реалізованої продукції припадає на середні та великі підприємства, роль яких поступово зростала.

⁵⁴ За даними Укрстату. Частка зайнятого населення оцінена на основі інформації щодо зайнятості населення за видами економічної діяльності та облікової кількості штатних працівників за видами економічної діяльності в промисловості

⁵⁵ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>.

⁵⁶ Необхідно мати на увазі, що значна частина малих та середніх суб'єктів можуть входити до недостатньо прозорих організаційних структур українських агрохолдингів, що спричиняє завищення частки сектору МСП.

Незважаючи на увагу, яка приділяється захисту сільського господарства у ЄС, його роль в економіці країн-членів помірною. У 2020 році на сільське господарство припадало близько 1,3% ВВП⁵⁷ тоді як на харчову промисловість близько 2% ВВП. На агропромисловий сектор припадає 6,5% зайнятих в економіці ЄС.⁵⁸

Експорт української продукції сільського господарства та харчової промисловості в ЄС у 2021 році склав 7.6 млрд доларів США або 29% від загального експорту⁵⁹, тоді як у 2013 році – до підписання Угоди про асоціацію – його частка була 25%.⁶⁰ Ця динаміка також має значення і для ЄС, адже Україна є одним з найбільших експортерів агропромислової продукції в ЄС серед країн-не членів спільноти.⁶¹

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

Українські державні органи змогли підтвердити свою здатність здійснювати контроль, а виробники – дотримуватись вимог безпечності для великої частки товарів тваринного походження, вимоги до яких традиційно вважаються найскладнішими. Якщо у 2013 році Україна мала верифіковані підприємства у 11-ти з 29-ти підконтрольних категорій, то станом на початок 2023 року кількість категорій збільшилась до 20, а кількість дозволів, отриманих окремими промисловими потужностями, зростала до 372. Відбулось значне розширення переліку виробництв, яким дозволено постачання тваринницької продукції, призначеної для споживання людиною. На сьогодні за кількістю дозволених категорій Україна випереджає, наприклад, Туреччину (18 категорій)⁶².

Дотримання вимог безпечності продукції тваринництва стало також фактичною передумовою для використання Україною багатьох безмитних тарифних квот, які передбачені Угодою про асоціацію для низки чутливих для європейських виробників товарів, зокрема й для окремих товарів тваринного походження, як-от: мед, м'ясо, молочні продукти. Цікавим є випадок поставок вершкового масла. Одразу після отримання дозволу на експорт Україна змогла зайняти провідні позиції серед експортерів з-поза меж ЄС. Також Україна стала важливим постачальником равликів, 29 українських підприємств верифіковані для експорту цієї продукції в ЄС.

Роль продукції сільського господарства та харчової промисловості в структурі експорту ЄС до України є меншою ніж у структурі українського експорту. У 2021 році імпорт із ЄС становив

⁵⁷ Див. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210413-2>

⁵⁸ 4,4% у сільському господарстві (див. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=EU>) та 2,1% у виробництві продуктів харчування та напоїв (див. https://www.fooddrinkeurope.eu/uploads/publications_documents/FoodDrinkEurope_-_Data__Trends_2019.pdf та <https://www.statista.com/topics/4095/employment-in-europe/>)

⁵⁹ Див. https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/zd/tsztt_ES/tsztt_ES_u/tsztt_ES_2021.xls.

⁶⁰ За даними Укрстату.

⁶¹ Див. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_july2019_en.pdf

⁶² Див.

<https://webgate.ec.europa.eu/tracesnt/directory/publication/establishment/index#!/search?countryCode=TR&ort=country.translation>

3,8 млрд доларів США або лише 13% всього імпорту ЄС в Україну. Однак серед товарів ЄС домінують готові харчові продукти, які становлять майже дві третини обсягу (60%), тоді як в українському експорті вони забезпечують лише 14%.⁶³

У 2022 році роль ЄС як торговельного партнера України, зокрема у агропромисловими товарами, стрімко зросла, що пов'язано як з пом'якшенням доступу, так й логістичними проблемами через (часткове) блокування чорноморських портів, що зумовило переорієнтацію на ринок ЄС. Незважаючи на війну, тривало розширення переліку підприємств, які отримували дозволи на експорт продукції тваринництва у країни ЄС.

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

Країни ЄС залишаються головними постачальниками агропродукції в Україну.⁶⁴ Очевидно, що зростання присутності європейських гравців сприяє розвитку конкуренції на українському ринку. Для прикладу, паралельно зі стрімким зростанням експорту української курятини, так само зріс імпорт європейської.⁶⁵ Україна є одним з найбільших споживачів курятини з ЄС. При цьому гармонізовані сертифікати для поставок курятини з ЄС стали чинними лише у 2020 році.

Динаміка імплементації

Затвердження Всеохоплюючої стратегії СФЗ відбулося лише в листопаді 2019 року на четвертому засіданні Підкомітету з управління СФЗ. Попри це, Україна фактично виконувала свої зобов'язання вже з 2014 року, коли було внесено перші зміни до законодавства щодо харчових продуктів, зокрема закладено принципи НАССР. На початку 2016 року Україна прийняла Всеохоплюючу стратегію на рівні розпорядження уряду та внесла відповідні заходи також до Плану заходів про виконання УА від 2017 року. Таким чином, виконання зобов'язань відбувалося і без внесення необхідних змін до Додатка V, які було завершено та узгоджено з ЄС лише наприкінці 2018 року.⁶⁶

⁶³ За даними Укрстату.

⁶⁴ Див. <http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/2751-2019-roku-import-ahroproduksiyi-z-yes-do-ukrayiny-vpershe-perevshchyy-50-mykola-puhachov.html>.

⁶⁵ Див. <https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf>.

⁶⁶ Див. https://www.ecoi.net/en/file/local/1455671/1226_1546250670_2018-association-implementation-report-on-ukraine.pdf.

Відповідно до графіка Стратегії найбільшу кількість заходів було передбачено на 2017 - 2019 роки, тоді як в цілому реалізація зобов'язань Угоди про асоціацію у сфері СФЗ мала завершитись у 2021 році. Однак станом на початок 2023 року, за офіційними оцінками, Україна виконала лише 68% зобов'язань,⁶⁷ причому майже повністю виконані зобов'язання, заплановані на 2016-2018 роки, тоді як плани на 2019-2021 роки ще далекі до завершення.

Цікаво, що, на відміну від багатьох інших секторів, у сфері СФЗ Верховна Рада виконала вже 82% покладених на неї зобов'язань, що свідчить про прийняття більшості необхідних законів, тоді як прийняття підзаконних актів, яких вимагається об'єктивно більше, відбувається повільніше. Якщо говорити про закони, у 2017 році було прийнято закон «Про безпечність та гігієну кормів».⁶⁸ У 2019 році набув чинності закон про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів.⁶⁹ Уже у 2021 році було прийнято важливий євроінтеграційний закон «Про ветеринарну медицину».⁷⁰ У листопаді 2022 року прийнято закон «Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами»⁷¹, він набуде чинності у 2025 році. У Верховній Раді досі розглядають законопроект «Про захист рослин»,

Незважаючи на певні інституційні коливання та нерівномірну швидкість імплементації, Україна продовжує поступ у виконанні своїх зобов'язань. Це сприяє зменшенню «сірих зон» та підвищенню довіри до української системи СФЗ. Станом на січень 2022 року Україна має авторизовані ЄС плани моніторингу залишків ветеринарних препаратів та забруднювачів для дев'яти з тринадцяти широких товарних категорій, а саме на яловичину, свинину, м'ясо птиці та кролів, на аквакультуру (за винятком ракоподібних), молоко, яйця, мед та казеїн.⁷² Більше 370-ти виробничих потужностей, які виробляють продукцію тваринного походження, отримали дозволи для експорту до ЄС.

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

Кроки до членства в ЄС

Надзвичайно широкі зобов'язання України у рамках Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV «Санітарні та фітосанітарні заходи», коли будуть повністю виконані, утворюють достатнє законодавче підґрунтя для переговорів щодо Розділу 12 “Безпека харчових продуктів, ветеринарна та фітосанітарна політика”. Водночас необхідно підкреслити важливість забезпечення належного виконання нового законодавства, бо саме його імплементація є ключовою для виконання вимог членства.

⁶⁷ Див. <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/direction/sanitarni-ta-fitosanitarni-zahody>

⁶⁸ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19>.

⁶⁹ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19>.

⁷⁰ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1206-20#Text>

⁷¹ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2718-IX#Text>

⁷² Див. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022R2293&from=en>.

Рекомендації

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

Уряд має:

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

Для бізнесу важливо:

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

З боку Європейського Союзу Україні важливо отримати:

- постійну технічну та фінансову підтримку для завершення реформи;
- забезпечення балансу контролю безпечності та мінімізації торговельних видатків під час реалізації контролю;
- визнання еквівалентності системи контролю та сертифікації інших видів продукції в міру готовності законодавчої та інституційної бази в Україні.

3. СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Андрій Бутін

Вигоди

Імплементация положень УА у сфері митної справи відіграє ключову роль у процесі економічної інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС. Результатом цієї імплементації має стати суттєве спрощення митних процедур, зменшення витрат підприємств при здійсненні міжнародних торговельних операцій, прогнозованість таких операцій і, як результат, поступове зростання обсягів товарообігу України та ЄС.

Зокрема, УА передбачає:

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

Впровадження АЕО спрощує проходження митних процедур для надійних компаній, що підвищить конкурентоспроможність українських підприємств на зовнішніх ринках, а також дозволить митним органам зосередитися на більш ризикованих операціях. Однією з важливих переваг має стати взаємне визнання Україною та ЄС компаній із статусом АЕО. Для приватного сектору це, насамперед, економія часових, грошових та організаційних ресурсів, прозорість і передбачуваність процедур, а також покращення потенційних можливостей бізнесу.

Впровадження в Україні ЄАД означає запровадження митних декларацій, що відповідатимуть деклараціям ЄС і зможуть використовуватися для будь-якої процедури імпорту чи експорту, а також для процедури спільного транзиту при торгівлі товарами між Україною та сторонами

Конвенції про єдиний режим транзиту⁷³ та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року⁷⁴(далі–Конвенції) незалежно від виду та походження цих товарів.

Участь України у спільній транзитній системі ЄС дасть можливість підприємствам використовувати єдину митну декларацію та єдину гарантію для переміщення товарів від країни відправлення до країни призначення через усі кордони Договірних сторін Конвенції про процедуру спільного транзиту без затримок. Це створить низку переваг, головними з яких будуть суттєве прискорення та здешевлення руху товарів для всіх учасників (експортерів, перевізників, імпортерів), а також відсутність необхідності декларувати експортні товари на кордоні ЄС (при експорті це буде здійснюватися в Україні).

Імплементация Україною цих та інших положень УА в митній сфері передбачає, серед іншого, автоматизацію певних процедур, удосконалення процедури постмитного аудиту, покращення процедур та механізмів ризикорієнтованого контролю, процедури спільного транзиту тощо. Реалізація всіх цих заходів у комплексі дозволить зробити процедури на митниці більш чесними, прозорими, прогнозованими, що сприятиме зменшенню корупційних ризиків, обсягів контрабанди та “сірого імпорту”.⁷⁵

Зміст зобов'язань

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

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

Статус АЕО, який може отримати підприємство, надає йому можливості спрощеного проходження митних процедур. Це найвищий ступінь довіри митниці до підприємства. Для отримання статусу АЕО підприємство має відповідати певним критеріям.⁷⁶

⁷³<https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/415/2017-12-05>

⁷⁴<https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/267/oj>;
український переклад тексту Конвенції: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012

⁷⁵Імпорт товарів засвідомозаниженою митною вартістю або імпортованих товарів з використанням наявних законних підстав для ввезення на територію України з подальшим використанням відсплати митних платежів і продажу цього товару в значних обсягах.

⁷⁶ Згідно зі статтею 12 Митного кодексу (<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4495-17>) АЕО мають відповідати таким критеріям:

- дотримання вимог митного та податкового законодавства України, а також відсутність фактів притягнення до кримінальної відповідальності;
- належна система ведення бухгалтерського обліку, комерційної та транспортної документації;
- стійкий фінансовий стан;
- забезпечення практичних стандартів компетенції або професійної кваліфікації відповідальної посадової особи підприємства;

Формально, в Україні інститут АЕО було запроваджено Митним кодексом із 2012 року. Але ці норми не працювали і містили суттєві невідповідності до міжнародної практики. Отже, для впровадження в Україні інституту АЕО було необхідно прийняти законодавство, яке б внесло відповідні зміни до Митного кодексу України та суміжних нормативних актів.

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

Від України також вимагається привести своє законодавство у відповідність до вимог Модернізованого Митного кодексу Співтовариства (МКС) (Регламент 450/2008/ЄС), включених до Додатка XV, який встановлює загальні правила й процедури, що застосовуються до товарів, які ввозяться до або вивозяться з митної території ЄС. Україна не зобов'язана запроваджувати всі положення МКС, але Додаток XV визначає положення, які не підлягають наближенню або щодо яких передбачено гармонізацію на основі принципу «найкращих зусиль». ⁷⁷ У першу чергу, необхідні зміни стосуються вже згаданих впроваджень АЕО, запровадження ЄАД, приєднання до NCTS та захисту прав інтелектуальної власності.

Інституційна рамка

Важливим рішенням для формування інституційної рамки у сфері митної політики стало ухвалення в грудні 2018 року розпорядження уряду про реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику⁷⁸ та створення Державної митної служби України як окремого центрального органу виконавчої влади.

У березні 2019 року постановою № 227 уряд затвердив положення про Державну митну службу України, а 2 жовтня 2019 року – структуру територіальних органів митної служби.⁷⁹ На сьогоднішній день процес організаційного становлення нової української митниці фактично завершився.

Систематизований підхід та комплексне бачення щодо реформування митної сфери було викладено також у розпорядженні Кабінету Міністрів України від 13 травня 2020 року,⁸⁰ яке

-
- дотримання стандартів безпеки та надійності.

⁷⁷ Принцип «найкращих зусиль» зазвичай зустрічається в комерційних контрактах і зобов'язує визначену сторону докласти всіх зусиль для виконання зазначених умов. Принцип «найкращих зусиль» є жорсткішим порівняно із зобов'язанням «розумних зусиль».

⁷⁸ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 року № 1101 «Просхвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику»

⁷⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 2 жовтня 2019 р. № 858 «Про утворення територіальних органів Державної митної служби» <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-utvorennya-teritorialnih-organiv-derzhavnoyi-m858021019mitnoyi-sluzhbi>

⁸⁰ Розпорядження Кабінету Міністрів України № 569 від 13 травня 2020 року «Деякі питання реалізації концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну митну політику», яке замінило аналогічні положення попереднього розпорядження уряду від 5 липня 2019 року № 542

замінило аналогічні положення попереднього розпорядження уряду від 5 липня 2019 року, яким було затверджено концептуальні напрямки реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику. Варто зауважити, що зазначений документ є найбільш системним документом із реформування митної сфери. До його розробки долучилися не тільки урядовці, а й експертні кола та представники бізнес-асоціацій.

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

Після отримання Україною статусу кандидата у члени ЄС, імплементація Україною режиму NCTS, запровадження ЄАД та АЕО отримала нового змісту. Бо виконання цих норм є складовою виконання шляху до членства України в ЄС. Водночас статус кандидата в члени ЄС вимагає від України здійснити ревізію вимог, які необхідно виконати саме, як кандидата у члени спільноти.

Аналіз ринку

Згідно з опитуванням понад тисячі українських підприємств-експортерів та імпортерів, проведеним ІЕД у 2021 році у рамках проєкту «Підтримка громадської ініціативи «За чесну та прозору митницю», яку фінансово підтримує ЄС, МФ «Відродження» та «Atlas Network»⁸¹ у середні часові витрати на проходження однієї експортної операції становили 8,7 годин, що майже у 2 рази менше, ніж при імпорті – 14,3 години. Загальні витрати на 1 експортну операцію можуть становити в середньому 4115 грн, що на рівні результату попередньої хвилі опитування у 2020 році – 4186 грн. Якщо врахувати, що в середньому опитані респонденти проводять 46 експортних операцій на рік, середні річні витрати підприємства на експортні операції у 2021 році могли досягати близько 189 тис. грн. Це відповідає результату 2020 року, коли відповідна сума становила 190 тис. грн.. За інформацією Міністерства економіки, у 2021 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 14 тисяч компаній.⁸² Спрощення процедур торгівлі позитивно вплине на всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, адже здешевлення процедур впливає на весь ланцюг поставки, починаючи від продавця і закінчуючи покупцем.

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

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

⁸¹http://tfdialogue.ier.com.ua/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/2021_FTC_survey_full_report_FINAL_%D0%BE%D0%BA.pdf

⁸²<https://bit.ly/3gH0IFo>

Динаміка імплементації

Положення УА та Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі⁸³ визначають достатньо чіткі кроки, необхідні для покращення митних процедур.

Протягом 2019-2022 років уряд активізував діяльність, спрямовану на впровадження в Україні інституту АЕО та режиму NCTS. Це стало можливим після ухвалення парламентом у жовтні 2019 року Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» № 141 від 2 жовтня 2019 року.⁸⁴ Протягом 2020-2021 років діяльність уряду була зосереджена на підготовці та ухваленні підзаконних нормативних актів, які мали б забезпечити практичне впровадження АЕО та NCTS в Україні. 29 липня 2020 року уряд прийняв постанову № 665 «Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів», що дозволило запустити механізми інституту АЕО. Згодом, Уряд схвалив постанову від 07.07.2021 № 689 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 липня 2020 р. № 665», яка затвердила Порядок планування та проведення митними органами моніторингу відповідності підприємства критеріям авторизованого економічного оператора. Крім цього, ухваленим Законом України № 2510 від 15 серпня 2022 року⁸⁵ було оптимізовано програму АЕО та удосконалено норми, що регулюють NCTS.

Станом на кінець серпня 2022 року, за інформацією офіційного вебпорталу Державної митної служби,⁸⁶ було подано 14 заяв підприємств про отримання авторизації АЕО. Водночас, було видано лише одну таку авторизацію для Публічного акціонерного товариства «Джей Ті Інтернешнл Україна», яке отримало право на застосування спеціальних транзитних спрощень. Ще по двох підприємствах триває попередній розгляд заяв. Інші заявки були або відкликані або відхилені.

Що стосується приєднання України до єдиної транзитної системи, то відповідний Закон України № 78 «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» було прийнято Верховною Радою України 12 вересня 2019 року.⁸⁷ Крім того, з метою наповнення відповідної нормативної бази 5 серпня 2020 року уряд затвердив⁸⁸ нові вимоги до митних декларацій, які врегульовують застосування так званих декларацій окремого типу (T1UA), які функціонуватимуть у рамках системи NCTS. Зокрема, 8 квітня 2021 року в Україні було оформлено першу декларацію T1UA у режимі спільного транзиту із застосуванням національної електронної транзитної системи (NCTS). Першим

⁸³Україна приєдналась до Угоди СОТ про спрощення процедур торгівлі у 2015 році http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/981_053

⁸⁴<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-20#Text>

⁸⁵ Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та інших законодавчих актів 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» <https://bit.ly/3x3pvqC>

⁸⁶<https://customs.gov.ua/deiaki-pitannia-funktsionuvannia-avtorizovanih-ekonomichnikh-operatoriv>

⁸⁷ Див.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-IX#Text>

⁸⁸Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 681 «Деякі питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій окремих типів» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2020-%D0%BF#Text>

суб'єктом, на адресу якого переміщено товари в режимі спільного транзиту з використанням NCTS, став ТОВ «Епіцентр К». 30 серпня 2022 року Верховна Рада України прийняла закони⁸⁹, якими приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Уже 31 серпня 2022 року після оперативного підписання зазначених законів Президентом українська сторона передала європейській стороні пакет необхідних документів для приєднання до вказаних Конвенцій.

Таким чином, уже з 1 жовтня 2022 року в Україні почалось міжнародне застосування NCTS із повноцінним обміном інформацією між Україною та іншими учасниками Конвенції. Отже, протягом 2019-2022 років Україна значною мірою виконала свої зобов'язання з наближення законодавства в митній сфері, ухваливши закони про АЕО, запровадження ЄАД та приєднання до NCTS.

Для реформи української митниці та ефективної боротьби з контрабандою та «сірим імпортом» важливим є розвиток співпраці з митницями країн-членів ЄС щодо обміну інформацією. Цей обмін відбувається на основі двосторонніх договорів між країнами, адже система NCTS не покриває всього товарообігу між країнами-учасниками: паралельно можуть існувати інші системи поставок (транзиту), які не охоплюються NCTS; крім того, поставки із сусідніх з Україною країн теж не будуть покриватися системою NCTS. Наразі в Україні є лише декілька чинних двосторонніх угод про обмін митною інформацією.

Кроки до членства в ЄС

Оскільки ЄС є також митним союзом, членство в ЄС означає суттєве розширення зобов'язань порівняно з тими, що передбачені в Угоді про асоціацію. Як у рамках Угоди про асоціацію передбачалась лише часткова гармонізація українського законодавства з положеннями Митного кодексу ЄС, як держава-член, Україна муситиме повністю впровадити цей Кодекс, а також супутні нормативні акти. Також після набуття Україною членства в ЄС кордон України стане зовнішнім кордоном ЄС, що вимагатиме організації відповідного митного контролю.

Рекомендації

Для України:

- продовжити імплементацію інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) та спрощення транзитних процедур в Україні. При цьому важливо забезпечити зворотній зв'язок зі стейкхолдерами для забезпечення можливості удосконалення відповідних процедур.;

⁸⁹ Закон України «Про приєднання України до Конвенції про процедуру спільного транзиту»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2555-20#Text>

Закон України «Про приєднання України до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами»
<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2554-20#Text>

- продовжити роботу із сусідніми країнами щодо укладання двосторонніх угод про обмін митною інформацією;
- активізувати зусилля, спрямовані на імплементацію УА в митній сфері та спрощення процедур торгівлі. При цьому слід поєднувати ці зусилля з інститутами громадянського суспільства, зокрема бізнес-асоціаціями, які можуть реально допомогти у впровадженні змін;
- забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю нового окремого державного органу – Державної митної служби.

Для ЄС:

- продовжити сприяння у становленні нової Державної митної служби України, зокрема через реалізацію проєктів технічної допомоги, спрямованих на оснащення митниць, підвищення кваліфікації персоналу та здійснення громадського контролю за діяльністю митниці;
- сприяти укладанню двосторонніх угод про обмін митною інформацією між Україною та сусідніми країнами-членами ЄС;
- визнати статус авторизованих економічних операторів (АЕО), наданий українським підприємствам..

4. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди

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

У разі розширення доступу України до ринку фінансових послуг ЄС початковий ефект може бути обмеженим, зважаючи на те, що українські фінансові компанії поки що не надто активно користувались наявними варіантами виходу на ринок ЄС. Бар'єри для виходу на ринок країн ЄС для постачальників класичних банківських та страхових послуг також різко не зміняться. Такі бар'єри включають домінування на ринку країн ЄС великих гравців, високу вартість нерухомості та робочої сили, дорогий капітал. В Україні також поки слабо розвинуті ринки капіталу, що теж може ускладнити вихід на ринок ЄС. Утім, у перспективі відносно дешева та професійна робоча сила може стати конкурентною перевагою для виходу стартапів у сфері фінансових технологій на ринок ЄС. Також українські банки можуть поборотись за обслуговування дочок українських бізнес-груп за кордоном та за обслуговування українських мігрантів.

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

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

До надання режиму внутрішнього ринку правила торгівлі послугами між Україною та ЄС не надто відрізняються від правил торгівлі послугами з третіми країнами: торгівля є вільною, якщо інше не передбачено Додатком XVI до УА. Зокрема, більшість країн ЄС залишили за собою право обмежувати транскордонне постачання банківських, страхових⁹⁰ та інших фінансових послуг. Винятки несуттєво відрізняються від аналогічних винятків, передбачених угодою ГАТС у рамках СОТ. Після надання Україні режиму внутрішнього ринку або вступу України до ЄС ці винятки будуть скасовані.

Проте перехід ЄС до більш централізованого нагляду за банками та іншими постачальниками фінансових послуг ускладнив впровадження чинних правил ЄС в Україні. Регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Наприклад, у країнах ЄАВТ⁹¹ (Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейні), що впровадили законодавство ЄС у сфері фінансових послуг, повноваження регуляторів ЄС формально покладені на Наглядний орган ЄАВТ, а регулятори ЄС формально мають дорадчу роль, хоча на практиці ЄАВТ впроваджує їхні, рекомендації. Отже, впровадження режиму внутрішнього ринку для України може вимагати створення додаткових інституційних механізмів для виконання функцій регуляторів фінансових послуг ЄС до вступу України до ЄС.

Зміст зобов'язань

Для отримання режиму внутрішнього ринку необхідно наблизити законодавство України до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг та забезпечити належну спроможність наглядових органів та механізмів нагляду. Перелік правових актів ЄС у сфері фінансових послуг, які Україна зобов'язалась впровадити у своє законодавство, визначено в Додатку XVII-2 до УА. Обсяг зобов'язань є значним: Україна зобов'язалась впровадити практично всі 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. Скасування Україною обмежень на рух капіталу між Україною та ЄС є передумовою (ст. 145 УА) до надання Україні режиму внутрішнього ринку у сфері фінансових послуг.

Унаслідок реформи регулювання фінансового сектору значну частину законодавчих актів ЄС, згаданих в УА, було скасовано та замінено новими (часто зі збільшенням регуляторного навантаження на учасників ринку). Після початку епідемії COVID-19 норми законодавства ЄС було уточнено для спрощення залучення фінансування для відновлення економіки. Зокрема, було прийнято регламент про краудфандинг. У такому випадку ст. 3 Додатка XVII до УА передбачає консультації між ЄС та Україною щодо оновлення цього Додатка. Україна та ЄС тривалий час обговорювали оновлення Додатка XVII до УА, але рішення досі не прийнято. Утім,

⁹⁰ Окрім страхування міжнародних морських та авіа- та космічних перевезень та допоміжних фінансових послуг.

⁹¹ Європейська асоціація вільної торгівлі (European Free Trade Association).

плани впровадження Угоди про асоціацію в Україні вже орієнтуються на виконання найновіших норм ЄС.

У сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС реалізують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду.⁹² Так, ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків (Базель I). Проте ЄС уже ввів найновіші стандарти банківського регулювання (так званий Базель III), прийняті у відповідь на велику фінансову кризу 2007 - 2009 років, тоді як в Україні їх впровадження триває. Впровадження нових вимог до банків було відтерміновано спочатку через епідемію COVID-19, а потім через запровадження воєнного стану.

Регулювання роботи страхових компаній України визначається Законом про страхування⁹³, що був прийнятий ще в 1996 році. Якщо у 2000-х роках регулювання страхових компаній України не надто суттєво відрізнялось від правил ЄС, із 2016 року страхові компанії ЄС працюють за новими правилами, визначеними Директивою 2009/138/ЄС, відомою як Solvency II. Зокрема, було скасовано перелік прийнятних активів для інвестування, встановлено нові вимоги для капіталу, вимоги до управління ризиками страхових компаній, збільшено прозорість нагляду за страховими компаніями. У листопаді 2021 року Верховна Рада ухвалила новий Закон⁹⁴ про страхування, який враховує частину положень профільної директиви ЄС. Закон буде введено в дію 1 січня 2024 року, якщо заплановану дату не буде переглянуто.

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

Інституційна рамка

Після підписання УА регулятори фінансових ринків та Верховна Рада почали виконувати зобов'язання України щодо наближення внутрішнього законодавства до законодавства ЄС у сфері фінансових послуг. Зокрема, було впроваджено частину законодавства ЄС щодо банківського нагляду та захисту споживачів. Це відбувалось у рамках Комплексної програми розвитку фінансового сектору до 2020 року, прийнятої у 2015 році. Проте плани реформування фінансового сектору були досить амбітними, й основна частина роботи

⁹² Об'єднує центробанки та регулятори банків 28 (переважно розвинутих) країн та територій. Детальніше див. <https://www.bis.org/bcbs/index.htm?m=3%7C14>

⁹³ <https://zakon.rada.gov.ua/lgo/85/96-%D0%B2%D1%80>

⁹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/go/1909-20>

залишилась на майбутні періоди. Набуття чинності деякими новими вимогами до регулювання роботи банків було відкладено у зв'язку з епідемією COVID-19.

У вересні 2019 року Верховна Рада прийняла Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг⁹⁵, який із 1 липня 2020 року поклав обов'язки з регулювання фінансових послуг на Національний банк (НБУ) та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Нацкомфінпослуг,⁹⁶ що раніше відповідала за регулювання небанківських фінансових послуг, окрім ринків капіталу, припинила свою роботу. Консолідація регулювання фінансових послуг спростила виконання зобов'язань у рамках УА.

Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2025 року була остаточно затверджена на початку 2020 року⁹⁷, вона передбачає впровадження решти основних норм законодавства ЄС, потрібних для отримання режиму внутрішнього ринку⁹⁸. Стратегію оновили в березні 2021 року.

Аналіз ринку

Роль фінансового сектору в економіці України зменшилась під час кризи 2014 - 2015 років через закриття більше ніж половини банків та скорочення кількості фінансових установ. Відповідно, частка фінансових послуг у валовій доданій вартості (ВДВ) різко зменшилась із 5,2% у 2013 році до 3,2% у 2016 році. Надалі частка фінансових послуг у ВВП коливалась у проміжку 3,2-3,6% від ВВП. У 2021 році ВДВ фінансових послуг України становила 3,5% від ВВП або 5,1 млрд євро (115 млрд грн). Для порівняння, ВДВ фінансових послуг Фінляндії становив 7,1 млрд євро.

Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ історично були порівняно невеликими, через те що банки показували мінімальні прибутки, а більшість фінансових послуг не обкладалися ПДВ. Утім, одним із наслідків реформування банківської системи стало те, що банки звітувати про більші прибутки та, відповідно, сплачували дещо більше податку на прибуток підприємств. Проте до ста найбільших платників податків у 2021 році увійшов лише найбільший банк України «Приватбанк».

Фінансовий сектор порівняно стабільно працює в умовах воєнного стану. Банки вже відновили роботу більшості відділень у звільнених від росіян частинах Київської, Полтавської, Чернігівської, Сумської та Харківської областей. Ринок залишили лише два дрібні банки. Утім, банки можуть очікувати значних втрат за кредитним портфелем через руйнування, складні економічні умови та розширення території, тимчасово окупованої Росією. Страхові компанії теж переважно продовжують роботу, хоча обсяг страхових премій упав, а витрати населення та підприємств на страхування будуть обмежені падінням доходів.

⁹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/go/79-20>

⁹⁶ Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

⁹⁷ <https://www.nssmc.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/strategiia-2025.pdf>

⁹⁸ https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_FS_2025.pdf?v=4

Банки – це найбільша складова фінансового сектору в Україні. У 2020 році комерційні банки та НБУ формували 56% валової доданої вартості фінансового сектору.

Зараз у банківському секторі України провідну роль (на липень 2022 року 51% чистих активів банківського сектору) займають банки в державній власності – «Приватбанк», «Ощадбанк», «Укрексімбанк» та «Укргазбанк». Серед недержавних банків більшу частку ринку займають банки з країн ЄС. Лише один банк з українськими приватними власниками входить до десятки найбільших за чистими активами (зараз перебуває на шостому місці).

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

Станом на сьогодні відповідно до Додатка XVI до УА українські банки та страхові компанії можуть виходити на ринок ЄС через дочірні компанії та філії, проте не можуть надавати послуги в транскордонному режимі, за певними винятками (страхування морських та авіаційних перевезень, товарів у транзиті). Відкриття дочірніх компаній та філій потребує проходження пруденційної перевірки материнської компанії (за однаковою процедурою з іншими інвесторами). На сьогодні лише український «Приватбанк» має філію на Кіпрі. Інші українські банки філій та дочірніх компаній у ЄС не мають.

Динаміка імплементації

Серед регуляторів фінансових послуг НБУ має порівняно більшу свободу дій щодо регулювання роботи банків. Відповідно, значна частка норм ЄС у банківській сфері може бути впроваджена рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад, НБУ у 2015 році зобов'язав⁹⁹ банки формувати буфери капіталу з 2020 року, а у 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR)¹⁰⁰, а у 2019 році було запроваджено коефіцієнт чистого стабільного фінансування (NSFR)¹⁰¹. Набуття чинності новим Законом про валюту та валютні операції в лютому 2019 року дозволило НБУ почати впроваджувати зобов'язання УА з лібералізації руху капіталу. Ряд змін до нормативних актів НБУ було відкладено через COVID-19, а пізніше через воєнний стан в Україні.

Верховна Рада також внесла ряд змін до банківського законодавства. У 2020 році було прийнято «антиколомойський» закон¹⁰², що заборонив скасування рішень із виведення банків із ринку в судовому порядку, але зберіг можливість відшкодування збитків колишнім власникам банків. У червні 2021 року було прийнято Закон про вдосконалення

⁹⁹ <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15>

¹⁰⁰ <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18>

¹⁰¹ <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0156500-19>

¹⁰² Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення механізмів регулювання банківської діяльності № 590-IX від 13.05.2020 <https://zakon.rada.gov.ua/go/590-20>

корпоративного управління банків¹⁰³ та Закон про платіжні послуги¹⁰⁴. Ці закони впровадили значну частину зобов'язань УА у сфері корпоративного управління банків та платіжних послуг. Загалом, впровадження УА в банківському секторі суттєво просунулось, хоча епідемія COVID-19 та воєнні дії скоригували графік впровадження УА..

У листопаді 2021 року Верховна Рада ухвалила новий Закон про страхування, що впроваджує частину положень директиви Solvency II щодо страхових компаній. Він буде введений у дію у 2024 році, але якщо воєнні дії в Україні затягнуться, ця дата, імовірно, буде переглянута.

У сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни¹⁰⁵ до профільного Закону про цінні папери та фондовий ринок¹⁰⁶ 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.¹⁰⁷ У липні 2020 року Верховна Рада прийняла закон¹⁰⁸, що впроваджує частину норм законодавства ЄС, включно з профільною директивою/регламентом щодо ринків фінансових інструментів MiFID II/MiFIR.

Загалом, в останні роки у сфері фінансових послуг відбувся відчутний поступ щодо впровадження норм ЄС, хоча він стримувався повільним розглядом Верховною Радою відповідних законопроектів. Утім, у 2020 - 2021 роках темпи роботи Верховної Ради над законами щодо фінансових послуг покращились. Суттєва частина прийнятого законодавства ще не запрацювала на практиці (перехідні періоди, відкладене введення в дію, прийняття необхідного регулювання), тому подальший прогрес імплементації також залежатиме від подальшого впровадження законодавчих норм регуляторами.

Кроки до членства в ЄС

Чинні зобов'язання України в рамках УА передбачають впровадження майже всіх основних норм законодавства ЄС. Приєднання до ринку фінансових послуг ЄС імовірно вимагатиме впровадження правил ЄС у повному обсязі.

¹⁰³ Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення питань організації корпоративного управління в банках та інших питань функціонування банківської системи № 587-IX від 30.06.2021 <https://zakon.rada.gov.ua/go/1587-20> (дата звернення: 13.09.2022)

¹⁰⁴ Закон про платіжні послуги № 1591-IX від 30.06.2021 <https://zakon.rada.gov.ua/go/1591-20>

¹⁰⁵ 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>

¹⁰⁶ Закон №3480-IV від 23.02.2006 <http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15>

¹⁰⁷ <https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyuvannya-otsnyuvatchv/>

Рекомендації

Україні та ЄС слід конкретизувати перспективи майбутньої інтеграції ринків фінансових послуг. Фактично, слід обрати один із двох можливих варіантів:

- узяти курс на приєднання до ринку фінансових послуг ЄС до вступу України в ЄС. Для цього потрібна політична готовність ЄС створити для України *рішення аналогічне до країн Європейської асоціації вільної торгівлі (ЄАВТ)*, для яких ЄС виробив механізм¹⁰⁹ впровадження централізованого нагляду за фінансовими послугами в рамках Європейського економічного простору. Формально функції Європейських наглядових органів було покладено на Наглядовий орган ЄАВТ, а самі регулятори залучаються до перевірок та готують проекти рішень Наглядового органу. Такий інституційний механізм може бути спільним для кількох країн-партнерів ЄС для більшої ефективності його роботи, або Україна може приєднатись до наявного механізму ЄАВТ;
- продовжувати виконання зобов'язань у рамках УА в межах впровадження міжнародних стандартів нагляду та підготовки до вступу в ЄС та оновити Додаток про фінансові послуги відповідно до нових норм, які замінили скасовані. Графік впровадження може бути скоригований відповідно.

¹⁰⁹ <http://www.efta.int/EEA/news/EEA-adaptations-EU-financial-supervisory-system-128596>

5. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

У травні 2015 року Європейська Комісія представила Стратегію зі створення Єдиного цифрового ринку (ЄЦР), метою якого є кращий доступ бізнесу та інтернет-користувачів до онлайн-продуктів і послуг, створення умов для розвитку цифрових мереж та послуг, зростання європейської цифрової економіки.¹¹⁰ ЄЦР включає е-охорону здоров'я, е-транспорт, е-уряд, е-торгівлю, телекомунікації, розвиток штучного інтелекту, 5G, кібербезпеку, хмарні обчислення, Big Data, Інтернет речей, 3D-друк та ІТ.¹¹¹ За розрахунками, запровадження ЄЦР зможе збільшити ВВП ЄС на 415 млрд євро.¹¹²

Уряд України визначив інтеграцію України до ЄЦР одним із пріоритетів секторальної інтеграції до ЄС.

На саміті Україна – ЄС 6 жовтня 2020 року було вкотре підкреслено важливість цифрового сектору в рамках економічної інтеграції,¹¹³ а на 23-му саміті, який проходив 12 жовтня 2021 року в Києві, уже було зазначено прогрес, якого досягла Україна в цифровій галузі.¹¹⁴

¹¹⁰ <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/digital-change-and-information-society>

¹¹¹ [https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/43/the-ubiquitous-digital-single-market#:~:text=On%206%20May%202015%2C%20the.services%20to%20flourish%3B%20\(3\)](https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/43/the-ubiquitous-digital-single-market#:~:text=On%206%20May%202015%2C%20the.services%20to%20flourish%3B%20(3))

¹¹² <https://www.businesseurope.eu/policies/digital-economy/eu-digital-single-market>

¹¹³ <https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukraina-es-ukraina-nablizhaetsya-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es>

¹¹⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukrayina-yes-vidznachili-progres-u-cifrovomu-sektori>

Частково питання інтеграції України до ЄЦР охоплені Угодою про асоціацію,¹¹⁵ але «дорожня карта» з інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС, розроблена Україною у 2018 році,¹¹⁶ включає ширше коло питань, зокрема питання роумінгу.

У 2019 році Україна почала консультації з Європейською Комісією з того, що зі змісту «дорожньої карти» підпадає під дію Додатка XVII-З, а що виходить за його межі. Перша фаза оцінки проєкту «дорожньої карти» завершилась у середині 2019 року – профільні директори Європейської Комісії визначили акти права ЄС, які запропонували включити до оновленого Додатка. Наступним кроком стала виїзна оцінка Експертною місією ЄС у 2019 - 2020 роках імплементації УА у сфері телекомунікацій.

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

У результаті інтеграції до ЄЦР Україна отримає такі переваги, як зростання продуктивності економіки, зменшення вартості транзакцій та торговельних витрат, впровадження кращих європейських практик, що передбачають підвищення якості, прозорості та ефективності в наданні державних цифрових послуг та електронного врядування, сприяння розвитку в Україні галузей, інноваційних продуктів та послуг, сучасної цифрової інфраструктури й технологій та зростання добробуту споживачів.¹¹⁷ Очікується, що приєднання до ЄЦР дасть додатковий приріст реального ВВП України до 5%.¹¹⁸

Зміст зобов'язань

У структурі Угоди про асоціацію тематика цифрового ринку представлена таким чином:

- Підрозділ 3 Частини 5 Глави 6 Розділу IV – лібералізація торгівлі комп'ютерними послугами;
- Підрозділ 5 Частини 5 Глави 6 Розділу IV та Додаток XVII – інтеграція України до внутрішнього ринку телекомунікаційних послуг ЄС;
- Частина 6 Глави 6 Розділу IV – співпраця в розвитку електронної торгівлі;

¹¹⁵ Додаток XVII-З передбачає наближення законодавства у сфері електронних комунікацій, електронної комерції, радіочастотного ресурсу, електронної ідентифікації та інституційної спроможності Регулятора у сфері телекомунікацій.

¹¹⁶ «Дорожня карта» інтеграції до Єдиного цифрового ринку ЄС була розроблена у 2018 році й оновлена з урахуванням рекомендацій Європейської Комісії у 2020 році, але не була затверджена ані Кабінетом Міністрів, ані Верховною Радою України. <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integraciyi-do-yedinogo-cifrovogo-rinku-yes>

¹¹⁷ https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/dig_ukraine_eu_15.12.2020-2.pdf

¹¹⁸ <https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukraina-es-ukraina-nablizhaetsya-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es>

- Глава 14 Розділу V – співпраця у сфері інформаційного суспільства (доступу до інформаційно-комунікаційних технологій);
- Глава 15 Розділу V та Додаток XXXVII – наближення політики з питань аудіовізуальної галузі.

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

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

Також варто зазначити, що деякі сфери, які стосуються ЄЦР, наприклад, роумінг, наразі навіть не включені до Угоди про асоціацію.¹¹⁹

Як уже зазначалось, у 2018 році Україна отримала політичне схвалення від Європейського Союзу щодо своєї секторальної інтеграції з ЄС, яка передбачає вступ України до ЄЦР. У зв'язку з цим Україна у 2018 році розробила Дорожню карту інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС,¹²⁰ яка передбачає впровадження 75-ти актів права ЄС (25 основних та 50 імплементаційних), які необхідно впровадити до 2023 року,¹²¹ а впровадження нових електронних державних послуг планується завершити до 2024 року. У грудні 2020 року Міністерство цифрової трансформації представило оновлену Дорожню карту інтеграції України до ЄЦР.¹²²

Інституційна рамка

Україна прагне приєднатися до ЄЦР і докладає зусиль для цього. У березні 2021 року Кабінет Міністрів України прийняв Концепцію розвитку цифрових компетенцій, яка передбачає створення системи правового регулювання цифрового ринку в Україні.¹²³

¹¹⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_EN.html

¹²⁰ <https://drive.google.com/drive/folders/1ogkf8g46DQcbOXDnmDQ62qahPBS7a5LO>

¹²¹ <https://www.kmu.gov.ua/news/mincifra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integraciyi-do-yedinogo-cifrovogo-rinku-yes>

¹²² <https://thedigital.gov.ua/news/mintsifra-predstavila-onovlenu-dorozhnyu-kartu-integratsii-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es>

¹²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>

Відповідальним органом в Україні за формування та реалізацію державної політики у сфері цифровізації, цифрового розвитку, цифрової економіки, цифрових інновацій, електронного врядування та електронної демократії, розвитку інформаційного суспільства та ІТ-індустрії виступає Міністерство цифрової трансформації в Україні, яке було створено у 2019 році шляхом реорганізації Державного агентства з питань електронного врядування.¹²⁴ У 2020 році була також створена Міжгалузєва рада з питань цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації, яка займається дослідженням проблемних питань реалізації державної політики у сферах цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації.¹²⁵

Але насправді державних органів, які опікуються питаннями, пов'язаними з ЄЦР, значно більше, оскільки запровадження цифрової економіки та створення цифрового суспільства так чи інакше переплітається з різними напрямками діяльності багатьох міністерств та відомств. Державний комітет телебачення та радіомовлення України відповідальний за аудіовізуальні послуги, е-торгівля – у відповідальності Міністерства економіки. Рада національної безпеки та оборони України несе відповідальність за кібербезпеку. Державна служба України з питань захисту персональних даних відповідає за захист персональних даних, Національна служба здоров'я України несе відповідальність за впровадження системи е-здоров'я, Міністерство цифрової трансформації та Державне агентство з питань електронного врядування – за е-уряд, Міністерство цифрової трансформації – за 5G, Міністерство інфраструктури – за е-транспорт. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ), займається державним регулюванням сфери зв'язку та інформатизації. Регулювання спеціального зв'язку та захисту державних інформаційних та телекомунікаційних систем і ресурсів здійснює Державна служба спеціального зв'язку та захисту інформації.

Також особливу увагу з боку України приділено кібербезпеці. 4 березня 2021 року Національний координаційний центр кібербезпеки Ради національної безпеки та оборони України схвалив проєкт Стратегії кібербезпеки України на 2021 - 2025 роки, у якому деякі положення були запозичені зі схожої стратегії, розробленої ЄС. Основною метою Стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства, держави.¹²⁶ І хоча Україна не повністю ратифікувала Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність, зокрема не надала згоду на застосування розділу Конвенції щодо цифрових доказів, у 2020 році Департамент кіберполіції України представив механізм зі збору цифрових доказів, який був підтриманий представниками Ради Європи.¹²⁷

У червні 2021 року відбувся перший раунд діалогу між Україною та ЄС із питань кібербезпеки та цифрової трансформації. У рамках діалогу обговорювалася інституційна організація органів у галузі кіберпростору, останні напрацювання ЄС в оновленні Директиви NIS тощо.¹²⁸

¹²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n24>

¹²⁵ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/KP200595.html

¹²⁶ <https://www.mbo.gov.ua/ua/Diialnist/4838.html>

¹²⁷ <https://open4business.com.ua/council-of-europe-ready-to-cooperate-with-ukraine-for-implementation-of-budapest-convention-on-cybercrime/>

¹²⁸ <https://mfa.gov.ua/news/ukrayina-ta-yes-zapochatkuvali-kiberdialog>

На 23-му саміті Україна - ЄС також було оголошено про те, що Україна та ЄС посилять співпрацю в боротьбі з кібератаками особливо у військовій сфері.¹²⁹

Крім того, у травні 2022 року Рада Європи представила Додатковий протокол до Конвенції про кіберзлочинність, спрямований на посилення співпраці та розкриття електронних доказів, який одразу підписали 22 держави світу, у тому числі п'ять, які не є членами Ради Європи.¹³⁰

Аналіз ринку

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

Частка телекомунікаційних послуг у структурі ВВП України у 2021 році складала 1,48%. У структурі доходів від надання телекомунікаційних послуг найбільшу частку у 2021 році склали рухомий (мобільний) зв'язок – 66% та фіксований доступ до мережі Інтернет – 19,5%.¹³¹ В Україні функціонує 14 компаній, які надають мобільні телекомунікаційні послуги, та 6 ліцензованих операторів зв'язку: Vodafone, Київстар, Telesystems of Ukraine, Інтертелеком, lifecell, TriMob (належить «Укртелекому»).

За даними компанії EVO, ринок електронної комерції в Україні у 2020 році становив 107 млрд грн, що в структурі ВВП складає 2,55% і на 41% більше ніж у 2019 році, а кількість онлайн-оплат зросла на 50%. Таке стрімке зростання зумовлено пандемією COVID-19. На жаль, дані за 2021 рік відсутні, проте очікувалося, що у 2021 році ринок електронної комерції становитиме 137 млрд грн, що на 28% більше ніж у 2020 році.¹³² Популярністю користуються міжнародні та українські е-майданчики (e-Bay, Taobao, Amazon, Розетка тощо).

З початком повномасштабної війни в Україні і до березня 2022 року ринок електронної комерції в Україні майже не працював. Це було пов'язано, у першу чергу, із порушенням логістичних маршрутів та втратою виробничих потужностей. Проте, поступово ринок e-commerce в Україні почав відновлюватися. Щоправда станом на кінець травня тільки дві категорії товарів - зоотовари та косметика - за доходом відновилися до довоєнного рівня. Також популярністю продовжує користуватися побутова техніка та електроніка. При цьому найгірше відновлюються продукти харчування, ліки та одяг.¹³³ Найбільшою популярністю серед клієнтів користуються такі сайти: Rozetka, Comfy, Allo, Фотос та Prom.¹³⁴

¹²⁹ <https://ua.interfax.com.ua/news/telecom/773117.html>

¹³⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/enhanced-co-operation-and-disclosure-of-electronic-evidence-22-countries-sign-new-protocol-to-cybercrime-convention>

¹³¹ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf

¹³² <https://ain.ua/2020/12/25/pidsumky-2020-evo/>

¹³³ <https://ain.ua/2022/07/01/ukrayinskyj-e-commerce-pid-chas-vijny/>

¹³⁴ <https://elit-web.ua/ua/blog/top-5-e-commerce-sajtov-ukrainy>

Також із метою посилення позицій українських підприємств на ринках ЄС та США маркетплейс Amazon у вересні 2022 року прибрав комісію на товари українських компаній на рік.¹³⁵

У 2021 році сектор ІТ сформував 2,7% ВВП країни, а експорт становив 6,8 млрд доларів США, що на 36% більше ніж у 2020 році. У цілому на експорт комп'ютерних послуг у 2021 році припадало 37% загального експорту послуг України. У ІТ-сфері сьогодні працює близько 285 тис. осіб. Основними замовниками комп'ютерних та інформаційних послуг в ІТ-компаніях України є традиційно США, країни ЄС, Британія та Швейцарія.¹³⁶

За п'ять місяців 2022 року ІТ-послуги – єдина галузь, яка під час війни зростала. Так, частка експорту ІТ в експорті послуг за визначений період становила 46% і складала 3,2 млрд дол. США.¹³⁷

Загальні збитки для цифрової інфраструктури України під час війни станом на серпень 2022 року складають 726 одиниць, що в грошовому вимірі становить близько 600 млн дол. США.¹³⁸

В Індексі ООН із розвитку електронного врядування EGDI 2020 Україна посіла 69-те місце зі 193-х країн, піднявшись на 13 сходинок порівняно з рейтингом у 2018 році (Індекс публікується раз на два роки).¹³⁹ В Індексі мережевої готовності за 2021 рік Україна опинилася на 53-му місці зі 130-ти країн світу, покращивши за рік свій рейтинг на 11 позицій.¹⁴⁰ Індекс цифрової конкурентоспроможності у 2021 році – 54-те місце зі 64 країн, що на чотири сходинки вище ніж 2020 року.¹⁴¹

Крім того, станом на грудень 2021 року в Україні вже доступно онлайн 120 державних послуг.¹⁴² Станом на вересень 2022 року Мінцифри тестують ще 10 нових послуг, а до 2024 року планується оцифрування всіх державних послуг.¹⁴³

У ЄС додана вартість від телекомунікацій у 2020 році становила 149,5 млрд євро, що на 9,2% більше ніж у 2019 році. Найбільші оператори – Telenor, Deutsche Telekom AG, Telefonica, TIM, Orange, Vodafone.¹⁴⁴ Німеччина (8,9 млрд дол. США), Франція (6,6 млрд дол. США), Італія (4,7 млрд дол. США) – країни ЄС, які отримують найбільше прибутків від телекомунікацій.¹⁴⁵

¹³⁵ <https://focus.ua/uk/economics/530085-besplatno-na-god-amazon-ubral-komissiyu-dlya-ukrainskih-predprinimateley>

¹³⁶ <https://finbalance.com.ua/news/eksport-it-posluh-zris-u-2021-rotsi-na-36--do-68-mlrd>

¹³⁷ <https://opendatabot.ua/analytics/itexport-increased-2022>

¹³⁸ <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/6/685311/>

¹³⁹ <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>

¹⁴⁰ <https://networkreadinessindex.org/countries/ukraine/>

¹⁴¹ [h https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/](https://www.imd.org/centers/world-competitiveness-center/rankings/world-digital-competitiveness/)

¹⁴² https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

¹⁴³ <https://sluga-narodu.com/do-2024-roku-v-ukraini-otsyfruiut-vsi-derzhavni-posluhy-mykhaylo-fedorov/>

¹⁴⁴ https://etno.eu/downloads/reports/state_of_digi_2022.pdf

¹⁴⁵ <https://www.statista.com/statistics/460420/digital-media-revenue-european-countries-digital-market-outlook/>

У 2021 році ринок електронної торгівлі в ЄС становив 718 млрд євро, що на 13% більше ніж у 2020 році, із них 70% покупок становили роздрібні. Найбільше онлайн-покупок здійснюють у Нідерландах (24,1%), Німеччині (21,4%), Франції (13,5%). Популярністю користуються американські та європейські е-майданчики (Otto, Tesco, CDiscount, Bol.com, Zalando, H&M тощо).¹⁴⁶

У сфері ІКТ у ЄС 2021 року працювало близько 9 млн осіб (найбільше в Німеччині та Франції), що становило 4,5% усіх зайнятих у ЄС.¹⁴⁷ Додана вартість ІКТ сектору в ЄС становила 823 млрд євро у 2021 році або 5,7% від ВВП.¹⁴⁸

За умови інтеграції України до ЄЦР українські компанії зможуть вільно надавати послуги на території ЄС, так само як і європейські компанії на території України. Крім того, українські підприємства отримають спрощені експортні та імпорتنі процедури з ЄС та спільний розвиток інфраструктури цифрової торгівлі.¹⁴⁹

Динаміка імплементації

Наразі Україна веде діалог із ЄС щодо підготовки Угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС, яке забезпечить фізичним та юридичним особам сторін взаємне визнання їхніх засобів електронної ідентифікації. 20 січня 2021 року Україна та ЄС ухвалили робочий план у сфері електронних довірчих послуг, втілення якого планується протягом наступних двох років.¹⁵⁰ У результаті підписання цієї Угоди українці зможуть здійснювати транскордонні транзакції з використанням кваліфікованого електронного підпису (КЕП) із власного комп'ютера чи смартфона.¹⁵¹

У червні 2021 року були внесені зміни до Закону України «Про електронні довірчі послуги», які набрали чинності 1 серпня 2022 року, проте ці правки стосувалися тільки банків та банківських установ.¹⁵² Проте, уже в квітні 2022 року у Верховній Раді було зареєстровано новий законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прав суб'єктів господарювання у сфері електронних довірчих послуг» №7309.

¹⁴⁶ <https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe/#:~:text=The%20ecommerce%20market%20in%20Europe,-Data%20from%202014&text=Ecommerce%20sales%20in%20Europe%20grew,total%20European%20online%20retail%20turnover.>

¹⁴⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/ICT_specialists_in_employment#:~:text=The%20number%20of%20ICT%20specialists,6.9%20%25%20for%20total%20employment.&text=In%202019%2C%2082.1%20%25%20of%20men,EU%20against%2017.9%20%25%20of%20women.

¹⁴⁸ <https://data.oecd.org/natincome/value-added-by-activity.htm>

¹⁴⁹ https://thedigital.gov.ua/news/ekonomichni-perevagi-vid-integratsii-v-ediniy-tsifroviy-rinok-es-nazvani-realni-tsifri?fbclid=IwAR1qWy5YyftzjWPe2I5C9CunOqpxyihAA0NBOf5y1j8B5ePONTXlak3_nPA

¹⁵⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/lyudmila-rabchinska-ukrayina-ta-yes-spivpracyuvatimut-zadlya-vzayemnogo-viznannya-elektronnih-dovirchih-poslug>

¹⁵¹ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/ukrayina-ta-yes-spivpracyuvatymut-zadlya-vzayemnogo-viznannya-elektronnyh-dovirchih-poslug>

¹⁵² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2155-19#Text>

Законопроектом передбачається тимчасове встановлення взаємного визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг між Україною та ЄС. У вересні 2022 року Комітет із питань інтеграції України до Європейського Союзу у своєму висновку зазначив, що законопроект відповідає взятим у рамках Угоди про асоціацію зобов'язанням.¹⁵³

У червні 2022 року Комітет цифрової трансформації провів засідання робочої групи з підготовки до другого читання законопроекту про взаємне визнання між Україною та ЄС кваліфікованих електронних довірчих послуг. Цим законом Україна наблизить своє законодавство до європейських вимог у галузі електронної ідентифікації та електронних послуг.¹⁵⁴

Наближення України до ЄЦР передбачає забезпечення доступу до швидкісного інтернету. У серпні 2020 року відбулося обговорення, за результатами якого документ було відправлено на доопрацювання.¹⁵⁵ У вересні 2021 року Кабінет Міністрів України затвердив план заходів із розвитку широкопasmового доступу до Інтернету на 2021 - 2022 роки, яким передбачається розробка окремих нормативно-правових актів у сфері широкопasmового доступу до Інтернету, зокрема в галузі електроенергетики та транспорту.¹⁵⁶

У період з 2014 по 2020 роки Україна виконала 65% взятих на себе зобов'язань, які стосуються цифрового ринку (2021 року в оцінку з виконання Угоди про асоціацію цифровий ринок включили до сфери транспорту, транспортної інфраструктури, поштових та кур'єрських послуг, тому окремо оцінити результат у галузі цифрової інтеграції досить складно).¹⁵⁷ Так, було створено систему контролю за дотриманням законодавства у сфері електронних довірчих послуг та умов для їх функціонування та розвитку. Законодавчо було врегульовано правовідносини у сфері надання інформаційних послуг відповідно до права ЄС. Було визначено ринки товарів і послуг у секторі електронних комунікацій, які підпадають під процедури ex-ante регулювання,¹⁵⁸ та їх аналіз на предмет існування значного ринкового впливу. Також була створена процедура загальної авторизації та визначені обмеження видачі індивідуальних ліцензій, прийнято положення про перенесення абонентського номера. Прийнято міжнародні та європейські стандарти роботи з електронними довірчими послугами.¹⁵⁹

Проте Україна так і не створила механізмів протидії застосуванню незаконних пристроїв несанкціонованого доступу до послуг. Не були врегульовані права та обов'язки користувачів

¹⁵³ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39455>

¹⁵⁴ <https://www.rada.gov.ua/print/223971.html>

¹⁵⁵ <https://thedigital.gov.ua/regulations/povidomlennya-pro-provedennya-publichnogo-gromadskogo-obgovorennya-proyektu-nacionalnoyi-strategiyi-rozvitku-shirokosmugovogo-dostupu-do-internetu?fbclid=IwAR3dqZxg2X6oVbCqRK-nenLCTQ5ZawsAUu-MC-GWofPQxb0InFgCbJEuxg4>

¹⁵⁶ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-a1069r>

¹⁵⁷ https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

¹⁵⁸ Ex-ante регулювання – це принцип попереднього регулювання, що передбачає оцінку майбутнього розвитку ринку з урахуванням його стану на час здійснення аналізу (Національна комісія з питань регулювання зв'язку, Рішення "Про схвалення проекту Порядку аналізу ринків послуг пропуску трафіка та визначення операторів телекомунікацій з істотною ринковою перевагою" від 18.08.2011 N 412).

¹⁵⁹ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/science-technology-and-innovations/2019-substream3-30>

і надавачів універсальних телекомунікаційних послуг відповідно до права ЄС та технологічної сумісності (інтероперабельності) електронних підписів, у тому числі транскордонних.

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

Улітку 2020 року, за результатами роботи експертної місії ЄС, було оприлюднено звіт «Оцінка на місці зобов'язань щодо телекомунікаційних послуг у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», у результаті якого було оновлено «дорожню карту». Це стало підґрунтям для розвитку правового регулювання в цифровій сфері.¹⁶⁰

12 січня 2021 року Президент України підписав закон №3014 «Про електронні комунікації», який набирає чинності 1 січня 2022 року. З підписанням цього закону Україна приймає ряд європейських стандартів у сфері електронних комунікацій.¹⁶¹

У лютому 2021 року на нараді у Президента України була обговорена необхідність оновлення Угоди Україна – ЄС, зокрема і тих положень, які стосуються цифрового ринку.¹⁶² 22 листопада 2021 року в Брюсселі під час шостого засідання Комітету асоціації в торговельному складі було ухвалено двостороннє Рішення про внесення змін до «цифрового» Доповнення XVII-3, а саме тих положень, які стосуються Правил, що застосовуються до телекомунікаційних послуг. Таким чином, Україна зобов'язалась імплементувати у своє законодавство нове законодавство ЄС у сфері цифровізації синхронно з країнами ЄС. Наразі законопроект пройшов перше читання¹⁶³.

У серпні 2021 року Євросоюз офіційно визнав відповідність українських Covid-сертифікатів у додатку «Дія» як таких, що відповідають європейським.¹⁶⁴

10 лютого 2022 року Президент України підписав Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронної комунікації, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку». Закон передбачає створення незалежного регулятора у сфері е-комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку, визначає процедуру відбору членів регуляторного органу. Крім того, цей документ став основою для функціонування Закону «Про електронні комунікації», що набрав чинності 1 січня 2022 року, у якому визначені зобов'язання України відповідно до Угоди про асоціацію та інтеграції України до Єдиного цифрового ринку ЄС.¹⁶⁵ Новий закон передбачає також імплементування положень Європейського кодексу електронних комунікацій (Директива ЄС 2018/1972).¹⁶⁶

¹⁶⁰ <https://komit.rada.gov.ua/uploads/documents/30626.pdf>

¹⁶¹ <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=68059&pf35401=540076>

¹⁶² <https://www.president.gov.ua/news/prezident-ukrayina-avtoritetnij-i-vidpovidalnij-chlen-mizhna-66621>

¹⁶³ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-ta-yes-onovili-cifrove-dopovnennya-do-ugodi-pro-asociaciyu>

¹⁶⁴ <https://diia.gov.ua/news/ukrayinski-covid-sertifikati-v-diyi-oficijno-viznani-yes>

¹⁶⁵ <https://www.kmu.gov.ua/news/prezident-ukrayini-pidpisav-zakon-pro-regulyator-u-sferi-elektronnih-komunikacij>

¹⁶⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1971-20#n480>

У липні 2022 року Єврокомісія опублікувала щорічний звіт про виконання Україною Угоди про асоціацію, у якій позитивно оцінила успіхи в галузі цифрової трансформації. Також було зазначено, що в галузі цифрової трансформації було досягнуто найбільших успіхів.¹⁶⁷

5 вересня 2022 року Україна та ЄС підписали Угоду про участь України в програмі ЄС «Цифрова Європа» 2021 – 2027. Ця програма є частиною цифрового безвізу ЄС та включає співпрацю між сторонами в п'яти напрямках: суперкомп'ютер, штучний інтелект, кібербезпека, цифрові навички та забезпечення широкого використання цифрових технологій в економіці та суспільстві.¹⁶⁸ За словами прем'єр-міністра України Дениса Шмигала, підписання цієї Угоди – важливий елемент дворічного плану інтеграції до Євросоюзу. Таким чином, по завершенню імплементації директив та регламентів Євросоюзу в законодавство України в галузі цифрової трансформації, яке заплановане до кінця 2024 року, Україна зможе укласти з ЄС цифровий безвіз.¹⁶⁹

Також у пресрелізі за підсумками 8-го засідання Ради асоціацій між Україною та ЄС було позитивно оцінено роботу України в напрямку цифрової інтеграції.¹⁷⁰

Крім того, 14 вересня 2022 року під час щорічного звернення в Європарламенті Президент Єврокомісії Урсула фон дер Ляєн заявила про те, що Україна приєднається до зони роумінгу ЄС.¹⁷¹ Під час візиту Урсули фон дер Ляєн 15 вересня 2022 року до України було обговорено інтеграцію України до європейської зони безкоштовного роумінгу, проте деталі не повідомляються.¹⁷²

7 вересня 2022 року Верховна Рада на засіданні прийняла закон про внесення змін до законів України щодо вдосконалення системи допомоги населенню за єдиним телефонним номером 112, яке передбачалося Угодою про асоціацію.¹⁷³

Наразі Україна частково імплементувала положення восьми директив (остання була частково імплементована Законом «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронної комунікації, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку»).

Кроки до членства в ЄС

Із виконанням покладених на Україну зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію в галузі цифрової трансформації, Україна зможе отримати цифровий безвіз та користуватися всіма

¹⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4706

¹⁶⁸ https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/digital-europe-programme_en

¹⁶⁹ <https://interfax.com.ua/news/political/856593.html>

¹⁷⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/spilnyi-pres-reviz-za-pidsumkamy-8-ho-zasidannia-rady-asotsiatsii-mizh-ies-ta-ukrainoiu>

¹⁷¹ <https://forbes.ua/lifestyle/evropa-khoche-skasuvati-platu-za-rouming-dlya-ukraintsiv-chi-bude-vin-povnistyu-bezkoshtovnim-dlya-vsikh-tut-i-zaraz-ne-zovsim-15092022-8374>

¹⁷² <https://www.kmu.gov.ua/news/denys-shmyhal-ta-ursula-fon-der-liaien-obhovoryly-intehratsii-ukrainy-u-vnutrishnii-rynok-ies>

¹⁷³ <https://ips.ligazakon.net/document/JI07787I?an=2>

благами, які мають держави-члени ЄС у цій сфері. Проте, Єдиний цифровий ринок ЄС був створений тільки у 2015 році, тому зазнає постійних законодавчих оновлень, які Україна має також постійно враховувати.¹⁷⁴ Так, наприклад, у вересні 2022 року Європейський парламент та Європейська Комісія прийняли новий Закон про цифрові ринки (Digital Market Act), який набуває чинності 1 листопада 2022 року, а з 2 травня 2023 року стане обов'язковим для всіх країн-учасниць ЄЦР. Новий закон покликаний зробити цифровий ринок більш конкурентоспроможним та прозорим і стосуватиметься переважно великих онлайн-платформ.¹⁷⁵

Рекомендації

Для уряду:

- імплементувати в українське законодавство директиви, що так і не були прийняті;¹⁷⁶
- прийняти законопроекти, які стосуються взаємного визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг;
- повністю імплементувати Конвенцію Ради Європи про кіберзлочинність;
- переглянути регуляторне середовище, яке стосується цифрової торгівлі;
- затвердити (рішенням Кабінету Міністрів) національний план розвитку широкосмугового зв'язку;
- імплементувати нове законодавство ЄС щодо цифрових ринків.

Для бізнесу:

- охопити інтернетом більшу частину території України, особливо ту, яка постраждала від війни.

Для ЄС:

- підписати Угоду про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- оцінити виконання Україною зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію в галузі цифрової трансформації та включити Україну до Єдиного цифрового ринку ЄС.

¹⁷⁴ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html>

¹⁷⁵ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3A0J.L_.2022.265.01.0001.01.ENG

¹⁷⁶ Рамкова директива 2002/21/ЄС, Директива 2002/20/ЄС, Директива 2002/19/ЄС, Директива 2002/22/ЄС, Директива 1999/93/ЄС, Директива про аудіовізуальні медіапослуги

6. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПОШТОВИХ ТА КУР'ЄРСЬКИХ ПОСЛУГ ЄС

Ірина Коссе¹⁷⁷

Вигоди

Угода про асоціацію з ЄС передбачає інтеграцію сектору поштових та кур'єрських послуг у внутрішній ринок ЄС на основі законодавчого наближення. Відповідно до Додатка XVII, Комітет асоціації з питань торгівлі може надати взаємний «режим внутрішнього ринку» для поштових послуг після того, як оцінка ЄС підтвердить впровадження норм права ЄС в Україні.

Режим внутрішнього ринку означає відсутність будь-яких обмежень свободи заснування юридичних осіб ЄС або України на території будь-кого з них. Щодо юридичних осіб однієї сторони повинен застосовуватися такий самий режим, що й до юридичних осіб іншої сторони, тобто фактично компанії отримують право надавати послуги на території іншої сторони.¹⁷⁸ На практиці це означає, що для поштового сектору скасовується ліцензування в цій сфері, крім ліцензування універсальних послуг.¹⁷⁹

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

Зміст зобов'язань

Відповідно до Угоди Україна повинна впровадити у своє законодавство положення Директиви 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг.¹⁸⁰ Ця директива запроваджує правила щодо

¹⁷⁷ Анастасія Кропова допомогла з оновленням розділу

¹⁷⁸ Ст. 4 Додатка XVII.

¹⁷⁹ Додаток XVI-A, пункт 1(З), і Додаток XVI-B, пункт 7. Універсальна послуга поштового зв'язку – це послуга, стандарт якості та ціни, на яку регулюються державою.

¹⁸⁰ Зі змінами, внесеними Директивами №2002/6/ЄС та №2008/6/ЄС

умов, якими регулюється надання послуг поштового зв'язку; надання універсальних послуг поштового зв'язку (УППЗ); їх фінансування на умовах, які гарантують постійність надання послуг; тарифних принципів та прозорості рахунків для УППЗ; стандартів якості для УППЗ та впровадження системи дотримання зазначених стандартів; гармонізації технічних стандартів; незалежність національного регуляторного органу.

Директива 97/67/ЄС визначає, що мінімальний набір універсальних поштових послуг повинен включати поштові відправлення до 2-х кг, посылки вагою до 10-ти кг та послуги з надсилання реєстрованих та незастрахованих відправлень.¹⁸¹ Така послуга має бути доступна в усіх населених пунктах на території країни та надаватися за доступними цінами для всіх споживачів. Якщо надання універсальних послуг становить несправедливий фінансовий тягар для визначеного оператора, то держава може створити компенсаційний фонд, із якого буде фінансувати універсальні послуги.

Інституційна рамка

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг поштового зв'язку забезпечується Міністерством інфраструктури. Органом державного регулювання у сфері поштового зв'язку є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації (НКРЗІ). Вона є органом ліцензування, державного нагляду (контролю), дозвільним та регуляторним органом. НКРЗІ підпорядковується Президенту України та звітує Верховній Раді України. НКРЗІ веде єдиний реєстр операторів поштового зв'язку, формує цінову політику та регулює тарифи на універсальні послуги поштового зв'язку. Тарифи на передплату та доставку періодичних видань встановлює Міністерство інфраструктури за погодженням із Міністерством економіки.

Поштові послуги в Україні надаються відповідно до національного законодавства (Закон «Про поштовий зв'язок» та Правила надання послуг поштового зв'язку¹⁸²), з урахуванням положень актів Всесвітнього поштового союзу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою.

Національним оператором, на якого покладені функції надання універсальних послуг поштового зв'язку, є Українське державне підприємство поштового зв'язку «Укрпошта», яке належить до сфери управління Міністерства інфраструктури. «Укрпошта» також надає послуги з розповсюдження періодичних видань за передплатою, виплати та доставку пенсій та грошової допомоги. Поштові послуги спеціального призначення здійснюють Державна фельд'єгерська служба та Державне підприємство спеціального зв'язку, яке також надає міжнародні послуги поштового зв'язку «EMS».

¹⁸¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067>

¹⁸² постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270

Аналіз ринку

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

Обсяг послуг поштової та кур'єрської діяльності в Україні у 2021 році становив 6,7 млрд грн або 0,2% ВВП, що на 1,5% більше ніж попереднього року.¹⁸³ У 2020 році в секторі «Транспорт, складське господарство, пошта та кур'єрська діяльність» офіційно працювало 877,3 тис. осіб.¹⁸⁴

Станом на грудень 2021 року в Україні було зареєстровано 166 операторів поштового зв'язку, що на 71% більше ніж рік тому.¹⁸⁵ «Дорожня карта» уряду з імплементації положень директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку говорить про понад 300 недержавних поштових операторів та підприємств, які надають послуги в сегменті рентабельних поштових відправлень, посилаючись на експертні оцінки.¹⁸⁶ У сукупності вони мають близько 15-ти тисяч відділень по всій країні.

Найбільшим поштовим оператором України є «Укрпошта». Іншими великими поштовими та кур'єрськими операторами є «Нова пошта», «Meest Express» та «Delivery».¹⁸⁷

Україна, як і кожна країна світу, яка входить до Всесвітнього поштового союзу, має свого визначеного надавача універсальних послуг поштового зв'язку загального користування та встановленого рівня якості, який надає відповідні послуги всім користувачам на всій території України за тарифами, що регулюються державою.¹⁸⁸ В Україні універсальні поштові послуги надаються «Укрпоштою», яка налічує понад 11 тисяч відділень і забезпечує покриття 100% населених пунктів України.¹⁸⁹ У 2021 році «Укрпошта» посіла 33-тє місце (зі 168-ми країн світу) у рейтингу Всесвітнього поштового союзу за індексом поштового розвитку, опустившись на 3 позиції порівняно з 2020 роком.¹⁹⁰

У рамках спільного проекту з Європейським інвестиційним банком «Логістична мережа (Модернізація та цифровізація Укрпошти)» компанія отримала кредит у розмірі 30 млн євро для модернізації логістичної мережі, яка передбачає будівництво трьох нових сортувальних центрів та 20-ти депо відповідної ІТ-інфраструктури. Угода була підписана 6 жовтня 2020 року.¹⁹¹ У листопаді 2021 року вона була ратифікована Верховною Радою.¹⁹²

¹⁸³ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf

¹⁸⁴ https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2014/fin/osp/kzp/xls/kzp_ue_20.xlsx

¹⁸⁵ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf

¹⁸⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/104-2018-%D1%80>

¹⁸⁷ <https://inventure.com.ua/analytics/investments/rynok-kurerskih-posylok-v-ukraine>

¹⁸⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text>

¹⁸⁹ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/10078/report-12-05-2022_for_print_ToPrint.pdf

¹⁹⁰ <https://www.upu.int/UPU/media/upu/publications/2020-Postal-Development-Report.pdf>

¹⁹¹ <https://mtu.gov.ua/news/32264.html?PrintVersion>

¹⁹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1891-20#n2>

Послуги експрес-доставки переважно надаються «Новою поштою», мережа якої нараховує 8 мільйонів 149 тисяч відділень по всій країні та здійснила доставку 327-ми млн од. відправлень у 2020 році, що на 44% більше ніж у 2019 році.¹⁹³

Протягом останніх років помітно постійне зниження обсягів письмової кореспонденції на ринку та збільшення обсягів електронної торгівлі, фінансових послуг та міжнародної логістики. Ринок міжнародних поштових та експрес-відправлень у 2018 році становив 1 млрд євро або 42 млн відправлень. В основному, це замовлення товарів українцями з китайських, американських та європейських інтернет-магазинів. У 2018 році на ринку міжнародних посилок працювало 28 підприємств: 20 експрес-перевізників та 8 поштових операторів. На цьому ринку у 2018 році обсяг «Укрпошти» становив 75%, ТОВ «СП Росан» (компанія з групи «Meest») – 9%, «Нова Пошта Глобал» – 7%.¹⁹⁴

Наразі інфраструктурні об'єкти пошти піддаються частим обстрілам з боку Росії, чималих руйнувань зазнають як державні, так і приватні об'єкти. Попередні збитки «Укрпошти», за даними Мінінфраструктури, за вісім місяців складають 1,5 млрд грн.¹⁹⁵ Інший поштовий оператор «Нова пошта» станом на квітень 2022 року оцінює збитки в 500 млн грн, зокрема близько 20-ти відділень були повністю знищені, знищено також термінал у Маріуполі, пошкоджені термінали в Чернігові та Миколаєві.¹⁹⁶ У компанії «Delivery» 10 відділень розбомблені та повністю знищені.¹⁹⁷ Інші компанії, які займаються поштовою та кур'єрською діяльністю, поки що не називають збитки.

У квітні 2019 року Міністерство інфраструктури та НКРЗІ прийняли рішення визначити «Укрпошту» оператором поштового зв'язку з пересилання відправлень «EMS» («Express Mail Service» – міжнародний сервіс експрес-доставки поштових відправлень).¹⁹⁸ Це рішення дозволило покращити позиції України у світовому рейтингу якості надання послуги доставки EMS, де Україна 2021 року зайняла 2-ге місце зі 198-ми поштових адміністрацій країн світу, піднявшись на 121 позицію порівняно з 2020 роком.¹⁹⁹

У ЄС налічується 25 підприємств (дані щодо Іспанії, Польщі та Німеччини відсутні), які визначені надавачами універсальних поштових послуг, та 16 454 інших компаній, які надають поштові послуги (у 2020 році). За даними Єврокомісії, у 2020 році ринок поштових послуг ЄС працевлаштував 854,6 тис. осіб. Поштовий ринок ЄС, включаючи послуги експрес-доставки, становить 70,5 млрд євро або 0,52% сукупного ВВП.²⁰⁰ Значну частину

¹⁹³ https://novaposhta.ua/ru/zvit_zi_stalogo_rozvitku_2020

¹⁹⁴ https://apitu.files.wordpress.com/2019/05/analytical-paper-d09fd0bed188d182d0bed0b2d0b8d0b9-d196d0bcd0bfd0bed180d182_final.pdf

¹⁹⁵ <https://ukrposhta.ua/ua/news/57699-ukrposhta-ta-ukrzaliznicja-dostavili-2-miljoni-posilok-zaliznoju-poshtuju>

¹⁹⁶ <https://forbes.ua/news/nova-poshta-otsinyue-zbitki-cherez-viynu-u-500-000-mln-grn-blizko-20-viddilen-povnistyu-znishcheni-26042022-5664>

¹⁹⁷ <https://logist.fm/publications/delivery-pracyuie-i-dopomagaie-vidnovlyuvati-ekonomiku-krayini>

¹⁹⁸ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/9626/Zvit_NKRZI_za_2020.pdf

¹⁹⁹ <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57510-za-jakistju-ekspres-dostavki-mizhnarodnih-vidpravlen-ems-ukrposhta-stala-2-goju-v-rejtingu-pwc>

²⁰⁰

https://webgate.ec.europa.eu/grow/redisstat/databrowser/explore/all/GROW_TOP?lang=en&display=card&sort=category

цього ринку (42%) складає доставка листів. Найбільшими компаніями є Deutsche Post (Німеччина), Royal Mail (Велика Британія), La Poste (Франція), DHL (Німеччина), PostNL (Нідерланди), An Post (Ірландія).²⁰¹

Українські підприємства поки що напряму на європейському ринку не працюють. Вони підписують угоди про співпрацю з європейськими операторами, за якими кожна сторона надає поштові послуги на території своєї країни. У 2017 році «Нова пошта» уклала угоду з DPDgroup про доставку посилок в Європу.²⁰² «Укрпошта» уклала угоду між поштовими службами України та Литви з обміну міжнародними згрупованими поштовими відправленнями «Консигнація», яка спрощує доступ представників іноземного бізнесу до українського ринку, а споживачі мають додаткову можливість отримання продукції з-за кордону. Такі ж угоди укладено з поштовими операторами Словаччини, Німеччини та Чехії.²⁰³

У липні 2022 року «Нова пошта» заявила, що до кінця року планує створити перші філії у Європі. У жовтні 2022 року було відкрито перше відділення у Варшаві.²⁰⁴

У 2021 році «Укрпошта» також розширила перелік послуг, які можна отримати за допомогою цифрового додатка «Дія»: поштові перекази, внутрішні відправлення з післяплатою на суму від 5 000 грн та міжнародні посилки.²⁰⁵

Через повномасштабну війну, розпочату Росією проти України, «Укрпошта» 24 лютого призупинила доставку посилок, проте 1 березня доставка була відновлена, у тому числі й міжнародна²⁰⁶, а в квітні 2022 року «Укрпошта» після 21-го року перерви відновила доставку посилок, а також гуманітарної допомоги залізницею між містами-мільйонниками.²⁰⁷ Станом на липень 2022 року залізницею було відправлено близько 2 млн посилок.²⁰⁸

Потрібно розуміти, що інтеграція з європейським ринком поштових послуг означає не лише доступ українських компаній до ринку ЄС, але й вільніший доступ європейських компаній на внутрішній ринок України, а отже, зростання конкуренції на ньому для українських компаній.

Динаміка імплементації

Положення Директиви 97/67/ЄС мали бути запроваджені в Україні з початку 2019 року (на це відводилося 2 роки). Мінінфраструктури з 2015 року розробляло проєкт нового закону про поштові послуги, який би запровадив Директиву 97/67/ЄС. Перший етап обговорень проєкту закону відбувся наприкінці 2018 року, проте наштовхнувся на критику поштових

²⁰¹ <https://www.statista.com/topics/6894/postal-services-in-europe/>

²⁰² <https://novaposhta.ua/ru/news/rubric/2/id/4266>

²⁰³ <https://ukrposhta.ua/ru/ukrposhta-rozshiryuye-spivpracyu-z-poshtoyu-litvi/>

²⁰⁴ <https://biz.nv.ua/ukr/markets/nova-poshta-vidkrila-pershe-viddilennya-u-polshchi-50275353.html>

²⁰⁵ <https://itc.ua/news/ukrposhta-rozshirila-perelik-poslug-yaki-mozhna-otrimati-za-dopomogoyu-zastosunku-diya-vid-minczifri/>

²⁰⁶ <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57570-ukrposhta-vidnovlju-mizhnarodnu-dostavku-import-ta-eksport>

²⁰⁷ <https://www.ukrposhta.ua/ua/news/57608-ukrposhta-vidnovlju-dostavku-zalizacionu>

²⁰⁸ <https://ukrposhta.ua/ua/news/57699-ukrposhta-ta-ukrzalizaciona-dostavili-2-miljoni-posilok-zaliznoju-poshtoyu>

операторів.²⁰⁹ Оператори ринку вважали, що нова редакція закону повертає ліцензування поштових операторів і встановлює регулярну звітність. Також вони побоюються, що регулятор (НКРЗІ) отримає доступ до інформації про бенефіціарів, власників і керівних осіб і що саме НКРЗІ визначатиме, що таке якісна поштова послуга. Крім того, поштові оператори та Мінінфраструктури розходяться в трактуванні норми закону, чи матиме оператор, який надає універсальні поштові послуги, виключне право надавати такі послуги та чи буде він монополістом на ринку.

Законопроект пройшов кілька кіл обговорень із гравцями ринку, пропозиції поштових операторів були значною мірою враховані. 12 листопада 2020 року законопроект був наданий для ознайомлення.²¹⁰

16 грудня 2021 року Верховна Рада України прийняла проект Закону «Про поштовий зв'язок», відповідно до якого запроваджуються положення Директиви 97/67/ЄС.²¹¹ Запровадження цієї Директиви сприятиме інтеграції сфери поштового зв'язку України до ЄС. Основні зміни, які внесе законопроект, – це розмежування послуг поштового зв'язку та суміжних послуг (наприклад, перевезення товарів). А отже, компанії, які займаються доставкою великої побутової техніки, не будуть вважатись поштовими операторами. Також законопроект визначає, які послуги належать до універсальних. Новим законом до універсальних послуг віднесені поштові відправлення вагою до 2-х кг, посылки вагою до 10-ти кг, секограми²¹² вагою до 7-ми кг, а також реєстровані та з оголошеною цінністю поштові відправлення.²¹³

Проте, наразі все ще не були розроблені нормативно-правові акти для впровадження норм цієї Директиви, зокрема тих положень, які стосуються єдиних правил та умов, якими регулюються поштові та кур'єрські послуги.

У листопаді 2021 року Рішенням №1/2021 Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі були внесені зміни до Додатка Угоди про асоціацію Доповненням XVII-4, зокрема ці оновлення стосувалися правил, що застосовуються до поштових та кур'єрських послуг.²¹⁴

Національна рада з відновлення України від наслідків війни в Проєкті Плану відновлення України імплементацію Закону «Про поштовий зв'язок» визначила пріоритетом на 2022 рік.²¹⁵

У січні 2022 року Президент України підписав Закон «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо оподаткування митними платежами товарів, що переміщуються (пересилаються) в міжнародних поштових відправленнях, міжнародних експрес-

²⁰⁹ <https://mtu.gov.ua/news/30336.html>

²¹⁰ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70391

²¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text>

²¹² Друковані видання для сліпих

²¹³ За чинним законодавством, до універсальних відносяться послуги з пересилання поштових карток, листів, бандеролей, відправлень для сліпих – простих та рекомендованих, посилок без оголошеної цінності масою до 10-ти кг

²¹⁴ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_001-21#Text

²¹⁵ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/european-integration.pdf>

відправленнях та порядку їх декларування. Зокрема, цим Законом передбачається збільшення митної вартості посилок зі 100 до 150-ти євро.²¹⁶

А в липні 2022 року Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК), отримала статус постійного спостерігача в Групі європейських регуляторів поштового зв'язку (ERGP). Відтепер НКЕК братиме участь у всіх заходах ERGP: пленарних засіданнях, у роботі тематичних груп тощо.²¹⁷

В останньому пресрелізі за підсумками 8-го засідання Ради асоціації між ЄС та Україною, прогрес, якого досягла Україна в інтеграції до ринку поштових та кур'єрських послуг, не згадувався.²¹⁸

Крім того, до 31 грудня 2024 року Україна має імплементувати в законодавство Регламент Європейського Парламенту та Ради 2018/644, який стосується послуг транскордонної доставки посилок та Імплементацийний Регламент (ЄС) 2018/1263 про встановлення форми для подання інформації надавачами послуг доставки посилок.²¹⁹

Також ЄС розпочав поступове оцифрування поштових послуг, відповідно Україні також варто продовжувати процес оцифрування поштових послуг.²²⁰

Кроки до членства в ЄС

Для того, щоб Україна стала повноправним членом внутрішнього ринку поштових та кур'єрських послуг ЄС, необхідно повністю лібералізувати ринок поштових послуг.

Для доступу України до внутрішнього поштового ринку ЄС необхідно в повній мірі запровадити Закон України «Про поштовий зв'язок» та запровадити механізм його реалізації, оскільки в Україні так і не були запроваджені деякі положення Директиви 97/67/ЄС, серед яких встановлення єдиних правил та умов із надання поштових та кур'єрських послуг, порядок відбору та визначення призначених операторів поштових послуг, механізм фінансування універсальних поштових послуг, за яких гарантується надання послуг на постійних засадах, правила тарифних принципів, правила щодо гармонізації технічних стандартів.²²¹

Після виконання зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію, для отримання всіх переваг від внутрішнього поштового ринку Україна має розпочати імплементувати у своє законодавство Третю поштову директиву ЄС, яка була прийнята 2008 року і яка

²¹⁶ https://biz.ligazakon.net/news/208966_rada-priynjala-zakon-shchodo-zaprovadzhennya-elektronnogo-deklaruvannya-mzhnarodnikh-poshtovikh-vdpravlen

²¹⁷ <https://telas.kiev.ua/ttelas/nkek-doednalasya-do-roboti-grupi-evropejskikh-regulyatoriv-poshtovikh-poslug-ergp.html>

²¹⁸ <https://www.kmu.gov.ua/news/spilnyi-pres-reliz-za-pidsumkamy-8-ho-zasidannia-rady-asotsiatsii-mizh-ies-ta-ukrainoiu>

²¹⁹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_001-21#Text

²²⁰ <https://postandparcel.info/149680/features/e-commerce-features/utilising-the-e7-5-million-digital-europe-programme-to-modernise-postal-industries/>

²²¹ <https://pulse.eu-ua.org/ua/streams/transport/>

вдосконалює функціонування внутрішнього поштового ринку ЄС, адже враховує також е-commerce та фокусується на роботі ринку поштових та кур'єрських послуг відповідно до положень Зеленого курсу.²²²

Проте Україна може продовжувати гармонізацію свого законодавства в галузі поштових та кур'єрських послуг і після отримання доступу до «режиму внутрішнього ринку». Для цього держави-члени ЄС мають одностайно проголосувати за включення України до внутрішнього поштового ринку (так, наприклад, була включена Хорватія).²²³

Рекомендації

Для України:

- розробити та прийняти відповідні нормативно-правові акти на впровадження норм закону «Про поштовий зв'язок»;
- імплементувати повністю в законодавство положення Директиви 97/67/ЄС;
- почати процес імплементатії регламентів 2018/644 та 2018/1263;
- продовжити процес оцифрування поштових послуг;
- співпрацювати з Групою європейських регуляторів поштових послуг із допуску України до «режиму внутрішнього ринку» для поштових послуг;
- сповістити Комітет асоціації з питань торгівлі про впровадження норм права ЄС із поштових послуг.

Для ЄС:

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

²²² https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/33780/RSCAS_2014_117.pdf?sequence=1

²²³ <https://hrcak.srce.hr/file/122101>

7. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди

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

Водночас Стаття 136 УА передбачає можливість укладання спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту, що врегулює міжнародні автоперевезення на рівні ЄС і потенційно замінить щорічні переговори щодо квот дозволів на перевезення з країнами-членами ЄС. Ст. 136 УА також зобов'язує сторони УА (Україну, ЄС та країни-члени ЄС) не погіршувати взаємні умови доступу до ринку автоперевезень, що існували на час набуття чинності УА

До 29 червня 2022 року міжнародні автоперевезення між Україною та ЄС регулювались низкою двосторонніх та багатосторонніх угод між Україною та країнами ЄС. Україна уклала угоди про автоперевезення зі всіма країнами ЄС, окрім острівних Мальти та Ірландії.²²⁴ Двосторонні угоди,²²⁵ як правило, передбачають, що Україна та інша сторона угоди щороку

²²⁴ Однак така угода укладена з Кіпром.

²²⁵ Україна та майже всі країни ЄС є учасниками багатосторонньої угоди в рамках Європейського комітету міністрів транспорту (ЄКМТ/ зараз Міжнародний транспортний форум), що дозволяє перевезення між всіма учасниками за певними винятками. Проте більшість перевезень відбувається в рамках двосторонніх угод через обмежений обсяг квоти дозволів ЄКМТ для України: у 2022 році 4000 вантажівок українських перевізників можуть працювати в країнах ЄС у рамках системи ЄКМТ.

погоджують квоти на обсяг перевезень. Такі квоти обмежують обсяг перевезень,²²⁶ який перевізники одної сторони угоди можуть здійснювати на території іншої сторони.

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

Після блокування морських портів України внаслідок військових дій ряд країн ЄС спростили доступ українських перевізників до своєї території. 29 червня Україна та ЄС підписали угоду про перевезення товарів дорогою²²⁷. Угода поки не ратифікована сторонами²²⁸, але попередньо застосовується із дня підписання. Відповідно до угоди українські перевізники та перевізники ЄС можуть вільно перевозити вантажі між Україною та ЄС до 30 червня 2023 року. Дія угоди може бути продовжена за згодою сторін або скасована достроково за ініціативи однієї зі сторін. Після закінчення строку дії угоди мають відновити дію двосторонні та багатосторонні угоди, що регулювали вантажні автоперевезення між Україною та країнами ЄС. Також відповідно до УА двосторонні угоди продовжують діяти в частині, не врегульованій спеціальною угодою.

Зміст зобов'язань

Нещодавно підписана Угода про вантажні автоперевезення з ЄС не вимагає від України вносити зміни до законодавства. Втім умовою можливого продовження дії Угоди після закінчення бойових дій ймовірно стане наближення України до норм та правил ЄС²²⁹. Рівень такого наближення буде визначено у разі успіху переговорами, але за базу, скоріш за все, будуть узяті чинні зобов'язання в рамках галузевого співробітництва, визначені в Додатку ХХХІІ до УА. Зокрема, у сфері автотранспорту Україна зобов'язалась виконувати правила щодо безпеки перевезень (у тому числі щодо обмежувачів швидкості, максимальної ваги та технічних оглядів автотранспорту), підготовки водіїв та оцінки їх кваліфікації, про допуск до роботи та робочий час водіїв, встановлення тахографів.

²²⁶ Як правило, у двосторонніх угодах обмежується кількість поїздок перевізників однієї країни через територію іншої. Наприклад, Україна і Польща на вимогу польської сторони встановили на 2021 рік квоту в 160 тисяч дозволів на вантажні автоперевезення. Кожен дозвіл дає право на один рейс вантажних автоперевізників одної країни через територію іншої країни в прямому і зворотному напрямі, з яких 60 тисяч дозволяють поїздки лише з метою транзиту.

²²⁷ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0706\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22022A0706(01)&from=EN)

²²⁸ 16 вересня Президент видав Указ про затвердження угоди між Україною та ЄС.

²²⁹ Під час затвердження Угоди наголошувалось, що вона є тимчасовою і буде діяти лише на час проблем із логістикою пов'язаних із війною. Втім Україна ймовірно буде намагатись переконати ЄС продовжити дію Угоди і після закінчення бойових дій.

Регулювання роботи автотранспорту в Україні та ЄС є досить близьким, оскільки Україна та ЄС (та/або країни ЄС) є сторонами ряду угод у сфері автотранспорту²³⁰ і впровадили їхні вимоги в національне законодавство. Також переважна більшість правил ЄС та країн-членів ЄС у сфері автотранспорту, зокрема щодо соціальних гарантій для водіїв, застосовується до всіх перевізників, що працюють на території ЄС, як місцевих, так і тих, що базуються в третіх країнах. Тому українські перевізники, що працюють на території ЄС, уже виконують вимоги як українського законодавства, так і законодавства ЄС (під час перебування вантажівок у країнах ЄС). Утім, у законодавстві України та ЄС є ряд відмінностей, які, скоріш за все, потрібно буде усунути до лібералізації автоперевезень між Україною та ЄС.

Інституційна рамка

Робота автомобільного транспорту в Україні регулюється профільним Законом України про автомобільний транспорт.²³¹ Стаття 6 Закону визначає розподіл повноважень між органами державної влади у сфері автотранспорту. Міністерство інфраструктури²³² визначає пріоритетні напрямки розвитку автотранспорту, формує засади державної політики в цій сфері та приймає обов'язкові до виконання регуляторні акти. Більшість функцій державного контролю щодо автотранспорту покладено на державну службу з питань безпеки на транспорті (Укртрансбезпеку).²³³

Укртрансбезпека, серед інших функцій, контролює виконання перевізниками законів України та регуляторних вимог, проводить габаритно-ваговий контроль на дорогах, є органом ліцензування вантажних автоперевезень небезпечних вантажів та міжнародних автоперевезень (перевезення звичайних вантажів усередині країни не потребує ліцензії) та видає інші дозвільні документи. Також Укртрансбезпека проводить технічне розслідування аварій та катастроф на автомобільному транспорті, веде їх облік та аналіз причин катастроф, розробляє пропозиції із запобігання ДТП. Укртрансбезпека в міжнародних автоперевезеннях на території України контролює дотримання законодавства України та міжнародних угод. Зокрема, Укртрансбезпека може проводити контроль технічного, санітарного та екологічного стану транспортних засобів, перевіряти документи на вантаж та дотримання вимог щодо робочого часу водіїв. Схожі повноваження в пунктах пропуску через державний кордон має Державна митна служба. У березні 2022 року Уряд спростив видачу ліцензій²³⁴ автоперевізникам на час дії воєнного стану зокрема щодо міжнародних вантажних перевезень та перевезень небезпечних вантажів.

²³⁰ Зокрема Женевська угода 1958 року про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів (зі змінами 1995 року) https://zakon.rada.gov.ua/go/995_343, Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ), https://zakon.rada.gov.ua/go/994_217, Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) https://zakon.rada.gov.ua/go/994_016

²³¹ Закон №2344-III від 5 квітня 2001 року <https://zakon.rada.gov.ua/go/2344-14>

²³² Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері автомобільного транспорту

²³³ Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті

²³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/go/1001-2015-%D0%BF>

Державну політику щодо автоперевезень визначає Кабінет Міністрів. У 2018 році уряд затвердив Національну транспортну стратегію України до 2030 року.²³⁵ Серед інших завдань стратегія передбачає часткову переорієнтацію вантажних перевезень від автомобільних до залізничних та водних, посилення вагового контролю за автоперевезеннями, запровадження нового підходу до ліцензування автоперевезень на основі правил ЄС (зокрема запровадження вимог щодо ділової репутації, фінансової спроможності, професійної компетентності персоналу). Також планується надалі розвивати дорожню мережу, збільшувати частку доріг із твердим покриттям.

План заходів²³⁶ із впровадження Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року²³⁷ передбачав виконання більшості зобов'язань УА у сфері автотранспорту у 2021 та 2022 роках. На темпи виконання планів вплинув початок масштабних воєнних дій, втім розгляд профільних законопроектів у Верховній Раді продовжувався. Отримання Україною статусу кандидата на членство в ЄС може прискорити їх розгляд.

Аналіз ринку

Галузь транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської діяльності у 2021 році сформувала 303 млрд грн доданої вартості або 6,5% від загального обсягу в економіці України. Своєю чергою, вантажні автоперевезення склали понад 15% доданої вартості за факторними витратами в галузі транспорту та складського господарства у 2020 році.

Транспорт відіграє ключову роль у функціонуванні виробничих ланцюжків, внутрішній та зовнішній торгівлі. На автомобільні вантажні перевезення у 2021 році припадало 41% вантажів (у тоннах), перевезених транспортом (окрім трубопровідного), та 20% обсягу перевезень (у т*км). Така різниця пояснюється тим, що автомобільний транспорт є основним перевізником «останнього кілометра» і, відповідно, вантажі автотранспортом в середньому перевозились на менші відстані, ніж іншими видами транспорту. Утім, автомобільний транспорт відіграє важливу роль і в міжнародній торгівлі.

За даними Євростату, автоперевізники забезпечили перевезення вантажів на суму 31,6 млрд євро в торгівлі між Україною та ЄС або трохи більше ніж 60% від загального товарообігу у 2021 році. Така висока частка була досягнута через те, що автотранспортом перевозились значно дорожчі товари (у розрахунку на одиницю ваги), ніж морем чи залізницею. У торгівлі між Україною та ЄС автоперевізники (як України, так і інших країн) перевезли 13,7 млн т товарів або понад 19% від загального обсягу у 2021 році. Для порівняння, морем та річками було перевезено 29,0 млн т, а залізницею 24,9 млн т товарів.

Обсяги міжнародних автоперевезень вантажів до початку масштабних воєнних дій стримувались меншими ніж попит з боку українських перевізників, квотами на перевезення, встановленими окремими країнами ЄС, насамперед Польщею. Кількість дозволених поїздок українських автоперевізників через територію Польщі зменшилась з 200 тисяч у 2017 - 2018

²³⁵ Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р

²³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/go/321-2021-p>

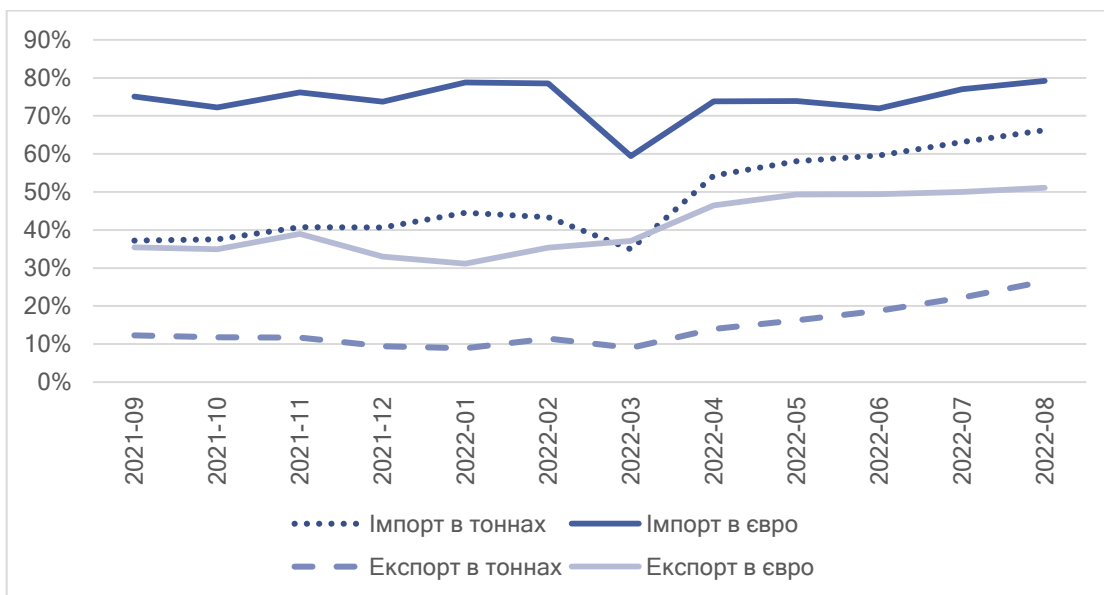
²³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/go/430-2018-p>

роках до 160 тисяч²³⁸ у 2019 - 2021 роках. Водночас попит на вантажні автоперевезення між Україною та ЄС зростає. Як наслідок, у 2021 році діяли обмеження на кількість перевезень на місяць однією вантажівкою до/через територію Польщі, Нідерландів, Іспанії, Франції, Угорщини, Австрії, Данії, Італії, Румунії, Фінляндії.

Тут варто відзначити, що ринок автоперевезень ЄС був одним з останніх, який було лібералізовано. Лібералізація відбувалась у кінці 1980-х років та в 1990-х роках.²³⁹ До цього часу діють обмеження на «каботаж», тобто на перевезення всередині одного члена ЄС перевізниками з іншої країни ЄС. До цього автоперевезення між країнами ЄС відбувались на основі двосторонніх угод, аналогічних до тих, що зараз діють між Україною та країнами ЄС. Після розширення ЄС на схід перевізники з нових країн-членів ЄС отримали доступ до ринку ЄС і почали активно ним користуватись.

Найбільше від доступу до ринку ЄС виграли польські перевізники. У 2015 році польські перевізники зайняли 30% ринку каботажу та 29% перехресної торгівлі (міжнародних перевезень перевізниками третіх країн) у ЄС.²⁴⁰ Це викликало скарги на нерівні умови конкуренції від деяких перевізників, що втратили ринкову частку. У 2020 році було оновлено регулювання автотранспортного сектору в ЄС, що, на думку представників нових членів ЄС, спрямовано на зменшення їхньої ринкової частки.²⁴¹

Рисунок 7.1 Частка дорожнього транспорту в торгівлі між Україною та ЄС



Джерело: Власні розрахунки за даними Євростату

²³⁸ Початковий обсяг. Україна і Польща також періодично домовлялись про невеликі обсяги додаткових дозволів на перевезення. Також перевезення через територію Польщі були можливі за багатосторонніми дозволами ЄКМТ

²³⁹ <https://www.oecd.org/environment/envtrade/2387068.pdf>

²⁴⁰ <https://ec.europa.eu/transport/sites/default/files/mobility-package-overview-of-the-eu-road-transport-market-in-2015.pdf>

²⁴¹ <https://warsawinstitute.org/mobility-package-future-european-transport/>

Після блокування морських портів України торгівля між Україною та ЄС частково переорієнтувалась на автоперевезення. Для цього ряд країн ЄС скасували обмеження на автоперевезення з Україною²⁴². Польща скасувала обмеження лише для гуманітарних вантажів та перевезень палива. Частка автоперевезень в експорті з України до ЄС за даними Євростату у вартісному виразі зросла з 37,5% у 2021 році до 45,8% у березні-червні 2022 року. В імпорті обсяг перевезень за вагою зріс із 46,3% у 2021 році до 58-59% у травні-червні, коли різко збільшився імпорт палива бензовозами (вартісна частка впала, бо паливо дешевше за споживчі товари). З липня почала працювати угода про лібералізацію автоперевезень з ЄС, що надалі збільшило роль автоперевезень у міжнародній торгівлі у липні та серпні особливо у ваговому виразі.

Динаміка імплементації

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

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

Деякі положення законодавства ЄС можуть бути впроваджені підзаконними актами. У березні 2021 року набув чинності Порядок підтвердження професійної компетентності водіїв транспортних засобів для надання послуг із перевезення пасажирів і вантажів,²⁴³ що враховує положення відповідної директиви ЄС (2003/59/ЄС про підтвердження компетентності водія). У грудні 2021 року набули чинності зміни до Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, у яких були враховані положення профільного Регламенту ЄС 561/2006.

Водночас запровадження норм і правил ЄС у багатьох випадках вимагає змін до законів України. Відповідно, уряд та народні депутати з ініціативи Міністерства інфраструктури кілька разів вносили законопроекти, спрямовані на виконання решти зобов'язань України у сфері транспорту. Проте всі такі законопроекти до останнього часу²⁴⁴ не були підтримані Верховною Радою. Зараз на розгляді Верховної Ради перебуває урядовий законопроект 4560 щодо регулювання доступу до ринку автомобільних перевезень відповідно до правил ЄС та законопроект 1193-1 щодо впровадження правил ЄС щодо перевезення небезпечних вантажів. У лютому 2021 року законопроект 1193-1 було направлено на повторне перше читання, а у вересні 2022 року його було включено до порядку денного Верховної Ради. У

²⁴² Австрія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія, Італія, Латвія, Литва, Німеччина, Румунія, Словаччина, Угорщина. Ще кілька країн зняли обмеження на гуманітарні вантажі.

²⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0198-21>

²⁴⁴ Верховна рада VIII скликання у 2015 - 2019 роках, серед інших, не прийняла законопроекти 3713, 4374, 4644, 4683, 7386, 7387. Законопроекти 3713, 4374 (щодо перевезення небезпечних вантажів) були внесені урядом Яценюка у 2015 - 2016 роках і, на думку уряду, виконували більшість зобов'язань перед ЄС у сфері транспорту. Вони були відкликані після зміни уряду, аналогічні за змістом законопроекти 4644 та 4683 були внесені повторно урядом Гройсмана, а допрацьовані версії 7386, 7387 - групою народних депутатів. Чергова версія законопроекту про перевезення небезпечних вантажів перебуває на розгляді Верховної Ради чинного скликання.

жовтні 2022 року Верховна Рада прийняла законопроект 4560 за основу із скороченим строком підготовки до другого читання.

У квітні 2021 року Міністерство інфраструктури в'яте оприлюднило для громадського обговорення допрацьовану версію проекту²⁴⁵ Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері безпеки експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію. Попередні чотири версії були відхилені Державною регуляторною службою у 2018 - 2021 роках. Проект передбачає внесення змін до порядку технічного огляду автотранспорту, зокрема відновлення обов'язкового технічного огляду приватних автомобілів, та встановлює механізм відповідальності за порушення вимог щодо встановлення тахографів та обмежувачів швидкості. Посилення контролю за роботою автотранспорту не користується широкою популярністю, що ускладнює прийняття відповідних норм Верховною Радою чи навіть узгодження відповідного законопроекту виконавчою гілкою влади.

Кроки до членства в ЄС

Сфера транспорту в ЄС належить до спільної компетенції ЄС та країн-членів, тобто інституції як ЄС, так і країн-членів можуть приймати закони, що регулюють роботу галузі. Якщо певний аспект не регулюється на рівні ЄС, то країни-члени можуть приймати свої регуляторні акти.

Наразі на рівні ЄС в галузі автомобільних перевезень регулюються питання побудови транс'європейської мережі, встановлення технічних стандартів для автомобілів, охорони навколишнього середовища, міжнародних угод, захисту прав пасажирів, правил безпеки на дорогах тощо. Країни-члени регулюють внутрішні перевезення та перевізників третіх країн, крім тих, де є угоди на рівні ЄС.

Як згадувалось вище, Україна є стороною ряду Європейських угод в сфері транспорту, які є в основному гармонізованими із правилами ЄС. Також зобов'язання України в рамках УА відображають переважну більшість законодавства ЄС в сфері дорожнього транспорту. Тому робота гармонізації українського законодавства із правилами ЄС логічно продовжить роботу по впровадженню УА. Водночас потрібно буде ретельніше працювати до повної відповідності норм українського законодавства із законодавством ЄС.

Повне членство у ЄС розширить доступ до ринку ЄС українських перевізників, а також перевізників ЄС до українського ринку. Зокрема українські перевізники зможуть перевозити вантажі між третіми країнами ЄС, а не лише між Україною та іншими країнами через територію ЄС як це можливо (наразі до 1 липня 2023 року) відповідно до угоди про лібералізацію автоперевезень між Україною та ЄС.

Рекомендації

Уряду України:

- виконати зобов'язання щодо автотранспорту в рамках УА насамперед для підвищення рівня безпеки на українських дорогах, оскільки автоперевізники вже переважно

²⁴⁵ <https://mtu.gov.ua/news/32726.html>

виконують ці правила при роботі на території ЄС. Це також може спростити зусилля уряду щодо продовження дії угоди щодо лібералізації автоперевезень між Україною та ЄС та необхідно в рамках вступу України до ЄС.

Бізнесу:

- Для збереження лібералізації автоперевезень із ЄС після завершення військових дій зацікавленим сторонам (українським перевізникам, уряду, експортерам) варто заручитись підтримкою інших сторін, зацікавлених у розширенні торгівлі між Україною та ЄС, таких як експортери продукції ЄС до України та покупці української продукції у ЄС. Також питання збереження вільної торгівлі транспортними послугами варто ставити у контексті підтримки відбудови України та процесу приєднання України до єдиного ринку ЄС. До того ж підтримати продовження дії Угоди про автотранспортні перевезення з ЄС можуть представники тих країн, на які може негативно вплинути відновлення обмежень на транзитні поїздки країн-сусідів України.

ЄС:

- продовжити дію Угоди про автотранспортні перевезення України з ЄС

8. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

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

Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС принесе низку вигод. Зокрема, завдяки забезпеченню сумісності транспортних систем ЄС та України будуть усунуті адміністративні та технічні перешкоди, модернізовані інфраструктура та обладнання, підвищена безпечність перевезень, розвиватиметься регіональна транспортна мережа Східного партнерства, з'єднана з TEN-T.²⁴⁶ Усе це, своєю чергою, стимулюватиме економічний розвиток.

Угодою про асоціацію після виконання Україною своїх зобов'язань передбачено укладання додаткової угоди у сфері залізничного транспорту, яка забезпечить взаємний доступ до ринку залізничних перевезень обох сторін.²⁴⁷

Іншим варіантом інтеграції України до європейського ринку залізничних перевезень було б розширення членства Договору про Європейське транспортне співтовариство (European Transport Community Treaty або ТСТ), який ЄС створив разом із шістьма країнами Західних Балкан (Албанія, Боснія і Герцеговина, Косово, Північна Македонія, Чорногорія та Сербія) у 2017 - 2019 роках.²⁴⁸ ТСТ ставить на меті поступову інтеграцію транспортних ринків Західних Балкан до європейського транспортного ринку через відповідні аспекти у сфері технічних стандартів, сумісності, безпеки, управління дорожнім рухом, соціальної політики, державних закупівель та охорони навколишнього середовища.

²⁴⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66737

²⁴⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1070

²⁴⁸ www.transport-community.org

Зміст зобов'язань

Згідно з Угодою про асоціацію Україна повинна привести своє законодавство в галузі залізничного транспорту до норм ЄС, які стосуються доступу до ринку та інфраструктури (пропускна здатність залізниць, розподіл між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями, отримання ліцензій на діяльність залізничних підприємств), технічні умови та техніку безпеки (сертифікація працівників та транспорту, безпека залізниць).²⁴⁹

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

- Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року (розвиток залізниць);
- Директива Ради 95/18/ЄЕС від 19 червня 1995 року (ліцензування залізничних підприємств);
- Директива 2001/14/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2001 року (вимоги до пропускної здатності залізничної інфраструктури);
- Директива 2004/49/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року (безпека на залізницях);
- Директива 2007/59/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (сертифікація працівників та залізничної інфраструктури);
- Директива 2008/57/ЄС Європейського парламенту та Ради від 17 червня 2008 року (інтероперабельність залізничної інфраструктури);
- Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року (спільні правила про комбіновані вантажні перевезення);
- Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського парламенту та Ради від 22 вересня 2010 року (конкурентні вантажні перевезення);
- Регламент (ЄЕС) № 1192/69 Ради від 26 червня 1969 року (стандартизація фінансової звітності залізничних підприємств);
- Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (громадські пасажирські перевезення);
- Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (права та обов'язки пасажирів).²⁵⁰

За імплементацію Директиви 92/106/ЄЕС в Україні відповідальність несе Міністерство інфраструктури, за Директиву Ради 91/440/ЄЕС, Директиву Ради 95/18/ЄЕС, Директиву 2001/14/ЄС, Директиву 2004/49/ЄС, Директиву 2008/57/ЄС, Регламент (ЄС)

²⁴⁹ https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Web_Dopovid_Transportna_2020.pdf

²⁵⁰ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

№1370/2007, Регламент Ради (ЄС) №1371/2007 – Акціонерне товариство «Українська залізниця».

Інституційна рамка

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

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

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

У 2019 році було розроблено законопроект про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту, він був зареєстрований у січні 2022 року, проте досі не прийнятий²⁵¹. Законопроектом передбачається, що Комісія буде здійснювати державне регулювання, моніторинг та контроль у сфері транспорту, формуватиме тарифи на послуги суб'єктів природних монополій, видаватиме ліцензії на право впровадження діяльності у сфері залізничного транспорту та перевірятиме виконання ліцензійних умов тощо.²⁵²

У 2018 році Кабінетом Міністрів України була прийнята Національна транспортна стратегія України до 2030 року «Drive Ukraine 2030», яка визначає розвиток транспортної галузі на найближчі роки й, зокрема, передбачає поглиблення інтеграції з ЄС.²⁵³ У 2021 році уряд затвердив оновлений План заходів із реалізації Національної транспортної стратегії.²⁵⁴ Зокрема, у сфері залізничного транспорту в рамках реалізації стратегії передбачається створення вільної конкуренції (рухомий склад та локомотиви як у державній, так і приватній власності), співпраця «Укрзалізниці» з Крюківським вагонобудівним заводом (у листопаді 2021 року «Укрзалізниця» отримала перші вагони від заводу)²⁵⁵ та «General Electric», «Bombardier», «Greenbrier», збільшення середньої швидкості поїздів, заміна колій на колію

²⁵¹ <https://ips.ligazakon.net/document/JI06785I>

²⁵² <https://mtu.gov.ua/news/31479.html>

²⁵³ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-nacionalnoyi-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku>

²⁵⁴ <https://mtu.gov.ua/news/32733.html>

²⁵⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2021/11/1/679260/>

європейського стандарту на сполученнях Київ — Одеса, Київ — Львів, Київ — Харків та Київ — Дніпро.²⁵⁶ Із початком повномасштабної війни з Росією виконання Плану відкладено.

Аналіз ринку

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

Українські залізниці забезпечують роботу сорока міжнародних залізничних переходів, а також обслуговують 18 українських морських портів Чорноморсько-Азовського басейну. Крім того, територією України проходять три залізничні транспортні коридори – №3, №5 та №9. Українські порти Ізмаїл та Рені взаємодіють із пан'європейським коридором №7, який проходить Дунаєм.²⁵⁷

На залізничний транспорт припадає менше п'ятої частини усіх вантажних перевезень. У 2021 році залізничним транспортом в Україні було перевезено 314,3 млн тонн вантажу, що лише на 2,9% більше ніж у 2020 році. Переважну більшість перевезених вантажів становили залізні та марганцеві руди, будівельні матеріали, кам'яне вугілля, продукція сільського господарства. У 2021 році залізничним транспортом скористалося 157,1 млн пасажирів, що на 48% більше ніж у 2020 році.²⁵⁸

Станом на червень 2022 року через повномасштабну війну вантажні перевезення «Укрзалізниці» скоротилися на 65,3%, а близько 6 300 км колій було зруйновано, загальні збитки від війни для залізниці поки що становлять 15,7 млрд грн. Відповідно, із 1 липня 2022 року Мінінфраструктури підвищило тарифи на 70% для всіх груп вантажів.²⁵⁹

За вісім місяців 2022 року залізницею було перевезено 105 млн тонн вантажів, що на 47,2% менше ніж за аналогічний період 2022 року. Крім того, було евакуйовано близько 4,6 млн пасажирів, із них 600 тис. за кордон.²⁶⁰

Інвентарний парк пасажирських вагонів становить 4,3 тис. одиниць, із них робочий парк – 3,1 тис. одиниць. Крім того, в Україні є 10 швидкісних електропоїздів “Hyundai” (останній маршрут був запроваджений у 2022 році Київ - Шостка)²⁶¹, 2 швидкісні електропоїзди «Тарпан», 2 міжрегіональні поїзди локомотивної тяги. Парк вантажних вагонів складає 83,5 тис. одиниць, із яких 57,7 тис. одиниць – робочі. Але пропускна спроможність деяких дільниць

²⁵⁶ <https://mtu.gov.ua/files/projects/str.html>

²⁵⁷ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalznici.html>

²⁵⁸ <https://www.ukrstat.gov.ua/>

²⁵⁹ <https://www.epravda.com.ua/news/2022/06/29/688654/>

²⁶⁰

[https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20\(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20E2%80%93%20%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20E2%80%93%20%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022).pdf)

²⁶¹ <https://www.epravda.com.ua/rus/news/2022/05/19/687208/>

та напрямків знаходиться в критичній ситуації.²⁶² Зношений рухомий склад «Укрзалізниці» частково компенсується придбанням вагонів приватними власниками, проте у 2018 – 2019 роках відчувалась нестача локомотивної тяги. У 2020 році через зменшення обсягу пасажирських перевезень, викликаного пандемією, тягова й інфраструктурна потужність «Укрзалізниці» була спрямована на вантажні перевезення, що дозволило тимчасово виправити ситуацію.²⁶³

Україною курсують десять контейнерних поїздів, які сполучають Україну або проходять Україною в напрямку міжнародних транспортних коридорів, до складу яких входять країни ЄС. Також Україною проходить один поїзд комбінованого транспорту «Вікінг», який сполучає країни Балтії з Болгарією, Румунією, Молдовою, Грузією та Азербайджаном.²⁶⁴ Останнє перевезення «Вікінгом» відбулося у лютому 2022 року. Оскільки маршрут проходив територією Білорусі, то перевезення більше не здійснюються.²⁶⁵

Держприкордонслужба та «Укрзалізниця» займаються облаштуванням залізничних пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС для покращення руху пасажирів та вантажів. Зокрема, у 2020 році повідомляли про плани оновлення 35-ти прикордонних інспекційних пунктів пропуску до 2022 року. Проте інформація щодо їх оновлення відсутня.²⁶⁶

Через блокаду морських портів відбулася переорієнтація експортних потоків з півдня на захід, що посилює роль залізниці в експорті з України. З березня по серпень 2022 року «Укрзалізниця» збільшила обсяги перевезень зернових у чотири рази з 416 тис. тонн у березні до 1,6 млн тонн у серпні.²⁶⁷ Проте збільшення перевезень залізницею виявило ряд проблем, серед яких черги з вагонів. Так, у квітні в середньому черга на кордоні сягала 15 - 20 діб. При цьому в «Укрзалізниці» зазначали, що вони готові збільшити обсяги перевезень, проте інфраструктура Євросоюзу не готова до цього.²⁶⁸

У травні завдяки нарощенню передачі вагонів суміжним залізницям на прикордонних переходах вдалося збільшити середньодобовий показник переходу вагонів до 1977 одиниць.²⁶⁹ Проте черги через низьку пропускну спроможність збільшувалися. Станом на 30 червня 2022 року черга на західних кордонах становила 41,3 тис. вагонів, що на 4 тис. більше ніж на початку місяця²⁷⁰.

²⁶² <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalznici.html>

²⁶³ <https://www.railinsider.com.ua/40586/>

²⁶⁴ https://www.uz.gov.ua/cargo_transportation/intermodal_transportation/container/

²⁶⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/19/684337/>

²⁶⁶ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/z-2022-roku-na-kordoni-ukrayiny-zapracuyuyut-onovleni-punkty-propusku-tvaryn>

²⁶⁷ <https://forbes.ua/news/z-pochatku-viyini-ukrzalznitsya-vchetvero-zbilshila-perevezennya-zernovikh-16092022-8411>

²⁶⁸ <https://a7d.com.ua/novini/56769-nozemn-zalznic-ne-gotov-do-rzkogo-zblshennja-obsjagv-perevezennja-ukrayinskih-vantazhv-tkachov.html>

²⁶⁹ <https://www.railinsider.com.ua/u-travni-porivnyano-z-kvitnem-peredacha-vagoniv-iz-zernom-do-krayin-yes-zbilshylasya-na-11/>

²⁷⁰ <https://www.railinsider.com.ua/chergy-u-napryamku-trykordonnyh-perehodiv-skorotylysy-do-356-tys-vagoniv/>

З метою вдосконалення планування перевезень у липні 2022 року «Укрзалізниця» розпочала процес цифровізації прикордонних переходів та перевантажувальних терміналів, зокрема було впроваджено класифікатор, у якому зазначається переробна спроможність терміналу, його опис, а також індивідуальний номер.²⁷¹

Станом на 8 вересня 2022 року черга з вагонів на західному кордоні складає 21 156 одиниць, з них вагони із зерновими вантажами 6,8 тис. одиниць. Найбільше зерновозів спостерігається на переході Вадул – Сірет - Дорнешти (Румунія), де черга становить 34 доби.²⁷² При цьому 377 вагонів очікують свою чергу з квітня.²⁷³

З метою недопущення продовольчої кризи в травні 2022 року Єврокомісія прийняла рішення щодо створення з Україною транспортних «ліній солідарності» (Solidarity Lanes). Основна мета цієї ініціативи – надати Україні ширший доступ до європейського ринку автомобільних та залізничних перевезень для експорту, у першу чергу, сільськогосподарської продукції, а також для доставки інших необхідних товарів, у тому числі гуманітарної допомоги, кормів для тварин та добрив. Зокрема, для пришвидшення експорту з України передбачається: надання державами-членами ЄС додаткового рухомого складу, надання залізничних слотів для експорту сільськогосподарської продукції з України, прискорення митних процедур, надання складів у державах-членах ЄС для зберігання продукції.²⁷⁴

Також 20 вересня керівники «Укрзалізниці» та Deutsche Bahn підписали в Берліні меморандум про взаєморозуміння, який передбачає підтримку та співпрацю в міжнародних вантажних перевезеннях між компаніями, зокрема в запровадженні європейських стандартів в управлінні залізницею, розширення коридорів залізничних вантажних перевезень, збільшення пропускної здатності терміналів тощо.²⁷⁵

У ЄС у 2020 році залізничним транспортом було перевезено близько 365,5 млн тонн вантажу, що на 5,9% менше ніж 2019. Із них національні вантажні перевезення залізничним транспортом становили 48,7% усіх перевезень, міжнародні – 39,5%, транзитні – 11,8%.²⁷⁶

У ЄС кількість пасажирів, які скористалися залізничним транспортом у 2020 році, становила 223 млн осіб, що на 46,3% менше ніж 2019 року. Таке стрімке скорочення пов'язано з пандемією Covid-19 та обмеженнями, які були через це введені. Найбільша кількість пасажирів у ЄС була перевезена в Німеччині, Франції, Італії, Бельгії, Іспанії тощо.²⁷⁷

²⁷¹ <https://elevatorist.com/novosti/15072-ukrзалізниця-pochala-protses-tsifrovizatsiyi-prikordonnih-perehodiv-ta-perevantajuvvalnih-terminaliv>

²⁷² <https://www.railinsider.com.ua/cherga-iz-vagoniv-na-kordoni-znyzylasya-do-21-tys-odynyecz/>

²⁷³ <https://www.railinsider.com.ua/na-rumunskiyh-trykordonnyh-perehodah-dosi-chymalo-vagoniv-stoyat-iz-kvitnya/>

²⁷⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0217&from=EN>

²⁷⁵

https://uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/587467/?fbclid=IwAR3zcei8BdoyXubcTksHQhODk9UWA17gH60OZGUPDJFZgo9_EK3oL8msNRM

²⁷⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_freight_transport_statistics#Downturn_for_EU_transport_performance_in_2019

²⁷⁷ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_passenger_transport_statistics_-_quarterly_and_annual_data#Rail_passenger_transport_performance_continued_to_increase_in_2019

Найбільшими компаніями у ЄС, які займаються вантажо- та пасажироперевезеннями залізничним транспортом, є: SNCF (Франція), Deutsche Bahn та FlixTrain (Німеччина), Trenitalia та Italo (Італія), Renfe (Іспанія).²⁷⁸

Динаміка імплементації

За інформацією Пульсу Угоди, станом на кінець 2021 року Україна виконала 30% покладених на неї зобов'язань у сфері залізничного транспорту.²⁷⁹

Було розпочато корпоратизацію «Укрзалізниці» відповідно до законодавства ЄС щодо забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств. Зокрема, було забезпечено незалежний статус «Укрзалізниці» у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю за фінансовими питаннями, створено Наглядову раду «Укрзалізниці». Для завершення процесу реформування «Укрзалізниці» та створення конкурентного ринку перевезень необхідно прийняти Закон про залізничний транспорт, а також відокремити вертикалі UZ Cargo та UZ Infra.²⁸⁰

У 2018 році Кабінет Міністрів України затвердив кандидатури членів Наглядової ради «Укрзалізниці», реорганізувавши попередню практику діяльності ради. Нове положення передбачає, що склад Наглядової ради формується на конкурсних засадах, також будуть включені до роботи Ради незалежні директори.²⁸¹ Основною метою діяльності Наглядової ради є затвердження стратегії «Укрзалізниці» та забезпечення ефективності її діяльності.²⁸²

У листопаді 2021 року на форумі «Велике будівництво: нова залізниця» Президент України оголосив про початок модернізації рухомого складу та залізничних шляхів.²⁸³ Передбачалось, що буде закуплено 12 поїздів Інтерсіті+ (10 нових та 2 відремонтованих), 80 нових електричок, 60 модернізованих електричок, 20 дизельних поїздів, 500 спальних вагонів та 150 капітально відремонтованих вагонів.²⁸⁴ Крім того, 2021 року «Укрзалізниця» отримала прибуток у розмірі 457 млн грн (2020 року компанія отримала чистий збиток 11,8 млрд грн).²⁸⁵

2021 року також було створено Антикризисний штаб із відновлення сталого функціонування «Укрзалізниці», основою метою якого є реформування «Укрзалізниці» та оновлення

²⁷⁸ <https://www.comparabus.com/en/train/railway-companies#:~:text=Deutsche%20Bahn%20AG%20is%20the,four%20main%20destinations%20in%20Germany.>

²⁷⁹ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport>

²⁸⁰ https://lb.ua/society/2021/01/15/475294_skladi_ukrzaliznitsi_stvorili.html

²⁸¹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/249717580>

²⁸² <https://www.epravda.com.ua/news/2018/06/20/637981/>

²⁸³ <https://www.president.gov.ua/news/prezident-sogodni-startuye-nastupnij-vazhlivij-napryamok-vel-71505>

²⁸⁴ <https://mtu.gov.ua/news/33221.html>

²⁸⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2022/01/12/681342/>

інфраструктурних об'єктів.²⁸⁶ У січні 2022 року відбулося перше засідання штабу у 2022 році, на якому були підбиті підсумки діяльності «Укрзалізниці» у 2021 році.²⁸⁷

У 2019 році Комітет із питань транспорту та інфраструктури Верховної Ради розробив проєкт Закону про залізничний транспорт України, але він так і не був прийнятий. Відповідно до висновку Комітету з питань інтеграції України з Європейським Союзом цей законопроєкт не в повному обсязі враховував положення Директив 2004/49, 91/440, 2008/57, 2007/59, 95/18.²⁸⁸ Варто також зазначити, що це вже четвертий проєкт закону: перші два, які були розроблені урядом у 2015 та 2018 роках, були відкликані на доопрацювання, а у 2019 році було запропоновано одразу два проєкти закону, але на розгляд винесено лише законопроєкт 1196-1, який так само не був прийнятий.²⁸⁹

Законопроєкт 1196-1 був винесений на порядок денний сьомої сесії Верховної Ради дев'ятого скликання, яка відбулася 15 лютого 2022 року, проте законопроєкт так і не був розглянутий.²⁹⁰ Також передбачалося, що в квітні 2022 року Верховна Рада прийме закон, проте через війну поки що його так і не прийняли.²⁹¹ У Проєкті Плану відновлення України, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, впровадження цього закону зазначено як пріоритетне на 2022 рік.²⁹²

Мінінфраструктури впровадило Директиву 2001/14/ЄС та Директиву 2004/49/ЄС, які стосуються управління безпекою на залізничному транспорті. Кінцевий термін впровадження директив та регламентів у сфері залізничного транспорту – 31 жовтня 2022 року.²⁹³

У 2019 році було завершено реалізацію проєкту Twinning «Підтримка Міністерства інфраструктури в запровадженні умов для застосування європейської моделі ринку послуг залізничного транспорту в Україні». Основною метою проєкту було підвищення ефективності державного управління в умовах реформування залізничного транспорту і розвитку конкуренції відповідно до Угоди про асоціацію. Зокрема, у рамках реалізації проєкту було проведено аудит вокзалів, експерти проєкту надали технічну та регуляторну підтримку щодо покращення процедур та методів державного нагляду та моніторингу безпеки в галузі залізничного транспорту, надали рекомендації щодо покращення нормативно-правових актів в Україні у сфері залізничного транспорту.²⁹⁴

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 №1043²⁹⁵ розпочався експериментальний проєкт щодо допуску приватних локомотивів на окремих маршрутах

²⁸⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/967-2021-%D0%BF#Text>

²⁸⁷ <https://mtu.gov.ua/news/33392.html>

²⁸⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66737

²⁸⁹ https://cfts.org.ua/blogs/noviy_zakon_pro_zaliznichniy_transport_pyat_rokiv_ochikuvan_560

²⁹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2035-IX#n20>

²⁹¹ <https://www.railinsider.com.ua/zakon-pro-zaliznychnyj-transport-parlament-mozhe-uhvalyty-u-pershij-polovyni-2022-roku/>

²⁹² <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/recoveryrada/ua/european-integration.pdf>

²⁹³ <https://pulse.kmu.gov.ua/>

²⁹⁴ <https://mtu.gov.ua/content/mizhnarodna-tehnicna-dopomoga-es-u-sferi-transportu.html>

²⁹⁵ <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/reforma-infrastrukturi>

залізниці, що сприятиме посиленню конкуренції на ринку вантажних залізничних перевезень. Щоправда, за два роки проєкту було укладено лише один договір з учасником проєкту. Тому, було вирішено продовжити термін дії проєкту ще на один рік.²⁹⁶

Однією з технічних перешкод на шляху інтеграції України до ринку залізничних перевезень ЄС є те, що Україна використовує колію, ширина якої становить 1520 мм, у той час, як у ЄС найчастіше використовується колія шириною 1435 мм. У 2018 році прийнято Постанову КМУ «Про затвердження модулів оцінки відповідності у сфері залізничного транспорту», яка передбачає імплементацію Директиви 2008/57/ЄС про оперативну сумісність залізничних систем, що досить важливо в контексті сумісності європейських та українських колій.²⁹⁷

За даними Мінінфраструктури, для повної трансформації українських залізничних колій у європейські знадобиться близько 30 - 40 років.²⁹⁸ Проте, цікавим є досвід прикордонних міст Фінляндії та Швеції, у яких використовуються одразу два стандарти колії на одному шляху сполучення. Таким чином, Україні необхідно побудувати лише 3 500 км колій європейського стандарту.²⁹⁹

Отже, для інтеграції України до ринку залізничних перевезень необхідно перш за все прийняти проєкт закону «Про залізничний транспорт» та запровадити всі директиви та регламенти ЄС у галузі залізничного транспорту. Також необхідно провести модернізацію сектору: активно впровадити приватні перевезення та завершити реформу «Укрзалізниці».³⁰⁰ Зробивши ці кроки, Україна зможе підписати з ЄС додаткову угоду в галузі залізничного транспорту, що сприятиме взаємному доступу на ринок або ж за прикладом Західних Балкан підписати з ЄС Договір про Європейське транспортне співтовариство і, таким чином, інтегруватися до ринку залізних перевезень із ЄС.³⁰¹

Кроки до членства в ЄС

Галузь транспорту в ЄС відповідно до статті 4 Лісабонського договору входить до спільної компетенції ЄС із державами-членами. Це означає, що у визначених установчими договорами сферах ЄС та держави-члени ЄС можуть установлювати обов'язкові акти.³⁰²

Наразі на рівні ЄС у галузі залізничних перевезень регулюються питання державної допомоги, роботи транс'європейської мережі, охорони навколишнього середовища, міжнародних угод тощо. З метою прибрати національні бар'єри до успішної інтеграції ЄС зосередився на трьох основних напрямках: відкриття ринку залізничних пасажирських та вантажних перевезень для конкуренції, гармонізація стандартів та розвиток залізничної інфраструктури. Законодавство ЄС визначає роль незалежних національних регуляторів,

²⁹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0990-21#Text>

²⁹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2018-%D0%BF#Text>

²⁹⁸ <https://www.railtarget.eu/technologies-and-infrastructure/ukraine-will-integrate-its-transport-system-into-the-eu-one-heres-what-you-might-find-exciting-3310.html>

²⁹⁹ <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/23/690705/>

³⁰⁰ <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/23/690705/>

³⁰¹ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_1819

³⁰² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

розділяє функції управління інфраструктурою та надання послуг перевезень та встановлює загальноєвропейське ліцензування на залізниці.

Ринок залізничних перевезень у ЄС регулюється 19-ма законодавчими актами, серед яких 12 директив та 7 регламентів. Відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла зобов'язання імплементувати у своє законодавство 11 законодавчих актів: 9 директив та 2 регламенти, тому для повноправного членства у ЄС Україні необхідно буде додатково впровадити такі директиви та регламенти:

- Директива 2001/12/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2001 року (регулює транскордонні вантажні перевезення);³⁰³
- Директива 2004/51/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року (регулює вантажні перевезення в межах країни);³⁰⁴
- Директива 2007/58/ЄС Європейського парламенту та Ради від 27 жовтня 2007 року (стосується відкритого доступу до ринку міжнародних пасажироперевезень);³⁰⁵
- Директива 2012/34/ЄС Європейського парламенту та Ради від 21 листопада 2012 року (визначає положення, які стосуються плати за користування залізничними коліями);³⁰⁶
- Директива 2015/909 Європейського парламенту та Ради від 12 червня 2015 року (визначає умови оплати за користування коліями);³⁰⁷
- Директива 2016/545 Європейського парламенту та Ради від 7 квітня 2016 року (стосується розподілу пропускної спроможності залізниці);³⁰⁸
- Директива 2016/797 Європейського парламенту та Ради від 11 травня 2016 року (стосується сумісності залізничних колій);³⁰⁹
- Директива 2016/2370 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року (стосується відкритого доступу до ринку внутрішніх пасажироперевезень);³¹⁰
- Регламент № 881/2004 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року³¹¹ (відповідно до цього Регламенту було утворено Європейське залізничне агентство, основна діяльність якого полягає в контролі за державами-членами ЄС

³⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0012>

³⁰⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0051>

³⁰⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32007L0058>

³⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32012L0034>

³⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A32015R0909>

³⁰⁸ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2016.094.01.0001.01.ENG

³⁰⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L0797>

³¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2370>

³¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32004R0881>

імплементатції директив та положень у галузі залізничного транспорту, членство у цьому агентстві обов'язкове для країн-членів ЄС);³¹²

- Регламент № 2016/2338 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2016 (визначає зобов'язання щодо надання державних послуг у залізничних перевезеннях).³¹³

У Додатку XVI до Угоди про асоціацію зазначено перелік застережень щодо заснування; перелік зобов'язань щодо транскордонного постачання послуг; перелік застережень щодо постачальників договірних послуг і незалежних фахівців, зазначаються винятки щодо транспорту, які відповідають виняткам зобов'язань у рамках СОТ із боку ЄС та України, які з отриманням членства будуть скасовані. Проте, у галузі залізничного транспорту на рівні ЄС вони відсутні.³¹⁴ Є лише застереження від Хорватії, яка відмовилась надавати національний режим та режим найбільшого сприяння стосовно пасажирських і вантажних перевезень, послуг буксировки та проводки, які відрізняються від тих, що встановлені згідно зі статтею 136 Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV Угоди. Із вступом України до ЄС це застереження буде скасовано.

Рекомендації

Для України:

- прийняти закон «Про залізничний транспорт України»;
- прийняти додаткове законодавство, необхідне для вступу в ЄС;
- вступити до Європейського залізничного агентства;
- оновити та модернізувати основні фонди залізниці;
- покращити техніко-експлуатаційні можливості об'єктів залізничної інфраструктури;
- завершити процес реформування «Укрзалізниці»;
- створити прозорий механізм тарифоутворення;
- збільшити пропускну спроможність прикордонних переходів;
- побудувати термінали для зберігання та перевантаження продукції та станції для заміни візків;
- посилити співпрацю із залізницями сусідніх країн, а також із митницею, фітосанітарною та ветеринарною службою в обробці вантажів.

Для ЄС:

³¹² https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/era_en

³¹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R2338>

³¹⁴ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/16_Annexes.pdf

- продовжувати надавати технічну допомогу у сфері гармонізації законодавства, зокрема в доопрацюванні законопроєкту «Про залізничний транспорт України» відповідно до положень *acquis* ЄС;
- продовжити надавати фінансову підтримку для розвитку інфраструктури;
- вивчити можливість приєднання України до Договору про Європейське транспортне співтовариство;
- збільшити спроможність залізниць, які знаходяться на кордоні з Україною;
- посилити співпрацю з Україною в рамках ініціативи Solidarity Lanes;
- допомогти Україні з відновленням залізничної інфраструктури;
- сприяти приєднанню України до Європейського залізничного агентства.

9. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ВНУТРІШНІХ ВОДНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Вигоди

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

Угода про асоціацію Україна — ЄС (Розділ V, Глава 7, Ст. 367) передбачає співробітництво України та Європейського Союзу у сфері транспорту, зокрема і річкового, а в Додатку XXXII зазначаються шість директив, які необхідно впровадити.³¹⁵ Гармонізація законодавства дозволить Україні приєднатися до інвестиційних проєктів Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T),³¹⁶ що, своєю чергою, сприятиме збільшенню обсягу вантажо- та пасажироперевезень України та ЄС. Україна також зможе ефективніше використовувати свій транзитний потенціал. Оновлення інфраструктури також має допомогти поглибити співпрацю з ЄС та експортувати товари саме за допомогою річкового транспорту, адже території України та ЄС з'єднає річка Дунай.

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

³¹⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

³¹⁶ <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/696636.html>

Зміст зобов'язань

Угода передбачає імплементацію шістьох директив ЄС:

- Директива Ради № 96/75/ЄС від 19.11.1996, яка стосується питань функціонування ринку перевезень та яка регулює питання фрахтування та ціноутворення на національному та міжнародному ринках внутрішнього водного транспорту;
- Директива Ради № 87/540/ЄЕС від 09.11.1987, яка визначає питання доступу до ринку перевезень, а також містить положення, які стосуються професійної компетенції працівників, що допоможе врегулювати взаємне визнання дипломів та сертифікатів;
- Директива 2006/87/ЄС від 12.12.2006 (зі змінами), яка стосується питань безпеки перевезень;
- Директива Ради № 96/50/ЄС про гармонізацію умов отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів внутрішнім водним транспортом;
- Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів;
- Директива 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради від 07.09.2005, яка регулює питання надання річкових інформаційних послуг та передбачає обмін інформацією з навігації.³¹⁷

Угода не передбачає якихось зобов'язань щодо каботажних перевезень³¹⁸, а визначає, що їх умови регулюються контрактом між економічними агентами. Згідно з Угодою Україна мала наблизити своє законодавство протягом п'яти років із моменту набуття чинності Угодою.

Інституційна рамка

Питаннями розвитку внутрішнього водного транспорту займається Міністерство інфраструктури. У 2017 році була створена Державна служба морського та річкового транспорту України, діяльність якої полягає в реалізації державної політики у сфері морського та річкового транспорту, судноплавства на внутрішніх водних шляхах.³¹⁹

У 2018 році Кабінет Міністрів України прийняв Національну транспортну стратегію на період до 2030 року, де окремі положення стосуються внутрішнього водного транспорту, зокрема розвитку водної інфраструктури.³²⁰

У 2018 році Мінінфраструктури та відповідні міністерства з 13-ти країн уклали меморандум у межах Європейської стратегії для Дунайського регіону, який стосується виконання

³¹⁷ https://mtu.gov.ua/projects/40/#_ftn2

³¹⁸ Під каботажними перевезеннями розуміються перевезення українських та іноземних товарів шляхом завантаження їх на морське (річкове) судно в одному пункті на митній території України і транспортування в інший пункт території України, де здійснюється їх вивантаження (https://protocol.ua/ru/mitniy_kodeks_ukraini_stattya_97/)

³¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text>

³²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/430-2018-%D1%80#Text>

Генерального плану відновлення та обслуговування фарватеру Дунаю та його судноплавних приток. Надалі виконання Україною своїх обов'язків у межах цього Плану, який передбачає поєднання внутрішнього водного транспорту з авіаційним, залізничним та автомобільним з метою досягнення повної синергії транспортного комплексу Дунайського регіону, може призвести до спрощення судноплавства на Рейні.³²¹

Також у період з листопада 2021 року по листопад 2022 року Україна головує у Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону. Сама Стратегія передбачає співпрацю у сферах судноплавства та охорони навколишнього середовища. Це сприятиме відновленню судноплавства на річці Дунай та реалізації проєктів, ініціатором яких може виступити Україна.³²²

У 2020 році в рамках проєкту з відновлення міжнародного водного шляху Е-40 планувалося здійснити днопоглиблення річки Прип'ять, але в кінцевому підсумку було проведено лише ремонтне дночерпання через заяви екологів про можливе поширення радіації внаслідок підняття забрудненого осаду.³²³ Зазначимо, що економічні вигоди від реалізації цього проєкту не покривають його інвестиційну вартість та можливі екологічні наслідки.³²⁴

Україна також активно працювала над тим, щоб у 2021 році річки Дніпро та Південний Буг включили до транс'європейської транспортної мережі TEN-T, що сприятиме інфраструктурній розбудові внутрішніх водних шляхів цих річок.³²⁵ У липні 2022 року було пройдено перший етап включення українських судноплавних внутрішніх водних шляхів до індикативних мап TEN-T. Відповідно на мапах з'явилися судноплавні ділянки р. Дніпро (від Дніпровського лиману до гирла р. Прип'ять), а також р. Південний Буг (від Дніпровського лиману до м. Вознесенська).³²⁶

2021 року Мінінфраструктури підготувало Стратегію розвитку внутрішнього водного транспорту на 2021 - 2031 роки та план заходів з її реалізації, які доповнюють Закон України «Про внутрішній водний транспорт», зокрема окреслені шляхи розвитку галузі з урахуванням екології та розумної мобільності. Проте Стратегія ще не прийнята.³²⁷

Аналіз ринку

Довжина внутрішніх водних шляхів України, які придатні для використання, становить 6,2 тис. км. Основними судноплавними річками є Дніпро – 1 205 км, Десна – 520 км, Прип'ять – 60

³²¹ <https://mtu.gov.ua/content/strategiya-es-dlya-dunayskogo-regionu.html>

³²² <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-bude-golovuvati-u-strategiyi-yevropejskogo-soyuzu-dlya-dunajskogo-regionu>

³²³ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3087339-u-ricci-pripat-ne-vedut-roboti-z-dnopogliblenna-minprirodi.html>

³²⁴ <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=6409>

³²⁵ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3196095-dnipro-ta-pivdennij-bug-mozut-vkluciti-do-transevropejskoi-transportnoi-merezi.html>

³²⁶ <https://mtu.gov.ua/news/33604.html>

³²⁷ <https://mtu.gov.ua/news/32856.html>

км, Дунай – 160 км та Південний Буг – 155 км.³²⁸ У 2020 році в Україні працювало 16 річкових портів та терміналів, пропускна здатність яких становить 60 млн тонн на рік, а до 2030 року планується збільшити пропускну здатність до 80 млн тонн на рік.³²⁹ При цьому три порти, розміщені на річці Дунай, є морськими: Рені, Ізмаїл та Усть-Дунайськ.³³⁰ Кількість зайнятих у 2020 році у водному транспорті становила 3,8 тис. осіб.³³¹

У 2021 році Україна експортувала послуг із річкового транспорту на суму 36,1 млн дол. США, що на 40,2% більше ніж в 2020 році.³³² Дані щодо імпорту за 2021 рік не публікуються через міркування конфіденційності, але у 2019 році імпорт становив 5,3 млн дол. США.³³³ Усього у 2021 році річковим транспортом було перевезено 3,48 млн тонн вантажів, що на 27,6% більше ніж у 2020 році. При цьому 2,41 млн тонн було перевезено на внутрішньому сполученні, а 1,07 тонн – на міжнародному.

У 2021 році внутрішнім водним транспортом було перевезено 0,8% усіх вантажів.³³⁴ Також у 2021 році річковим транспортом було перевезено 0,5 млн пасажирів, що на 50,9% більше ніж у 2020 році, і цей показник становив 0,02% усіх пасажироперевезень за всіма видами транспорту у 2021 році.³³⁵

За 10 місяців 2021 року вантажні перевезення Дніпром склали 11,6 млн тонн, що на 35% більше за аналогічний період 2020 року.³³⁶ У Річковій інформаційній службі України передбачали, що вантажні перевезення Дніпром будуть зростати.³³⁷

Через окупацію російськими військовими частин Херсонської та Запорізької областей та подальше захоплення Каховського судноплавного шлюзу з 24 лютого 2022 року перевезення Дніпром були зупинені.³³⁸

Відповідно, 2022 року судноплавні компанії переорієнтували свою роботу з Дніпра та Південного Бугу на Дунай. У зв'язку з цим навесні «Українське Дунайське пароплавство» (УДП) ввело додатково 23 баржі для перевезення зерна та інших вантажів до портів Нижнього Дунаю.³³⁹ Крім того, у березні 2022 року УДП запровадило контейнерні

³²⁸ <https://mtu.gov.ua/projects/40/>

³²⁹ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html>

³³⁰ https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv_doroga_do_evrointegratsi_251

³³¹ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/fin/pdp_roz_reg/kzp_ved_14-20.xlsx

³³² http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2020/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2020_ue.xls

³³³ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2021_ue.xls

³³⁴ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/tr/tr_rik/vvt_16_20_ue.xlsx

³³⁵ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/tr/kpp/arh_kpp_u.htm

³³⁶ <https://www.railinsider.com.ua/z-pochatku-roku-dniprom-transportovano-ponad-11-mln-t-vantazhiv/>

³³⁷ <https://maritimebusinessnews.com.ua/2021/04/19/185822/>

³³⁸ https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea11135d7fa2d9a7aa158_%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B8.pdf

³³⁹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3488471-castka-zerna-u-perevezennah-dunajskogo-paroplavstva-zroslo-do-81.html>

перевезення Дунаєм. Станом на вересень 2022 року було перевезено 3,3 тис. контейнерів, які перевозили 12 суден. Таким чином, УДП перевозить на експорт метали, шрот та соняшникове масло, а імпортує електроніку, труби тощо.³⁴⁰

За даними Євростату, водні шляхи ЄС, які придатні для використання, становлять близько 26 559 км. Найбільше суднохідних річок знаходиться в Нідерландах та Німеччині. У 2021 році водними шляхами було перевезено 524 млн тонн вантажу, що на 3,9% більше ніж у 2020 році.³⁴¹ У 2019 році було перевезено 1,79 млн осіб, що на 9,9% більше ніж у 2018 році. Більшість цих перевезень становили річкові прогулянки, круїзи та екскурсії, зокрема було створено 19 нових річкових маршрутів на річках Рейн, Дунай та Дуеро.³⁴² Відповідно до даних, зазначених у щорічному звіті Союзу барж Європи, пасажироперевезення внутрішнім водним транспортом у ЄС у 2020 році скоротилися на 90 - 95% порівняно з 2019 роком через жорсткі обмеження, які були впроваджені через пандемію COVID-19.³⁴³

Улітку 2022 року посуха, яка торкнулася 47% території ЄС, вплинула і на річкові перевезення. Так, р. Лаура (одна з найповноводніших річок Франції) обміліла до такого рівня, що в деяких місцях її можна було перейти. Більш критична ситуація спостерігалася у Німеччині, де місцями рівень води в Рейні впав до 32 см (критичним вважається 40 см). Це призвело до того, що в серпні вантажні судна завантажували лише на 25%³⁴⁴, при цьому перевагу надавали вантажам, які відносилися до енергетичного сектору.³⁴⁵ Критичною була і ситуація на Дунаї, де спостерігалася зниження рівня води по всій протяжності річки.³⁴⁶ Тільки дощі, які пройшли в середині вересня, збільшили рівень води в річках.

У ЄС існує низка регіональних організацій, які займаються регулюванням транспорту внутрішніх вод (Україна не є учасницею): Європейський комітет із розробки стандартів у галузі внутрішнього судноплавства, АКВАПОЛ тощо.³⁴⁷

Динаміка імплементації

Передбачалося, що Україна почне поступово оновлювати відповідне законодавство з грудня 2015 року і завершить цей процес у липні 2017 року. Ці зміни стосуватимуться умов доступу

³⁴⁰ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3573879-za-piv-roku-ukrainske-dunajske-paroplavstvo-perevezlo-ponad-tri-tisaci-kontejneriv.html>

³⁴¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inland_waterway_transport_statistics#:~:text=and%20annual%20data,-.In%202021%2C%20the%20total%20volume%20of%20goods%20transported%20on%20European.decrease%20in%20the%20distances%20performed.

³⁴² <http://www.inlandnavigation.eu/what-we-do/facts-figures/>

³⁴³ <https://www.ebu-uenf.org/wp-content/uploads/Annual-Report-EBU-20-21.pdf>

³⁴⁴ <https://usm.media/riven-vodi-na-rejni-pidnyavsya-pislya-doshhiv/>

³⁴⁵ <https://newsus.cgtn.com/news/2022-08-18/Drought-in-Europe-limits-river-transportation-of-goods--1cAsXOscQOQ/index.html>

³⁴⁶ <https://landlord.ua/news/cherez-speku-sudnoplavstvo-na-dunai-pid-zahrozoiu/>

³⁴⁷ https://unece.org/DAM/trans/doc/2019/sc3/ECE-TRANS-SC3-2019-inf_04r.pdf

на внутрішній ринок, стандартів, які висуваються до суден, створення логістичної мережі тощо.³⁴⁸ Але Україна свої зобов'язання вчасно не виконала.

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

У 2018 році в законодавство України були імплементовані Директива 2016/1629 та Регламент (ЄС) 2016/1628, які стосуються технічних вимог до суден внутрішнього плавання. У 2019 році Верховна Рада України прийняла Закон стосовно ціноутворення на внутрішньому водному транспорті, який передбачає прийняття Директиви Ради № 96/75/ЄС.³⁴⁹

Лише в грудні 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внутрішній водний транспорт», який набув чинності 1 січня 2021 року.³⁵⁰ Цей закон стосується технічних вимог до суден внутрішніх водних шляхів (ВВШ), сертифікації, визнання дипломів, Річкової інформаційної служби та перевезень небезпечних вантажів.³⁵¹ Крім того, Законом передбачається допуск суден до плавання внутрішніми водними шляхами України під іноземним прапором.³⁵² На додачу Закон передбачає створення Державного фонду розвитку внутрішніх водних шляхів (створено у лютому 2022 року)³⁵³, що сприятиме забезпеченню належного технічного стану судноплавних шлюзів на Дніпрі.³⁵⁴ Таким чином, із прийняттям цього Закону Україна імплементувала у своє законодавство норми всіх шести директив ЄС, які стосуються внутрішнього водного транспорту, але Директиви 87/540/ЄС, 2005/44/ЄС, 2016/1629/ЄС враховані не в повному обсязі.³⁵⁵

Тільки у січні 2022 року Наказом Мінінфраструктури №62 «Про затвердження Порядку присвоєння та нанесення на судна внутрішнього плавання унікального європейського ідентифікаційного номеру» були частково імплементовані норми Директиви 2016/1629, які стосуються технічних вимог до суден (стандарт ES-TRIN).³⁵⁶ А в квітні 2022 року Постановою Кабінету Міністрів України³⁵⁷ були внесені зміни до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів річковим та морським транспортом. Ця Постанова відповідає Директиві

³⁴⁸ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2015-07-24-icf-eu_ukraine-roadfl-finalreport.pdf

³⁴⁹ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress>

³⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text>

³⁵¹ https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv_doroga_do_evrointegratsi_251

³⁵² <https://mind.ua/news/20210293-rada-priinyala-v-pershomu-chitanni-zakonoproekt-pro-dopusk-do-richkovih-perevezen-inozemnih-suden>

³⁵³ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71124

³⁵⁴ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/24/659791/>

³⁵⁵ <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67954&pf35401=522583>

³⁵⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0308-22#Text>

³⁵⁷ «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2015 року №1186»

87/540/ЄЕС і набирає чинності у 2024 році.³⁵⁸ Проте, Директива 2016/1629/ЄС усе ще врахована українським законодавством повною мірою.

Судна Українського Дунайського пароплавства вільно плавають Дунаєм під прапором України. Для отримання права плавати внутрішніми водами ЄС українські судна повинні отримати дозвіл від країни, у внутрішні води якої планується ввійти. Цей дозвіл передбачає відповідність судна технічним вимогам, які визначаються Регламентом (ЄС) 2016/1629, при цьому кожна країна самостійно може впроваджувати додаткові вимоги до судна в залежності від зони плавання (для ЄС характерним є поділ на дві зони). Так, Бельгія та Франція самостійно визначають технічні вимоги, особливо до суден річка-море.³⁵⁹

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

Що стосується каботажних перевезень, то Регламент Ради № 3921/91 запровадив свободу цих перевезень. Відповідно, порядок здійснення каботажних перевезень регулюється національним законодавством кожної з країн-членів ЄС.³⁶⁰ Імплементация директив ЄС та оновлення інфраструктури, особливо оновлення українських суден відповідно до технічних вимог ЄС, допоможуть Україні спростити митний перетин кордонів ЄС внутрішніми водами.

Також через те, що тривалий час річковий транспорт України занепадав, наразі річкова інфраструктура та судна знаходяться в занедбаному стані. Відповідно, деякі судна не можуть повною мірою дотримуватися технічних стандартів, визначених у ЄС, і, як наслідок, запливати у внутрішні води ЄС. Розроблений проєкт Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту на 2021 - 2031 роки та план заходів з її реалізації передбачають також оновлення інфраструктурних об'єктів, що покращить стан річкової галузі та відкриє нові можливості.³⁶¹ Станом на серпень 2022 року УДП вдалося відремонтувати 150 суден, а також повернути з відстою 35 барж. Таким чином, провізна спроможність УДП зросла втричі, що, у свою чергу, сприяло зростанню прибутку в сім разів.³⁶²

У рамках проєкту Плану відновлення України, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, для збільшення пропускнуєї спроможності у 2021 - 2022 роках передбачається створення річкового порту (терміналу) та/або мультимодального

³⁵⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2022-%D0%BF#Text>

³⁵⁹ https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2020/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-WP3-2020-inf_02r.pdf

³⁶⁰ http://publications.europa.eu/resource/cellar/f277232a-699e-11e3-8e4e-01aa75ed71a1.0006.01/DOC_1

³⁶¹ <https://mtu.gov.ua/news/32856.html>

³⁶² <https://landlord.ua/news/flot-ukrainskoho-dunaiskoho-paroplavstva-zbilshyvsia-utrychi/>

терміналу в Дунайському регіоні. Крім того, проєктом також передбачається модернізація судноплавних шлюзів Дніпровського каскаду протягом 2023 - 2025 років.³⁶³

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

Кроки до членства в ЄС

Внутрішні водні перевезення в ЄС не підпадають під спільне законодавство ЄС. Це пов'язано з тим, що внутрішні водні шляхи проходять територією декількох держав, у тому числі й тих, які не входять до ЄС. Також у ЄС річки, що протікають Італією, Іспанією, Португалією та Фінляндією, мають автономний статус, до яких застосовується внутрішнє законодавство в галузі водного транспорту, що діє у цих країнах. Тому переважна більшість законодавчих актів, які регулюють внутрішній водний транспорт ЄС, відповідають міжнародним договорам або двостороннім договорам між країнами.³⁶⁴ Так, наразі чинними для ЄС є Маннгеймська конвенція (регулює судноплавство р. Рейн),³⁶⁵ Белградська конвенція (регулює судноплавство р. Дунай (Україна було однією з країн-підписантів Конвенції у 1948 році)),³⁶⁶ Рамкова угода щодо судноплавства річкою Сава.³⁶⁷

Україна та ЄС не домовились про спеціальну угоду в галузі внутрішнього водного транспорту щодо умов взаємного доступу на ринок, а Угода про асоціацію не передбачає надання Україні національного режиму та режиму найбільшого сприяння стосовно національних каботажних перевезень ЄС.³⁶⁸

Угода про асоціацію зазначає, що заходи, які ґрунтуються на існуючих або майбутніх угодах про доступ до внутрішніх водних шляхів (у т. ч. угоди стосовно маршруту Рейн-Майн-Дунай) передбачають збереження певних прав на перевезення для експлуатантів, які базуються у відповідних країнах та відповідають критеріям державної належності відносно власності. Внутрішній водний транспорт підлягає правилам, згідно з якими здійснюється імплементація Маннгеймської конвенції про судноплавство Рейном 1868 року.

Крім того, окремо Хорватія, Австрія та Угорщина додали застереження, що вони не будуть надавати Україні національного режиму та режиму найбільшого сприяння стосовно

³⁶³ https://uploads-ssl.webflow.com/625d81ec8313622a52e2f031/62dea11135d7fa2d9a7aa158_%D0%92%D1%96%D0%B4%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D1%8F%20%D1%82%D0%B0%20%D1%80%D0%BE%D0%B7%D0%B1%D1%83%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B0%20%D1%96%D0%BD%D1%84%D1%80%D0%B0%D1%81%D1%82%D1%80%D1%83%D0%BA%D1%82%D1%83%D1%80%D0%B8.pdf

³⁶⁴ <https://core.ac.uk/download/pdf/236407788.pdf>

³⁶⁵ <https://www.ccr-zkr.org/11020100-en.html>

³⁶⁶ https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/JS_ANNEX_1_legal_framework_FINAL.pdf

³⁶⁷ <https://www.savacommission.org/activities/navigation-269/navigation-safety-and-related-technical-standards/270>

³⁶⁸ У т. ч. допоміжні послуги для внутрішнього водного транспорту.

внутрішнього водного транспорту (Хорватія) чи заснування зареєстрованої компанії для цілей експлуатації флоту під національним прапором держави заснування (Австрія та Угорщина). Австрія додатково зазначила, що дозвіл надавати послуги внутрішнього водного транспорту видається лише юридичним особам Європейської економічної зони (ЄЕЗ), і більш ніж 50% акціонерного капіталу, прав голосу та більшість у керівних органах таких юридичних осіб резервуються для громадян ЄЕЗ.

Проте існує ряд уніфікованих правил, які спільні для держав-членів ЄС у галузі внутрішнього водного транспорту, які Україна має імплементувати у своє законодавство відповідно до зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію і які наразі не були впроваджені. Це положення Директиви 2016/1629/ЄС, яка стосується технічних вимог до суден внутрішнього плавання.³⁶⁹ Крім того, європейський стандарт вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту так і не був впроваджений, що створює труднощі з взаємного визнання дипломів, сертифікатів та посвідчень щодо кваліфікаційного рівня моряків між Україною та ЄС (окремі вимоги застосовуються для ліцензійних посвідчень для плавання Рейном).

Також у Додатку XVI зазначений Перелік застережень щодо заснування компаній; перелік зобов'язань щодо транскордонного постачання послуг; перелік застережень щодо постачальників договірних послуг і незалежних фахівців, зазначаються винятки щодо транспорту, які відповідають виняткам зобов'язань у рамках СОТ з боку ЄС та України, які з отриманням членства будуть скасовані. Так, у галузі внутрішнього водного транспорту включені пасажирські перевезення (крім національних каботажних перевезень), для ЄС скасовуються заходи, що ґрунтуються на існуючих або майбутніх угодах щодо доступу на внутрішні водні шляхи. Для вантажних перевезень (крім національних каботажних перевезень) в Австрії скасовується необхідність зареєстрованої компанії або постійної установи в Австрії.³⁷⁰

Рекомендації

Для Уряду:

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

Для бізнесу:

³⁶⁹ <https://mtu.gov.ua/news/33557.html>

³⁷⁰ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/16_Annexes.pdf

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

Для ВНЗ:

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

Для ЄС:

- сприяти участі України в діяльності організацій, що займаються регулюванням водних шляхів у Європі;
- включити р. Дунай до індикативних мап TEN-T;
- розглянути можливість поступової лібералізації перевезень у рамках спеціальної угоди про взаємний доступ на ринок послуг внутрішнього водного транспорту.

10. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ МОРСЬКИХ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ ЄС

Артем Ремізов

Вигоди

Згідно з Угодою про асоціацію Україна має можливість повністю інтегруватися до ринку ЄС в одному виді транспортних послуг, а саме в морському транспорті, що охоплює міжнародні морські перевезення і торгівлю між портами.³⁷¹ Однак допоки Україна не виконає зобов'язання щодо наближення свого законодавства до *acquis* (див. Додаток XVII), доступ до спільного ринку лишається обмеженим загальними для всього ЄС застереженнями та застереженнями окремих держав-членів щодо національного режиму та режиму найбільшого сприяння (наприклад, щодо каботажних перевезень³⁷²).

У разі виконання Україною необхідних умов Угода надасть суднам під прапором України або тим, що знаходяться в управлінні постачальника послуг з України, режим найбільшого сприяння стосовно доступу до портів, використання інфраструктури та портових послуг, застосування морських допоміжних послуг,³⁷³ а також пов'язаних із ними ставок та зборів, митних послуг, розподілу місць для стоянки та послуг із завантаження та розвантаження.

³⁷¹ Положення Угоди не застосовується до внутрішніх морських перевезень між портами України або між портами окремих держав-членів ЄС (за винятком руху обладнання, наприклад, порожніх контейнерів, які не перевозяться як вантаж за винагороду).

³⁷² Див. Додаток XVI-A Угоди, <https://eu-ua.kmu.gov.ua/tekst-uhody-pro-asotsiatsiiu/dodatky-iv-rozdil/dodatok-xvi>.

Окрім каботажних перевезень, національний режим та режим найбільшого сприяння в ЄС не розповсюджуються на заснування зареєстрованої компанії для цілей експлуатації флоту під національним прапором держави заснування. Також в Угоді наявні два національні застереження з боку Фінляндії (допоміжні послуги можуть надаватися лише суднами, які експлуатуються під фінським прапором) та Хорватії (для послуг, що є допоміжними для морських перевезень, іноземна юридична особа має створити компанію в Хорватії, яка має отримати концесію від керівництва порту після публічної тендерної процедури).

³⁷³ До таких належать: морські навантажувально-розвантажувальні послуги, складські послуги та послуги зберігання, послуги з митного оформлення, послуги контейнерних станцій та депо, морські агентські послуги, транспортно-експедиційні (морські) послуги, послуги оренди суден з екіпажем, обслуговування та ремонт суден, послуги буксирування та допоміжні послуги для морських перевезень.

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

Загалом, реалізація Україною зобов'язань щодо морського транспорту дозволить підвищити безпеку українського мореплавства (як для екіпажів та пасажирів, так і для навколишнього середовища), упорядкувати організаційну структуру з питань державного нагляду за безпекою судноплавства відповідно до законодавства ЄС і міжнародних конвенцій. Окрім того, виконання Угоди має забезпечити інтермодальність й оперативну сумісність транспортних систем, що в результаті сприятиме лібералізації торгівлі, покращенню взаємного доступу на ринки ЄС та України, а також доступу до ринку міжнародних морських перевезень.

У цьому контексті варто зазначити можливості, які надає участь України в Транс'європейській транспортній мережі (TEN-T), особливо після того, як Єврокомісія офіційно схвалила перегляд карт TEN-T у липні 2022 року, розширивши їх на шляхи сполучення в Україні, включно з портами Маріуполя та Одеси як кінцеві точки основної мережі європейських транспортних коридорів.³⁷⁴ Участь у TEN-T дозволить поглибити системну інтеграцію України в транспортну мережу ЄС, залучити додаткову фінансову допомогу та інвестиції для модернізації власної транспортної інфраструктури з акцентом на розвиток мультимодальних та інтермодальних перевезень, у першу чергу використання морського транспорту у зв'язці із залізничним та/або річковим.³⁷⁵ З огляду на збройну агресію Росії, що триває, це допоможе Україні покращити свій транзитний потенціал, зокрема як ланки в торгівлі між Європою та Азією в обхід країни-агресора, наприклад, якщо Україна стане частиною Транс-Каспійського коридору³⁷⁶.

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

У разі відповідного нормативно-правового наближення українські морські судна та їхні рятувальні засоби мають бути укомплектовані необхідними медичними препаратами та устаткуванням, а пасажирів зможуть розраховувати на гарантовану компенсацію в разі

³⁷⁴ Українська сторона також наполягає на необхідності подальшого оновлення TEN-T карт для України, зокрема щодо включення української частини річки Дунай, а також рік Дніпро і Південний Буг.

³⁷⁵ Одним із таких джерел має стати Програма Connecting Europe Facility (CEF).

³⁷⁶ Sánchez W. A., Auyezova K. The Trans-Caspian Corridor: Kazakhstan's Silk Road? Kazakhstan and the Caucasus nations are looking at the Trans-Caspian transportation corridor with renewed vigor given the war in Ukraine. – The Diplomat, May 12, 2022, <https://thediplomat.com/2022/05/the-trans-caspian-corridor-kazakhstans-silk-road/>

шкоди, заподіяної їхньому здоров'ю чи майну. Також для моряків будуть запроваджені мінімальні європейські вимоги щодо їхнього робочого часу та інших соціальних умов, а кваліфікаційні документи капітанів та членів екіпажів суден внутрішнього плавання будуть визнаватися ЄС, що полегшить бюрократичне навантаження та усуне можливості для корупції.

Зміст зобов'язань

Щоб отримати доступ до внутрішнього ринку ЄС, Україна має виконати 27 зобов'язань щодо наближення свого законодавства до європейського (12 зобов'язань зафіксовано в Розділі 4 «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» і в Додатку XVII до нього, 15 – у Розділі 5 «Економічне та галузеве співробітництво» та Додатку XXXII до нього) терміном від трьох до семи років із моменту набрання чинності Угодою. Загалом, Україна зобов'язалась імплементувати 29 Директив і 20 Регламентів ЄС.

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

Задля цього Україна повинна привести у відповідність своє законодавство стосовно:

- безпеки мореплавства (загальні правила й стандарти для організацій з інспектування та огляду суден, відповідність вимогам держави прапора, контроль державою порту, імплементация Кодексу з управління безпекою, регламентация відповідальності перевізників у випадку морських аварій, моніторинг руху суден та інформування);
- технічних та експлуатаційних правил (правила та стандарти безпеки пасажирських суден, функціонування регулярних перевезень поромами типу ро-ро та швидкісними пасажирськими суднами, безпечне завантаження і розвантаження балкерів, вимоги до нафтоналивних однокорпусних суден, портове обладнання з приймання відходів із суден та залишків вантажів, заборона олово-органічних сполук на суднах, облікові формальності для суден, безпека функціонування морських портів);
- вимог щодо кваліфікації та соціального захисту моряків (мінімальний рівень підготовки, формування механізму взаємного визнання Україною та ЄС кваліфікаційних документів капітанів та членів екіпажів, підвищення рівня соціальної захищеності моряків та організації їхнього робочого часу та часу відпочинку).

Важливо, що в листопаді 2021 року в рамках Комітету асоціації в торговельному складі Україна та ЄС ухвалили оновлення Додатка XVII, який включив зміни в законодавстві ЄС, що відбулися з моменту парафування тексту Угоди у 2012 році, зокрема в галузі морського транспорту (Додаток XVII-5).³⁷⁷ До ухвалення цього рішення Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції працював над перекладом деяких актуальних

³⁷⁷ Верховна Рада України, *Рішення № 1/2021 Комітету асоціації Україна – ЄС у торговельному складі від 22.11.2021*, https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_001-21#Text.

НПА і затвердив їх як офіційні в односторонньому порядку (наприклад, Директиву 2019/883, Директиву 2017/2110, Регламент 530/2012, які замінили, відповідно, Директиву 2000/59/ЄС, Директиву 1999/35/ЄС та Регламент 417/2002).

Інституційна рамка

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг морського транспорту забезпечується Міністерством інфраструктури. З 2018 року функціонує Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація), основними завданнями якої є реалізація державної політики у сферах морського та річкового транспорту, торговельного мореплавства, судноплавства на внутрішніх водних шляхах, забезпечення навігаційно-гідрографічного мореплавства, а також забезпечення та здійснення державного нагляду (контролю) за безпекою на морському та річковому транспорті. Морська адміністрація є єдиним центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується й координується Кабінетом Міністрів України через міністра інфраструктури. З 1 січня 2022 року на Морську адміністрацію покладено функції з реалізації державної політики та здійснення контролю у сфері морського та внутрішнього водного транспорту та судноплавства, а в березні 2022 року її було реорганізовано й перейменовано в Державну службу морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України (Адміністрація судноплавства). Окрім регулюючої і контролюючої функцій у сферах морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, Адміністрація судноплавства також надає широкий спектр адміністративних послуг (видача посвідчень судноводія, реєстрація суден тощо) та відповідає за навігаційно-гідрографічне забезпечення судноплавства в територіальному морі, внутрішніх морських водах та на внутрішніх водних шляхах України.

У 2013 році набув чинності закон України «Про морські порти України», один із засадничих документів, із якого розпочалося реформування галузі, включно зі створенням державного підприємства «Адміністрація морських портів України». Його основними завданнями є управління й ефективного використання державного майна в морських портах країни, залучення інвестицій в портову інфраструктуру, а також організація та забезпечення безпеки судноплавства й підтримки паспортних глибин акваторій портів.

Якщо говорити про програмні документи, то ще у 2017 році КМУ схвалив Стратегію імплементації положень директив та регламентів ЄС у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожню карту») та затвердив план заходів з імплементації актів права ЄС у цій сфері.³⁷⁸ Також у 2018 році уряд схвалив комплексну Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року («Drive Ukraine 2030», НТС).³⁷⁹

У 2019 році був ухвалений План заходів на 2019 - 2021 роки з реалізації НТС, а в квітні 2021 року він був оновлений і наразі передбачає виконання 184-х завдань до 2023 року,³⁸⁰ серед яких є також ті, які спрямовані на розвиток морського транспорту й виконання відповідних

³⁷⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-%D1%80#Text>

³⁷⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-nacionalnoyi-transportnoi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku>

³⁸⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/89/f504910n16.doc>

зобов'язань щодо Угоди.³⁸¹ Наприклад, Планом передбачена імплементація Директиви 2017/2397/ЄС та Директиви 2000/59/ЄС (остання є вже нечинною і була замінена Директивою 2019/883). Також План ставить за мету здійснення внутрішньодержавних процедур для набрання чинності Конвенцією Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплаванні та Міжнародною конвенцією про контроль суднових баластних вод і осадів та поводження з ними 2004 року, які безпосередньо стосуються євроінтеграційних зобов'язань України.

Цікаво, що План дій не включає виконання інших Директив і Регламентів ЄС у сфері морського транспорту, і урядові проекти часто посилаються на згадану вище Стратегію імплементації актів ЄС 2017 року. Тобто, останній документ не втратив своєї актуальності, хоча після нього були затверджені вже два плани дій щодо реалізації НТС. Водночас, у своїй роботі Міністерство інфраструктури України керується окремим внутрішнім планом діяльності з імплементації заходів у сфері морського та річкового транспорту, який був погоджений у 2020 році. За словами віцепрем'єрки з питань європейської та євроатлантичної інтеграції³⁸², у серпні 2022 року уряд завершив роботу над формуванням пакета нормативно-правових актів, необхідних для виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (загалом 107 директив і регламентів ЄС), проте цей перелік не є публічним.³⁸³

Аналіз ринку

За даними Державної служби статистики України, у 2019 - 2020 роках галузь морського транспорту України складалася приблизно з 450-ти галузевих суб'єктів господарювання.³⁸⁴ Частка ринку українських компаній у цих сферах послуг складає 73% (у ЄС частка європейських компаній складає 23%, у Китаї – 3%, у Росії – 0,5%).³⁸⁵ За інформацією Мінінфраструктури, станом на 2020 рік у галузі працювали 38 державних підприємств і було зареєстровано 100 000 моряків-громадян України.³⁸⁶ Загалом, за даними ДП «Укрпромзовнішекспертиза», у морській галузі (проектування суден; суднобудування і

³⁸¹ Також у квітні 2021 року був утворений Моніторинговий Комітет виконання НТС, який очолює перший заступник Міністра інфраструктури і який складається переважно з представників міністерства, інших ЦОВВ, місцевих адміністрацій, державних підприємств, а також з кількох представників бізнесу і громадських організацій (імовірно обраних поза відкритим конкурсом).

³⁸² Урядовий портал, «Ольга Стефанішина: Уряд напрацював необхідні нормативно-правові акти для максимального виконання Угоди про асоціацію з ЄС», 11 серпня 2022 р., https://www.kmu.gov.ua/news/olha-stefanishyna-uriad-napratsiuvav-neobkhidni-normatyvno-pravovi-akty-dlia-maksimalnoho-vykonannia-uhody-pro-asotsiatsiiu-z-ies?fbclid=IwAR1OUq8hm0jwLp2U_icf8kt4s3NN_N2eT36HYJbAf7Fq8MXAiEvNc2ASeQ.

³⁸³ Станом на 19 вересня 2022 року.

³⁸⁴ Така кількість відповідає сумарній кількості підприємств із такими КВЕД: «вантажний морський транспорт», «пасажирський морський транспорт», «допоміжне обслуговування водного транспорту», «надання в оренду водних транспортних засобів». Дані Державної служби статистики України: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/fin/pssg/pssg_u/ksg_ek_2010_2019_ue.xlsx.

³⁸⁵ Kosse I., Kravchuk V. Documented dataset of ownership structure: ownership structure for services sectors with FDI. – Report of IER on the sub-contract # CEP-2019-134 for USAID project “Impact Assessment of a Potential Future Free Trade Agreement (FTA) between Ukraine and Turkey”, 2020, <http://www.ier.com.ua/ua/publications/reports?pid=6589>.

³⁸⁶ Усього ж дипломованих моряків в Україні налічується більше 200 тис. осіб.

судноремонт; судноплавство; морські й річкові порти) станом на 2019 рік було зайнято 48 тис. осіб, що майже вдвічі менше ніж у 2010 році.³⁸⁷ Причому, згідно з даними уряду, одне робоче місце в галузі стимулює створення чотирьох - п'яти робочих місць у суміжних галузях.³⁸⁸

На ринку вантажних перевезень України впродовж останніх років частка водного транспорту порівняно з іншими видами транспорту становила приблизно 1%.³⁸⁹ Водночас, починаючи з 2016 року, фіксується зростання показника обсягів перевалки вантажів у портах України. 2019 рік став рекордним за останні вісім років, продемонструвавши показник у 160 млн т перероблених вантажів. У 2020 році попри кризу цей показник досяг майже такої ж відмітки (159,1 млн т), хоча дещо знизився (на 3,6 %) у 2021 році до 153,3 млн т.³⁹⁰ Для порівняння, у 2020 році Туреччина обробила у 3,2 раза більше вантажів (490,6 млн т), а сусідня Румунія – майже в 3,5 раза менше (47,2 млн т).³⁹¹ Причому завантаженість українських портів на той момент становила близько 50%, що демонструвало потенціал України до збільшення обсягів морських перевезень через свої порти.

Також варто звернути увагу, що у 2020 і 2021 роках перевалка контейнерів у портах України сягала позначки понад 1 млн TEU, що було найбільшою перевалкою серед портів у регіоні Чорного моря, причому загальний обсяг перевалки контейнерів у регіоні складав приблизно 3 млн TEU. Водночас питома частка українських морських судноплавних компаній у перевезенні вантажів, які обробляють українські морські порти, скоротилася з 4% у 2010 році до 1% у 2019 році.³⁹²

Варто зазначити, що на початку 2022 року обсяги перевалки майже в усіх портах демонстрували перевищення показників 2021 року: вантажообіг морських портів за січень 2022 зріс на 49%. Також за січень 2022 року було оброблено 82 042 TEU контейнерів, що на 8,4% більше ніж за аналогічний період 2021 року.³⁹³

До широкомасштабного вторгнення російських військ на територію України 24 лютого 2022 року портова система України налічувала 18 морських портів, 13 із яких знаходилися на континентальній території України і 5 портів – на тимчасово окупованій території АР Крим. У 2019 році 33,7% вантажів було оброблено в МП Південний, 20,9% – у порту Миколаїв, 16,4%

³⁸⁷ Огляд морської галузі України 2021 р. – ДП “Укрпромзовнішекспертиза”, Київ, 2021, <https://maritimeukraine.com/wp-content/uploads/2021/03/%D0%9E%D0%B3%D0%BB%D1%8F%D0%B4-%D0%BC%D0%BE%D1%80%D1%81%D1%8C%D0%BA%D0%BE%D1%97-%D0%B3%D0%B0%D0%BB%D1%83%D0%B7%D1%96-%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8-2021%D1%80.x18783.pdf>.

³⁸⁸ Міністерство інфраструктури України, <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html>.

³⁸⁹ Дані Державної служби статистики України. Варто зазначити, що ДССУ не вказує окремо дані щодо частки морського транспорту станом на 2021 р.

³⁹⁰ Responses to the Questionnaire on Information requested by the European Commission to the Government of Ukraine for the preparation of the Opinion on the application of Ukraine for membership of the European Union, Part II, Volume III, Chapters XII-XV, p. 356, May 2022, https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/vol_3_ch.xii-xv.pdf.

³⁹¹ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/mar_mg_aa_cwh/default/bar?lang=en

³⁹² Огляд морської галузі України 2021 р.

³⁹³ Міністерство інфраструктури України, 3 лютого 2022 р., <https://mtu.gov.ua/news/33427.html>.

– у порту Чорноморськ та 15,8% – в Одеському порту. Важливо, що у 2020 році вперше були укладені концесійні договори в морській галузі в портах «Ольвія» (м. Миколаїв) і Херсон з обсягом інвестицій 3,7 млрд грн для подальшої модернізації та розвитку цих портів. У грудні 2021 року порти «Ольвія» та Херсон перейшли під управління компаній-концесіонерів.

Морським транспортом у 2020 році було перевезено на третину менше пасажирів ніж у 2019 році (52,6 і 79,4 тис. осіб відповідно), хоча у 2018 році порівняно з 2017 роком ця кількість виросла на 150% (від 28,6 тис. до 71,9 тис. осіб).³⁹⁴ Цікаво, що у 2021 році загальна кількість пасажирів, перевезених водним транспортом, зросла на 150%, із 300 тис. до 500 тис. пасажирів.³⁹⁵ Хоча Державна служба статистики України не наводить дані щодо морського транспорту на 2021 рік, можна припустити, що кількість його пасажирів могла зрости пропорційно до зростання загальної кількості користувачів водним транспортом. Варто зазначити, що через анексію Росією Криму перевезення пасажирів морським транспортом зменшилися у 84 рази (порівняно з показниками 2010 року).

Проте однією з головних причин зменшення обсягів перевезення українськими судноплавними компаніями вантажів і пасажирів, згідно зі звітом ДП «Укрпромзовнішекспертиза», є незадовільний стан їхнього флоту (66% усього парку суден має вік більше 30-ти років).³⁹⁶ Про цю проблему також може свідчити рівень відповідності морського цивільного флоту України міжнародним конвенціям: згідно з відповідями уряду на опитувальник Єврокомісії з 22-х пасажирських суден, що зареєстровані під прапором України, відповідають конвенційним вимогам 0 суден, із 83-х вантажних – 33, зі 110-ти вантажних (змішаного плавання) – 4, зі 104-х буксирів – 15, із 72-х суден технічного флоту – 4, із 87-ми суден із категорії «інші судна» – 6.³⁹⁷

Поновлена з новою силою агресія РФ проти України в лютому 2022 року заподіяла відчутну шкоду всій українській економіці, і морський транспорт є цьому яскравим прикладом. Через російське вторгнення й блокування флотом РФ українських портів останні були вимушені зупинити обслуговування експортно-імпорتنих, а також каботажних вантажних перевезень. На тимчасово окупованих територіях опинились ще чотири порти (Маріупольський, Бердянський, Херсонський, Скадовський). Важливо, що завдяки «зерновій» угоді, укладеній за посередництва ООН та Туреччини, 22 липня 2022 року³⁹⁸ свою роботу відновили три морські порти (Чорноморський, Одеський, Південний), через які до інших країн сьогодні постачається українська агропродукція.³⁹⁹ Проте деякі аналітики прогнозують, що до кінця 2022 року Україна та її морські порти можуть втратити до 85% тогорічного обсягу перевалки

³⁹⁴ Дані Державної служби статистики України:

http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/tr/tr_rik/kppvt_95_20_ue.xlsx

³⁹⁵ Дані Державної служби статистики України:

https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/tr/tr_rik/kppvt_21_ue.xlsx

³⁹⁶ Огляд морської галузі України 2021р., 52 с.

³⁹⁷ Responses to the Questionnaire on Information requested by the European Commission to the Government of Ukraine, Part II, Volume III, Chapters XII-XV, p. 422.

³⁹⁸ Шумілін О., «У Стамбулі підписали угоду для вивезення українського зерна», Українська правда, 22 липня 2022 р., <https://www.pravda.com.ua/news/2022/07/22/7359647/>.

³⁹⁹ Також, ключовими в допомозі експорту сільськогосподарської продукції стали «Шляхи солідарності» ЄС, див. відповідну Комунікацію ЄК: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0217>

контейнерів.⁴⁰⁰ Очевидно також, що обсяг пасажирських перевезень морським транспортом буде близьким до нуля.

Якщо говорити про галузь морського транспорту ЄС, то у 2018 році в цій сфері було зайнято 685 тис. робітників (4/5 із яких працює в морі), а якщо взяти суміжні галузі, то мова може йти про більше ніж 2 млн робочих місць.⁴⁰¹ На ринку вантажних перевезень, включаючи внутрішні, частка морського транспорту становить приблизно 20% перевезення всіх товарів. Причому морське сполучення є дуже важливим для дальніх вантажних перевезень: майже дві третини всіх товарів транспортуються до або з морських портів поза межами ЄС.⁴⁰² У 2019 році морські порти ЄС обробили 3,6 млрд тонн вантажів, найбільша частка припала на порти Нідерландів (16,9% або понад 600 млн т), Італії (14,2%) та Іспанії (13,9%).⁴⁰³ Також у цьому ж році в морських портах ЄС сіли на судна та зійшли на берег 418,8 млн пасажирів.⁴⁰⁴ Проте у 2020 році глобальна пандемія COVID-19 суттєво вдарила по галузі: обсяг оброблених вантажів морськими портами ЄС скоротився на 7,3 % до 3,3 млрд тонн, а пасажиропотік упав майже вдвічі (на 45%) до 230,1 млн пасажирів.⁴⁰⁵

З огляду на позитивну «довоєнну» динаміку, зростання пропускної спроможності портів в Україні та важливість морських перевезень для економіки ЄС, приєднання України до єдиного ринку міжнародних морських транспортних послуг ЄС дозволить їй реалізувати свій потенціал транзитної країни. Зокрема, за умови розвитку мультимодальних перевезень Україна має шанс стати одним із важливих транспортних хабів у Європі. Цьому також може сприяти поступове послаблення ролі Росії як транспортного коридору через розірвання Європейським Союзом торговельних зв'язків із нею. Переорієнтація європейських перевізників на український ринок сприятиме наповненню державного бюджету, потоку інвестицій і дасть потужний поштовх для розвитку інфраструктури для інших видів транспорту. Український бізнес матиме можливість використовувати задля власного розширення інфраструктуру ЄС, а працівники галузі (моряки) будуть додатково захищені.

Динаміка імплементації

Хоча за останні декілька років уряду вдалося досягти відносного прогресу імплементації УА в галузі транспорту, збільшивши загальний відсоток виконання українською стороною своїх зобов'язань із 19% у 2019 році до 47% у 2021 році і до 52% на вересень 2022 року, ця сфера залишається однією з найбільш проблемних із близько 30% зобов'язань, виконання

⁴⁰⁰ «How the Black Sea container market is changing in 2022?», Hellenic Shipping News, 28 July 2022, <https://www.hellenicshippingnews.com/how-the-black-sea-container-market-is-changing-in-2022/>

⁴⁰¹ The Economic Value of the EU Shipping Industry, 2020. – Oxford Economics study for the European Community Shipowners' Association, 2020, <https://www.ecsa.eu/news/download-2020-update-economic-value-eu-shipping-industry-oxford-economics>.

⁴⁰² Energy, transport and environment statistics. 2020 edition. – European Commission, Brussels and Luxembourg, 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/ks-dk-20-001>.

⁴⁰³ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_freight_and_vessels_statistics#Seaborne_freight_handled_in_European_ports

⁴⁰⁴ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_passenger_statistics.

⁴⁰⁵ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_passenger_statistics.

яких прострочено.⁴⁰⁶ До головних здобутків у сфері морського транспорту за останній час можна віднести довгоочікуване ухвалення в листопаді 2021 року Закону «Про мультимодальні перевезення», який створює підґрунтя для подальшого розвитку галузі та інтеграції України в європейську транспортну мережу. Загалом, за винятком декількох сфер, регуляторне наближення та імплементація відповідних норм у галузі морського транспорту перебувають на ранній стадії або ж взагалі не розпочалися. Хоча варто зазначити, що за останні півтора року спостерігається прогрес в ухваленні деяких актів, робота над якими тривала впродовж 2020 - 2021 років.

Так, позитивні зміни відбулися у сфері морської безпеки: у червні 2021 року уряд затвердив технічний регламент морського обладнання, який визначає вимоги до морського обладнання та встановлює єдині механізми оцінювання відповідності характеристик безпеки морського обладнання (імплементація Директиви 2014/90/ЄС). Також своєю постановою в липні 2021 року уряд поклав на казенне підприємство «Морська пошуково-рятувальна служба» забезпечення розвитку системи моніторингу надводних обставин із використанням автоматизованої ідентифікаційної системи на Чорному та Азовському морях у зоні відповідальності України, а в березні 2022 року ухвалив положення про національну систему пошуку і рятування на морі (імплементація Директиви 2002/59/ЄС). Також у результаті змін до вимог безпеки та контролю за суднами в липні 2021 року український прапор вийшов із Чорного списку Паризького меморандуму та зараз перебуває в сірій зоні.⁴⁰⁷

Важливі кроки були зроблені в напрямку здійснення контролю державою порту та реорганізації служб капітанів морських портів: у листопаді 2021 року Міністерство інфраструктури України затвердило положення про капітана морського порту та службу капітана морського порту, і вже в кінці року в результаті конкурсу були призначені капітани морських портів України. Також до Закону України «Про внутрішній водний транспорт України», який набув чинності у 2022 році, були частково транспоновані Положення Директиви 2009/15/ЄС, Директиви 2009/16/ЄС та Регламенту (ЄС) 391/2009 щодо загальних правил і стандартів для організацій з інспектування та огляду суден державою порту. Водночас із квітня 2021 року очікують на погодження й ухвалення проєкт наказу Мінінфраструктури щодо внесення змін до наказу «Про затвердження Порядку організації охорони морських та річкових портів» та проєкт закону «Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення щодо запобігання порушень вимог з охорони портів, портових засобів та суден» (Директива 2005/65/ЄС; Регламент (ЄС) 725/2004).

Хоча Україна приєдналася до деяких міжнародних конвенцій, зокрема у 2017 році до Міжнародної конвенції про контроль над шкідливими протиобростаючими системами на суднах, а у 2018 році – до протоколу 1988 року до Міжнародної конвенції про вантажну марку 1966 року з відповідними поправками до нього, залишається нагальним питання

⁴⁰⁶ Відповідно до даних системи «Пульс Угоди»: <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/current-progress>.

Експерти Українського центру європейської політики оцінюють виконання Угоди на першу половину 2021 року в секторі «Транспорт» на рівні менше 40%: Ukrainian Centre for European Policy, “European integration despite COVID: implementation progress of Association Agreement in 2020 - 1H 2021”, July 5, 2022, <https://ucep.org.ua/en/novyny/european-integration-despite-covid-implementation-progress-of-association-agreement-in-2020-1h-2021-2.html>.

⁴⁰⁷ Білий, сірий і чорний списки (White, Grey and Black (WGB) List) представляють собою групи прапорів відповідно до рівня показників ефективності й безпеки та частоти затримань суден відповідними інспекціями.

долучення до решти важливих договорів. Так, на початку грудня 2021 року Міністерство інфраструктури розробило та опублікувало для громадського обговорення законопроекти, необхідні для приєднання до Міжнародної конвенції про контроль суднового водяного баласту й осадів та поведження з ними 2004 року. Також у 2021 році Міністерство розробило проєкт закону про ратифікацію Конвенції Міжнародної організації праці 2006 року про працю в морському судноплавстві та проєкти змін до законодавства, пов'язані з її ратифікацією. Невідомо, чи планує Україна приєднатися до Протоколу 2002 року до Афінської конвенції про перевезення морем пасажирів та їхнього багажу 1974 року, учасником якої вона вже є.

У частині зобов'язань щодо технічних та операційних правил у травні 2021 року була прийнята постанова КМУ про внесення змін до Порядку ведення Державного суднового реєстру України й Суднової книги України, якою було введено заборону реєстрації нафтових танкерів, які не відповідають вимогам щодо подвійного корпусу чи еквівалентної конструкції (імплементация Регламенту Європейського Парламенту та Ради (ЄС) 530/2012).⁴⁰⁸ Також у лютому 2022 року Міністерство інфраструктури затвердило вимоги щодо остійності пасажирських суден типу ро-ро (імплементация Директиви 2003/25/ЄС), а в квітні – зміни до Порядку надання послуг із забезпечення запобігання й ліквідації розливу забруднювальних речовин у морських портах України. Водночас із квітня 2021 року залишаються проєктами накази Міністерства інфраструктури України «Про внесення змін до Правил надання послуг у морських портах України» стосовно правил безпечного навантаження і розвантаження навалювальних вантажів у морських портах України (Директива 2001/96/ЄС) та наказ у сфері захисту навколишнього середовища «Про затвердження Правил реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, у морських та річкових портах і терміналах» (Директива 2000/59, Регламент 782/2003).

У частині зобов'язань щодо соціальних умов у березні 2021 року Міністерство інфраструктури видало наказ «Про затвердження Змін до Положення про робочий час та час відпочинку плаваючого складу морського й річкового транспорту України», яким урегульовано окремі питання графіка вахт та чергувань, обліку тривалості робочого часу і часу відпочинку членів екіпажу, тривалості щотижневого відпочинку тощо (Директиви 1999/63/ЄС і 1999/95/ЄС).

Кроки до членства в ЄС

Вступ України до ЄС значно полегшить адміністративні й митні формальності при транспортуванні товарів морем, підвищить безпеку для працівників морського транспорту і його пасажирів, покращить робочі умови на морському транспорті, а також зменшить негативний вплив останнього на навколишнє середовище.

Якщо говорити про потенційні переговори щодо набуття членства в ЄС, то Україна як країна-кандидат може підійти до них уже з повністю гармонізованим законодавством у сфері морського транспорту й послуг із відповідними частинами *acquis*⁴⁰⁹, і як результат – повною мірою інтегрованою до ринку ЄС у цій галузі. Звісно, це відбудеться за умови повного

⁴⁰⁸ Проте в постанові є деякі винятки щодо одностінних нафтових танкерів, а також поки відсутній механізм їх виведення з експлуатації.

⁴⁰⁹ Політика ЄС у галузі транспорту регулюється Главою VI, статтями 90 - 100 Лісабонської угоди.

виконання Угоди про асоціацію, що має бути підтверджено рішенням Комітету асоціації (у торговельній конфігурації), яке дасть змогу зняти обмеження, встановлені застереженнями ЄС та окремих держав-членів щодо національного режиму та режиму найбільшого сприяння

Нинішній же статус кандидата у поєднанні із заснуванням Фонду ЄС із відбудови України («Rebuild Ukraine» Facility) відкриває більше можливостей для фінансово-технічної та інвестиційної підтримки інфраструктурних реформ та відбудови сектору в Україні, зокрема за допомогою Інструмента допомоги перед вступом — Instrument for Pre-Accession (IPA). Набуття ж повноправного членства в Спільноті в майбутньому надасть Україні доступ до структурних фондів ЄС, завдяки яким може здійснюватися фінансування розвитку морської транспортної інфраструктури.

Рекомендації

Для уряду і парламенту України:

- прозвітувати про виконання Плану заходів із реалізації Національної транспортної стратегії України на 2019 - 2021 роки, розробити й ухвалити План заходів із реалізації НТС на наступні три роки;
- оновити Стратегію імплементації положень директив та регламентів Європейського Союзу у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожньої карти») і відповідний план заходів;
- оприлюднити список НПА, необхідних для повного виконання Угоди про асоціацію;
- оновити на сайті Міністерства інфраструктури перелік чинних НПА у сфері морського транспорту;
- продовжувати пошук можливостей для підтримки з боку ЄС морського сектору України та відповідної інфраструктури;
- продовжувати залучати технічну допомогу ЄС у вигляді консультацій;
- ухвалити необхідні закони й нормативно-правові акти для запровадження директив і регламентів ЄС, які Україна зобов'язалася імплементувати, але досі не запровадила (або запровадила частково);
- виконати рекомендації Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК) щодо мінімізації корупційних ризиків, пов'язаних із відсутністю нормативно-правового регулювання діяльності «Електронного кабінету моряка».⁴¹⁰

Для бізнесу:

- підготуватися до майбутніх змін законодавства й НПА, особливо в частині безпеки мореплавства та роботи моряків;

⁴¹⁰ НАЗК, Корупційний ризик «Неправомірне втручання до Єдиного державного реєстру документів моряків із метою отримання неправомірної вигоди», дата перегляду ризику: 09.08.2022, <https://antycorportal.nazk.gov.ua/risks/97/>.

- разом з урядом продовжувати пошук можливостей щодо отримання фінансової допомоги від міжнародних партнерів із метою пом'якшення наслідків військової агресії РФ.

Для ЄС:

- здійснити моніторинг виконання Угоди у відповідній сфері й надати за його результатами конкретні рекомендації українській стороні для пришвидшення надання режиму найбільшого сприяння;
- долучитися до оновлення урядового Плану заходів із реалізації НТС, а також Стратегії імплементації положень директив та регламентів ЄС у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту та відповідного плану заходів;
- продовжувати ініціативи з підтримки транспортної галузі й торгівлі України;
- оновити TEN-T карти для України, включивши до них українську частину річки Дунай, а також річок Дніпро і Південний Буг.

11. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІЛЬНОГО АВІАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

Ірина Коссе⁴¹¹

Вигоди

Європейський спільний авіаційний простір (САП, European Common Aviation Area) – це спільний ринок авіаційних послуг, утворений країнами ЄС для лібералізації ринку на основі спільних стандартів безпеки. Крім членів ЄС, до цього спільного ринку можуть приєднуватись треті країни через підписання двосторонніх угод із ЄС. Угоди про САП уже підписані з Молдовою та Грузією, ведуться переговори з Азербайджаном (підписання Угоди планувалося ще у 2018 році, проте досі угоду не підписано).⁴¹² Схожі угоди (Європейсько-середземноморські авіаційні угоди) були підписані з Марокко, Йорданією та Ізраїлем.

Угода про САП між Україною та ЄС була парафрована 28 листопада 2013 року, але не була підписана через територіальну суперечку між Іспанією та Великою Британією про аеропорт Гібралтар. Це питання було вирішено після офіційного виходу Великої Британії зі складу ЄС. Восьмого квітня 2021 року Єврокомісія ухвалила проекти договорів про САП з Україною, Вірменією, Катаром та Тунісом.⁴¹³ Після підписання Угоди її мають ратифікувати Україна та інституції ЄС, а також 27 держав-членів Євросоюзу.⁴¹⁴

Дванадцятого жовтня 2021 року в рамках 23-го Саміту Україна - ЄС, який відбувався в Києві, було підписано Угоду між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами про Спільний авіаційний простір.⁴¹⁵

Сімнадцятого лютого 2022 року Верховна Рада України ратифікувала Угоду, яка мала набрати чинності з першого дня другого місяця з дати останнього повідомлення в процесі

⁴¹¹ Анастасія Кропова допомогла з оновленням розділу.

⁴¹² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52011DC0527&from=FI>

⁴¹³ <https://www.dw.com/uk/yaku-koryst-ukraini-prynese-spilnyi-aviatsiinyi-prostir-z-ies/a-57149132>

⁴¹⁴ <https://www.dw.com/uk/yevrokomisiia-skhvalyla-proiekt-rishennia-shchodo-vidkrytoho-neba-z-ukrainoiu/a-57136755>

⁴¹⁵ <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/ukrayina-ta-yes-pidpisali-ugodu-pro-spilnij-aviacijnij-prostir>

обміну дипломатичними нотами між Сторонами.⁴¹⁶ Проте, Угода поки що так і не запрацювала через початок війни, яку розв'язала Росія проти України. Станом на 1 вересня 2022 року п'ять держав-членів ЄС, серед яких Естонія, Австрія, Словаччина, Латвія та Іспанія, виконали всі внутрішньодержавні процедури, які необхідні для набрання чинності Угодою.⁴¹⁷

Найбільш вагомим та відчутним ефектом від підписання Угоди про САП буде взаємне «відкриття» неба для українських та європейських перевізників. Більше не треба буде укладати двосторонні угоди між країнами, визначати кількість можливих рейсів на тиждень, перевізників тощо. Пасажири та аеропорти виграють від збільшення кількості рейсів між містами України та ЄС, а також від посилення конкуренції між авіакомпаніями. Політично Україна зміцнить свої позиції європейського гравця, отримавши доступ (хоча б як спостерігач) до процесу прийняття рішень керівними органами європейської авіації.

Зміст зобов'язань

Відповідно до Угоди Україна має інкорпорувати у своє законодавство вимоги та стандарти ЄС у сфері цивільної авіації, які стосуються доступу до ринку, організації повітряного руху, безпеки польотів, навколишнього середовища та інших питань. Така інкорпорація відбуватиметься у два етапи, а отже, виділяються два перехідні періоди.

Після підписання Угоди про САП⁴¹⁸ почався перший перехідний період, проте не всі переваги першого перехідного періоду будуть застосовуватися, а тільки ті, які стосуються третьої та четвертої свобод повітря (необмежена кількість прямих рейсів між будь-якими пунктами ЄС та України). Решта переваг будуть доступні після ратифікації Угоди всіма державами-членами ЄС.⁴¹⁹ Перший перехідний період дозволить авіаперевізникам України та ЄС літати між будь-яким пунктом у ЄС і будь-яким пунктом в Україні; Україна буде залучена як спостерігач до роботи комітету, що відповідає за виділення слотів в аеропортах ЄС. Паралельно в Україні триватиме законодавча гармонізація та імплементація вимог та стандартів ЄС, успішне завершення яких дозволить розпочати другий перехідний період.

Під час другого перехідного періоду ЄС визнає сертифікати екіпажів, видані Україною; постачальники послуг із наземного обслуговування зможуть працювати на території іншої Сторони; Україна буде залучена як спостерігач до роботи комітету, який визначає, яким авіаперевізникам забороняється виконувати польоти в межах ЄС.

Після того, як Україна організує свій повітряний простір відповідно до вимог ЄС, Угода запрацює в повному обсязі. Авіакомпанії ЄС зможуть літати між українськими містами; українські авіакомпанії можуть літати між містами ЄС за умови, що політ є частиною

⁴¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2067-20#Text>

⁴¹⁷

[https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20\(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%E2%80%93%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%E2%80%93%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022).pdf)

⁴¹⁸ Та її реєстрації в ІКАО (Міжнародній організації цивільної авіації) та в Секретаріаті Об'єднаних Націй.

⁴¹⁹ <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2021/10/19/7129167/>

перевезення, яке обслуговує пункт в Україні (Угода є асиметричною).⁴²⁰ ЄС почне визнавати сертифікати, видані Україною, щодо організації повітряного руху та аеронавігаційного обслуговування.

Угода передбачає створення Спільного комітету з метою тлумачення законодавства ЄС у сфері цивільної авіації, контролю за організацією повітряного руху, моніторингу виконання Угоди, внесення змін та доповнень до Угоди. Спільний комітет є відповідальним за застосування цієї Угоди та повинен забезпечувати її належне виконання. Спільний комітет складатиметься з представників України та ЄС, його рішення обов'язкові для виконання. Спільний комітет має широкі права та повноваження, але Угодою не прописаний ані механізм його створення, ані кількість членів.

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

Крім того, Україна буде брати участь у роботі ще кількох інституцій як спостерігач: EASA (Європейська агенція авіаційної безпеки)⁴²¹ та Комітет Єдиного європейського неба (Single European Sky). Україна буде підзвітна EASA щодо сертифікації повітряних суден.

Інституційна рамка

Розвиток українського авіаринку визначається державною політикою у сфері авіаперевезень. Основним документом, що регулює використання повітряного простору України, а також використання окремих напрямів авіаційних перевезень, є Повітряний кодекс України, останні зміни до якого були внесені в квітні 2022 року.⁴²² Окремі аспекти державної політики регулюються наказами Міністерства інфраструктури, Міністерства оборони (щодо питань оборони) та Державіаслужбою.

Стратегія розвитку авіаційної галузі України визначена в Стратегічному плані розвитку авіаційного транспорту на період до 2020 року, який передбачав підписання Угоди про САП, проведення консультацій із країнами ЄС щодо внесення змін до чинних двосторонніх угод про повітряне сполучення з метою зняття наявних обмежень, підтримку участі України в EASA як спостерігача, прийняття Державної програми з безпеки польотів відповідно до стандартів ІКАО, виконання Плану впровадження Єдиного європейського неба згідно з рекомендаціями Євроконтролю, гармонізацію українського законодавства з європейським.

Окремі аспекти авіаційної стратегії деталізовано в Державній цільовій програмі розвитку аеропортів до 2023 року, Стратегії розвитку аеронавігаційної системи України на 2016 - 2025 роки тощо. У 2020 році уряд схвалив «Концепцію державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості на 2021 - 2030 роки».⁴²³ Також у 2020 році

⁴²⁰ У Додатку II є окреме положення: «Авіаперевізникам Європейського Союзу також дозволяється здійснювати авіаперевезення між пунктами в Україні, незважаючи на те, починаються чи закінчуються ці перевезення в межах ЄС.»

⁴²¹ Зараз Україна має статус пан'європейського партнера EASA.

⁴²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>

⁴²³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1412-2020-%D1%80#Text>

Державіаслужба приєдналася до роботи міжвідомчої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату, яка була створена Європейською Комісією.⁴²⁴

Деякі положення щодо розвитку авіаційної галузі зазначені в Національній транспортній стратегії України до 2030 року, яка була прийнята 2017 року,⁴²⁵ та в плані заходів щодо її реалізації.⁴²⁶

Основним органом, що стежить за розробкою та виконанням державної політики в галузі авіаційних перевезень, є Міністерство інфраструктури. Саме воно встановлює основні напрями діяльності для Державіаслужби, яка реалізує державну політику використання авіапростору України. Ці інституції є досить ефективними, хоча існують зауваження до ефективності державного авіаційного нагляду. Так, у березні – травні 2019 року Національне агенство з питань запобігання корупції (НАЗК) провело планову перевірку Державіаслужби й виявило ознаки корупційних правопорушень з боку голови Державіаслужби та державних інспекторів служби. Державіаслужба оскаржила результати перевірки в суді, але суд цей позов не задовільнив.⁴²⁷ Слід зауважити, що недостатній безпековий нагляд з боку органів цивільної авіації може призвести до включення країни та авіакомпаній до так званого «Переліку авіаційної безпеки ЄС»⁴²⁸ та заборони літати в Євросоюз, як це сталося з Молдовою.

Аналіз ринку

До повномасштабної агресії Росії послуги авіаційних перевезень України, за оцінками, склали близько 1% ВВП. У 2020 році в цьому секторі працювало близько 21 тис. працівників.⁴²⁹ Експорт послуг повітряного транспорту у 2021 році склав 1,7 млрд дол. США, а імпорт – утричі менше, близько 539,2 млн дол. США. У 2020 році у зв'язку з пандемією COVID-19 експорт зменшився на 43,9% порівняно з 2019 роком, проте вже у 2021 році він відновився до доковідного рівня.⁴³⁰

До закриття повітряного простору через повномасштабну війну на ринку працювала 21 авіакомпанія, що перевозила пасажирів, і 19 авіакомпаній, що перевозили пошту і вантажі.⁴³¹ У 2021 році 19 аеропортів та аеродромів України обслужили 16,2 млн пасажирів

⁴²⁴ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/02/SAAU-report-of-2020.pdf>

⁴²⁵ http://publications.chamber.ua/2017/Infrastructure/UDD/National_Transport_Strategy_2030.pdf

⁴²⁶ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-zahodiv-z-realizaciyi-nacionalnoyi-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku-321-070421>

⁴²⁷ <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/2404779-derzaviasluzba-vs-nazk-sud-viznav-zakonnou-perevirku-antikorupcijnikiv.html>

⁴²⁸ EU Aviation Safety List, https://ec.europa.eu/transport/modes/air/safety/air-ban_en

⁴²⁹ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/fin/pdsg/kzpsg_ved_15-20.xlsx

⁴³⁰ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2021_ue.xls

⁴³¹ Деякі компанії здійснюють усі види перевезень.

(на 86,2% більше ніж у 2020 році).⁴³² У 2021 році пасажирські та вантажні перевезення здійснювали 28 вітчизняних авіакомпаній (у 2020 році їх було 26), які перевезли 9,3 млн пасажирів, що на 94% більше, ніж у 2020 році. Крім того, в Україні налічується 78 суб'єктів комерційного обслуговування та аеропортових служб, 42 розробники та 26 виробників авіаційної техніки, 252 організації мають сертифікат із надання агентських послуг із продажу пасажирських та 48 організацій – із продажу вантажних авіаційних перевезень.⁴³³

Проте на сьогодні авіаційна галузь в Україні переживає найгірші часи. 24 лютого 2022 року був повністю закритий повітряний простір як для комерційних, так і для транзитних перевезень.⁴³⁴ Відповідно, 99% доходів у загальній структурі надходжень «Украероруху» було втрачено на невизначений період. У зв'язку з цим «Украерорух» навіть звернувся до європейських організацій у галузі авіації щодо тимчасового звільнення від сплати членських внесків.⁴³⁵ Крім того, із першого дня війни Росія почала активно нищити інфраструктурні об'єкти в Україні, й у першу чергу це стосувалося авіації. Так, станом на 22 серпня 2022 року було зруйновано 19 аеропортів, загальна сума збитків авіаційної інфраструктури оцінюється у 2 млрд дол. США.⁴³⁶ Крім того, у результаті повітряної атаки на аеропорт Гостомель було знищено найбільший та найпотужніший у світі літак АН-225 «Мрія».⁴³⁷ Через бойові дії було призупинено авіаперевезення територією України. Тільки декілька компаній з України, серед яких «МАУ» та «Скайап», на умовах мокрого лізингу здійснюють незначні перевезення в Європі.⁴³⁸

За даними Європейської Комісії, сектор повітряних перевезень ЄС складає 2,1% ВВП ЄС та забезпечує зайнятість для 4,7 - 5,5 млн робітників. Внутрішній європейський ринок складається з понад 100 регулярних авіаперевізників, 400 аеропортів та 60 надавачів наземних авіаційних послуг.⁴³⁹ У 2020 році повітряним транспортом у ЄС скористались 277 млн пасажирів, що на 73,3% менше ніж у 2019 році.⁴⁴⁰

Наразі Україною укладено 26 міжурядових угод про регулярне повітряне сполучення з країнами ЄС. Такі угоди визначають кількість та частоту рейсів на маршрутах між країнами, пункти сполучення та кількість авіаперевізників, які можуть обслуговувати такі рейси. Таким чином, двосторонні угоди можуть обмежувати повітряне авіасполучення України з країнами

⁴³² <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/%D0%9F%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%83%D0%BC%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8-2021-%D1%80%D1%96%D0%BA.doc>

⁴³³ <https://avia.gov.ua/npdrrd/slug-3/>

⁴³⁴ <https://uksatse.ua/index.php?s=c6b62c5135d21195dad5f7bd9e547911&act=Part&CODE=247&id=772>

⁴³⁵

[https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20\(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%E2%80%93%20%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022\).pdf](https://mtu.gov.ua/files/%D0%B7%D0%B2%D1%96%D1%82%20(%D1%81%D1%96%D1%87%D0%B5%D0%BD%D1%8C%20%E2%80%93%20%D1%81%D0%B5%D1%80%D0%BF%D0%B5%D0%BD%D1%8C%202022).pdf)

⁴³⁶ <https://www.epravda.com.ua/publications/2021/04/6/685311/>

⁴³⁷ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-v-rezultati-rosiyskoyi-ataky-z-horiv-naybilshyy-v-sviti-litak-mriya-/31726400.html>

⁴³⁸ <https://www.flyuia.com/ua/ua/services/boards-in-leasing>

⁴³⁹

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/transp?lang=en&subtheme=avia&display=list&sort=category&extractionId=AVIA_PANC

⁴⁴⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Air_transport_statistics

ЄС і «не пускати» на популярні рейси лоукост-перевізників. Так, наприклад, у ірландської Ryanair, яка зайшла на український ринок у жовтні 2018 року, не було рейсів з України до Франції та Іспанії. Для України прихід Ryanair означав визнання привабливості українського ринку для лоукостів та можливість дешевих подорожей до Європи. У жовтні 2018 року компанія почала з 15-ти напрямків із Києва та Львова, а згодом уже літала з п'яти українських міст і у 2019 році відкрила 21 новий маршрут.⁴⁴¹ Пандемія COVID-19 внесла свої корективи, і багато з цих напрямків були закриті у 2020 році.

Упродовж 2021 року до України виконували польоти 29 іноземних компаній із 34-х країн світу (2020 року була 31 авіакомпанія з 34-х країн, а 2019 року цих компаній було 40 із 38-ми країн), які перевезли 6,1 млн пасажирів (на 83,4% більше ніж у 2020 році).⁴⁴² На жаль, Державіаслужба не надає статистики за окремими країнами, які здійснюють авіаперевезення в Україну, але звітує за деякими аспектами лібералізації повітряних перевезень. Так, у 2018 році була збільшена частота регулярних рейсів в Угорщину, Німеччину та Францію і повністю зняті обмеження стосовно частоти рейсів до Австрії. У 2019 році авіаперевезення здійснювали чотири нові авіакомпанії: австрійська авіакомпанія “Laudamotion”, французька “Aigle Azur” (здійснювала перельоти до вересня 2019 року), ізраїльська “Israir Airlines” та норвезька “Scandinavian Airlines System”. Узагалі у 2019 році було відкрито 29 нових маршрутів. 2021 року авіаперевезення здійснювали чотири нові авіакомпанії: кіпрська авіакомпанія “Cyprus Airways”, саудівська “Flynas”, німецька “Eurowings” та британська “Ryanair UK”. У 2021 році міжнародні регулярні рейси здійснювалися до 42-х країн світу, із них дев'ять здійснювали українські компанії.⁴⁴³

Але, звичайно, найбільше відкриття ринків мало відбутися після підписання Угоди про САП. Більше не треба укладати двосторонні угоди між країнами, визначати кількість можливих рейсів на тиждень, перевізників тощо. Європейські авіаперевізники зможуть без обмежень літати до українських міст, а також використовувати українські аеропорти для транзиту до країн Азії чи Австралії. Проте для українських авіаперевізників існували також і суттєві ризики: через відсутність вільних слотів у європейських аеропортах їм могло бути складно відкрити нові маршрути в ЄС, а також їх могли потіснити потужніші європейські авіакомпанії на перевезеннях між Європою та Україною.

Розвиток вантажних перевезень після закінчення війни залежатиме не лише від реалізації положень Угоди, але й від інвестицій у вантажні потужності. Вантажні термінали найбільшого українського аеропорту «Бориспіль» до війни були перевантажені, а в аеропорту Львів взагалі не було вантажного терміналу. Тому при збільшенні вантажопотоку додатковий імпульс до розвитку мали шанс отримати аеропорти поблизу великих міст, наприклад, аеродром у Білій Церкві. Для цього було потрібно встановити навігаційне обладнання, щоб мати змогу приймати літаки вночі та за поганої погоди, і відкрити міжнародний пункт пропуску, щоб приймати закордонні вантажі.

У Міністерстві інфраструктури планували розпочати будівництво нового вантажного терміналу в аеропорту «Бориспіль» восени 2020 року та завершити до кінця 2021 року, але

⁴⁴¹ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2020/01/Pidsumki-roboti-2019-rik-1.doc>

⁴⁴² <https://avia.gov.ua/pro-nas/statistika/periodychna-informatsiya/>

⁴⁴³ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2021/01/Pidsumki-roboti-2020-rik1.doc>

всі інфраструктурні проєкти в аеропорту було припинено через відсутність фінансового плану на 2020 рік та через карантин.⁴⁴⁴

У 2021 році обсяг перевезень вантажів та пошти становив 81,8 тис. тонн (у 2020 році цей показник становив 88,3 тис. тонн).⁴⁴⁵

Динаміка імплементації

Україна почала впроваджувати відповідні норми й стандарти ЄС у своє законодавство, тобто почала виконувати положення Угоди про САП ще до її підписання. Вимоги САП щодо прав пасажирів, розподілу авіації на державну, цивільну та авіацію загального призначення («малу авіацію»), забезпечення безпеки авіації, захист навколишнього середовища тощо були враховані в редакції Повітряного кодексу ще у 2011 році.

Починаючи з 2017 року, на основі домовленості між Державіаслужбою та Європейською Комісією⁴⁴⁶ реалізовувався проєкт щодо збіжності системи сертифікації, були розроблені деякі Авіаційні правила України,⁴⁴⁷ які відповідають Регламентам ЄС, проведено навчання персоналу. Домовленість щодо збіжності систем сертифікації між Державіаслужбою та Європейською Комісією передбачала, що протягом п'яти років триватиме спільна робота над досягненням збіжності систем сертифікації у сферах первинної льотної придатності, підтримання льотної придатності та технічного обслуговування авіатехніки та її компонентів. У 2017 році була прийнята Державна програма авіаційної безпеки цивільної авіації, затверджена низка ліцензійних умов та правил.⁴⁴⁸

У 2019 році Європейська Комісія почала реалізовувати проєкт SAFER-U (Розвиток авіаційної законодавчої бази України шляхом наближення до законодавства ЄС), метою якого було вдосконалення українських правил безпеки польотів у сфері льотної експлуатації цивільних повітряних суден. Проєкт мав тривати з 2019 по 2022 роки, а його бюджет становив 2,5 млн євро.⁴⁴⁹

Одним з основних нововведень Угоди про САП є підзвітність України EASA щодо сертифікації повітряних суден. Україна має передбачити механізми проведення інспекційних перевірок та аудитів щодо стандартизації від EASA. Однак самі сертифікати, ліцензії та інша технічна документація мають видаватись національними органами України. Украерорух у 2018 році

⁴⁴⁴ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/08/18/664131/>

⁴⁴⁵ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2022/02/%D0%9F%D1%96%D0%B4%D1%81%D1%83%D0%BC%D0%BA%D0%B8-%D1%80%D0%BE%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%B8-2021-%D1%80%D1%96%D0%BA.doc>

⁴⁴⁶ <https://avia.gov.ua/oleksandr-bilchuk-pidpisav-domovlenist-pro-zbizhnist-sistem-sertifikatsiyi-z-yevrokomisiiyeyu/>

⁴⁴⁷ Щодо сертифікації повітряних суден, організацій розробника та виробника, процедури для сертифікації аеродромів

⁴⁴⁸ Щодо перевезення пасажирів, страхування, правил польотів, метеорологічного обслуговування, вимог для льотних екіпажів та для сертифікації аеродромів, сертифікації агентів із продажу повітряних перевезень, льотної експлуатації, використання повітряного простору, сертифікації диспетчерів.

⁴⁴⁹ <https://avia.gov.ua/proyekt-safer-u-rozvitok-aviatsijnoyi-zakonodavchoyi-bazi-ukrayini-shlyahom-nablizhennya-do-zakonodavstva-yes/>

пройшов аудит EASA та отримав сертифікат, необхідний для маневрування літаків при заході в аеропорт «Ужгород», але відповідний механізм регулярних перевірок EASA ще не розроблений.

24 вересня 2020 року була підписана Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Словаччини про використання визначеної частини повітряного простору Словаччини у зв'язку з наданням послуг з обслуговування повітряного руху, а 17 березня 2021 року ця Угода була затверджена.⁴⁵⁰

Розроблений у лютому 2017 року і доопрацьований у листопаді 2018 року проєкт Авіаційних правил «Доступ на ринок послуг із наземного обслуговування в аеропорту» не був розглянутий Верховною Радою, у 2021 році він був доопрацьований відповідним Комітетом, і очікувався його розгляд.⁴⁵¹ У січні 2022 року Закон було нарешті прийнято, а в лютому його підписав президент.⁴⁵² А тим часом ринок наземного обслуговування в аеропортах до війни залишався монополізованим окремими компаніями. Наприклад, у листопаді 2018 року АМКУ знайшов порушення антимонопольного законодавства з боку аеропорту «Київ» (Жуляни) та ТОВ «Мастер-авіа», які уклали генеральну угоду про наземне обслуговування й витіснили з цього ринку інші компанії.⁴⁵³ У 2020 році аеропорт «Бориспіль» сплатив до державного бюджету України 12,8 млн грн пені на штраф, накладений Антимонопольним комітетом України за порушення законодавства про захист економічної конкуренції.⁴⁵⁴

Таким чином, робота з гармонізації українського та європейського законодавства у сфері повітряних перевезень ведеться. Проте оцінити ступінь гармонізації складно, оскільки такий моніторинг не проводиться. Плани пріоритетних дій уряду постійно переносять приведення відповідності українських стандартів авіації до міжнародних норм на період після прийняття Закону України «Про внесення змін до Повітряного кодексу України щодо вдосконалення законодавчого врегулювання у сфері безпілотних повітряних суден цивільної авіації».⁴⁵⁵ І хоча Закон уже був прийнятий, проте через війну його імплементація поки що не на часі.

Для застосування Угоди про САП Україні необхідно, щоб Угоду ратифікували всі 27 держав-членів ЄС.⁴⁵⁶ Після цього Україна також повинна буде імплементувати у своє законодавство ряд регламентів ЄС, які зазначені у Додатку 1 до Угоди і які стосуються вільного доступу на ринок авіаперевезень, управління повітряним транспортом, надання ліцензій для інспекторів повітряного трафіку, положення, що стосуються авіаційної безпеки та навколишнього середовища, соціальних аспектів тощо.⁴⁵⁷

⁴⁵⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/225-2021-%D0%BF#Text>

⁴⁵¹ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69180

⁴⁵² http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=69180

⁴⁵³ <http://www.amc.gov.ua/amku/doccatalog/document?id=145732&schema=main> У квітні 2019 року Господарський суд Києва скасував рішення АМКУ, зазначивши, що не побачив причинно-наслідкового зв'язку між укладанням генеральної угоди та потенційним обмеженням конкуренції.

⁴⁵⁴ <https://amcu.gov.ua/news/mizhnarodnij-aeroport-borispil-splativ-penyu-na-shtraf-amku-v-rozmiri-128-mln-grn>

⁴⁵⁵ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/606/c9f/2be/606c9f2be56d1025204381.doc>

⁴⁵⁶ <https://www.dw.com/uk/ukraina-ratyfikovala-uhodu-pro-vidkryte-nebo-z-yes/a-60810763>

⁴⁵⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_004-21#n2

Кроки до членства в ЄС

Для повноправного членства України в ЄС та отримання всіх переваг, які надає єдиний ринок авіаційних послуг, Україні, крім Угоди про САП, необхідно впровадити інші регуляторні акти ЄС, які стосуються повітряних перевезень.

Сфера транспорту в ЄС належить до спільної компетенції ЄС та країн-членів, тобто інституції як ЄС, так і країн-членів можуть приймати закони, що регулюють роботу галузі. Якщо певний аспект не регулюється на рівні ЄС, то країни-члени можуть приймати свої регуляторні акти.

Наразі на рівні ЄС у галузі повітряних перевезень регулюються питання охорони навколишнього середовища, міжнародних угод, умов конкуренції, державної допомоги тощо. ЄС та країни-члени також координують свої дії в міжнародних організаціях, таких як Міжнародна організація цивільної авіації (ICAO). Європейська Комісія, маючи мандат від країн-членів, проводить перемовини щодо повітряних угод із партнерськими країнами, наприклад, із США.

Повітряний транспорт у ЄС підлягає поступовій лібералізації, яка проводиться законодавчими пакетами. Були введені основні законодавчі вимоги щодо гармонізації умов надання експлуатаційних ліцензій, відкритого доступу, повної свободи тарифів та ставок по всьому ЄС, забезпечення чесної та відкритої конкуренції. Подальші загальні правила, наприклад, щодо безпеки польотів, встановлені через законодавство Європейського агентства з безпеки авіації (EASA), а загальні правила використання повітряного простору, викладені в пакеті «Єдине європейське небо» (SES), спрямовані на підвищення безпеки та управління повітряним рухом.

Зі зростанням авіаперевезень та розвитком Єдиного ринку ЄС почав активно захищати права пасажирів. Наприклад, Регламент 295/91 встановив систему компенсацій пасажиром, яким відмовлено в посадці на переброньовані рейси. Пізніше більший рівень захисту був наданий авіапасажиром, яким було відмовлено в посадці, затримках або скасуваннях. У сфері охорони навколишнього середовища ЄС заборонив використовувати найгучніші літаки. Управління шумом, наприклад, розглядається в Директиві 2002/49/ЄС. ЄС також скористався своєю компетенцією щодо боротьби з викидами парникових газів від літаків та інших заходів щодо пом'якшення впливу авіації на зміну клімату.

Угода про асоціацію України та ЄС містить застереження щодо послуг повітряного транспорту. Згідно з УА ЄС надає Україні режим найбільшого сприяння виключно на послуги ремонту і техобслуговування літаків, продажу і маркетингу послуг повітряного транспорту, послуг комп'ютерного бронювання та інших допоміжних послуг для послуг повітряного транспорту, таких як послуги наземного обслуговування, оренди літаків з екіпажами та послуги експлуатації аеропортів. Решта умов взаємного доступу на ринки повітряного транспорту визначається Угодою про САП.

Окремі застереження в Угоді про асоціацію стосуються оренди літаків з екіпажами та системи комп'ютерного бронювання. Авіаперевізники ЄС мають використовувати літаки, що зареєстровані в ЄС, а при оренді літаків з екіпажами літаки мають належати та експлуатуватися фізичними чи юридичними особами, які відповідають спеціальним критеріям громадянства чи умовам щодо належності капіталу й управління відповідно. Система комп'ютерного бронювання не має дискримінувати авіаперевізників ЄС. При вступі України до ЄС ці застереження втрачають силу.

Більшість регулювань для функціонування спільного повітряного простору в ЄС уже передбачено Угодою про САП, проте застосування нового законодавства, прийнятого вже після підписання Угоди, передбачене лише після рішення Спільного комітету, який має

оцінити наслідки застосування таких нових законодавчих актів та прийняти рішення щодо перегляду Додатка I до Угоди з метою його доповнення. А оскільки з часу укладання Угоди минув певний час, за який у ЄС були прийняті нові нормативні акти, у тому числі у сфері охорони навколишнього середовища при повітряних перевезеннях, то Україні при вступі в ЄС буде потрібно запровадити ці нові директиви ЄС у своєму законодавстві.

Крім того, навіть ті регламенти та директиви ЄС, які передбачені в Додатку I Угоди про САП, мають застосовуватись Україною не в повному обсязі, а лише окремими статтями. Відповідно, під час підготовки до вступу в ЄС Україні потрібно буде переглянути цей перелік та доповнити своє законодавство положеннями, які було виключено.

Рекомендації

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

Рекомендації для органів державної влади України:

- урегулювати питання проведення інспекційних перевірок і аудитів щодо стандартизації від EASA;
- забезпечити вільний доступ до ринку послуг із наземного обслуговування в повній відповідності до Директиви ЄС 96/97;
- продовжити активну роботу з інкорпорування в національне законодавство регламентів і директив ЄС у сфері авіації;
- створити разом із ЄС Спільний комітет, який буде відповідальним за імплементацію Угоди та розпочати консультації.

Рекомендації для держав-членів ЄС:

- ратифікувати Угоду про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС;
- розпочати співпрацю щодо збіжності сертифікаційних систем у сферах первинної сертифікації;
- залучити Україну як спостерігача до роботи Комітету єдиного неба.

12. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ГАЗУ ЄС

Команда DiXi Group

Вигоди

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

Як член Енергетичного Співтовариства, Україна зобов'язалась впровадити положення актів Третього енергетичного пакета ЄС та низки мережевих кодексів. Відповідно до Угоди про асоціацію (ст. 278), положення Договору про заснування Енергетичного Співтовариства мають пріоритет над положеннями УА. Додаток XXVII до УА, який наводить перелік актів законодавства ЄС, які Україна має впровадити у сфері енергетики, останній раз оновлювався у 2019 році. Водночас в листопаді 2021 року Рада Міністрів Енергетичного Співтовариства розширила список енергетичного *acquis*, які Договірні Сторони Співтовариства мають імплементувати. Зокрема, до оновленого списку увійшли основні акти четвертого енергетичного пакета (Clean Energy Package) та Регламент 1938/2017 про безпеку постачання природного газу⁴⁵⁸.

Пришвидшена імплементация відповідних актів ЄС в українське законодавство стає особливо важливою в контексті наданого Україні статусу кандидата. Ще більшого значення імплементация набуває, враховуючи міркування ефективної відбудови економіки країни, адже корпус європейського законодавства в сфері енергетики не тільки дає передумови для створення функціональних ринків, але й закладає основи швидкого та ефективного інвестування в енергетичну інфраструктуру, яке б одночасно враховувало пріоритети декарбонізації сектору.

Відзначимо, що навіть повністю гармонізуючи своє законодавство з правом ЄС у сфері енергетики, Україна не має зафіксованої в УА перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС у цій сфері у разі виконання свого «домашнього завдання».

⁴⁵⁸ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2021/11/30.html>

Відповідне положення відсутнє у Додатку XXVII навіть в оновленому вигляді (на відміну від Додатка XVII, який передбачає таку перспективу для деяких ринків послуг). Однак потенційне членство в ЄС автоматично робить Україну частиною внутрішнього ринку з усіма перевагами — вільним рухом товарів, послуг, капіталів та робочої сили.

Попри ширші політичні перспективи, ключовим трендом 2021 року для українського ринку природного газу став ряд рішень про відхід від вільного ціноутворення в роздрібному сегменті, спочатку через встановлення граничних цін⁴⁵⁹, згодом — через введення “базових річних пропозицій”⁴⁶⁰. Із початком війни тенденція тільки поглибилась через рішення про “заморожування” цін та тарифів на рівні, встановленому до 24 лютого 2022 року, і доповнилась одночасним закриттям даних про ринок, що значно ускладнило його аналіз. На додачу, було значно розширено покладені спеціальні обов’язки (ПСО) на державну групу “Нафтогаз” із постачання газу низці категорій споживачів за неринковими (фіксованими) цінами.

Зміст зобов’язань

Угода про асоціацію та зобов’язання у рамках Енергетичного Співтовариства передбачають:

- відкриття усіх сегментів ринку для конкуренції, право усіх споживачів обирати постачальника газу;
- відокремлення функцій транспортування, зберігання та розподілу газу від функції постачання («анбандлінг» оператора газотранспортної системи (ГТС) і сховищ, а також операторів газорозподільних мереж);
- надання вільного та недискримінаційного доступу третіх сторін до мереж;
- проведення економічно обґрунтованої (cost-reflective) тарифної політики, встановлення прозорих та недискримінаційних принципів розподілу потужності та управління перевантаженнями в газотранспортних системах;
- запровадження політики безпеки постачання 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;
- впровадження корпоративної реформи державних компаній, передусім «Нафтогазу».

⁴⁵⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-postanov-kabinetu-ministriv-t180121>

⁴⁶⁰ <https://www.nerc.gov.ua/news/nkrekp-skhvalila-zaprovadzhennya-richnogo-produktu-tsini-na-prirodniy-gaz-bazovoi-richnoi-propozitsii-yaku-mayut-proponuvati-postachalniki-vsiv-pobutovim-spozhivacham-na-period-z-01-travnja-2?news=11323>

Інституційна рамка

Попри прогрес останніх років у побудові конкурентного та дієвого ринку природного газу, апогеєм якого стала лібералізація роздрібного ринку в серпні 2020 року, з початку 2021 року відбувається відкат до зарегульованості та меншої прозорості як гуртового, так і роздрібного сегментів, що описано детальніше в розділі “Аналіз ринку”. Ці зміни можуть бути частково пояснені несприятливою кон’юнктурою зовнішніх ринків газу (рекордне зростання цін в ЄС) та аналогічними процесами в самому ЄС, які розгортаються на фоні кризи, викликаній російською агресією. Разом з тим, окремі ринкові інтервенції та політичні втручання не можуть бути пояснені зовнішніми обставинами та продовжують справляти негативний вплив на ринок газу та стан виконання Україною її міжнародно-правових зобов’язань.

Одна з головних проблем — юридичний статус Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). На виконання відповідного рішення Конституційного Суду України, наприкінці 2019 року було змінено статус Регулятора (який визначається як “ЦОВВ зі спеціальним статусом”, тобто орган у структурі КМУ)⁴⁶¹. З одного боку, таким чином статус Регулятора був приведений до відповідності Конституції, адже на думку суддів Конституційного Суду НКРЕКП за функціональним спрямуванням та сферою діяльності має ознаки центрального органу виконавчої влади й за Конституцією (пункт 9 статті 116) його діяльність має спрямовуватись та координуватись Кабінетом Міністрів України. Також створення органу, якому гарантована повна незалежність від усіх гілок влади (як це передбачав закон “Про НКРЕКП” до 2020 року), може бути передбачене лише Конституцією, а не простим законом. З іншого боку, з внесенням змін до статті 5 закону “Про НКРЕКП” гарантії незалежності Регулятора стали значно слабші, що дає підстави вважати, що із внесенням відповідних змін уряд отримав значний вплив на рішення НКРЕКП на ринку газу. Так, в грудні 2020 року Регулятор підвищив тарифи на розподіл газу, проте вже в січні 2021 року знову їх зменшив. Обґрунтуванням для цього стали “чисельні звернення громадян”, хоча Методика визначення та розрахунку тарифу на розподіл⁴⁶² чітко регламентує підстави для перегляду тарифу і “звернення громадян” до них не входять. Разом з тим, зменшення тарифу ймовірно було результатом політичної домовленості з урядом⁴⁶³, яка стала реакцією на соціальну напругу, пов’язану з переглядом тарифів на початку 2021 року (так звані “тарифні майдани”⁴⁶⁴). Схожі випадки ставлять під питання політичну незалежність Регулятора.

Секретаріат Енергетичного Співтовариства відзначив невизначеність статусу Регулятора як одну з прогалин у дотриманні європейського енергетичного законодавства і вказав на необхідність внесення відповідних змін до Конституції⁴⁶⁵.

Інша проблема — недотримання стандартів корпоративного управління в державних компаніях газового сектору. Зміна керівництва “Нафтогазу” в квітні 2021 року з попереднім

⁴⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n19>

⁴⁶² Див. п.17 розділу IX Методики <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1378-15#n892>

⁴⁶³ https://t.me/SlugaNarodu_Official/2282

⁴⁶⁴ <https://www.pravda.com.ua/news/2021/01/15/7280024/>

⁴⁶⁵ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2021/11/15.html>

звільненням Наглядової Ради (НР) компанії для можливості призначити нового керівника без погодження з НР формально не порушували вимог законодавства. Водночас, таке рішення викликало негативну реакцію міжнародних партнерів⁴⁶⁶, зокрема країн-членів “Великої сімки”⁴⁶⁷. Призначення Юрія Вітренка новим головою правління “Нафтогазу” викликало запитання в частині відповідності антикорупційному законодавству⁴⁶⁸, оскільки до призначення Вітренко очолював Міністерство енергетики й таким чином міг впливати на діяльність компанії. У листопаді 2022 року новим головою правління призначено Олексія Чернишова, який також був членом КМУ, однак формально порушень вдалося уникнути через оперативні зміни до статуту компанії⁴⁶⁹. Станом на кінець 2022 року новий склад НР “Нафтогазу” так і не призначено, її обов’язки виконує Кабінет Міністрів. З початком війни законодавство в сфері корпоративного управління держкомпаніями доповнилось сумнівними положеннями⁴⁷⁰, які надали надмірну дискрецію у призначенні та звільненні менеджменту та наглядових рад (зокрема, через скасування конкурсних процедур)⁴⁷¹.

Крім того, не завершена корпоративна реформа Оператора ГТС. Компанія, попри наміри всіх зацікавлених сторін⁴⁷², досі не перейшла до цільової моделі корпоративного управління, що передбачає одну компанію – «Оператора ГТС України» (ОГТСУ), яка напряму підпорядковується державі без посередництва у вигляді АТ “Магістральні газопроводи України”. Досі не призначена наглядова рада підприємства. Є підстави вважати, що незавершеність корпоративної реформи “ОГТСУ” посприяла погіршенню фінансового стану підприємства, яке було змушене перерахувати значні кошти “Нафтогазу”⁴⁷³ як “компенсацію недоотриманого доходу” через передачу ГТС (див. детальніше в розділі “Аналіз ринку”).

Аналіз ринку

Європейська федерація енерготрейдерів EFET у своєму щорічному дослідженні Gas Hub Development Study за 2021 рік відзначила прогрес українського газового ринку як хабу у порівнянні з 2020 роком⁴⁷⁴. Разом з тим, кінець 2021 року та перша половина 2022 року були позначені радше негативними тенденціями у контексті відкриття ринку газу відповідно

⁴⁶⁶<https://ua.krymr.com/a/spolucheni-shtaty-pobachyly-manipulyuvannya-pravlyamy-u-kadrovkyh-zminakh-v-naftogazi/31231967.html>

⁴⁶⁷ <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/04/29/7122706/>

⁴⁶⁸<https://nazk.gov.ua/uk/novyny/rozporядzhennya-uryadu-pro-pryznachennya-golovy-pravlinnya-nak-naftogaz-ukrayiny-ta-kontrakt-z-nym-mayut-buty-skasovani-yak-nezakonni-prypys-golovy-nazk-oleksandra-novikova/>

⁴⁶⁹ <https://nazk.gov.ua/uk/novyny/vidteper-posadovtsi-nak-naftogaz-ukrayiny-pidpadayut-pid-antykoruptsijni-obmezheniya/>

⁴⁷⁰<https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-upravlinnya-obyektami-derzhavnoyi-vlasnosti-na-period-voyennogo-stanu-i310522-643>

⁴⁷¹ <https://ti-ukraine.org/news/znyshhennya-reformy-korporatyvnogo-upravlinnya-neobhidno-zupynty/>

⁴⁷²<https://mg.org.ua/naglyadova-rada-at-mgu-p%D1%96dtrimala-cz%D1%96lovu-model-korporativnogo-uprav%D1%96nnya-operatora-gts.-shho-peredbacha%D1%94-odnu-kompan%D1%96yu.-yaka-napryamu-p%D1%96dporyadkovu%D1%94tsya-derzhav.html>

⁴⁷³<https://biz.liga.net/ua/ekonomika/tek/novosti/bolshe-deneg-net-operator-gts-perevel-dochke-naftogaza-27-mlrd-grn-istochniki>

⁴⁷⁴ <https://www.efet.org/home/documents?id=19>

до зобов'язань за Угодою про Асоціацію та в рамках членства в Енергетичному Співтоваристві.

Основною проблемою 2021 року, яка ще гостріше постала у 2022 році, стала проблема ліквідності на ринку природного газу. Попри спрощення процедур зміни постачальника, уряд впровадив граничну ціну для побутових споживачів з 1 лютого 2021 року, чим фактично нівелював конкуренцію на ринку серед потенційних постачальників. Також уряд зобов'язав постачальників газу обов'язково пропонувати побутовим споживачам "річну базову пропозицію". Вже з 1 травня 2022 року уряд відновив дію режиму ПСО для населення у рамках "балансуючої групи" "Нафтогазу", до якої мали увійти відповідні постачальники⁴⁷⁵. Фактично, уряд повернув державне регулювання на роздрібному ринку для населення, де ціна кратно відрізняється від ринкового рівня.

Такою ж залишається ситуація на гуртовому ринку газу. Якщо для побутових споживачів було спочатку запроваджено обмеження у вигляді річних базових продуктів, а потім відновлено режим ПСО, то для виробників теплової енергії – з огляду на рішення про "заморожування" тарифів – ПСО збережено та пролонговано до 30 квітня 2023 року⁴⁷⁶.

Перелічені вище причини створили ситуацію, коли "Нафтогаз" зазнає серйозних збитків через постачання газу на пільгових умовах для потреб населення та виробників тепла, а також технологічного газу для операторів розподільних мереж. Проблеми ліквідності "Нафтогазу" негативно вплинули й на процес "анбандлінгу". У жовтні 2021 року "ОГТСУ" за рішенням уряду⁴⁷⁷ був вимушений достроково перераховувати "Укртрансгазу" (входить до групи "Нафтогазу") компенсації за перехід активів ГТС України⁴⁷⁸.

Окрім цього, Тимчасова слідча комісія Верховної Ради України з попереднього розгляду питань, які могли призвести до кризових явищ на енергетичному ринку України напередодні та під час збройної агресії Російської Федерації проти України, встановила, що критичний фінансовий стан "ОГТСУ"⁴⁷⁹, що обумовлений значною дебіторською заборгованістю за природний газ, використаний в процесі балансування ГТС, а також "вилученням" значної частини доходів Оператора ГТС на користь НАК "Нафтогаз України". Станом на серпень 2022 року, "ОГТСУ" вже сплачено "Укртрансгазу" близько 38 млрд грн та щомісячно продовжуються авансові платежі у розмірі близько 1,4 млрд грн.

Разом з тим, за допомогою держави "Нафтогаз" суттєво посилив своє панівне становище на ринку газу. У травні 2022 року Державне бюро розслідувань арештувало та передало 26 обласних та міських операторів газорозподільних мереж в управління Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)⁴⁸⁰. Пізніше активи були передані в управління АТ "Чорноморнафтогаз" (входить до групи "Нафтогазу")⁴⁸¹, хоча станом на середину року

⁴⁷⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2022-%D0%BF#Text>

⁴⁷⁶ <https://www.kmu.gov.ua/news/hazove-psy-dlia-naseleння-prodovzhenno-do-30-kvitnia-2023-roku>

⁴⁷⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1011-2021-%D0%BF#Text>

⁴⁷⁸ <https://www.epravda.com.ua/news/2021/10/4/678397/>

⁴⁷⁹ https://www.rada.gov.ua/news/news_tsk/227415.html

⁴⁸⁰ <https://dbr.gov.ua/news/dbr-peredalo-v-upravlinnya-armi-26-regionalnih-operatoriv-gazorozpodilchih-sistem>

⁴⁸¹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-upravlinnya-aktivami-a429r>

компанія не мала контролю за переданими активами⁴⁸². Також у травні 2022 року 8,8 млн побутових споживачів постачальних компаній, які працювали під брендом «Твій газзбут» (група «РГК»), перейшли до «Нафтогазу» як «постачальника останньої надії», а потім «автоматично» — до «Нафтогазу» як стандартного постачальника⁴⁸³. Окрім цього, до управління «Нафтогазу» були передані шість ТЕЦ, що за оцінками уряду має забезпечити безперебійне постачання теплової енергії у опалювальний сезон⁴⁸⁴.

Як наслідок, «Нафтогаз» перетворився у вертикально інтегровану компанію, яка має найбільші частки видобутку, розподілу, зберігання та постачання природного газу у країні. Це суперечить євроінтеграційним зобов'язанням України та вимагає знову підійти до функціонального «анбандлінгу» операторів газорозподільних мереж та провести сертифікацію оператора сховищ, яка би підтвердила його незалежність.

У грудні 2021 року уряд зобов'язав видобувні компанії продавати 20% свого видобутку на організованих товарних ринках⁴⁸⁵. Проте, зобов'язання не стосуються «Нафтогазу» та його дочірніх компаній. Дані обмеження поставили у нерівне становище приватні видобувні компанії та «Нафтогаз».

У березні 2022 року Верховна Рада прийняла закон⁴⁸⁶ зі змінами до Податкового кодексу України, які впровадили диференційовану рентну плату за видобування природного газу, з підвищеними ставками. Також змінено принцип визначення фактичної ціни реалізації газу, який розраховується із середньої митної вартості імпортного газу та значення котирувань цін газу на звітний місяць (Front Month Settlement Prices) на нідерландському хабі TTF. Це також поглибило проблему ліквідності видобувного сектору. Натомість у травні 2022 року Верховна Рада прийняла додаткові зміни до Податкового кодексу України, якими дозволила виплату ренти за виключно за реалізований газ - до кінця дії воєнного стану⁴⁸⁷.

Динаміка імплементації

Законом «Про ринок природного газу», прийнятим у 2015 році, та підзаконними актами (на рівні постанов КМУ і НКРЕКП) в національне законодавство України було перенесено основні вимоги Директиви 2009/73/ЄС, Регламенту (ЄС) № 715/2009 та Директиви 2004/67/ЄС. Крім того, протягом 2017-2020 років була внесена серія змін до Кодексу ГТС, Кодексу газорозподільних мереж, Кодексу газосховищ, а також до Правил безпеки постачання природного газу та Національного плану дій щодо реагування на кризові ситуації з постачанням газу. Такі зміни були спрямовані на уникнення дискримінаційних підходів до надання доступу до мереж, на впровадження добового балансування на ринку, врегулювання питань розподілу пропускної спроможності та запобігання кризам у

⁴⁸² <https://www.naftogaz.com/short/d0921378>

⁴⁸³ <https://gazpravda.com.ua/novyny/shche-z-1-travnia-maizhe-9-mln-spozhyvachiv-avtomatychno-pidkliuchyly-do-naftohazu>

⁴⁸⁴ https://t.me/Denys_Smyhal/2912

⁴⁸⁵ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-pereliku-vidiv-produkciyi-torgivlya-yakimi-zdijsnyuyetsya-viklyuchno-na-organizovanih-tovarnih-rinkah-1433-301221>

⁴⁸⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2139-%D0%86%D0%A5#Text>

⁴⁸⁷ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39361>

постачанні. Інший блок змін, ухвалених в жовтні 2019 року, стосувався методології та тарифів на послуги зберігання і транспортування газу.

Перехід на добове балансування як важливий елемент активного ринку природного газу відбувся в березні 2019 року. Разом з тим, важливі елементи комерційного балансування (плата за нейтральність балансування⁴⁸⁸, більша відповідальність за небаланси операторів ГРМ⁴⁸⁹) так і не були запроваджені у 2021-2022 рр. Зокрема, з настанням війни через руйнування інфраструктури балансування значно ускладнилось через проблеми з прогнозуванням попиту, тому для операторів ГРМ та покриття їх виробничо-технологічних втрат-витрат (ВТВ) була створена окрема балансуєча група⁴⁹⁰. В межах групи порядок врегулювання небалансів є відмінним від того, що передбачений Кодексом ГТС. Замість здійснення виплат за небаланси за маржинальними цінами, оператори ГРМ можуть просто змінювати торгові сповіщення на відбори газу з ГТС, таким чином уникаючи утворення небалансів та сплати значних коштів, пов'язаних з ними. Це є відходом від вимог Кодексу ГТС, який із закінченням війни має бути усунутий. Крім того, покриття ВТВ було включено до режиму ПСО, за яким “Нафтогаз” має реалізовувати газ для операторів ГРМ за фіксованими цінами (основний обсяг, погоджений НКРЕКП – за 7,42 грн/куб. м, обсяг втрат, пов'язаних із війною, – за 0,01 грн/куб. м, в інших випадках – за формулою імпортного паритету)⁴⁹¹.

Також Україна не змогла просунутись в імплементації низки важливих актів та положень європейського законодавства, необхідних для повноцінного розвитку ринку газу:

- Регламенту (ЄС) № 347/2013 щодо проєктів спільного інтересу, який дає змогу пришвидшити та зробити ефективнішими інвестиції в енергетичну інфраструктуру;
- Регламенту (ЄС) № 1227/2011 про доброчесність та прозорість на гуртовому енергетичному ринку (REMIT), який дав би більш повноваження Регулятору у виявленні та притягненні до відповідальності за зловживання на ринку газу;
- Положення про визначення категорії “вразливий споживач”, передбачене ринковими директивами ЄС та профільними законами України. Визначення важливе як перший крок в оптимізації системи підтримки споживачів та ефективному викоріненні енергетичної бідності;
- Перехід на облік газу в енергетичних одиницях. Відповідний Закон із зобов'язаннями перейти на енергетичні одиниці було ухвалено в листопаді 2021 року⁴⁹², проте перехід було відтерміновано із 1 травня 2022 року до 1 травня, що настає в році після припинення воєнного стану⁴⁹³.

⁴⁸⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2189874-21#n8>

⁴⁸⁹ <https://expro.com.ua/novini/rshennya-nkrekp-uperedjenim-ta-ne-virshu-problemu-nebalansv-na-rinku-gazu-agtu>

⁴⁹⁰ <https://gas.ua/Content/Entities/LegalBasis/243/document>

⁴⁹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2022-%D0%BF#Text>

⁴⁹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1850-20#Text>

⁴⁹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2372-IX#Text>

В контексті неспроможності імплементувати REMIT, Рада Міністрів Енергетичного Співтовариства в листопаді 2021 року своїм рішенням⁴⁹⁴ визнала порушення Україною положень Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. Водночас, у Верховній Раді у 2020 та 2021 роках було зареєстровано чотири законопроекти⁴⁹⁵ з різними моделями імплементування REMIT, для розробки одного з яких Секретаріат Енергетичного Співтовариства надавав українським органам технічну допомогу. Особливо важливо надолужити прийняття відповідних актів в контексті доповнення списку aquis Енергетичного Співтовариства актами четвертого енергетичного пакета (Clean Energy Package) та в контексті перспектив членства України в ЄС.

Після скасування ПСО для побутових споживачів у серпні 2020 року та ще менш тривалого скасування ПСО для підприємств теплокомуненерго (ТКЕ) в травні 2021 року, український уряд обрав модель регулювання, яку можна було схарактеризувати як “квазі-ПСО”. Формально дію постанов про покладення спеціальних обов'язків не відновлювали, разом з тим, ухвалювались нормативно-правові акти (постанови Кабміну, НКРЕКП), які по суті встановлювали граничні ціни на газ або ж значно обмежували постачальників у можливості провадити вільне ціноутворення (базові річні пропозиції). Інший спосіб “прихованого регулювання” — “добровільні” контрактні домовленості між компаніями. Так, до прикладу, “Нафтогаз” постачав газ «тепловикам» за пільговими цінами за так званими “трирічними контрактами” або роздрібним постачальникам в межах “балансуючої групи”⁴⁹⁶. Ще одна схема “квазі-ПСО”, яка діяла у січні-квітні 2022 р. - спеціальні торги газом власного видобутку за регульованими цінами для виробників “соціально значущої продукції”⁴⁹⁷.

Важливо, що на всі зазначені рішення не поширювались низка положень Закону “Про ринок природного газу”, яка б забезпечувала прозорість у регулюванні цін, зокрема механізми фінансування та компенсації в межах ПСО. Таким чином, такі ініціативи ставили під ризик розвиток ринку газу, зменшуючи його ліквідність, адже постачальники за пільговими цінами не могли розраховувати на справедливую компенсацію власних витрат. Наприклад, після введення граничної ціни газу для побутових споживачів в 6,99 грн за куб. м, яка діяла в лютому-березні 2021 року, Міненерго роз'яснило постачальникам, що вони не можуть розраховувати на компенсацію, оскільки обмеження вводились не в рамках ПСО⁴⁹⁸.

З настанням війни уряд все ж повернувся до звичної моделі ПСО, яке поширилось майже на всі категорії споживачів (побутові, ТКЕ, оператори газорозподільних мереж для покриття їх виробничо-технологічних витрат/втрат), за винятком промисловості.

Зв'язок із Європейським зеленим курсом

У контексті синхронного впровадження політик Європейського зеленого курсу Україна внесла зміни до законодавства, що стосуються ринку газу, зокрема розвитку ринку біогазу.

⁴⁹⁴ <https://www.energy-community.org/legal/cases/2021/case0421UE.html>

⁴⁹⁵ <https://mind.ua/openmind/20226624-prozora-elektroenergiya-navishcho-implementuvati-remit-v-ukrayini>

⁴⁹⁶ <https://gas.ua/Content/Entities/LegalBasis/241/document>

⁴⁹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/19-2022-%D0%BF>

⁴⁹⁸ http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245528558&cat_id=245070636

У жовтні 2021 року Верховна Рада прийняла Закон № 1820-IX «Про внесення змін до Закону України «Про альтернативні види палива» щодо розвитку виробництва біометану, у якому врегульовано поняття «біометан» та «біогаз», передбачається створення реєстру біометану для обліку в системі, встановлено порядок формування гарантій походження біометану⁴⁹⁹. Також НКРЕКП внесла зміни до Кодексу газотранспортної системи та Кодексу газорозподільних систем, якими врегулювала питання технічних умов та постачання біометану до газорозподільчих та газотранспортних мереж⁵⁰⁰. Окрім цього, затверджено Порядок функціонування реєстру біометану⁵⁰¹.

Кроки до членства в ЄС

Членство в ЄС не вимагає нових зобов'язань для ринку газу. Все, що треба імплементувати, вже прописано в Угоді про асоціацію.

Рекомендації

Модель поточного державного втручання в ринок газу в Україні може бути виправдана через критичні пошкодження газової інфраструктури та погіршення фінансового стану учасників ринку. Разом з тим: а) всі заходи регулювання мають бути прозорими (тобто піддаватись моніторингу, бути чітко визначеними процедурно), а базова інформація про ринок газу має бути загальнодоступною; б) відповідні норми законодавства ЄС мають транспонуватись в українське правове поле, навіть якщо повна імплементація самих актів не видається можливою під час війни.

Враховуючи це, рекомендації можуть бути наступними:

Для України:

До завершення воєнного стану:

Пришвидшити впровадження вимог Регламенту (ЄС) № 1227/2011 щодо доброчесності та прозорості гуртового енергетичного ринку (REMIT). На цій основі після війни НКРЕКП важливо впроваджувати моніторингові інструменти контролю за ринком.

Пришвидшити транспозицію Регламенту (ЄС) № 347/2013 про проєкти спільного інтересу. Наявність положень цього акту в законодавстві України дасть інструменти для пришвидшення дозвільних процедур, забезпечення участі громадськості, покращення ефективності інвестицій в енергетичну інфраструктуру. Особливого значення акт набуває в контексті майбутньої відбудови України та посилення зв'язків із сусідніми країнами ЄС.

⁴⁹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1820-20#Text>

⁵⁰⁰ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-vnesennya-zmin-do-kodeksu-gazotransportnoyi-sistemi-ta-kodeksu-gazorozpodilnih-sistem>

⁵⁰¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2022-%D0%BF#Text>

Розкрити агреговані дані про газовий ринок, зокрема про показники газового балансу (видобуток/валове споживання/обсяг газу в сховищах), а також деталізовану інформацію про операції купівлі-продажу газу групою “Нафтогаз”, зокрема купівлю газу від приватних видобувників.

Пришвидшити імплементацію адаптованих в межах Енергетичного Співтовариства версій змін до Регламенту (ЄС) № 715/2009 та Регламенту (ЄС) 2017/1938, які були прийняті у 2022 році та стосуються роботи підземних газових сховищ. Зокрема, впровадити графіки заповнення газосховищ та цільові показники заповнення газосховищ.

Б) Після війни:

1. Розробити план заходів з поступової лібералізації ринку природного газу (гуртового та роздрібного сегментів), яка би враховувала макроекономічну ситуацію, потреби в інвестиціях з боку учасників ринку (в т.ч. у видобуток), проблему енергетичної бідності та роздробленості системи захисту споживачів. В рамках плану заходів має бути передбачене поступове:
 - посилення розвитку прозорості біржової торгівлі газом, зокрема короткостроковими стандартизованими продуктами. Це дозволило б сформувати українські індикативні ціни на газ, підвищити ліквідність, розв’язати проблеми добового балансування ринковими методами;
 - виведення ресурсів АТ «Укргазвидобування» на ринок (gas release program), яке дозволить стабілізувати цінові коливання та потенційно захистити побутових споживачів від різких стрибків цін на природний газ. Ключовим буде визначення довгострокових продуктів та умов виходу таких обсягів газу на вільні торги;
 - введення відповідальності операторів ГРМ за небаланси⁵⁰² на рівні з іншими учасниками ринку. Відповідні зміни мають також адекватно відбиватися у тарифній політиці щодо операторів ГРМ;
 - належне відокремлення функцій розподілу та постачання газу на роздрібному ринку, щоб уможливити недискримінаційний підхід до всіх постачальників.
2. Повернутись до корпоративної реформи держкомпаній енергетичного сектору відповідно до керівних принципів Організації економічного співробітництва та розвитку (OECD), зокрема через прийняття законодавства про вдосконалення корпоративного управління юридичними особами, акціонером яких є держава, розроблення політики власності та виконання інших рекомендацій⁵⁰³. Призначення незалежних наглядових рад “Нафтогазу” та ТОВ “Оператор ГТС України”.
3. Внести зміни до Конституції для можливості приведення статусу та гарантій незалежності НКРЕКП у відповідність до вимог законодавства ЄС.

Для ЄС:

⁵⁰² Небаланси - різниця між обсягом газу, поданим в та відібраним із ГТС користувачем газотранспортної системи.

⁵⁰³ <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>

1. Посилити розвиток газової інфраструктури у країнах Східної Європи та впровадити інші заходи REPowerEU стосовно зменшення частки “Газпрому” на ринку до повної відмови від імпорту російського газу. При цьому, український транзитний маршрут має зберігатися якомога довше.
2. Сприяти покращенню регуляторного середовища в Україні, зокрема через підтримку незалежності та інституційної спроможності НКРЕКП, сприянні розвитку біржової торгівлі газом, імплементації REMIT.
3. Сприяти запровадженню газового коридору Північ-Південь як альтернативи наявним маршрутам постачання газу в Центральну та Східну Європу. Чітко визначити роль України в межах цього коридору, яка може слугувати для країн-сусідів інфраструктурним хабом для зберігання та транспортування газу. Водночас така роль посприяє ліквідності внутрішнього ринку газу в Україні.

13. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЄС



165927597

14. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ВОДНЮ ЄС

Богдан Костів

Вигоди

Одним із ключових елементів Європейського зеленого курсу (ЄЗК) є перехід на альтернативні джерела енергії⁵⁰⁴, які зменшать антропогенний тиск на клімат планети та дозволять зупинити глобальні зміни. Серед цих альтернативних джерел енергії наріжне місце посідає водень.

Зелений водень, тобто водень, що виготовляється шляхом електролізу води з використанням відновлювальних джерел електроенергії, розглядається як спосіб зберігання та накопичення енергії, а також її легкого транспортування. Використання водню дозволить збільшити потенціал зеленої енергетики, чутливої до погодних умов, пір року і навіть часу доби. Наприклад, уночі сонячна електрогенерація неможлива, а вітроелектрогенерація, відповідно, можлива лише в умовах вітряної погоди. Натомість водень, вироблений улітку за допомогою сонячних батарей, може бути легко збережений у вже наявних газових сховищах і використаний узимку. Альтернативою зберігання водню в газових сховищах є збереження електроенергії за допомогою акумуляторів, проте такий метод є значно дорожчим, оскільки потребує великої кількості необхідних акумуляюючих потужностей.

У перспективі зелений водень має майже повністю витіснити природний газ для опалення помешкань, значно підвищити свою роль у транспорті та в промисловості. Для споживачів економічна вигода або втрата від використання водню в порівнянні з природним газом буде залежати від ціни на зелений водень. Якщо вдасться значно знизити ціни на генерацію водню, споживачі можуть виграти від уведення водню як заміни природнього газу.

Україна також є підписантом Паризької кліматичної угоди, яка, у свою чергу, передбачає для України зменшення викидів парникових газів на 40% до 2030 року, збільшення частки відновлювальної енергії в загальній генерації до 25% до 2035 року, а також набуття статусу кліматично нейтральної країни до 2050 року відповідно до амбіцій Зеленого курсу ЄС.

⁵⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/energy-and-green-deal_en.

Виробництво зеленого водню в Україні можливе завдяки значному потенціалу країни у відновлювальній енергетиці. Головною перевагою водню в порівнянні з традиційним природним газом є те, що для водню продуктом горіння є вода, а не вуглекислий газ (CO₂), який є парниковим газом та призводить до глобального збільшення температури на планеті. Водночас ключовим недоліком зеленого водню є висока ціна його виробництва. Саме з цієї причини всі ініціативи щодо зеленого водню ЄС орієнтовані на майбутнє (орієнтовний початок виробництва водню – до 2030 року), коли ціна виробництва зеленого водню досягне прийнятних величин.

Оскільки зелений водень покликаний замінити природний газ, то найбільше програють від масового впровадження зеленого водню газовидобувні компанії та компанії, які займаються імпортом природного газу.

Зміст домовленостей

Існують різні рівні домовленостей між Україною та ЄС щодо зеленого водню. Зокрема, є міждержавні домовленості, національне законодавство щодо зеленого водню та зміни, які Україні потрібно внести до власного законодавства щодо водню згідно з домовленостями з ЄС, домовленості галузевих асоціацій та їхня співпраця, а також договори на рівні компаній.

Згідно зі змінами, внесеними до Угоди про асоціацію з ЄС у 2019 році,⁵⁰⁵ у Додатку XXVII-В Україна зобов'язується наблизити свій енергетичний сектор до вимог ЄС, зокрема до директиви 2009/28/ЄС Європейського парламенту і Ради про заохочення використання енергії з відновлюваних джерел.⁵⁰⁶ Директива згадує водень як одне з екологічно чистих джерел енергії.

Україна також у 2020 році доєдналась до Європейського альянсу чистого водню,⁵⁰⁷ який передбачає постійний діалог та координацію центральної та місцевої влади в Україні, а також співпрацю місцевої влади України та ЄС, представників промисловості, асоціацій та інших стейкхолдерів із метою координації зусиль для створення ланцюгів виробленої вартості і збільшення виробництва зеленого водню.

У 2020 році Україна та Німеччина підписали спільну заяву щодо розвитку енергетики, зокрема зеленої електрогенерації та енергозбереження.⁵⁰⁸ Заява стосується посилення інтеграції енергетичних ринків України до ENTSO-E (Європейської мережі операторів систем передачі електроенергії), підвищення рівня енергетичної безпеки, декарбонізації економіки та реалізації спільних проєктів у сферах розвитку «зеленої» енергетики, зокрема водневої.

У рамках приєднання України до Договору про заснування Енергетичного співтовариства Україна зобов'язалась імплементувати низку директив ЄС, наприклад, Директиву 2003/30/ЄС, яка передбачає проведення наукових розробок у сфері водневої енергетики.

⁵⁰⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_001-19#Text

⁵⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0028&from=EN>

⁵⁰⁷ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance_en#modal

⁵⁰⁸ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-i-nimechchina-vijshli-na-novij-riven-energetichnogo-partnerstva>

Оскільки країни ЄС не матимуть змоги самостійно виробляти весь необхідний обсяг водню, значну частину його ЄС планує імпортувати. У рамках ініціативи Європейського зеленого курсу (ЄЗК) передбачається розміщення частини потужностей 40 ГВт електролізу в Україні та північній Африці та імпорт із цих регіонів до ЄС.

Україна згадана як стратегічний партнер у Водневій стратегії Європарламенту та Ради ЄС для кліматично-нейтральної Європи.⁵⁰⁹ Більш детально роль України обговорюється в ініціативі “Зелений водень для Європейського зеленого курсу 2×40 ГВт”. Згідно з нею в Україні планувалось розмістити потужності, які зможуть забезпечувати експорт до ЄС в обсязі 8 ГВт до 2030 року.⁵¹⁰

Таким чином, ще до набуття статусу країни-кандидата Україна розглядалась у ЄС як стратегічний партнер, відновлювані джерела енергії якого дозволять виробляти зелений водень у значних обсягах.

Інституційна рамка

На цей момент в Україні відсутнє будь-яке регулювання та інституційні рамки для виробництва, транспортування та зберігання зеленого водню, а також відсутнє затверджене стратегічне бачення галузі.

Загалом питаннями водневої енергетики опікується Міністерство енергетики. Міністерство відповідає за розробку Національної водневої стратегії та законодавчого регулювання зеленого водню. У сфері виробництва зеленого водню важлива гарантія його виробництва саме з джерел відновлювальної енергетики, проте на цей момент механізм видачі такої гарантії ще не затверджено.

Певні просування є на рівні НАК «Нафтогаз», який уклав із закордонними компаніями ряд заяв про наміри, наприклад, щодо перспективного використання газопроводів для транспортування суміші природного газу та зеленого водню, а в подальшому – адаптації газопроводів до транспортування виключно водню. Проте такі документи є декларативними та не містять деталізованого плану впровадження змін у майбутньому.

Закони «Про альтернативні джерела енергії» та «Про ринок електроенергії» не містять згадок про водень взагалі. Закон «Про альтернативні види палива» містить згадку лише про біоводень як про «один із видів газу, отриманий із біомаси» та не містить визначення чи згадки про зелений водень.

Воднева стратегія України наразі не затверджена. 11 серпня 2021 року відбулось перше засідання міжвідомчої групи Міністерства енергетики, Міністерства довкілля та природних ресурсів, Держенергоефективності, промислових асоціацій та експертів щодо створення Водневої стратегії.⁵¹¹ 28 серпня 2021 року президент указом увів у дію рішення РНБО «Про заходи з нейтралізації загроз в енергетичній сфері», згідно з яким уряду потрібно було

⁵⁰⁹ https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/hydrogen_strategy.pdf.

⁵¹⁰ https://hydrogeneurope.eu/wp-content/uploads/2021/11/Hydrogen-Europe_2x40-GW-Green-H2-Initiative-Paper.pdf.

⁵¹¹ <https://sk.ua/publications/legal-regulation-of-green-hydrogen-in-ukraine/>.

розробити Водневу стратегію до 31 грудня 2021 року, а також розглянути питання щодо створення нового водневого продуктопроводу. Проте вчасно це зроблено не було.

Аналіз ринку

Зелений водень усе ще набагато дорожчий за природний газ, тому поки що виробництвом зеленого водню в Україні ніхто активно не займається, хоча певні домовленості вже існують. Ці домовленості є переважно плановими проєктами, орієнтованими на майбутнє, які перебувають на різних стадіях планування, проте реалізовуватись не почав ще жоден із них.

Вставка 1: Види водню

Види водню за типами виробництва:

- Зелений водень – вироблений із відновлювальних видів енергії
- Сірий водень – вироблений з електроенергії з викопних видів палива
- Синій водень – вироблений з електроенергії з викопних видів палива із технологією захоплення та утримання карбону
- Рожевий водень – вироблений з електроенергії з атомних електростанцій
- Червоний водень – вироблений з електроенергії з біомаси
- Білий водень – водень природного походження

Хоча світові ціни на зелений водень поступово падають, проте вони все ще залишаються вищими за ціну синього та сірого воднів та вищими за ціну природного газу (див. Види водню за типами виробництва). KPMG подають вартість виробництва зеленого водню в діапазоні 2,5-6 дол. США за кілограм⁵¹², Світовий банк – у 2,5-4,5 дол. США за кілограм.⁵¹³ При цьому енергетична вартість одного кілограма водню становить 120 - 147 мегаджоулів на кілограм, у той час як природного газу – 42-55 мегаджоулів на кілограм. Ринкова вартість кілограма газу для промислових споживачів на території ЄС у 2018 році становила близько 0,36 - 0,47 дол. США за вирахуванням податків, у 2021 році – близько 0,46 - 0,61 дол. США.⁵¹⁴ Відповідно, навіть якщо врахувати втричі більшу енергоємність водню, вартість енергії із зеленого водню вища за ринкову ціну енергії природного газу в середньому по ЄС. Однак

⁵¹² <https://home.kpmg/xx/en/home/insights/2020/11/the-hydrogen-trajectory.html>.

⁵¹³ <https://blogs.worldbank.org/ppps/green-hydrogen-key-investment-energy-transition>.

⁵¹⁴ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Natural_gas_price_statistics#Natural_gas_prices_for_non-household_consumers

очікується, що до 2030 року ціна зеленого водню впаде на 70% до 1 - 1,5 дол. США за кілограм, що здешевить його до рівня природного газу або й більше.⁵¹⁵

У Німеччині енергетична компанія "Uniper" виробляє зелений водень із 2003 року. В Австрії компанія «RAG Austria AG» проводить випробування та наукові дослідження на станції з виробництва зеленого водню за допомогою сонячної енергії з 2013 року.

У 2020 році Інститут відновлюваної енергетики НАН України випустив Атлас енергетичного потенціалу відновлюваних джерел енергії України, у якому вперше розглянув можливості та перспективи вироблення зеленого водню в Україні.⁵¹⁶ Було визначено найбільш перспективні області для виробництва зеленого водню, які переважно знаходяться на Півдні та Сході України, а саме: Одеська, Херсонська, Запорізька, Дніпропетровська та Луганська області. Загальний потенціал електрогенерації зеленого водню в Україні визначений у майже 45 тисяч тонн водню на рік. Із них потенціал виробництва водню на землі (офшорна генерація) складає близько 25,5 тисяч тонн, а на територіальних водах України (офшорна генерація) – близько 19,5 тисяч тонн.

У 2021 році були підписані ініціативи Оператора ГТС України, словацького EUSTREAM, чеського NET4GAS та німецького OGE операторів газотранспортних систем зі створення водневого Центрально-Європейського коридору, який проходитиме від перспективних місць генерації водню в Україні до ЄС.⁵¹⁷ Потужність коридору планувалась 120 ГВт-год на день.

Окрім того, НАК «Нафтогаз» та німецький газовий трейдер RWE Supply & Trading підписали меморандум про спільні оцінки перспективи створення повного ланцюга з вироблення та транспортування водню до Німеччини.⁵¹⁸

Також «Нафтогаз» та українська енергетична компанія «Еко-Оптіма» у 2021 році приєднались до ініціативи «H2EU+Store»⁵¹⁹ та підписали лист про наміри з рядом німецьких та австрійських газових компаній, який передбачає виробництво, зберігання та транспортування зеленого водню до ЄС, у першу чергу до Німеччини та Австрії. Спочатку планувалось зберігати та транспортувати водневу суміш з природним газом, а потім перейти до транспортування та зберігання чистого зеленого водню.

Також планувалось виробництво зеленого водню в Рівненській області з вітрової енергії групою компаній MCL⁵²⁰, проте водень планувалось використовувати для виробництва аміаку, який, у свою чергу, використовується для виробництва мінеральних добрив.

⁵¹⁵ <https://cepconsult.com/publications/the-formation-of-a-market-for-green-hydrogen-in-the-eu/>

⁵¹⁶ <https://www.ive.org.ua/wp-content/uploads/atlas.pdf>.

⁵¹⁷ <https://tsoua.com/news/kompaniyi-gazovogo-sektoru-predstavlyayut-czentralno-yevropejskiy-vodnevyj-korydor/>.

⁵¹⁸ <https://www.naftogaz.com/news/naftogaz-ta-rwe-uklaly-memorandum-schodo-rozvytku-vodnevyh-proektiv>.

⁵¹⁹ <https://www.naftogaz.com/news/green-hydrogen-ukraine-germany>

⁵²⁰ <https://expro.com.ua/novini/grupa-kompany-mcl-gotu-proekt-ves-z-virobnictvom-zelenogo-vodnyu-u-rvnensky-oblast>

У Вінниці KNESS Group планувала створення майданчика з виробництва зеленого водню, який мав стати дослідницьким центром для вирахування вартості промислового виробництва зеленого водню.⁵²¹

На території Каховського водосховища компанія RiverWind планувала створення парку сонячних та вітрових електростанцій із виробництва зеленого водню загальною потужністю 5 ГВт⁵²² до 2028 року. Компанія планувала залучити близько 5 млрд дол. США за вказаний період під проєкт.

До війни також була домовленість українського ДТЕК та німецького(?) Siemens Energy щодо виробництва водню на металургійному комбінаті в Маріуполі,⁵²³ проте у зв'язку із зруйнуванням Маріуполя під час бойових дій проєкт реалізовано не буде.

Отже, переважна більшість пропозицій на ринку України – це або заяви про взаєморозуміння (наприклад, угоди «Нафтогазу»), або заплановані проєктні пропозиції, які знаходяться на стадії пошуку фінансування (RiverWind та MCL), пілотні проєкти, які існують для визначення рентабельності та витрат при промисловому виробництві водню (проєкт KNESS Group), а єдиний промисловий проєкт ДТЕК та Siemens Energy не буде реалізовано через окупацію Маріуполя та руйнування заводу.

Динаміка імплементації

Оскільки ЄЗК, який передбачає розвиток галузі зеленого водню, був ухвалений ЄС лише у 2020 році, то і роботи щодо впровадження ініціатив зеленого водню розпочалось порівняно нещодавно.

Україна доєдналась до ряду ініціатив ЄС, таких як Договір про заснування Енергетичного співтовариства, що також займається питаннями зеленого водню та його майбутнього в Україні⁵²⁴, а у 2020 році - до Європейського альянсу чистого водню.

На цей момент генерація зеленого водню в Україні відсутня, тому впровадження зеленого водню в Україні знаходиться на початковій стадії, а саме наукових розробок та розрахунків, створення пропозицій для стратегій та дорожніх карт.

У 2018 році було створено енергетичну асоціацію «Українська воднева рада»,⁵²⁵ яка стала першою подібною організацією поза ЄС, спрямованою на координацію стейкхолдерів у сфері водневої енергетики. Робота асоціації помітно активізувалась у 2020 році з оприлюдненням Зеленого курсу ЄС. Асоціація підготувала ряд програмних документів, таких

⁵²¹ <https://kness.energy/news/kness-buduvatime-demonstracijno-doslidnij-majdanchik-z-virobnictva-zelenogo-vodnju/>

⁵²² <https://river-wind.com/>

⁵²³ <https://www.handelsblatt.com/politik/international/wirtschaftsforum-im-schatten-von-nord-stream-2-ergeben-sich-enorme-chancen-in-der-ukraine/27017428.html>

⁵²⁴ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2021/10/29.html>

⁵²⁵ <https://hydrogen.ua/ua/pro-asotsiatsiyu/pro-asotsiatsiyu>

як проєкт дорожньої карти з виробництва та використання водню в Україні⁵²⁶ та воднева стратегія України⁵²⁷ у 2021 році. Зокрема, воднева стратегія пропонує такі короткострокові, середньострокові та довгострокові етапи впровадження водневої енергетики в Україні:

- створення нормативно-правової бази для впровадження водневих технологій;
- створення умов для залучення інвестицій для виробництва зеленого водню;
- підготовка газотранспортної системи України до транспортування зеленого водню;
- зростання та диверсифікація сектору у 2025 - 2030 роках: збільшення виробництва та стимулювання внутрішнього використання водню, у першу чергу в транспорті, промисловості та житлово-комунальному секторі. Ціль у виробленні близько 12-15 ГВт, із них 10 ГВт для експорту;
- у 2030 - 2050 роках пропонується сфокусуватись на подальшому розширенні використання водню, а також на закріпленні досягнутих результатів.

Воднева стратегія ще не прийнята. Без ухваленого офіційного бачення розвитку галузі, без змін до законів «Про альтернативні джерела енергії», «Про ринок електроенергії» та «Про альтернативні види палива», а також спеціалізованого законодавства із зеленого водню його впровадження в Україні ускладнено. Крім того, необхідно розробити механізм видачі гарантії походження зеленого водню та визначити відповідальне агентство, яке буде займатись наданням цих гарантій.

Зв'язок із Європейським зеленим курсом

Частиною ЄЗК⁵²⁸ передбачена воднева стратегія.⁵²⁹ Воднева стратегія ЄС окреслює поступовий розвиток індустрії вироблення, транспортування та зберігання зеленого водню. Для виконання української частини Водневої стратегії промислова асоціація «Водень Європи», із якою співпрацює Українська воднева рада, узгодили ініціативу “Зелений водень для Європейського зеленого курсу 2×40 ГВт”.⁵³⁰

Hydrogen Energy Network, ще одна ініціатива ЄС у сфері зеленого водню, також є частиною взаємодії країн ЄС у напрямку зеленого водню. Ініціатива покликана здійснювати комунікацію між країнами-членами на рівні міністерств щодо водню для наукових розробок, ділитись досвідом щодо успішних проєктів та координувати наукові розробки та зусилля.

Також засновано Європейський альянс чистого водню,⁵³¹ метою якого є взаємодія та координація різних стейкхолдерів у сфері зеленого водню. Окрім того, до ініціативи входить

⁵²⁶ <https://hydrogen.ua/images/about/Draft-Roadmap-for-production-and-use-of-hydrogen-in-Ukraine-March-2021-ua.pdf>

⁵²⁷ <https://hydrogen.ua/images/about/Vodneva-Strategia-Cover.pdf>

⁵²⁸ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁵²⁹ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en

⁵³⁰ https://hydrogeneurope.eu/wp-content/uploads/2021/11/Hydrogen-Europe_2x40-GW-Green-H2-Initiative-Paper.pdf

⁵³¹ https://ec.europa.eu/growth/industry/policy/european-clean-hydrogen-alliance_en

проєкт IPCEI Hy2Tech,⁵³² який передбачає 41 проєкт (наразі ухвалені) для декарбонізації промисловості та транспорту.

У травні 2022 року у зв'язку з російською агресією проти України та накладанням санкцій на РФ, у тому числі через необхідність відмовитись від російського газу та вугілля, ЄС прийняв план REPowerEU,⁵³³ відповідно до якого підвищив цільовий показник із виробництва водню в ЄС із 5,6 млн тонн, які планувалось виробляти за попередньою директивою відновлюваної енергії,⁵³⁴ до 10 млн тонн до 2030 року, ще 10 млн тонн водню планується імпортувати. План передбачає прискорення темпів переходу з видобувних видів палива до зеленого водню. Основними сферами з переходу на зелений водень згідно з планом є транспорт та промисловість.

Єврокомісія також ініціювала консультації з експертами та бізнесом щодо уточнення типів виробництва водню, які підпадають під категорію зелених, а також способу розрахунку зміни викидів від виробництва зеленого водню й зберігання вуглекислого газу.

Кроки до членства в ЄС

Розвиток ринку водню та його інтеграція з європейським ринком безпосередньо з членством у ЄС не пов'язані. Водночас, розвиток генерації водню - це можливості для інтеграції з економікою ЄС вже сьогодні, до набуття членства.

Рекомендації

Для України:

- якомога швидше розробити та ухвалити урядову Водневу стратегію;
- внести зміни до закону «Про альтернативні джерела енергії», «Про ринок електроенергії» та «Про альтернативні види палива» щодо визначення та регулювання зеленого водню;
- розглянути можливості вироблення зеленого водню на Заході України у зв'язку із бойовими діями на Сході та Півдні;
- розробити профільне законодавство для функціонування галузі;
- створити інституційні умови для розвитку галузі, наприклад, визначити механізм та відповідальний орган для гарантування зеленого походження газу;
- стимулювати наукові розробки в галузі виробництва зеленого водню;
- підготувати газотранспортну інфраструктуру до транспортування водню до ЄС;

⁵³² https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_22_4549

⁵³³ https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:fc930f14-d7ae-11ec-a95f-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF

⁵³⁴ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen_en

- інтенсифікувати наукові розробки бізнесу, у першу чергу у сфері відновлювальної енергетики та електролізу води;
- Сприяти бізнесу в пошуку джерел фінансування пілотних проєктів, а саме станцій вироблення водню з відновлювальних джерел енергії, майданчиків для наукових досліджень для покращення гідролізу води, а також вирахування вартості промислового виробництва водню шляхом гідролізу тощо.

Для ЄС:

- стимулювати наукові роботи у сфері вироблення, зберігання та транспортування зеленого водню за допомогою збільшення фінансування наукових робіт із метою якнайшвидшого досягнення рентабельності вироблення та використання зеленого водню;
- підготувати газотранспортну інфраструктуру до транспортування водню між країнами;
- допомогти створити Водневу стратегію для України, опираючись на Водневу стратегію ЄС;
- допомогти Україні створити профільне законодавство для галузі зеленого водню, виходячи з досвіду країн ЄС;
- інвестувати в розвиток виробництва та транспортування зеленого водню в Україні, розвивати наукову співпрацю між європейськими та українськими підприємствами, а також між науковими закладами.

15. ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ АКАДЕМІЧНИХ ТА ПРОФЕСІЙНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ

Олександра Бетлій

Вигоди

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 23 Розділу V) передбачає сприяння зближенню України та ЄС у сфері освіти. Зокрема, сторони зобов'язалися співпрацювати у сфері вищої та професійно-технічної освіти й навчання для «створення національних механізмів із метою покращення прозорості та визнання кваліфікацій та компетенцій, використовуючи, якщо це можливо, досвід ЄС» (Стаття 432.b). Одним із результатів впровадження реформ у сфері освіти визначено взаємне визнання академічних та професійних кваліфікацій, дипломів та сертифікатів про освіту.⁵³⁵

За умови визнання країнами ЄС кваліфікацій⁵³⁶ та компетенцій, отриманих в Україні, підвищиться мобільність українців завдяки розширенню можливостей працевлаштування на кваліфіковані робочі місця у ЄС. Водночас від змін мають виграти й ті, хто залишається в Україні, оскільки заохочення до неперервної освіти сприятиме підвищенню якості працевлаштування загалом та соціальної інтеграції працівників і студентів зокрема.

Також це може зробити українські освітні заклади більш конкурентними завдяки модернізації та визнанню кваліфікацій, отриманих у цих закладах в Україні, у державах-членах ЄС. Це може сприяти притоку студентів із третіх країн.

Бізнес також виграє від змін, оскільки вони сприятимуть підвищенню якості освіти та адекватній кваліфікації робочої сили, тоді як зараз помітний суттєвий розрив навичок (skills mismatch).

Визнання Україною кваліфікацій, отриманих у ЄС, зробить наш ринок праці доступнішим як для іноземців, так і для наших трудових мігрантів. Так, часто українські трудові мігранти працюють у ЄС та набувають кваліфікації у сферах, у яких не мають формальної освіти (зокрема, у будівництві). Визнання їхніх кваліфікацій, отриманих на роботі без формальної

⁵³⁵ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/yevrointehratsiia/osvita>

⁵³⁶ Кваліфікація" - це офіційний результат оцінювання та підтвердження знань, який здобуває особа в результаті рішення компетентного органу про те, що результати навчання відповідають існуючим стандартам.

освіти, дозволило б їм поліпшити свою конкурентну позицію на ринку праці в Україні та сприяло б збільшенню можливостей їх працевлаштування.

Зміст зобов'язань

У Статті 106 «Взаємне визнання» Угоди про асоціацію (Підрозділ 2. Положення загального застосування) визначено, що «фізичні особи мали необхідну кваліфікацію та/або професійний досвід, обов'язкові на території, на якій надаються послуги, для зазначеного сектору діяльності». Важливе значення для забезпечення взаємного визнання кваліфікацій мають відігравати професійні органи сторін. Відповідність критеріїв із питань видачі дозволів, надання ліцензії, діяльності та сертифікації інвесторів та постачальників послуг та, зокрема, професійних послуг, які запропоновані сторонами, положенням Угоди про асоціацію має визначити Комітет із питань торгівлі.

У сфері визнання кваліфікацій у Додатку XLII визначено, що Україна зобов'язалась виконати Рекомендації Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року щодо створення європейської кваліфікаційної системи для можливості здобувати освіту протягом усього життя (№2008/С 111/01).⁵³⁷ Ці рекомендації початково писались для держав-членів ЄС, щоб «створити загальну систему, до якої звертатимуться як до засобу порівняння різних кваліфікаційних систем та їхніх рівнів як для загальної та вищої освіти, так і для професійної освіти та підвищення кваліфікації». У тексті Рекомендацій визначено перелік заходів, яких Україна зобов'язана вжити для визнання кваліфікацій державами-членами ЄС.

Рекомендації передбачають узгодження національної рамки кваліфікацій із європейськими кваліфікаційними нормами. Зокрема, необхідно схарактеризувати в зрозумілій формі свої кваліфікаційні рівні відповідно до рівнів, зазначених у Додатку II, та у випадку доцільності розробити кваліфікаційні норми відповідно до національних законів та норм.

Рекомендації також містять настанову, що нові кваліфікаційні сертифікати, дипломи та документи, які діють для всіх країн ЄС (у рамках Europass), повинні містити чіткі роз'яснення щодо зв'язку між рівнями національних кваліфікаційних систем та європейськими кваліфікаційними нормами. Стежити за наявністю зрозумілого і прозорого зв'язку між кваліфікаційними нормами України та ЄС повинен спеціально утворений для цього національний центр.

Також Україна повинна сприяти визнанню неформальної та неофіційної освіти та забезпечити розвиток освіти протягом життя. Потрібно розширити можливості неперервного навчання та адаптувати освіту до потреб ринку праці.

Водночас терміни впровадження заходів, передбачених Рекомендаціями, уже давно минули, а для України новий графік не було визначено. Сьогодні відповідні заходи впроваджують з огляду на терміни, передбачені в ухваленому Кабінетом Міністрів Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію.⁵³⁸

⁵³⁷ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_988#Text. Ці Рекомендації базуються на Директиві щодо змін Директиви 2005/36/ЄС щодо визнання професійних кваліфікацій, див. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF>

⁵³⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

Варто зазначити, що Європейська рамка кваліфікацій була переглянута у 2017 році. На офіційному сайті зазначено, що сьогодні 11 країн, які не є членами ЄС, працюють над її впровадженням. України у відповідному списку країн поки що немає.⁵³⁹

В Угоді про асоціацію відсутнє зобов'язання з гармонізації українського законодавства з Директивою ЄС 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій.⁵⁴⁰ Ця Директива покликана спростити доступ професіоналів з однієї країни-члена ЄС до роботи в іншій за умови відповідності кваліфікаційним вимогам. Так, професіонали, які виграють від автоматичного визнання кваліфікації на основі гармонізованих мінімальних вимог до досвіду та навчання, включають молодший та середній медичний персонал, лікарів, фармацевтів, стоматологів, архітекторів та ветеринарних хірургів. Для цих професій існує електронна система визнання кваліфікацій – Європейська професійна картка (European professional card)⁵⁴¹. Директива також стосується й інших професій, що регулюються.⁵⁴² При цьому спеціальне законодавство ЄС є чинним із визнання кваліфікацій, зокрема для адвокатів, моряків, страховиків тощо.

Також в Угоді про асоціацію не йдеться про ще кілька Директив, які ухвалено в ЄС у межах питань визнання професійних кваліфікацій. Йдеться про Директиви 77/249/ЄС та 98/5/ЄС, які стосуються сфери роботи юристів, що отримують змогу вільно працювати в іншій країні, крім тої, у якій було здобуто формальну освіту.

Інституційна рамка

Становлення цілісної національної системи кваліфікацій зараз ще триває. За минулі роки було ухвалено численні законодавчі та нормативні акти, включно з новим законом «Про освіту»,⁵⁴³ новою редакцією Національної рамки кваліфікацій, рішенням щодо регулювання оцінки результатів неформального навчання, освітніми та професійними стандартами.

Реформою освіти загалом та впровадженням національної кваліфікаційної системи традиційно опікувались Міністерство освіти та науки (МОН) та Міністерство економіки. З кінця 2019 року розпочало роботу Національне агентство кваліфікацій (НАК), яке дало суттєвий поштовх розробці та ухваленню важливих змін у сфері кваліфікацій.⁵⁴⁴ Згідно зі Статутом НАК його роль у становленні системи кваліфікацій є керівною.

Станом на початок 2021 року Юрій Баланюк, голова Національного агентства кваліфікацій, наголошував, що в Україні бракувало узгодженості між законодавчими документами, які регулюють питання підготовки кадрів у системі освіти та присвоєння професійних кваліфікацій поза цією сферою⁵⁴⁵, та відсутній ефективний механізм визнання неформальної

⁵³⁹ <https://europa.eu/europass/en/european-qualifications-framework-efq>

⁵⁴⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:32005L0036>

⁵⁴¹ https://europa.eu/youreurope/citizens/work/professional-qualifications/european-professional-card/index_en.htm

⁵⁴² <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regprof/>

⁵⁴³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2145-19#Text>

⁵⁴⁴ Звіт НАК за 2020 рік: <https://drive.google.com/file/d/16wz7uz2fW7mQeUjxwoIKJ36yON2p8GA3/view>

⁵⁴⁵ <https://www.pravda.com.ua/columns/2020/10/2/7268603/>

освіти. Також не було створено кваліфікаційних центрів, які б могли ефективно оцінювати кваліфікації громадян, особливо отримані в неформальній освіті. Але успішний досвід було покладено Державним центром зайнятості з підтвердження результатів неформальної освіти зі спеціалізації кухаря.⁵⁴⁶

В українському законодавстві вже визначено професії, які можна віднести до «регульованих» у розумінні Директиви 2005/36/ЄС, оскільки для них існує окреме законодавство та детальніші вимоги до підходів як до формального навчання, так і до елементів неперервного навчання. При цьому законодавство у сфері регулювання роботи юристів відповідає нормам Директив 77/249/ЄС та 98/5/ЄС.

Важливі зміни в переході до визначення та визнання професійних стандартів та кваліфікацій відбулись у 2021 - 2022 роках, коли було внесено зміни у відповідні рішення та закони. Наслідком, зокрема, стало ухвалення Національного реєстру кваліфікацій та створення кваліфікаційних центрів.

Аналіз ринку

Україна отримує порівняно високі рейтинги, за оцінкою освітніх стандартів та освіти населення. За індексом людського капіталу, який робить Світовий економічний форум (World Economic Forum, WEF), Україна у 2017 році посідала 24-те місце зі 130 країн.⁵⁴⁷ За новим індексом людського капіталу, який почав рахувати Світовий банк, Україна у 2020 році була 53-тя зі 174 країн,⁵⁴⁸ хоча у 2018 році вона посідала 50-ту сходинку. Значення самого індексу для України не змінилось із 2010 року.⁵⁴⁹

Рівень України в індексі людського розвитку ПРООН (Human Development Index, HDI) трохи нижчий: у 2019 році Україна зайняла 74-те місце, що вище ніж у попередні роки завдяки зміні методології розрахунку індексу.⁵⁵⁰

Разом із тим, порівняно хороші місця в рейтингах людського капіталу та розвитку насправді не означають, що Україна надалі посідатиме такі місця. Так, не дуже втішними були результати оцінки PISA у 2018 році:⁵⁵¹ українські учні показали гірші результати з читання, математики та природничо-наукових дисциплін порівняно з середніми показниками учнів країн ОЕСР, а також сусідньої Польщі. 36% українських учнів не досягнули рівня 2 за шкалою PISA, що є дуже поганим результатом, особливо з урахуванням зростання важливості математики в багатьох професіях майбутнього.

За даними Міністерства освіти та науки, 70% українців мають вищу освіту, а рівень охоплення вищою освітою населення відповідного віку (для навчання) сягає майже 83%.⁵⁵²

⁵⁴⁶ https://youtu.be/zjTgMnSPX_8?t=12424

⁵⁴⁷ <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>

⁵⁴⁸ <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>

⁵⁴⁹ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index>

⁵⁵⁰ <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

⁵⁵¹ http://pisa.testportal.gov.ua/wp-content/uploads/2020/07/National_report_short_PISA_2018.pdf

⁵⁵² <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozv.itku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>

Мережа університетів в Україні є щільною: «на 1 млн населення припадає 6,7 університетів та 8 коледжів, технікумів і училищ». Престижність вищої освіти існує поруч зі зниженням зацікавленості в отриманні професійної та професійно-технічної освіти. Відповідно, кількість університетів, інститутів та академій зростає (до 281 у 2019/2020 навчальному році, із яких 209 є державної форми власності), тоді як кількість технікумів, училищ, коледжів знижується. При цьому через незадоволення якістю вищої освіти в Україні та завдяки стимулам, запровадженим іншими державами, передусім Польщею, дедалі більше молоді їде вчитись за кордон. Матеріальна база закладів професійної та професійно-технічної освіти часто є зношеною, а навчальні програми застарілими, що не дозволяє, відповідно, надавати студентам сучасні та потрібні компетенції.

Важливою для України є проблема розриву навичок (skills mismatch). Опитування бізнесу показують, що однією з перешкод для розвитку є брак кваліфікованої робочої сили, яка має потрібні навички та знання.⁵⁵³ Відповідно, набуває великого значення неформальна освіта у формі різноманітних онлайн-курсів або короткострокових (живих) курсів. Однак поки що систему визнання неформально отриманих навичок тільки починають налагоджувати й вона стосується лише кількох професій.⁵⁵⁴

Поки що в Україні мало уваги приділяють і освіті дорослих, що вже потребує змін. Про це свідчить і те, що більшість безробітних, зареєстрованих у Державній службі зайнятості, мають вищу освіту. Крім того, трудові мігранти, які повертаються в Україну після років роботи за кордоном, подекуди потребують як підвищення кваліфікації, так і визнання неформально отриманих навичок та компетенцій. Останнє набуває ще більшого значення з огляду на велику кількість мігрантів під час війни. У післявоєнний період відновлення економіки буде вимагати перенавчання як частини тих людей, які постійно перебували в Україні, так і частини тих, хто мав досвід вимушеної міграції.

У сфері регулювання зайнятості в Україні діє застарілий Кодекс законів про працю, початково ухвалений у 1971 році та який уже змінювали багато разів⁵⁵⁵. Додаткове регулювання саме в питаннях окремих регульованих сфер діяльності визначено в законі про Охорону праці від 1992 року⁵⁵⁶, у якому визначено обов'язковість проходження щорічного навчання з безпеки праці для ряду професій, перелік яких ухвалено Державною інспекцією з питань праці⁵⁵⁷. Також у законодавстві є спеціальні закони, які визначають підходи до врегулювання окремих «регульованих професій», що включає, серед іншого, нотаріусів, арбітражних керівників із питань банкрутства, архітекторів та інших.

⁵⁵³ https://www.oecd.org/eurasia/competitiveness-programme/eastern-partners/Skills_Gap_Assessment_Ukraine_ENG.pdf , https://drive.google.com/file/d/1GyROeCiaqxXzQ4SV5qJ6N_fbFsw6XC-o/view , <https://kse.ua/wp-content/uploads/2019/03/Mariia-Chebanova25.pdf>

⁵⁵⁴ <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapracuyovali-pershii-kvalifikacijni-centri>

⁵⁵⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/322-08#Text>

⁵⁵⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2694-12#Text>

⁵⁵⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0231-05#Text>

Динаміка імплементації

Початково Національну рамку кваліфікацій – системний і структурований за компетенціями опис кваліфікаційних рівнів – було схвалено Кабінетом Міністрів України у 2011 році.⁵⁵⁸ Однак вона не відповідала європейській рамці через різну кількість рівнів. Для виконання положень Угоди про асоціацію у 2016 році було схвалено План заходів із впровадження Національної рамки кваліфікацій на 2016 -2020 роки,⁵⁵⁹ але виконання багатьох передбачених у Плані заходів затримується.

У грудні 2018 року КМУ ухвалив важливе рішення про створення Національного агентства кваліфікацій (НАК), уповноваженого реалізовувати державну політику у сфері кваліфікацій. НАК розпочало роботу наприкінці 2019 року⁵⁶⁰ й стало важливим гравцем на полі впровадження національної кваліфікаційної системи. Агентство здійснює переговори, зокрема з ЄС, щодо гармонізації національної рамки кваліфікацій та визнання кваліфікацій у державах-членах ЄС.

У 2019 році Національну рамку було викладено в новій редакції у зв'язку з ухваленням закону «Про освіту». Однак кількість рівнів кваліфікацій була й надалі відмінною від європейської.

У червні 2020 року уряд ухвалив новішу редакцію Національної рамки кваліфікацій для врахування внесених перед цим змін до законодавства у сфері вищої освіти (зокрема, у законі тепер не визначено рівень кваліфікації, а визначено вимогу до її відповідності європейській) та для узгодження Національної рамки з європейськими кваліфікаційними нормами. Зокрема, тепер Рамка містить 8 рівнів кваліфікацій, як і європейська. Це важливий крок, оскільки саме Національна рамка кваліфікацій є основою для визнання української кваліфікації за кордоном та наріжним каменем національної кваліфікаційної системи. Разом із тим, для її сертифікації потрібно почати її впроваджувати, що вимагає надзвичайно великого спектра заходів.

У рамках розбудови національної кваліфікаційної системи вже ухвалено ряд стандартів вищої та професійної освіти,⁵⁶¹ які розроблено з урахуванням європейського досвіду. Також ведеться робота з розробки та ухвалення професійних стандартів.

Робоча група, у якій керівну роль мають НАК та Міністерство економіки, працює над змінами в змісті та функціях Класифікатора професій (його позбавлять регуляторної функції). Цей Класифікатор має бути узгоджений із міжнародною стандартною класифікацією професій ISCO-08.

Водночас Україна відстає із запровадженням системи навчання протягом життя, акредитації кваліфікаційних центрів та визнання неформальної освіти. У квітні 2020 року уряд схвалив план заходів на 2020 - 2027 роки із запровадження Концепції реалізації державної політики у П(Т)О,⁵⁶² яким, серед іншого, передбачено ухвалення регулювання про кваліфікаційні

⁵⁵⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#n12>

⁵⁵⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2016-%D1%80#Text>

⁵⁶⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-%D0%BF#Text>

⁵⁶¹ <https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnichna-osvita/derzhavni-standarti-navchalni-plani-ta-programi>

⁵⁶² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-2020-%D1%80#Text>

центри. Такі центри відповідатимуть за присвоєння кваліфікації на базі неформального навчання і видачу сертифікатів про професійну кваліфікацію. На виконання плану НАК та МОН у першій половині 2020 року розробили проєкт типового положення про кваліфікаційні центри⁵⁶³ та проєкт постанови про їх акредитацію,⁵⁶⁴ які було ухвалено у 2021 році.⁵⁶⁵ За Порядком НАК відповідає за контроль роботи акредитованих кваліфікаційних центрів та ведення Реєстру експертів та Реєстру кваліфікацій.⁵⁶⁶ Відповідно також було ухвалено постанову про запровадження Реєстру кваліфікацій,⁵⁶⁷ проєкт якої було розроблено роком раніше.⁵⁶⁸

Результатом урегулювання роботи кваліфікаційних центрів став початок роботи кількох центрів, які присвоюють професійні кваліфікації на основі неформального й інформального навчання (самоосвіта), тобто без необхідності навчатися в закладі освіти.⁵⁶⁹ Зокрема, ідеться про підтвердження здобутої за кордоном професійної кваліфікації. Цьому сприяв запуск Національним агентством кваліфікацій механізму незалежної оцінки професійних кваліфікацій. Кваліфікаційні центри можуть відкривати роботодавці, бізнес-асоціації, заклади освіти та інші юридичні особи

Улітку 2020 року народні депутати подали два альтернативні закони «Про національну систему кваліфікацій»,⁵⁷⁰ які отримали висновок Головного науково-експертного управління про необхідність їх доопрацювання. Восени депутати подали два альтернативні законопроєкти на відповідну тему.⁵⁷¹ Після тривалого неуспішного внесення законів у порядок денний нарешті у квітні 2022 року закон було ухвалено.⁵⁷² В офіційному звіті уряду зазначено, що Національна рамка кваліфікацій відповідає Європейській рамці навчання протягом життя та Рамці кваліфікацій Європейського простору вищої освіти.⁵⁷³

У вересні 2022 року КМУ ухвалив положення про Реєстр кваліфікацій.⁵⁷⁴ Держателем Реєстру від імені держави визначено Національне агентство кваліфікацій.

Наступним важливим кроком має стати розробка та ухвалення оновлених професійних стандартів. Для цього у липні 2022 року уряд створив Міжвідомчу робочу групу з питань

⁵⁶³ <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-tipovogo-polozhennya-pro-kvalifikacijni-centr>

⁵⁶⁴ <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-akreditaciju-kvalifikacijnih-centriv>

⁵⁶⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/986-2021-%D0%BF#Text>

⁵⁶⁶ <https://nqa.gov.ua/news/kabmin-dav-start-viznannu-samoosviti-v-ukraini/>

⁵⁶⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-2021-%D0%BF#Text>

⁵⁶⁸ <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorennya-proyekt-postanovi-kabinetu-ministriv-ukrayini-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-reyestr-kvalifikacij>

⁵⁶⁹ <https://www.kmu.gov.ua/news/v-ukrayini-zapracuyovali-pershi-kvalifikacijni-centri>

⁵⁷⁰ Проєкти закону № 3859 від 16.07.2020 та № 3859-1 від 03.08.2020.

⁵⁷¹ №4147 від 23.09.2020 та № 4147-1 від 09.10.2020.

⁵⁷² Закон 2179-IX від 01.04.2022, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2179-IX#Text>

⁵⁷³ https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

⁵⁷⁴ Постанова КМУ №1063 від 27 вересня 2022 року, <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1063-2022-%D0%BF#Text>

реформування національного класифікатора України ДК 003:2010 «Класифікатор професій».⁵⁷⁵ Зокрема, ідеться про його гармонізацію з міжнародними стандартами класифікації занять, професій, професійних кваліфікацій, освіти та приведення у відповідність до Міжнародної стандартної класифікації занять ISCO-08.

Тривалий час Україна не могла виконати одну з рекомендацій Європейського парламенту, а саме використовувати єдину для ЄС Схему прозорості кваліфікацій і компетентності (Europass).⁵⁷⁶ Ця Схема традиційно була доступною лише для громадян держав-членів ЄС. Саме тому НАК та європейська сторона розпочали переговори для знаходження взаємовигідного розв'язання цієї проблеми у 2021 році. Водночас зміни стали наслідком політики сприяння ЄС для українців після повномасштабного вторгнення росії в Україну 24 лютого 2022 року. Так, у травні 2022 року українці отримали доступ до Europass.⁵⁷⁷

Україна у 2015 році суттєво спростила визнання дипломів, отриманих, зокрема, у державах-членах ЄС, але поки що вона не визнає європейських кваліфікацій. У 2021 році КМУ ухвалив постанову «Про затвердження Порядку визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах»,⁵⁷⁸ якою визначено критерії та процедуру визнання в Україні професійних кваліфікацій, здобутих в інших країнах, зокрема в ЄС.

Кроки до членства в ЄС

У цілому, в Угоді про асоціацію вже йдеться про виконання рекомендацій у сфері кваліфікацій, які визначені для країн-членів ЄС. Тому передусім ідеться про потребу для України виконати свої зобов'язання, які вже прописані в Угоді в розділі освіти. Це зробить систему освіти та навички й кваліфікації, які вона надає, гармонізованими з країнами ЄС.

Але для цього важливо втілити всі зміни в розділі щодо системи освіти, як професійно-технічної, так і вищої, та освіти в дорослому віці. Тому питання визнання кваліфікацій, найімовірніше, буде вимагати в Україні втілення освітньої реформи.

Разом із тим, в Угоді про асоціацію не йдеться поки що про гармонізацію законодавства з Директивою 2005/36/ЄС про професійні кваліфікації, хоча виглядає так, що частково відповідні норми вже є чинними в українському законодавстві. Повна гармонізація українського законодавства з цією Директивою та позитивна оцінка цього з боку ЄС надасть можливість визнання країнами ЄС професійних кваліфікацій українців. Так, впровадження норм цієї Директиви передбачає впровадження законодавчих та інших заходів. Ідеться про уможливлення перевірки, оцінки та визнання навичок, отриманих за кордоном. Для ряду спеціальностей, зокрема тих, на які поширюються правила електронного визнання, як-от Європейська професійна картка, необхідно ухвалити та впровадити мінімальні вимоги до навчання, які гармонізовані з європейськими. Для цього важливо провести аналіз законодавства на відповідність до норм відповідної Директиви, отримати оцінку

⁵⁷⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/781-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁷⁶ <https://europa.eu/europass/en/create-europass-cv>

⁵⁷⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=89&furtherNews=yes&newsId=10279&langId=en>

⁵⁷⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2021-%D0%BF#Text>

законодавства з боку Комітету з питань торгівлі та розробити чіткий порядок впровадження необхідних змін.

Рекомендації

Для України та ЄС:

- ухвалити план заходів, які дозволять Україні та ЄС отримати взаємне визнання кваліфікацій, із чіткими термінами та взаємними зобов'язаннями щодо консультацій та оцінки прогресу.

Для України:

- продовжити втілювати реформи, передбачені в плані заходів із виконання Угоди про асоціацію у сфері освіти, яка включає як формальну освіту, так і освіту протягом життя. Ідеться про визнання результатів неформального навчання, модернізацію вищої та професійної освіти, запровадження ефективного неперервного навчання (*lifelong learning*). Важливо узгодити законодавство в цих сферах;
- впровадити законодавчі та інші рішення із запровадження в Україні норм Директиви 2005/36/ЄС «Професійні кваліфікації»;
- залучити бізнес до діалогу з розвитку та визначення кваліфікацій, їх визнання, розробки професійних стандартів, прогнозу потреби в робочій силі на майбутнє (зокрема, уже ухвалено меморандум про співпрацю між Українським союзом промисловців і підприємців та НАК із цього питання).

Для ЄС:

- провести офіційну оцінку ухваленої Національної рамки кваліфікацій, наявної національної кваліфікаційної системи та інших заходів, передбачених у Главі 23 Розділу V Угоди про асоціацію для визначення їх відповідності європейським практикам. У разі відповідності надати сертифікацію, в іншому разі – рекомендації до виправлення прогалин.

16. ВЗАЄМНЕ ВІДКРИТТЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ І ЄС

Олександра Бетлій

Вигоди

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI) передбачає «забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель⁵⁷⁹ на основі принципу національного режиму на загальнодержавному, регіональному та місцевому рівнях для державних контрактів та договорів концесії в традиційних галузях економіки, а також у комунальному господарстві».⁵⁸⁰

Це означає вигоди для українських компаній, які отримують доступ до ринку державних закупівель ЄС обсягом близько 14% сукупного ВВП ЄС або понад 1,9 трильйона євро.⁵⁸¹ Водночас конкуренція на ринку державних закупівель в Україні через участь у закупівлях компаній ЄС сприяє ефективнішому витрачання бюджетних коштів, а також стимулює вітчизняні компанії бути конкурентнішими.

На відміну від ринку товарів, де відкриття ринку асиметричне на користь України, щодо ринку державних закупівель Угода про асоціацію передбачає симетричний взаємний доступ на ринок двох сторін після виконання Україною зобов'язань із приведення свого законодавства у відповідність до норм ЄС.

У Додатку XXI до Угоди наведено «Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку», який передбачає п'ять етапів законодавчих змін та взаємного відкриття доступу до ринку з 1 січня 2016 року до 2024 року.

⁵⁷⁹ Терміни «державні закупівлі» та «публічні закупівлі», що вживаються в цій публікації, є тотожними і відповідають терміну public procurement англійською мовою. Термін «державні закупівлі» використовується в офіційному українському тексті Угоди про асоціацію, у той час як у національному законодавстві з 2015 року використовується термін «публічні закупівлі».

⁵⁸⁰ http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1147

⁵⁸¹ Ці показники не включають закупівлі комунальних компаній. Якщо включити в оцінку й ці закупівлі, то сукупні державні закупівлі в ЄС становлять 19% ВВП або 2,3 трильйона євро. Для деталей див.: European Semester Thematic Factsheet: Public Procurement <https://goo.gl/DfQsvP>

Впровадження кожного етапу має бути оцінено Комітетом асоціації Україна - ЄС у торговельному складі і за позитивного висновку означатиме відкриття певного сегмента державних закупівель ЄС та України за контрактами, вартість яких перевищує порогові значення, що встановлені в цьому ж Додатку.

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

Зміст зобов'язань

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

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

У травні 2018 року Комітет асоціації Україна - ЄС у торговельному складі ухвалив рішення про оновлення Додатка XXI,⁵⁸² щоб врахувати нові Директиви ЄС із питань державних закупівель, ухвалені у 2014 році.⁵⁸³ При цьому було несуттєво збільшено порогові значення для застосування правил державних закупівель (Таблиця 4).

Таблиця 4. Порогові значення для застосування правил державних закупівель

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

⁵⁸² http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2

⁵⁸³ Це Директива 2014/23/ЄС про укладання договорів концесії, Директива 2014/24/ЄС про державні закупівлі та Директива 2014/25/ЄС щодо здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг. Ці нові акти замінили Директиви 2004/17/ЄС та 2004/18/ЄС.

Типи контрактів	Порогове значення	Оновлене порогове значення
Для договорів на виконання робіт для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах)	5 150 000 євро	5 225 000 євро
Для договорів поставки товарів та надання послуг для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах)	412 000 євро	418 000 євро
Для державних договорів надання послуг для соціальних та інших специфічних послуг	-	750 000 євро
Для договорів надання послуг для соціальних та інших специфічних послуг в інших установах, підприємствах чи організаціях (у комунальному та інфраструктурному секторах)	-	1 000 000 євро

Джерело: рішення Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року.

Чинні значення наведені в таблиці відповідно до рішення Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 р. Вони мали б відповідати чинним положенням відповідних Директив ЄС. Утім, із січня 2018 року порогові значення в Директивах ЄС уже стали дещо вищими, для гармонізації з поточними визначеннями в євро порогових значень Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA)⁵⁸⁴. Водночас досі не було оновлено порогові значення в Додатку XXI УА, хоча в рішенні Комітету цей крок визначено обов'язковим. Ці значення, найвірогідніше, буде оновлено під час Комітету, який має відбутись до кінця 2022 року.

Інституційна рамка

Уряд почав реформу державних закупівель для боротьби з корупцією в цій сфері, а також у рамках фіскальної консолідації ще до набуття чинності Главою 8 Угоди. Ще до підписання Угоди про асоціацію законодавство України не містило обмежень на участь іноземних учасників у державних закупівлях, а великі тендери оголошувались із перекладом документації на англійську. У квітні 2014 року парламент прийняв новий Закон «Про державні закупівлі»,⁵⁸⁵ основні положення якого були гармонізовані з нормами ЄС. Однак вища прозорість і більші можливості до конкуренції в результаті впровадження нового закону все одно були недостатніми для подолання корупції.

Тому у 2015 році було запроваджено пілотний проєкт з електронних закупівель та ухвалено закон «Про публічні закупівлі».⁵⁸⁶ Уже у 2016 році Закон про публічні закупівлі було

⁵⁸⁴ Див.: https://ec.europa.eu/growth/single-market/public-procurement/rules-implementation/thresholds_en, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32017R2365>

⁵⁸⁵ Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

⁵⁸⁶ Закон №922-VIII, від 25 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

впроваджено в повному обсязі. Відповідно, усі бюджетні та державні установи почали проводити закупівлі понад визначену суму (200000 грн для закупівель товарів і послуг та 1,5 млн грн для закупівлі робіт) на основі електронної системи ProZorro.

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

У вересні 2019 року було ухвалено оновлену версію закону «Про публічні закупівлі»,⁵⁸⁷ покликану гармонізувати українське законодавство з оновленими Директивами ЄС, урегулювати допорогові закупівлі, підвищити результативність закупівель, визначити норми з боротьби з недобросовісними учасниками та покращити оскарження. Закон набув чинності у квітні 2020 року.

Аналіз ринку

Впровадження нового законодавства у сфері публічних закупівель у 2016 році сприяло збільшенню конкуренції та прозорості, а також зменшенню шахрайства та корупції. Зокрема, за даними Центру вдосконалення закупівель (Київська школа економіки), кількість закупівель в одного постачальника скоротилась, тоді як кількість постачальників зростає.⁵⁸⁸ Важливо, що спростився доступ малих та середніх підприємств до закупівель, і тому їхня участь у закупівлях зростає.

За даними електронної системи закупівель, протягом 2017 року було близько 27-ми тис. замовників і близько 1 млн процедур закупівлі з очікуваною вартістю понад 778 млрд грн, із яких успішно завершилися 869 344 закупівель на загальну суму близько 500 млрд грн.⁵⁸⁹

У 2020 році організаторами закупівель оголошено 3,7 млн закупівель, із яких було успішно завершено 3,5 млн закупівель (із яких 2,4 млн закупівель товарів). Очікувана вартість останніх становила 748 млрд грн, а вартість укладених контрактів становила 686 млрд грн.⁵⁹⁰ Кількість замовників зростає до близько 38-ми тисяч. Кількість представників бізнесу, які взяли участь у закупівлях, склала близько 236 тисяч.

За оцінками ДП «Прозорро», у 2020 році система е-закупівель дозволила заощадити державному бюджету 43,5 млрд грн. Це стало наслідком зниження тендерного порогу, зростання економії на великих торгах та можливості для бізнесу виправляти помилки.⁵⁹¹

У 2021 році використання платформи зросло ще більше: кількість тендерів становила 5,1 млн з очікуваною вартістю закупівель у сумі 948 млн грн⁵⁹². Загальну суму економії ДП оцінило в 48,3 млрд грн. Також зростає кількість постачальників (до 261,9 тис.). Також минулого року

⁵⁸⁷ Закон №114-IX, від 19 вересня 2019 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>

⁵⁸⁸ http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf

⁵⁸⁹ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomrozvitku-zvituye-pro-publichni-zakupivli-u-2017-roci>

⁵⁹⁰ Звіт сфери публічних закупівель за 2020 рік, Мінекономіки, <https://bit.ly/3wdKHb4>

⁵⁹¹ Виправлення помилок протягом 24-х годин дозволило закупівельнику визначити переможцем саме компанії з найкращою ціною пропозицією.

⁵⁹² <https://smarttender.biz/blog/view/pidsumki-roboti-prozorro-ta-golovni-zmini-u-sistemi-za-2021-rik/>

активно розвивався державний маркетплейс (Prozorro Market). На ньому було 4 тис. замовників, які купили товарів із каталогу на суму 400 млн грн. Кількість постачальників, які розмістили інформацію в каталозі про свою продукцію, становила 1,2 тис, а кількість товарів у каталозі зростає з 13-ти тис. до 54-х тис.

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

Частка іноземних компаній, у тому числі з ЄС, на ринку державних закупівель України залишилась низькою: станом на червень 2020 року частка нерезидентів становила менше 1% від сукупної кількості зареєстрованих учасників та 0,1% від загального обсягу отриманих контрактів.⁵⁹³ Це може бути пов'язано з різними технічними складнощами забезпечення документів для укладання договорів з українською стороною, які стосуються, зокрема, ідентифікації нерезидента. Тому (невеликі) європейські компанії досі схильні брати участь у закупівлях в Україні через дочірню українську юридичну особу або українських партнерів.

У 2021 році було знайдено технічне рішення для забезпечення взаємозв'язку української електронної системи закупівель ProZorro і європейської інформаційної системи у сфері закупівель TED. Тому з минулого року на останній уже можна знайти оголошення про українські публічні закупівлі.

Динаміка імплементації

Більшість положень Закону «Про публічні закупівлі», який було ухвалено у 2015 році, відповідали Директивам ЄС у сфері державних закупівель. Для адаптації інших положень у лютому 2016 року Кабінет Міністрів ухвалив Стратегію реформування системи публічних закупівель,⁵⁹⁴ яка є «дорожньою картою» впровадження змін у сфері державних закупівель.⁵⁹⁵

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

У травні 2018 року Комітет асоціації Україна - ЄС у торговельному складі надав позитивний висновок⁵⁹⁶ стосовно «дорожньої карти», ухваленої у 2016 році. У листопаді 2019 року Комітет асоціації погодив, що завершення першого етапу має відбутись на початку 2020 року, після чого відбудеться його формальне затвердження.⁵⁹⁷ Однак на наступному засіданні Комітету, що відбулось у грудні 2020 року, питання формального затвердження

⁵⁹³ <https://e-tender.ua/news/taras-shimko-ukrayinskij-biznes-maye-velikij-potencial-v-yev-671>

⁵⁹⁴ Розпорядження КМУ «Стратегії реформування системи публічних закупівель», №175-р від 24 лютого 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/175-2016-%D1%80#n11>

⁵⁹⁵ Потребу ухвалити «дорожню карту» передбачено Статтею 152 Глави 8.

⁵⁹⁶ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#Text

⁵⁹⁷ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158572.pdf

завершення першого етапу залишилось на порядку денному,⁵⁹⁸ а відповідне рішення не було прийнято.

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

Зміни до Закону про публічні закупівлі, що відповідають зобов'язанням, передбаченим «дорожньою картою», були прийняті у вересні 2019 року⁵⁹⁹ й набули чинності 19 квітня 2020 року. Фактично, Україна отримала нову версію закону, яка наближає законодавство до європейських директив і врегульовує проблемні питання, з якими стикаються як замовники, так і учасники тендерів (зокрема йдеться про боротьбу з недобросовісними постачальниками неякісних товарів/послуг; запобігання штучному затягуванню або зривам тендерів; зняття обмежень на використання нецінових критеріїв, що широко застосовується в країнах ЄС тощо).

Ухвалення цього закону означає проходження Україною другого етапу індикативного плану. Закон урегулював проведення допорогових закупівель, було знижено поріг для проведення тендерів до 50-ти тис. грн і запроваджено спрощені закупівлі для тендерів від цієї суми до порогової.⁶⁰⁰ Допорогові закупівлі від 50-ти тис. грн отримали назву «спрощені закупівлі» і тепер регулюються законом. Таким чином, такі закупівлі потрібно буде проводити через ProZorro.⁶⁰¹ Запроваджено звітність у системі ProZorro щодо всіх закупівель. Також новий закон дозволив виправляти помилки, запровадив визначення аномально низьких цін, передбачив можливість для електронних каталогів, надав визначення уповноважених осіб на здійснення закупівель та вдосконалив механізми оскарження.

Спеціальний підхід було обрано для реформування державних закупівель ліків та медичних препаратів, які традиційно характеризувались високим рівнем корупції. У 2015 році було ухвалено закон, який передав централізовані закупівлі ліків міжнародним організаціям⁶⁰² (наприкінці 2019 року депутати продовжили термін дії такого підходу до 2022 року). Від імені України такі закупівлі здійснюють Програма розвитку ООН, Дитячий фонд ЮНІСЕФ та британська закупівельна агенція Crown Agents.⁶⁰³ Водночас, у 2019 році в пілотному режимі працювало нове державне підприємство «Медичні закупівлі України», яке відповідає за закупівлі ліків для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією. У листопаді 2020 року ДП отримало статус централізованої закупівельної організації (ЦЗО).⁶⁰⁴

⁵⁹⁸ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159406.pdf

⁵⁹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>

⁶⁰⁰ Водночас, досвід роботи норми про спрощені закупівлі показує, що нерідко закупівельники вимагають від учасників тендерів повний набір документації. Також середній період тендеру дещо перевищує 30 днів. (джерело: <https://youtu.be/ijzBJRecvys>).

⁶⁰¹ За оцінкою Мінекономіки, це сприятиме додатковій економії коштів на закупівлях у сумі 9 млрд грн на рік.

⁶⁰² Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» №269-VIII від 19 березня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/269-19>.

⁶⁰³ Звіт Рахункової палати: <https://goo.gl/2МКВ64>.

⁶⁰⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-2020-%D1%80#Text>

Раніше такий статус отримала ДУ «Професійні закупівлі»,⁶⁰⁵ щоб проводити тендери та закупівлі за рамковими угодами товарів і послуг, крім поточного ремонту. У 2021 році КМУ визначив «Українські спеціальні системи» централізованою закупівельною організацією у сфері цифровізації.⁶⁰⁶ Створення ЦЗО покликані підвищити професіоналізацію закупівель, сприяти економії на масштабах, стандартизації закупівель та більшій прозорості. ЦЗО відповідають за наповнення електронних каталогів товарів на Prozorro.Market, а також за перевірку кваліфікації та документів.

Prozorro.Market – це фактично онлайн-магазин, у якому замовники можуть купити невеликі партії однотипних товарів.⁶⁰⁷ Його робота стартувала у 2019 році в пілотному режимі для закупівель до 50-ти тис. грн, а у вересні 2020 року КМУ ухвалив рішення про його повноцінну роботу, що дозволяє його використовувати для закупівель до 200 тис. грн.⁶⁰⁸ Застосування цього інструмента покликано сприяти спрощенню закупівель, збільшенню конкуренції та економії коштів замовника.

Улітку 2020 року було ухвалено закон «Про оборонні закупівлі»,⁶⁰⁹ який гармонізовано з положеннями Директиви 2009/81/ЄС. Закон набув чинності із січня 2021 року. Цей закон уперше запроваджує чітке та прозоре регулювання оборонних закупівель, що наближає їх до практик членів НАТО. На виконання Закону було ухвалено численні нормативно-правові акти.⁶¹⁰ Водночас поки що існують суттєві затримки у впровадженні нового Закону, зокрема через створення нового Міністерства стратегічних галузей промисловості та дещо пізніше за

Вставка 2: Локалізація у закупівлях ЄС

В основній Директиві ЄС у сфері публічних закупівель (2014/24/EU) передбачено право рівного доступу всіх учасників до закупівель.

Директива, яка регулює закупівлі організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг (2014/25/EU), містить положення, що заявка учасника може бути відхилена у випадку локалізації нижчої за 50% сукупної вартості тендеру (Стаття 85). Водночас це обмеження не повинно застосовуватись, якщо це змусить організацію закупити оснащення іншої якості, ніж наявне, якщо це призведе до технічних незручностей або ж за диспропорційно вищих цін. Ця стаття застосовується лише до товарів із третіх країн, у яких із ЄС немає інших двосторонніх або багатосторонніх домовленостей.

Джерело: Директива ЄС 2014/24/EU, Директива 2014/25/EU

⁶⁰⁵ <https://cpb.org.ua/>

⁶⁰⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2021-%D1%80#Text>

⁶⁰⁷ <https://prozorro.gov.ua/news/internet-magazin-dlya-derzhakupivel-vse-sho-potribno-znati-pro-prozorro-market>

⁶⁰⁸ <https://infobox.prozorro.org/articles/kabmin-priynyav-postanovu-pro-robotu-prozorro-market-1>

⁶⁰⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

⁶¹⁰ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-minstrategprom-oboronni-zakupivli/31147970.html>

попередньо очікувану передачу справ у сфері оборонних закупівель від Міністерства економіки до нового Міністерства.⁶¹¹

Тоді як усі ухвалені рішення у сфері закупівель наближали Україну до виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, кілька років поспіль народні депутати повертались до ідеї запровадження протекціонізму в публічних закупівлях, зокрема через запровадження обов'язкової локалізації. Після великих баталій такий закон було ухвалено⁶¹², але він не поширюється на закупівлі, які підпадають під дію положень Закону України "Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі", а отже, і на закупівлі товарів, виробниками яких є компанії з ЄС. У такий спосіб народні депутати уникнули звинувачення в порушенні Угоди про асоціацію.

Після початку повномасштабного наступу росії на Україну 24 лютого уряд дещо переглянув правила закупівель на час воєнного стану. Так, 28 лютого Кабінет Міністрів дозволив здійснювати окремі публічні закупівлі за межами Prozorro.⁶¹³ Це дозволило проводити більшість закупівель напряму з мотиву пришвидшення закупівлі, хоча про всі закупівлі треба звітувати в системі. Однак усе ж не всі документи подаються в систему. Ця постанова дещо суперечила закону, який не дає права Кабміну регулювати сферу закупівель, що було вирішено ухваленням закону в серпні 2022 року.⁶¹⁴ Так, під час воєнного стану Кабінет Міністрів отримує право регулювання питання публічних закупівель. Хоча це суперечить Євродирективам, на думку експертів ТІ, це рішення є доцільним саме під час війни.⁶¹⁵

Взаємний доступ на ринок за Угодою GPA

Хоча Україна зробила вже великий поступ у гармонізації законодавства у сфері публічних закупівель до норм ЄС, досі не відбувся Комітет у торговельному складі, який би здійснив оцінку та ухвалив рішення про проходження Україною кількох етапів плану. Можливою причиною, імовірно, є те, що Україна вже отримала доступ до ринку державних закупівель ЄС у рамках Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA). Хоча не можна відкинути й недоліки бюрократичних механізмів ЄС.

18 травня 2016 року Україна набула статусу повноправної сторони GPA.⁶¹⁶ У рамках цієї угоди ЄС визначив для доступу до свого ринку такі ж порогові значення для застосування правил державних закупівель,⁶¹⁷ як і ті, що сьогодні діють відповідно до оновленого Додатка

⁶¹¹ <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/3/668770/>,
<https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/9/7289583/>

⁶¹² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-IX#Text>

⁶¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

⁶¹⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20#Text>

⁶¹⁵ <https://ti-ukraine.org/news/pidtrymuemo-ideyu-dozvolty-kabminu-regulyuvaty-zakupivli-pid-chas-vijny/>

⁶¹⁶ Зобов'язання сторін доступне за посиланням <https://e-gpa.wto.org/en/Agreement/Latest>

⁶¹⁷ Порогові значення передусім визначають в еквіваленті Спеціальних прав запозичень (СПЗ), але на сайті СОТ також наведено ці значення в євро та інших валютах: <https://e-gpa.wto.org/en/ThresholdNotification?PartyId=557>

XXI Угоди про асоціацію. Так, дані проєкту GPA in Ukraine⁶¹⁸ свідчать, що українські компанії вже почали виходити на ринки публічних закупівель ЄС.

Взаємний доступ до ринку закупівель у рамках GPA не вимагає додаткових змін у правилах закупівель обох сторін. Це суттєво відрізняє GPA від УА, яка вимагає, щоб Україна поступово виконувала «домашнє завдання» з гармонізації законодавства у 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 графіка в Угоді про асоціацію. Зокрема, ідеться про закупівлі в комунальному секторі та закупівлі окремих видів послуг і товарів, державних концесій.

Таким чином, фактично, більшість положень УА у сфері державних закупівель уже впроваджено обома сторонами. З огляду на доступ до ринку ЄС, отриманий у рамках GPA, Україна має не так багато зовнішніх стимулів для повного виконання зобов'язань за УА з гармонізації законодавства, ніж це очікувалося при підписанні УА.

Разом із тим, Україна пішла на ще глибше, асиметричне відкриття свого ринку для ЄС. Відповідно до національного законодавства компанії з країн-членів ЄС уже мають повний доступ до українського ринку державних закупівель (хоча його практичне використання ускладнено різними технічними перешкодами, через які бізнесу з ЄС досі може бути зручніше брати участь у закупівлях через дочірні українські компанії).

Кроки до членства в ЄС

Фактично виконання зобов'язань у межах Угоди про асоціацію і проходження всіх п'яти етапів впровадження змін у сфері публічних закупівель відповідає вимогам до членів ЄС і дозволяє повноцінну участь у державних закупівлях ЄС на рівні країн-членів.

Однак тут важливо зазначити, що Угода про асоціацію має бути адаптивною і зміни мають торкнутись як порогових значень для здійснення закупівель, так і потреби повністю гармонізувати законодавство відповідно до оновлених директив ЄС.

Так, поки що в Угоді про асоціацію ідеться про гармонізацію зі старішими Директивами ЄС. Однак ухвалений у 2020 році оновлений закон про Публічні закупівлі в Україні вже врахував частину змін норм ЄС в оновлених директивах. Зокрема, ідеться про професіоналізацію закупівель. Також зміни врахували відхід від лише цінового фактору при визначенні переможця закупівель до інших факторів, однак на практиці поки що нецінові фактори рідко використовуються. Так, у ЄС ідеться про застосування інноваційного, соціально-орієнтовного, екологічного підходу.

Одним із принципів оновлених директив ЄС є вільний рух товарів та послуг, а тому відмови від підтримки національного виробника. Тут ухвалений закон про локалізацію не відповідає цьому принципу. Однак оскільки він не стосується країн ЄС, то, можливо, ЄС ухвалить рішення про відповідність відповідних норм Директивам. А тому подальша тісна співпраця з Європейською стороною є нагальною потребою.

⁶¹⁸ <https://www.facebook.com/gpainua/>

Рекомендації

Для України і ЄС:

- завершити формальне визнання виконання першого та другого етапів Індикативного плану адаптації законодавства у сфері публічних закупівель: Україна відповідну інформацію надала в ЄС, але поки що не отримала відповідного рішення з боку європейської сторони;
- провести оцінку та формалізувати кроки для виконання Україною оновлених директив ЄС у сфері публічних закупівель;
- в Угоді про асоціацію мають бути оновлені порогові значення для здійснення закупівель за зазначеними правилами, хоча сьогодні порогові значення в законі України вже відповідають Євродирективам.

Для України:

- продовжити виконання Стратегії реформування системи публічних закупівель («дорожньої карти») для усунення тих практичних бар'єрів, що залишаються на ринку закупівель для компаній країн-членів ЄС;
- ініціювати формальну оцінку прогресу України у виконанні зобов'язань у рамках Глави 8 Розділу IV Угоди про асоціацію та на її основі добиватись рішень Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі про проходження Україною етапів Індикативного плану адаптації законодавства у сфері публічних закупівель;
- відмовитись від ідеї запроваджувати умову локалізації виробництва продукції при здійсненні публічних закупівель.

Для ЄС:

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

Додаток XXI-A до Глави 8 Розділу IV Угоди про Асоціацію⁶¹⁹

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 зі статтею 150(2)	6 місяців із дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади	
2	Наближення та 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 із дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Додатки XXI-F, XXI-G, та XXI-H
5	Наближення та імплементация інших елементів Директиви № 2014/25/ЄС	8 років із дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників комунального та в	Додатки XXI-I та XXI-J

⁶¹⁹ 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

17. СИНХРОНІЗАЦІЯ ПОЛІТИКИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ ЗЕЛЕНИМ КУРСОМ

Наталія Андрусевич

Вигоди

Європейський зелений курс (ЄЗК) – це програма дій Європейської Комісії, у центрі якої – амбітний план переходу до кліматично нейтральної Європи до 2050 року. ЄЗК охоплює питання зміни клімату, енергетики, енергоефективності, зеленого сільського господарства, промислової політики, нульового забруднення, транспорту, біорізноманіття, фінансів. ЄЗК – це план дій ЄС, проте Україна ще до набуття статусу кандидата заявила про намір долучитись до ЄЗК і вже робить практичні кроки на рівні діалогу між Україною та ЄС із синхронізації політики і законодавства з цілями ЄЗК.

Глобальний вимір Європейського зеленого курсу та поширення його дії і на держави-сусіди, зокрема через мету, яка стосується не лише ЄС, а й усього європейського континенту, та готовність України бути частиною цього загальноєвропейського процесу несуть основну політичну вигоду для України – Україна стає частиною європейського геополітичного простору до набуття членства в ЄС. Амбітність кліматичних цілей України є одним із критеріїв та умов такої приналежності.

Серед основних вигод для уряду можна назвати посилення інтеграції в європейський простір через нові ініціативи в рамках ЄЗК; залучення значних обсягів «зеленого» фінансування; доступ до інструментів фінансової та технічної підтримки ЄС.

Економічні вигоди пов'язані з трансформацією у самому Європейському Союзі. Зміна ринків, пов'язана з декарбонізацією та екологізацією промисловості, транспорту, сільського господарства, виникнення ніш для екологічних товарів та послуг означають і зміну можливостей для України.

Основні економічні вигоди для українського бізнесу – інтеграція виробництв у нові промислові процеси в ЄС; участь у зелених альянсах; нові можливості для екологічних товарів і послуг з України; виникнення нових ринків (розвиток інфраструктури для електротранспорту, водневі технології, нові екологічні технології в промисловості та сільському господарстві, цифрові технології).

Синхронізація України з ЄЗК принесе вигоди й для населення України, зокрема через покращення екологічної якості життя та підвищення рівня соціально-економічного розвитку.

Наразі важливим аспектом вигоди від долучення до ЄЗК виступає контекст повоєнного відновлення України, зокрема можливість відбудови не лише за принципом «build back

better” («відбудувати краще»), а й “build back greener” («відбудувати зеленіше»). Зелена модель відбудови України матиме позитивний вплив не лише для відбудови конкретних зруйнованих об’єктів інфраструктури чи промисловості, але й закладання основ для майбутнього розвитку країни на засадах кліматичної нейтральності та декарбонізації.⁶²⁰ Це також сприятиме інтеграції виробників у європейські зелені промислові ланцюги.

Така зелена відбудова може мати на меті економічне зростання на засадах декаплінгу (макроекономічні показники зростають, тиск на природний капітал знижується), зростання показників вуглецевої продуктивності економіки, водної продуктивності, зменшення питомих показників утворення відходів та забруднення вод і повітря, розвиток циркулярної економіки, збереження біорізноманіття створення умов для зелених інвестицій тощо. Серед інструментів та механізмів, що можуть забезпечити відповідність процесу відновлення, до таких засад можна віднести дотримання максимально можливих вимог і норм енергоефективності та адаптації до зміни клімату під час відбудови об’єктів житлової, соціальної, освітньої інфраструктури, населених пунктів на всіх етапах відновлення; відновлення критичної інфраструктури/підприємств з урахуванням можливостей декарбонізації та майбутньої відмови від викопного палива (наприклад, електрифікація опалення та гарячого водопостачання під час відбудови окремих районів міст чи населених пунктів), відмова від підтримки відбудови промислових об’єктів, що спираються на викопні види палива зі значним терміном експлуатації або їх пристосування до використання альтернативних видів палива (наприклад, ТЕЦ) тощо.

Участь України в ЄЗК сприятиме синхронізації політики та законодавства у відповідних сферах; впровадженню спільних ініціатив України та ЄС із питань ЄЗК, які є взаємовигідними для обох сторін для досягнення цілей ЄЗК; сприятиме посиленню євроінтеграційного курсу України та виконанню низки положень Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та вимог щодо набуття повноправного членства в ЄС.

Зміст зобов’язань

Усі сфери, які включені до Європейського зеленого курсу, так чи інакше зображені в Угоді про асоціацію у відповідних розділах. Перевага ЄЗК у тому, що, створюючи нові політичні та правові рамки розвитку того чи іншого сектору, ЄС базується на прийнятому раніше законодавстві та політиці. Тому зобов’язання Угоди про асоціацію у сферах ЄЗК є актуальними й повинні ефективно впроваджуватись, якщо Україна хоче скористатись перевагами від ЄЗК для інтеграції у спільний ринок ЄС.

Питання зміни клімату є центральним елементом ЄЗК, і завдання в усіх інших сферах спрямовані на досягнення саме кліматичної мети (кліматично нейтральна Європа до 2050 року)⁶²¹. І хоча Україна в Національній економічній стратегії на період до 2030 року та в другому Національно визначеному внеску до Паризької угоди закріпила досягнення кліматичної нейтральності до 2060 року, така амбітна ціль має супроводжуватись конкретними практичними кроками вже сьогодні. Тому особливо актуальним є виконання

⁶²⁰ <https://www.rac.org.ua/uploads/content/658/files/zelene-vidnovlennyafinal.pdf>

⁶²¹ Досягнення кліматичної або ж вуглецевої нейтральності означає економічну діяльність із нульовими викидами парникових газів або ж балансування викидів таким чином, що надходження CO₂ в атмосферу не перевищує його поглинання з неї.

зобов'язань України, закріплених в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС в частині апроксимації законодавства у сфері зміни клімату (Додаток XXX), а також оновлення Додатка XXXI, який стосується кліматичної політики. Необхідність швидко діяти з імплементацією зобов'язань у сферах, пов'язаних із ЄЗК, виникає у зв'язку з отриманням Україною статусу країни-кандидата в ЄС. Кліматичні та екологічні реформи потребують значного часу та грошей і не можуть бути проведені «за ніч».

Інші сфери ЄЗК, які забезпечать інтеграцію ринків України у відповідні ринки ЄС, показані в таких розділах Угоди про асоціацію:

- **інтеграція української енергосистеми до ЄС** – Глава 1 «Співробітництво у сфері енергетики, включаючи ядерну енергетику» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XXVII;
- **декарбонізація промисловості та торгівля екологічними товарами й послугами** – Глава IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», зокрема положення щодо угоди АСАА (Угода про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів) (стаття 56 -57 та Додаток III до Угоди); Глава 6 «Навколишнє середовище» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Додаток XXX до Угоди;
- **запровадження циркулярної економіки** – Додаток XXX (апроксимація українського законодавства до законодавства ЄС у сфері поводження з відходами);
- **розвиток диджиталізації** – Глава 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Додаток XVII; Глава 14 «Інформаційне суспільство» та Глава 15 «Політика з питань аудіовізуальної галузі» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XXXVII;
- **стала мобільність** – Підрозділ 7 «Транспортні послуги»; Глава 7 «Транспорт» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Додатки XXXII та XXXIII;
- **впровадження сталих сільськогосподарських практик та дотримання екологічних стандартів** – Глава 17 «Сільське господарство та розвиток сільських територій» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво»; Розділ IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», Додаток XXXVIII;
- **фінанси** – Глава 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; Глава 12 «Фінансові послуги» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», Додаток XVII.

Це означає, що положення Угоди щодо перелічених питань є особливо актуальними, якщо Україна хоче скористатись перевагами від ЄЗК для інтеграції в спільний ринок ЄС.

Таким чином, належне виконання Угоди про асоціацію посилить перспективи України в контексті ЄЗК (як для синхронізації політики та законодавства, так і для реалізації конкретних ініціатив). Окрім цього, може бути зворотний вплив – реалізація ЄЗК впливатиме на зміст та виконання Угоди про асоціацію, особливо в процесі її оновлення. Наприклад, зміни в законодавстві ЄС щодо екодизайну мають міститись у Розділі IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею»; реформування законодавства у сфері відходів – оновлення переліку директив і регламентів у сфері довкілля і зміни клімату (Додаток XXX); зміна законодавчої бази щодо хімічних речовин – необхідність закріплення в Угоді імплементації регламенту REACH; перегляд заходів щодо протидії забрудненню від великих промислових установок – оновлення Додатка XXX тощо.

Інституційна рамка

Окрім роботи, яка проводиться для імплементації Угоди про асоціацію у відповідних сферах інтеграції у спільний ринок, можна зазначити окремий напрямок дій щодо синхронізації політики України з Європейським зеленим курсом. Тут можна виділити політику на рівні діалогу між Україною та ЄС, включення питань ЄЗК у низку секторальних реформ та включення цілей та завдань ЄЗК до Плану відновлення України.

СТРУКТУРНИЙ ДІАЛОГ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС ІЗ ПИТАНЬ ЄЗК

Питання ЄЗК є важливою частиною діалогу та домовленостей України на найвищому рівні. У цьому контексті слід згадати 23 Саміт Україна - ЄС (12 жовтня 2021 року), під час якого відбувалось обговорення напрямків та шляхів залучення України до співпраці з урахуванням розвитку політик ЄС, включаючи діалог щодо реалізації ЄЗК, стратегічне партнерство з ЄС у сфері критичної сировини та акумуляторів.

Іншим рівнем роботи над питаннями ЄЗК можна назвати засідання робочої групи Діалогу високого рівня щодо ЄЗК і зеленого переходу України. Так, 22 вересня 2021 року відбулося друге засідання робочої групи Діалогу високого рівня щодо Європейського зеленого курсу і зеленого переходу України під співголовуванням Віцепрем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольги Стефанішиної та заступниці Генерального директора Генерального директорату Європейської Комісії з питань сусідства і розширення, Голови Групи підтримки України Катарини Матернової.⁶²² Під час зустрічі обговорювали такі питання: архітектура кліматичного врядування та підготовка плану дій досягнення цілей НВВ2; співпраця щодо фінансування зелених трансформацій; прогрес та пріоритети у сфері лісового господарства; впровадження реформ у сфері управління відходами; захист і відновлення біорізноманіття; робота фонду з енергоефективності та воднева економіка. Сторони домовилися створити фінансову платформу в межах Діалогу з Україною щодо Європейського зеленого курсу та зеленого переходу. Це дозволить Україні залучати не лише національні, а й міжнародні ресурси для впровадження цілей зеленого переходу. Проте наразі діяльність у рамках цієї робочої групи не проводиться.

Гарним прикладом демонстрації прагнення України бути частиною ЄЗК та зеленого лідерства в Європі стала програма головування України в Стратегії ЄС для Дунайського регіону. Україна стала першою країною, що не є членом ЄС, яка головує в ЄСДР у період з 1 листопада 2021 року по 31 жовтня 2022 року. Центральними пріоритетами свого головування в Дунайській стратегії Україна визначає «Сталий розвиток Дунайського регіону: декарбонізація та трансформація економіки». Реалізація запропонованих тематичних пріоритетів головування України в ЄСДР здійснюється з урахуванням нового європейського порядку денного щодо

⁶²² <https://mepr.gov.ua/news/38115.html>

ЄЗК та цифрової трансформації.⁶²³ Одинадцятий Щорічний форум країн-учасниць Стратегії Україна організує та проведе на території Словаччини в жовтні 2022 року.⁶²⁴

СТРАТЕГІЧНЕ ПЛАНУВАННЯ УКРАЇНИ ТА СЕКТОРАЛЬНА ІНТЕГРАЦІЯ В КОНТЕКСТІ ЄЗК

Питання ЄЗК уже зафіксовано в Національній економічній стратегії на період до 2030 року⁶²⁵ у контексті декарбонізації та розвитку цифрової економіки, а також наміру ЄС запровадити механізм карбонового коригування імпорту (СВАМ)⁶²⁶.

Важливим кроком для синхронізації національної кліматичної політики з цілями ЄЗК стало схвалення урядом 30 липня 2021 року Оновленого національного визначеного внеску України до Паризької Угоди (НВВ2).⁶²⁷ У документі закладена амбітна ціль – до 2030 року скоротити викиди парникових газів до рівня 35% порівняно з 1990 роком.

У контексті міжнародного виміру кліматичної політики варто згадати участь Делегації України у 26-ій Конференції сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату (Глазго, листопад 2021 року). Україна також приєдналась до ряду важливих міжнародних ініціатив та декларацій, серед яких: Глобальна ініціатива щодо скорочення викидів метану (Global Methane Pledge); Альянс щодо припинення використання вугілля при виробництві електричної енергії (Power Past Coal Alliance); Декларація лідерів Глазго про стале лісо- та землекористування; Заява щодо галузевих проривів у Глазго (Glasgow Breakthroughs). Ці ініціативи є важливими для досягнення цілей ЄЗК та синхронізації кліматичної політики із зеленим курсом.

Важливими стратегічними документами, які відповідають напрямкам ЄЗК, є Стратегія екологічної безпеки та адаптації до зміни клімату⁶²⁸ та Державна стратегія управління лісами до 2035 року⁶²⁹.

Криза невиплат за зеленим тарифом, який активно стимулював розвиток ВДЕ в Україні в останні роки, є негативним прикладом, що впливає на потенційних інвесторів у зелені технології та сфери. Це створює значні загрози для екологізації енергетики в цілому.⁶³⁰ Кризові явища загострилися у 2020 - 2021 роках через заборгованість держави перед

⁶²³ <https://www.minregion.gov.ua/wp-content/uploads/2021/09/programa-golovuvannya-ukrayiny-u-strategiyi-yes-dlya-dunajskogo-regionu.pdf>

⁶²⁴ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/novyny/uzgodzheno-provedennya-11-shchorichnogo-forumu-krayin-uchasnyk-strategiyi-yes-dlya-o>

⁶²⁵ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennya-nacionalnoyi-eko-a179>

⁶²⁶ Механізм вуглецевого коригування імпорту – це комплекс норм, що регулюють імпорт окремих вуглецевосмішних товарів до ЄС, включаючи порядок ввезення таких товарів; деларування імпортованих товарів, методи розрахунку та вимоги до верифікації пов'язаних викидів; механізм визначення ціни сертифікатів СВАМ та їх обороту. <https://www.rac.org.ua/uploads/content/624/files/cbamukraineua.pdf>

⁶²⁷

<https://mepr.gov.ua/files/03082021/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA%20%D0%9D%D0%92%D0%92%20%D0%B4%D0%BB%D1%8F%20%D1%81%D0%B0%D0%B9%D1%82%D1%83.pdf>

⁶²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1363-2021-%D1%80#Text>

⁶²⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1777-2021-%D1%80#Text>

⁶³⁰ <https://razumkov.energy/meny/research/res-mission-possible/>

виробниками ВДЕ.⁶³¹ Боргова криза з боку уряду була лише частково врегульована підписанням Меморандуму з інвесторами (21.07.2020 рік). Проте, станом на кінець 2021 року криза не була вирішена, а питання погашення заборгованості, накопиченої у 2020 - 2021 роках, були включені до Меморандуму з МВФ.⁶³² На кінець серпня 2022 року НАК “Укренерго” заборгувала виробникам галузі ВДЕ за зеленим тарифом близько 14,5 млрд гривень.⁶³³

У практичній площині можна зазначити таку можливість для бізнесу, як долучення до так званих «зелених альянсів». У липні 2021 року на конференції високого рівня “Стратегічне партнерство щодо критичної сировини та акумуляторів ЄС – Україна” Міністр захисту довкілля та природних ресурсів України Роман Абрамовський та заступниця Генерального директора Генерального директорату Європейської Комісії з питань сусідства і розширення, Голова Групи підтримки України Катерина Матернова підписали документ про початок технічної допомоги ЄС Україні для формування сприятливого інвестиційного клімату в сировинному секторі та вдосконалення законодавчої бази для інвесторів⁶³⁴. У жовтні 2021 був проведений перший вебінар-тренінг для українських компаній та бізнес-асоціацій, на якому розповіли, як приєднатися до Європейського альянсу сировини та Європейського альянсу акумуляторів.

Новим напрямком синхронізації з ЄЗК в Україні можна назвати діяльність на місцевому рівні (на рівні міст) щодо зеленої трансформації та декарбонізації. Серед найбільш яскравих прикладів можна назвати проголошення Вінницькою міською територіальною громадою Зеленого курсу (28 січня 2022 року)⁶³⁵, в основі якого лежить досягнення кліматичної нейтральності. Під час засідання сесії міської ради була проголосована та підписана Декларація про Зелений курс Вінниці та Дорожня карта заходів для реалізації Зеленого курсу Вінниці до 2030 року.

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЦЕСУ

У 2021 році продовжила роботу створена 24 січня 2020 року міжвідомча група з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках ініціативи Європейської Комісії «Європейський зелений курс». Так, 21 грудня 2021 року відбулось друге засідання цієї робочої групи.⁶³⁶ Було створено постійні підгрупи за такими напрямками: (1) енергетична незалежність і трансформація енергетики; (2) енергоефективність та термомодернізація; (3) нова конкурентоспроможна економіка; (4) кліматичні фінанси для забезпечення зеленого переходу. Учасники обговорили низку важливих питань щодо їх реалізації, зокрема у сфері

⁶³¹ https://uare.com.ua/uave-ofitsijno/721-zvernennya-asotsiatsij-virobnikiv-vidnovlyuvanoji-energetiki-do-prezidenta.html?fbclid=IwAR2m9XJDDVv-vYMji9rrteaaMCXF0nk_mDJ5H9hvB1TrjIXya6kEh3mulQ

⁶³²

https://mof.gov.ua/storage/files/%D0%A3%D0%9A%D0%A0_24_11_21.pdf?fbclid=IwAR1mWknHXCmsPykkligP_u1TD5jZ8Go4wwkf4ZGesn4Sxpg4luf1ZWU_NCM4

⁶³³ <https://ua-energy.org/uk/posts/yuliia-usenko-dovira-investoriv-u-zelenu-enerhetyku-slabshaie-z-kozhnym-dnem?fbclid=IwAR2ubRkUX1hh4Sw7Yk2Cukswc5rpYbnT2fh1WgcJezfDhIFauhJswmlDrsw>

⁶³⁴ <https://mepr.gov.ua/news/38235.html>

⁶³⁵ <https://www.vmr.gov.ua/vinnytsia-persha-ukrainska-hromada-ia-ka-proholosyla-zelenyi-kurs>

⁶³⁶ <https://mepr.gov.ua/news/38679.html>

енергоефективності, постачання енергоресурсів, промисловості, а також розвитку фінансових інструментів для підтримки таких трансформацій.

Верховна Рада України продемонструвала своє розуміння важливості питань зміни клімату напередодні 26-ї Конференції сторін Рамкової конвенції ООН зі зміни клімату: було прийнято постанову «Про звернення Верховної Ради України до Конференції Організації Об'єднаних Націй зі зміни клімату на підтримку глобальних цілей із питань зміни клімату»⁶³⁷. Парламент рекомендував уряду створити план заходів із реалізації оновленого Національно визначеного внеску до Паризької угоди; затвердити Стратегію декарбонізації України; підготувати стратегічні плани та аналітичні розрахунки щодо справедливої зеленої трансформації України, зменшення викидів метану та реформи управління лісами; зробити розрахунки реалізації заходів зменшення викидів парникових газів та збільшення їх абсорбції природними поглиначами.

План відновлення України

Процес створення остаточної версії Плану відновлення України ще триває, проте його бачення було презентовано президентом та урядом під час конференції в Лугано, а також відтворено в напрацюваннях робочих груп Національної ради з відновлення⁶³⁸. Цілі ЄЗК не є наскрізним елементом усього плану чи об'єднавчим принципом повоєнного відновлення України. План містить окремі елементи Європейського зеленого курсу, проте відсутність наскрізних кліматичних та екологічних цілей та завдань робить його зелену складову недостатньо амбітною для повноцінного долучення України до ЄЗК.⁶³⁹

Синхронізацію з ЄЗК визначено як результат, який очікується досягнути внаслідок виконання низки завдань, серед яких можна виокремити впровадження національних систем торгівлі викидами, Кліматичного фонду, механізму зеленої таксономії⁶⁴⁰, перегляду та осучаснення екологічного податку на викиди двоокису вуглецю. Водночас окремі складові такої синхронізації щодо реформування державної політики у сфері зміни клімату, інструментів та механізмів її впровадження, а також ціноутворення на вуглець не знайшли свого відбиття або згадуються, але без прив'язки до конкретних завдань чи проектів.

Аналіз ринку

Європейський зелений курс містить завдання та цільові індикатори для кожного тематичного напрямку: зміна клімату, енергетика та енергоефективність, промислова політика, зелене сільське господарство, транспорт, нульове забруднення, біорізноманіття, фінансування зеленого переходу.

⁶³⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=6263&skl=10

⁶³⁸ <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/nacionalna-rada-z-vidnovlennya-ukrayini-vid-naslidkiv-vijni/robochi-grupi>

⁶³⁹ <https://dixigroup.org/wp-content/uploads/2022/09/pozyczinyj-lyst-2.pdf>

⁶⁴⁰ Зелена таксономія - перелік економічних видів діяльності, які вважаються сталими, з точки зору впливу на довкілля та пріоритетними для спрямування інвестицій задля досягнення кліматичних цілей.
https://ecoaction.org.ua/zelena-taksonomiia-ta-rf.html?amp&gclid=CjwKCAjwg5uZBhATEiwAhhRLHok-KtYOTYefC8nz0QeWQvcNmsXUGExvazp8hpFu5BAf30GMDZBFnBoCixEQAvD_BwE

Щодо більшості сфер Україна має відповідні завдання у своїх стратегічних документах та в Угоді про асоціацію. Проте, для низки сфер поточні пріоритети відрізняються від цілей ЄЗК. Наприклад, якщо сектори енергетики, промислової політики та транспорту ЄС чітко спрямовані на декарбонізацію, то в Україні пріоритетними є інфраструктурні проекти, відбудова промислового потенціалу чи енергетична незалежність.

Порівняння цільових показників у сферах ЄЗК України та ЄС із питань, які є найбільш перспективними в контексті доступу на ринки ЄС, часто свідчать про спільні вектори руху, проте різні стартові можливості в ЄС та Україні.⁶⁴¹ Наприклад,

- **Органічне виробництво:** порівняльний аналіз за цільовим індикатором «частка сільськогосподарських земель під органічним виробництвом» свідчить про рух України та ЄС в одному напрямі – збільшення обсягу таких земель. Водночас рівень амбітності ЄС є набагато вищим ніж в Україні (відповідно 25% та 3%). Відставання України навряд чи може бути подолане в середньостроковому плані.
- **Виробництво водню:** порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо встановленої потужності електролізерів “зеленого” водню свідчить про те, що й Україна, і ЄС мають практично однакові стартові показники (0 – в Україні та 1ГВт – в ЄС) та планують рухатись в одному напрямку (Україна планує до 2030 року досягнути встановленої потужності в 10ГВт, у той час, як ЄС – 40 ГВт). Амбіції ЄС та України є значними, враховуючи практично відсутність промислових потужностей для виробництва водню та випробуваних технологій його масштабного зберігання/транспортування на цей час. Слід також взяти до уваги, що ЄС бачить розвиток водневої енергетики з точки зору власного споживання (заміщення викопного палива), а Україна – швидше для експорту, аніж внутрішнього використання.
- **Розвиток електромобільного транспорту:** порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо частки продажів нового електротранспорту в загальних продажах свідчить про високі амбіції ЄС та України з цього питання. Наразі частка нового електротранспорту в ЄС сягає 3,5%. Загалом, продаж електромобілів в Україні є набагато вищим за показник, який передбачений Стратегією державної екологічної політики до 2030 року (0,1% на 2020 рік і 0,5% на 2025 рік), але він досягнутий унаслідок купівлі вживаних електромобілів, що не беруться до уваги для порівняння з даними ЄС. Другий НВВ встановлює дуже амбітну ціль (15%).
- **Розвиток відновлюваних джерел енергії:** порівняльний аналіз за вимірюваним індикатором щодо частки ВДЕ в кінцевому споживанні енергії свідчить про значний розрив між поточними показниками в Україні та ЄС. До того ж, Європейський Союз встановив більш амбітні цілі – 32% ВДЕ в кінцевому енергоспоживанні до 2030 року, коли в Україні лише 17%.

До широкомасштабної війни Україна мала значний потенціал розширення свого ринку в контексті декарбонізації різних секторів економіки та виробництва екологічних товарів і надання екологічних послуг. Економіка України характеризувалась високим рівнем

⁶⁴¹ Детальніше див. «Картування стратегічних цілей України та ЄС у контексті Європейського зеленого курсу: вектори розвитку та флагманські ініціативи». Аналітичний документ. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2021).

енергетичної та вуглецевої інтенсивності. Тому синхронізація з політиками ЄЗК у напрямку декарбонізації матиме позитивний вплив на зелене зростання⁶⁴² в Україні.

Розвиток «зелених» секторів економіки також допоможе збільшити кількість «зелених» робочих місць. Позитивну динаміку щодо такої тенденції можна помітити в секторі відновлюваної енергетики, який в останні роки дуже динамічно розвивався в Україні.

Російська повномасштабна агресія проти України має значний вплив на реалізацію ЄЗК та його окремих компонентів у ЄС. Це особливо актуально для енергетики, сільського господарства та транспорту.

Так, в енергетичній сфері Європейський Союз відреагував прийняттям 18 травня 2022 року плану дій RePowerEU, що спрямований на забезпечення енергетичної безпеки та незалежності від російського постачання викопного палива. Рада ЄС прийняла регламент щодо скорочення споживання газу на 15% до березня 2022 року. У цілому, дії ЄС спрямовані на забезпечення доступності енергоносіїв для споживачів, безпеки постачання та готовності до надзвичайних ситуацій, стійкості та автономності ЄС в енергетичній сфері.

У підсумку, в енергетичній сфері ЄС спостерігатиметься пришвидшена відмова від викопних видів палива та ймовірне повернення атомної енергетики на політичний порядок денний. Україна може долучитись до виконання заходів, передбачених REPowerEU, зокрема розглянувши можливість спільних інфраструктурних проєктів, впровадження водневих та біометанових технологій, адаптацію заходів, спрямованих на диверсифікацію постачання енергоресурсів та підвищення енергетичної безпеки.

Російсько-українська війна має вплив і на транспортну сферу в ЄС та Україні. 2 червня 2022 року європейські міністри транспорту прийняли спільну позицію щодо трьох законодавчих пропозицій пакета «Готові до 55», які стосуються транспортного сектору: розгортання інфраструктури альтернативного палива (AFIR), ініціативи FuelEU Maritime та ініціативи ReFuelEU Aviation. Сферу експортних перевезень із початку агресії РФ характеризують кілька факторів, зокрема з початку війни закриті всі залізничні переходи до Росії та Білорусі, проте стабільно працюють 13 пунктів пропуску з країнами ЄС. Попередні тенденції на українському ринку свідчать про те, що останні десять років автомобільний транспорт здійснює доволі успішну експансію на ринку вантажних перевезень України (+57 %), у той час як його конкуренти послаблюють свої позиції. Такий тренд є вкрай загрозливим, оскільки, з погляду завдань і зобов'язань України у векторі ЄЗК, залізничний і водний транспорт повинні нарощувати свої ринкові частки. Саме ці види перевезень створюють і найбільше можливостей, з точки зору ЄЗК, для України.

Динаміка імплементації

До початку військової агресії Росії проти України уряд, парламент, громадянське суспільство в Україні активно просували ідеї ЄЗК із метою їх включення до національного порядку денного та забезпечення синхронізації в різних сферах. Звіт Європейської Комісії про виконання Угоди про асоціацію у 2021 році зазначає, що «Україна поділяє мету та цілі

⁶⁴² Зелене зростання – це сприяння економічному зростанню та розвитку, водночас, це гарантія того, що природні активи продовжуватимуть забезпечувати ресурси та екологічні послуги, від яких залежить наш добробут. <https://www.oecd.org/greengrowth/green-growth-indicators/>

Європейського зеленого курсу, якими є сталий зелений перехід до кліматично нейтральної Європи до 2050 року, суттєве скорочення викидів парникових газів, декарбонізація вугільного сектору, управління відходами, стійке лісове господарство, збереження біорізноманіття тощо».⁶⁴³ З початком війни зелені питання на деякий час відійшли з порядку денного, проте зараз активно обговорюються в контексті повоєнного відновлення України.

Кроки до членства в ЄС

Синхронізація України з ЄЗК означатиме простіший переговорний процес за Главою 27 для набуття повноправного членства в ЄС⁶⁴⁴, адже зелені питання є надзвичайно важливими на порядку денному ЄС, що буде відбиватися під час оцінки екологічного та кліматичного законодавства України на відповідність *acquis communautaire* та формулювання відповідних індикаторів під час переговорного процесу.

Рекомендації

Для уряду та парламенту України:

- Пришвидшити імплементацію екологічного та кліматичного законодавства ЄС відповідно до Угоди про асоціацію з метою підготовки України до повноправного членства в ЄС.
- Провести попередню оцінку «екологічного» та «кліматичного» пакету зобов'язань, що виникнуть у процесі вступу в ЄС та вийдуть за межі поточних зобов'язань за Угодою про асоціацію.
- Зробити питання ЄЗК одним із наскрізних компонентів Плану повоєнного відновлення України, взявши до уваги як необхідність відбудови зруйнованих об'єктів інфраструктури та промисловості, так і середньостроковий розвиток України після війни.
- Провести діалог із ЄС щодо формулювання пріоритетів (флагманських ініціатив) для Дорожньої карти з ЄЗК для України.
- Розробити комплексну кліматичну політику України, включаючи ціноутворення на вуглець.
- Забезпечити проведення інформування та діалогу з бізнесом для розуміння останнім переваг амбітної кліматичної політики.
- Проводити системну синхронізацію національної політики та законодавства з цілями ЄЗК.

⁶⁴³ https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/euua_report_2021_ukr-2.pdf

⁶⁴⁴ Наразі існує 35 глав для переговорного процесу для набуття членства в ЄС. Глава 27 стосується питань довкілля та зміни клімату. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en

- Забезпечити належне фінансування зеленого переходу.
- Проводити інформаційно-просвітницьку діяльність для забезпечення розуміння населенням та підтримки суспільством зеленого переходу України.

Для бізнесу:

- Використовувати можливості для інтеграції в нові промислові процеси виробництва в ЄС, зокрема через зелені альянси.
- Використовувати нові можливості, які виникають у ЄС у зв'язку з відмовою від викопного палива.
- Забезпечити проведення екомодернізації, оскільки доступ до ринків ЄС залежатиме від відповідності товарів та послуг кліматичним та екологічним вимогам ЄС.

Для ЄС:

- Підтримувати впровадження в Україні зеленої моделі повосенного відновлення, зокрема через впровадження зелених умов для фінансування Плану відновлення України.
- Розглядати питання участі України в ЄЗК через формування Дорожньої карти з конкретними флагманськими ініціативами як необхідну умову досягнення кліматично нейтральної Європи до 2050 року.
- Сприяти українському бізнесу в долученні до зелених виробничих процесів у ЄС, зокрема до участі в зелених альянсах.
- Забезпечити якнайшвидше підписання Угоди АСАА.

18. ЗЕЛЕНІ АЛЬЯНСИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗЕЛЕНОГО КУРСУ

Наталія Андрусевич

Вигоди

Як один з інструментів впровадження Нової промислової стратегії⁶⁴⁵ ЄС спирається на низку так званих зелених альянсів:

- Європейський альянс сировинних матеріалів
- Європейський альянс батарей (акумуляторів)
- Альянс чистого водню
- Альянс циркулярного пластику

Головною метою зелених альянсів є створення інноваційного, конкурентоспроможного та сталого ланцюга доданої вартості в певній сфері. Іншими словами, забезпечення створення окремого сектору економіки - від науки, сировинних потреб до виробництва та споживання.

Альянси можуть створити умови для роботи та фінансування великих проєктів, що матимуть додаткові позитивні наслідки як для бізнесу, так і для держав через використання знань МСБ, великих компаній, дослідницьких установ та регіонів для усунення бар'єрів у впровадженні інновацій і забезпечення цілісності державної політики.

Таким чином, альянси допомагають залучити всіх ключових гравців, зокрема політиків, науковців та бізнес, для створення необхідних умов розвитку відповідного сектору: стандартизація, регуляторні умови, ринкові умови тощо.

⁶⁴⁵ Нова промислова стратегія для Європи, COM/2020/102 final, https://www.rac.org.ua/uploads/content/EGDcards/final_00_13_industrial%20strategy_card_2021_ua.pdf

Промислові альянси вже довели свою ефективність у сфері батарей, пластику та мікроелектроніки. Так, Європейський альянс батарей, як вважається, забезпечив передові позиції промисловості ЄС у цій сфері.⁶⁴⁶

Участь урядових структур, наукових установ та бізнесу України дає низку важливих вигод, пов'язаних із потенційною участю України в нових ланцюгах доданої вартості (секторах економіки) ЄС: створення спеціальних регуляторних, наукових, інвестиційних та фінансових умов для відповідних зацікавлених сторін і розвиток сектору в цілому.

Наприклад, останнім часом значна увага приділялась видобутку літєвих руд з метою залучення до сировинної ділянки ланцюга виробництва батарей у ЄС (див. нижче про проєкти «Європейський літій Україна») чи виробництва водню з можливостями його подальшого постачання до ЄС.

Зміст зобов'язань

Кожен промисловий зелений альянс має відповідну мету, що впливає з його назви. Деякі альянси тісно пов'язані між собою. Їх об'єднують способи роботи, це:

Європейський альянс батарей⁶⁴⁷ (ЕВА)⁶⁴⁸ заснований у 2017 році⁶⁴⁹ з метою створення умов для сталого виробництва та споживання батарей у ЄС, у якому на той час практично не було такого виробництва⁶⁵⁰. Залежність ЄС від постачання батарей негативно впливала на промислову безпеку. Відповідно, метою було створити європейські технології та виробництво батарей і передбачити запровадження заходів, які б включали платформи обміну думками на високому рівні, визначення необхідних пілотних проєктів, державних планів тощо. Кожна компанія, наукова установа, уряд мали можливість спільно розробити план дій для розвитку виробництва батарей. Сьогодні це включає шість напрямків роботи: доступ до сировини, підтримка виробництва батарей, посилення промислового лідерства через прискорені R&D, забезпечення відповідної підготовки робочої сили, підтримка сталості виробництва, забезпечення узгодженості з векторами розвитку інших секторів.

Європейський альянс сировинних матеріалів (ERMA)⁶⁵¹ створений у результаті прийняття плану дій ЄС із сировинних матеріалів (2020)⁶⁵². Його головною метою є розбудова стійкості та стратегічної автономності ЄС у сфері рідкісноземельних елементів та магнітів. Така автономність тісно пов'язана з промисловим потенціалом ЄС у сфері ВДЕ, космосу та оборони.

⁶⁴⁶ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-battery-alliance_en

⁶⁴⁷ Включає акумулятори. Інколи його називають акумуляторним альянсом.

⁶⁴⁸ <https://www.eba250.com/>

⁶⁴⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-battery-alliance_en

⁶⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_17_3861

⁶⁵¹ <https://erma.eu/>

⁶⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020DC0474>

Зокрема, ЄС визнає залежність від доступу до критичних сировинних матеріалів (critical raw materials) та важливість такого доступу для економіки країн ЄС. Тому ЄС має спеціальну стратегію (план дій) із забезпечення доступу до таких матеріалів⁶⁵³. Вона містить перелік конкретних дій (заходів) для забезпечення доступу ЄС до критичних сировинних матеріалів, зокрема для забезпечення виробництва продукції в енергетичній сфері (електромобілі, накопичувачі електроенергії). Стратегією був також оновлений список таких матеріалів, який тепер містить 30 матеріалів (у 2020 році було додано боксит, літій, титан та стронцій).

Альянс циркулярного пластику, створений у 2018 році, має конкретну мету: збільшити ринок переробленого пластику в ЄС до 10 млн тонн у 2025 році. Станом на 2020 рік у ЄС використовувалось 6,6 млн тонн переробленого пластику (у 2018 - 4 млн тонн). Робота альянсу, який має формалізовану управлінську структуру, спрямована на розвиток дизайну пластикової продукції (з точки зору подальшої переробки), збільшення потужностей сортування та переробки пластику, моніторинг. Так, збільшення ринку переробленого пластику на 3,4 млн тонн потребує збільшення потужностей сортування на 4,2 млн тонн⁶⁵⁴. Для вступу до альянсу треба підписати відповідну декларацію⁶⁵⁵.

Європейський альянс чистого водню⁶⁵⁶ - найновіший зелений альянс, створений у рамках нової промислової стратегії ЄС (був фактично створений у результаті прийняття Водневої стратегії ЄС)⁶⁵⁷. Робота альянсу є дуже важливою для декарбонізації промисловості в ЄС та забезпечення енергетичної безпеки. Альянс має на меті створити нову промислову екосистему чистого водню в Європі. Одним із головних завдань альянсу є створення пакету пілотних проєктів,⁶⁵⁸ який уже включає 18 проєктів в Україні.

Як і інші промислові альянси, Європейський альянс чистого водню об'єднує промисловість, уряди, громадські організації та інші зацікавлені установи. Члени альянсу двічі на рік збираються на Водневому форумі, у рамках альянсу функціонує шість тематичних робочих груп⁶⁵⁹. Ці робочі групи охоплюють відповідні ключові напрямки роботи альянсу: виробництво водню, передача та розподіл, використання в промислових установках, використання в транспорті, використання в енергетичному секторі та використання водню для побутових установок.

Очевидно, що залучення України до цієї цілком нової промислової екосистеми ЄС несе низку можливостей для бізнесу та держави: від виробництва до транспортування та зберігання

⁶⁵³ Зовнішньополітичний вимір екологічної та кліматичної політики ЄС та України: огляд та рекомендації для України. Аналітичний документ. – Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2021), <https://www.rac.org.ua/uploads/content/625/files/greendiplomacyukr.pdf>

⁶⁵⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/circular-plastics-alliance/commitments-and-deliverables-circular-plastics-alliance_en

⁶⁵⁵ <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/36361>

⁶⁵⁶ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance_en

⁶⁵⁷ Воднева стратегія ЄС, COM(2020) 301 final, https://www.rac.org.ua/uploads/content/EGDcards/final_00_02_Energetics_2021_ua.pdf

⁶⁵⁸ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance/project-pipeline_en

⁶⁵⁹ https://single-market-economy.ec.europa.eu/industry/strategy/industrial-alliances/european-clean-hydrogen-alliance/roundtables-european-clean-hydrogen-alliance_en

водню⁶⁶⁰. Європейська Комісія визначила Україну одним із пріоритетних партнерів у майбутній водневій економіці Євросоюзу⁶⁶¹.

Інституційні рамки

Промислові альянси не потребують безпосереднього управління чи регулювання з боку державних установ в Україні. Водночас, підтримка з боку урядових установ може значно сприяти ефективній участі українських підприємств та установ у роботі відповідних альянсів.

У цілому, нашій участі в зелених промислових альянсах може сприяти відповідна міжвідомча робоча група. Як відомо, Україна заявила про своє прагнення «стати частиною» Європейського зеленого курсу відразу після його проголошення в

грудні 2019 року та зайняла проактивну позицію: від заяв посадових осіб на найвищому рівні до створення інституційних рамок такої участі. Двадцятого лютого 2020 року відбулось установче засідання Міжвідомчої робочої групи з питань подолання наслідків змін клімату під головуванням (на той час) віцепрем'єр-міністра з європейської та євроатлантичної інтеграції України Дмитра Кулеби.

Важливу інституційну підтримку в рамках водневого альянсу повинно надавати Міністерство енергетики України, яке стало членом цього альянсу в червні 2021 року⁶⁶².

Аналіз ринку

Кожен з альянсів є віддзеркаленням певного швидко зростаючого сегменту ринку в ЄС: водню, батарей, критичних сировинних матеріалів, переробленого пластику.

ЄС залишатиметься найбільшим ринком зеленого водню у світі⁶⁶³. ЄС планує забезпечити 6ГВт встановленої потужності електролізерів водню до 2024 року і 40ГВт до 2030, а частка водню в загальному постачанні первинної енергії - 13-14% до 2050 року. Ще 40ГВт електролізерів планується збудувати в країнах-сусідах для імпорту водню до ЄС. Значну частину водню планується імпортувати з північної Африки та України. Зокрема, мова йде про близько 10 ГВт встановленої потужності в Україні.

Україна має значний потенціал для ВДЕ та встановлені потужності атомної енергетики, що, у свою чергу, дозволяє говорити про значний потенціал електролізерів водню. Встановлення 8 ГВт електролізерів водню в Україні може забезпечити виробництво 21 ТВт*год зеленого

⁶⁶⁰ Див. https://saee.gov.ua/sites/default/files/3_Repkin_24_11_2020.pdf

⁶⁶¹ <https://www.kmu.gov.ua/news/minenergo-priyednalos-do-yevropejskogo-alyansu-z-chistogo-vodnyu>

⁶⁶² <https://www.kmu.gov.ua/news/minenergo-priyednalos-do-yevropejskogo-alyansu-z-chistogo-vodnyu>

⁶⁶³ Global Hydrogen Review 2021, IEA, <https://iea.blob.core.windows.net/assets/5bd46d7b-906a-4429-abda-e9c507a62341/GlobalHydrogenReview2021.pdf>

водню на рік, що складає близько 12% усього очікуваного попиту на водень у ЄС у 2030 році.⁶⁶⁴ Це вимагає інвестицій у розмірі близько 11,5 - 20 млрд євро⁶⁶⁵.

Виробництво батарей, зокрема літій-іонних, - це цілий ланцюг постачання сировини, виробництва та утилізації. Технологічно найбільш складним є виробництво електрохімічних комірок. Первинною сировиною для виробництва батарей є кобальт, нікель, графіт та літій (для літій-іонних батарей). Це включає, відповідно, потребу в рудах, збагаченні та переробці. Наприклад, станом на 2020 рік у ЄС не було установок переробки літєвих концентратів⁶⁶⁶. Тому ринки батарей та сировини для їх виробництва слід розглядати в тісному зв'язку.

54% усього видобутку кобальту у світі припадає на ДРК (Конго), решта країн мають значно нижчі частки: Китай (8%), Нова Каледонія (5%) та Австралія (4%). Перероблений кобальт постачається Китаєм (46%), Фінляндією (13%), Канадою (6%) та Бельгією (6%). Близько 90% літію у світі видобувається такими країнами, як Чилі (40%), Австралія (29%) та Аргентина (16%). Глобальне постачання нікелевих руд є більш диверсифікованим, хоча $\frac{2}{3}$ з нього займають разом Індонезія, Філіппіни, Австралія, Росія та Канада⁶⁶⁷.

Запаси кобальту в Україні складають 26,7 млн тонн руди або 8,8 тис. тонн кобальту, але видобутку не відбувається. У глобальному контексті запаси кобальту оцінюються в близько 7,1 млн тонн, із яких 3,6 млн тонн кобальту – у Конго⁶⁶⁸. В Україні до видобутку руди кобальту готується одне родовище, проте всі запаси кобальту є у складі комплексних родовищ через особливість металогенії кобальту (тісний зв'язок з міддю та нікелем)⁶⁶⁹. В Україні запаси літію є державною таємницею. За даними Державної служби геології та надр України, у країні є три родовища літію, два з яких готуються до розробки (Шевченківське, Полохівське та Ділянка Добра)⁶⁷⁰. ГМК (аналітичний та консалтинговий центр, що працює в таких галузях промисловості, як металургія, нафта та газ, добрива, цемент) оцінює запаси Шевченківського родовища в 14 млн тонн⁶⁷¹.

Споживання батарей у ЄС постійно зростає. У масовому еквіваленті з 1,6 млн тонн у 2000 році до 2,79 млн тонн у 2021 році. Цей тренд, вочевидь, збережеться, з огляду на зростання ринків електромобілів та ВДЕ. Так, прогнозується, що у 2025 році в ЄС 8% усіх автомобілів будуть електромобілями.⁶⁷²

⁶⁶⁴ Green Hydrogen in Ukraine: Taking Stock and Outlining Pathway, dena, https://www.energypartnership-ukraine.org/fileadmin/user_upload/ukraine/media_elements/Green_Hydrogen_in_Ukraine.pdf

⁶⁶⁵ Там само.

⁶⁶⁶ JRC, RMIS – Raw Materials in the Battery Value Chain, 2020, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118410/2019.6230_src_en_jrc118410_finalv2%282%29.pdf

⁶⁶⁷ Там само.

⁶⁶⁸ На шляху до зеленої трансформації України: огляд станом на 2021 рік, OECD, <https://www.eu4environment.org/app/uploads/2022/04/Towards-green-transformation-of-Ukraine-State-of-Play-in-2021-UKR-2.pdf>

⁶⁶⁹ Там само.

⁶⁷⁰ Там само.

⁶⁷¹ <https://gmk.center/ua/posts/vogon-batarej-chi-zmozhe-ukraina-vipuskati-akumulyatori-ta-elektrokari/>

⁶⁷² Electric Vehicle Outlook 2022, BoombegNEF, <https://bnef.turtl.co/story/evo-2022/page/3/2?teaser=yes>

Водночас, сьогодні європейська промисловість літій-іонних батарей має багато “вузьких” ланок (відсутність видобутку кобальту, графіту, кремнію, повна залежність від імпорту катодних та анодних матеріалів, практично відсутнє виробництво літій-іонних комірок)⁶⁷³. ЄС майже повністю залежний від імпорту електрохімічних комірок, дуже малі потужності для переробки основних матеріалів для літій-іонних батарей⁶⁷⁴. Виробництво батарей для електромобілів дуже обмежене (близько 3 ГВт*год), і хоча ЄС хоче збільшити ці потужності до 32 ГВт*год, у глобальному контексті це надто мало. Усе це загрожує промисловій безпеці ЄС і, відповідно, заповнення цих прогалів та забезпечення диверсифікованого постачання сировини створює нові можливості на ринку ЄС.

Зв'язок із Європейським зеленим курсом

Промислові альянси вже працювали до оголошення Європейського зеленого курсу. Відповідні стратегії в рамках ЄЗК уже спираються на досвід попередніх альянсів. У рамках ЄЗК було створено два нові альянси: альянс чистого водню та альянс сировинних матеріалів.

Обидва альянси тісно пов'язані з основними цілями ЄЗК, зокрема промисловою стратегією. По-перше, вони спрямовані на підтримку процесів декарбонізації у промисловості та транспорті. По-друге, вони мають сприяти енергетичній та промисловій безпеці (автономності) Європейського Союзу.

Альянс чистого водню розроблявся як інструмент для підтримки інвестицій та створення водневої “екосистеми” як такої⁶⁷⁵. У свою чергу, як це визначено Водневою стратегією, водень є реальним та ключовим рішенням для декарбонізації багатьох секторів економіки.

Подібним чином альянс сировинних матеріалів повинен забезпечити безпеку постачання рідкісноземельних елементів та магнітів для виробництва двигунів, генераторів, електроніки тощо (див., наприклад, Таблицю 2 в Плані дій із критичних сировинних матеріалів⁶⁷⁶). Це є критично необхідним як для досягнення цілей промислової політики (у тому числі автономності ЄС), так і підтримки секторів ВДЕ, електротранспорту, електроніки, авіації та космосу тощо.

Динаміка імплементації

Кілька українських компаній та державних органів є членами Європейського альянсу батарей: ДТЕК, Держгеонадра, Експертна платформа з енергоефективності, ТОВ «Автономні

⁶⁷³ JRC, RMIS – Raw Materials in the Battery Value Chain, 2020, https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC118410/2019.6230_src_en_jrc118410_finalv2_%282%29.pdf

⁶⁷⁴ Там само.

⁶⁷⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0301&from=EN>

⁶⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0474&from=EN>

джерела струму», «Укрлітйвидобування», РМ Майнінгз⁶⁷⁷. Наразі жоден з українських членів альянсу не бере участі в секторі виробництва батарей.

Європейський альянс сировинних матеріалів має низку членів з України⁶⁷⁸: BGV Group Management, «МАЙН ЕКСТРАКШН», НАК «Надра України», «Кольормет України», РМ Майнінгз, «Укрлітйвидобування», «Об'єднана гірничо-хімічна компанія», «Заваллівський графіт», Національна асоціація добувної промисловості України, Спілка геологів України, Інститут геології КНУ, Держгеонадра.

У чинній стратегії ЄС із критичних сировинних матеріалів Україна зазначена серед країн, із якими необхідно мати «стратегічне партнерство». На виконання стратегії був підписаний меморандум між Україною та ЄС⁶⁷⁹. Таким чином, ЄС послідовно виконує свою стратегію із забезпечення доступу до критичних сировинних матеріалів і безпосередню роль у цьому відіграють дипломатичні зусилля ЄС⁶⁸⁰.

На початку 2022 року European Lithium Limited (Австралія) і група Millstone&Co бізнесменів Михайла Жернова (Україна) і Роберта Квітковського (Польща) домовилися про спільну реалізацію літєвого проекту Wolfsberg в Каринтії (Австрія). Окрім спільної роботи в Австрії, компанії домовилися про спільну розробку українських літєвих проєктів⁶⁸¹. У свою чергу, «Європейський літій» уклав стратегічну угоду з BMW AG щодо постачання гідроксиду літію для виробництва батарей⁶⁸². «Європейський літій» є власником компанії «Європейський літій Україна» та претендує на два родовища літію (Шевченківське та ділянка "Добрий" у Донецькій та Кіровоградській областях)⁶⁸³.

Низка українських компаній та організацій уже є членами Європейського альянсу чистого водню, включаючи НАК «Нафтогаз», «Укрансгаз», НАК «Енергоатом», ОПТСУ та інші. Співпраця щодо «зеленого» водню та інших відновлюваних газів уже знайшла підтримку з боку ЄС та уряду України і спрямована на виробництво та зберігання водню в Україні, а також використання наявної газотранспортної інфраструктури для його постачання⁶⁸⁴. Інститутом відновлюваної енергетики НАН України було розроблено проєкт водневої стратегії

⁶⁷⁷ <https://www.eba250.com/about-eba250/network/>

⁶⁷⁸ <https://erma.eu/network/>

⁶⁷⁹ Прем'єр-міністр України та Віцепрезидент Єврокомісії підписали Меморандум про стратегічне партнерство в сировинній галузі // Урядовий портал. Єдиний вебпортал органів виконавчої влади України. – Головна. – Новини, 13.07.2021.

⁶⁸⁰ Зовнішньополітичний вимір екологічної та кліматичної політики ЄС та України: огляд та рекомендації для України. Аналітичний документ. – Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З. – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля» (2021), <https://www.rac.org.ua/uploads/content/625/files/greendiplomacyukr.pdf>

⁶⁸¹ https://nadra.info/2022/08/the-first-batch-of-european-lithium-for-batteries-was-reserved-for-bmw/?fbclid=IwAR3I92iE7OIG3UPBsl4ylO6-Kgvx8NI4ySNU1lu4PuzW_Z94oSzM0obKVc8

⁶⁸² <https://stockhead.com.au/resources/hats-off-to-european-lithium-after-partnering-with-bmw-ag-on-lithium-mou/?fbclid=IwAR3FhgSgJpeM1MQ01zcRmFDvOCe-yoMxMgcrp9FB25kOZnyf8E80iCxsBwM>

⁶⁸³ https://nadra.info/2022/08/the-first-batch-of-european-lithium-for-batteries-was-reserved-for-bmw/?fbclid=IwAR3I92iE7OIG3UPBsl4ylO6-Kgvx8NI4ySNU1lu4PuzW_Z94oSzM0obKVc8

⁶⁸⁴ Картування стратегічних цілей України та ЄС у контексті Європейського зеленого курсу: вектори розвитку та флагманські ініціативи. – Аналітичний документ. – квітень 2021. 54 с., <https://www.rac.org.ua/uploads/content/615/files/mappingeuropean-green-deal2021ua.pdf>

Україні⁶⁸⁵. У березні 2021 року було представлено проєкт Дорожньої карти для виробництва та використання водню і в Україні. Створена енергетична асоціація “Українська воднева рада”⁶⁸⁶.

У роботі альянсу також бере участь Міністерство енергетики України, яке приєдналось до альянсу в червні 2021 року⁶⁸⁷. Приватні компанії активно виходять на європейські майданчики⁶⁸⁸. Активну роботу з вивчення перспектив та налагодження співпраці ведуть НАК «Нафтогаз» та «Енергоатом»⁶⁸⁹.

ОГТСУ разом із трьома партнерськими компаніями розробили проєкт Центрально-Європейського водневого коридору⁶⁹⁰. Низка локальних проєктів знаходиться в стані розробки, включно за схемами виробництва “вітер-водень-аміак” та “сонце-водень-аміак”⁶⁹¹.

Ми не змогли виявити українські компанії, що беруть участь у роботі Європейського альянсу циркулярного пластику.

Кроки до членства в ЄС

Участь у зелених альянсах ніяк не пов’язана з набуттям членства в ЄС. Водночас, ці альянси - реальні можливості для інтеграції в промислові ланцюги вже сьогодні, до набуття членства.

З боку держави може бути створено додаткові сприятливі умови для участі українських підприємств у зелених альянсах. На думку бізнесу, ключовий ризик – це інвестиційний клімат у країні, «точніше, майже повна його відсутність».⁶⁹²

Рекомендації

Для Уряду та Верховної Ради України:

- створити умови для реалізації відповідних пріоритетних ініціатив чи проєктів у рамках участі резидентів у зелених промислових альянсах, особливо щодо чистого водню, батарей (акумуляторів) та критичних сировинних матеріалів. Такі умови, у першу

⁶⁸⁵ <https://hydrogen.ua/images/about/Vodneva-Strategia-Cover.pdf>

⁶⁸⁶ <https://hydrogen.ua/ua/>

⁶⁸⁷ <https://www.kmu.gov.ua/news/minenergo-priyednalos-do-yevropejskogo-alyansu-z-chistogo-vodnyu>

⁶⁸⁸ <https://dtek.com/media-center/news/dtek-is-the-first-in-ukraine-to-become-a-member-of-the-hydrogen-europe-association/>

⁶⁸⁹ <https://ua.interfax.com.ua/news/greendead/772209.html>

⁶⁹⁰ <https://tsoua.com/news/kompaniyi-gazovogo-sektoru-predstavlyayut-czentralno-yevropejskyj-vodnevyj-korydor/>

⁶⁹¹ <https://ua-energy.org/uk/posts/ukrainski-rozrobnyky-vzhe-hotovi-proponuvaty-vodnevi-proekty-investoram>

⁶⁹² Вогонь батарей: чи зможе Україна випускати акумулятори та електрокари, GMK Center, <https://gmk.center/ua/posts/vogon-batarej-chi-zmozhe-ukraina-vipuskati-akumulyatori-ta-elektrokari/>

чергу, пов'язані зі створенням необхідних політичних, податкових та регуляторних рамок, особливо у сфері виробництва та транспортування водню.

- підтримувати не лише сировинні та експортно орієнтовані проєкти, але й розвиток окремих ланок виробництва (зокрема, виробництва батарей чи акумуляторів) та внутрішнього споживання (зокрема, водню).
- Забезпечити прозорість у відповідних секторах, зокрема щодо транспортування водню, доступу до розробки відповідних родовищ, оскільки без створення загального стабільного та привабливого інвестиційного ринку неможлива повноцінна участь резидентів у відповідних альянсах та неможливе впровадження відповідних проєктів.

Для бізнесу України:

- брати активну участь у зелених альянсах та просувати відповідні ініціативи.

Для наукових спільнот:

- брати активну участь у роботі зелених альянсів, зокрема шляхом отримання фінансування на науково-дослідні роботи у відповідних сферах через програму ЄС Horizon.

Для ЄС:

- підтримувати бізнес України щодо участі в зелених альянсах.