

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

Видання шосте,
доповнене

Версія до обговорення

2025

Публікацію підготовлено в рамках проєкту «Інтеграція України у внутрішній ринок ЄС: неупереджена оцінка та діалог зі стекхолдерами», який реалізує Інститут економічних досліджень та політичних консультацій у співпраці з аналітичним центром DiXi Group підтримки Європейського Союзу та Міжнародного фонду «Відродження» в рамках спільної ініціативи «Європейське Відродження України». Це шосте, 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 Європейського Союзу чи Міжнародного фонду «Відродження».

Публікація представляє аналіз ситуації станом на кінець жовтня 2024 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/>

Міжнародний фонд «Відродження» — одна з найбільших благодійних фондів в Україні, що з 1990-го року допомагає розвивати в Україні відкрите суспільство на основі демократичних цінностей. За час своєї діяльності Фонд підтримав близько 20 тисяч проєктів на суму понад 350 мільйонів доларів США. Сайт: www.irf.ua Facebook: www.fb.com/irf.ukraine

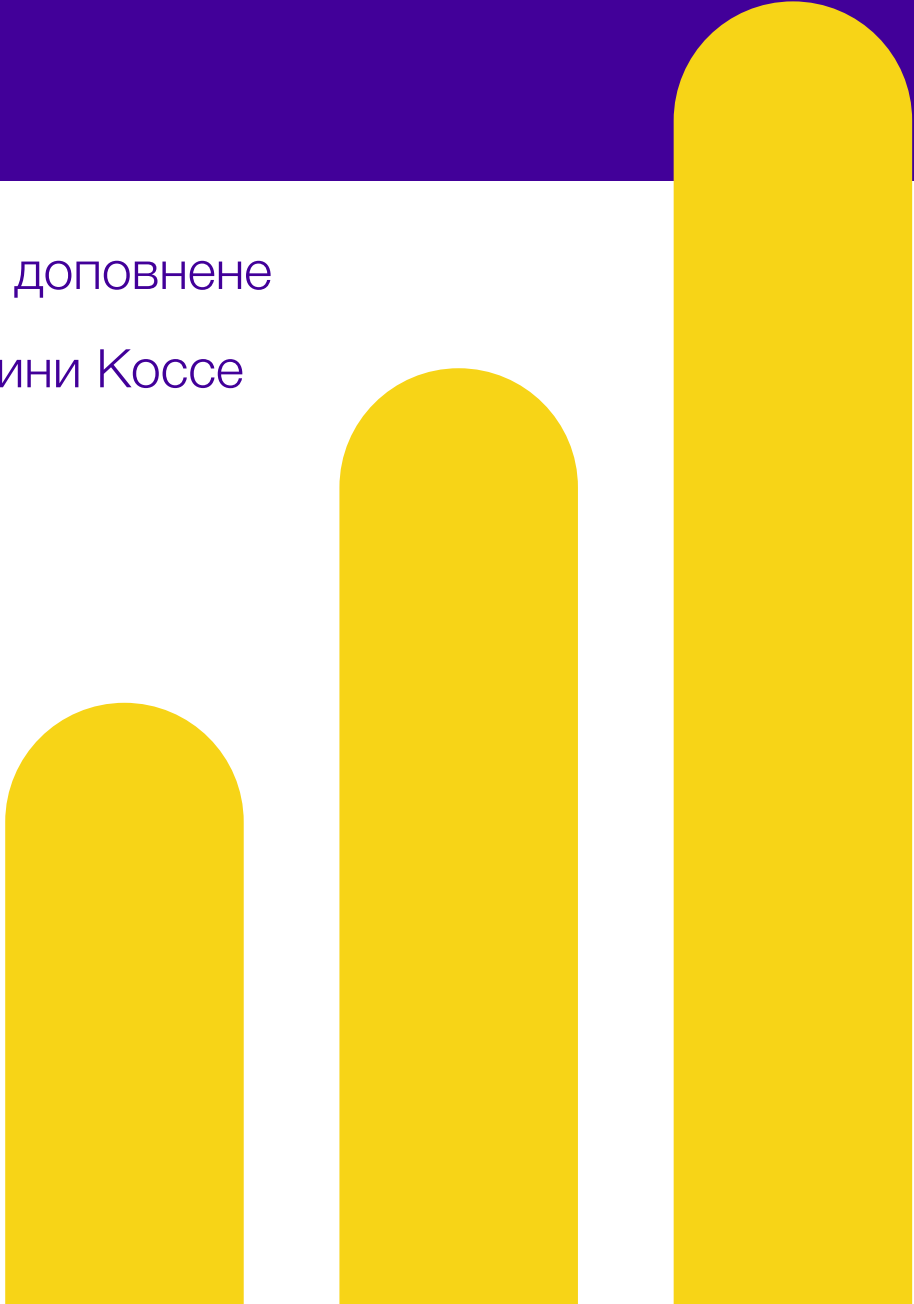
Європейський Союз складається з 27 держав-членів та їхніх народів. Це унікальне політичне та економічне партнерство, засноване на цінностях поваги до людської гідності, свободи, рівності, верховенства права і прав людини. Понад п'ятдесят років знадобилось для створення зони миру, демократії, стабільності і процвітання на нашому континенті. Водночас нам вдалось зберегти культурне розмаїття, толерантність і свободу особистості. ЄС налаштований поділитись своїми цінностями та досягненнями з країнами-сусідами ЄС, їхніми народами, та з народами з-поза їхніх меж.

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

АНАЛІТИЧНИЙ ЗВІТ

Видання шосте, доповнене

За редакцією Ірини Коссе



Список авторів

Євген АНГЕЛ — старший науковий співробітник ІЕД. 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.

Олександра БЕТЛІЙ — провідна наукова співробітниця ІЕД зі 2002 року. Експертка у сфері публічних фінансів, соціальної політики, політики на ринку праці, а також одна з основних авторів макропрогнозу ІЕД, Брала участь у міжнародних дослідницьких проєктах (ЄФО, ПРООН, Світового банку тощо). Радниця 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 ІЕД. 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»).

Ірина КОСЦЕ — експертка в транспортній сфері, провідна наукова співробітниця ІЕД. Освіту здобула в Донецькій державній Академії управління (спеціаліст), а також у Національному університеті «Києво-Могилянська академія» / EERC (магістр економіки) та Rutgers State University (NJ, USA) (магістр з економіки).

Віталій КРАВЧУК — провідний науковий співробітник ІЕД, 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 ІЕД. Освіту здобула в Інституті міжнародних відносин Київського університету імені Тараса Шевченка (спеціальність міжнародні фінанси та інвестиції).

Вероніка МОВЧАН — директорка з наукової роботи ІЕД. У 2014 - 2015 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).

Василь НАМОНЮК — експерт у сфері міжнародних фінансів та торгівлі, к.е.н., завідувач кафедри міжнародних фінансів КНУ імені Тараса Шевченка. Освіту здобув у Волинському державному університеті імені Лесі Українки (спеціаліст, 2005 р.),

дисертацію захистив у КНУ імені Тараса Шевченка (2008 р.). Виступав з лекціями в університетах та наукових установах США, Німеччини, Польщі, Португалії, Литви, Угорщини, Туреччини, Китаю.

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

Станіслав ЮХИМЕНКО – науковий співробітник ІЕД. Здобув ступінь магістра економіки в Національному університеті «Києво-Могилянська академія». Займається моніторингом прогресу України на шляху вступу до ЄС у сфері цифрової трансформації.

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.

ЗМІСТ

Секторальна інтеграція України у спільний ринок ЄС: резюме	6
1. Автономні торговельні заходи як інструмент інтеграції України у внутрішній ринок ЄС	20
2. Угода АСВА: інтеграція України до ринку промислових товарів ЄС	32
3. Визнання еквівалентності: інтеграція України до ринку продовольства ЄС	41
4. Спрощення митних процедур між Україною та ЄС	51
5. Інтеграція України до ринку фінансових послуг ЄС	61
6. Інтеграція України до єдиного цифрового ринку ЄС	70
7. Інтеграція України до ринку поштових та кур'єрських послуг ЄС	82
8. Інтеграція України до ринку автомобільних перевезень ЄС	93
9. Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС	100
10. Інтеграція України до ринку внутрішніх водних перевезень ЄС	118
11. Інтеграція України до ринку морських транспортних послуг ЄС	134
12. Інтеграція України до Європейського Спільного Авіаційного Простору	144
13. Інтеграція України до ринку газу ЄС	157
14. Інтеграція України до ринку електроенергії ЄС	171
15. Взаємне визнання академічних та професійних кваліфікацій	192
16. Взаємне відкриття ринків державних закупівель України і ЄС	205
Додаток 1. Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі залізничних перевезень, за результатами селф-скринінгу	220
Додаток 2. Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі внутрішніх водних перевезень, за результатами селф-скринінгу	225
Додаток 3. Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі поштових послуг	226
Додаток 4. Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі авіаційного транспорту	228

Абревіатури

Українські аббревіатури:

АЕО	авторизований економічний оператор
АЕС	атомна електростанція
АМКУ	Антимонопольний комітет України
АТ	акціонерне товариство
АТЗ	автономні торговельні заходи
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВДВ	валова додана вартість
ВДЕ	відновлюване джерело енергії
ВРУ	Верховна Рада України
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГМО	генетично модифікований організм
ГРМ	газорозподільча мережа
ГТС	газотранспортна система
ДП	державне підприємство
ЕМС	електромагнітна сумісність
ЄАВТ	Європейська асоціація вільної торгівлі
ЄАД	єдиний адміністративний документ
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
МСП	малі та середні підприємства
МКС	Митний кодекс Співтовариства
НААУ	Національне агентство з акредитації України
НБУ	Національний банк України
НКЕК	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
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
ПІВ	права інтелектуальної власності
ПСО	механізм покладання спеціальних обов'язків
САП	спільний авіаційний простір

COT	Світова організація торгівлі
СФЗ	санітарні та фітосанітарні заходи
СхП	Східне партнерство
ТЕС	теплова електростанція
ТКЕ	Теплокомуненерго
УА	Угода про асоціацію
УкрНДНЦ	Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості
УКТ ЗЕД	Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності
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
ШІ	штучний інтелект

Англійські аббревіатури:

АСAA	Угода про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів
BIPM	Міжнародне бюро ваг та мір
CBAM	Механізм прикордонного вуглецевого коригування
EA	Європейська організація з акредитації
EASA	Європейська агенція авіаційної безпеки
EGDI	Індекс ООН із розвитку електронного врядування
ENISA	Агентство ЄС із мережевої та інформаційної безпеки
ENTSO-E	Європейська мережа операторів системи передачі електроенергії
ESCO	енергосервісна компанія
ILAC	Міжнародна кооперація з акредитації лабораторій
INTA	Комітет із міжнародної торгівлі Європейського парламенту
KPI	ключовий показник ефективності
MiFID	директива ЄС про ринки фінансових інструментів
MiFIR	регулювання ринків фінансових інструментів
NCTS	нова комп'ютеризована система транзиту
NIS2	Друга директива про мережеву та інформаційну безпеку
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, Ірина Коссе

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 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

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

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

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

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

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.

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

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>

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 посилення 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

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

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

законодавства та інституційним змінам, а з іншого, вимагають від ЄС допомоги у гармонізації, моніторингу правильності прийнятих норм, тобто їх відповідності нормам 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, передуює 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

¹⁵ «Вигоди ПВЗВТ 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.

призвести до того, що в цих секторах український бізнес не потребуватиме додаткових дозволів, сертифікатів або ліцензій для діяльності на ринку ЄС.

Ухвалені рішення ЄС про інтеграцію України до різних секторів спільного ринку ЄС є найкращими індикаторами (KPI) виконання економічної частини УА. Це не заперечує самодостатньої цінності виконання зобов'язань для внутрішнього розвитку самої України. Але, з точки зору мети економічної інтеграції, саме такі рішення мають ключове значення.

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 (к), 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,	Надання режиму внутрішнього ринку	4 роки (до 31.12.2019)

			Доповнення XVII-3		
6		Поштові та кур'єрські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-4	Надання режиму внутрішнього ринку	2 роки (до 31.12.2017)
7	Транспортні послуги	Автомобільні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(1)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі автомобільного транспорту****	7 років (до 30.10.2021)
8		Залізничні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(2)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі залізничного транспорту****	8 років (до 30.10.2022)
9		Внутрішні водні	Ст.136 УА, Додаток XXXII(5)	Можливість укладання спеціальної угоди в галузі внутрішнього водного транспорту****	5 років (до 30.10.2019)
10		Міжнародні морські	Ст. 4(3) Додатку XVII, Доповнення XVII-5, Додаток XXXII(4)	Надання режиму внутрішнього ринку	6 років (до 31.12.2021)
11		Авіаційні	Ст.137 УА	Рішення в рамках окремої Угоди про спільний авіаційний простір (САП)	Не визначено*****
12	Державні закупівлі	Ринок державних закупівель	Ст.154 УА, Додаток XXI	Відкриття доступу до ринку в обсязі, визначеному положеннями УА	Поступово, у п'ять етапів, протягом 6-ти місяців – 8-ми років (до 31.12.2023)
13	Енергетика	Ринок природного газу	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	до 31.12.2019
14		Ринок електроенергії	Додаток XXVII	Чітко не визначено в УА*****	2021
15	Освіта	Ринок праці	Ст. 432.b УА, Додаток XLII	Взаємне визнання кваліфікацій і компетенцій	Не визначено

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

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

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

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

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

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

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

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	<i>Гарний прогрес у підготовці до підписання Угоди АСАА – щодо безпеки машин, низьковольтного електричного обладнання та електромагнітної сумісності</i>
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	
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 2023 - 2024 роки виглядає так:¹⁸

Технічні бар'єри в торгівлі: законодавству ЄС повністю або частково відповідають 25 із 27-ми категорій продукції, передбачених Додатком III Угоди про асоціацію. Узгоджені технічні регламенти, які передбачені для першої «хвилі» АСАА: щодо

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

безпеки машин, низьковольтного електричного обладнання та електромагнітної сумісності (останні редакції датуються 2025 роком). Очікується підписання АСАА в 2025 році.

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. До відповідного переговорного розділу відносяться 2607 актів, із яких 2223 не потребують імплементації. Ще 80 актів уже було імплементовано, а 304 підлягають імплементації (третина з них знаходяться на різних етапах імплементації).

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. Отримання компаніями відповідних спрощень активізувалось у 2023 - 2024 роках. Європейська Комісія схвально оцінила суттєве зростання кількості АЕО.

Фінансові послуги: У 2023 році було прийнято новий закон про Кредитні спілки, а у 2024 році – Закон щодо реформування держрегулювання ринків капіталу і НКЦПФР. При цьому зберігаються затримки в реалізації правил ЄС щодо ринку капіталу. 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. Найближчим кроком у сфері інтеграції ринків телекомунікаційних послуг має стати спільний роумінг. Закон про імплементацію норм ЄС з питань роумінгу прийнятий в 2024 році, але Європейська комісія для оцінки відповідності очікує прийняття вторинного законодавства. За умови позитивної оцінки, схваленої державами-членами, а також остаточного рішення комітету асоціації ЄС-Україна, Україна стане частиною зони роумінгу ЄС. Також 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.

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.

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 зараз скористатись перевагами цієї угоди. Для пом'якшення наслідків військових дій проти України ЄС уклав угоду, що тимчасово спрощує доступ

українського вантажного транспорту в ЄС. Україна сподівається зробити цю угоду постійною.

Державні закупівлі: У 2024 році було внесено кілька змін до закону про публічні закупівлі, зокрема пов'язані з частковим відновленням дії норм, які були чинними до повномасштабного вторгнення. Проте далі існують винятки з-під дії закону: визначено перелік критичних закупівель (оборонні та безпекові закупівлі, закупівлі у сфері будівництва). У серпні 2024 року уряд подав до парламенту нову версію закону «Про публічні закупівлі». 17 вересня цей законопроект було проголосовано за основу, попри те, що текст не повністю відповідає праву ЄС.

Енергетика: Україна досягла значного рівня інтеграції на ринку природного газу ЄС, але є прогалини – цінове регулювання та монополізація. У 2022 році відбулось приєднання до ENTSO-E в авральному режимі на тлі російської військової агресії проти України. На рівні первинного законодавства нормативна рамка України відповідає вимогам Третього енергопакета ЄС, але необхідно запровадити економічно обґрунтоване ціноутворення на енергоносії та перейти на ринкові механізми підтримки виробників електроенергії з ВДЕ. Європейський зелений курс включає також зміни в законодавстві ЄС, що створює нові виклики для України.

Освіта: Поки що в Україні відсутній закон про регульовані професії, як цього вимагає Директива про професійні кваліфікації (2005/36/ЄС). Деякі положення вже окреслено в поданому урядом до парламенту в грудні 2024 року законопроекті «Про Національну систему кваліфікацій», який покликаний наблизити законодавство в цій сфері до права ЄС. Він відповідає, хоча й не повністю, директивам і регламентам ЄС.

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 суміжних 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	
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.

Найближчими до повноправного членства в Єдиному ринку ЄС є такі сектори:

1. фінансові послуги. Україна вже виконала більшість зобов'язань Угоди про асоціацію, а різниця між наявними вимогами та стандартами ЄС є мінімальною. Додаткові адаптаційні кроки стосуються технічних аспектів.
2. телекомунікаційні послуги. Впроваджені ключові регуляції ЄС, і Україна рухається до повноцінного інтегрування в Єдиний цифровий ринок (цифровий безвіз). Однак потрібно оперативно адаптувати нові регуляції, такі як AI Act та NIS2.
3. поштові та кур'єрські послуги. Основні правові норми ЄС вже імplementовані або перебувають у процесі завершення, залишаються технічні регулювання, зокрема щодо доступу до універсального поштового обслуговування.
4. ринок газу та електроенергії. Україна майже завершила інтеграцію в європейські енергетичні ринки, особливо після синхронізації з ENTSO-E та впровадження ключових реформ. Основним викликом є подальша ринкова лібералізація.

5. публічні закупівлі. Якщо буде допрацьований законопроект у відповідності до права ЄС, роботи над яким тривають кілька місяців, то залишаться лише більш технічні питання.

Ці сектори вже майже відповідають стандартам ЄС, і для їхньої повної інтеграції залишилося лише кілька регуляторних та технічних кроків.

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 2025 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.

На жаль, такі самі очікування ми мали, коли готували попереднє видання цього звіту. За цей час Україні вдалося виконати лише останній пункт, і то частково — хоча кількість авторизованих економічних операторів суттєво зросла, лише дві компанії отримали сертифікат безпеки (АЕО-Б).

Україна повинна гармонізувати законодавство щодо безпеки нехарчових товарів, зокрема хімікатів, фармацевтичної продукції, косметики та автомобілів, зміцнити національну інфраструктуру якості. Хоча законодавче підґрунтя в сфері санітарних та фітосанітарних заходів майже повністю адаптоване, ключовим є ефективне впровадження норм ЄС, зокрема посилення контролю за імплементацією законодавства, щоб відповідати вимогам членства. Необхідне повне впровадження Митного кодексу ЄС, розширення цифровізації митних процесів (зокрема, впровадження Фази 6 NCTS), а також підвищення ефективності управління персоналом митної служби. Потрібно імplementувати Директиву 97/67/ЄС щодо універсального поштового обслуговування та Регламент 2018/644 про транскордонну доставку посилок, розвивати цифровізацію сектору та інтегрувати українські поштові системи в європейські.

В секторі транспорту необхідно впровадити останні оновлення правил ЄС, зокрема «Пакет мобільності» щодо відпочинку водіїв, доступу до ринку та стандартів

безпеки, директиви ЄС щодо конкуренції, стандартів та інфраструктури, Директиву 2016/1629/ЄС щодо технічних вимог до суден, охорони довкілля та управління повітряним рухом, досягти взаємного визнання дипломів моряків.

В енергетиці потрібне впровадження повного ринкового регулювання, усунення обмежень на експорт газу, завершення переходу на енергетичні одиниці обліку, завершити реформу тарифного регулювання, інтегрувати ринки електроенергії з ЄС та виконати вимоги Четвертого енергопакета.

Необхідно повністю адаптувати Національну рамку кваліфікацій до Європейської та ухвалити законодавство щодо професійних кваліфікацій. Важливо інтегрувати українську систему в ESCO та забезпечити цифрову взаємодію з європейськими платформами кваліфікацій.

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.

Ці додаткові кроки допоможуть Україні швидше інтегруватися в єдиний ринок ЄС та забезпечити повноцінну участь у внутрішньому ринку Союзу.

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

1. АВТОНОМНІ ТОРГОВЕЛЬНІ ЗАХОДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У ВНУТРІШНІЙ РИНОК ЄС

Василь Намонюк

Вигоди та прогалини інтеграції

Запровадження автономних торговельних заходів (АТЗ)²⁰ у 2022 році суттєво розширило можливості доступу українських товарів до ринку ЄС порівняно з базовим режимом повної та всеохопної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ). Як видно з Таблиці 4, регуляторні зміни охопили широкий спектр торговельних бар'єрів, проте створили новий контекст інституційних вимог для українських експортерів. Важливість цих змін особливо зросла в умовах необхідності диверсифікації експортних потоків через російську військову агресію та блокування традиційних торговельних маршрутів²¹.

Таблиця 4. Регуляторні зміни та обмеження в рамках АТЗ ЄС

Сектор	Регуляторні зміни (переваги)	Залишкові регуляторні обмеження	Інституційні вимоги
Промисловий	Повне скасування ввізних мит Спрощення процедур підтвердження походження Прискорене митне оформлення	Технічні регламенти ЄС Вимоги щодо безпеки продукції Екологічні стандарти	Акредитовані органи оцінки відповідності Метрологічна інфраструктура Система технічного регулювання
Аграрний	Скасування вхідних цін на фрукти та овочі Зняття додаткових мит Розширення тарифних квот	Санітарні та фітосанітарні норми Вимоги простежуваності Стандарти добробуту тварин	Компетентні органи СФЗ Референс-лабораторії Система TRACES Система RASFF

У промисловому секторі лібералізація, насамперед, стосувалася тарифного регулювання та процедурних аспектів. Повне скасування ввізних мит замінило поетапну лібералізацію за графіком ПВЗВТ, а спрощення процедур підтвердження

²⁰ ЄС розширює торговельні переваги для України.
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/uk/ip_23_3059.

²¹ Regulation (EU) 2022/870 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/870>

походження прискорило експортні операції. Особливе значення мало скасування антидемпінгових заходів у металургійному секторі та прискорення процедур митного оформлення промислових товарів, що дозволило оптимізувати логістичні ланцюги. Водночас, залишкові обмеження у вигляді технічних регламентів та процедур оцінки відповідності вимагають розбудови відповідної інституційної інфраструктури, включаючи акредитовані органи оцінки відповідності та систему ринкового нагляду. Ця вимога особливо актуальна для секторів машинобудування, електротехнічної та хімічної промисловості, де технічні бар'єри відіграють ключову роль у доступі до ринку.

Аграрний сектор отримав комплексний пакет преференцій через скасування вхідних цін на плодоовочеву продукцію та розширення тарифних квот. Лібералізація торгівлі сільськогосподарською продукцією створила нові можливості для експорту продукції з високою доданою вартістю, включаючи перероблені фрукти та овочі, готові харчові продукти та органічну продукцію. Проте жорсткі санітарні та фітосанітарні вимоги, стандарти простежуваності та добробуту тварин потребують значних інвестицій у розвиток компетентних органів, референс-лабораторій та інтеграцію в системи TRACES і RASFF.²² Особливо складним залишається питання забезпечення відповідності продукції тваринного походження до вимог ЄС, що потребує комплексного підходу до модернізації виробничих потужностей та системи державного контролю.

Ключовою прогалиною залишається асиметрія між регуляторною лібералізацією та інституційною спроможністю українських підприємств, особливо МСП, відповідати базовим вимогам ринку ЄС. Ця проблема особливо гостро проявляється в секторах із високими вимогами до сертифікації продукції та складними процедурами оцінки відповідності. Обмежений доступ до фінансування для модернізації виробництва, недостатня обізнаність щодо вимог європейського ринку та брак кваліфікованого персоналу створюють додаткові бар'єри для ефективного використання торговельних преференцій малими та середніми підприємствами. Це створює ризик неповного використання наданих преференцій та концентрації вигод серед обмеженого кола великих експортерів із достатніми ресурсами для модернізації виробництва.

Істотним викликом залишається забезпечення сталості експортних поставок в умовах логістичних обмежень та необхідності розвитку альтернативних маршрутів доставки продукції до ЄС. Ця проблема особливо актуальна для експортерів сільськогосподарської продукції та металургійної галузі, які традиційно залежали від морських портів. Розвиток наземних маршрутів та інтермодальних перевезень вимагає значних інвестицій у транспортну інфраструктуру та подальшу гармонізацію логістичних процедур із ЄС.

²² TRACES – система ЄС для відстеження переміщення тварин, продуктів тваринного походження та рослин з метою забезпечення ветеринарного і фітосанітарного контролю. RASFF – система швидкого оповіщення ЄС про ризики в харчових продуктах та кормах для захисту здоров'я споживачів.

Зміст зобов'язань

АТЗ суттєво модифікують режим торгівлі, встановлений главою 1 ПВЗВТ щодо свободи руху товарів, запроваджуючи тимчасовий преференційний механізм одностороннього характеру. Ключовою особливістю АТЗ стало скасування поетапності лібералізації, передбаченої ПВЗВТ, та впровадження негайного преференційного режиму для більшості товарних позицій. Ця зміна парадигми торговельних відносин відображає визнання ЄС необхідності термінової підтримки української економіки в умовах воєнного стану.

Регламент (ЄС) 2022/870²³ встановлює диференційований підхід до регулювання торгівлі промисловими та сільськогосподарськими товарами. Для промислового сектору (групи 25-97 УКТ ЗЕД) документ скасовує графіки поетапної лібералізації, визначені в Додатку I-A до Угоди про асоціацію, та запроваджує режим негайного безмитного доступу. Особливе значення має скасування перехідних періодів для чутливих товарних позицій в автомобільній та хімічній промисловості, які за ПВЗВТ мали тривати від трьох до семи років. Важливим елементом стало також призупинення застосування положень про вхідні ціни для промислової продукції з високим ступенем переробки, що суттєво спрощує процедури митного оформлення.

У сегменті сільськогосподарської продукції (групи 01-24 УКТ ЗЕД) АТЗ запроваджують комплексну лібералізацію через три ключові механізми. По-перше, збільшуються обсяги 26 існуючих тарифних квот понад рівні, визначені в Додатку I-A, що створює додаткові можливості для експорту традиційних категорій агропродовольчої продукції. По-друге, впроваджуються додаткові тарифні квоти для восьми нових категорій продукції, що розширює номенклатуру преференційного експорту. По-третє, скасовується поетапна лібералізація для продукції тваринництва та готових харчових продуктів, що супроводжується призупиненням спеціальних захисних механізмів. Особливо важливим аспектом стало скасування системи вхідних цін на фрукти та овочі, яка традиційно створювала значні бар'єри для українського експорту.

Принципово важливим є збереження чинності ПВЗВТ як базового документа, що регулює торговельні відносини. АТЗ не змінюють фундаментальних положень щодо визначення преференційного походження товарів, встановлених у Протоколі 1 до Угоди про асоціацію, хоча й запроваджують спрощені процедури верифікації. Це забезпечує правову стабільність та передбачуваність торговельного режиму, попри тимчасовий характер додаткових преференцій. Водночас, збереження базових вимог щодо походження товарів гарантує захист ринку ЄС від реекспорту продукції третіх країн.

Специфіка АТЗ полягає також у запровадженні гнучких механізмів моніторингу та контролю, які дозволяють оперативно реагувати на можливі ринкові дисбаланси. Регламент передбачає можливість застосування захисних заходів у разі виникнення серйозних порушень ринку або загрози їх виникнення. Ця особливість відображає

²³ Regulation (EU) 2022/870 of the European Parliament and of the Council. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/870>

прагнення ЄС забезпечити баланс між підтримкою української економіки та захистом інтересів європейських виробників.

Тимчасовий характер АТЗ створює специфічний правовий контекст, у якому розширені преференції діють паралельно з базовими зобов'язаннями за ПВЗВТ. Це вимагає від українських експортерів стратегічного підходу до використання преференцій, враховуючи необхідність подальшої адаптації до стандартного режиму ПВЗВТ після завершення дії АТЗ. Особливо важливим залишається продовження структурних реформ у сфері технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних заходів, які є необхідними для повноцінної інтеграції до внутрішнього ринку ЄС незалежно від тимчасових торговельних преференцій.

Механізм продовження дії АТЗ, передбачений регламентом, демонструє готовність ЄС до гнучкого реагування на потреби української економіки, проте також підкреслює важливість ефективного використання наданих преференцій та дотримання базових вимог європейського ринку.

Інституційна рамка

Інституційна рамка імплементації АТЗ характеризується багаторівневою структурою, що охоплює наднаціональний, національний та двосторонній виміри координації. Складність цієї архітектури відображає комплексний характер торговельних відносин між Україною та ЄС та необхідність забезпечення ефективної взаємодії між різними рівнями управління.

На рівні ЄС сформовано трирівневу систему прийняття рішень, за якою технічна, законодавча та політична функції чітко розмежовані між відповідними інституціями. Генеральний директорат із питань торгівлі (DG TRADE)²⁴ виступає ключовим технічним органом, що розробляє та моніторить імплементацію АТЗ, адмініструє захисні механізми та проводить оцінку впливу преференцій на ринок ЄС. Особливо важливим є розширення його повноважень у сфері моніторингу чутливих секторів. Європейський парламент через Комітет із міжнародної торгівлі (INTA)²⁵ забезпечує законодавчу підтримку та парламентський контроль, тоді як Європейська Рада визначає стратегічні напрями та координує позиції держав-членів²⁶.

На національному рівні України створено систему координації, за якою функції розподілені між трьома ключовими інституціями. Міністерство економіки²⁷ забезпечує загальну координацію імплементації АТЗ та моніторинг використання преференцій. Державна митна служба²⁸ відповідає за практичну імплементацію через адміністрування митних процедур, видачу сертифікатів походження EUR.1 та

²⁴ The Directorate-General for Trade. https://commission.europa.eu/about/departments-and-executive-agencies/trade_en.

²⁵ International Trade (INTA) committee. <https://www.europarl.europa.eu/committees/en/inta/about>

²⁶ Council of the EU. Trade. <https://www.consilium.europa.eu/en/topics/trade/>.

²⁷ Україна – держава-кандидат на вступ до ЄС. Міністерство економіки України.

<https://me.gov.ua/Tags/DocumentsByTag?lang=uk-UA&id=10ca8da3-169d-419b-a6f2-d42635f92b8b&tag=SpivrobitnitstvoMizhUkrainoiuTaYevropeiskimSoiuzom>.

²⁸ міжнародна співпраця. Державна митна служба України. <https://customs.gov.ua/mizhnarodna-spivprazia>.

управління системою REX²⁹, а також здійснює збір та аналіз статистичних даних щодо преференційної торгівлі. Урядовий офіс координації європейської інтеграції³⁰ забезпечує горизонтальну координацію між різними органами влади та моніторинг виконання зобов'язань.

Особливу роль відіграють спільні органи, зокрема Комітет асоціації у торговельному складі³¹, який забезпечує платформу для регулярного діалогу та моніторингу імплементації як АТЗ, так і ПВЗВТ. Двосторонні робочі групи зосереджуються на технічних аспектах імплементації та розробці практичних рішень для проблем, що виникають.

Система механізмів взаємодії включає три ключові компоненти. По-перше, це регулярні консультації на різних рівнях – від експертних зустрічей до міністерських засідань, що забезпечують постійний діалог та оперативне вирішення проблемних питань. По-друге, впроваджено інтегровані електронні системи обміну інформацією, зокрема SEED (Systematic Electronic Exchange of Data) та NCTS (New Computerized Transit System), які суттєво підвищують ефективність митного оформлення та контролю. По-третє, діють механізми раннього попередження та оперативного реагування на торговельні бар'єри, що виникають.

²⁹ REX (Registered Exporter System) – система ЄС, яка спрощує процедуру підтвердження походження товарів для експортерів у рамках преференційних торговельних угод.

³⁰ Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#Text>.

³¹ Комітет асоціації Україна - ЄС у торговельному складі. <https://me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&id=1311a16e-ced4-4bd0-ad07-b6687c1fdf69&tag=KomitetAsotsiatsiiUTorgovelnomuSkladi>

Таблиця 5. Інституційна архітектура імплементації АТЗ у відносинах Україна - ЄС

Рівень / Інституція	
Рівень ЄС	Європейська Комісія (DG TRADE)
	Європейський парламент (Комітет INTA)
	Європейська Рада
Рівень України	Міністерство економіки України
	Державна митна служба України
	Урядовий офіс координації європейської інтеграції
Спільні органи	Комітет асоціації Україна - ЄС у торговельному складі
	Двосторонні робочі групи
Механізми взаємодії	Регулярні консультації
	Системи обміну інформацією
	Механізми раннього попередження

- Розробка та моніторинг імплементації АТЗ
- Координація з іншими директоратами
- Переговори щодо преференцій
- Законодавче затвердження АТЗ
- Парламентський контроль
- Внесення поправок
- Політичне схвалення АТЗ
- Стратегічні рішення
- Координація з державами-членами
- Координація імплементації АТЗ
- Моніторинг використання преференцій
- Взаємодія з ЄС
- Митне оформлення товарів
- Контроль правил походження
- Збір статистичних даних
- Міжвідомча координація
- Моніторинг виконання зобов'язань
- Комунікація з ЄС
- Моніторинг імплементації АТЗ та ПВЗВТ
- Вирішення торговельних питань
- Рекомендації
- Технічна імплементація
- Обмін інформацією
- Розробка практичних рішень
- Щоквартальні зустрічі експертів
- Щорічні засідання на міністерському рівні
- Технічні консультації
- Електронна система обміну даними
- Регулярні звіти
- Спільні бази даних
- Моніторинг торговельних бар'єрів
- Консультації при виникненні проблем
- Швидке реагування

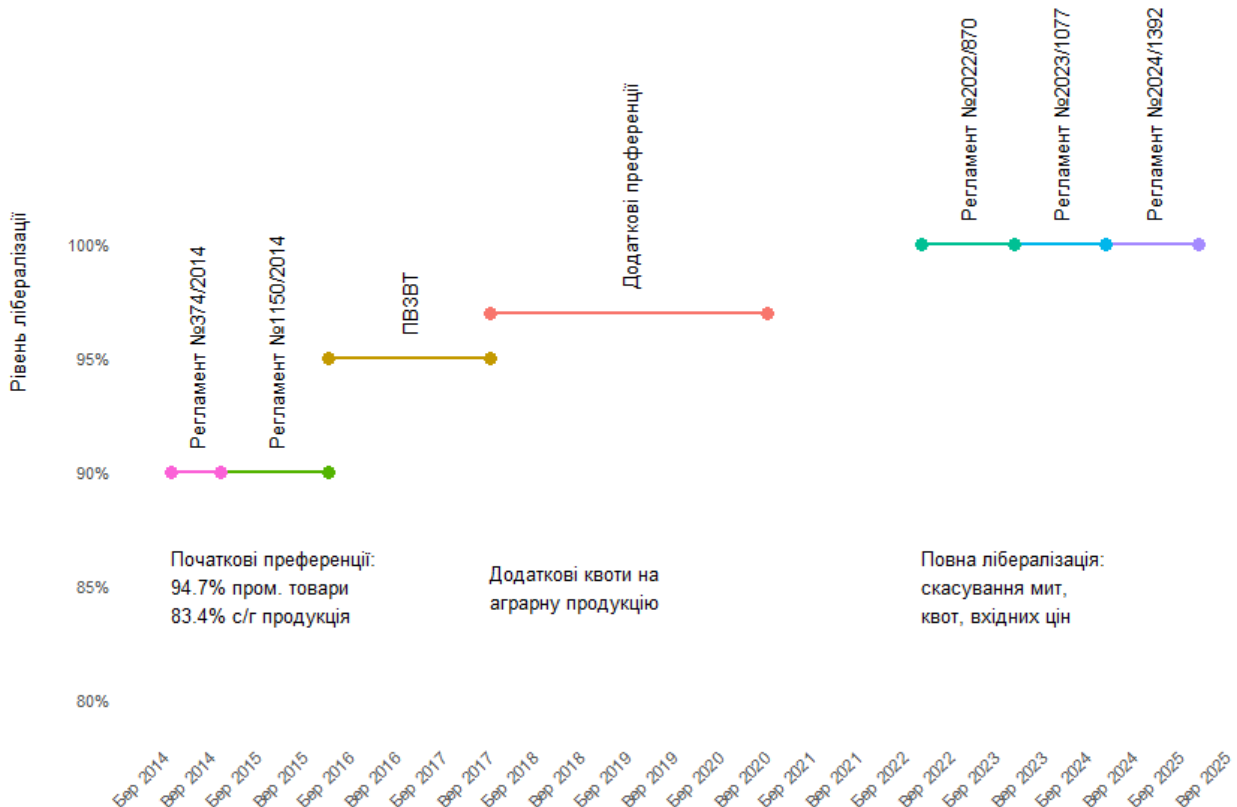
Ефективність функціонування цієї складної інституційної архітектури значною мірою залежить від злагодженої взаємодії всіх залучених органів. Особливої ваги набуває спроможність оперативно реагувати на виклики та забезпечувати належний рівень координації між різними рівнями прийняття рішень. Постійний розвиток інституційної спроможності та вдосконалення механізмів взаємодії залишаються ключовими факторами успішної імплементації АТЗ.

Динаміка імплементації

Еволюція АТЗ ЄС для України демонструє послідовне розширення можливостей доступу до європейського ринку від обмежених механізмів підтримки до повної лібералізації торгівлі. Процес впровадження структурно поділяється на три ключові етапи, кожен із яких мав свою специфіку та результативність.

Другий етап (2016 - 2021 роки) характеризувався синхронізацією торговельних преференцій з імплементацією ПВЗВТ. Важливим моментом стало запровадження у 2017 році додаткових торговельних преференцій як відповідь на економічні втрати України через російську агресію та окупацію промислових регіонів. Додаткові квоти були надані на три роки (до 30 вересня 2020 року) і включали: мед (2,5 тис. тонн), томати оброблені (3 тис. тонн), пшеницю (65 тис. тонн), кукурудзу (625 тис. тонн), ячмінь (325 тис. тонн)³². Важливо зазначити, що початковий перелік квот, запропонований Єврокомісією, був більшим, але після обговорень у Європарламенті деякі позиції (сушені томати, додаткові квоти на курятину) були виключені через занепокоєння щодо монополізації окремих секторів.

Рисунок 1. Еволюція АТЗ ЄС



³² Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС. <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/torgovelnno-ekonomichne-spivrobitnictvo-ukrayina-yes/zona-vilnoyi-torgivli-mizh-ukrayinoyu-ta-yes>.

У цей період було впроваджено систему моніторингу використання квот та механізми раннього попередження щодо їх вичерпання. Значна увага приділялася гармонізації технічних регламентів та посиленню інституційної спроможності органів сертифікації. У 2021 році, після п'яти років дії ПВЗВТ, Україна ініціювала консультації щодо подальшої лібералізації торгівлі відповідно до статті 29(4) Угоди про асоціацію³³.

Третій етап (з 2022 року) розпочався з безпрецедентної торговельної лібералізації у відповідь на повномасштабну російську агресію. Регламент ЄС №2022/870³⁴ запровадив повне скасування ввізних мит, системи вхідних цін на фрукти та овочі, тарифних квот для сільськогосподарської продукції та призупинення антидемпінгових заходів у металургійному секторі. Ці заходи вже двічі подовжувались (Регламент ЄС №2023/1077³⁵ та Регламент №2024/1392³⁶), але останнє продовження на 2024 - 2025 роки супроводжується посиленими захисними механізмами та детальнішим моніторингом впливу на внутрішній ринок ЄС.

Період із 2022 року демонструє значне розширення експортних можливостей, особливо в секторах, які раніше мали обмежений доступ до ринку ЄС. Важливим аспектом стала адаптація процедур верифікації походження товарів до умов воєнного стану та впровадження спрощених механізмів сертифікації. Водночас, посилені захисні механізми в останньому продовженні АТЗ свідчать про зростаючу увагу до балансування інтересів українських експортерів та виробників ЄС.

Ефективність імплементації АТЗ суттєво зросла завдяки накопиченому досвіду та розвитку інституційної спроможності. Якщо на початковому етапі основними бенефіціарами були великі підприємства з досвідом експорту до ЄС, то поступово відбулася диверсифікація експортерів за рахунок середніх підприємств, особливо в агропромисловому секторі. Це стало можливим завдяки розвитку системи підтримки експортерів, включаючи консультативну допомогу щодо сертифікації продукції та дотримання технічних регламентів ЄС.

Аналіз ринку

Запровадження АТЗ наприкінці квітня 2014 року збіглося з періодом глибокої економічної кризи в Україні, що суттєво вплинуло на показники експорту. У цей період спостерігалось загальне скорочення обсягів імпорту ЄС з України з 1,58 млрд євро до 1,20 млрд євро, причому найбільш відчутним це падіння було в промисловому секторі через комплекс факторів, зокрема військову агресію росії. Після початкового зростання в перші місяці 2014 року, що сягало 23% у березні, відбулося різке падіння до -33% у грудні того ж року. Водночас, саме АТЗ створили

³³ Оцінка досягнення цілей Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/review_of_achievement_of_euua_aa_objectives_ukr_0.pdf.

³⁴ Regulation(EU) 2022/870 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2022. <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/870>.

³⁵ Regulation (EU) 2023/1077 of the European Parliament and of the Council of 31 May 2023. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32023R1077&qid=1733430608603>.

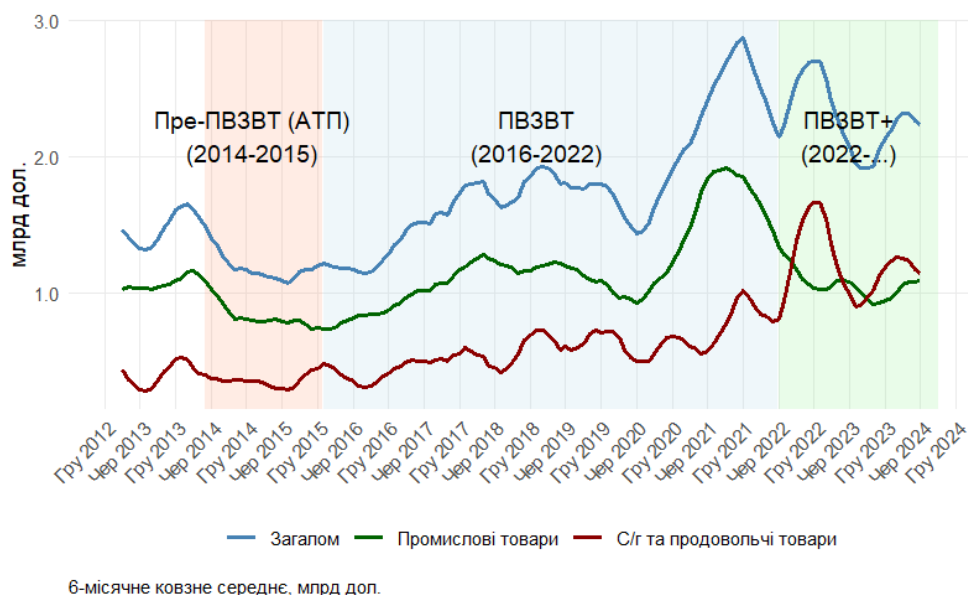
³⁶ Regulation (EU) 2024/1392 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1392&qid=1733430570192>.

важливе підґрунтя для подальшої лібералізації торгівлі та допомогли частково пом'якшити негативний вплив кризових явищ, особливо в агропродовольчому секторі, який продемонстрував меншу волатильність.

Впровадження ПВЗВТ із січня 2016 року ознаменувало початок якісно нового етапу в торговельних відносинах. Цей період характеризувався поступовим та стабільним відновленням обсягів імпорту до середнього показника 2,1 млрд євро на місяць. Протягом 2016 - 2017 років спостерігалось стабільне зростання з піковими показниками до 39-41% у річному вимірі. Особливо помітним було зростання в секторі промислових товарів, у якому середньорічний приріст склав 8,5%. Паралельно спостерігалось стійке зростання агропродовольчого імпорту, показники якого сягали 97-106% в окремі місяці 2017 року, що свідчить про ефективність механізмів ПВЗВТ у стимулюванні торговельної інтеграції та диверсифікації структури імпорту.

Період 2020 - 2021 років, незважаючи на глобальну пандемію COVID-19, характеризувався відносною стабільністю торговельних потоків. Після короткочасного спаду в другому кварталі 2020 року (-30% у квітні - травні), відбулося швидке відновлення, що переросло в стійке зростання у 2021 році зі щомісячними темпами приросту на рівні 50-70%. Це свідчить про значну адаптивність торговельних механізмів та ефективність встановлених преференційних режимів.

Рисунок 2. Динаміка та структурні зміни імпорту ЄС з України в умовах дії АТЗ



Джерело: <https://www.trademap.org/>

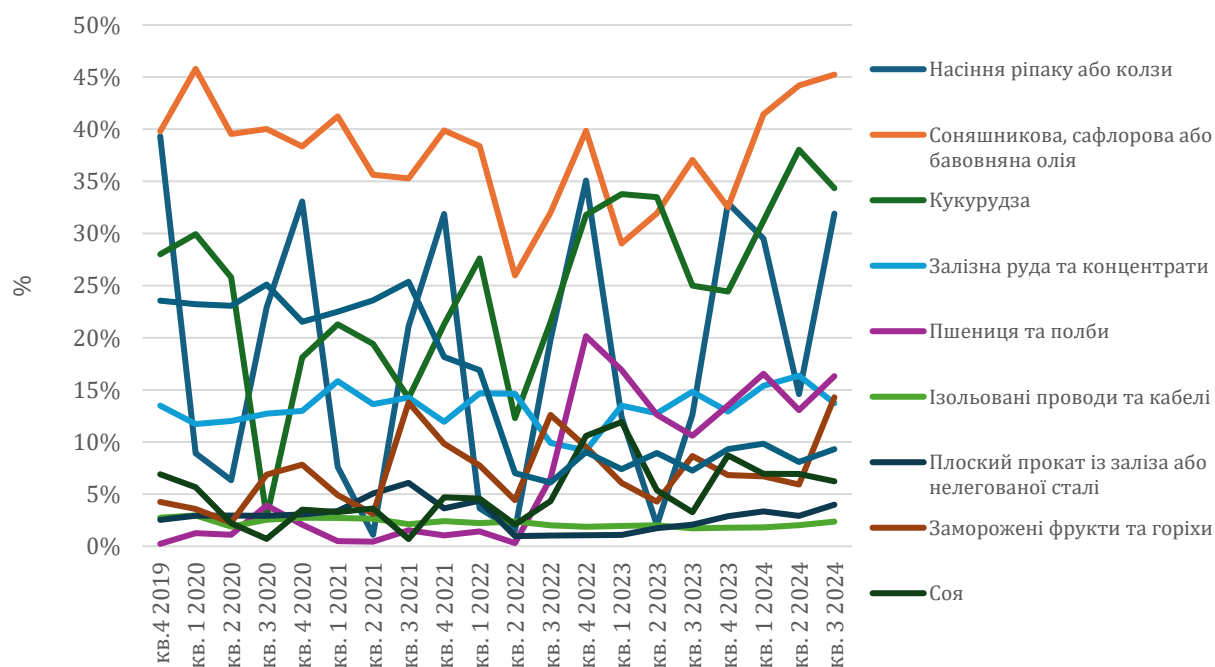
Найбільш динамічні зміни в торговельних відносинах спостерігаються з червня 2022 року, коли були запроваджені посилені торговельні преференції в умовах повномасштабної війни. Цей період відзначається значними структурними трансформаціями: якщо агропродовольчий сектор демонстрував зростання до

114% у серпні 2022 року, то промисловий імпорт зазнав суттєвого падіння через руйнування виробничих потужностей та порушення логістичних ланцюгів унаслідок російської агресії.

Ситуація 2023 року характеризувалася додатковими викликами через блокування кордонів та логістичні обмеження, що призвело до значного падіння темпів приросту – до -40% в агропродовольчому секторі та -53% у промисловому. Утім, наприкінці 2023 - початку 2024 років намітилася тенденція до стабілізації з поступовим відновленням показників до рівня 20-40% приросту в агропродовольчому секторі та 10-13% у промисловому.

Структурний аналіз імпорту демонструє домінування агропродовольчих товарів та металургійної продукції у топ10 товарних позицій за вартістю (рис. 3). Кукурудза, соняшникова олія та ріпак стабільно формують 25-35% загального імпорту ЄС, при цьому частка кукурудзи зросла з 8,9% у 2020 році до 24,5% у 2022 році. У металургійному секторі спостерігається зниження частки в загальному імпорті: для залізної руди з 17% у 2021 році до 7-9% наприкінці 2023 року. Водночас, після розширення преференцій у 2022 році відбулися суттєві зміни в структурі експорту продовольчих товарів, зокрема частка пшениці зросла з менше 1% до 12,9% у четвертому кварталі 2022 року, стабілізувавшись згодом на рівні 6-8%.

Рисунок 3. Зміна частки 10 найважливіших товарних позицій експорту України в загальному імпорті ЄС



Джерело: <https://www.trademap.org/>

Суттєві зміни відбулися в структурі експорту продовольчих товарів після розширення преференцій у 2022 році. Зокрема, експорт пшениці демонструє значне зростання волатильності з піковими значеннями приросту понад 2000% у третьому

кварталі 2022 року, що свідчить про активне використання нових можливостей доступу до ринку ЄС. Частка пшениці в загальному імпорті зросла з менше 1% до 12,9% у четвертому кварталі 2022 року, хоча надалі стабілізувалася на рівні 6-8%. Це вказує на формування нових сталих торговельних потоків в умовах преференційного режиму.

По-перше, Україна зберігає стабільно високу частку в імпорті ЄС за ключовими агропродовольчими позиціями. Особливо це помітно в сегменті соняшникової олії, за яким частка України коливається в межах 35-45% загального імпорту ЄС, та в імпорті кукурудзи (20-35%). При цьому не спостерігається різкого зростання цих показників після запровадження додаткових преференцій у 2022 році, що свідчить про відсутність дестабілізуючого впливу на ринок ЄС.

По-друге, у промисловому секторі частка України в імпорті ЄС демонструє помірні або спадні значення. Частка металургійної продукції (плоский прокат, напівфабрикати) знизилась із 20-25% до 5-10% унаслідок руйнування виробничих потужностей, а частка продукції машинобудування (ізолювані проводи) стабільно утримується на рівні 2-3%. Це вказує на відсутність ризиків надмірного зростання імпорту промислової продукції з України.

Аналіз усього періоду дії різних торговельних режимів демонструє поступову трансформацію не лише структури імпорту з ЄС, але й самої природи преференційних механізмів для України. Якщо спочатку АТЗ розглядалися переважно як інструмент економічної інтеграції, то зараз вони перетворилися на критично важливий механізм системної підтримки української економіки в умовах війни. Показово, що навіть в умовах форс-мажорних обставин сумарний імпорт демонструє значну резилієнтність, утримуючись у межах 1,5-2 млрд доларів щомісяця. При цьому промисловий сектор виявився найбільш вразливим до зовнішніх шоків, тоді як агропродовольчий сектор продемонстрував більшу адаптивність та стійкість до кризових явищ. Важливим висновком є те, що навіть за умов повної тарифної лібералізації, нетарифні бар'єри можуть суттєво впливати на торговельні потоки, що особливо яскраво проявилось у 2023 році.

Додаткові кроки для членства

Для повної інтеграції українських товарів до ринку ЄС у контексті майбутнього членства доцільно зосередитись на завершенні розпочатих трансформацій та впровадженні нових механізмів адаптації до викликів воєнного часу. Враховуючи значний прогрес у впровадженні базових регуляторних вимог, основні зусилля мають бути спрямовані на кілька ключових напрямків.

У сфері цифровізації митних процедур, попри успішне впровадження NCTS, необхідно забезпечити повну інтеграцію з іншими цифровими системами ЄС, зокрема Single Window та e-TIR. Важливим є розширення функціоналу для роботи з новими категоріями товарів та особливими митними режимами, що стануть доступними з набуттям членства в ЄС.

Окремої уваги потребує розвиток альтернативних логістичних маршрутів та модернізація прикордонної інфраструктури. Це включає розширення пропускної спроможності наземних пунктів перетину кордону, створення додаткових мультимодальних терміналів та розвиток річкової логістики як альтернативи заблокованим морським портам.

В умовах поступового відновлення промислового потенціалу країни критичного значення набуває впровадження нових технологічних стандартів ЄС, зокрема у сфері екологізації виробництва та цифрової трансформації. Особлива увага має бути приділена адаптації до вимог European Green Deal та механізму карбонового коригування імпорту (CBAM).

Рекомендації

Для ефективного завершення інтеграції українських товарів у ринок ЄС пропонуються рекомендації, що враховують поточний прогрес реформ та нові виклики воєнного часу.

Необхідно розробити спеціальні програми підтримки для відновлення та модернізації промислових підприємств, зруйнованих унаслідок російської агресії, з акцентом на впровадження сучасних технологій та відповідність вимогам European Green Deal. Такі програми мають передбачати механізми співфінансування та технічної підтримки з боку ЄС.

Доцільним є створення спеціального механізму прискореної сертифікації для підприємств, що релокувалися із зони бойових дій, включаючи тимчасові процедури підтвердження відповідності та спрощений доступ до європейських програм технічної допомоги.

У сфері логістики рекомендується розробити комплексний план розвитку альтернативних експортних маршрутів, включаючи створення нових мультимодальних хабів на кордоні з ЄС та розвиток річкової інфраструктури. Особливу увагу слід приділити цифровізації логістичних процесів та інтеграції з європейськими транспортними системами.

Важливим напрямком є посилення інституційної спроможності новостворених органів ринкового нагляду та оцінки відповідності в контексті їх майбутньої повної інтеграції в європейську систему. Це включає подальшу цифровізацію процесів, розширення мережі акредитованих лабораторій та поглиблення міжнародної співпраці.

У сфері екологізації виробництва рекомендується розробити галузеві дорожні карти переходу до вуглецево-нейтральних технологій, враховуючи вимоги CBAM та цілі European Green Deal. Особливу увагу слід приділити підтримці малого та середнього бізнесу у впровадженні екологічних стандартів.

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

Вероніка Мовчан³⁷

Вигоди та прогалини інтеграції в ринок промислових товарів ЄС

Один із важливих кроків на шляху інтеграції України до європейського ринку промислових товарів — це впровадження європейських стандартів і спрощення процедур торгівлі з ЄС. Для досягнення цієї мети в Угоді про асоціацію було передбачено, зокрема, можливість укладання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА – *Agreement on Conformity Assessment and Acceptance of industrial products*).

АСАА — це різновид угод про взаємне визнання результатів оцінки відповідності (МРА — *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.³⁸

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. Угода АСАА наразі підписана лише між Європейським Союзом та Ізраїлем і, виключно, щодо фармацевтичної продукції. Вона забезпечує взаємне визнання оцінки відповідності для цього сектору, що спрощує торгівлю між сторонами.

Передумовою підписання угоди є повна гармонізація законодавства країни-партнера з регламентами та стандартами ЄС у конкретному секторі. Це включає адаптацію технічних регламентів, створення відповідної інституційної бази, а також забезпечення надійного функціонування системи сертифікації та контролю якості. Саме це є ключовою відмінністю від стандартних МРА, для яких така гармонізація не характерна.

Особливістю укладання угоди АСАА є її секторальний характер: вона стосується лише тих сфер, у яких країна виконала всі вимоги гармонізації з ЄС. Крім того,

³⁷ При підготовці 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». Див. <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>

³⁸ https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/international-aspects/mutual-recognition-agreements_en

процес підготовки до підписання включає ретельну перевірку інфраструктури країни-партнера з боку ЄС, а після укладання угоди передбачає постійний моніторинг її виконання.

Україна, фактично, може стати першою країною із середнім рівнем доходу, яка укладе АСАА з ЄС. Це матиме позитивний вплив на імідж України, а отже й на можливості виходу на ринки третіх країн та укладання нових MRAs.³⁹

Інтеграція України в ринок промислових товарів ЄС через підписання АСАА спростить торгівлю з ЄС, оскільки українські стандарти будуть визнані еквівалентними європейським у визначених секторах. Це дозволить підприємствам експортувати продукцію до ЄС без необхідності повторної оцінки відповідності, що зменшить витрати і прискорить вихід на ринок. Водночас виробники ЄС також не потребуватимуть додаткової оцінки відповідності для поставок на український ринок.

Доступ до ринку ЄС — одного з найбільших у світі — розшириться, що підвищить конкурентоспроможність українських виробників та сприятиме збільшенню експорту. Крім того, впровадження європейських стандартів стимулюватиме залучення інвестицій, адже іноземні інвестори отримають більше довіри до українських підприємств і зацікавляться розвитком виробничих потужностей в Україні.

Важливим наслідком впровадження стандартів ЄС є модернізація виробництва. Це сприятиме покращенню якості й безпеки продукції, що зміцнить репутацію українських брендів на внутрішньому та міжнародному ринках. Зростання експорту та інвестицій створить нові робочі місця в промислових секторах, які відповідають вимогам АСАА.

Інтеграція до ринку ЄС також сприятиме економічній стабільності. Розширення торговельних зв'язків зменшить залежність від нестабільних ринків, стимулюватиме економічне зростання і забезпечить збільшення валютних надходжень. Водночас, підписання АСАА є важливим етапом євроінтеграції, який демонструє готовність України до поступового приєднання до спільного ринку ЄС. Це не лише посилює економічну й політичну взаємодію, а й сприяє кращій інтеграції в міжнародну торговельну систему.

Підписання АСАА є стратегічним кроком для України. Воно сприятиме розвитку економіки, посиленню промисловості та створенню конкурентних переваг на європейському і світовому ринках, підтверджуючи готовність країни до тіснішої співпраці з ЄС.

³⁹ 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/en/publication/the-forthcoming-acaa-between-the-eu-and-ukraine-what-to-expect/>

Зміст зобов'язань

Укладання АСАА передбачено Статтею 57 Угоди про асоціацію.⁴⁰ Згідно з цією статтею сторони домовилися додати АСАА як протокол до Угоди про асоціацію після повного узгодження українського законодавства, стандартів та інфраструктури з відповідними нормами ЄС. Сторони домовились, що спочатку угода охоплюватиме такі сектори, як низьковольтне електричне обладнання, електромагнітна сумісність та безпека машин. 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 укладання АСАА Україна має зробити таке:⁴¹

- привести повною мірою відповідно до європейського своєї законодавство як горизонтальне (рамкове), так і вертикальне (галузеве);
- прийняти як національні європейські гармонізовані стандарти на відповідні види продукції;
- привести відповідно 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 щодо відповідних видів продукції (насамперед, санітарні норми і правила та нормативно-правові акти у сфері охорони праці).

АСАА буде оформлена як протокол до Угоди про асоціацію, що дозволить Україні інтегрувати свою продукцію в ринок ЄС на основі взаємного визнання результатів оцінки відповідності. Для укладання Протоколу потрібно рішення органів асоціації Україна - ЄС (Комітету асоціації в торговельному складі та Ради асоціації).

Інституційні рамки

Підготовка України до підписання Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА) із Європейським Союзом триває вже багато років. Перемовини про укладання угоди АСАА розпочалися ще у 2005 році, і з того часу

⁴⁰ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

⁴¹ 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. <https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2018/04/Integratsiya-u-ramkah-asotsiatsiyi-dynamika-vykonannya-Ugody-mizh-Ukrayinoyu-i-YES-3-e-vydannya-1.pdf>

Україна працює над адаптацією свого законодавства та інституцій до стандартів ЄС. Підписання Угоди про асоціацію, а згодом і статус кандидата прискорили цей процес.

У 2015 році Кабінетом Міністрів України було затверджено Стратегію та План заходів із реформування системи технічного регулювання до 2020 року,⁴² а у 2021 році уряд затвердив План заходів щодо розвитку системи технічного регулювання до 2025 року.⁴³ 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 продовжив реалізацію цих завдань, зокрема щодо подолання бар'єрів у торгівлі з ЄС та підвищення конкурентоспроможності української промислової продукції.

Органом виконавчої влади, відповідальним за підготовку до укладання Угоди АСАА, є Міністерство економіки України. Це міністерство, зокрема його Департамент технічного регулювання, активно займається адаптацією українського законодавства до норм ЄС та координацією зусиль інших центральних органів влади в цьому процесі. Міністерство економіки також виконує функції регулятора у сфері секторального законодавства, а саме розробляє технічні регламенти.

Іншим завданням Міністерства економіки є формування та реалізація державної політики у сфері метрології. До системи національної метрологічної служби входять також Державна служба з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспожислужба), яка займається метрологічним наглядом, наукові центри, органи оцінки відповідності тощо. Україна є членом Міжнародного бюро ваг та мір (BIPM)⁴⁴ та Міжнародної організації законодавчої метрології (OIML).⁴⁵ Нова національна система метрології України була розроблена на основі норм та практик OIML.

Національним органом стандартизації в Україні є Державне підприємство «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» (ДП «УкрНДНЦ»)⁴⁶. Центр відповідає за організацію та координацію розробки, прийняття, перегляду та скасування національних стандартів і кодексів усталеної практики, займається питаннями гармонізації національних стандартів із міжнародними та європейськими вимогами. Центр є повноправним членом Міжнародної організації стандартизації (ISO) та Міжнародної електротехнічної комісії (IEC), а також афілійованим членом у Європейському комітеті стандартизації (CEN) та Європейському комітеті стандартизації в галузі електротехніки (CENELEC).

⁴² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/844-2015-%D1%80#Text>

⁴³ <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-plan-zahodiv-shchodo-rozvitku-sistemi-tehnichnogo-regulyuvannya-do-2025-roku>

⁴⁴ <https://www.bipm.org/en/about-us/member-states/ua/>.

⁴⁵ <https://www.oiml.org/en/structure/members/oiml-membership-map> <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998-IX>

⁴⁶ <https://uas.gov.ua/>

Центральним органом акредитації в Україні є Національне агентство з акредитації України (НААУ).⁴⁷ Це державна організація, яка відповідає за акредитацію органів з оцінки відповідності, таких як випробувальні лабораторії, органи сертифікації продукції та систем управління. Агентство є членом категорії А Європейської організації з акредитації (ЕА) та діючим членом Міжнародної кооперації з акредитації лабораторій (ILAC). НААУ є підписантом Багатосторонньої Угоди з ЕА (ЕА МЛА) за напрямками акредитації випробувальних та калібрувальних лабораторій, медичних лабораторій, органів із сертифікації продукції, органів із сертифікації систем менеджменту, органів із сертифікації персоналу, органів з інспектування та органів із валідації та верифікації.⁴⁸

Держпродспоживслужба є ключовим, але не єдиним, відповідальним органом у сфері ринкового нагляду. Здійсненням ринкового нагляду займаються також Державні служби з питань праці, морського і внутрішнього водного транспорту і судноплавства, із безпеки на транспорті, із надзвичайних ситуацій, спеціального зв'язку та захисту інформації, з лікарських засобів та контролю за наркотиками, Державна інспекція архітектури та містобудування, Державна екологічна інспекція, а також Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку.⁴⁹ Зокрема, з-поміж трьох категорій продукції, визначених для першої АСАА, Держпродспоживслужба відповідає за ринковий нагляд у сферах електромагнітної сумісності та низьковольтного електричного обладнання, тоді як за безпеку машин відповідає Державна служба з питань праці.

Аналіз ринку

Передбачається, що перша АСАА буде стосуватись трьох категорій продукції: безпеки машин, низьковольтного електричного обладнання та електромагнітної сумісності.⁵⁰

До підписання першої АСАА саме ЄС є домінантним напрямком українського експорту відповідних товарів. У 2021 році експорт України товарів, які включені до першої АСАА, склав 5,4 млрд дол. США або 8% загального експорту.⁵¹ На країни ЄС припадало близько 3,5 млрд або 64%, другим за значущістю ринком залишалась росія з часткою 12%. Після двох років повномасштабної війни загальний експорт скоротився до 3,0 млрд або на 44%, однак поставки до ЄС впали на менше 31% до 2,4 млрд. Відповідно, частка ЄС сягнула 80%. Зростання ролі ЄС пов'язано з низкою

⁴⁷ <https://naau.org.ua/>

⁴⁸ <https://european-accreditation.org/ea-members/directory-of-ea-members-and-mla-signatories/#UKRAINE>

⁴⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1069-2016-%D0%BF/ed20241115#Text>

⁵⁰ Подальший аналіз проводився на основі інформації UNCTAD TRAINS про шестизначні коди гармонізованої номенклатури HS 2017, пов'язані з технічними стандартами щодо безпеки машин, низьковольтного обладнання та електромагнітної сумісності). Див. <https://trainsonline.unctad.org/home>.

⁵¹ Тут і далі розрахунки базуються на даних WITS (<https://wits.worldbank.org/>), які не містять інформації про операції з давальницькою сировиною. Це є основним фактором, що пояснює різницю з оцінками, наведеними в роботі 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

чинників, серед яких розташування підприємств, які орієнтуються на ЄС, на Заході України, що означає менший рівень руйнувань та потенційно менші проблеми з робочою силою, ускладнення доступу до інших ринків через проблеми з логістикою, а також поступова переорієнтація на ринок ЄС на тлі прискорення процесу інтеграції.

У імпорті роль ЄС наразі є значно скромнішою, тоді як потенційне значення АСАА є вищим. У 2021 році імпорт товарів, які охоплюватимуться першою АСАА, склав 21,3 млрд дол. США або 30% загального імпорту. Частка ЄС становила 42% (8,9 млрд), ще 27% (5,8 млрд) надходило з Китаю. У 2023 році значення Китаю навіть зросло. Якщо загальний імпорт зменшився до 19,1 млрд, а поставки з ЄС скоротились 7,6 млрд (40%), із Китаю було ввезено відповідних товарів на 5,9 млрд, що збільшило його частку до 31%.

За оцінками Німецької економічної групи в Україні, зробленими разом з ІЕД, 52 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 і нижчими для великих. Усунення цих витрат сприятиме не лише розвитку поточної торгівлі, але й стимулюватиме вихід на ринки ЄС нових компаній, у першу чергу представників МСБ.

Динаміка імплементації

Укладання АСАА між ЄС та Україною має тривалу історію. Ще у 2005 році Україна та ЄС підписали План дій із підготовки до Угоди АСАА, тобто 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.

За цей час були прийняті нові або адаптовані до норм європейського попередні редакції горизонтального законодавства України у сфері технічного регулювання: Закон «Про загальну безпечність нехарчової продукції»,⁵³ Закон «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції»,⁵⁴ Закон «Про стандартизацію»,⁵⁵ Закон «Про метрологію та метрологічну діяльність»,⁵⁶ Закон

⁵² 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

⁵³ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2736-17>

⁵⁴ <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/3390-17>

⁵⁵ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1315-18>

⁵⁶ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1314-18>

«Про технічні регламенти та оцінку відповідності»,⁵⁷ Закон «Про акредитацію органів з оцінки відповідності»,⁵⁸ та Закон «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції».⁵⁹

Однак процес адаптації на цьому не зупиняється. Наприклад, 17 січня 2025 року Кабмін схвалив проєкт змін до законодавства у сфері ринкового нагляду.⁶⁰ Законопроект впроваджує оновлені європейські стандарти безпеки та захисту прав споживачів в Україні. Посилюється контроль за безпечністю товарів, що продаються в Україні, включно з онлайн-торгівлею та імпортом, встановлюються вимоги до надавачів послуг фулфілменту (складування, пакування, відправлення товару споживачу маркетплейсами) та інформаційного суспільства. Для певних категорій продукції, таких як електрообладнання, засоби індивідуального захисту та іграшки, виробник чи імпортер повинні мати уповноваженого представника в Україні. Це дозволить швидше реагувати на ризики, пов'язані з потенційно небезпечними товарами. Наразі очікується розгляд цього законопроекту у Верховній Раді.⁶¹

Також продовжувалась адаптація галузевого законодавства. Станом на січень 2025 року в Україні було зареєстровано 118 технічних регламентів,⁶² понад 85% яких розроблено на основі норм ЄС.⁶³ Зокрема, законодавству ЄС повністю або частково відповідають 25 із 27 категорій продукції, передбачених Додатком III Угоди про асоціацію.⁶⁴ Було забезпечено узгодження технічних регламентів, які передбачені для першої «хвилі» АСАА: щодо безпеки машин,⁶⁵ низьковольтного електричного обладнання⁶⁶ та електромагнітної сумісності⁶⁷ (останні редакції датуються 2025 роком).

Відбувався розвиток українських інституцій, які формують інфраструктуру якості, та їх інтеграція в міжнародні структури. Наприклад, у листопаді 2024 року НААУ стало підписантом Багатосторонньої угоди про взаємне визнання (EA MLA) у сферах валідації та верифікації.⁶⁸ Протягом 2024 року поступово відбувалось відновлення планових перевірок за технічними регламентами, яке було припинено в березні 2022 року на тлі повномасштабної війни.⁶⁹ Зокрема, у квітні відновились перевірки за технічними регламентами, які належать до першої АСАА. Це було однією з вимог

⁵⁷ <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/124-19>

⁵⁸ <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>

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

⁶⁰ <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=33a38032-49f8-4c9f-9f79-52d885b0cefd&title=UkraineAdaptuRinkoviiNagliadZaProduktssiuDovropeiskikhVimog>

⁶¹ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/55676>

⁶² https://csm.kiev.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=111&Itemid=66&lang=uk

⁶³ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-mizh-Ukrayinoyu-ta-YEvropejskym-Soyuzom-za-2023-rik.pdf>

⁶⁴ <https://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=84de50b5-ca95-4913-9d1b-20f4ad74bfaf>. Станом на січень 2025 року залишаються не прийнятими технічні регламенти щодо упаковки та відходів упаковки, а також Інтероперабельності залізничних систем.

⁶⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/62-2013-%D0%BF#Text>

⁶⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1067-2015-%D0%BF#Text>

⁶⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2015-%D0%BF#Text>

⁶⁸ <https://naau.org.ua/news/shchodo-pidpisannia-naau-bagatostoronnoi-ugodi-pro-vzaiemne-viznannia-mizhnarodnogo-forumu-z-akreditatsii-iaf-mla-u-sferi-akreditatsii-validatsii-ta-verifikatsiia>

⁶⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/303-2022-%D0%BF/ed20250101#Text>

початку перемовин про підписання угоди. Із січня 2025 року відновитись усі планові заходи ринкового нагляду.

Протягом 2020 - 2023 років відбулась попередня експертна місія ЄС з оцінки готовності України до початку переговорів щодо АСАА. Перший етап, оцінку відповідності українського законодавства до асquis ЄС, було завершено у 2021 році. Експерти ЄС достатньо високо оцінили рівень узгодженості законодавства, хоча зазначили, що окремі норми не є тотожними європейським і потребують подальшого узгодження.⁷⁰ Другий етап, аналіз готовності української інфраструктури якості, завершився лише у 2023 році через складнощі, пов'язані з пандемією Covid-19, а потім повномасштабною російською військовою агресією проти України.

Наприкінці 2023 року Україна отримала рекомендації першого (7 рекомендацій) та другого (13 рекомендацій) пріоритетів,⁷¹ виконання яких є передумовою для початку переговорів АСАА. Згідно зі Звітом про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року⁷² партнери добре просунулись у підготовці до підписання АСАА. За словами прем'єр-міністра України Дениса Шмигала, станом на початок 2025 року внутрішня підготовка до переговорів щодо підписання АСАА завершиться найближчим часом.⁷³

Кроки до членства в ЄС

Згідно зі Звітом про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2024 року, Україна демонструє помірний рівень готовності для розділу «Вільний рух товарів», який опікується питаннями технічного регулювання. Це відповідає оцінці три за п'ятибальною шкалою.

Навіть повне виконання УА в частині технічних бар'єрів у торгівлі, зокрема підписання АСАА щодо 27 секторів, які визначені в Додатку III, не є достатнім для виконання всіх вимог членства в ЄС. Окрім норм так званого Нового підходу, які переважно включені в УА, у 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 в процесі підготовки до членства.

Гарною новиною є те, що Україна вже розвиває свою систему технічного регулювання на основі норм та практик ЄС, а отже частина зобов'язань, які не включені в УА, все одно повністю або частково вже виконані. Наприклад, понад сто технічних регламентів, що діють в Україні, прийняті на основі норм ЄС. Інтеграція української інфраструктури якості до європейської, що також є частиною підготовки до АСАА, також наближає країну до членства в ЄС.

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

⁷¹ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit-pro-vykonannya-Ugody-pro-asotsiatsiyu-mizh-Ukrayinoyu-ta-YEvropejskym-Soyuzom-za-2023-rik.pdf>

⁷² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁷³ <https://biz.censor.net/news/3530161/ukrayina-zavershuje-pidgotovku-do-peregovoriv-pro-promyslovyyi-bezviz-z-yes>

Рекомендації

Для України:

- забезпечити швидке виконання рекомендацій експертної місії ЄС щодо повної гармонізації законодавства України, необхідного для підписання першої АСАА, з нормами *acquis* ЄС;
- забезпечити сталу та ефективну роботу інституцій, пов'язаних з інфраструктурою якості;
- вносити зміни в національне законодавство мірою змін у нормах ЄС;
- забезпечувати інформування зацікавлених сторін щодо поточних та очікуваних змін у законодавстві ЄС, сприяти участі представників зацікавлених сторін з боку України в обговоренні майбутнього законодавства ЄС у сфері технічного регулювання;
- постійно оновлювати офіційний переклад англійською мовою всіх законодавчих актів, які стосуються АСАА, мірою 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 продовжувати професійне навчання та розвиток компетенцій персоналу, залученого в інфраструктуру якості, зокрема забезпечити можливості навчання протягом життя;
- сприяти залученню приватного капіталу у сферу оцінки відповідності для підвищення конкуренції та якості послуг.¹

Для ЄС:

- забезпечити регулярну верифікацію процесу виконання Україною зобов'язань, пов'язаних з АСАА;
- надавати технічну та фінансову підтримку реформуванню та розбудові сфери технічного регулювання, зокрема сприяти відновленню потужностей, втрачених унаслідок російської агресії;
- підписати АСАА щодо перших трьох секторів без зволікань після підтвердження готовності України;
- сформувати (спільно з Україною) графік укладання АСАА для решти секторів Додатка III УА на період до набуття Україною членства у ЄС.

3. ВИЗНАННЯ ЕКВІВАЛЕНТНОСТІ: ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ПРОДОВОЛЬСТВА ЄС

Євген Ангел

Вигоди та прогалини інтеграції в ринок продовольства ЄС

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, тварин 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 нелише 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. Окрім цього, Угода не покриває всіх

зобов'язань за СФЗ. Короткострокові плани уряду щодо реформ у сфері СФЗ, зокрема, відображені в плані заходів із виконання рекомендацій ЄК, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року.

За даними проведеного Україною селф-скринінгу (Звіт проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС), 80 актів уже було імплементовано, а ще 304 підлягають імплементації (третина з них у процесі імплементації)⁷⁴.

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 в 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 мали торкнутись широкого кола питань, як-от: принципи й загальні вимоги до безпечності харчових продуктів і кормів; маркування та розміщення інформації на харчових продуктах; правила гігієни; питання харчових домішок та пакувальних матеріалів; питання, пов'язані з ідентифікацією, реєстрацією, утриманням, здоров'ям та хворобами тварин; питання, пов'язані зі здоров'ям рослин, охороною сортів, реєстрацією засобів захисту та добрив, насінням, ГМО, а також питання регіоналізації/зонування і компартменталізації.

Фактично, Україна погодилась провести повну ревізію норм і правил у сфері безпечності харчових продуктів та пов'язаних сферах. Ці реформи були логічним продовженням державної політики України, зобов'язання щодо якої країна взяла на себе в рамках членства у СОТ. Однак зміни відповідно до УА були значно глибшими, а вступ у ЄС вимагає ще більш всеохоплюючих змін.

Інституційна рамка

Національна економічна стратегія України до 2030 року, затверджена в березні 2021 року, визначає розвиток агросектору одним зі стратегічних напрямків економічної політики.⁷⁵ 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 визначалися, насамперед, Всеохоплюючою

⁷⁴ Див. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf.

⁷⁵ 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>.

стратегією СФЗ,⁷⁶ яка була головним орієнтиром для всіх програмних документів національного рівня. План заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії містить захід щодо ініціювання перегляду Стратегії⁷⁷.

Відповідно до плану для реалізації програми Ukraine Facility в 4 кварталі 2024 року Україна повинна ухвалити Стратегію розвитку сільського господарства та сільських територій на період до 2030 року⁷⁸. Прискорення процесу узгодження правових актів щодо санітарного та фітосанітарного контролю зі стандартами ЄС має бути одним із основних напрямків Стратегії. Улітку 2024 року проєкт Стратегії було оприлюднено, але документ досі очікує на прийняття⁷⁹. Стратегія розвитку сільського господарства та сільських документів стане ще одним важливим стратегічним документом, який визначатиме дії держави щодо сфери СФЗ.

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 (із травня 2021 — Міністерство економіки⁸⁰) зберігало низку функцій щодо розвитку аграрного сектору, зокрема у сфері СФЗ, до лютого 2022 року, коли такі повноваження повернулися до Мінагрополітики⁸¹. У результаті, сьогодні питання СФЗ, насамперед, належить до компетенції двох міністерств: 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 залишалася в підпорядкуванні Мінекономіки до лютого 2022 року. У 2022 році управління службою відійшло до Кабінету Міністрів України (зокрема певні погодження щодо діяльності органу мають відбуватися через Міністра Кабінету Міністрів України)⁸².

Хоча в країні відбувалися зміни структури міністерств та, відповідно, підпорядкувань різних державних служб, станом на жовтень 2024 року система залишається сталою.

⁷⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-2016-%D1%80>

⁷⁷ Див. <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-zatverdzhennia-planu-zakhodiv-z-vykonannia-rekomendatsii-ievropeiskoi-komisii-predstavlenikh-u-t90224>.

⁷⁸ Див. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.

⁷⁹ Див. проєкт Стратегії, <https://minagro.gov.ua/npa/strategiia-rozvytku-silskoho-hospodarstva-ta-silskykh-terytorii-v-ukraini-na-period-do-2030-roku>.

⁸⁰ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-perejmenuvannya-ministerstva-roz-a504>

⁸¹ Див. Постанова КМУ від 09.02.2022 №115 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України з питань діяльності Міністерства економіки і Міністерства аграрної політики та продовольства»

⁸² Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/115-2022-%D0%BF#Text>.

Аналіз ринку

Сільське господарство та харчова промисловість відіграють помітну роль в економіці України, надаючи роботу близько 19% зайнятого населення⁸³ та створюючи близько 16% валової доданої вартості, у тому числі майже 12% — у сільському господарстві (дані 2021 року). Протягом останнього десятиріччя в Україні поступово зростала врожайність. До повномасштабної війни для окремих культур врожайність уже перевищила відповідні показники Польщі.

Розвиток сектору тривалий час стримувався мораторієм на продаж земель сільськогосподарського призначення, що діяв із 2001 року. Однак у 2019 році земельна реформа нарешті розпочалась, поетапний запуск ринку землі сільськогосподарського призначення відбувся 1 липня 2021 року.⁸⁴ З 1 січня 2024 року стартував другий етап земельної реформи, який дозволяє придбання землі сільськогосподарського призначення юридичними особами в розмірі до 10 тис. га.

З моменту запуску реформи й до квітня 2024 року в Україні було укладено майже 238 тис. земельних угод, які стосуються 533 тис. га або приблизно 1,6% загальних сільськогосподарських угідь країни⁸⁵. Зазначимо, 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 — 81%⁸⁶ у 2023 році. Зазначимо, що протягом 2022 - 2023 років відбулось зростання частки великих суб'єктів в обсягах реалізованої продукції, що може бути пов'язано як з консолідацією виробництва, так і впливом війни. Якщо у 2021 році їхня частка в загальному обсязі реалізації сільськогосподарської продукції склала 13%, то вона зросла до 16% у 2022 та 19% у 2023 році. Водночас, у харчовій промисловості 48% реалізованої продукції припадали на великі, а 45% – на середні підприємства, роль яких поступово зростала за роки війни.

Незважаючи на увагу, яка приділяється захисту сільського господарства в ЄС, його роль в економіці країн-членів помірна. У 2023 році на сільське господарство

⁸³ 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.

⁸⁴ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/552-20>.

⁸⁵ Див. Земельний ринок в Україні. Аналітичний огляд за травень 2023 року – квітень 2024 року. Київська школа економіки, 2023. https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/05/final_report_1year.pdf.

⁸⁶ 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.

припадало близько 1,3% ВВП⁸⁷, тоді як на харчову промисловість близько 2% ВВП. На агропромисловий сектор припадає 6,3% зайнятих в економіці ЄС.⁸⁸

Експорт української продукції сільського господарства та харчової промисловості в ЄС у 2023 році склав 12,5 млрд доларів США або більше половини (53,4%) від загального експорту товарів до ЄС⁸⁹, тоді як у 2013 році – до підписання Угоди про асоціацію — його частка в була 25%, а у 2021 році – перед повномасштабною війною — 29%.⁹⁰ Зростання ролі експорту агропромислової продукції, у першу чергу, є наслідком повномасштабної війни, яка зменшила можливості експорту інших видів продукції та зробила ринок ЄС найбільш привабливим у плані логістики. Сприяли цьому зусилля ЄС із підтримки українського експорту. Від червня 2022 року ЄС призупинив усі тарифні квоти для сільськогосподарської продукції, тимчасова лібералізація торгівлі також подовжувалася у 2023 та 2024 роках⁹¹. Також застосовувалися заходи з підтримки логістики. Зокрема, завдяки ініціативі «Шляхи солідарності Україна — ЄС» Україна експортувала 71 млн тонн аграрної продукції з травня 2022 року до березня 2024 року⁹².

Така динаміка також мала значення і для ЄС, адже Україна й до війни була одним із найбільших експортерів агропромислової продукції в ЄС серед країн-нечленів спільноти⁹³. Зростання українського аграрного експорту викликало політичні дискусії всередині ЄС щодо квот для імпорту української продукції, а також протести європейських фермерів, зокрема з блокуванням кордону з Україною. З червня 2024 року було подовжено лібералізацію торгівлі аграрною продукцією, але передбачено екстрене скасування цих заходів щодо окремих видів сільськогосподарської продукції (птиці, яєць, цукру, вівса, кукурудзи, круп, меду) при перевищенні середнього показника за період із 1 липня 2021 року до 31 грудня 2023 року. Вказана ситуація свідчить, що українські аграрії вже є потужним гравцем на аграрному ринку ЄС. Результатом цього можна передбачити тривалі та складні переговори щодо аграрних питань на шляху вступу України в ЄС.

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 в 11 із 29 підконтрольних категорій, то станом на вересень 2024 року кількість категорій збільшилась до 21, а кількість дозволів на експорт до ЄС, отриманих окремими промисловими потужностями, перевищує 400. Відбулось значне розширення

⁸⁷ Див. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Performance_of_the_agricultural_sector.

⁸⁸ 4% у сільському господарстві (див. <https://data.worldbank.org/indicator/SL.AGR.EMPL.ZS?locations=EU>) та 2,3% у виробництві продуктів харчування та напоїв (див. <https://www.fooddrinkEurope.eu/wp-content/uploads/2023/12/FoodDrinkEurope-Data-Trends-Report-2023-digital.pdf> та <https://www.statista.com/topics/4095/employment-in-europe/>)

⁸⁹ Див. https://ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/zd/tsztt_ES/tsztt_ES_u/tsztt_ES_2021.xls.

⁹⁰ За даними Держстату.

⁹¹ Див. <https://bit.ly/4eXsAwj>.

⁹² Див. https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/solidarity-lanes-latest-figures-february-2024-2024-03-21_en.

⁹³ Див. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/trade/documents/monitoring-agri-food-trade_july2019_en.pdf

переліку виробництв, яким дозволено постачання в ЄС тваринницької продукції, призначеної для споживання людиною. На сьогодні за кількістю дозволених категорій Україна випереджає, наприклад, Туреччину (19 категорій)⁹⁴.

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, 30 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 2023 році імпорт із ЄС становив 3,6 млрд доларів США або лише 11% всього імпорту ЄС в Україну. Однак серед товарів ЄС домінують готові харчові продукти, які становлять майже дві третини обсягу (62%), тоді як в українському експорті вони забезпечують лише 16%.⁹⁵

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 була 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.⁹⁶ 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.⁹⁷ Україна є одним із найбільших споживачів курятини з ЄС. При цьому гармонізовані сертифікати для поставок курятини з ЄС стали чинними лише у 2020 році.

⁹⁴ Див. <https://webgate.ec.europa.eu/tracesnt/directory/publication/establishment/index#!/search?countryCode=TR&sort=country.translation>

⁹⁵ За даними Держстату.

⁹⁶ Див. <http://www.iae.org.ua/presscentre/archnews/2751-2019-roku-import-ahroproduktsiyi-z-yes-do-ukrayiny-vpershe-perevyshchiv-50-mykola-puhachov.html>.

⁹⁷ Див. <https://circabc.europa.eu/sd/a/cdd4ea97-73c6-4dce-9b01-ec4fdf4027f9/24.08.2017-Poultry.pptfinal.pdf>.

Динаміка імплементації

Затвердження Всеохоплюючої стратегії СФЗ відбулося лише в листопаді 2019 року на четвертому засіданні Підкомітету з управління СФЗ. Незважаючи на це, Україна фактично виконувала свої зобов'язання вже з 2014 року, коли було внесено перші зміни до законодавства щодо харчових продуктів, зокрема закладено принципи НАССР. На початку 2016 року Україна прийняла Всеохоплюючу стратегію на рівні розпорядження уряду та внесла відповідні заходи також до Плану заходів про виконання УА від 2017 року. Таким чином, виконання зобов'язань відбувалося і без внесення необхідних змін до Додатка V, які було завершено та узгоджено з ЄС лише наприкінці 2018 року.⁹⁸

Відповідно до графіка Стратегії найбільшу кількість заходів було передбачено на 2017 - 2019 роки, тоді як у цілому реалізація зобов'язань Угоди про асоціацію у сфері СФЗ мала завершитись у 2021 році. Однак станом на жовтень 2024 року, за офіційними оцінками, Україна виконала 82% зобов'язань,⁹⁹ причому повністю виконані зобов'язання, заплановані на 2016 - 2017 роки, майже повністю — на 2018 - 2019 роки та 2021 рік, тоді як плани на 2020 рік ще далекі до завершення.

Цікаво, що, на відміну від багатьох інших секторів, у сфері СФЗ Верховна Рада виконала вже 94% покладених на неї зобов'язань, що свідчить про прийняття більшості необхідних законів. Водночас, прийняття підзаконних актів, яких вимагається об'єктивно більше, відбувається повільніше. Зокрема, Кабінет Міністрів України виконав 82% зобов'язань¹⁰⁰.

Якщо говорити про закони, у 2017 році було прийнято закон «Про безпечність та гігієну кормів»¹⁰¹. У 2019 році набув чинності закон про інформацію для споживачів щодо харчових продуктів¹⁰². Уже у 2021 році було прийнято важливий євроінтеграційний закон «Про вимоги до предметів та матеріалів, що контактують із харчовими продуктами», він набуде чинності в 2025 році¹⁰³, а також закон «Про ветеринарну медицину»¹⁰⁴. У серпні 2023 року Україна також прийняла законопроект про генетично-модифіковані організми (ГМО), який має стати чинним у вересні 2026 року. Тобто було прийнято більшість базового законодавства. Однак у Верховній Раді досі очікує на друге читання законопроект «Про захист рослин» (прийнятий за основу в червні 2023).

Наприкінці 2020 року ЄС визнав еквівалентність системи контролю та сертифікації насіння зернових культур в Україні, що розширює можливості експорту. Важливо,

⁹⁸ Див. https://www.ecoi.net/en/file/local/1455671/1226_1546250670_2018-association-implementation-report-on-ukraine.pdf.

⁹⁹ Див. <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/direction/sanitarni-ta-fitosanitarni-zahody>

¹⁰⁰ Там само.

¹⁰¹ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2264-19>.

¹⁰² Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2639-19>.

¹⁰³ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1206-20#Text>.

¹⁰⁴ Див. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1206-20#Text>.

що це перше визнання еквівалентності засвідчує можливість глибшої інтеграції України в ринок агропромислових товарів ЄС завдяки усуненню нетарифних бар'єрів у торгівлі.

За даними проведеного Україною селф-скринінгу (Звіт проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС)), до відповідного переговорного розділу відносяться 2607 актів, із яких 2223 не потребують імплементації. Ще 80 актів уже було імплементовано, а 304 підлягають імплементації. При цьому, на різних етапах процесу вже триває імплементація третини цих актів.¹⁰⁵

Згідно з оцінкою ЄС восени 2024 року Україна була помірно готовою в рамках виконання Розділу 12 «Продовольча безпека, ветеринарна та фітосанітарна політика». Зокрема, Україна мала певний прогрес у прийнятті гармонізованого законодавства у цій сфері, запровадженні системи торгового контролю та експертизи (TRACES) та реформуванні інституцій¹⁰⁶. Вказується, що рекомендації 2023 року були частково впроваджені. Зокрема, у 2023 році вказувалося, що потребує уважного нагляду імплементація відповідного законодавства, а адміністративні можливості та система контролю за захворюваннями мають бути посилені.

План заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року, містить 17 заходів для виконання п'яти рекомендацій. Відповідно до плану майже всі заходи мають бути виконані у 2024 році. Більшість заходів (12 пунктів) стосуються саме рекомендації про узгодження законодавства України з EU acquis. До переліку, зокрема, входить прийняття вже згаданого вище законопроекту «Про захист рослин». Водночас також передбачається розробка законопроектів, які мають імплементувати законодавство щодо державного контролю за дотриманням законодавства у сфері санітарних та фітосанітарних заходів (Регламент (ЄС) 2017/625) та про ветеринарні лікарські засоби (Регламент (ЄС) 2019/6). Відповідно до цієї рекомендації українському уряду також потрібно змінити низку підзаконних актів та ініціювати перегляд Всеохоплюючої стратегії.

Одна з рекомендацій ЄК стосується впровадження системи торгового контролю та експертизи (система TRACES NT), яка має прискорити інтеграцію в ринок ЄС. До кінця 2024 року Україна повинна збільшити до 100% частку сертифікатів, виданих на вантажі, призначені для експорту до ЄС, із використанням системи TRACES NT територіальними органами Держпродспоживслужби. Система TRACES NT призначена для цифрової сертифікації та управління санітарними та фітосанітарними вимогами, дозволяючи компаніям використовувати електронну форму сертифікатів при переміщенні вантажів. Україна розпочала використання цієї системи 15 січня 2024 року, а перехід на виключно електронну форму сертифікатів мав би відбутися до кінця 2024 року. Звіт ЄК за жовтень 2024 року зазначає прогрес

¹⁰⁵ Див. https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf.

¹⁰⁶ Див. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf.

щодо запровадження TRACES, однак наголошує на необхідності розширення застосування системи.

Звіт ЄК восени 2023 року вказував, що в цілому можливості українських лабораторій є задовільними, однак організаційна структура мережі має бути наближена до Європейських стандартів ¹⁰⁷. Одна з рекомендації ЄК 2023 року стосується підвищення безпечності харчових продуктів шляхом реформування відповідних державних органів. Серед запропонованих заходів, зокрема, оптимізація лабораторної мережі Держпродспоживслужби в частині відповідності нормам та правилам ЄС. У рамках Плану для Ukraine Facility вказується, що однією з ключових інвестиційних потреб на 2024 – 2027 роки є розширення інвестицій та розвитку потенціалу державних установ, які необхідні для оцінки відповідності санітарно-фітотанітарним заходам (у т. ч. цифровізовані лабораторії) ¹⁰⁸. Питання подальшого реформування лабораторій залишилося також актуальним у звіті ЄК за 2024 рік.

Кроки до членства в ЄС

Надзвичайно широкі зобов'язання України у рамках Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави VI «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.

Рекомендації

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

Уряд має:

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

¹⁰⁷ Див. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf.

¹⁰⁸ Див. <https://www.ukrainefacility.me.gov.ua/>.

- забезпечити розробку необхідних законопроектів, які потрібні для повного виконання зобов'язань;
- прискорити інтеграцію до єдиного ринку ЄС із запровадженням системи торгового контролю TRACES NT.

Для бізнесу важливо:

- продовжувати підтримку імплементації Всеохоплюючої стратегії СФЗ;
- підтримувати стабільність державної політики та сталість інституцій;
- дотримуватися стандартів ділової доброчесності при виконанні вимог СФЗ на міжнародних ринках (паралельно зі стандартами ділової доброчесності щодо ведення бізнесу на ринках ЄС).

З боку Європейського Союзу Україні важливо отримати:

- постійну технічну та фінансову підтримку для завершення реформи (зокрема, розробки законодавчих актів, реформування органів, що відповідають за безпечність харчових продуктів);
- визнання еквівалентності системи контролю та сертифікації інших видів продукції згідно з готовністю законодавчої та інституційної бази в Україні.

4. СПРОЩЕННЯ МИТНИХ ПРОЦЕДУР МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

Андрій Бутін

Вигоди та прогалини інтеграції в митний ринок ЄС

Імплементация положень Угоди про асоціацію (УА) у сфері митної справи відіграє ключову роль у процесі економічної інтеграції України у внутрішній ринок 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.

Отримання Україною статусу «країни кандидата на вступ до ЄС» поставило перед Держмитслужбою та українським урядом серйозні виклики й одночасно відкрило амбітні перспективи щодо побудови в Україні сучасної митної системи. На шляху інтеграції України до європейського митного простору виконання Україною УА стає однією зі складових цього шляху.

Водночас, положення УА не покривають усіх вимог до країни, яка отримала статус кандидата на вступ до ЄС. Зокрема, значна частина положень Митного кодексу співтовариства (МКС) не інтегрована в українське законодавче поле, але цього й не вимагалось положеннями УА. Крім законодавчих змін, необхідна інтеграція України до митних ІТ-систем ЄС, а також підвищення спроможності Держмитслужби України.

У 2024 році Україна мала здійснити подальші зусилля для підвищення рівня використання національної програми Авторизованого економічного оператора (АЕО) для взаємного визнання з програмою АЕО ЄС, продовжити розробку та впровадження митних ІТ-систем, необхідних для вступу до ЄС.

Також необхідне подальше узгодження Митного кодексу з МКС, зокрема у сферах митних процедур, спрощення митних формальностей, інформування перед відправленням і захисту прав інтелектуальної власності. Потребує оновлення ІТ-система реєстрації зобов'язань торговців.

Держмитслужба має перетворитися на сучасну, ефективну, прозору та некорупційну установу. Це включатиме призначення стабільного та повноцінного керівництва шляхом проведення прозорого конкурсу, а також удосконалення управління людськими ресурсами.

Україні необхідно криміналізувати товарну контрабанду в значних розмірах та приєднатися до Протоколу про ліквідацію незаконної торгівлі тютюновими виробами. Протягом останніх років європейські партнери України неодноразово вимагали криміналізувати провини, пов'язані з товарною контрабандою.

Протягом останніх двох років Україна досягла значного прогресу за напрямками, які є важливими як для виконання УА, так і в контексті перспективи вступу до ЄС.

У Звіті в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року¹⁰⁹ Європейська Комісія позитивно оцінила високу динаміку виконання Україною переговорного розділу 29 «Митний союз», зазначивши, що «Україна має хороший рівень підготовки щодо Митного союзу і досягла значного прогресу в цьому напрямку».

1 жовтня 2022 року Україна стала учасницею Конвенції про процедуру спільного транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами, але кількість переміщень спільного транзиту залишається недостатньою.

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

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, які працюють в Україні та в країнах-членах ЄС. Для приватного сектору це, насамперед, економія часу, грошей та організаційних ресурсів, прозорість і передбачуваність процедур, а також покращення потенційних можливостей бізнесу. Для держави це можливість зосередити обмежені ресурси на ризикованих операціях та/або постачальниках, підвищивши таким чином ефективність своєї діяльності.

Впровадження в Україні єдиного адміністративного документа (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 транзиту¹¹⁰ та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року¹¹¹ (далі – Конвенції) незалежно від виду та походження цих товарів.

Приведення українського митного законодавства у відповідність із митним законодавством ЄС приведе до узгодження нормативно-правових актів України та ЄС, забезпечить рівні умови для бізнесу та споживачів.

¹⁰⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

¹¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/415/2017-12-05>

¹¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/convention/1987/267/oj>; український переклад тексту Конвенції:
http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/987_012

Зміст зобов'язань

Відповідно до рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року в митній сфері, Україна повинна була протягом 2024 року здійснити таке:

- досягти прогресу у сферах, пов'язаних із митними процедурами, митним боргом і застосуванням гарантій, а також спрощенням митних формальностей і розробкою нового Митного кодексу;
- забезпечити своєчасну реалізацію Фази 5 NCTS та розширити використання процедури спільного транзиту, а також механізму авторизованого економічного оператора (АЕО);
- ухвалити законодавство, що криміналізує значні обсяги контрабанди товарів і розбудувати адміністративну спроможність для його реалізації.
- продовжити процес цифровізації митних процедур.

У той же час 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;
- посилити захист прав інтелектуальної власності в контексті митних дій, проти товарів, підозрюваних у порушенні окремих прав інтелектуальної власності.

Як бачимо, зобов'язання України перетинаються в рамках виконання УА та завдань, у рамках Пакета розширення ЄС. Але при цьому зобов'язання України як країни кандидата в члени ЄС мають більш глибокий та розширений зміст, оскільки відбувається не просто узгодження з європейським окремим напрямів законодавства, а повна імплементація європейських норм.

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.¹¹²

¹¹² 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;

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. Ці вимоги Україна виконала.

Від України також вимагається привести своє законодавство у відповідність до вимог Модернізованого Митного кодексу Співтовариства (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. Таким чином, від України очікується ухвалення оновленої версії Митного кодексу, який би імплементував в українське правове поле відповідні норми МКС. У Додатку XV УА зазначено про три категорії положень МКС:

1. Положення, що застосовуються виключно до країн-членів ЄС і не мають відношення до гармонізації;
2. Положення щодо гармонізації на основі принципу найкращих зусиль (principle of best endeavour).
3. Положення, які повинні бути впроваджені.

З огляду на отриманий Україною статус «країни кандидата на вступ до ЄС», МКС має бути повністю імплементований в українське законодавство. Відповідні положення чітко вказані в УА.

Цифровізація митниці є стратегічною ціллю ЄС, яка має бути виконана до кінця 2025 року. Для досягнення цієї цілі сьогодні виконується багаторічний план ЄС для створення електронної митниці (Multi-Annual Strategic Plan for electronic Customs або MASP-C). З українського боку також відбувається процес цифровізації роботи митниці, однак попереду ще тривала робота, адже для повноцінної інтеграції до митних ІТ-систем ЄС необхідно функціонування 33 ІТ-систем.

У контексті захисту прав інтелектуальної власності було необхідно імплементувати в українське правове поле низку Директив ЄС, спрямованих на посилення такого захисту в процесі здійснення експортно-імпортних операцій.

Зокрема, проєкт Закону України (реєстр. номер 5810 від 20.07.2021) «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною,

-
- забезпечення практичних стандартів компетенції або професійної кваліфікації відповідальної посадової особи підприємства;
 - дотримання стандартів безпеки та надійності.

з одного боку, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами- членами, з іншого боку, у частині звільнення від сплати ввізного мита», спрямований на імплементацію до українського законодавства положення розділів I і II Регламенту №1186 та розділу 3 Директиви №74 ЄС.

Потребує імплементації Регламент ЄС №116/2009 від 18.12.2009 про вивезення товарів-предметів культури. Чинне законодавство застаріло і не узгоджується з нормами ЄС.

Інституційна рамка

Важливим рішенням для формування інституційної рамки у сфері митної політики стало ухвалення в грудні 2018 року розпорядження уряду про реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику,¹¹³ 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.¹¹⁴ На сьогоднішній день процес організаційного становлення нової української митниці фактично завершився. Водночас, 17 вересня 2024 року парламент ухвалив так званий закон про перезавантаження митниці (Закон України № 3977-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів»¹¹⁵), яким, серед іншого, встановлено:

1. Нову процедуру конкурсного відбору керівника митниці за участі міжнародних експертів на підставі пропозицій міжнародних організацій (на прикладі конкурсів до Спеціалізованої антикорупційної прокуратури, Національного антикорупційного бюро України, Національного агентства з питань запобігання корупції).
2. Щорічний зовнішній аудит ефективності діяльності митниці, негативний висновок про який буде ключовою підставою для звільнення Голови.
3. Переатестацію всіх працівників митниці, у т. ч. з питань доброчесності, протягом року після обрання нового керівника і звільнення тих працівників, які не пройшли переатестацію.
4. Непогодження з Мінфіном призначення на посади та/або звільнення з посад керівників середньої ланки, у т. ч. заступників керівника Держмитслужби.
5. Підвищення розміру заробітної плати для митників.

¹¹³ Розпорядження Кабінету Міністрів України від 27.12.2018 року №1101 «Про схвалення концептуальних напрямів реформування системи органів, що реалізують державну податкову та митну політику»

¹¹⁴ 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>

¹¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3977-20#Text>

Наведені зміни мають посилити роль Голови Держмитслужби та покращити ефективність, спроможність та незалежність роботи митних органів.

Крім цього, у «Національній стратегії доходів до 2030 року», затвердженій Кабінетом Міністрів України,¹¹⁶ у переліку реформ передбачено надання митним органам права здійснювати оперативно-розшукову діяльність та проводити досудове розслідування в справах про контрабанду товарів. Наразі відповідні повноваження в Держмитслужби відсутні, а доцільність їх надання митним органам активно дискутується в експертному та бізнес-середовищі.

Аналіз ринку

За інформацією Міністерства економіки, у 2021 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 14 тисяч компаній¹¹⁷ (у статті ВВС зазначено, що, за даними Мінекономіки, у 2022 році експорт на ринок ЄС здійснювали понад 17 тисяч компаній). Спрощення процедур торгівлі позитивно вплине на всіх суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності, адже здешевлення процедур впливає на весь ланцюг поставки, від продавця до покупця. Особливо це актуально в умовах повномасштабного вторгнення росії проти України, за яких значно ускладнилися експортно-імпорتنі поставки і зросли відповідні витрати на логістику.

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

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

Динаміка імплементації

Протягом 2023 - 2024 років українською владою були ухвалені: уже згаданий Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо встановлення особливостей проходження служби в митних органах та проведення атестації посадових осіб митних органів», «Національна стратегія доходів до 2030 року», Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо імплементації деяких положень Митного кодексу Європейського Союзу», а також «Довгостроковий національний стратегічний план цифрового розвитку, цифрових трансформацій і цифровізації Державної митної служби України та її територіальних підрозділів

¹¹⁶ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-skhhvalennia-natsionalnoi-strategii-dokhodiv-do-2030-s1218-271223>

¹¹⁷ <https://bit.ly/3gH0lFo>

на основі Багаторічного стратегічного плану електронної митниці ЄС (Multi-annual strategic plan for electronic customs, MASP-C)».

Протягом 2019 - 2024 років уряд активно реалізовував заходи, спрямовані на впровадження в Україні інституту АЕО та режиму NCTS, а також посилення захисту прав інтелектуальної власності.

Щодо впровадження в Україні інституту АЕО важливим кроком стало ухвалення парламентом у 2019 році Закону України «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо деяких питань функціонування авторизованих економічних операторів» №141 від 2 жовтня 2019 року.¹¹⁸ Протягом 2020 - 2023 років діяльність уряду була зосереджена на підготовці та ухваленні підзаконних нормативних актів, які мали б забезпечити практичне впровадження АЕО та NCTS в Україні. Так, 29 липня 2020 року уряд прийняв постанову №665 «Деякі питання функціонування авторизованих економічних операторів», що дозволило із серпня 2020 року практично запустити механізми інституту АЕО. У лютому 2021 року уряд затвердив форми, опис та правила використання національного логотипа АЕО та форми сертифіката АЕО119. Наказом Міністерства фінансів України від 29.10.2021 року №568 було затверджено вимоги до характеристик пломб спеціального типу, ведення їх обліку та зберігання. Пізніше Законом України №2510 від 15 серпня 2022 року 120 було оптимізовано програму АЕО та удосконалено й доповнено деякі норми, що регулюють NCTS.

Отже, в Україні програма АЕО почала діяти із серпня 2020 року після прийняття необхідних законодавчих змін у процесі наближенні до європейського митного права.

Станом на 27 жовтня 2024 року, за інформацією офіційного вебпорталу Державної митної служби,¹²¹ 62 компанії отримали 64 авторизації, і при цьому два підприємства отримали обидва можливі статуси – АЕО-С та АЕО-Б. Отримання компаніями відповідних спрощень активізувалось у 2023 - 2024 роках. Європейська Комісія схвально оцінила суттєве зростання кількості АЕО. Водночас, фактором, що поки обмежує можливості в переговорах з ЄС щодо взаємного визнання АЕО, є те, що лише дві із зазначених компаній отримали сертифікат безпеки (АЕО-Б).

Що стосується приєднання України до єдиної транзитної системи (NCTS), то відповідний Закон України № 78 «Про режим спільного транзиту та запровадження національної електронної транзитної системи» було прийнято Верховною Радою України 12 вересня 2019 року.¹²² Крім того, з метою наповнення відповідної нормативної бази 5 серпня 2020 року уряд затвердив 123 нові вимоги до

¹¹⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/141-20#Text>

¹¹⁹ Постанова Кабінету Міністрів України від 3 лютого 2021 р. № 70 «Про затвердження форми, опису та правил використання національного логотипа авторизованого економічного оператора та форми сертифіката авторизованого економічного оператора» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/70-2021-%D0%BF#Text>

¹²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2510-20#Text>

¹²¹ <https://cabinet.customs.gov.ua/aeopubliclist>

¹²² Див.: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/78-IX#Text>

¹²³ Постанова Кабінету Міністрів України від 5 серпня 2020 року № 681 «Деякі питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій окремих типів» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/681-2020-%D0%BF#Text>

митних декларацій, які врегульовують застосування так званих декларацій окремого типу (T1UA), які функціонують у рамках системи NCTS.

8 квітня 2021 року в Україні було оформлено першу декларацію T1UA у режимі спільного транзиту із застосуванням національної електронної транзитної системи (NCTS). 30 серпня 2022 року Верховна Рада України прийняла закони¹²⁴, якими приєдналася до Конвенції про процедуру спільного транзиту (NCTS) та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Уже 31 серпня 2022 року після 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. А вже через півтора року — 22 квітня 2024 року — Україна перейшла на оновлену версію IT-системи, яка лежить в основі цієї конвенції, NCTS Фаза 5, виконавши тим самим своє зобов'язання, взяте при вступі до NCTS у 2022 році.

Це дозволило Європейській Комісії у Звіті в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року достатньо високо оцінити просування України в митній сфері, за результатами проведеної оцінки. Зокрема, у звіті зазначено, що «Україна має хороший рівень підготовки щодо Митного союзу і досягла значного прогресу. Митний кодекс України було приведено у відповідність до Митного кодексу ЄС. Міжнародна операція нової комп'ютеризованої транзитної системи — фаза 5 (NCTS-P5) успішно стартувала у квітні 2024 року.»

Водночас, згідно з урядовим звітом 2023 року про виконання УА прогрес виконання за напрямом «Митні питання» становить 62%. Зокрема, попри внесення суттєвих змін до чинного МКУ і його оновлення, на сьогодні ще відсутня нова, всеохоплююча редакція МКУ на основі норм МКС. А внесені зміни, незважаючи на їхню важливість і значущість, носять фрагментарний характер.

Посилення боротьби з контрабандою товарів. У 2017 році Європейський Союз посилив відповідальність за здійснення товарної контрабанди. Зокрема, директива №2017/1371 від 5 липня 2017 року Європейського парламенту і Ради ЄС передбачала необхідність встановлення до липня 2019 року в національному законодавстві країн-членів ЄС мінімального кримінального покарання за злочини, вчинені фізичними особами, що шкодять фінансовим інтересам ЄС.

Україна виконала вимоги щодо криміналізації товарної контрабанди в значних розмірах із прийняттям парламентом 9 грудня 2023 року Закону України №3513-IX «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів

¹²⁴ 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>

України щодо криміналізації контрабанди товарів»¹²⁵, яким було запроваджено кримінальну відповідальність за контрабанду значних обсягів товарів, у т. ч. підакцизних. Водночас, важливим є практична реалізація зазначених змін, оцінювати яку можна буде пізніше.

Щодо захисту прав інтелектуальної власності (ПІВ). Україна ухвалила низку нормативно-правових актів, спрямованих на посилення захисту ПІВ. Так, 7 жовтня 2019 року ухвалено Закон України №202-IX «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо захисту прав інтелектуальної власності під час переміщення товарів через митний кордон України, який узгодив положення МКУ в частині захисту ПІВ Регламентом ЄС №608/2013. 9 червня 2020 року Мінфін своїм наказом №281¹²⁶ затвердив Порядок застосування заходів щодо сприяння захисту ПІВ. Порядок уніфікує заходи митних органів у разі підозри щодо порушення ПІВ, стандартизує відповідну документацію, процедури взаємодії між митними органами, правовласниками, декларантами, та іншими зацікавленими сторонами. Також було спрощено відповідні процедури та запроваджено можливість подати правовласниками електронну заяву на вебпорталі Держмитслужби для захисту ПІВ.

У 2024 році Україна досягла прогресу в розробці нових національних ІТ-систем оформлення митних декларацій та управління ризиками на основі acquis ЄС, Робочої програми УСС, Багаторічного стратегічного плану електронної митниці (MACP-C) та передового досвіду.

Надалі уряд має створити правові рамки та розробити необхідні ІТ-інструменти. Потрібно вдосконалити управління ризиками для постмитного контролю, а також запровадити ризик-орієнтовані митні оцінювання.

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 УА. У рамках УА передбачалася лише часткова гармонізація українського законодавства з положеннями Митного кодексу ЄС. Як країна кандидат на вступ до ЄС Україна муситиме повністю впровадити цей Кодекс, а також супутні нормативні акти.

У Звіті в межах Пакета розширення Європейського Союзу 2024 року¹²⁷ зазначено, що у 2025 році Україна має:

- досягти прогресу із впровадженням нещодавніх змін до Митного кодексу та завершити підготовку оновленого Митного кодексу, узгодженого з Митним кодексом ЄС;

¹²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3513-20#Text>

¹²⁶ Наказ Міністерства фінансів України №с281 «Про затвердження Порядку застосування заходів щодо сприяння захисту прав інтелектуальної власності та взаємодії митних органів з правовласниками, декларантами та іншими заінтересованими особами та Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України»

¹²⁷ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2024_en

- досягти прогресу в реалізації Стратегічного плану цифровізації Держмитслужби на 2024 - 2026 роки;
- продовжити розширення поточної Фази 5 NCTS до Фази 6 NCTS;
- покращити адміністративну спроможність Держмитслужби шляхом впровадження компетентнісного підходу до управління персоналом в основні кадрові процеси (відбір, оцінка ефективності, підвищення кваліфікації та навчання).

Рекомендації

Для України:

- активізувати зусилля, спрямовані на імплементацію Митного кодексу ЄС в українське законодавче поле та подальші кроки зі спрощення процедур торгівлі. При цьому слід поєднувати ці зусилля з інститутами громадянського суспільства, зокрема бізнес-асоціаціями, які можуть реально допомогти у впровадженні змін;
- продовжити реалізацію Стратегічного плану цифровізації Держмитслужби;
- розширити використання інституту авторизованого економічного оператора (АЕО) та активізацію відповідних зусиль із метою визнання українських підприємств зі статусом АЕО з боку ЄС;
- продовжити розширення використання поточної Фази 5 NCTS і підготовку до впровадження Фази 6 NCTS;
- забезпечити системні механізми урядового та громадського контролю за діяльністю Державної митної служби.

Для ЄС:

- сприяти Українській стороні в розробці та подальшій імплементації Митного кодексу ЄС в українське законодавство;
- продовжити сприяння в становленні нової Державної митної служби України, зокрема через реалізацію проєктів технічної допомоги, спрямованих на оснащення митниць, обрання нового голови Держмитслужби, підвищення кваліфікації персоналу та здійснення громадського контролю за діяльністю митниці;
- продовжити сприяння українській стороні в розробці й впровадженні митних ІТ-систем та цифровізації митниці.

5. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди та прогалини інтеграції у фінансовий ринок ЄС

Додаток XVII до Угоди про асоціацію (УА) передбачає можливість надання повноцінного режиму внутрішнього ринку для торгівлі фінансовими послугами. Це означає, що фінансовий сектор України може отримати основну частину переваг від вступу до ЄС ще до завершення переговорів про вступ до ЄС. Режим внутрішнього ринку 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 українських надавачів послуг це означатиме поширення на Україну режиму «паспорта», відповідно до якого банки, страхові компанії, учасники ринку капіталу та інші фінансові установи під наглядом одного регулятора (однієї з країн ЄС чи централізованого) можуть працювати по всьому ЄС. Тобто, українські компанії зможуть працювати в усіх країнах ЄС і навпаки.

Перехід ЄС до більш централізованого нагляду за банками та іншими постачальниками фінансових послуг ускладнив впровадження деяких правил ЄС в Україні. Регулятори фінансових послуг на рівні ЄС, такі як Європейський банківський орган, наразі не мають правових підстав для роботи поза межами ЄС. Наприклад, у країнах ЄАВТ¹²⁸ (Норвегії, Ісландії та Ліхтенштейні), що впровадили законодавство ЄС у сфері фінансових послуг, повноваження регуляторів ЄС офіційно покладені на Наглядовий орган ЄАВТ, а регулятори ЄС формально мають дорадчу роль, хоча на практиці ЄАВТ впроваджує їхні рекомендації. Впровадження режиму внутрішнього ринку для України ймовірно вимагатиме створення схожих інституційних механізмів для виконання функцій регуляторів фінансових послуг ЄС до вступу України до ЄС. Це, наприклад, можливо шляхом створення допоміжного органу Радою асоціації, як передбачено в ст. 466 УА.

Звичайно, після вступу України до ЄС український ринок фінансових послуг буде надалі працювати як частина ринку ЄС, а інтеграція стане ближчою через участь України у всіх механізмах ЄС, формуванні правил роботи ринку та участі всіх галузей економіки в ринку ЄС. Також регулятори ЄС зможуть працювати в Україні на загальних підставах.

Початковий ефект від приєднання України до ринку фінансових послуг ЄС може бути обмеженим, зважаючи на те, що українські фінансові компанії поки що не надто активно користувались наявними варіантами виходу на ринок ЄС. Бар'єри

¹²⁸ Європейська асоціація вільної торгівлі (European Free Trade Association).

для виходу на ринок країн ЄС для постачальників класичних банківських та страхових послуг також зі вступом різко не зміняться. Такі бар'єри включають домінування на ринку країн ЄС великих гравців, високу вартість робочої сили та нерухомості у разі розвитку фізичної мережі надання послуг у ЄС, нечасті зміни клієнтами чинних постачальників послуг. В Україні також поки слабо розвинуті ринки капіталу, що теж може ускладнити вихід на ринок ЄС.

Утім, українці в інших країнах ЄС – це потенційні клієнти та можливі працівники при виході українських компаній на ринок ЄС, а 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 українського бізнесу при його розширенні на ринок ЄС та вже наявних дочок українських бізнес-груп у ЄС.

Повний доступ компаній ЄС на український ринок фінансових послуг також імовірно матиме обмежені наслідки. Банки та страхові компанії ЄС уже мають значну присутність на ринку України, і, за бажання, без особливих проблем виходять на нього. Резиденти ЄС також інвестували в інших учасників фінансового сектору. Підприємства фінансового сектору з українськими власниками 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, страхових¹²⁹ 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.

Загалом, впровадження УА і, відповідно, гармонізація законодавства України з правилами ЄС у банківському секторі суттєво просунулось, хоча епідемія COVID-19 та воєнні дії скоригували графік впровадження УА. Паралельний початок переговорів розширив перелік правил ЄС, які потрібно гармонізувати, хоча практично всі основні правила ЄС уже планувались до впровадження в рамках УА.

¹²⁹ Окрім страхування міжнародних морських, авіа та космічних перевезень та допоміжних фінансових послуг.

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, які на час підготовки тексту регулювали 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) для 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 та прийнято ряд норм для впровадження сталого фінансування. Зокрема, було прийнято регламенти про регулювання краудфандингу (2020/1503), відновлення ринку капіталу та інші. У 2023 році було прийнято пакет законодавства щодо цифрових активів, а у 2024 році банківський пакет, що завершить впровадження вимог Базель III (див. детальніше в наступному абзаці) в ЄС. 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 і нарешті у 2023 році сторони домовились оновити Додаток, але наразі оновлений текст не затверджений. Хоча при впровадженні Угоди про асоціацію українські урядовці вже орієнтуються на виконання найновіших норм ЄС, оновлення Додатка додає визначеності і є необхідною передумовою для подальших кроків до впровадження єдиного ринку.

У сфері банківського регулювання як Україна, так і ЄС реалізують рекомендації Базельського комітету з питань банківського нагляду.¹³⁰ Так, ЄС і Україна впровадили базові принципи банківського нагляду та основні вимоги до капіталу банків. Проте ЄС суттєво більше просунувся у виконанні останніх стандартів банківського регулювання (так званий Базель III), прийнятих у відповідь на велику фінансову кризу 2007 - 2009 років, ніж Україна. Із 2026 - 2027 років країни ЄС будуть застосовувати всі положення Базель III (якщо їх виконання не буде відкладено). Впровадження деяких із вимог Базель III та, відповідно, правил ЄС в Україні до банків було відтерміновано спочатку через епідемію COVID-19, а потім через

¹³⁰ Об'єднує центробанки та регулятори банків 28-ми (переважно розвинутих) країн та територій, у тому числі 8-ми країн ЄС. Детальніше див. <https://www.bis.org/bcbs/about/overview.htm?m=85>. Участь росії в комітеті було призупинено.

запровадження воєнного стану. Зокрема, були прийняті, але досі не впроваджені буфери капіталу.

Страхові компанії ЄС працюють за правилами, визначеними Директивою 2009/138/ЄС, відомою як Solvency II. Країни ЄС завершили її впровадження у 2016 році. 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. До 2024 року робота страхових компаній України визначалась Законом про страхування¹³¹, що був початково прийнятий ще в 1996 році. У листопаді 2021 року Верховна Рада ухвалила новий Закон¹³² про страхування, який враховує частину положень профільної директиви ЄС. Закон набув чинності 1 січня 2024 року.

Законодавство ЄС у сфері ринків капіталу відповідає вищому розвитку ринків капіталу в економіках країн-членів порівняно з Україною, а також його було суттєво оновлено за роки після погодження тексту УА.¹³³ 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. Ці зміни були частково впроваджені в українське законодавство після підписання Угоди про асоціацію, але при цьому залишається значне домашнє завдання для виконання з боку України. 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.

У підсумку, НБУ (спільно з Верховною Радою) потрібно буде завершити перехідні періоди за тими нормами, які вже були прийняті, але не набули чинності або працюють на перехідному етапі, та закінчити впровадження останніх правил банківського регулювання. У сфері ринку капіталу та страхування набули чинності нові закони, впровадження яких регуляторам (НБУ та НКЦПФР) потрібно завершити. Ці закони частково впроваджують необхідні правила ЄС, але для набуття режиму вільного ринку та закриття відповідного розділу в переговорах про вступ до ЄС потрібні додаткові зміни в законодавстві.

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

¹³¹ <https://zakon.rada.gov.ua/lgo/85/96-%D0%B2%D1%80>

¹³² <https://zakon.rada.gov.ua/go/1909-20>

¹³³ Директива 2014/65/ЄС <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/65> та Регламент 600/2014 <http://data.europa.eu/eli/reg/2014/600>

до 2020 року, прийнятої у 2015 році. Проте плани реформування фінансового сектору були досить амбітними, й основна частина роботи 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 послуг¹³⁴. У результаті з 1 липня 2020 року обов'язки з регулювання фінансових послуг покладено на Національний банк (НБУ) та Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР). Нацкомфінпослуг,¹³⁵ 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, і до 2024 року НБУ модернізував регулювання більшості постачальників фінансових послуг. Проте, як зазначає ЄС у Звіті про розширення за 2023 рік, потрібні додаткові кроки щодо підвищення спроможності та незалежності НКЦПФР.

Із 2016 року зміни до регулювання фінансового сектору відбувались у рамках кількох ітерацій Стратегії розвитку фінансового сектору (до 2020 року, до 2025 року, на воєнний час). Остання така стратегія була затверджена у 2023 році¹³⁶. Стратегія підтверджує пріоритетність набуття режиму внутрішнього ринку з ЄС щодо фінансових послуг для України. Вона також містить плани щодо гармонізації з правилами ЄС у кількох сферах, але відсилає до майбутніх планів уряду в межах переговорного процесу з ЄС щодо конкретних термінів впровадження законодавчих актів ЄС. Можливо, більша визначеність буде отримана після оновлення профільного Додатка до УА.

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 ВДВ коливалась у проміжку 3,2-3,6% від ВВП. З початком повномасштабної війни видатки на сектор оборони різко зросли, а додана вартість інших галузей впала. Реальна ВДВ фінансових послуг впала на майже 18% у 2023 році порівняно з 2021 роком, що менше ніж у більшості інших галузей економіки. Утім, частка ВДВ фінансових послуг впала до 2,7%, а в грошовому виразі склала 156 млрд грн або 3,9 млрд євро. Для порівняння, ВДВ фінансових послуг Мальти та Ісландії (острівів із загальним населенням у 946 тис. осіб у 2023 році) разом склала 3,1 млрд євро. За даними Держстату, суб'єкти господарювання, що надають фінансові та страхові послуги, окрім банків, мали 160774 найманих працівників у 2023 році. Водночас,

¹³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/go/79-20>

¹³⁵ Повна назва: Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг

¹³⁶ https://bank.gov.ua/admin_uploads/article/Strategy_finsector_NBU.pdf?v=9

за даними НБУ, банки мали понад 192 тис. штатних працівників на 30 червня 2024 року (194 тис. у кінці 2023 року).

Надходження до бюджету від банків, страхових компаній та інших фінансових установ історично були порівняно невеликими. Утім, втрати банків за кредитами із початком воєнного стану були доволі низькими, кошти на поточних рахунках, за які банки виплачують невеликі відсотки, зросли. Залучені кошти банки вклали переважно в порівняно безризикові державні цінні папери та депозитні сертифікати НБУ, відсоткові ставки за якими суттєво вищі, ніж вартість залучення. Кредити клієнтам склали менше чверті чистих активів банків, а процентні доходи за 8 місяців 2024 року перевищували процентні виплати майже втричі. При цьому відрахування до резервів на покриття втрат за кредитами були невеликими у 2023 році та мінімальними у 2024 році. Як наслідок, банки отримали рекордні прибутки, а для наповнення бюджету ставку податку на прибуток для банків збільшено до 50% за 2023 рік та за 2024 рік, а на наступні роки передбачена ставка податку у 25% (загальна ставка становить 18%). Через це надходження від банків та інших постачальників фінансових послуг, за даними Державної податкової служби, забезпечили 10,9% надходжень податків та зборів до зведеного бюджету в січні - вересні 2024 року, і ця частка, імовірно, залишиться високою наступного року.

62 комерційні банки – це найбільший компонент фінансового сектору в Україні. У 2021 році комерційні банки та НБУ формували 56% валової доданої вартості фінансового сектору. Ця частка з того часу ймовірно зросла, тому що більш ніж половина небанківських надавачів фінансових послуг залишили ринок (875 компаній на середину 2021 року порівняно з 1970 на кінець 2020 року). НБУ перебрав на себе регулювання більшості фінансових компаній (окрім учасників ринків капіталу), посилив регуляторні вимоги до небанківських фінансових установ, зокрема для гармонізації з вимогами ЄС (із перехідними періодами на адаптацію, які переважно вже закінчились), та доволі активно контролював їх виконання.

Після початку повномасштабної війни більшість банків працювали стабільно, хоча дев'ять банків залишили ринок із початку 2022 року. Банки переважно залишали ринок через зв'язки з агресором, санкції та порушення законодавства, а не через неплатоспроможність. Після націоналізації «Сенс банку» (зараз десятий за обсягом чистих активів системний банк) та двох дрібних банків через санкції проти їхніх власників у державній власності перебуває сім банків, зокрема три найбільші — «ПриватБанк», «Ощадбанк» та «Укрексімбанк». На кінець серпня 2024 року на державні банки припадало понад 53% чистих активів банків. Серед недержавних банків більшу частку ринку займають банки з країн ЄС, хоча їхня частка дещо зменшилась через консервативнішу політику залучення вкладів. Серед десятки найбільших банків України за активами є п'ять державних банків, зокрема три найбільші, три дочки банків країн ЄС та два банки з українськими власниками.

Страхові компанії та фінансові компанії також працюють доволі стабільно, хоча вони лише цього року відновили номінальні обсяги. Це відображає як зниження попиту через військові дії, нові ризики для роботи, так і вихід ряду компаній із ринку. Серед найбільших страхових компаній в Україні є «дочки» страхових компаній із країн ЄС

(UNIQA, PZU, VIG) та з Північної Америки (MetLife, FairFax). Через чистку ринку регулятором (під яку підпали переважно компанії з українськими власниками) частка страхових компаній з іноземними інвестиціями зросла, але частка ринку страхових компаній з українськими власниками залишається доволі високою. Із 12 компаній, що зібрали понад 1 млрд грн премій за перше півріччя 2024 року, п'ять мали українських власників, чотири – із країн ЄС включно з найбільшою, три – із США та Канади. Фінансові компанії належать переважно приватним українським власникам, хоча серед найбільших учасників ринку є державні компанії та компанії з іноземними власниками. Наприклад, найбільшою компанією за активами на 1 липня було державне ПрАТ «Укрфінжитло», що виконує державну програму «Оселя», а до десятки найбільших за активами також входили «ОТП лізинг», «Держмолодьжитло» та «Сканія Кредит Україна». Серед власників найбільших за доходами компаній (переважно мікрокредитних компаній) є кілька громадян Литви та емігрантів з України з громадянством країн ЄС.

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 «ПриватБанк» має філію на Кіпрі. Інші українські банки філій та дочірніх компаній у ЄС та інших країнах не мають.

Динаміка імплементації

Законодавство дозволяє НБУ значний простір для маневру щодо регулювання роботи банків. Тому частина норм ЄС у банківській сфері впроваджується регуляторними рішеннями НБУ без внесення змін до законів України. Наприклад, НБУ у 2015 році зобов'язав¹³⁷ банки формувати буфери капіталу з 2020 року, хоча виконання цієї норми наразі відкладено на невизначений термін. У 2018 році НБУ впровадив коефіцієнт покриття ліквідністю (LCR)¹³⁸, а у 2019 році було запроваджено коефіцієнт чистого стабільного фінансування (NSFR)¹³⁹. З жовтня 2020 року нагляд за банками проводиться за методологією SREP¹⁴⁰, визначеною правилами ЄС.

Утім, частина зусиль з імплементації правил ЄС вимагала змін до законодавства. Введення в дію Закону про валюту та валютні операції¹⁴¹ в лютому 2019 року дозволило НБУ почати впроваджувати зобов'язання УА з лібералізації руху капіталу. У червні 2021 року було прийнято Закон про вдосконалення

¹³⁷ <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0312500-15>

¹³⁸ <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0013500-18>

¹³⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0156500-19>

¹⁴⁰ <https://bank.gov.ua/ua/news/all/zdiysneno-perehid-do-yedinoyi-protseduri-naglyadovih-perevirok-ta-otsinki-srep>

¹⁴¹ Закон України № 2473-VIII від 21.06.2018 <https://zakon.rada.gov.ua/go/2473-19>

корпоративного управління банків¹⁴², який також вніс зміни до порядку регулювання банків, що набрали чинності в серпні 2024 року, та Закон про платіжні послуги¹⁴³. Ці закони впровадили значну частину зобов'язань УА у сфері корпоративного управління банків та платіжних послуг. З 2024 року НБУ також отримав повноваження впроваджувати такі елементи Базель II та III, як трирівнева структура капіталу, внутрішні оцінки банками достатності капіталу та ліквідності (ICAAP та ILAAP). Відповідно до нових повноважень НБУ прийняв потрібні регуляторні акти¹⁴⁴, які набрали чинності паралельно з новими законодавчими положеннями.

Загалом, впровадження УА і, відповідно, гармонізація законодавства України з правилами ЄС у банківському секторі суттєво просунулись, хоча епідемія COVID-19 та воєнні дії скоригували графік впровадження УА. Паралельний початок переговорів розширив перелік правил ЄС, які потрібно гармонізувати, хоча практично всі основні правила ЄС уже планувались до впровадження в рамках УА.

Після передачі повноважень із регулювання всіх фінансових компаній, крім учасників ринку капіталу, НБУ у 2020 році було оновлено законодавство, яке регулює їхню роботу. У листопаді 2021 року Верховна Рада ухвалила новий Закон про страхування, що впроваджує частину положень директиви Solvency II щодо страхових компаній. У грудні 2021 року було прийнято Закон про фінансові послуги та фінансові компанії. А у 2023 році було прийнято новий закон про Кредитні спілки¹⁴⁵. При підготовці цих законів було враховано правила ЄС. Три закони було введено в дію 1 січня 2024 року, а з урахуванням перехідного періоду в шість місяців вони повністю запрацювали з липня 2024 року. З урахуванням тривалого періоду до введення в дію НБУ вчасно підготував необхідні регуляторні акти для належного впровадження нових норм.

У сфері ринків капіталу в кінці 2017 року було прийнято зміни¹⁴⁶ до профільного Закону про цінні папери, фондовий ринок¹⁴⁷ 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.¹⁴⁸ У липні 2020 року Верховна Рада прийняла закон¹⁴⁹, що впроваджує частину норм законодавства ЄС, включно з профільною директивою/регламентом щодо ринків фінансових інструментів MiFID II/MiFIR, які діяли на час прийняття законопроекту. З того часу в ЄС до профільної директиви та регламенту внесли зміни. У 2024 році

¹⁴² 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>

¹⁴³ Закон № 1591-IX від 30.06.2021 <https://zakon.rada.gov.ua/go/1591-20>

¹⁴⁴ Відповідно постанови правління НБУ серед інших знаходяться за адресами <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0161500-21> <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0088500-24> <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0089500-24> <https://zakon.rada.gov.ua/go/v0065500-24>

¹⁴⁵ Закон України № 3254-IX від 14.07.2023 <https://zakon.rada.gov.ua/go/3254-20>

¹⁴⁶ 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>

¹⁴⁷ Закон №3480-IV від 23.02.2006 <http://zakon.rada.gov.ua/go/3480-15>

¹⁴⁸ <https://www.nssmc.gov.ua/2018/02/20/zakon-v2210-viii-regulyvannya-otsnyuvatchv/>

було прийнято Закон щодо реформування держрегулювання ринків капіталу і НКЦПФР¹⁵⁰. Закон частково набрав чинності, але частина положень буде діяти з 2026 та 2028 років.

Загалом, за останні роки було значно оновлено законодавство щодо фінансових послуг, і воно було наближено до правил ЄС. При цьому зберігаються затримки в реалізації правил ЄС щодо ринку капіталу. Закон про реформування НКЦПФР у разі його успішного виконання може підвищити спроможність цього регулятора.

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 вимагатиме впровадження правил ЄС у повному обсязі. Різниця в обсязі зобов'язань для отримання режиму внутрішнього ринку та в межах переговорів зі вступу до ЄС буде зрозуміла після оновлення Додатка до УА. Утім, розбіжності, якщо вони будуть, імовірно виявляться незначними і стосуватимуться технічних складників правил ЄС.

Рекомендації

Зважаючи на можливі політичні перепони до завершення переговорів про вступ до ЄС, зусилля та певну відкритість ЄС до надання Україні режиму внутрішнього ринку у сфері фінансових послуг, робота в цьому напрямку видається пріоритетною. Це підтверджує і Стратегія розвитку фінансового сектору. Порівняно швидко приєднання до ринку ЄС, хоч і в окремій галузі економіки, продемонструє готовність економіки України до ринку ЄС. Отже, це може підштовхнути переговори про вступ до ЄС в інших розділах. Утім, імовірна схожість між зобов'язаннями за УА та щодо вступу до ЄС у сфері фінансових послуг вказує на те, що зусилля з гармонізації законодавства будуть переважно паралельними та такими, що взаємно доповнюють одне одного.

У разі затягування переговорів про вступ до ЄС успішна інтеграція ринку фінансових послуг може слугувати як пілотний проект на підтримку розширення переліку галузей економіки, які будуть інтегровані до ринку ЄС перед повноцінним вступом до Європейського Союзу.

¹⁵⁰ Закон про внесення змін до Закону України "Про державне регулювання ринків капіталу та організованих товарних ринків" та деяких інших законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання та нагляду на ринках капіталу та організованих товарних ринках № 3585-ІХ від 22.02.2024
<https://zakon.rada.gov.ua/go/3585-20>

6. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄДИНОГО ЦИФРОВОГО РИНКУ ЄС

Юхименко Станіслав

Вигоди та прогалини інтеграції в єдиний цифровий ринок ЄС

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.¹⁵¹ ЄЦР включає Е-здоров'я, Е-транспорт, Е-уряд, Е-торгівлю, телекомунікації, розвиток штучного інтелекту, 5G, кібербезпеку, хмарні обчислення, Big Data, Інтернет речей, 3D-друк та ІТ.¹⁵² За розрахунками, запровадження ЄЦР зможе збільшити ВВП ЄС на 415 млрд євро.¹⁵³

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

Частково питання інтеграції України до ЄЦР охоплені Угодою про асоціацію,¹⁵⁴ але «дорожня карта» з інтеграції України в Єдиний цифровий ринок ЄС, розроблена Україною,¹⁵⁵ включає ширше коло питань, зокрема питання роумінгу.

У 2019 році Україна почала обговорювати з Європейською Комісією, що зі змісту «дорожньої карти» підпадає під дію Додатка XVII-3 Угоди про асоціацію (УА), а що виходить за його межі. Перша фаза оцінки проєкту «дорожньої карти» завершилась у середині 2019 року – профільні директорати Європейської Комісії визначили акти права ЄС, які запропонували включити до оновленого Додатка.

14 грудня 2023 року Україна презентувала звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС) — селфскрінгу. Відповідно до нього переговорний Розділ 10 (Цифрова трансформація та медіа) містить 499 актів. Із них: 371 – не потребує імплементації, 29 – повністю імплементовані, 99 – підлягають імплементації (із цих 99 актів 52 акти вже знаходяться на різних стадіях імплементації).¹⁵⁶

¹⁵¹ <https://www.eesc.europa.eu/en/policies/policy-areas/digital-change-and-information-society>

¹⁵² [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))

¹⁵³ <https://www.buinesseuropa.eu/policies/digital-economy/eu-digital-single-market>

¹⁵⁴ Додаток XVII-3 передбачає наближення законодавства у сфері електронних комунікацій, електронної комерції, радіочастотного ресурсу, електронної ідентифікації та інституційної спроможності Регулятора у сфері телекомунікацій.

¹⁵⁵ <https://thedigital.gov.ua/projects/yevrointegraciya/roadmap>

¹⁵⁶ https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

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.¹⁵⁷ У 2020 році попередні розрахунки показали, що приєднання до ЄЦР дасть додатковий приріст реального ВВП України до 5%.¹⁵⁸

Зміст зобов'язань

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

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

При укладанні УА зобов'язання України щодо поступового приведення своїх чинних законів та майбутнього законодавства в секторі телекомунікацій у відповідність до асquis 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)

¹⁵⁷ https://eu-ua.kmu.gov.ua/sites/default/files/inline/files/dig_ukraine_eu_15.12.2020-_2.pdf

¹⁵⁸ <https://thedigital.gov.ua/news/pidsumki-samitu-ukraina-es-ukraina-nablizhaetsya-do-edinogo-tsifrovogo-rinku-es>

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.¹⁵⁹

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.¹⁶⁰

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.¹⁶¹

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. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини відповідає за захист персональних даних, Національна служба здоров'я України несе відповідальність за впровадження системи Е-здоров'я, Міністерство інфраструктури – за Е-транспорт. Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК), 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. 26 серпня 2021 року прийнята Стратегія кібербезпеки України.¹⁶² Основною метою Стратегії є створення умов для безпечного функціонування кіберпростору, його використання в інтересах особи, суспільства, держави. Також Україна ратифікувала Конвенцію Ради Європи

¹⁵⁹ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0219_EN.html

¹⁶⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/167-2021-%D1%80#Text>

¹⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/856-2019-%D0%BF#n24>

¹⁶² Указ Президента України було уведено в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 14 травня 2021 року «Про Стратегію кібербезпеки України» <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>

про кіберзлочинність (2005)¹⁶³ та надала згоду на застосування другого додаткового розділу Конвенції щодо цифрових доказів (2022)¹⁶⁴

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 (Директива (ЄС) 2016/1148) про безпеку мереж та інформаційних систем тощо.¹⁶⁵

Діалог між Україною та ЄС у сфері кібербезпеки триває, оскільки Європейський Союз постійно оновлює своє законодавство та політики для захисту критичної цифрової інфраструктури. Два основних напрями цих змін — це оновлена Директива NIS2 та The EU Toolbox for 5G Security.

Директива NIS2¹⁶⁶ (The Network and Information Security Directive 2), яка набула чинності у 2023 році, замінює попередню директиву NIS (2016/1148) та запроваджує більш жорсткі вимоги до кібербезпеки для державних і приватних підприємств.

The EU Toolbox for 5G Security¹⁶⁷ — це набір рекомендацій Європейського Союзу щодо безпеки мереж п'ятого покоління (5G), який спрямований на захист мобільної інфраструктури від кібератак та загроз, пов'язаних із використанням обладнання від потенційно ненадійних постачальників.

Аналіз ринку

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

Частка доходів від надання електронних комунікаційних послуг за 2023 рік склала 1,43% у структурі ВВП. У структурі доходів від надання телекомунікаційних послуг найбільшу частку у 2023 році складали рухомий (мобільний) зв'язок — 63,4% та фіксований доступ до мережі Інтернет — 21,8%.¹⁶⁸

За даними дослідження Promodo¹⁶⁹, український ринок електронної комерції у 2023 році продемонстрував значне відновлення. Майже 10 мільйонів українців купують товари онлайн, із них 1,5 мільйона зробили свою першу покупку в інтернеті у 2023 році. Варто зазначити позитивну динаміку протягом останніх трьох років: якщо у 2021 році обсяг онлайн-продажів становив 129 млрд грн, то у 2022 році він зріс до 151 млрд грн, а у 2023 досяг 182 млрд грн. Це свідчить про стабільне щорічне зростання ринку електронної комерції навіть в умовах війни.

¹⁶³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_575#Text

¹⁶⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/252/2022-%D1%80%D0%BF#Text>

¹⁶⁵ <https://mfa.gov.ua/news/ukrayina-ta-yes-zapochatkuvali-kiberdialog>

¹⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555/2022-12-27/eng>

¹⁶⁷ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_127

¹⁶⁸ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/11109/NCEC_AR23_web.pdf

¹⁶⁹ <https://www.promodo.ua/yak-ukrayinskiy-ecommerce-pereziv-2023>

У розрізі категорій найбільш успішною виявилася категорія продуктів та алкоголю, яка зросла на 65% у доларовому еквіваленті та на 85% у гривні порівняно з 2021 роком. Ніша електроніки також показала позитивну динаміку — зростання на 17% у гривні та 2% у доларах порівняно з 2021 роком. Категорія одягу та взуття зросла на 6% у доларах та 22% у гривні. Зоотовари показали зростання на 30% у гривні та 13% у доларах. Найбільше постраждала категорія дитячих товарів, яка скоротилась на 41% у доларах та 27% у гривні через вимушену міграцію населення.

У 2023 році, відповідно до дослідження Асоціації IT Ukraine за підтримки Мінцифри, доходи ІТ-індустрії склали 7,43 млрд доларів США, що становить 4,17% від ВВП країни. Із них 6,72 млрд доларів США склав експорт, а 710 млн доларів США — внутрішній ринок. Спостерігається спад ІТ-індустрії порівняно з показниками 2022 року, коли загальні доходи складали майже 8 млрд доларів США, а експорт — 7,34 млрд доларів США.

У 2023 році експорт ІТ-послуг склав 6,72 млрд доларів США, що демонструє зниження порівняно з попереднім роком, коли експорт досягав 7,34 млрд доларів США. Внутрішній ринок також зазнав скорочення, однак частка ІТ-послуг у загальному експорті залишається вагомою (41% в експорті послуг або 4% в загальному експорті), попри певне падіння загальних показників.¹⁷⁰ За перші вісім місяців 2024 року сумарний експорт ІТ-послуг досяг 4,3 млрд доларів США, що на 5,7% (242 млн доларів США) менше ніж за аналогічний період 2023 року.¹⁷¹

Станом на січень 2023 року руйнування цифрової інфраструктури України призвели до прямих втрат телекомоператорів на суму 510 млн доларів США. 726 операторів фіксованого інтернету постраждали від військових дій, причому в деокупованих населених пунктах руйнування мереж сягали 100%.¹⁷²

Непрямі фінансові втрати цифрової інфраструктури та ІТ-сектору України оцінюються в 19,3 млрд доларів США за виручкою або 8,7 млрд доларів США за доданою вартістю. Ці втрати включають зменшення доходів операторів зв'язку, ІТ-компаній та додаткові витрати на забезпечення енергетичної незалежності.¹⁷³ Зокрема, у липні 2024 року Національний центр оперативного-технічного управління мережами телекомунікацій (НЦУ) зобов'язав мобільних операторів забезпечити роботу мереж під час вимкнень електроенергії протягом 10 годин.¹⁷⁴ Оператори, такі як Київстар, Vodafone Україна та lifecell, зазначили, що виконання цієї вимоги є складним завданням, яке потребує значних інвестицій у резервні джерела живлення та модернізацію інфраструктури. Вони активно працюють над підвищенням

¹⁷⁰ https://itukraine.org.ua/files/it_on_war.pdf

¹⁷¹ <https://itcluster.lviv.ua/najgirshyj-pokaznyk-vid-pochatku-povnomasshtabnoyi-vijny-u-serpni-eksport-it-poslug-sklav-lyshe-507-miljoniv/>

¹⁷² https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf

¹⁷³ https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/10/30.09.24_Losses_Report-ua.pdf

¹⁷⁴ <https://cip.gov.ua/ua/news/rozporядzhennya-ncu-vid-15-07-2024-539-2344-pro-vnesennya-zmin-do-rozporядzhennya-ncu-154-1959-rozporядzhennya-ncu-pro-zabezpechennya-stalosti-elektronnikh-komunikaciinikh-merezh-v-umovakh-voyennogo-stanu>

енергонезалежності своїх мереж, але повне забезпечення автономної роботи протягом 10-ти годин залишається викликом.

В Індексі ООН із розвитку електронного врядування EGDІ 2024 Україна посіла 30-те місце, піднявшись на 16 сходинок порівняно з рейтингом у 2022 році (Індекс публікується раз на два роки). За рівнем залученості громадян до державних процесів через онлайн-платформи (Е-Participation) Україна вийшла на 1-ше місце. У 2022 році вона посідала 57 місце за цим показником.¹⁷⁵ В Індексі мережевої готовності за 2023 рік Україна опинилася на 43-му місці зі 134 країн світу, покращивши за рік свій рейтинг на 10 позицій.¹⁷⁶

У рейтингу E-Government Development Index 2024 року Україна посіла 5-те місце за індексом Online Services Index, піднявшись зі 102-ї позиції. За інформацією Мінцифри, зараз у застосунку Дія майже 21 млн користувачів, для яких доступні 21 документ, понад 30 послуг, а на порталі їх більше 120. Дія — це український державний мобільний застосунок та вебпортал, розроблений Міністерством цифрової трансформації України. Він об'єднує всі ключові державні послуги в одному місці, надаючи громадянам можливість взаємодіяти з державними органами онлайн.¹⁷⁷

У 2024 році європейський телекомунікаційний сектор демонструє суперечливі тенденції. Незважаючи на рекордні інвестиції в розмірі 59,1 млрд євро (зростання з 56,3 млрд євро), середній дохід на користувача (ARPU) залишається найнижчим серед розвинених регіонів — 15,0 євро порівняно з 42,5 євро у США. Капітальні витрати на душу населення в Європі складають 109,1 євро, що значно нижче ніж у Японії (270,8 євро) та США (240,3 євро). Номінальне зростання роздрібних доходів телекомоператорів ЄС було незначним: 0,7% у 2021 році, 2,1% у 2022 році та 1,2% у першій половині 2023 року. Проте на тлі стрімкого зростання інфляції (2,9% у 2021, 9,2% у 2022 та 7,2% у першій половині 2023 року) це означає фактичне падіння доходів у реальному вираженні.¹⁷⁸

У сфері 5G Європа також відстає від конкурентів. Покриття 5G досягло 80% населення, порівняно з 98% у Південній Кореї та США. Середня швидкість мобільного інтернету в Європі (64,1 Мбіт/с) суттєво нижча, ніж у США (97,1 Мбіт/с) та Китаї (171,6 Мбіт/с).

У 2023 році ринок електронної комерції в Європі досяг обігу 741 млрд євро, при цьому 70% європейських споживачів користуються онлайн-покупками. Доступ до інтернету має 91% населення Європи. Транскордонна електронна торгівля склала 237 млрд євро, що свідчить про високий рівень інтеграції європейського ринку.¹⁷⁹

Найбільшими гравцями на ринку ЄС є Amazon та eBay, які разом генерують майже половину торгівлі через маркетплейси з обігом 55 млрд євро та 23,2 млрд євро

¹⁷⁵ <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/180-Ukraine/dataYear/2024>

¹⁷⁶ https://download.networkreadinessindex.org/reports/nri_2023.pdf

¹⁷⁷ <https://thedigital.gov.ua/news/ukraina-posila-5-te-mistse-za-indeksom-onlayn-servisiv-u-globalnomu-reytingu-onn>

¹⁷⁸ <https://connecteurope.org/insights/reports/state-digital-communications-2024>

¹⁷⁹ <https://ecommercenews.eu/cross-border-ecommerce-reached-237-billion-euros/>

відповідно у 2022 році. Найпопулярнішою категорією товарів є одяг, взуття та аксесуари (68% онлайн-покупок), за ними йдуть фізичні медіа-товари (34%).¹⁸⁰

У 2023 році в ЄС працювало майже 10 млн ІТ-спеціалістів. Німеччина є лідером із 2,1 млн фахівців (21,5% від загальної кількості в ЄС), за нею йде Франція (1,3 млн, 13,8%). Швеція має найвищу частку ІТ-спеціалістів серед загальної кількості зайнятого населення — 8,7% (457 900 осіб). За останнє десятиліття частка ІТ-спеціалістів у загальній зайнятості ЄС зросла на 1,5 відсоткового пункту — із 3,3% у 2013 році до 4,8% у 2023 році.¹⁸¹

Динаміка імплементації

У період з 2014 по 2020 роки Україна виконала 65% взятих на себе в УА зобов'язань, які стосуються цифрового ринку (у 2021 році 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) За об'єднаним показником «Транспорт, транспортна інфраструктура, поштові та кур'єрські послуги, цифрова інтеграція», спостерігалось покращення рівня імплементації з 53% до 56%.¹⁸²

Україна досягла значного прогресу в узгодженні законодавства з вимогами ЄС у сфері електронної ідентифікації та довірчих послуг (Регламент eIDAS). Співпраця між Україною та ЄС розпочалася з прийняття спільного плану роботи в січні 2021 року, спрямованого на можливе укладання угоди про взаємне визнання електронних довірчих послуг.¹⁸³

22 листопада 2022 року набрала чинності постанова Кабміну щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС, яка запроваджує експериментальний проєкт до 20 серпня 2024 року під координацією Мінцифри, що передбачає створення Довірчого списку для технічної можливості визнання кваліфікованих електронних підписів у ЄС, а також встановлює взаємне визнання кваліфікованих електронних довірчих послуг, їхніх результатів та засобів створення електронних підписів між Україною, країнами-членами ЄС та ЄЕЗ ще до укладання відповідної угоди між сторонами.¹⁸⁴

У травні 2023 року Україна стала першою країною, що не є членом ЄС, яка увійшла до довірчого списку Європейського Союзу. А це означає, що відтепер українські електронні підписи та печатки на цифрових документах автоматично зможуть перевіряти в державах-членах ЄС та підтверджувати їхню справжність.¹⁸⁵

¹⁸⁰ <https://ecommercenews.eu/ecommerce-in-europe/#country>

¹⁸¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=ICT_specialists_in_employment

¹⁸² https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023-UA_2.pdf

¹⁸³ <https://www.kmu.gov.ua/news/lyudmila-rabchinska-ukrayina-ta-yes-spivpracyuvatimut-zadlya-vzayemnogo-viznannya-elektronnih-dovirchih-poslug>

¹⁸⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1311-2022-%D0%BF>

¹⁸⁵ <https://thedigital.gov.ua/news/vazhlivy-krok-do-tsifrovogo-bezvizu-ukrainski-elektronni-pidpisi-ta-pechatki-na-tsifrovikh-dokumentakh-mozhut-pereviryati-v-derzhavakh-chlenakh-es>

14 листопада 2023 року Кабінет Міністрів України ухвалив постанову про визнання іноземних довірчих послуг в Україні. Нова постанова запроваджує механізм визнання кваліфікованих електронних підписів країн ЄС в Україні через внесення іноземних надавачів електронних довірчих послуг до Довірчого списку, що дозволяє громадянам ЄС підписувати електронні документи своїми підписами та надавати електронні довірчі послуги в Україні.¹⁸⁶

У жовтні 2024 року Кабмін ухвалив постанову №1131, яка вносить суттєві зміни до системи електронних довірчих послуг між Україною та ЄС. Відтепер Довірчий список складається з трьох окремих файлів: для послуг за європейським стандартом, за українським стандартом, та спеціального файлу для взаємного визнання послуг із ЄС. Третій файл забезпечує широкий спектр послуг, включаючи формування та перевірку електронних підписів, печаток, позначок часу, а також автентифікацію вебсайтів. Файл для взаємного визнання послуг повинен містити спеціальний показник та інформацію про сертифікати Списку довірчих списків ЄС. Постанова також скасовує дію експериментального проекту щодо взаємного визнання електронних довірчих послуг, започаткованого у 2022 році.¹⁸⁷

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.

Україна досягла значних успіхів у сфері відкритих даних, що підтверджується четвертим місцем у загальному індексі EU Open Data Maturity Report 2023¹⁸⁸. В Україні проходить процес затвердження Стратегії розвитку сфери відкритих даних на 2025 – 2027 роки.¹⁸⁹ Однією із перепон на шляху до розвитку сфери відкритих даних і гармонізації її з нормами ЄС є війна з росією. Через військові дії доступ до багатьох реєстрів був обмеженим. Хоча через військові дії обмеження певної інформації може бути обґрунтованим, деякі українські експерти з відкритих даних вважають, що доступ до даних обмежується сильніше, ніж це необхідно.¹⁹⁰

25 жовтня 2022 року було зареєстровано Проект Закону про захист персональних даних №8153¹⁹¹, який має сприяти завершенню імплементації Регламенту Європейського парламенту і Ради 2016/679 від 27 квітня 2016 року про захист фізичних осіб у сфері обробки персональних даних і вільний рух таких даних, а також про скасування Директиви 95/46/ЄС (Загальний регламент захисту даних). Законопроект усе ще обговорюється, оскільки відповідно до висновку Комітету з питань інтеграції України до Європейського Союзу він потребує доопрацювання.¹⁹²

¹⁸⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1198-2023-%D0%BF#Text>

¹⁸⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1131-2024-%D0%BF#Text>

¹⁸⁸ <https://data.europa.eu/en/publications/open-data-maturity/2023#country-overview>

¹⁸⁹

<https://thedigital.gov.ua/storage/uploads/files/2.%20%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F.pdf>

¹⁹⁰ <https://dejure.foundation/closed-data-conference-5-0-yak-projshla-konferenciya-prysvyachena-mozhlyvostyam-ta-zagrozam-dlya-sfery-vidkrytyh-danyh/>

¹⁹¹ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/40707>

¹⁹² <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/pubFile/1562145>

Першим кроком до інтеграції України в єдину роумінгову зону ЄС стало підписання у 2022 році Спільної заяви між українськими та європейськими операторами зв'язку щодо доступного роумінгу для українців. За результатами успішного моніторингу НКЕК та BEREC (Body of European Regulators for Electronic Communications), дію Спільної заяви продовжували востаннє 10 липня 2024 року¹⁹³, що дозволило близько чотирьом мільйонам українських абонентів користуватися доступним роумінгом у ЄС. Ця ініціатива сприяла подальшому діалогу щодо приєднання України до єдиної роумінгової зони ЄС «Роумінг як вдома» (RLAN). На основі досягнутих домовленостей було розроблено та узгоджено пропозиції до проєкту рішення Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі щодо оновлення Угоди про асоціацію. Рішення КАТС №1/2023, яке передбачає імплементацію Україною європейського законодавства стосовно роумінгу, набрало чинності 24 квітня 2023 року.¹⁹⁴

20 червня 2024 року набрав чинності Закон про імплементацію норм ЄС із питань роумінгу, прийнятий 22 травня 2024 року. Закон визначає основні принципи надання послуг «Роумінг як вдома» у спільній роумінговій зоні Україна - ЄС та надає НКЕК повноваження щодо регулювання роумінгових послуг.¹⁹⁵

В аудіовізуальній політиці українське законодавство загалом відповідає Директиві про аудіовізуальні медіапослуги¹⁹⁶. 13 грудня 2022 року Україна прийняла Закон про медіа¹⁹⁷, а 30 травня 2023 року — поправки до Закону про рекламу¹⁹⁸, які в цілому узгоджують національні правила з новими положеннями переглянутої Директиви про аудіовізуальні медіапослуги. Для збереження інформаційної безпеки в умовах вторгнення росії в Україну діють обмеження на роботу російських медіа, які потрібно буде привести у відповідність до норм ЄС після закінчення війни.

У сфері кібербезпеки Україна активно впроваджує Стратегію кібербезпеки України, прийняту у 2021 році.¹⁹⁹ У листопаді 2023 року Національний координаційний центр кібербезпеки України та Державна служба спеціального зв'язку підписали Угоду про співпрацю з Агентством ЄС із мережевої та інформаційної безпеки (ENISA). Угода передбачає три ключові напрямки співпраці: підвищення обізнаності та розбудова потенціалу кіберстійкості через спільні навчання та тренінги; гармонізація законодавства, особливо щодо імплементації директиви NIS2 у телекомунікаційному та енергетичному секторах; систематичний обмін інформацією про кіберзагрози.²⁰⁰

¹⁹³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3721

¹⁹⁴ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/11109/Dodatok_do_ryshennya_NCEC_155_27032024.pdf

¹⁹⁵ <https://www.facebook.com/NCEC.gov.ua/posts/pfbid0YUTheNfoYUmv7kxxkNZPejB6ZcQKmB2ravByjP9mxUKAA8Rxb-BoDCyRaHeAt7ErvI>

¹⁹⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

¹⁹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2849-20#Text>

¹⁹⁸ <https://dpss.gov.ua/news/z-2-zhovtnia-vvedeni-v-diiu-zminy-do-zakonu-ukrainy-pro-reklamu>

¹⁹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/447/2021#Text>

²⁰⁰ <https://cip.gov.ua/ua/news/razom-na-zakhisti-kiberprostoru-derzhspetsv-yazku-nkck-ta-enisa-pidpisali-ugodu-pro-spivpracyu>

15 липня 2024 року в Брюсселі відбувся третій раунд Кібердіалогу між Україною та ЄС, під час якого сторони домовилися про поглиблення співпраці у сфері кібербезпеки. Особлива увага приділялася захисту критичної інфраструктури, протидії кібератакам та гармонізації законодавства України з нормами ЄС, зокрема з Директивою про мережеву та інформаційну безпеку (NIS2). Наступний, четвертий раунд Кібердіалогу, заплановано на 2025 рік.²⁰¹

Україна знаходиться в процесі підготовки до другого читання законопроекту 8087²⁰², який покликаний імплементувати вимоги Директиви ЄС про мережеву та інформаційну безпеку (NIS2) в українське законодавство.

Також у пресрелізі за підсумками 9-го засідання Ради асоціацій між Україною та ЄС було підкреслено важливість сфери кібербезпеки як для України, так і для ЄС.²⁰³

Питання мобільного інтернету регулюється Законом України про електронні комунікації.²⁰⁴ Поки що там згадується лише третє та четверте покоління послуг рухомого зв'язку. Для впровадження мобільного інтернету п'ятого покоління необхідно вивільнити радіочастоти, що використовуються в мережі 5G (зараз на них працює телебачення, але воно може працювати і в нижчих діапазонах радіочастот), провести аукціони на використання цих радіочастот та сертифікувати надавача обладнання для розбудови інфраструктури. Частина робіт із вивільнення радіоспектра для мереж 5G не може бути проведена в період воєнного стану, оскільки 5G використовує частоти, які потенційно можуть заважати військовим. Тому впровадити частину законодавства ЄС у частині радіочастотного спектра ми зможемо після закінчення бойових дій.²⁰⁵

З 2 березня 2024 року почав діяти новий Закон України «Про цифровий контент та цифрові послуги» від 10 серпня 2023 року.²⁰⁶ Він покликаний гармонізувати українське законодавство із Директивою Європейського парламенту і Ради (ЄС) № 2019/770 від 20 травня 2019 року.

Галузь регулювання штучного інтелекту все ще досить нова, і Закон про штучний інтелект (AI Act) був схвалений тільки у 2024 році.²⁰⁷ Водночас, регулювання ШІ обіцяє стати важливою складовою цифрової політики ЄС. В Україні Міністерство цифрової трансформації вже розробило Дорожню карту з регулювання штучного інтелекту в Україні, яка декларує ціллю допомогу українським компаніям підготуватися до ухвалення закону-аналога AI Act Європейського Союзу.²⁰⁸

Відповідно до звіту Європейської Комісії, Україна демонструє рівень готовності між помірним та хорошим у сфері цифрової трансформації та медіа, оскільки досягла

²⁰¹ <https://mfa.gov.ua/news/tretij-raund-kiberdialogu-ukrayina-yes-vidbuvsya-u-bryusseli>

²⁰² <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/40553>

²⁰³ <https://www.kmu.gov.ua/news/spilnyi-pres-reliz-za-pidsumkami-9-ho-zasidannia-rady-asotsiatsii-mizh-ukrainoiu-ta-ies>

²⁰⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1089-20#Text>

²⁰⁵ <https://dev.ua/news/koly-bude-5g-v-ukraini-vidpovid-mintsyfy-1724746592>

²⁰⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3321-20#Text>

²⁰⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32024R1689>

²⁰⁸ <https://thedigital.gov.ua/news/regulyuvannya-shtuchnogo-intelektu-v-ukraini-prezentuemo-dorozhnyu-kartu>

значного прогресу протягом 2023 року²⁰⁹. Країна має розвинену систему електронного врядування з легким доступом до публічних послуг через портал і додаток «Дія», які використовуються мільйонами громадян. Україна також показує високий рівень відповідності до вимог ЄС у сфері електронної ідентифікації та довірчих послуг, а також займає четверте місце в загальному індексі зрілості відкритих даних станом на 2023 рік.

Кроки до членства в ЄС

Із виконанням покладених на Україну зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію в галузі цифрової трансформації Україна стане ближчою до цифрового безвізу та можливості користуватися всіма 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.²¹⁰ Так, наприклад, у вересні 2022 року Європейський парламент та Європейська Комісія прийняли новий Закон про цифрові ринки (Digital Market Act), який набув чинності 1 листопада 2022 року, а з 2 травня 2023 року став обов'язковим для всіх країн-учасниць ЄЦР.²¹¹

З 16 січня 2023 року в ЄС почала діяти Директива Європейського Союзу щодо мережевої та інформаційної безпеки (NIS2).²¹² Головною задачею нового регулювання було збільшення контролю над ризиками великих компаній різних секторів економіки. Якщо раніше директива стосувалася переважно технологічних ІТ-компаній, то з січня 2023 року вона охоплює критичні галузі економіки (транспорт, енергетика, банківська сфера, охорона здоров'я та інші).

1 серпня 2024 року в Європейському Союзі набув чинності AI Act — комплексний закон про регулювання штучного інтелекту (ШІ). Документ, узгоджений Європарламентом та Радою ЄС у грудні 2023 року, встановлює єдині вимоги до розробки та впровадження ШІ в усіх країнах ЄС, базуючись на оцінці ризиків систем штучного інтелекту.²¹³

Цифрове законодавство ЄС розвивається дуже швидко, відповідаючи на нові виклики, тому Україні потрібно не тільки імплементувати рішення ЄС постфактум, а й, за можливості, брати участь в обговоренні європейських нововведень.

Рекомендації

Для уряду:

- провести підготовку і необхідні дослідження для впровадження мережі 5G в Україні;

²⁰⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en

²¹⁰ <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/infographs/ict/bloc-4.html>

²¹¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?toc=OJ%3AL%3A2022%3A265%3ATOC&uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.265.01.0001.01.ENG

²¹² <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2022/2555>

²¹³ https://commission.europa.eu/news/ai-act-enters-force-2024-08-01_en

- доопрацювати законопроект про захист персональних даних, GDPR;
- підписати Угоду про взаємне визнання електронних довірчих послуг між Україною та ЄС;
- імплементувати нове законодавство ЄС щодо цифрових ринків та цифрових послуг;
- гармонізувати законодавство України з AI Act;
- гармонізувати законодавство України у сфері радіочастотного спектра;
- гармонізувати законодавство України у сфері кібербезпеки;
- забезпечити повну інтеграцію електронного документообігу між українськими державними органами та європейськими платформами.
- Для бізнесу:
 - продовжити розширення доступу до широкосмугового інтернету в сільських регіонах та постраждалих від війни областях;
 - підготувати план майбутньої розбудови мереж 5G;
 - використовувати можливості європейських грантів та програм підтримки інновацій (наприклад, Horizon Europe).
- 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 ігалузі цифрової трансформації;
 - оцінити результати українського селфскрінінгу щодо відповідності українського законодавства до норм ЄС.

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

Ірина Коссе

Вигоди та прогалини інтеграції в поштовий ринок ЄС

Україна розпочала процес інтеграції в ринок поштових послуг ЄС задовго до отримання статусу кандидата на вступ у 2022 році. Цей процес був ініційований у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що свідчить про тривалу та послідовну роботу України в напрямку європейської інтеграції.

Вступ України до Європейського Союзу може мати значний вплив на поштових операторів України. По-перше, доступ українських операторів до єдиного європейського ринку поштових послуг та спрощення процедур міжнародної доставки в межах ЄС розширить їхні можливості.

По-друге, відбудеться регуляторна гармонізація — повна адаптація українського законодавства до норм ЄС у сфері поштових послуг та уніфікація стандартів якості та безпеки.

По-третє, зросте конкуренція на українському ринку через прихід європейських операторів, а для українських компаній зростуть можливості розширювати свою присутність у ЄС. Можна буде також очікувати технологічні інновації в поштових послугах через доступ до передових європейських технологій та інтеграцію з європейськими цифровими платформами та системами.

Вступ України в ЄС означає потенційне збільшення інвестицій в українську поштову інфраструктуру та додаткові можливості для модернізації та розширення мережі.

У сфері тарифної політики можна очікувати гармонізації тарифів на відправлення між Україною та іншими країнами ЄС, що може призвести до зниження вартості таких відправлень. Хоча принцип «орієнтації на витрати» при наданні універсальних поштових послуг уже застосовується в Україні, можлива подальша адаптація методології розрахунку тарифів до стандартів ЄС, підвищення прозорості ціноутворення та впровадження додаткових механізмів контролю за ефективністю витрат. Очікується значне спрощення митних процедур для відправлень між Україною та іншими країнами ЄС, оскільки на відправлення між країнами ЄС не накладаються митні збори, хоча певні формальності можуть зберегтися для товарів, що походять з третіх країн. Також імовірно впровадження єдиних європейських стандартів відстеження та безпеки поштових відправлень.

Варто зазначити, що ці зміни не відбудуться миттєво після вступу до ЄС. Процес інтеграції та адаптації може зайняти певний час. Крім того, конкретні наслідки можуть варіюватися залежно від умов вступу та специфіки переговорів між Україною та ЄС.

Крім того, відповідно до Додатка XVII Угоди про асоціацію, 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. Тобто Україна може «інтегруватися» в поштовий ринок ще до формального вступу в ЄС.

Аналіз поточного стану та планів України щодо адаптації законодавства у сфері поштових послуг до норм ЄС демонструє значний прогрес та високий рівень відповідності. Зокрема,

- переважно імплементована базова Директива 97/67/ЄС про поштові послуги (у новому Законі України «Про поштовий зв'язок»). Плани на 2024 рік передбачають подальшу гармонізацію з Директивами 2002/39/ЄС та 2008/6/ЄС;
- забезпечено регуляторну незалежність — створено Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК);
- ринок лібералізований – відсутнє ліцензування для надання поштових послуг, що відповідає принципам відкритого ринку ЄС та зобов'язанням України в рамках Угоди про асоціацію;
- визначено національного оператора для надання універсальних послуг.

Однак, аналіз виявив певні прогалини, які потребують уваги:

- досі не повністю імплементований Регламент (ЄС) 2018/644. Хоча це заплановано на 2024 рік, відсутність конкретного плану дій може призвести до затримок;
- не визначено конкретних заходів щодо зменшення впливу поштового сектору на навколишнє середовище відповідно до Європейського зеленого курсу;
- потребує вдосконалення система збору та аналізу статистичних даних відповідно до стандартів ЄС;
- відсутній комплексний план відновлення та модернізації поштової інфраструктури з урахуванням воєнних руйнувань.

Важливо зазначити, що рівень інтеграції України в поштовий ринок ЄС є досить високим, особливо враховуючи складні обставини, пов'язані з військовою агресією. У багатьох аспектах Україна демонструє прогрес, порівнянний або навіть більший, ніж деякі Балканські країни, які отримали статус кандидата раніше.

Виявлені прогалини є переважно технічними й можуть бути подолані за допомогою цілеспрямованих зусиль та підтримки з боку ЄС.

Зміст зобов'язань

Ринок поштових послуг у ЄС регулюється Директивою про поштові послуги (Directive 97/67/EC)²¹⁴, яка вже зазнала кількох змін із часу прийняття. Директива спрямована на гарантування надання універсальних послуг поштового зв'язку (УППЗ) в ЄС, поступове відкриття поштового ринку до конкуренції, поліпшення якості поштових послуг, гармонізацію технічних стандартів та незалежність національного регуляторного органу.

ЄС зобов'язує всі країни-члени гарантувати мінімальний рівень надання універсальних поштових послуг, який включає збір та доставку поштових відправлень принаймні п'ять днів на тиждень, покриття послугами пошти всієї території країни та надання послуг за доступними цінами.²¹⁵ Директива 97/67/ЄС визначає, що мінімальний набір універсальних поштових послуг повинен включати поштові відправлення до 2 кг, посилки вагою до 10 кг та послуги з надсилання реєстрованих та нестрахованих відправлень.²¹⁶ Якщо надання універсальних послуг становить несправедливий фінансовий тягар для визначеного оператора, то держава може створити компенсаційний фонд, із якого буде фінансувати універсальні послуги.

ЄС поступово відкрив ринок поштових послуг до конкуренції. З 2011 року в усіх країнах-членах ЄС поштові ринки є конкурентними.

Окремими регуляторними актами в ЄС регулюються послуги транскордонної доставки посилок²¹⁷ та збору статистичної інформації про роботу поштового ринку.²¹⁸

Але хоча ЄС встановлює загальну регуляторну рамку, країни-члени мають значну гнучкість у впровадженні поштового законодавства на національному рівні.²¹⁹ Вони можуть:

1. Визначати надавача універсальних поштових послуг. Кожна країна-член може призначити одного або більше поштових операторів надавати універсальні послуги.
2. Встановлювати ціни. Хоча ЄС вимагає доступних цін на поштові послуги, конкретні тарифи встановлюються на національному рівні.

²¹⁴ https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/postal-services_en

²¹⁵ Стаття 3 Директиви 97/67/ЄС <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A01997L0067-20080227>

²¹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/ALL/?uri=CELEX%3A31997L0067>

²¹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2018/644/oj>

²¹⁸ https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2018/1263/oj

²¹⁹ Report on core indicators for monitoring the European postal market

<https://ec.europa.eu/docsroom/documents/14688/attachments/1/translations/en/renditions/native>

3. Встановлювати стандарти якості. Країни-члени можуть встановлювати додаткові стандарти якості до мінімальних вимог ЄС.
4. Видавати ліцензії та дозволи. Національні регуляторні органи відповідають за видачу ліцензій та дозволів поштовим операторам.
5. Захищати споживачів. Країни-члени можуть впроваджувати заходи із захисту споживачів при отриманні поштових послуг.

В Україні інтеграція в поштовий ринок ЄС регулюється Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, яка вимагає впровадження в українське законодавство положень Директиви 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг.²²⁰ Додатково відбувається гармонізація законодавства в рамках процесу вступу в ЄС.

Інституційна рамка

Головним регуляторним органом у сфері поштового зв'язку є Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (НКЕК). Вона є органом ліцензування, державного нагляду (контролю), дозвільним та регуляторним органом. НКЕК підпорядковується Президенту України та звітує Верховній Раді України. НКЕК веде єдиний реєстр операторів поштового зв'язку, формує цінову політику та регулює тарифи на універсальні послуги поштового зв'язку.

Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури) формує та реалізує державну політику у сфері поштового зв'язку, а також встановлює тарифи на передплату та доставку періодичних видань за погодженням із Міністерством економіки.

Закон України «Про поштовий зв'язок» є основним нормативно-правовим актом, що регулює діяльність у сфері поштового зв'язку. Нова редакція Закону була введена в дію у 2023 році.²²¹ Також важливим документом є Правила надання послуг поштового зв'язку.²²² Обидва документи враховують положення актів Всесвітнього поштового союзу, що визначає правила міжнародного поштового обміну, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою.

Національним оператором, на якого покладені функції надання універсальних послуг поштового зв'язку, є АТ «Укрпошта», яке належить до сфери управління Мінінфраструктури. Поштові послуги спеціального призначення здійснюють Фельд'єгерська служба Держспецзв'язку та Державне підприємство спеціального зв'язку, яке також надає міжнародні послуги поштового зв'язку «EMS».

Аналіз ринку

Ринок поштових послуг зберігає стратегічне значення для України, яка, попри поточні виклики, пов'язані з війною, має потенціал стати важливим логістичним хабом для поштових відправлень між країнами Європейського Союзу та Азії.

²²⁰ Зі змінами, внесеними Директивами №2002/6/ЄС та №2008/6/ЄС

²²¹ Закон України від 03.11.2022 № 2722-IX

²²² постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2009 № 270

Цей потенціал посилюється євроінтеграційними процесами та перспективами післявоєнної відбудови транспортної інфраструктури, що в майбутньому може значно розширити можливості України як транзитера міжнародних поштових відправлень.

Обсяг реалізованих послуг поштової та кур'єрської діяльності в Україні у 2022 році за даними Держстату склав 10,2 млрд грн, що на 17% менше ніж у 2021 році. Утім це не включає результати роботи одного з найбільших операторів — «Нової пошти»²²³. Станом на 2023 рік у секторі «Поштова та кур'єрська діяльність» працювало 43,5 тис. осіб²²⁴ (з урахуванням «Нової пошти» 85,5 тис. осіб²²⁵). Доходи від надання послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг у 2023 році становили 33,2 млрд грн.²²⁶ А в першому півріччі 2024 року доходи становили 18,6 млрд грн.²²⁷ У структурі доходів найбільшу частку складають доходи від внутрішніх поштових відправлень — 91,2%, частка доходів від міжнародних поштових відправлень — 4,9% та частка доходів від кур'єрських послуг — 3,9%.

На кінець 2023 року в Україні було зареєстровано понад 180 операторів поштового зв'язку, що на 8% більше ніж роком раніше. Урядова «Дорожня карта» з імплементації директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку вказує на близько 350 недержавних поштових операторів та підприємств, які надають послуги в сегменті рентабельних поштових відправлень, з приблизно 16 тисячами відділень по всій країні.

Україна, як і кожна країна світу, що 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.²²⁸

Найбільшим поштовим оператором України є «Нова пошта», мережа якої налічує понад 27050 відділень та поштоматів по всій країні. Державний поштовий оператор «Укрпошта» забезпечує універсальні поштові послуги та має понад 11 тисяч відділень. Інші значні гравці на ринку — «Meest Express» та «Delivery».

У 2023 році «Укрпошта» зайняла 44-те місце (зі 168 країн) у рейтингу Всесвітнього поштового союзу за індексом поштового розвитку, набравши 53,1 бали та опустившись на 2 позиції порівняно з 2021 роком.²²⁹ Компанія продовжує реалізацію спільного проекту з Європейським інвестиційним банком «Логістична

²²³ Нова пошта має основний КВЕД 52.29 «інша допоміжна діяльність у сфері транспорту» аналогічно до логістичних компаній, а не 53.20 «інша поштова та кур'єрська діяльність», як можна було б очікувати від недержавного оператора поштового зв'язку https://nkrzi.gov.ua/images/upload/870/7632/Info_OPZ_1_half_2024.pdf

²²⁴ Дані Держстату «Кількість зайнятих працівників на підприємствах за видами економічної діяльності з розподілом на великі, середні, малі та мікропідприємства у 2010–2023 роках».

²²⁵ В «Новій пошті» працює 42 000 осіб — 32 000 співробітники «Нової пошти» та 10 000 співробітників її партнерів. https://novaposhta.ua/o_kompanii/nova_poshta_sogodni#

²²⁶ В 2023 році з 205 суб'єктів господарювання в сфері поштового зв'язку звітність подали лише 38. (За даними звіту НКЕК за 2023 рік <https://nkrzi.gov.ua/index.php?r=site/index&pg=34&id=11109&language=uk>)

²²⁷ Дані НКЕК за I півріччя 2024 року https://nkrzi.gov.ua/images/upload/870/7632/Info_OPZ_1_half_2024.pdf

²²⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text>

²²⁹ <https://www.upu.int/en/publications/2ipd/state-of-the-postal-sector-2023>

мережа», отримавши кредит у розмірі 30 млн євро для модернізації своєї інфраструктури.²³⁰

Послуги експрес-доставки переважно надаються «Новою поштою». У 2023 році компанія доставила близько 412 млн відправлень, що на 30% більше ніж у 2022 році.²³¹ У 2024 році «Нова пошта» планує побудувати в Україні 10 нових сортувальних центрів і розширити мережу на 3000 нових відділень і 5000 поштоматів. У 2024 році «Нову пошту» визнано найкращим у світі поштовим оператором за версією щорічної міжнародної премії World Post and Parcel Award, яка вже 25-й рік поспіль відзначає досягнення в індустрії пошти та експрес-доставки.²³² Компанію відзначили за те, що, попри бойові дії, у зоні яких працює «Нова пошта», вона змогла не лише зберегти сполучення, а й відкрити 2 242 нові відділення у 2023 році.

Останні роки спостерігається зменшення обсягів письмової кореспонденції, тоді як електронна торгівля, фінансові послуги та міжнародна логістика зростають. Ринок міжнародних поштових та експрес-відправлень у 2022 році оцінювався у 1,2 млрд євро або 50 млн відправлень, з основними замовленнями з китайських, американських та європейських інтернет-магазинів.

Унаслідок військових дій інфраструктурні об'єкти пошти зазнали значних пошкоджень. За даними Мінрозвитку, «Укрпошта» зазнала збитків у розмірі 3,2 млрд грн та втратила контроль над 12% своїх поштових відділень. «Нова пошта» оцінює свої збитки у 800 млн грн: знищено кілька терміналів та відділень. Компанія «Delivery» також повідомила про знищення відділень. За інформацією найбільших операторів поштового зв'язку («Укрпошта», «Нова пошта», «Meest Пошта», «ДЕЛІВЕРІ»), обсяг збитків станом на грудень 2023 року від руйнування чи пошкодження поштової інфраструктури становить понад 9,9 млрд грн, було знищено чи пошкоджено більше ніж 3,1 тисячі одиниць майна.²³³

Всесвітній поштовий союз запустив проєкт підтримки зруйнованої поштової інфраструктури «Укрпошти», 12 поштових операторів з Австралії, Данії, Швеції, Естонії, Фінляндії, Франції, Німеччини, Ірландії, Японії, Люксембургу, Норвегії, Португалії та Словенії відмовились від збору за доставку поштових відправлень в Україну, а 15 операторів з Австрії, Вірменії, Кіпру, Чехії, Естонії, Грузії, Гібралтару, Гернсі, Угорщини, Ірландії, Джерсі, Норвегії, Польщі, Словаччини та Словенії доставляли посилки в Україну безплатно. «Укрпошта» також отримала обладнання вартістю 400 тисяч швейцарських франків.

У квітні 2019 року Міністерство інфраструктури та НКРЗІ визначили «Укрпошту» оператором поштового зв'язку з пересилання відправлень «EMS» («Express Mail

²³⁰ <https://mtu.gov.ua/news/32264.html?PrintVersion>

²³¹ <https://forbes.ua/news/nova-poshta-zbilshila-kilkist-dostavlenikh-posilok-za-rik-mayzhe-na-tretinu-12022024-19131>

²³² <https://insider.ua/nova-poshta-stala-najkrashhim-poshtovim-operatorom-u-sviti-za-versiyu-world-post-parcel-awards/>

²³³ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/11109/NCEC_AR23_web.pdf

Service» — міжнародний сервіс експрес-доставки поштових відправлень).²³⁴ У 2023 році Україна разом із Катаром отримали бронзову нагороду від EMS Cooperative за якість надання послуг експрес-доставки.²³⁵

Поштовий та кур'єрський сектор відіграє важливу роль в економіці ЄС. У 2021 році цей сектор згенерував дохід близько 110 млрд євро (0,8% від загального ВВП) та працевлаштовував близько 1,5 млн осіб (0,7% від загальної зайнятості в ЄС-27). Порівняно з 2017 роком дохід сектору зріс на 21%, а зайнятість — на 2%.²³⁶

Ринок характеризується двома протилежними тенденціями:

- зниження обсягів листової пошти. За період 2017 - 2021 років обсяги листової пошти скоротилися на 6,1%. Це призвело до зростання цін на доставку листів — у середньому на 33% за цей період;
- зростання обсягів посилок. Обсяги внутрішніх посилок зросли на 14,6% щорічно між 2017 та 2021 роками, що значно перевищує показник 6,4% щорічного зростання між 2013 та 2016 роками. Це зростання пов'язано з розвитком електронної комерції та було додатково прискорене пандемією COVID-19.

Ринок посилок у ЄС стає все більш конкурентним з появою нових гравців на різних етапах ланцюга доставки. Натомість на ринку листової пошти спостерігається тенденція до консолідації через зниження обсягів.

Важливо зазначити, що поштові оператори відіграють ключову роль у забезпеченні зв'язку між периферійними та густонаселеними районами ЄС, а також вони служили важливою інфраструктурою під час локдаунів, пов'язаних з COVID-19.

«Укрпошта», як національний поштовий оператор, має можливість прямої доставки до країн ЄС завдяки членству України у Всесвітньому поштовому союзі. Приватні оператори, такі як «Нова Пошта» та «Meest», також здійснюють пряму доставку до ЄС, використовуючи власні логістичні мережі та партнерства. Так, «Нова Пошта» має представництва в Польщі, Чехії та Румунії під брендом Nova Post. А Meest Group має офіси та складські приміщення в кількох країнах ЄС, включаючи Польщу та Німеччину.

Крім того, українські оператори часто співпрацюють із місцевими логістичними компаніями в країнах ЄС для оптимізації доставки. Для цього вони намагаються інтегруватись із європейськими системами та адаптувати свої процеси відповідно до митних та регуляторних вимог ЄС. Наприклад, «Укрпошта» працює над інтеграцією своїх систем із системами поштових операторів країн ЄС для покращення якості та швидкості міжнародних відправлень.

Варто зазначити, що повна інтеграція українських поштових операторів у європейський ринок все ще обмежена через відмінності в законодавстві

²³⁴ https://nkrzi.gov.ua/images/upload/142/9626/Zvit_NKRZI_za_2020.pdf

²³⁵ <https://www.ems.post/en/performance-excellence/performance-awards>

²³⁶ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e8348d3f-79d0-11ed-9887-01aa75ed71a1/language-en>

та регуляторних вимогах. Однак, з огляду на євроінтеграційні процеси, очікується подальше розширення можливостей для українських операторів на ринку ЄС.

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 проект нового закону про поштові послуги, який би запровадив Директиву 97/67/ЄС. Після тривалого процесу розробки та обговорень 16 грудня 2021 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про поштовий зв'язок».²³⁷

3 листопада 2022 року був прийнятий новий Закон України «Про поштовий зв'язок» №2722-IX, який набув чинності 25 травня 2023 року.²³⁸ Цей закон частково узгоджений з Директивою 97/67/ЄС про поштові послуги з урахуванням змін, внесених Директивами 2002/39/ЄС та 2008/6/ЄС. Він встановлює сферу застосування, основні принципи та фінансування надання універсальних послуг, а також роль національного регуляторного органу.

Для приведення нормативно-правових актів у відповідність до нового Закону України «Про поштовий зв'язок» були прийняті такі документи:

- Наказ Міністерства інфраструктури № 430 від 22 травня 2023 року «Про визначення призначеного оператора поштового зв'язку»;
- Постанова Кабінету Міністрів України від 10 жовтня 2023 року № 1071 «Про внесення змін до Правил надання послуг поштового зв'язку».

Згідно з новим законодавством, призначений оператор універсальної послуги зберігає виключне право на надання деяких універсальних поштових послуг, включаючи пересилання простих листів, розміщення поштових скриньок та видання поштових марок. Пересилання посилок вагою до 10 кг, яке теж належить до універсальних поштових послуг, не входить до виключного права національного оператора. Надання поштових послуг в Україні не ліцензується, а базується на повідомленні національного регуляторного органу. У Реєстрі поштового зв'язку станом на кінець 2023 року зареєстровано 205 суб'єктів господарювання, що майже на 14% більше порівняно з 2022 роком.

Національний регуляторний орган, який є юридично відокремленим та оперативно незалежним, здійснює регуляторний нагляд, моніторинг та забезпечення виконання зобов'язань, що випливають із закону про поштовий зв'язок.

У рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Україна також взяла на себе зобов'язання до 2024 року привести своє законодавство відповідно до Регламенту ЄС про послуги транскордонної доставки посилок. Додаток щодо правил, що застосовуються до поштових та кур'єрських послуг, був оновлений з урахуванням цього Регламенту в листопаді 2021 року.

²³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2759-14#Text>

²³⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2722-20#Text>

За результатами скринінгу, проведеного урядом України щодо імплементації регуляторних актів ЄС, було встановлено:

- Директива 97/67/ЄС має добрий рівень імплементації (до 80%). Її норми частково впроваджені в Законі України «Про поштовий зв'язок». Так, у законі терміни статті 1 «послуги поштового зв'язку», «пункт доступу», «поштове відправлення з оголошеною цінністю» та «пересилання поштових відправлень» лише частково враховують відповідні положення статті 2 Директиви. Крім того, неповністю враховано положення пункту 3 статті 3 Директиви щодо гарантування загального обслуговування протягом п'яти робочих днів на тиждень та не врегульований порядок процедури оскарження в разі відмови в наданні дозволу або повного чи часткового відкликання дозволу.
- Регламент (ЄС) 2018/644²³⁹ про послуги транскордонну доставку посилок та Імплементаційний Регламент (ЄС) 2018/1263²⁴⁰ ще не імplementовані, хоча для останнього вже є офіційний переклад.²⁴¹

У планах України на 2024 рік передбачено:

- імплементація актів права ЄС, передбачених Доповненням XVII-4 до Додатка XVII Угоди про асоціацію. Це Директива №2002/39/ЄС щодо подальшої відкритої конкуренції поштових послуг Співтовариства та Директива №2008/6/ЄС про повне завершення формування внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства;
- розробка та подання на розгляд Кабінету Міністрів законопроекту про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» з метою повного наближення законодавства України до актів права ЄС у сфері поштових послуг, зокрема до Регламенту (ЄС) 2018/644 про послуги транскордонної доставки посилок.

Усі ці заходи мають бути виконані до грудня 2024 року.

Крім того, Україні варто продовжувати процес оцифрування поштових послуг, слідуючи тенденціям ЄС у цьому напрямку.²⁴²

Додаткові кроки до членства

Для інтеграції України у внутрішній поштовий ринок ЄС необхідно повністю імplementувати Директиву 97/67/ЄС, для чого потрібно забезпечити обслуговування протягом п'яти робочих днів на тиждень користувачам універсальної послуги, насамперед у сільській місцевості, і закріпити цю гарантію законодавчо. Також необхідно врегулювати ряд інших технічних недоліків.

²³⁹ <http://data.europa.eu/eli/reg/2018/644/oj>

²⁴⁰ http://data.europa.eu/eli/reg_impl/2018/1263/oj

²⁴¹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_026-18#Text

²⁴² <https://postandparcel.info/149680/features/e-commerce-features/utlising-the-e7-5-million-digital-europe-programme-to-modernise-postal-industries/>

Крім того, необхідно прискорити імплементацію Регламенту (ЄС) 2018/644, оскільки він важливий для транскордонної доставки посилок та прозорості тарифів, та забезпечити повну незалежність національного регуляторного органу відповідно до вимог ЄС.

Україна має розробити стратегію цифровізації поштового сектору, яка б відповідала тенденціям ЄС, та заходи для підвищення конкурентоспроможності українських поштових операторів на європейському ринку. А для цього потрібно розробити план відновлення та модернізації поштової інфраструктури, враховуючи воєнні руйнування.

Для відповідності української статистики та звітності у сфері поштових послуг необхідно вдосконалити систему збору та аналізу статистичних даних відповідно до вимог ЄС для моніторингу ринку поштових послуг. А також необхідно прискорити інтеграцію українських поштових систем у європейські для покращення якості міжнародних відправлень.

Не слід забувати й про екологічну стійкість: Україні слід розробити стратегію зменшення впливу поштового сектору на навколишнє середовище відповідно до Європейського зеленого курсу.

Ці додаткові кроки допоможуть Україні не лише виконати вимоги ЄС, але й підвищити ефективність та конкурентоспроможність свого поштового сектору на європейському рівні.

Рекомендації

Для України:

- імплементувати повністю у законодавство положення Директиви 97/67/ЄС, для чого внести зміни до Закону України «Про поштовий зв'язок» для повного узгодження термінології з нормами ЄС, забезпечити законодавче гарантування універсального обслуговування протягом п'яти робочих днів на тиждень та розробити та впровадити чітку процедуру оскарження рішень щодо надання або відкликання дозволів на поштову діяльність;
- пріоритизувати імплементацію Регламенту (ЄС) 2018/644, створити робочу групу з представників галузі для обговорення практичних аспектів її імплементації;
- розробити національну стратегію цифровізації поштового сектору, для чого визначити ключові напрямки цифрової трансформації відповідно до європейських тенденцій та забезпечити інтеграцію українських поштових систем із європейськими цифровими платформами;
- посилити незалежність національного регуляторного органу, для чого провести аудит діяльності НКЕК на відповідність європейським стандартам незалежності регуляторів і за необхідності, внести зміни до законодавства для посилення інституційної та фінансової незалежності НКЕК;

- розробити програму підвищення кваліфікації персоналу (організувати навчальні програми з європейських стандартів якості обслуговування, сприяти обміну досвідом із поштовими операторами країн ЄС);
- впровадити стратегію екологічної стійкості поштового сектору (розробити план зменшення вуглецевого сліду поштових операцій, стимулювати використання екологічно чистого транспорту для доставки).

Для ЄС:

- надати технічну допомогу Україні в процесі імплементації законодавства ЄС, для чого організувати експертні місії для консультацій щодо адаптації законодавства та надати доступ до кращих практик імплементації поштових директив у країнах ЄС;
- сприяти інтеграції українських поштових операторів у європейський ринок, надавши режим внутрішнього ринку ЄС ще до повного членства після виконання Україною вимог Угоди про асоціацію, а також підтримати участь України в європейських поштових ініціативах та проєктах;
- підтримати відновлення поштової інфраструктури України;
- сприяти обміну досвідом та навчанню;
- сприяти цифровій трансформації (підтримати участь України в європейських ініціативах із цифровізації поштових послуг та надати доступ до європейських цифрових платформ та рішень у сфері поштових послуг).

8. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ АВТОМОБІЛЬНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Віталій Кравчук

Вигоди та прогалини інтеграції в ринок автомобільних перевезень ЄС

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (УА) не передбачає розширення взаємного доступу до ринку автотранспортних послуг, зокрема й вантажних. Утім, 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. 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 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. У 2022 році така спеціальна Угода була укладена і попередньо застосовується з 29 червня 2022 року. Вона остаточно набула чинності в грудні 2022 року. Як наслідок, із 29 червня 2022 року та щонайменше до кінця 2025 року²⁴³ українські автоперевізники можуть перевозити товари між Україною та ЄС і транзитом через ЄС до третіх країн без обмежень. Із 30 червня 2024 року застосовуються оновлені вимоги до перевізників²⁴⁴, які користуються перевагами угоди, що спрямовані на надійніший контроль дотриманням правил Угоди перевізниками²⁴⁵ та передбачено розширену співпрацю між Україною та ЄС для боротьби з порушеннями Угоди.

Угода про автоперевезення передбачає дещо вужчий доступ до ринку, ніж дозволяється правилами ЄС для країн-членів. Після вступу в ЄС Україна зможе видавати ліцензію на перевезення в межах ЄС для своїх перевізників. За цією ліцензією²⁴⁶ перевізники можуть проводити міжнародні перевезення між будь-якими

²⁴³ https://zakon.rada.gov.ua/go/984_001-22 Угода зараз діє до 30 червня 2025 року, але передбачено автоматичне продовження до кінця наступного року. Також Угоду вже було продовжено кілька разів.

²⁴⁴ https://zakon.rada.gov.ua/go/984_012-24

²⁴⁵ Виконання перевезень між країнами ЄС або всередині країн ЄС не дозволяється Угодою.

²⁴⁶ За чинними правилами за Регламентом 1072/2009 про спільні правила для доступу до міжнародного ринку вантажних автоперевезень (зі змінами).

країнами ЄС, а не тільки між Україною та країнами ЄС. Також дозволятимуться обмежені каботажні перевезення (тобто перевезення в межах однієї країни ЄС).

Якщо ЄС відмовиться надалі продовжувати дію Угоди про вантажні автоперевезення, то до вступу України в ЄС знову будуть діяти правила, які застосовувались до червня 2022 року. Тоді 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.²⁴⁷ Двосторонні угоди,²⁴⁸ як правило, передбачають, що Україна та інша сторона угоди щороку погоджують квоти на обсяг перевезень. Такі квоти обмежують обсяг перевезень,²⁴⁹ який перевізники однієї 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 відбувається без обмежень. Наприклад, український перевізник може зареєструвати автоперевізника в Польщі і, за умови виконання ліцензійних умов та 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.

Зміст зобов'язань

Угода про вантажні автоперевезення з ЄС не вимагає від України вносити зміни до законодавства. Утім, умовою продовження дії Угоди може стати наближення України до норм та правил ЄС²⁵⁰. Виконання правил ЄС також передбачене в Додатку XXXII до УА і є передумовою до успішного завершення переговорів про вступ до ЄС. 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

²⁴⁷ Однак така угода укладена з Кіпром.

²⁴⁸ 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. На час дії Угоди про вантажні автоперевезення з ЄС дозвіл ЄКМТ додатково дозволяє перевезення до країн-учасниць угоди поза ЄС та між країнами ЄС. Утім, кількість дозволів є обмеженою: у 2024 році 5550 вантажівок українських перевізників можуть працювати в системі ЄКМТ.

²⁴⁹ 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 однієї країни через територію іншої країни в прямому й зворотному напрямі, із яких 60 тисяч дозволяють поїздки лише з метою транзиту.

²⁵⁰ Під час затвердження Угоди наголошувалось, що вона є тимчасовою і буде діяти лише на час проблем із логістикою, пов'язаних із війною. Утім, Україна, імовірно, буде намагатись переконати ЄС продовжити дію Угоди і після закінчення бойових дій.

водіїв та оцінки їхньої кваліфікації, про допуск до роботи та робочий час водіїв, встановлення тахографів²⁵¹. У разі впровадження збору або податку за використання доріг Україна зобов'язалась виконувати правила ЄС у цій сфері, зокрема щодо рівного застосування таких зборів до резидентів та нерезидентів²⁵².

Регулювання роботи автотранспорту в Україні та ЄС частково гармонізоване через міжнародні угоди: Україна та ЄС (та/або країни ЄС) є сторонами ряду угод у сфері автотранспорту²⁵³ 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 зобов'язані виконувати вимоги як українського законодавства, так і законодавства ЄС (під час перебування вантажівок у країнах ЄС).

Інституційна рамка

Робота автомобільного транспорту в Україні регулюється профільним Законом України про автомобільний транспорт.²⁵⁴ Стаття 6 Закону визначає розподіл повноважень між органами державної влади у сфері автотранспорту. Міністерство розвитку громад та територій (Мінрозвитку)²⁵⁵ 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).²⁵⁶

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

²⁵¹ Серед інших мова йде про Директиви 92/6/ЄЕС (обмежувачі швидкості) <http://data.europa.eu/eli/dir/1992/6/96/53/ЄС> (розміри та ваги) <http://data.europa.eu/eli/dir/1996/53/2014/45> (техогляди) <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/45>, 2006/126 (оцінка придатності водіїв) <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/126> Регламенти 1072/2009 (доступ до ринку) <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2009/1072/561/2006> (соціальні аспекти) <http://data.europa.eu/eli/reg/2006/561>

²⁵² Директива 1999/62/ЄС <http://data.europa.eu/eli/dir/1999/62>

²⁵³ 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

²⁵⁴ Закон №2344-III від 5 квітня 2001 року <https://zakon.rada.gov.ua/go/2344-14>

²⁵⁵ Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері автомобільного транспорту.

²⁵⁶ Як центральний орган виконавчої влади, що забезпечує реалізацію державної політики з питань безпеки на наземному транспорті.

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 ліцензій²⁵⁷ автоперевізникам на час дії воєнного стану, зокрема щодо міжнародних вантажних перевезень та перевезень небезпечних вантажів, але в червні 2024 року повернувся до видачі ліцензій за загальними правилами. Проте вже видані ліцензії на час воєнного стану залишаються чинними.

Державну політику щодо автоперевезень визначає Кабінет Міністрів. У 2018 році уряд затвердив Національну транспортну стратегію України до 2030 року.²⁵⁸ 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 заходів²⁵⁹ із впровадження Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року²⁶⁰ передбачає виконання більшості зобов'язань УА у сфері автотранспорту у 2021 та 2022 роках. На темпи виконання планів вплинув початок масштабних воєнних дій, однак розгляд профільних законопроектів у Верховній Раді продовжувався, але без просування. У кінці 2024 року було прийнято зміни до Транспортної стратегії та Плану її впровадження на 2025 - 2027 роки, але виконання зобов'язань щодо впровадження правил ЄС не було фокусом у плані дій на 2025 - 2027 роки.

Аналіз ринку

Галузь транспорту, складського господарства, поштової та кур'єрської діяльності у 2023 році сформувала 283 млрд грн доданої вартості або майже 5% від загального обсягу в економіці України. Водночас, вантажні автоперевезення склали майже 18% доданої вартості за факторними витратами в галузі транспорту та складського господарства.

Транспорт відіграє ключову роль у функціонуванні виробничих ланцюжків, внутрішній та зовнішній торгівлі. За розрахунками Держстату, на автомобільні перевезення у 2021 році припадало та 20% обсягу вантажних перевезень (у т*км) та 74% вантажів (у тоннах), перевезених транспортом. Висока частка автоперевезень у тоннах відображає роль автотранспорту як транспорту

²⁵⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/go/1001-2015-%D0%BF>

²⁵⁸ Схвалена розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 травня 2018 р. № 430-р

²⁵⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/go/321-2021-p>

²⁶⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/go/430-2018-p>

«останнього кілометра», який перевозить вантажі з терміналів залізничного, водного та авіатранспорту до кінцевої точки призначення. Після початку повномасштабної війни роль автотранспорту в перевезеннях різко зросла. У 2023 році на автоперевезення вже припадав 31% обсягу перевезень та 77% перевезених вантажів.

Обсяг вантажних перевезень автоперевізниками з України, за оцінкою Держстату, склав 55,5 млрд ткм у 2023 році, що приблизно дорівнює обсягу перевезень перевізниками з Угорщини та Словенії або 3% від обсягу перевезень у ЄС (1857 млрд ткм). За оцінками Євростату, у 2022 році на автоперевезення припадала чверть від загального обсягу вантажних перевезень (24,9%), хоча сусіди України з країн ЄС мали суттєво вищу роль автоперевезень: 66-69% для Словаччини, Угорщини та Польщі, 45% для Румунії. Це відображає значну роль цих країн на ринку автоперевезень у ЄС.

За даними Євростату, автоперевізники забезпечили перевезення вантажів на суму 40,7 млрд євро в торгівлі між Україною та ЄС або майже дві третини від загального товарообігу у 2023 році. Фізичні обсяги перевезень склали 181 млн т або майже чверть від загального обсягу. Вища частка автоперевезень за вартістю пояснюється тим, що автотранспортом перевозяться, насамперед, високовартісні товари. Роль автоперевезень була високою і до початку повномасштабної війни, але зросла надалі через зниження ролі морських перевезень у зовнішній торгівлі. Хоча у 2023 році морські перевезення частково відновились, вони залишались суттєво нижчими ніж у 2021 році.

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,²⁶¹ 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.

²⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/go/z0198-21>

Водночас, запровадження норм і правил ЄС у багатьох випадках вимагає змін до законів України. Відповідно, уряд та народні депутати з ініціативи Мінінфраструктури/Мінрозвитку кілька разів вносили законопроекти, спрямовані на виконання решти зобов'язань України у сфері транспорту. Проте всі такі законопроекти до останнього часу²⁶² 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, законопроект 1193-1 щодо впровадження правил ЄС із перевезення небезпечних вантажів, законопроект 8082 про впровадження правил ЄС щодо прав керування транспортними засобами. У лютому 2021 року законопроект 1193-1 було направлено на повторне перше читання. У жовтні 2022 року Верховна Рада прийняла законопроект 4560 за основу зі скороченим терміном підготовки до другого читання. Станом на грудень 2024 року законопроекти залишались на розгляді і були включені до порядку денного Верховної Ради.

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 у 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 у сфері транспорту, які є в основному гармонізованими з правилами ЄС. Також зобов'язання України в рамках УА відображають переважну більшість законодавства ЄС у сфері дорожнього транспорту. Тому робота з гармонізації українського законодавства з правилами ЄС логічно продовжить роботу з впровадження УА. Утім, повільний прогрес із прийняття євроінтеграційних законопроектів стримує як впровадження УА, так і прогрес щодо вступу в ЄС. Також впровадження правил ЄС вимагає впровадження й останніх змін у праві ЄС щодо автоперевезень. З часу підписання УА в ЄС, зокрема, ухвалили «Пакет мобільності»,²⁶³ яким внесено зміни до правил роботи водіїв (облік часу, правила відпочинку, відрядження до іншої країни ЄС) та доступу до ринку операторів перевезень. У 2025 році повинні запрацювати останні положення цього пакету

²⁶² 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.

²⁶³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en

(щодо обладнання вантажівок тахографами нової моделі)²⁶⁴. Також розглядаються зміни до інших правил ЄС у сфері автотранспорту як, наприклад, Директиви про розміри та вагу вантажівок.²⁶⁵

Повне членство в ЄС розширить доступ до ринку ЄС українських перевізників, а також перевізників ЄС до українського ринку. 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 та Верховній Раді:

- Виконати зобов'язання щодо автотранспорту в рамках УА і, відповідно, до вступу до ЄС. Для цього необхідно, насамперед, прийняти і впровадити євроінтеграційні законопроекти, що вже знаходяться на розгляді ВР. У звіті про розширення ЄС за 2024 рік Єврокомісія наголосила на необхідності впровадження соціальних та ринкових правил щодо автоперевезень для України в рамках Угоди про вантажні автоперевезення. Це варто розглядати як імовірну передумову для подальшого продовження Угоди. Їх впровадження також може підвищити соціальний захист водіїв та безпеку на дорогах.

Бізнесу:

- Для продовження Угоди про автоперевезення з ЄС, особливо в разі зниження безпекових ризиків, зацікавленим сторонам (українським перевізникам, уряду, експортерам) варто сформулювати спільну позицію щодо можливих компромісів (тобто оновлений та обов'язковий до виконання графік впровадження правил ЄС в Україні) та заручитись підтримкою зацікавлених у безперешкодній торгівлі з Україною сторін ЄС, зокрема експортерів до України, імпортерів залежних від своєчасного постачання продукції з України

ЄС:

- Продовжити дію Угоди про автотранспортні перевезення України з ЄС. Хоча на вимогу окремих країн-членів до рішень ЄС було включено застереження про тимчасовий та винятковий характер Угоди, збереження та вдосконалення Угоди на рівні ЄС вигідніше для Єдиного ринку ЄС, ніж фрагментоване регулювання країн-членів ЄС.

²⁶⁴ <https://www.iru.org/news-resources/newsroom/member-states-reach-consensus-grace-period-tachograph-retrofitting>

²⁶⁵ <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-a-european-green-deal/file-revision-of-the-weights-and-dimensions-directive>

9. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЗАЛІЗНИЧНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Повноправне членство України в ЄС визначено як стратегічний курс у Конституції України. Україна взяла на себе ряд зобов'язань щодо імплементації директив та регламентів у галузі залізничного транспорту у внутрішнє законодавство протягом восьми років із моменту набуття чинності Угодою про асоціацію. На жаль, уряд України вчасно не виконав ці зобов'язання. Серед ключового з 2019 року на розгляді у Верховної Ради знаходиться проєкт Закону «Про залізничний транспорт», який так і не був прийнятий (наразі розробляється новий), хоча з його впровадженням Україна виконала б чимало зобов'язань та значно наблизилася до вступу до ЄС. З отриманням статусу кандидата і подальшим рішенням щодо початку переговорного процесу Україна розпочала селф-скринінг внутрішнього законодавства для визначення нормативно-правових актів, які потребують імплементації, з метою його наближення до *acquis* ЄС. За планами уряду впровадження цих актів передбачається у 2026 році.

Крім того, переговорні рамки за главою 14 «Транспорт» поки що не визначені. Відповідно, Україна має бути готовою до нових вимог, які можуть виникнути під час переговорів.

Вигоди та прогалини інтеграції до залізничного ринку ЄС

Відповідно до Угоди про асоціацію (УА) Україна зобов'язалась лібералізувати ринок залізничних перевезень та привести своє законодавство у цій сфері відповідно до європейського.

Інтеграція України до ринку залізничних перевезень ЄС створить низку вигод. Так, буде забезпечено сумісність транспортних систем ЄС та України, що приведе до усунення адміністративних та технічних бар'єрів; модернізація інфраструктури та обладнання підвищить безпеку перевезень та пропускну спроможність залізничних ліній; розвиток регіональної транспортної мережі в рамках Східного партнерства та інтеграція до Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T) створять передумови для економічного зростання та посилення транспортного зв'язку України з країнами ЄС. Імплементація *acquis* ЄС в Україні стане основою реформи залізничної інфраструктури відповідно до стандартів ЄС, що посилить конкурентоспроможність української залізниці.

Одним із варіантів поступової інтеграції України до європейського ринку залізничних перевезень є 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.²⁶⁶ Мета договору — поступова інтеграція транспортних ринків Західних Балкан до європейського транспортного ринку через відповідні *acquis* у сфері технічних стандартів, сумісності, безпеки, управління дорожнім рухом, соціальної політики, державних закупівель та охорони навколишнього середовища. Наприклад, Чорногорія має статус кандидата, веде перемовини про вступ до ЄС за 31 главою і є учасницею Договору. Тобто, Договір надає певні преференції для країн ще до моменту повноправного членства, що могло б бути цікавим і для України, з огляду на те, що терміни переговорів невідомі.

Зміст зобов'язань

Після отримання статусу кандидата на вступ до ЄС та майбутнього початку переговорного процесу Україна почала активно рухатися в напрямку повноправного членства. Варто зазначити, що базовим договором, який регулює відносини між Україною та ЄС, є Угода про асоціацію. Саме тому виконання зобов'язань, взятих Україною в рамках цього Договору, є пріоритетним. Але, крім того, Україна додатково зобов'язалася проводити селф-скрінінг внутрішнього законодавства на відповідність до права ЄС, розробити дорожню карту з імплементації *acquis* ЄС у галузі транспорту, яка повинна містити всі ключові реформи в секторі, перекласти українською всі акти *acquis* ЄС. Також уряд України має пам'ятати, що для повноправного членства в ЄС необхідно прийняти в галузі транспорту всі міжнародні договори ЄС та всі юридичні акти, обов'язкові чи ні.²⁶⁷

Наразі першочерговим завданням для України є відкриття першого переговорного кластера, який стосується фундаментальних реформ. Його успішне виконання надасть змогу відкрити інші кластери та глави, серед яких глава 14, що стосується транспорту і в якій містяться положення про інтеграцію в ринок залізничних перевезень.

Згідно з Угодою про асоціацію Україна повинна привести своє законодавство 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).²⁶⁸

У Додатку XXXII Угоди про асоціацію передбачається імплементація Україною семи директив та чотирьох регламентів ЄС у сфері залізничного транспорту (варто також зазначити, що законодавство ЄС постійно оновлюється і деякі директиви та регламенти вже втратили чинність і були замінені на нові) (див. Таблицю 1 у розділі «Динаміка імплементації»).²⁶⁹

²⁶⁶ https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/eu-and-ukraine-continue-strengthening-solidarity-lanes-and-cooperation-connectivity-safety-and-2024-03-22_en

²⁶⁷ <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

²⁶⁸ https://www.civic-synergy.org.ua/wp-content/uploads/2020/03/Web_Dopovid_Transportna_2020.pdf

²⁶⁹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

Згідно зі статтею 368 УА Україна має гармонізувати своє законодавство відповідно до чинних стандартів та політики ЄС.²⁷⁰ Тому потрібно врахувати оновлення деяких директив та регламентів при їх інкорпорації.

Інституційна рамка

За розвиток залізничного транспорту в Україні відповідає Міністерство розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури). 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 та ремонт інфраструктури й рухомого складу (усього 34 філій).

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 липні 2024 року міністерство оприлюднило новий проєкт постанови КМУ «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2025 - 2027 роках».²⁷¹ Зокрема, у сфері залізничного транспорту передбачається: приведення законодавства України у сфері залізничного транспорту відповідно до *acquis* ЄС; реформа «Укрзалізниці» відповідно до принципів фінансового та операційного розділення оператора інфраструктури, пасажирських та вантажних перевізників; наближення технічного регулювання до європейських практик; оновлення пасажирського рухомого складу; нарощення пропускної спроможності залізничної інфраструктури на кордоні з країнами ЄС та Молдовою; розбудова мережі євроколій тощо.²⁷²

У своєму Аналітичному звіті про рівень наближення законодавства України до *acquis* ЄС за 2023 рік Європейська Комісія зазначила, що Україна демонструє певний рівень підготовки в галузі транспорту. Існує необхідність у більш ефективному приведенні законодавства, особливо в залізничному секторі,

²⁷⁰ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text

²⁷¹ <https://mtu.gov.ua/news/35763.html>

²⁷²

https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_2_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82_%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf

що потребує створення належних адміністративних структур, серед яких незалежний регуляторний орган, національний орган із питань безпеки та органу з розслідування аварій.

Відповідно до євроінтеграційних прагнень України 9 лютого 2024 року Кабінет Міністрів України затвердив План заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії, представлених у Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення Європейського Союзу 2023 року. Згідно з цим Планом у залізничному секторі передбачаються такі заходи: прийняття Закону «Про залізничний транспорт» та Закону України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері транспорту» (щоправда, обидва законопроекти були зняті з розгляду), розробити законопроект про Національне бюро розслідувань аварійних подій на транспорті, проводити аварійно-відновлювальні та ремонтні роботи, модернізувати наявні залізничні шляхи.²⁷³ Наразі План проходить обговорення і поки що не був прийнятий, але, з огляду на те, що два законопроекти, включені в порядок денний, зняті з розгляду, План потребує доопрацювання.

Аналіз ринку

Мережа залізничних шляхів в Україні (без урахування тимчасово окупованих територій) становить 19,7 тис. км, із них 47,3% шляхів електрифіковано. При цьому 2/3 залізничних ліній України є вантажонапруженими.²⁷⁴ Вантажонапруженість українських залізниць (річний обсяг перевезень на 1 км) у 3-5 разів перевищує відповідний показник розвинених європейських країн.²⁷⁵

Українські залізниці забезпечують роботу сорока міжнародних залізничних переходів, а також до початку повномасштабного вторгнення обслуговували 18 українських морських портів Чорноморсько-Азовського басейну. Крім того, територією України проходять три залізничні транспортні коридори — №3, №5 та №9 (наразі не функціонують територією України)²⁷⁶ (див. Рисунок 4). Українські порти Ізмаїл та Рені взаємодіють із пан'європейським коридором №7, який проходить Дунаєм.²⁷⁷

²⁷³ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/dd4/477/65cdd4477d1dc342767803.pdf>

²⁷⁴ Якими перевозяться багато вантажів. https://www.uz.gov.ua/cargo_transportation/

²⁷⁵ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalznici.html>

²⁷⁶ <https://rne.eu/corridor-management/rfc-network/>

²⁷⁷ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zalznici.html>

Рисунок 4. Мапа міжнародних транспортних коридорів



Джерело: Вікіпедія

До повномасштабного вторгнення на залізницю припадав майже 51% усіх вантажних перевезень в Україні. У 2022 році вантажні перевезення залізницею

скоротилися на 52% порівняно з 2021 роком. 2023 року залізницею було перевезено 148,4 млн тонн вантажів, що на 1,2% менше ніж у 2022 році, й на 52,8% менше ніж 2021 року. Переважну більшість перевезених вантажів становили зерно, будівельні матеріали, залізна та марганцева руда, кам'яне вугілля, чорні метали тощо.²⁷⁸ Варто також зазначити, що поступово відбувається нарощення вантажоперевезень залізницею. Так, у першому півріччі 2024 року «Укрзалізниця» перевезла більше ніж 90 млн тонн вантажів, що на 28% більше ніж за аналогічний період 2023 року.²⁷⁹

У 2021 році на залізничні перевезення припало близько 25% від усіх пасажироперевезень. Залізничним транспортом у поїздах далекого сполучення було перевезено 25 млн пасажирів у 2023 році, що відповідало показникам пасажироперевезень 2021 року.²⁸⁰ Також за вісім місяців 2022 року було евакуйовано близько 4,6 млн пасажирів, із них 600 тис. за кордон.²⁸¹ Через припинення авіаперевезень відбувається збільшення пасажироперевезень залізницею за кордон. У 2022 році «Укрзалізниця» перевезла близько 1,4 млн пасажирів у сполученні з країнами ЄС, що стало рекордом за останні 10 років. А у 2023 році кількість перевезених пасажирів до країн ЄС уже становила 2,1 млн.²⁸² Цьому сприяло запровадження нових маршрутів до країн ЄС. Так, українські потяги курсують до Польщі, Чехії, Угорщини, Австрії, Словаччини, Румунії та Молдови.

Залізнична інфраструктура України зазнала чимало збитків через війну. Так, станом на початок 2024 року загальний обсяг пошкоджених залізничних колій становить до 507 км, пошкоджено 126 залізничних вокзалів та станцій – 8,7% від загальної кількості (53 на підконтрольній Україні території, решта – на непідконтрольній Україні території). Крім того, близько 700 км залізничних колій знаходиться на тимчасово окупованій території. Ще 5,5 тис. будівель та 4 тис. споруд, які належать «Укрзалізниці», було пошкоджено чи знищено. Загальні прямі збитки сектору оцінюються в 4,3 млрд дол. США.²⁸³

Інвентарний парк пасажирських вагонів у 2022 році становив 3,74 тис. одиниць, із них робочий парк – 1,5 тис. одиниць.²⁸⁴ Наразі вже відчувається дефіцит вагонів, що знаходить відображення в продажах меншої кількості квитків. Прогнозується, що до 2028 року ситуація з вагонами в Україні може стати критичною.²⁸⁵ Крім того, в Україні є 10 швидкісних електропоїздів «Hyundai» (наразі ведуться перемовини

²⁷⁸ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/622470/

²⁷⁹ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/page-5/632680/

²⁸⁰ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/621554/

²⁸¹

[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)

²⁸² https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/621554/

²⁸³ https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf

²⁸⁴

[https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_\(%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96\).xlsx](https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_(%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96).xlsx)

²⁸⁵ https://t.me/Ukrainian_GDP/11704

про купівлю 20 нових потягів протягом наступних трьох - чотирьох років)²⁸⁶, 2 швидкісні електропоїзди «Тарпан», 2 міжрегіональні поїзди локомотивної тяги.

Парк вантажних вагонів «Укрзалізниці» складає 121,61 тис. одиниць, із яких 90,62 тис. одиниць – робочі. Відбувається постійний ремонт вантажних вагонів. Так, за перше півріччя 2024 року на потужностях «Укрзалізниці» було відремонтовано 11,6 тис. вантажних вагонів, що на 11,6% більше ніж за аналогічний період минулого року.²⁸⁷

Проводяться також ремонти інфраструктурних об'єктів. Так, у 2024 році планується відремонтувати 1 195 км колій та 1 073 комплекти стрілкових переводів. При цьому, на 386 км колій передбачається капітальний ремонт.²⁸⁸ Планується також залучити приватні компанії до ремонту локомотивів та лінійного обладнання.²⁸⁹ За січень - серпень 2024 року було відремонтовано 737,6 км колій, що становить 62% від запланованих на рік ремонтів.²⁹⁰

Але пропускна спроможність деяких ділянок та напрямків критично низька.²⁹¹ Зношений рухомий склад «Укрзалізниці» частково компенсується придбанням вагонів приватними власниками, проте у 2018 – 2021 роках відчувалась нестача локомотивної тяги²⁹² (частково у 2020 році дефіцит вдалося компенсувати шляхом зменшення пасажирських перевезень через пандемію).²⁹³ Ще однією проблемою, яка виникла з повномасштабним вторгненням, є дефіцит кадрів. За деякими професіями дефіцит становить 20-30%.²⁹⁴

Україною курсують десять контейнерних поїздів, що сполучають Україну з міжнародними транспортними коридорами або проходять Україною в їхньому напрямку, до складу цих коридорів входять країни ЄС. Щоправда, наразі не всі поїзди активні, оскільки деякі маршрути проходили територією росії та Білорусі й із лютого 2022 року більше не здійснюють перевезень (наприклад, потяг комбінованого типу «Вікінг»).²⁹⁵ «Укрзалізниця» планує восени 2024 року представити 18 нових контейнерних маршрутів.²⁹⁶

Держприкордонслужба та «Укрзалізниця» займаються облаштуванням залізничних пунктів пропуску на кордоні з країнами ЄС для покращення руху пасажирів

²⁸⁶ <https://forbes.ua/news/ukrzeliznitsya-rozkrakhovue-zakupiti-shche-20-potyagiv-intersiti-za-400-mln-do-2028-roku-14082024-23023>

²⁸⁷ [https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_\(%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96\).xlsx](https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_(%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96_%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D1%96).xlsx)

²⁸⁸ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/page-12/626494/

²⁸⁹ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/620874/

²⁹⁰ <https://gmk.center.ua/news/ukrzeliznitsya-v-sichni-serpni-vidremontuvata-ponad-700-km-kolij/>

²⁹¹ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-ukrainski-zaliznici.html>

²⁹² <https://www.railinsider.com.ua/deficyt-lokomotyviv-yak-rozvyvatymetsya-sytuacziya/>

²⁹³ <https://www.railinsider.com.ua/40586/>

²⁹⁴ <https://forbes.ua/news/defitsit-kadrov-na-deyakikh-dilyankakh-roboti-v-ukrzeliznitsi-syagae-30-seo-uz-04092024-23419>

²⁹⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2022/03/19/684337/>

²⁹⁶ <https://www.railinsider.com.ua/ukrzeliznyczya-planuye-prezentuvaty-18-novyh-kontejnernyh-marshrutiv/>

та вантажів. Варто також зазначити, що модернізація прикордонних залізничних пунктів пропуску є однією з рекомендацій Європейської Комісії.²⁹⁷ Так, у жовтні 2023 року було відновлено рух пасажирських поїздів на пункті пропуску «Рава-Руська» на кордоні з Польщею, проводяться роботи з відновлення сполучення на пункті пропуску «Тересва» (Румунія).²⁹⁸

Також відповідно до Програми розвитку залізничних станцій та переходів, що межують із країнами ЄС та Молдовою, передбачається збільшення кількості залізничних прикордонних переходів із 14 до 19.²⁹⁹

Через блокаду морських портів відбулася переорієнтація експортних потоків із Півдня на Захід, що посилило роль залізниці в експорті з України. Наприклад, тільки за період із березня по серпень 2022 року «Укрзалізниця» збільшила обсяги перевезень зернових у чотири рази.³⁰⁰ За 2023/2024 маркетинговий рік було перевезено 32,1 млн тонн зернових, що стало найкращим показником за останні чотири роки.³⁰¹

Проте збільшення перевезень залізницею виявило ряд проблем, серед яких черги з вагонів. Так, у квітні 2022 року 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.³⁰² Однак поступово, особливо після початку роботи зернового коридору,³⁰³ черги зменшувалися. Наразі черги на західних кордонах відсутні, наприклад, у вересні 2024 року за добу на українсько-польському кордоні в середньому проходило 50,5 вагонів, на українсько-угорському — 32,5, українсько-словацькому — 29,9, а на українсько-румунському — 51,7.³⁰⁴ Щоправда, наразі спостерігаються черги в портах Великої Одеси та Ізмаїлу. У вересні 2024 року черга вагонів у порту Ізмаїла становила 596 вагонів.³⁰⁵

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.³⁰⁶

²⁹⁷ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/dd4/477/65cdd4477d1dc342767803.pdf>

²⁹⁸ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023-UA_2.pdf

²⁹⁹ <https://www.railinsider.com.ua/chy-dostatno-ukrayini-zaliznychnyh-perehodiv-z-krayinamy-vevropy/>

³⁰⁰ <https://forbes.ua/news/z-pochatku-viyini-ukrzalznitsya-vchetvero-zbilshila-perevezennya-zernovikh-16092022-8411>

³⁰¹ <https://www.railinsider.com.ua/za-2023-2024-marketyngovyj-rik-zaliznyczyu-perevezeno-ponad-35-mln-t-zernovyh>

³⁰² <https://a7d.com.ua/novini/56769-nozemn-zalznic-ne-gotov-do-rzkogo-zblshennja-obsjagv-perevezennja-ukrayinskih-vantazhv-tkachov.html>

³⁰³ Спершу була підписана угода між Україною, Туреччиною, Росією та ООН щодо можливості експорту зерна з трьох портів України. Пізніше, коли термін угоди сплив, Україна в односторонньому порядку оголосила про створення нового коридору, відповідно до якого відбувається експорт товарів з України і зараз.

³⁰⁴ <https://www.railinsider.com.ua/u-veresni-zrosly-obsyagv-peredachi-zernovyh-do-troh-krayin/>

³⁰⁵ <https://www.railinsider.com.ua/u-portah-velykoyi-odesy-vyvantazhuyetsya-1025-vagoniv-iz-zernom-na-dobu/>

³⁰⁶ <https://elevatorist.com/novosti/15072-ukrzalznitsya-pochala-protses-tsifrovizatsiyi-prikordonnih-perehodiv-ta-perevantajuvalni-termynaliv>

У липні 2024 року «Укрзалізниця» та «Duisburger Hafen Aktiengesellschaft» підписали меморандум про співпрацю. Основна його мета – запустити регулярні контейнерні та контейлерні перевезення між Україною та найбільшим річковим портом.³⁰⁷

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 доставлення інших необхідних товарів, у тому числі гуманітарної допомоги, кормів для тварин та добрив.³⁰⁸

За вісім місяців роботи ініціативи було створено логістичну платформу «Україна - ЄС», українську продукцію було звільнено від тарифів та квот, було створено тимчасові зерносховища біля кордону, три логістичні шляхи включили до TEN-T, відновлено залізничне сполучення з Румунією та Молдовою на декількох напрямках тощо. Щоправда, було виявлено і проблеми, серед яких низька пропускна спроможність залізничної мережі, повільний санітарний та фітосанітарний контроль, недостатня кількість пунктів пропуску через кордон та ін.³⁰⁹ Варто зазначити, що ця ініціатива продовжує працювати й у 2024 році.³¹⁰

У червні 2023 року «Укрзалізниця» зареєструвала компанію «Ukrainian Railways Cargo Poland», основна мета якої – з'єднати перевезення між Україною та країнами ЄС. Уже в червні 2024 року компанія отримала ліцензію залізничного перевізника в Польщі, яка надає можливість виходу на європейський ринок залізничних вантажоперевезень. Передбачається, що вже наступного року «Ukrainian Railways Cargo Poland» буде надавати повноцінні послуги.³¹¹

16 липня 2024 року в рамках програми ЄС «Механізм «Сполучення Європи» було погоджено проєкт інтеграції залізничної мережі України в транспорту систему ЄС. У рамках реалізації проєкту передбачається вдосконалення залізничної системи та розвиток колії 1 435 мм для підвищення пропускної спроможності.³¹²

У серпні 2024 року Міністерство розвитку громад, територій та інфраструктури та Європейське залізничне агентство підписали меморандум, відповідно до якого передбачається експертна та технічна підтримка інтеграції України в єдиний європейський залізничний простір.³¹³

У рамках проєкту, який на 50% фінансується фондом ЄС Connecting Europe Facility, «Укрзалізниця» на ділянці Чоп - Ужгород у серпні 2024 року розпочала підготовку

³⁰⁷ <https://t.me/UkrzallInfo/5847>

³⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0217&from=EN>

³⁰⁹ <https://europewb.org.ua/wp-content/uploads/2023/05/Opytuvannja.pdf>

³¹⁰ https://eu-solidarity-ukraine.ec.europa.eu/eu-assistance-ukraine/eu-ukraine-solidarity-lanes_uk

³¹¹ https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/page-7/632424/

³¹² https://www.uz.gov.ua/press_center/up_to_date_topic/page-3/634493/

³¹³ <https://mtu.gov.ua/news/35834.html>

до укладання євроколії. Передбачається, що реалізація проєкту буде завершена в липні 2025 року.³¹⁴

У 2021 році вперше за багато років «Укрзалізниця» отримала прибуток у розмірі 457 млн грн (у 2020 році компанія отримала чистий збиток 11,8 млрд грн).³¹⁵ Проте, уже 2022 рік через повномасштабну війну «Укрзалізниця» завершила з чистим збитком 10,8 млрд грн.³¹⁶ А наступний рік компанія знову завершила з прибутком у розмірі 5 млрд грн.³¹⁷

У ЄС у 2022 році залізничним транспортом було перевезено близько 397,5 млн тонн вантажу, що на 0,5% менше ніж у 2021. Із них національні вантажні перевезення залізничним транспортом становили 50,2% усіх перевезень, міжнародні — 17,7%, транзитні — 12,3%.³¹⁸

У ЄС кількість пасажирів, які скористалися залізничним транспортом у 2022 році, становила 393,4 млн осіб, що на 50,9% більше ніж 2021 року. Поступово відбувається збільшення пасажирських перевезень залізницею, проте ці перевезення все ще на 5% менші ніж у доковідному 2019 році. Найбільша кількість пасажирів у ЄС була перевезена в Німеччині, Франції, Італії, Іспанії, Польщі тощо.³¹⁹

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).³²⁰

Динаміка імплементації

У серпні 2023 року Україна завершила проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (acquis ЄС). За результатами оцінки було виявлено, що переговорний розділ у сфері транспорту складається з 1 654 актів, із яких 206 стосуються залізничного транспорту (крім директив та регламентів, залізниця регулюється імплементаційними регламентами, рішеннями Ради, резолюціями тощо). Деякі акти, такі як прийняття Закону «Про залізничний транспорт», визначені пріоритетними до затвердження. Також у пріоритеті імплементація всіх актів у сфері залізниці, які визначені в УА. Варто зазначити, що деякі акти інкорпорувати в українське законодавство можливо лише зі вступом до ЄС (якщо під час переговорів не буде визначено інше), а деякі загалом не потребують імплементації, оскільки вже були верифіковані (близько 164 актів).

³¹⁴

https://cfts.org.ua/news/2024/08/28/ukrzaliznitsya_rozpochala_roboti_z_ukladennya_evrokoli_1435_mm_na_dilnitsi_chop_uzhgorod_80278

³¹⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2022/01/12/681342/>

³¹⁶ <https://forbes.ua/news/ukrzaliznitsya-u-2023-rotsi-ochikue-zbitok-202-mlrd-grn-26012023-11414>

³¹⁷ <https://forbes.ua/news/ukrzaliznitsya-u-2023-mu-viysla-na-5-mlrd-grn-pributku-08032024-19728>

³¹⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Railway_freight_transport_statistics#Downturn_for_EU_transport_performance_in_2019

³¹⁹ 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

³²⁰ <https://www.comparabus.com/en/train/railway-companies>

У таблиці 6 наведений перелік актів, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство, за результатами селф-скринінгу.³²¹

Таблиця 6. Зобов'язання України в рамках УА в галузі залізничних перевезень та рівень їх впровадження

Нормативно-правовий документ відносно до УА	Оновлений нормативно-правовий документ	Рівень впровадження Україною	Відповідальний за впровадження орган
Директива Ради 91/440/ЄЕС від 29 липня 1991 року (розвиток залізниць)	Директива 2012/34/ЄС	Директива Ради 91/440/ЄЕС була імплементована, оновлена Директива 2012/34/ЄС – не імплементована	Мінінфраструктури та Укртрансбезпека
Директива Ради 95/18/ЄЕС від 19 червня 1995 року (ліцензування залізничних підприємств)	Директива 2012/34/ЄС	Директива Ради 95/18/ЄЕС була імплементована, оновлена Директива 2012/34/ЄС – не імплементована	Мінінфраструктури та Укртрансбезпека
Директива 2001/14/ЄС Європейського парламенту та Ради від 26 лютого 2001 року (вимоги до пропускної здатності залізничної інфраструктури)	Директива 2012/34/ЄС	Директива 2001/14/ЄС була імплементована, оновлена Директива 2012/34/ЄС – не імплементована	Мінінфраструктури та Укртрансбезпека
Директива 2004/49/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року (безпека на залізницях)	Директива ЄС 2016/798	Директива 2004/49/ЄС була імплементована, оновлена Директива ЄС 2016/798 – не імплементована	Мінінфраструктури та Укртрансбезпека
Директива 2007/59/ЄС Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (сертифікація працівників та залізничної інфраструктури)	Чинна	Не імплементована	Мінінфраструктури
Директива 2008/57/ЄС Європейського парламенту та Ради від 17 червня 2008 року (інтероперабельність залізничної інфраструктури)	Директива ЄС 2016/797 та Директива ЄС 2016/698	Не імплементована	Мінінфраструктури

³²¹ https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf

Нормативно-правовий документ відповідно до УА	Оновлений нормативно-правовий документ	Рівень впровадження Україною	Відповідальний за впровадження орган
Директива Ради 92/106/ЄЕС від 7 грудня 1992 року (спільні правила про комбіновані вантажні перевезення)	Чинна	Добрий рівень імплементації	Мінінфраструктури
Регламент (ЄС) № 913/2010 Європейського парламенту та Ради від 22 вересня 2010 року (конкурентні вантажні перевезення)	Чинний у липні 2024 року було внесено зміни	Імплементований	Мінінфраструктури
Регламент (ЄЕС) № 1192/69 Ради від 26 червня 1969 року	Регламент (ЄС) 2016/2337	Деякий рівень імплементації	Мінінфраструктури
Регламент (ЄС) № 1370/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (громадські пасажирські перевезення)	Чинний останні зміни внесені у 2017 році	Не імплементовано	Мінінфраструктури та Мінекономіки
Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 Європейського парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 року (права та обов'язки пасажирів)	Регламент (ЄС) 2021/782	Регламент Ради (ЄС) № 1371/2007 був впроваджений повністю, проте оновлений Регламент (ЄС) 2021/782 має деякий рівень імплементації	Мінінфраструктури

Як уже було зазначено, наразі виконання УА є пріоритетним для України. Станом на 2023 рік Україна в галузі транспорту за рік наблизилася в прогресі виконання УА у сфері транспорту, транспортної інфраструктури, поштових та кур'єрських послуг (окремо залізничний транспорт не виділено) тільки на 3%. Загальний прогрес виконання Угоди в транспортній сфері становить 56%.³²²

Було розпочато корпоратизацію «Укрзалізниці» відповідно до законодавства ЄС щодо забезпечення незалежного статусу залізничних підприємств, «Укрзалізниця» отримала незалежний статус у сфері управління, адміністрування і внутрішнього контролю за фінансовими питаннями; створено Наглядову раду «Укрзалізниці». Проте, в Україні все ще відсутній розподіл між управлінням інфраструктурою та транспортними операціями, відсутня конкуренція на ринку

³²² https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/zvit-pro-vykonannia-ua-za-2023_UA_2.pdf

перевезень, не створено незалежного регуляторного органу, національного органу з питань безпеки та органу з розслідування аварій. Передбачається, що всі ці положення будуть враховані в новій редакції Закону про залізничний транспорт.

Крім того, у Звіті Єврокомісії зазначено, що Україна наразі лише частково використовує певні технічні норми актів права ЄС, зокрема щодо систем управління безпекою. Проте, для повної інтеграції української залізниці потрібно повне запровадження норм ЄС, імплементація яких очікується з прийняттям нового закону «Про залізничний транспорт».³²³

На виконання зобов'язань у рамках УА 2018 року 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, до роботи включили Раду незалежних директорів.³²⁴ Основною метою діяльності Наглядової ради є затвердження стратегії «Укрзалізниці» та забезпечення ефективності її діяльності.³²⁵

У 2019 році Комітет із питань транспорту та інфраструктури Верховної Ради розробив одразу два проекти Закону про залізничний транспорт України №1196 та №1196-1, але законопроектами не було повною мірою враховано Директиви 2004/49, 91/440, 2008/57, 2007/59, 95/18.³²⁶ На голосування 2019 року було винесено законопроект №1196-1, який був четвертим проектом (перші спроби розробки Закону було зроблено у 2015 та 2018 роках).³²⁷ У квітні 2024 року Верховна Рада України на засіданні проголосувала про відхилення одразу двох проектів Закону як таких, що не враховують усіх необхідних положень *acquis* ЄС.³²⁸

Наразі Комітет ВРУ з питань транспорту та інфраструктури розробляє новий проект Закону про залізничний транспорт. Передбачається, що в новому законопроекті будуть враховані шість директив та три регламенти першого - третього залізничного регламенту (зобов'язання України у рамках УА). Також будуть враховані положення четвертого пакета: Директиви 2016/797, 2016/798, оновлена Директива 2012/34. Варто також зазначити, що імплементація деяких інших директив та регламентів можлива лише після прийняття цього закону, серед них Регламент 2021/782, Регламент (ЄС) №1370/2007, Директива 2007/59 тощо.

Мінінфраструктури впровадило Директиву 2001/14/ЄС та Директиву 2004/49/ЄС, які стосуються управління безпекою на залізничному транспорті. Частково було імplementовано положення Директиви Ради 92/106/ЄЕС про спільні правила комбінованих вантажних перевезень. Деякий рівень імплементації мають

³²³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

³²⁴ <https://www.kmu.gov.ua/npas/249717580>

³²⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2018/06/20/637981/>

³²⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=66737

³²⁷ https://cfts.org.ua/blogs/noviy_zakon_pro_zaliznichniy_transport_pyat_rokiv_ochikuvan_560

³²⁸ https://www.rada.gov.ua/news/news_kom/252516.html

регламенти №1370/2007 про громадські пасажирські перевезення та 2021/782 про права та обов'язки пасажирів.

Згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 04.12.2019 №1043³²⁹ розпочався експериментальний проєкт щодо допуску приватних локомотивів на окремих маршрутах залізниці. Щоправда, за два роки проєкту було укладено лише один договір з учасником проєкту. Тому, було вирішено продовжити термін дії проєкту ще на один рік.³³⁰ Наразі експериментальний проєкт зупинено. При цьому в «Укрзалізниці» вважають, що доцільно запроваджувати приватну тягу в Україні тільки після модернізації інфраструктури.³³¹

Однією з технічних перешкод на шляху інтеграції України до ринку залізничних перевезень ЄС є те, що Україна використовує колію, ширина якої становить 1 520 мм, у той час, як у ЄС найчастіше використовується колія шириною 1 435 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 (проте, Директива так і небула імplementована).³³²

За даними Мінінфраструктури, для повної трансформації українських залізничних колій у європейські знадобиться близько 30 - 40 років.³³³ Проте, цікавим є досвід прикордонних міст Фінляндії та Швеції, у яких використовуються одразу два стандарти колії на одному шляху сполучення (Україна має дві такі ділянки загальною протяжністю 86 км: Батьово-Мукачево (26 км) та Ковель-Ягодин (60 км)) (Рисунок 5).³³⁴ Іншим, не менш цікавим, є досвід країн Балтії, де евроколії були проведені до ключових логістичних пунктів, на основі яких було створено транспортні перевалкові хаби.³³⁵

³²⁹ <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/reformi/ekonomichne-zrostannya/reforma-infrastrukturi>

³³⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0990-21#Text>

³³¹ https://cfts.org.ua/news/2023/06/26/v_ukrзалізниці_vistupayut_protiv_vprovadzhennya_privatno_tyagi_75495

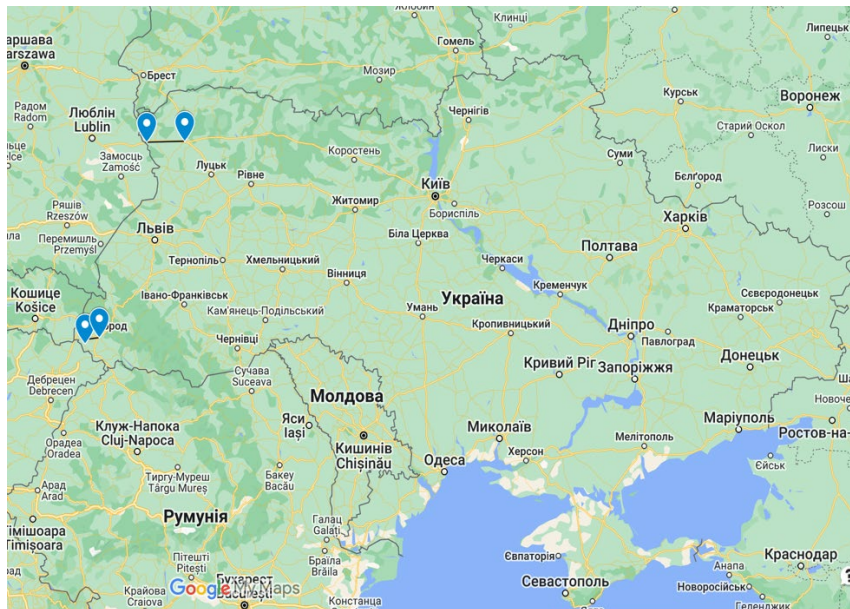
³³² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/797-2018-%D0%BF#Text>

³³³ <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>

³³⁴ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Integration_of_the_UAMD_railway_system_into_the_EU_transport_system.pdf

³³⁵ <https://minprom.ua/news/298044.html>

Рисунок 5. Мапа залізничних ділянок в Україні з євроколією



У липні 2023 року Європейська Комісія та Європейський інвестиційний банк опублікували стратегію з інтеграції залізничних мереж України та Молдови до Євросоюзу. Так, ключовий висновок полягає у тому, що в Україні необхідно будувати нову мережу колії 1 435 мм, яка працюватиме паралельно з нинішньою мережею, відповідно до двох основних принципів: євроколія буде призначена для швидкісних перевезень (міжнародні пасажирські перевезення, Інтерсіті, вантажні перевезення); розвиток євроколії відбуватиметься поетапно із Заходу на Схід у три основні етапи (будівництво від кордону з Польщею до Львова, будівництво євроколії від Львова до Києва, продовження євроколії з Києва до Харкова та Дніпра).³³⁶

У Плані заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії у сфері залізничного транспорту запропоновано такі заходи: розробка законопроекту про Національне бюро розслідувань аварійних подій на транспорті; відновлення транспортної інфраструктури, пошкодженої та зруйнованої внаслідок війни; реалізація проєктів розвитку залізничного сполучення в пунктах пропуску через державний кордон; оновлення індикативних мап Транс'європейської транспортної мережі (у грудні 2023 року було підписано угоду щодо оновлення індикативних мап);³³⁷ проведення навчань та тренінгів адміністративного складу для підготовки проєктів відповідно до acquis ЄС; прийняття Закону про залізничний транспорт; прийняття проєкту Закону про Національну комісію, що здійснює державне

³³⁶ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2023-07/Integration_of_the_UAMD_railway_system_into_the_EU_transport_system.pdf

³³⁷ <https://cfts.org.ua/news/2023/12/22/ukrainska-pidpisala-ugodu-schodo-onovlenikh-indikativnikh-map-ten-t-7-7625>

регулювання у сфері транспорту (передбачався розгляд у II кварталі 2024 року, проте законопроект був знятий із розгляду).³³⁸

Отже, для інтеграції України в ринок залізничних перевезень ЄС необхідно перш за все розробити та прийняти новий проект 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».³³⁹ Зробивши ці кроки, Україна, за прикладом Західних Балкан, може підписати з ЄС Договір про Європейське транспортне співтовариство і, таким чином, поступово інтегруватися в ринок залізничних перевезень із ЄС.³⁴⁰

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.³⁴¹

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

Законодавство ЄС у галузі залізничного транспорту постійно оновлюється. Загалом ринок залізничних перевезень у ЄС регулюється 22 законодавчими актами, серед яких шість директив та чотири регламенти.³⁴² Під час прийняття «третього» залізничного пакета та перегляду «першого» було також прийнято 12 імплементаційних регламентів Комісії, які регулюють залізницю у ЄС.³⁴³

Крім того, на території Євросоюзу в галузі залізничного транспорту діють такі директиви та регламенти:

- Директива 2004/51/ЄС Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року (регулює вантажні перевезення в межах країни);³⁴⁴

³³⁸ <https://ips.ligazakon.net/document/T243561?an=3501>

³³⁹ <https://www.epravda.com.ua/columns/2022/08/23/690705/>

³⁴⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/qanda_20_1819

³⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

³⁴² https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages_en

³⁴³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/rail/railway-packages/recast-first-railway-package-directive-201234eu_en

³⁴⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32004L0051>

- Директива 2016/2370 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2016 року (стосується відкритого доступу до ринку внутрішніх пасажироперевезень);³⁴⁵
- Регламент № 2016/796 Європейського парламенту та Ради від 11 травня 2016³⁴⁶ (цей Регламент регулює діяльність Європейського залізничного агентства, основна діяльність якого полягає в контролі за державами-членами ЄС щодо імплементації директив та положень у галузі залізничного транспорту, членство у цьому агентстві обов'язкове для країн-членів ЄС);³⁴⁷
- Регламент № 2016/2338 Європейського парламенту та Ради від 14 грудня 2016 (визначає зобов'язання щодо надання державних послуг у залізничних перевезеннях).³⁴⁸

Варто зазначити, що перелік цих нормативно-правових актів не наведений ні в УА, ні в переліку у Звіті за результатами селф-скринінгу. Відповідно, саме вони можуть стати додатковими зобов'язаннями України під час переговорного процесу за главою 14 «Транспорт», або ж їх інкорпорація відбудеться вже зі вступом України. Цей процес буде залежати від рішення, визначеного на переговорах.

Рекомендації

Для України:

- виконати свої зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію;
- проводити постійний селф-скринінг внутрішнього законодавства відповідно до *acquis* ЄС;
- розробити дорожню карту з імплементації *acquis* ЄС у галузі транспорту;
- імплементувати нормативно-правові акти *acquis* ЄС, які було виявлено за результатами першого селф-скринінгу, у внутрішнє законодавство;
- розбудовувати мережу євроколій;
- розробити та прийняти Закон «Про залізничний транспорт України», врахувавши оновлені директиви та регламенти ЄС;
- прийняти новий проект постанови КМУ «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та затвердити операційний план її реалізації у 2025 - 2027 роках»;
- створити незалежний регуляторний орган та національний орган із питань безпеки, та орган із розслідування аварій на залізниці.
- вступити до Європейського залізничного агентства;
- оновити та модернізувати основні фонди залізниці;

³⁴⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016L2370>

³⁴⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX%3A32016R0796>

³⁴⁷ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/era_en

³⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R2338>

- покращити техніко-експлуатаційні можливості об'єктів залізничної інфраструктури;
- 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:

- провести першу двосторонню зустріч Україна - ЄС щодо оцінки адаптації українського законодавства до права ЄС у галузі транспорту;
- розпочати переговори за главою 14 «Транспорт»;
- брати участь у селф-скринінгу законодавства України;
- почати реалізацію Стратегії зі створення євроколії в Україні;
- продовжувати надавати технічну допомогу у сфері гармонізації законодавства, зокрема в напрацюванні нового законопроекту про залізничний транспорт України» відповідно до положень *acquis* ЄС;
- продовжити надавати фінансову підтримку для розвитку інфраструктури;
- розглянути можливість поступової інтеграції української залізниці шляхом приєднання до Договору про Європейське транспортне співтовариство;
- збільшити спроможність залізниць, які знаходяться на кордоні з Україною;
- допомогти Україні з відновленням залізничної інфраструктури;
- сприяти приєднанню України до Європейського залізничного агентства.

10. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ВНУТРІШНІХ ВОДНИХ ПЕРЕВЕЗЕНЬ ЄС

Анастасія Кропова

Внутрішній водний транспорт у Європейському Союзі не підпадає під спільне законодавство, оскільки не всі держави-члени мають суднохідні ріки на своїй території (наприклад, Словенія), а деякі річки проходять територіями не лише держав-членів ЄС (Дунай). Відповідно, перевезення внутрішнім водним транспортом регулюється різними міжнародними конвенціями. Проте, варто зазначити, що ЄС має спільне законодавство, яке регулює перевезення небезпечних вантажів, кваліфікації капітанів та працівників річкового флоту, надання річкових послуг тощо.

З підписанням Угоди про асоціацію (УА) Україна взяла на себе зобов'язання інкорпоровати у внутрішнє законодавство ряд директив та регламентів протягом від трьох до п'яти років із моменту набуття чинності Договору. Україна значно просунулася в цьому процесі. Частково були імplementовані майже всі директиви та регламенти в рамках УА. Проте все ще не було створено інспекційних та слідчих органів для внутрішнього водного транспорту.

За результатами селф-скринінгу внутрішнього законодавства, Україна має інкорпоровати певні нормативно-правові акти *acquis* ЄС. У планах Уряду їх інкорпорація передбачається у 2026 році. Проте з початком переговорів за главою 14 «Транспорт» у сфері внутрішнього водного транспорту можуть виникнути певні додаткові зобов'язання.

Вигоди та прогалини інтеграції у внутрішній водний ринок ЄС

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

Гармонізація законодавства до *acquis* ЄС дозволить Україні приєднатися до інвестиційних проєктів Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T),³⁴⁹ що, у свою чергу, 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'єднує річка Дунай. А поглиблення інтеграції створюватиме

³⁴⁹ <https://ua.interfax.com.ua/news/blog/696636.html>

економічні переваги, а також сприятиме підвищенню безпеки та екологічності перевезень.

Однак, варто зазначити, що, крім вигод, які безпосередньо несе інтеграція в ринок внутрішніх водних перевезень, існують і певні прогалини, які потребують вирішення.

Однією з прогалин у процесі інтеграції України у внутрішній водний ринок ЄС є застереження, введені Хорватією, Австрією та Угорщиною під час укладання УА. Хорватія відмовилася надавати Україні національний режим і режим найбільшого сприяння у сфері внутрішнього водного транспорту, тоді як Австрія та Угорщина ввели обмеження щодо заснування українськими компаніями зареєстрованих підприємств для експлуатації флоту під їхніми національними прапорами. Ці обмеження ускладнюють доступ України до внутрішнього ринку водних перевезень ЄС і потребують додаткових переговорів для їх усунення.

Незважаючи на те, що Україна зробила чимало на шляху впровадження *acquis* ЄС у внутрішнє законодавство, ще ряд нормативно-правових документів імplementований не повною мірою. Так, наприклад, зобов'язання в рамках УА були виконані не вчасно. Це створює додаткові перешкоди на шляху інтеграції України до ринку внутрішніх водних перевезень ЄС, адже перевагами від інтеграції Україна могла б уже скористатися. Більше того, це може підірвати довіру європейських партнерів до України та призвести до ускладнення процесу переговорів щодо подальшої інтеграції.

Недостатня модернізація українських портів та річкових терміналів, що обмежує їхню здатність обслуговувати великий обсяг вантажів відповідно до європейських стандартів, також один із важливих чинників, який впливає на інтеграцію. Річкова інфраструктура та судноплавні канали потребують суттєвого оновлення для підвищення їхньої конкурентоспроможності. Багато українських шлюзів та гребель потребують модернізації для забезпечення проходу суден європейського класу.

Ще однією перешкодою на шляху інтеграції України до ринку внутрішніх водних шляхів є суперечка між Україною та Румунією щодо гирла Дунаю. Наразі Румунія заявляє про те, що подальші дії України щодо днопоглиблення можуть зашкодити екології регіону.³⁵⁰ Якщо суперечка не буде вирішена мирним шляхом, це може затримати процес інтеграції, оскільки ЄС надає великого значення врегулюванню територіальних та екологічних спорів. Невирішені питання можуть стати перешкодою при вступі України до Євросоюзу.

Ці прогалини потребують комплексного підходу як з боку України, так і ЄС для повноцінної інтеграції в загальноєвропейський ринок внутрішнього водного транспорту.

³⁵⁰ <https://www.dw.com/uk/ukraina-ta-rumunia-zalagodili-superecku-pro-kanal-u-delti-dunau/a-67747293>

Зміст зобов'язань

Оскільки наразі УА є базовим договором, який визначає двосторонні відносини між Україною та ЄС, то виконання зобов'язань, взятих на себе в рамках цього Договору, є пріоритетним.

Проте, з отриманням статусу кандидата на вступ до ЄС Україна взяла на себе додаткове зобов'язання провести самостійну оцінку (селф-скринінг) свого внутрішнього законодавства на відповідність законодавству Європейського Союзу. Також необхідно розробити детальний план (дорожню карту) впровадження європейських норм у транспортній галузі. Цей план має охопити всі ключові реформи в секторі. Для повноцінної інтеграції в ЄС всі нормативні акти ЄС мають бути перекладені українською мовою. Крім того, Уряд України зобов'язаний ратифікувати всі міжнародні договори ЄС у сфері транспорту, незалежно від їх юридичної обов'язковості.

Наприклад, Україна не є учасницею Конвенції про обмеження відповідальності власників суден на внутрішніх водних шляхах 1988 року,³⁵¹ Резолюції Європейського комітету з розробки стандартів для внутрішнього водного транспорту³⁵² тощо. Не в повній мірі використовуються й положення Конвенції про режим судноплавства на Дунаї (Белградська конвенція 1948 року). Так, на національному рівні ще необхідно вдосконалити питання модернізації інфраструктури та гармонізації стандартів судноплавства.³⁵³

Ратифікація цих угод та конвенцій дозволить Україні швидше інтегруватися до внутрішнього водного ринку ЄС та гармонізувати своє законодавство й інфраструктуру з європейськими стандартами.

Наразі найважливішим завданням для України є успішне завершення роботи над першим переговорним кластером, присвяченим проведенню фундаментальних реформ. Саме від цього залежить можливість перейти до обговорення інших питань, серед яких особливе місце посідає 14 кластер, присвячений транспортній сфері. У рамках цього кластера планується обговорити питання інтеграції України в ринок внутрішніх водних перевезень.³⁵⁴

У Розділі V, Главі 7, Ст. 367 УА передбачається імплементація Україною шістьох директив ЄС:³⁵⁵

³⁵¹ <https://www.ccr-zkr.org/12060400-en.html>

³⁵² <https://unece.org/resolutions-1>

³⁵³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_175

³⁵⁴ <https://www.consilium.europa.eu/media/hzmfw1ji/public-ad00009en24.pdf>

³⁵⁵ https://mtu.gov.ua/projects/40/#_ftn2

Таблиця 7. Зобов'язання України в рамках УА в галузі внутрішніх водних перевезень

Нормативно-правовий документ відповідно до УА	Оновлений нормативно-правовий документ	Рівень впровадження Україною	Відповідальний за впровадження орган
Директива Ради № 96/75/ЄС від 19.11.1996 (функціонування ринку перевезень та ціноутворення)	Чинна	Імплементовано повністю	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства
Директива Ради № 87/540/ЄЕС від 09.11.1987 (доступ до ринку перевезень та професійної компетенції працівників)	Чинна	Деякий рівень імплементації	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, МОН
Директива 2006/87/ЄС від 12.12.2006 (безпека перевезень)	Директива (ЄС) 2016/1629	Частково імплементовано	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства
Директива Ради № 96/50/ЄС (отримання національних свідоцтв капітанів для перевезення пасажирів та вантажів)	Директива (ЄС) 2017/2397	Значний рівень імплементації	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, МОН
Директива № 2008/68/ЄС (внутрішні перевезення небезпечних вантажів)	Чинна, останні зміни були внесені в червні 2024 року	Імплементовано повністю	Мінінфраструктури, МВС, Державна служба морського

Нормативно-правовий документ відповідно до УА	Оновлений нормативно-правовий документ	Рівень впровадження Україною	Відповідальний за впровадження орган
			і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, Укртрансбезпека
Директива 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради від 07.09.2005 (надання річкових інформаційних послуг та передбачає обмін інформацією з навігації)	Чинна	Значний рівень імплементації	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, державне підприємство водних шляхів "Укрводшлях"

Угода не передбачає якихось зобов'язань щодо каботажних перевезень³⁵⁶, 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 розвитку громад та територій України (Мінінфраструктури). 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.³⁵⁷

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

³⁵⁶ 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_statnya_97/)

³⁵⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1095-2017-%D0%BF#Text>

синергії транспортного комплексу Дунайського регіону, може привести до спрощення судноплавства на Рейні.³⁵⁸ Зустрічі в рамках цього проєкту відбуваються раз на два роки.³⁵⁹ За деякими напрямками (як розбудова автомобільних доріг між містами, що знаходяться на Дунаї) ця ініціатива розрахована до 2030 року.

Також у період із листопада 2021 року по листопад 2022 року Україна головує в Стратегії Європейського Союзу для Дунайського регіону (Україна стала першою країною, яка не є членом ЄС, що головує в Стратегії). 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.³⁶⁰

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.³⁶¹ 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'яті), а також р. Південний Буг (від Дніпровського лиману до м. Вознесенська).³⁶² Під час останнього оновлення мап у 2023 році внесення нових річкових маршрутів не розглядалося.³⁶³

У 2021 році 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 все ще не прийнята, й інформації про перспективи її прийняття поки що немає.³⁶⁴

У лютому 2023 року було завершено днопоглиблення гирла Дунаю Бистре. У результаті прохідна осадка суден була доведена до 6,5 м.³⁶⁵ Як наслідок, за добу в дунайські порти можуть зайти 12 суден та може бути оброблено 90 тис. вантажів, що є рекордом.³⁶⁶ Пізніше Україна заявила про наміри розпочати наступний етап

³⁵⁸ <https://mtu.gov.ua/content/strategiya-es-dlya-dunayskogo-regionu.html>

³⁵⁹ <https://danube-region.eu/fairway-rehabilitation/>

³⁶⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-bude-golovuvati-u-strategiyi-yevropejskogo-soyuzu-dlya-dunajskogo-regionu>

³⁶¹ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3196095-dnipro-ta-pivdennij-bug-mozut-vkluciti-do-transevropejskoi-transportnoi-merezi.html>

³⁶² <https://mtu.gov.ua/news/33604.html>

³⁶³ <https://mtu.gov.ua/news/35067.html>

³⁶⁴ <https://mtu.gov.ua/news/32856.html>

³⁶⁵

https://cfts.org.ua/news/2023/05/30/ukrana_rozpochne_dnopogliblennya_do_72_metriv_na_svoy_chastini_dunayu_75133

³⁶⁶ <https://gmk.center.ua/news/dnopogliblennya-girla-bistre-spriyalo-zbilshennju-sudnozahodiv-do-portiv-dunaju/>

днопоглиблення гирла Бистре. Щоправда, для цього необхідно отримати дозвіл Європейської Комісії та Румунії.

Також Кабінет Міністрів України розробляє нову постанову «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та затвердження операційного плану її реалізації у 2025 - 2027 роках».³⁶⁷ Зокрема, у сфері внутрішніх водних перевезень передбачається приведення законодавства до *acquis* ЄС; розвиток маршрутів та включення їх до індикативних карт мережі TEN-T; модернізація інфраструктури тощо.

Крім того, навесні 2023 року Мінінфраструктури затвердило Положення про річкову інформаційну службу. Відповідно до цього положення визначено основні завдання, повноваження та засади діяльності річкової інформаційної служби, перелік внутрішніх водних шляхів, за якими надаються гармонізовані інформаційні послуги, технічні вимоги до використання на суднах електронних навігаційних карт тощо.³⁶⁸

У своєму Аналітичному звіті про рівень наближення законодавства України до *acquis* ЄС за 2023 рік Європейська Комісія зазначила певний рівень наближення внутрішнього законодавства в транспорті.³⁶⁹ У сфері внутрішнього водного транспорту необхідно було на початку 2024 року подати заявку на визнання сертифікатів, послужних книжок та суднових журналів для того, щоб ці документи визнавалися на водних шляхах Євросоюзу. У плані роботи Державної служби морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства України ця активність була запланована на друге півріччя 2024 року (інформації стосовно виконання цього завдання немає).

У жовтні 2023 року було затверджено Правила реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, у морських і річкових портах та терміналах. У галузі внутрішнього водного транспорту цими Правилами визначаються порядок реєстрації операцій зі шкідливими речовинами на суднах, які плавають під прапором України в річкових портах та терміналах.³⁷⁰

Улітку 2024 року проєкт Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України, що стосуються торговельного мореплавства та судноплавства на внутрішніх водних шляхах, був поданий на опрацювання в профільному комітеті Верховної Ради.³⁷¹ Зокрема, законом передбачається визначення та унормування принципів забезпечення безпеки на внутрішніх водних шляхах, визначення членів екіпажів річкових суден, посади яких належать до регульованих професій відповідно до *acquis* ЄС та інших міжнародних договорів, виправлення недоліків Закону «Про

³⁶⁷ <https://mtu.gov.ua/news/35763.html>

³⁶⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1187-23#Text>

³⁶⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

³⁷⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z2116-23#Text>

³⁷¹ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44425>

внутрішній водний транспорт» тощо. Законом частково враховані положення Директиви (ЄС) 2017/2397.³⁷²

Крім того, наразі розроблений проєкт Закону про ратифікацію Угоди про фінансування Дунайської регіональної програми (Interreg VI B).³⁷³ У рамках програми Interreg на 2021 -2027 роки передбачається, крім іншого, покращення водних ресурсів.³⁷⁴

Аналіз ринку

Довжина внутрішніх водних шляхів України, які придатні для використання, понад 6 тис. км. Основними судноплавними річками є Дніпро — 1 013 км, Десна — 605,5 км, Прип'ять — 62,5 км, Дунай — 170 км та Південний Буг — 199 км. У 2021 році в Україні працювало 20 річкових портів та терміналів, що займалися обробкою вантажів.³⁷⁵ При цьому три порти, розміщені на річці Дунай, є морськими: Рені, Ізмаїл та Усть-Дунайськ.³⁷⁶

У 2022 році Україна експортувала послуг із річкового транспорту на суму 48,4 млн дол. США, що на 33% більше ніж у 2021 році.³⁷⁷ Дані щодо імпорту не публікуються через міркування конфіденційності, але, наприклад, у 2019 році імпорт становив 5,3 млн дол. США.³⁷⁸ Усього у 2021 році на річкові перевезення припало 0,8% усіх перевезених вантажів або 3,48 млн тонн, 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. На жаль, із початком повномасштабного вторгнення у 2022 році статистика в галузі внутрішніх водних перевезень не публікується.

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.³⁷⁹

До початку повномасштабного вторгнення р. Дніпро була основною водною артерією України. Так, у 2021 році вантажні перевезення Дніпром склали 14,4 млн тонн, що на 27,9% більше за аналогічний період 2020 року.³⁸⁰ У Річковій інформаційній службі України передбачали, що вантажні перевезення Дніпром будуть зростати.³⁸¹

³⁷² <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67954&pf35401=522583>

³⁷³ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/44102>

³⁷⁴ <https://www.interreg.eu/get-inspired/projects>

³⁷⁵ <https://mtu.gov.ua/files/%D0%A1%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%8F%20%D0%92%D0%92%D0%A8.docx>

³⁷⁶ https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv_doroga_do_evrointegratsi_251

³⁷⁷ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2023/zd/ztp_kv/ztp_kv_2022_ue.xls

³⁷⁸ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/zd/ztp_kv/ztp_kv_u/ztp_kv_2021_ue.xls

³⁷⁹ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2018/tr/kpp/arh_kpp_u.htm

³⁸⁰ <https://mtu.gov.ua/news/33373.html>

³⁸¹ <https://maritimebusinessnews.com.ua/2021/04/19/185822/>

Через окупацію російськими військовими частин Херсонської та Запорізької областей та подальше захоплення Каховського судноплавного шлюзу з 24 лютого 2022 року перевезення Дніпром були зупинені.³⁸² А внаслідок підриву Каховської ГЕС судноплавство вниз по Дніпру до Чорного моря взагалі припинено, оскільки деякі ділянки Дніпра стали непридатними для навігації.³⁸³

Відповідно, у 2022 році судноплавні компанії переорієнтували свою роботу з Дніпра та Південного Бугу на Дунай. У зв'язку з цим «Українське Дунайське пароплавство» (УДП) ввело додаткові баржі для перевезення зерна³⁸⁴ та було запроваджено контейнерні перевезення Дунаєм. Наразі флот УДП здійснює перевезення по всій судноплавній ділянці р. Дунаю від українських портів до порту Констанца (Румунія) та порту Кельхайм (Німеччина). В експлуатації перебуває 24 буксири-штовхачі та самохідні суховантажні судна та понад 200 одиниць несамохідного флоту.³⁸⁵

За підсумками 2023 року, вантажообіг УДП через дунайські порти становив понад 29 млн тонн, що в шість разів більше ніж у довоєнний період. Крім того, у два рази була збільшена кількість суднозаводів — із 8 944 у 2022 році до 13 045 одиниць у 2023 році. Також було запущено 23 нові точки перевалки вантажів та було виконано експлуатаційне днопоглиблення в обсязі 3,33 млн кубічних метра.³⁸⁶ У 2023 році було відновлено рейси на Середній Дунай. Таким чином, УДП перевозить на експорт метали, шрот та соняшникову олію, а імпортує електроніку, труби тощо.³⁸⁷

За даними Євростату, водні шляхи ЄС, які придатні для використання, становлять близько 26 559 км. Найбільше суднохідних річок знаходиться в Нідерландах та Німеччині. У 2022 році водними шляхами було перевезено 488 млн тонн вантажу, що на 5,4% менше ніж у 2021 році.³⁸⁸ Скорочення, у першу чергу, пов'язані з пересиханням річок улітку 2022 року. У першій половині 2023 року річками ЄС пройшло 1 117 круїзних суден, що відповідало показнику 2019 року. Для порівняння, у першій половині 2021 року всього 55 круїзних суден пройшло річками ЄС.³⁸⁹

³⁸²

https://mtu.gov.ua/files/%D0%94%D0%BE%D0%B4%D0%B0%D1%82%D0%BE%D0%BA_1_2_%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%94%D0%BA%D1%82_%D0%9D%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%BE%D0%BD%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D1%82%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%80%D1%82%D0%BD%D0%BE%D1%97_%D1%81%D1%82%D1%80%D0%B0%D1%82%D0%B5%D0%B3%D1%96%D1%97_%D0%A3%D0%BA%D1%80%D0%B0%D1%97%D0%BD%D0%B8.pdf

³⁸³ <https://suspilne.media/501232-fakticno-nam-perekryli-vorota-dla-ukrainskogo-eksportu-golova-administracii-sudnoplavstva/>

³⁸⁴ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3488471-castka-zerna-u-perevezennah-dunajskogo-paroplavstva-zrosla-do-81.html>

³⁸⁵ <https://www.udp.one/>

³⁸⁶ <https://mtu.gov.ua/news/35124.html>

³⁸⁷ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3573879-za-piv-roku-ukrainske-dunajske-paroplavstvo-perevezlo-ponad-tri-tisaci-kontejneriv.html>

³⁸⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Inland_waterway_transport_statistics_by_product_category

³⁸⁹ <https://inland-navigation-market.org/chapitre/1-freight-and-passenger-transport-on-inland-waterways-2024-q1/?lang=en>

Загалом у 2022 році нараховувалося 410 річкових круїзів у Європі, що на три більше ніж у 2021.³⁹⁰

Однією з проблем, яка впливає на внутрішні водні перевезення в ЄС, є літні посухи. Наприклад, у 2022 році посуха, яка торкнулася 47% території ЄС, вплинула на те, що р. Лаура (одна з найповноводніших річок Франції) обміліла до такого рівня, що в деяких місцях її можна було перейти. У Німеччині рівень води в Рейні місцями впав до 32 см (критичним вважається 40 см). Як наслідок, вантажні судна в серпні завантажували лише на 25%.³⁹¹ Критичною була і ситуація на Дунаї, де спостерігалось зниження рівня води по всій протяжності річки.³⁹²

Схожою ситуація була й у 2023 році. Наприклад, у жовтні 2023 року місцями глибина р. Рейн у Німеччині становила лише 90 см, що є аномальним для осені.³⁹³ А наприкінці літа - початку осені 2024 року рівень Дунаю в Сербії та Угорщині також був зафіксований на низькому рівні (рівень Дунаю біля Будапешта становив 1,17 м, тоді як під час паводків він може становити понад 6 м).³⁹⁴

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 (Україна має статус спостерігача) тощо.³⁹⁵

Україна є членом Стратегії ЄС для Дунайського регіону та активним учасником у Дунайській комісії.³⁹⁶

Динаміка імплементації

За результатами селф-скринінгу, проведеного в серпні 2023 року, було виявлено, що переговорний розділ у галузі транспорту складається з 1 654 актів, із яких 30 стосуються внутрішніх водних перевезень. Директиви, які визначені в УА, позначені як пріоритетні до впровадження. Варто також зазначити, що деякі акти в українське законодавство можливо буде інкорпорувати тільки зі вступом у ЄС, якщо інше не буде визначено під час переговорів, а деякі не потребують впровадження, бо вже були верифіковані (близько 12 актів). У додатку наведено перелік нормативно-правових актів, які потребують імплементації, за результатами селф-скринінгу. Їх імплементація передбачається у 2026 році.

³⁹⁰ <https://inland-navigation-market.org/chapitre/7-passenger-transport-2/?lang=en>

³⁹¹ <https://usm.media/riven-vodi-na-rejni-pidnyavsya-pislya-doshhiv/>

³⁹² <https://landlord.ua/news/cherez-speku-sudnoplavstvo-na-dunai-pid-zahroziu/>

³⁹³ <https://www.theguardian.com/environment/2023/oct/09/weather-tracker-dry-september-in-parts-of-europe-leaves-rivers-running-low>

³⁹⁴ <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3904414-u-serbii-ta-ugorsini-nizkij-riven-vodi-v-dunai-vidkriv-zatonuli-korabli-drugoi-svitovoi.html>

³⁹⁵ <https://mys.gov.ua/press-center/news/ukrayina-otrimala-status-sposterigaca-v-asociaciyi-miznarodnogo-policeiskogo-spivrobotnictva-na-vodi-aquapol>

³⁹⁶ <https://mtu.gov.ua/content/dunayska-komisiya.html>

Згідно з УА передбачалося, що Україна інкорпорує у своє законодавство директиви протягом п'яти років з дати набрання чинності Угоди.³⁹⁷ Ці зміни стосуватимуться умов доступу на внутрішній ринок, стандартів, які висуваються до суден, створення логістичної мережі тощо.³⁹⁸ Але Україна свої зобов'язання вчасно не виконала.

У Плані заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії у сфері внутрішнього водного транспорту наведено такі рекомендації: необхідно створити інспекційні та слідчі органи для внутрішнього водного транспорту, привести законодавство відповідно до *acquis* ЄС тощо.³⁹⁹

У 2017 - 2019 роках були розроблені законопроекти стосовно вимог професійної компетенції перевізника та взаємного визнання відповідних кваліфікаційних документів (положення Директиви 87/540/ЄЕС); технічних вимог до суден внутрішнього плавання (положення Директиви 2016/1629 та Регламенту (ЄС) 2016/1628); стосовно ціноутворення на внутрішньому водному транспорті (положення Директиви Ради № 96/75/ЄС). Пізніше ці нормативно-правові документи були включені в Закон «Про внутрішній водний транспорт».⁴⁰⁰ Було розроблено та прийнято європейський стандарт вищої освіти (стосується тільки першого (бакалаврського) рівня) у сфері внутрішнього водного транспорту (Директива 87/540/ЄЕС).⁴⁰¹

У грудні 2020 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внутрішній водний транспорт», який набув чинності 1 січня 2022 року⁴⁰² (положення, які стосуються статистики на внутрішньому водному транспорті набрали чинності 1 вересня 2022 року).⁴⁰³ Цей закон стосується технічних вимог до суден внутрішніх водних шляхів (ВВШ), сертифікації, визнання дипломів, Річкової інформаційної служби та перевезень небезпечних вантажів.⁴⁰⁴ Крім того, Законом передбачається допуск суден до плавання внутрішніми водними шляхами України під іноземним прапором.⁴⁰⁵ На додачу Закон передбачає створення Державного фонду розвитку внутрішніх водних шляхів (створено в лютому 2022 року)⁴⁰⁶, що сприятиме забезпеченню належного технічного стану судноплавних шлюзів на Дніпрі.⁴⁰⁷ Таким чином, із прийняттям цього Закону Україна імплементувала у своє законодавство норми всіх шести директив ЄС, які стосуються внутрішнього водного транспорту,

³⁹⁷ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/32_Annex.pdf

³⁹⁸ https://ec.europa.eu/transport/modes/road/studies/doc/2015-07-24-icf-eu_ukraine-roadfl-finalreport.pdf

³⁹⁹ <https://www.kmu.gov.ua/storage/app/uploads/public/65c/dd4/477/65cdd4477d1dc342767803.pdf>

⁴⁰⁰ <https://marad.gov.ua/ua/diyalnist/mizhnarodna-diyalnist/yevrointegraciya/prijnyattya-npa-u-sferi-morskogo-ta-richkovogo-transportu>

⁴⁰¹ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport/2017-substream5-41>

⁴⁰² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1054-20#Text>

⁴⁰³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2438-20#n210>

⁴⁰⁴ https://cfts.org.ua/blogs/rozvitok_vnutrishnikh_vodnikh_shlyakhiv_doroga_do_evrointegratsi_251

⁴⁰⁵ <https://mind.ua/news/20210293-rada-prijnyala-v-pershomu-chitanni-zakonoproekt-pro-dopusk-do-richkovih-perevezhen-inozemnih-suden>

⁴⁰⁶ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=71124

⁴⁰⁷ <https://www.epravda.com.ua/news/2020/04/24/659791/>

але Директиви 87/540/ЄС, 2005/44/ЄС, 2016/1629/ЄС враховані не в повному обсязі.⁴⁰⁸

Попри інкорпорацію в законодавство ряду директив, Україні необхідно прийняти додаткове законодавство, яке стосуватиметься функціонування ринку внутрішніх водних перевезень, доступу до професії, про річкову інформаційну безпеку та про небезпечні вантажі.⁴⁰⁹

У 2022 році було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Деякі питання присвоєння звань особам командного складу морських суден»⁴¹⁰, у якій містяться положення і про внутрішній водний транспорт. Зокрема, Постановою визначається перелік звань капітанів та осіб командного складу екіпажів та порядок їх присвоєння.

Тільки в січні 2022 року Наказом Мінінфраструктури №62 «Про затвердження Порядку присвоєння та нанесення на судна внутрішнього плавання унікального європейського ідентифікаційного номера» були частково імplementовані норми Директиви 2016/1629, які стосуються технічних вимог до суден (стандарт ES-TRIN).⁴¹¹ А у квітні 2022 року Постановою Кабінету Міністрів України⁴¹² 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 87/540/ЄС і набрала чинності 15 січня 2024 року.⁴¹³ Проте Директива 2016/1629/ЄС усе ще не 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 до технічних вимог, які визначаються Регламентом (ЄС) 2016/1629, при цьому кожна країна самостійно може впроваджувати додаткові вимоги до судна залежно від зони плавання (для ЄС характерним є поділ на дві зони). Так, Бельгія та Франція самостійно визначають технічні вимоги, особливо до суден річка-море.⁴¹⁴

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, 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

⁴⁰⁸ <https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=67954&pf35401=522583>

⁴⁰⁹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecf3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

⁴¹⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1499-2022-%D0%BF#Text>

⁴¹¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0308-22#Text>

⁴¹² «Про внесення змін до Постанови Кабінету Міністрів України від 23 грудня 2015 року №1186»

⁴¹³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/525-2022-%D0%BF#Text>

⁴¹⁴ https://unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2020/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-WP3-2020-inf_02r.pdf

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.⁴¹⁵ Імплементация директив ЄС та оновлення інфраструктури, особливо оновлення українських суден відповідно до технічних вимог ЄС, допоможуть Україні спростити митний перетин кордонів ЄС внутрішніми водами.

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. Так, у більшості випадків українські судна не відповідають стандартам щодо побудови суден, включаючи вимоги до корпусу, безпеки навігації (використання електронних карт та систем супутникової навігації), а також до обладнання із запобігання забрудненню вод. Крім того, судна не завжди відповідають нормам щодо викидів шкідливих речовин тощо. Тому розроблений проєкт Стратегії розвитку внутрішнього водного транспорту на 2021 - 2031 роки та план заходів із її реалізації передбачають оновлення інфраструктурних об'єктів, що покращить стан річкової галузі та відкриє нові можливості (станом на 2024 рік Стратегія не була прийнята).⁴¹⁶

Також ремонтом флоту активно займається УДП. За перше півріччя 2022 року УДП вдалося відремонтувати 150 суден, а також повернути з відстою 35 барж. За результатами, провізна спроможність УДП зросла втричі, що, у свою чергу, сприяло зростанню прибутку в сім разів.⁴¹⁷ 2023 року УДП займалося ремонтом суден типу «ріка-море».⁴¹⁸ Власними силами УДП також побудувало дві SLG-баржі, які можуть перевозити понад 2 тис. тонн вантажів.⁴¹⁹ У 2024 році також була проведена незалежна оцінка активів УДП, за результатами якої вартість активів була оцінена в 6 млрд грн, із яких 5,6 млрд грн становили флот та інші транспортні засоби (раніше балансова вартість майна становила 88 млн грн).⁴²⁰

У лютому 2024 року Україна спільно з міжнародними партнерами розпочала модернізацію річкового флоту Дунайського пароплавства. Підготовчі роботи на судах відбуваються в Україні, а заміна двигунів – в Австрії. Перше таке судно вже було відправлено в Австрію. Загалом передбачається модернізація п'яти суден.⁴²¹

У рамках проєкту Плану відновлення України, розробленого Національною радою з відновлення України від наслідків війни, для збільшення пропускної спроможності

⁴¹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A31991R3921>

⁴¹⁶ <https://mtu.gov.ua/news/32856.html>

⁴¹⁷ <https://landlord.ua/news/flot-ukrainskoho-dunaiskoho-paroplavstva-zbilshyvsia-utrychi/>

⁴¹⁸ <https://ua.sudohodstvo.org/zapusk-vidnovlennya-flotu-rika-more-pershe-sudno-v-remonti-v-ukrayinskomu-dunajskomu-paroplavstvi/>

⁴¹⁹ <https://elevatorist.com/novosti/18012-udp-pobuduvalo-vje-drugu-slgbarju>

⁴²⁰ https://t.me/udp_official/960

⁴²¹ <https://mtu.gov.ua/news/35263.html>

передбачається створення річкового порту (термінала) та/або мультимодального термінала в Дунайському регіоні, модернізація судноплавних шлюзів Дніпровського каскаду протягом 2023 - 2025 років, виконання експлуатаційного днопоглиблення.

У держбюджеті на 2025 рік передбачено спрямувати 409,1 млн грн на функціонування та розвиток внутрішніх водних шляхів та інфраструктури.⁴²²

Зі створенням законодавчої бази у сфері внутрішнього водного транспорту Україна зможе спростити правила доступу до внутрішньоєвропейського ринку судноплавства 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 в цих країнах. Тому переважна більшість законодавчих актів, які регулюють внутрішній водний транспорт ЄС, відповідають міжнародним договорам або двостороннім договорам між країнами.⁴²³ Так, наразі чинними для ЄС є Маннгеймська конвенція (регулює судноплавство р. Рейн),⁴²⁴ Белградська конвенція (регулює судноплавство р. Дунай (Україна була однією з країн-підписантів Конвенції у 1948 році)),⁴²⁵ Рамкова угода щодо судноплавства річкою Савою.⁴²⁶

Україна частково інкорпорувала у своє законодавство Регламент (ЄС) 2018/947 про ведення статистики при транспортуванні товарів внутрішнім водним транспортом, Регламент Комісії № 414/2007 про технічні положення надання інформаційних послуг на річках, Регламент Комісії № 416/2007 щодо технічних специфікацій для повідомлень капітанам. Значного рівня імплементації було досягнуто при інкорпорації Директиви 2005/44 Європейського парламенту та Ради від 7 вересня 2005 року про узгоджені річкові інформаційні служби на внутрішніх водних шляхах (зобов'язання в рамках УА).

Україні варто також пам'ятати про перелік заходів, які визначає Угода про асоціацію. Так, заходи, які ґрунтуються на чинних 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

⁴²² <https://www.railinsider.com.ua/nastupnogo-roku-na-rozvytok-vnutrishnih-vodnyh-shlyahiv-mayut-spryamuvaty-ponad-400-mln-grn/>

⁴²³ <https://core.ac.uk/download/pdf/236407788.pdf>

⁴²⁴ <https://www.ccr-zkr.org/11020100-en.html>

⁴²⁵ https://www.icpdr.org/main/sites/default/files/JS_ANNEX_1_legal_framework_FINAL.pdf

⁴²⁶ <https://www.savacommission.org/activities/navigation-269/navigation-safety-and-related-technical-standards/270>

здійснюється імплементація Маннгеймської конвенції про судноплавство Рейном 1868 року.

Варто також зазначити, що Хорватія, Австрія та Угорщина під час укладання УА додали застереження, що вони не будуть надавати Україні національного режиму та режиму найбільшого сприяння стосовно внутрішнього водного транспорту (Хорватія) чи заснування зареєстрованої компанії для цілей експлуатації флоту під національним прапором держави заснування (Австрія та Угорщина). Відповідно, Україні варто провести додаткові перемовини з цими країнами про можливість скасування цих положень.

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 повною мірою впроваджені. Це положення Директиви 2016/1629/ЄС, яка стосується технічних вимог до суден внутрішнього плавання.⁴²⁷ Крім того, європейський стандарт вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту так і не був впроваджений повністю (було запроваджено тільки стандарт на першому (бакалаврському) рівні),⁴²⁸ що створює труднощі зі взаємного визнання дипломів, сертифікатів та посвідчень щодо кваліфікаційного рівня моряків між Україною та ЄС (окремі вимоги застосовуються для ліцензійних посвідчень для плавання Рейном).

З отриманням членства для України також будуть скасовані застереження щодо заснування компаній; перелік зобов'язань щодо транскордонного постачання послуг; перелік застережень щодо постачальників договірних послуг і незалежних фахівців, винятки щодо транспорту, які відповідають виняткам зобов'язань у рамках СОТ з боку ЄС та України, які наведені в Додатку XVI УА. Так, у галузі внутрішнього водного транспорту при пасажирських перевезеннях (крім національних каботажних перевезень) для ЄС скасуються заходи, які базуються на чинних або майбутніх угодах щодо доступу на внутрішні водні шляхи. Для вантажних перевезень (крім національних каботажних перевезень) в Австрії скасується необхідність зареєстрованої компанії або постійної установи в Австрії.⁴²⁹

Рекомендації

Для уряду:

- виконати всі зобов'язання відповідно до Угоди про асоціацію;
- проводити постійний селф-скринінг внутрішнього законодавства на відповідність *acquis* ЄС у сфері внутрішнього водного транспорту;
- виконати рекомендації Європейської Комісії у сфері внутрішнього водного транспорту відповідно до Плану заходів із виконання цих рекомендацій;

⁴²⁷ <https://mtu.gov.ua/news/33557.html>

⁴²⁸ <https://mon.gov.ua/static-objects/mon/sites/1/vishcha-osvita/2022/Standarty.Vyshchoyi.Osvity/Zatverdzheni.Standarty/01/31/271-Richk.ta.morsk.transp-bak.31.01.22.pdf>

⁴²⁹ https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/ugoda-pro-asociaciyu/16_Annexes.pdf

- розробити дорожню карту з імплементації acquis ЄС у галузі транспорту;
- оновити річкову інфраструктуру, яка дасть змогу збільшити вантажоперевезення річковим транспортом та здешевити їх;
- повністю впровадити стандарти (для всіх рівнів освіти), який стосується запровадження європейських стандартів вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту;
- розробити та затвердити нову постанову Кабінету Міністрів України «Про схвалення Національної транспортної стратегії України на період до 2030 року та операційного плану її реалізації у 2025 - 2027 роках»;
- оновити та прийняти Стратегію розвитку внутрішнього водного транспорту на 2021 - 2031 роки та план заходів з її реалізації;
- повністю імплементувати в законодавство директиви ЄС у сфері внутрішнього водного транспорту;
- продовжити брати активну участь у діяльності організацій, які займаються регулюванням водних шляхів у Європі.

Для ЄС:

- провести першу двосторонню зустріч Україна - ЄС щодо оцінки адаптації українського законодавства до права ЄС у галузі транспорту;
- розпочати переговори за главою 14 «Транспорт»;
- допомагати Україні в селф-скринінгу законодавства;
- сприяти участі України в діяльності організацій, що займаються регулюванням водних шляхів у Європі;
- включити р. Дунай до індикативних мап TEN-T;
- дозволити Україні продовжувати днопоглиблення гирла Бистре.

11. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ МОРСЬКИХ ТРАНСПОРТНИХ ПОСЛУГ ЄС

Юхименко Станіслав

Вигоди та прогалини інтеграції в ринок морських перевезень ЄС

Згідно з Угодою про асоціацію (УА) Україна має можливість повністю інтегруватися до ринку ЄС в одному виді транспортних послуг, а саме в морському транспорті, що охоплює міжнародні морські перевезення й торгівлю між портами.⁴³⁰ Однак допоки Україна не виконає зобов'язання щодо наближення свого законодавства до *acquis* (див. Додаток XVII УА), 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 перевезень⁴³¹).

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,⁴³² а також пов'язаних із ними ставок та зборів, митних послуг, розподілу місць для стоянки та послуг із завантаження та розвантаження.

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

⁴³⁰ 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).

⁴³¹ 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).

⁴³² 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.

необмеженого доступу до міжнародних морських ринків та торгівлі на комерційній та недискримінаційній основі.

Загалом, реалізація Україною зобов'язань УА 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 до ринків ЄС та України, а також доступу до ринку міжнародних морських перевезень.

У контексті війни важливо підкреслити нові можливості, які відкриває участь України в Транс'європейській транспортній мережі (TEN-T). У грудні 2023 року Єврокомісія оновила карти TEN-T⁴³³, включивши українські маршрути та порти Маріуполя й Одеси як кінцеві точки основних європейських транспортних коридорів. Це рішення стало результатом підписання меморандумів про розуміння між ЄС, Україною та Молдовою, що сприятиме інтеграції цих країн у європейську транспортну мережу. Участь у TEN-T надасть Україні можливість залучити додаткове фінансування та інвестиції для модернізації транспортної інфраструктури, зокрема для розвитку мультимодальних та інтермодальних перевезень. Це особливо важливо в умовах триваючої збройної агресії росії.

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

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 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.

Після виконання всіх зобов'язань за Угодою про асоціацію морська галузь України буде повністю інтегрована в європейський ринок.

Зміст зобов'язань

⁴³³ <https://mtu.gov.ua/news/35067.html>

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 УА «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 відповідно до вимог своє законодавство стосовно:

- **безпеки мореплавства:** загальні правила й стандарти для організацій з інспектування та огляду суден (зокрема, Регламент (ЄС) № 391/2009 про загальні правила та стандарти для організацій, що здійснюють перевірку та огляд суден) відповідність вимогам держави прапора, контроль державою порту, імплементация Кодексу з управління безпекою, регламентація відповідальності перевізників у випадку морських аварій, моніторинг руху суден та інформування;
- **технічних та експлуатаційних правил:** правила та стандарти безпеки пасажирських суден, функціонування регулярних перевезень поромом 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 судах, 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.

Додатково для забезпечення ефективної та уніфікованої системи обміну інформацією в морському секторі, необхідно імплементувати положення Делегованого Регламенту Комісії (ЄС) 2023/20, який доповнює Регламент (ЄС) 2019/1239 щодо створення набору даних про європейське морське єдине вікно

Виконання цих зобов'язань сприятиме інтеграції України у внутрішній ринок ЄС у сфері морського транспорту та підвищенню стандартів безпеки і якості послуг.

Інституційна рамка

Формування та реалізація державної політики у сфері надання послуг морського транспорту забезпечується Міністерством розвитку громад та територій України (раніше Міністерство 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. 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 ефективне 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.⁴³⁴ Також у 2018 році уряд схвалив комплексну Національну транспортну стратегію України на період до 2030 року («Drive Ukraine 2030», НТС).⁴³⁵

Стратегія морської безпеки України, затверджена у 2024 році, спрямована на забезпечення комплексного підходу до захисту національних інтересів у морських просторах країни, зокрема в контексті євроінтеграції. Одним із аспектів цієї стратегії є виконання зобов'язань, узятих Україною в рамках Угоди про асоціацію з Європейським Союзом. Це включає імплементацію Директиви 2008/56/ЄС, що встановлює рамки для екологічної політики щодо морського середовища. Зокрема, до 2030 року планується забезпечити функціонування

⁴³⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/747-2017-%D1%80#Text>

⁴³⁵ <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-shvalennya-nacionalnoyi-transportnoyi-strategiyi-ukrayini-na-period-do-2030-roku>

річкової інформаційної служби відповідно до законодавства ЄС, а також привести українське законодавство у відповідність з актами ЄС, що регулюють міжнародний морський транспорт. Приведення законодавства у відповідність з актами ЄС, визначеними в Доповненні XVII-5 УА, планується на 2027 рік.⁴³⁶

Аналіз ринку

За даними Міністерства розвитку громад та територій України, у 2023 році галузь морського транспорту України складалася приблизно з 364 галузевих суб'єктів господарювання.⁴³⁷ За інформацією Міністерства розвитку громад та територій України, станом на 2024 рік у галузі зареєстровано 38 державних підприємств і близько 100 000 моряків-громадян України.⁴³⁸ Водночас, важко оцінити, яка частка з них працює наразі з повним навантаженням. Повномасштабне вторгнення Росії кардинально змінило ситуацію в морській галузі України. З 24 лютого 2022 року відбулась фактична блокада всіх 10-ти морських портів на південному узбережжі України через агресивні дії російських військових кораблів у Чорному та Азовському морях, що унеможливило нормальне судноплавство для суден, які прямували до українських портів.⁴³⁹

Внаслідок військової окупації частини територій України в Херсонській, Запорізькій та Донецькій областях Міністерство інфраструктури України було змушене видати наказ №256 від 28 квітня 2022 року «Про закриття морських портів»⁴⁴⁰. Згідно з цим наказом морські порти Бердянськ, Маріуполь, Скадовськ та Херсон були офіційно закриті до відновлення контролю України над цими портовими об'єктами.⁴⁴¹

На ринку вантажних перевезень України впродовж 2022 - 2023 років частка українського водного транспорту порівняно з іншими видами транспорту в перевезеннях українських підприємств становила приблизно 0,2-0,3%.⁴⁴² У 2024 році Міністерство розвитку громад та територій України повідомило, що українські морські порти обробили 97,2 млн тонн вантажів, перевищивши показник 2023 року на 57%⁴⁴³. Для порівняння, у 2023 році порти Туреччини обробила 514 млн т, а сусідня Румунія — 69 млн т.⁴⁴⁴ Причому завантаженість українських портів на той момент становила близько 50%, що демонструвало потенціал України до збільшення обсягів морських перевезень через свої порти.

⁴³⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1162-2024-%D1%80#Text>

⁴³⁷ 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:

⁴³⁸ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2022/fin/pssg/ksg_ek_2010_2021_ue.xlsx

⁴³⁹ <https://mtu.gov.ua/content/informaciya-pro-vodniy-transport-ukraini.html>

⁴⁴⁰ https://www.uspa.gov.ua/wp-content/uploads/2024/04/zvit_2023-%E2%80%9315.04.2024.pdf

⁴⁴¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0470-22#Text>

⁴⁴² Ще п'ять портів України в Криму окуповані з 2014 року (у Севастополі, Керчі, Феодосії, Євпаторії та Ялті).

⁴⁴³ Дані Державної служби статистики України. https://ukrstat.gov.ua/druk/publicat/kat_u/ ukrstat.gov.ua/2024/zb/10/zb_Trans_23.pdf

⁴⁴⁴ <https://mtu.gov.ua/news/36333.html>

⁴⁴⁴ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/mar_mg_aa_cwh/default/bar?lang=en

У 2021 році перевалка контейнерів у портах України сягала позначки понад 1 млн TEU⁴⁴⁵, Варто зазначити, що на початку 2022 року обсяги перевалки майже в усіх портах демонстрували перевищення показників 2021 року: вантажообіг морських портів за січень 2022 року 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.⁴⁴⁶

Після початку повномасштабного вторгнення росії діяльність морських портів була призупинена. Так тривало до укладання зернової угоди 22 липня 2022 року між Україною, росією, Туреччиною та ООН⁴⁴⁷. За умовами угоди, з українських портів Одеси, Чорноморська та Південного здійснювався експорт збіжжя через "зерновий коридор" шириною три морські милі та довжиною 310 морських миль. Судна проходили перевірку інспекторами Спільного координаційного центру в Стамбулі на території Національного університету оборони Туреччини за участі представників України, росії, Туреччини та ООН, однак російські інспектори постійно затягували перевірки та вимагали додаткову документацію, що спричиняло значні затримки поставок та черги суден.

За оцінками Ради ЄС, у рамках Чорноморської зернової ініціативи було успішно експортовано приблизно 33 млн тонн зерна та продовольства до 45 країн світу, задіявши понад тисячу суден.⁴⁴⁸

Після виходу росії з Угоди Україна почала вибудовувати Український коридор уже без участі росії та експортувати товари (спочатку зернові, а з часом і руду) без додаткових перевірок. За перший рік функціонування Українського коридору було досягнуто значних результатів: 2 379 суден здійснили експорт 64,4 млн тонн вантажів (із них 43,5 млн тонн - аграрна продукція) до 46-ти країн світу, причому безпеку судноплавства забезпечують Збройні Сили України, а ризики судновласників страхуються через два механізми – за підтримки британського уряду та через державні гарантії України.⁴⁴⁹

За оперативними даними Адміністрації морських портів України (АМПУ), у 2024 році українські морські порти обробили 97,2 млн тонн вантажів. У 2024 році обсяги морського експорту значно зросли, досягнувши 88,1 млн тонн порівняно з 56,2 млн тонн у 2023 році, при цьому близько 60 млн тонн припало на продукцію агросектору.⁴⁵⁰

З початку російського вторгнення Держстат припинив публікувати детальну статистику щодо кількості перевезених пасажирів за видами транспорту, тому точну кількість пасажирів, які б використовували морський транспорт, дізнатися неможливо. Імовірно, ця цифра буде близькою до нуля, адже Українським

⁴⁴⁵ <https://www.railinsider.com.ua/vantazhoobig-morskyh-portiv-ukrayiny-za-2021-rik-stanovyv-153-mln-t/>

⁴⁴⁶ Міністерство інфраструктури України, 3 лютого 2022 р., <https://mtu.gov.ua/news/33427.html>

⁴⁴⁷ <https://www.un.org/en/black-sea-grain-initiative>

⁴⁴⁸ <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/07/17/black-sea-grain-initiative-statement-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-european-union-on-russia-s-termination-of-the-black-sea-grain-initiative/>

⁴⁴⁹ <https://mtu.gov.ua/news/35854.html>

⁴⁵⁰ <https://mtu.gov.ua/news/36333.html>

коридором — головною морською артерією України — користуються для торгівлі товарами.

Морський транспортний сектор ЄС у 2023 році продемонстрував зниження активності — загальний обсяг вантажів, оброблених портами ЄС, склав 3,4 млрд тонн, що на 3,9% менше порівняно з попереднім роком. Це зниження значною мірою пов'язано з обмеженнями на транспортування вантажів із росії після її військової агресії проти України. Нідерланди зберегли позицію найбільшої морської транспортної держави ЄС, обробивши 545 млн тонн вантажів (16,1% від загального обсягу ЄС), за ними слідує Італія та Іспанія з частками 14,8% та 14,0% відповідно. У структурі вантажопотоків переважають вхідні перевезення, які складають 61,7% загального обсягу. У сфері контейнерних перевезень через порти ЄС у 2023 році пройшло 92,4 млн TEU, що на 4,4% менше порівняно з 2022 роком.⁴⁵¹

У 2023 році морський пасажирський транспорт ЄС продемонстрував значне відновлення після пандемії COVID-19, хоча все ще не досяг рівня до пандемії. Загальна кількість пасажирів, які скористалися портами ЄС, склала 395,3 млн осіб, що на 5,5% менше порівняно з 2019 роком. Це суттєве покращення порівняно з кризовим 2020 роком, коли через пандемію пасажиропотік скоротився майже вдвічі до 230 млн осіб.⁴⁵²

Приєднання України до Європейського Союзу має стратегічне значення для розвитку морської галузі. Попри поточні виклики, пов'язані з повномасштабним вторгненням росії, інтеграція в єдиний ринок морських транспортних послуг ЄС відкриває для України значні перспективи. В умовах послаблення ролі росії як транспортного коридору та розриву торговельних зв'язків із нею з боку ЄС, Україна може стати важливим гравцем у регіональних транспортних потоках. Це не лише сприятиме наповненню державного бюджету та залученню інвестицій, але й стимулюватиме розвиток мультимодальних перевезень та модернізацію транспортної інфраструктури. Крім того, український бізнес отримає доступ до розвиненої інфраструктури ЄС, а українські моряки матимуть додатковий правовий захист відповідно до європейських стандартів.

Динаміка імплементації

Аналіз процесу євроінтеграції України у сфері морського транспорту демонструє суттєві виклики та повільний прогрес у виконанні зобов'язань. За оцінками ЄС, прогрес України в гармонізації законодавства до європейських норм залишається мінімальним.⁴⁵³

Аналіз урядового порталу «Пульс Угоди» за 2018 - 2020 роки свідчить, що значна частина зобов'язань у сфері морського транспорту не виконана, а більшість

⁴⁵¹ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_transport_of_goods_-_annual_data

⁴⁵² https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Maritime_passenger_statistics

⁴⁵³ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

розроблених законопроектів або не пройшли перше читання, або лише прийняті за основу і не забезпечують повної імплементації законодавства ЄС.⁴⁵⁴

Визначальним етапом стало ухвалення в листопаді 2021 року Рішення №1/2021 Комітету асоціації Україна - ЄС у торговельному складі, яке внесло суттєві зміни до Додатка XVII Угоди про асоціацію⁴⁵⁵, зокрема до Доповнення XVII-5, що регулює міжнародний морський транспорт. Оновлений додаток передбачає імплементацію Україною широкого спектра європейських директив та регламентів, що охоплюють різноманітні аспекти морської галузі: від безпеки мореплавства та екологічних норм до соціального захисту моряків та функціонування портової інфраструктури. До кінця 2021 року, тобто до початку повномасштабного російського вторгнення, планувалося впровадження базових норм щодо безпеки на морі, контролю державою порту та моніторингу руху суден. Складніші аспекти, включаючи впровадження європейського морського єдиного вікна, заплановані до реалізації до 2025 року.

Однією з головних проблем залишається регулювання портових послуг та забезпечення прозорості тарифної політики. На сьогодні Україна не завершила імплементацію Регламенту Європейського парламенту і Ради (ЄС) 2017/352⁴⁵⁶, що встановлює правила доступу до ринків портових послуг та фінансової прозорості в портах. На цей момент тарифи на лоцманські послуги та портові збори визначаються адміністративно, без належного рівня прозорості.

Ситуація набуває додаткової складності через спроби реформування чинної системи тарифного регулювання. У липні 2024 року Національне агентство з питань запобігання корупції (НАЗК) виявило корупційні ризики в запропонованій КМУ моделі тарифного регулювання.⁴⁵⁷ Запропонований проєкт передбачав скасування процедури погодження Кабміном встановлених Міністерством розвитку громад та територій ставок портових зборів та тарифів на спеціалізовані послуги в морських портах. НАЗК вважає, що подібні зміни, особливо за відсутності чіткої методології розрахунку зборів та тарифів, створюють значний корупційний потенціал через необґрунтоване розширення дискреційних повноважень Міністерства розвитку громад та територій України.

Критичним викликом є впровадження системи морського єдиного вікна, яка з 1 січня 2024 року стала обов'язковою для країн-учасниць Міжнародної морської організації.⁴⁵⁸ У ЄС активно впроваджується єдина система європейського морського єдиного вікна (EMSWe)⁴⁵⁹, проте Україна наразі не має необхідної інфраструктури та законодавчої бази для інтеграції з цією системою. Регламент ЄС 2019/12395⁴⁶⁰ визначає нормативні засади для європейського морського єдиного вікна (EMSWe), спрямованого на уніфікацію процедур звітності для морських перевезень

⁴⁵⁴ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/transport>

⁴⁵⁵ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/845_001-21#n108

⁴⁵⁶ https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/984_031-17#Text

⁴⁵⁷ <https://nazk.gov.ua/uk/documents/vysnovok-antykoruptsiynoi-ekspertyzy-proektu-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-pro-vnesennya-zminy-do-punktu-2-dodatka-do-postanovy-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-25-grudnya-1996-r-1548/>

⁴⁵⁸ <https://www.imo.org/en/OurWork/Facilitation/Pages/MaritimeSingleWindow-default.aspx>

⁴⁵⁹ <https://www.emsa.europa.eu/emsw.html>

⁴⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/1239/oj>

та оптимізацію інформаційного обміну. Система EMSWe забезпечує стандартизований формат даних та єдиний інтерфейс подання інформації, що значно спрощує адміністративні процедури для суден у портах ЄС. Гармонізація з європейським законодавством вимагає не лише законодавчих змін, але й забезпечення технічної сумісності з системами SafeSeaNet та іншими компонентами EMSWe.

З початком повномасштабного вторгнення питання морської безпеки в українських портах набуло нового значення. Незважаючи на систематичні ракетні атаки та удари дронів, українські порти продовжують функціонувати, демонструючи стійкість та здатність адаптуватися до безпрецедентних викликів. Однак саме ця ситуація створює певну невідповідність між європейськими стандартами безпеки мореплавства та реальними умовами роботи під час війни.

Нормативна база ЄС у сфері морської безпеки ґрунтується головним чином на Міжнародному кодексі з охорони суден та портових засобів (Кодекс ОСПЗ)⁴⁶¹, прийнятому після терористичних актів 11 вересня 2001 року. Цей кодекс та відповідні регламенти ЄС зосереджені на запобіганні терористичним актам та незаконним втручанням, але не враховують специфіку функціонування портів в умовах повномасштабної війни. Водночас, це не означає, що його не потрібно приймати і дотримуватись – потрібно. Але варто бути готовими до нових змін, які б і передбачали безпекові заходи в умовах воєнних дій.

У процесі євроінтеграції України в морській галузі особливої уваги потребує питання прав моряків. Директива Ради 2009/13/ЄС⁴⁶² встановлює детальні стандарти умов праці моряків відповідно до Конвенції про працю в морському судноплавстві 2006 року (MLC 2006). Ця директива, що базується на домовленості між Асоціацією судновласників Європейського Співтовариства та Федерацією транспортних профспілок, визначає європейські норми захисту трудових прав моряків, включаючи умови працевлаштування, режим роботи та відпочинку, соціальні гарантії.

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.

Євроінтеграційний процес України в морському секторі, за наявності певних досягнень, вимагає істотного прискорення та комплексного підходу. Існуючі прогалини в імплементації європейського законодавства, особливо в питаннях безпеки мореплавства, захисту прав моряків та портових послуг, створюють значні перешкоди для повноцінної інтеграції українського морського сектору до європейського простору.

Інтеграція українських портів до транс'європейських транспортних мереж відкриває нові перспективи розвитку та модернізації портової інфраструктури. Реалізація

⁴⁶¹ https://transport.ec.europa.eu/system/files/2016-09/legislation_maritime_security.pdf

⁴⁶² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32009L0013>

цього потенціалу потребує належної політичної волі та інституційної спроможності для гармонізації українського законодавства з нормами ЄС.

Рекомендації

Для уряду і парламенту України:

- проаналізувати ступінь виконання угоди про Асоціацію з ЄС, розробити законопроекти, які б повною мірою імплементували норми ЄС в українське законодавство;
- оприлюднити список нормативно-правових актів (НПА), необхідних для повного виконання Угоди про асоціацію на для закриття розділу Acquis ЄС;
- оновити на сайті Міністерства розвитку громад та територій перелік чинних НПА у сфері морського транспорту;
- продовжувати пошук можливостей для підтримки з боку ЄС морського сектору України та відповідної інфраструктури в умовах війни.

Для бізнесу:

- підготуватися до майбутніх змін законодавства й НПА, особливо в частині безпеки мореплавства та роботи моряків.

Для ЄС:

- здійснити моніторинг виконання Угоди у відповідній сфері й надати за його результатами конкретні рекомендації українській стороні для пришвидшення надання режиму найбільшого сприяння;
- здійснити оцінку українського селфскринінгу законодавства;
- продовжувати ініціативи з підтримки транспортної галузі й торгівлі України;
- сприяти забезпеченню безпеки портів Великої Одеси;
- розвивати порти Великої Одеси як частини TEN-T.

12. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СПІЛЬНОГО АВІАЦІЙНОГО ПРОСТОРУ

Ірина Коссе

Вигоди та прогалини інтеграції в авіаційний простір ЄС

Інтеграція України в Європейський спільний авіаційний простір (САП, European Common Aviation Area) відкриває значні економічні та політичні перспективи. Угоду було підписано 12 жовтня 2021 року в рамках 23-го Саміту Україна - ЄС, що відбувся в Києві.⁴⁶³ Зокрема, Угода забезпечує доступ українських авіакомпаній до ринку ЄС, сприяє збільшенню рейсів, посиленню конкуренції та зниженню цін для пасажирів. Крім того, гармонізація законодавства України з нормами ЄС підвищує стандарти безпеки польотів, захисту прав пасажирів та екологічних вимог, що посилює майбутню конкурентоспроможність українського авіаринку. Україна також отримує можливість брати участь у роботі ключових європейських авіаційних інституцій, таких як EASA, що зміцнює її політичну позицію як країни, орієнтованої на євроінтеграцію.

Верховна Рада України ратифікувала Угоду, а проте вона поки що не запрацювала через початок війни, яку розв'язала росія проти України. Через війну проведення необхідних процедур для застосування Угоди не було пріоритетом. Станом на листопад 2024 року 13 держав-членів ЄС⁴⁶⁴ виконали всі внутрішньодержавні процедури, які необхідні для застосування Угоди.⁴⁶⁵

Однак урядові плани з реалізації угоди про САП мають суттєві прогалини. Наразі імплементація європейських актів у сфері авіації іде повільно: з 55 актів, які, за оцінкою уряду, підлягають імплементації, лише вісім повністю впроваджено, тоді як 28 залишаються неімplementованими, решта імplementовані частково. Також бракує координації між інституціями: Спільний комітет, що відповідає за моніторинг виконання Угоди, досі не створено, а механізми проведення аудитів спільно з EASA не запроваджено, оскільки Угода наразі ще не застосовується і не напрацьовано альтернативних механізмів співпраці.

Щодо механізмів аудитів, які мають виконуватись EASA, вони включають перевірки сертифікації літаків, обслуговування флоту, кваліфікації екіпажів, безпеки польотів

⁴⁶³ <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/news/ukrayina-ta-yes-pidpisali-ugodu-pro-spilnij-aviacijnij-prostir>

⁴⁶⁴ Австрія, Естонія, Ірландія, Іспанія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія, Швеція. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?docLanguage=en&id=2021022>

⁴⁶⁵ Угода дозволяє попереднє застосування Угоди до остаточної ратифікації всіма сторонами, але після підтвердження від кожної країни, що це дозволяє внутрішнє законодавство

та аеронавігаційного обладнання. Наразі фізичне проведення таких аудитів в Україні неможливе через закритий повітряний простір та неробочі аеропорти. Проте аудити можуть здійснюватися стосовно авіакомпаній, які працюють закордоном, або через віртуальні консультації та оцінювання процедур і документів. Наприклад, у 2018 році аудит EASA було проведено для «Украероруху», що підтвердило відповідність певних процесів європейським вимогам, але регулярні перевірки наразі неможливі.

Ці тимчасові обмеження також слід врахувати як можливість для підготовчої роботи: гармонізації нормативної бази, модернізації аеронавігаційного обладнання та інфраструктури, а також тренування фахівців відповідно до стандартів ЄС.

Інфраструктурні виклики в авіаційному секторі України є наслідком масштабних руйнувань, спричинених війною. Зруйновані аеропорти, злітні смуги та інша авіаційна інфраструктура потребуватимуть повної відбудови після завершення бойових дій. Першочергові зусилля уряду нині зосереджені на фінансуванні оборони, тому інвестиції в авіаційну інфраструктуру наразі не є доцільними через високий ризик повторних руйнувань від ракетних атак. У цих умовах уряд працює над збереженням фахового потенціалу галузі, підготовкою нормативної бази та планами відновлення, які можуть бути реалізовані після перемоги. Відбудова інфраструктури вимагатиме значних міжнародних інвестицій і координації з європейськими партнерами.

Отже, для повноцінної реалізації переваг від інтеграції до САП уряд повинен зосередитися на гармонізації законодавства, створенні ефективних механізмів моніторингу та координації з європейськими інституціями. Інвестиції в авіаційну інфраструктуру, включаючи відбудову аеропортів та модернізацію обладнання, стануть можливими після завершення війни та гарантування безпеки. Водночас важливо вже зараз формувати плани відновлення та залучення міжнародної підтримки для відновлення авіаційного сектору в поствоєнний період.

Зміст зобов'язань

Відповідно до Угоди про Спільний авіаційний простір (САП), Україна буде зобов'язана інтегрувати до свого законодавства норми та стандарти ЄС у сфері цивільної авіації після початку попереднього застосування угоди. Гармонізація відбуватиметься у два етапи, що відповідають перехідним періодам.

На першому етапі реалізуються третя і четверта свободи польотів, що дозволяють авіаперевізникам ЄС та України здійснювати необмежену кількість рейсів між будь-яким пунктом у ЄС і будь-яким пунктом в Україні. Також Україна отримує статус спостерігача в комітеті, який відповідає за виділення слотів в аеропортах ЄС. Паралельно Україна має виконати часткову гармонізацію законодавства з нормами ЄС, включаючи регламенти у сфері доступу до ринку, безпеки польотів, аеронавігації та захисту навколишнього середовища.

Другий перехідний період розпочнеться після виконання першого. На цьому етапі ЄС визнає сертифікати, видані Україною, зокрема для екіпажів та аеронавігаційного

обслуговування. Українські постачальники послуг із наземного обслуговування отримують право працювати на території ЄС, а Україна як спостерігач буде залучена до роботи комітету, який визначає заборони для авіаперевізників у межах ЄС. Після організації повітряного простору України відповідно до вимог ЄС угода запрацює в повному обсязі, включаючи можливість для європейських авіакомпаній здійснювати рейси між містами України, а для українських — між містами ЄС за умови обслуговування пункту в Україні.⁴⁶⁶ ЄС почне визнавати сертифікати, видані Україною, щодо організації повітряного руху та аеронавігаційного обслуговування.

Додатково Україна братиме участь у роботі ключових європейських інституцій, таких як Європейська агенція авіаційної безпеки (EASA) і Комітет Єдиного європейського неба (Single European Sky). Вона також буде підзвітною EASA щодо сертифікації повітряних суден та виконання стандартів.

Окремо слід зазначити роль Спільного комітету, який відповідає за моніторинг виконання угоди, тлумачення європейського законодавства у сфері авіації, а також прийняття рішень про перехід до наступного етапу імплементації. Його робота є критично важливою для успішної інтеграції України до САП. Спільний комітет складатиметься з представників України та ЄС, його рішення обов'язкові для виконання. Спільний комітет має широкі права та повноваження, але Угодою не прописані ані механізм його створення, ані кількість членів.

Важливо також, що Україна повинна імплементувати регламенти та директиви ЄС, зазначені в додатку до Угоди. Деякі з них мають бути виконані до набуття членства в ЄС, а інші — після. Наприклад, регламенти у сфері захисту конкуренції, управління повітряним рухом і екології.

Відповідно до селф-скринінгу, проведеного українським урядом для перевірки відповідності національного законодавства вимогам ЄС, у сфері повітряного транспорту виявлено 318 актів ЄС, із яких 55 актів, за оцінкою уряду, можуть бути впроваджені Україною до вступу в ЄС. Із цих 55 актів лише 8 повністю імплементовано в українське законодавство і 19 частково. Ще 273 акти визнані такими, що наразі не потребують імплементації. Водночас серед цих 273 актів є документи, які регулюють питання, уже охоплені двосторонніми угодами або Угодою про САП, наприклад, у сфері захисту конкуренції. Ці акти Україна має імплементувати після набуття членства в ЄС.

До таких майбутніх зобов'язань належать 12 актів, які регулюють: захист конкуренції в авіаційному транспорті, управління ризиками інформаційної безпеки, рамкове регулювання U-space, впровадження Генерального плану організації повітряного руху в Європі, реалізацію мережевого стратегічного плану для спільного європейського неба на 2020 – 2029 роки, встановлення зборів Агентства з авіаційної безпеки ЄС, вимоги щодо обміну даними, перелік авіакомпаній із заборонаю

⁴⁶⁶ 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.»

польотів у межах ЄС, вимоги зі зниження шуму в аеропортах та забезпечення доступу до ринку наземного обслуговування.

Інший 261 акт стосується питань, які не є актуальними для імплементації на національному рівні, оскільки вони охоплюють угоди ЄС із третіми країнами, специфіку Брекзиту, угоди між окремими країнами ЄС, питання управління конкретними аеропортами або визначення позиції Ради ЄС для міжнародних організацій. Ці акти не мають прямого впливу на обов'язкову гармонізацію українського законодавства до вступу до ЄС.

Уряд України не завжди коректно оцінює ступінь імплементації актів ЄС у національне законодавство. Зокрема, частину актів, які, згідно з аналізом, Україні доведеться імплементувати після набуття членства в ЄС, помилково віднесено до таких, що не потребують впровадження. Також деякі акти позначено як повністю імплементовані, хоча детальніший аналіз показує, що окремі положення *acquis* ЄС реалізовано лише частково. Це, наприклад, стосується Регламенту №996/2010 про розслідування та запобігання нещасним випадкам та інцидентам у цивільній авіації, Регламенту №785/2004 про вимоги до страхування авіаперевізників та операторів повітряних суден, Регламенту 215/340 про встановлення технічних вимог та адміністративних процедур отримання посвідчень та сертифікатів авіадиспетчерів, тощо.

У підсумку, серед 318 актів ЄС, визначених у сфері авіації,:

- 40 актів не потребують імплементації, оскільки стосуються внутрішніх правил ЄС;
- 146 актів не потребують імплементації на цьому етапі, оскільки є угодами між ЄС і третіми країнами. Україна буде включена до них після набуття членства в ЄС, як це було з Хорватією, яку включили до таких угод окремими актами;
- 7 актів не потребують імплементації, адже вони є угодами між окремими країнами ЄС;
- 25 актів не потребують впровадження, оскільки вони стосуються управління конкретними аеропортами;
- 14 актів не потребують імплементації, оскільки вони визначають позицію ЄС у міжнародних організаціях, таких як ICAO;
- 2 акти формально не потребують імплементації, оскільки їхні питання вже регулюються Угодою про САП. Зокрема, це правила реалізації мережевих функцій організації повітряного руху та базові стандарти повітряної безпеки. Після вступу України до ЄС ці положення працюватимуть безпосередньо, без посередництва Угоди про САП, адже Україна стане частиною європейського спільного неба (Single European Sky);
- 29 актів можуть набути чинності лише після набуття членства в ЄС.

Тобто, за оцінкою уряду, Україні наразі потрібно імплементувати 55 актів ЄС. Із них:

- 8 актів уже впроваджено повністю;

- 19 актів імплементовано частково;
- 28 актів залишаються неімплементованими.

Рисунок 1. Імплементация Україною актів ЄС у сфері авіації



Джерело: власні розрахунки.

Ці цифри свідчать про те, що значний обсяг роботи з гармонізації законодавства все ще залишається попереду. Україні потрібно зараз імплементувати 47 актів права ЄС у сфері повітряного транспорту і ще 29 актів після набуття членства.

17 лютого 2022 року, за п'ять днів до початку повномасштабного вторгнення росії, Верховна Рада України ратифікувала Угоду про САП із ЄС. Пізніше, 12 липня 2022 року, було затверджено План заходів із виконання цієї угоди. План включає кілька основних завдань: налагодження співпраці з ЄС відповідно до протоколу консультацій, організація роботи Спільного комітету, оновлення переліку актів ЄС у сфері цивільної авіації, які потребують імплементации, створення робочих груп для виконання Угоди, реалізація умов перехідних періодів і повне впровадження положень угоди.

Статус кандидата на вступ до ЄС, який Україна отримала у 2022 році, розширює її зобов'язання у сфері повітряного транспорту, включаючи необхідність гармонізації з повним обсягом європейського законодавства в цій сфері. Подальші кроки залежатимуть від початку переговорів за четвертим кластером «Зелений порядок денний та стале з'єднання». До цього кластера входять чотири ключові розділи: Розділ 14. Транспорт, Розділ 15. Енергетика, Розділ 21. Транс'європейські мережі та Розділ 27. Довкілля та зміни клімату.

Для кожного кластера Європейська Комісія проведе скринінг українського законодавства, результати якого ляжуть в основу критеріїв відкриття переговорів (opening benchmarks). Ці критерії визначатимуть ключові реформи, необхідні для виконання зобов'язань за кластером у цілому. Рішення щодо критеріїв відкриття та закриття кластера, а також глав *acquis*, ухвалює Рада ЄС, яка має прийняти одностайне рішення за пропозицією Комісії. У найгіршому випадку одна держава-член може заблокувати процес, що створює ризики для темпів євроінтеграції України.

Інституційна рамка

Угода про САП передбачає створення Спільного комітету, відповідального за моніторинг виконання угоди, прийняття рішень з оновлення додатків до Угоди та інші завдання щодо авіаційної співпраці між Україною та ЄС. З українського боку координацію та реалізацію зобов'язань за Угодою здійснює Міністерство розвитку громад та територій України. Воно формує політику у сфері транспорту та відповідає за координацію та реалізацію зобов'язань України за Угодою про САП, включаючи гармонізацію національного законодавства з нормами ЄС у сфері авіації, організацію роботи Спільного комітету та забезпечення виконання умов перехідних періодів, передбачених Угодою.

З боку ЄС за реалізацію Угоди відповідає Європейська Комісія, зокрема Генеральний директорат із мобільності та транспорту (DG MOVE). Він забезпечує координацію між державами-членами ЄС та Україною, а також моніторинг виконання зобов'язань, передбачених Угодою.

Спільний комітет після початку застосування Угоди почне проводити регулярні засідання для оцінки прогресу імплементації Угоди, обговорення питань, що виникають, та прийняття необхідних рішень для подальшої інтеграції авіаційних ринків України та ЄС.

Державна авіаційна служба України (Державіаслужба) є основним органом, який відповідає за реалізацію державної політики у сфері авіації та використання повітряного простору. Вона здійснює сертифікацію авіаперевізників, аеропортів, авіаційної техніки та контролює відповідність національних стандартів безпеки польотів до міжнародних норм. Державіаслужба також відповідає за гармонізацію українського авіаційного законодавства із регламентами та директивами ЄС, визначеними Угодою про Спільний авіаційний простір. Важливою функцією є організація та нагляд за виконанням вимог авіаційної безпеки відповідно до стандартів ICAO та EASA, а також участь у міжнародному співробітництві, зокрема з ICAO.

Державне підприємство обслуговування повітряного руху України (Украерорух) виконує функції з організації повітряного руху в українському повітряному просторі. Воно займається координацією аеронавігаційних послуг і впровадженням стандартів ЄС у сфері управління повітряним рухом. Крім того, Украерорух співпрацює з міжнародними організаціями, такими як ЄВРОКОНТРОЛЬ, із метою інтеграції України до європейської аеронавігаційної системи.

Національне бюро розслідувань на транспорті (НБРТ) займається розслідуванням авіаційних інцидентів і подій, щоб підвищити рівень безпеки польотів. Воно відповідає за адаптацію процедур розслідування до директив ЄС, забезпечуючи незалежність та об'єктивність у розгляді авіаційних інцидентів.

Таким чином, зазначені органи взаємодіють для забезпечення розвитку авіаційної галузі України, виконання вимог євроінтеграції та інтеграції до Європейського спільного авіаційного простору.

Основне законодавство у сфері цивільної авіації в Україні визначено Повітряним кодексом України⁴⁶⁷, який встановлює базові правила використання повітряного простору, сертифікації літаків, забезпечення безпеки польотів і регулювання діяльності авіакомпаній та аеропортів. Кодекс регулярно оновлюється для гармонізації з нормами ЄС, останні значні зміни були внесені після ратифікації Угоди про Спільний авіаційний простір.

Окрім Повітряного кодексу, державна політика у сфері авіації регулюється низкою підзаконних актів, таких як Авіаційні правила України (АПУ), які деталізують вимоги до сертифікації, технічного обслуговування, безпеки польотів та екологічних стандартів. Наприклад, АПУ вже враховують вимоги Регламенту (ЄС) 2018/1139, що спрощує сертифікацію авіаційної техніки, а також положення щодо страхування ризиків у цивільній авіації.

Крім того, у 2020 році було прийнято Концепцію державної цільової науково-технічної програми розвитку авіаційної промисловості до 2030 року,⁴⁶⁸ яка визначає стратегічні напрями розвитку галузі. Ця програма включає оновлення аеронавігаційних систем, впровадження екологічно чистих технологій та інтеграцію в Європейську мережу повітряного руху.

Важливою частиною правової бази є Національна транспортна стратегія до 2030 року, що передбачає виконання зобов'язань за Угодою про САП, гармонізацію українського законодавства з acquis ЄС, розвиток аеропортів та залучення інвестицій у відновлення інфраструктури. Проте, ця стратегія потребує перегляду з урахуванням нових реалій війни, відбудови країни та вимог євроінтеграції. Перегляд Національної транспортної стратегії зазначений як один із ключових пріоритетів у останніх рекомендаціях Європейської Комісії для забезпечення відповідності галузевих політик сучасним викликам та європейським стандартам.

На виконання Угоди про САП Україна також працює над впровадженням директив і регламентів ЄС у таких сферах, як права пасажирів, екологічні стандарти, організація повітряного руху та доступ до ринку наземного обслуговування. Частина цих документів уже інтегрована до національного законодавства, тоді як решта буде імplementована після набуття Україною членства в ЄС.

Аналіз ринку

Авіаційний ринок України зазнав значних змін унаслідок повномасштабного вторгнення росії в лютому 2022 року. Закриття повітряного простору та припинення комерційних авіаперевезень призвели до повної зупинки внутрішніх та міжнародних пасажирських рейсів з українських аеропортів. Згідно з офіційними даними у 2021 році українські аеропорти обслужили понад 16 мільйонів пасажирів, тоді як у 2022 році цей показник знизився до двох мільйонів, що відповідає перевезенням у січні та частині лютого до припинення пасажирських перевезень. Обсяги перевезень

⁴⁶⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3393-17#Text>

⁴⁶⁸ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1412-2020-%D1%80#Text>

вантажів та пошти українськими авіакомпаніями зменшилися порівняно з 2021 роком на 21,7% та становили 64,1 тис. тонн.⁴⁶⁹ Це вказує на продовження вантажних перевезень українськими авіакомпаніями за кордоном.

До повномасштабної агресії росії послуги авіаційних перевезень України, за оцінками, складали близько 1% ВВП. У 2021 році в цьому секторі працювало близько 16 тис. працівників.⁴⁷⁰ Експорт послуг повітряного транспорту у 2021 році склав 1,7 млрд дол. США, а імпорт – утричі менше, близько 539,2 млн дол.

До закриття повітряного простору через повномасштабну війну на ринку працювала 21 авіакомпанія, що перевозила пасажирів, і 19 авіакомпаній, що перевозили пошту і вантажі.⁴⁷¹ У 2021 році 19 аеропортів та аеродромів України обслужили 16,2 млн пасажирів (на 86,2% більше ніж у 2020 році).⁴⁷² У 2021 році пасажирські та вантажні перевезення здійснювали 28 вітчизняних авіакомпаній (у 2020 році їх було 26), які перевезли 9,3 млн пасажирів. Крім того, в Україні налічувалось 78 суб'єктів комерційного обслуговування та аеропортових служб, 42 розробники та 26 виробників авіаційної техніки, 252 організації мали сертифікат із надання агентських послуг із продажу пасажирських та 48 організацій – із продажу вантажних авіаційних перевезень.⁴⁷³

Повітряний простір України залишається закритим для цивільних повітряних суден, за винятком тих, що отримали спеціальний дозвіл Генерального штабу Збройних Сил України на виконання польотів. Це обмеження суттєво вплинуло на діяльність авіакомпаній, таких як МАУ та SkyUp, які були змушені призупинити свої операції на внутрішньому ринку. Водночас, деякі перевізники продовжували здійснювати вантажні та пасажирські перевезення за межами України, використовуючи іноземні аеропорти як бази для операцій. У 2023 році вони перевезли 422 тис. пасажирів та 42,7 тис. т вантажів⁴⁷⁴.

Інфраструктура авіаційного сектору зазнала значних руйнувань: було зруйновано 19 аеродромів, зокрема 12 цивільних і 7 аеродромів подвійного призначення (без урахування військових аеродромів), загальна сума збитків авіаційної інфраструктури оцінюється у 2 млрд дол. США.⁴⁷⁵

З огляду на позицію, яку зайняла Білорусь у війні російської федерації проти України, Державіаслужба України припинила дію Угоди з питань льотної придатності між Україною та Білоруссю, укладеної у 2020 році.⁴⁷⁶ Це рішення було офіційно

⁴⁶⁹ <https://avia.gov.ua/22-лютого-2023-року-відбувся-офіційний-вист/>

⁴⁷⁰ https://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2021/fin/pdsg/kzpsg_ved_15-20.xlsx

⁴⁷¹ Деякі компанії здійснювали всі види перевезень.

⁴⁷² <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>

⁴⁷³ <https://avia.gov.ua/npdrd/slug-3/>

⁴⁷⁴ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2024/02/Звіт-про-діяльність.pdf>

⁴⁷⁵ https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/04/01.01.24_Damages_Report.pdf

⁴⁷⁶ Наказ Державіаслужби від 7 березня 2023 року №175

повідомлено білоруській стороні та зупинило будь-яку співпрацю в авіаційній галузі у сфері льотної придатності літаків АН.

Протягом 2023 року 152 повітряні судна з чинними сертифікатами перегляду льотної придатності (ARC) виконували комерційні повітряні перевезення Part-CAT (пасажирські та вантажні перевезення) у рамках всесвітньої програми WFP (World Food Programme) за контрактами Місії ООН в країнах Африки та авіаційні роботи за кордоном (виконання польотів із водозливними пристроями для гасіння лісових пожеж, польотів вертольотів із вантажем на зовнішній підвісці, аерофото- та кінозйомки).⁴⁷⁷ Крім того, 26 авіаперевізників у 2023 році мали сертифікат експлуатанта (комерційне (Part-CAT) перевезення пасажирів та вантажу), а 13 авіакомпаній — повноваження на спеціалізовану комерційну експлуатацію з високим ступенем ризику (SPO). У 2023 році в Державному реєстрі цивільних повітряних суден України налічувалося 878 суден.

Перспективи відновлення авіаційної галузі пов'язані з ретельним плануванням та міжнародною підтримкою. Уряд України розробляє плани реконструкції авіаційної інфраструктури, включаючи відбудову зруйнованих аеропортів, модернізацію існуючих об'єктів та впровадження сучасних технологій. Міжнародні партнери, зокрема Європейський Союз, готові надати фінансову та технічну допомогу, що включатиме інвестиції, навчання персоналу та інтеграцію в Європейський спільний авіаційний простір.

Авіакомпанії також готуються до повернення на ринок після завершення війни. Їхні стратегії включають оновлення флоту, перегляд маршрутної мережі та адаптацію до нових умов ринку. Відновлення авіаційної галузі, попри її поточний стан, є стратегічно важливим для економіки країни, а ефективна співпраця з міжнародними партнерами може значно прискорити цей процес.

Станом на 2023 рік авіаційний сектор Європейського Союзу демонструє поступове відновлення після пандемії COVID-19. Пасажиропотік через європейські аеропорти майже відновився до допандемічного рівня 2019 року і був всього на 6% нижчим ніж у 2019 році. У січні 2024 року кількість рейсів у мережі ЄВРОКОНТРОЛЬ досягла в середньому 22714 рейсів на день, що становить 90% від рівня 2019 року.⁴⁷⁸

У своєму звіті Європейська Комісія зазначає, що Єдине європейське небо (Single European Sky) досі не сформоване і що фрагментація повітряного простору призводить до неефективності, зайвих витрат палива та грошей для всієї галузі. У березні 2024 року керівництво Ради та Європарламент домовились реформувати Єдине європейське небо, щоб підвищити ефективність, знизити витрати та вплив авіації на клімат на навколишнє середовище.

Європейські авіакомпанії продовжують адаптуватися до нових умов, впроваджуючи стратегії для підвищення конкурентоспроможності. Організація Airlines for Europe (A4E) закликає Європейську Комісію та країни-члени ЄС вжити заходів для

⁴⁷⁷ <https://avia.gov.ua/wp-content/uploads/2024/02/Звіт-про-діяльність.pdf>

⁴⁷⁸ <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d8a8fbfe-32b4-11ef-a61b-01aa75ed71a1>

підтримки авіаційного сектору, зокрема шляхом стимулювання використання палива з низьким вмістом вуглецю та реформування повітряного простору Європи.⁴⁷⁹

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.⁴⁸⁰

Динаміка імплементації

У звіті України щодо впровадження Угоди про асоціацію за 2023 рік сектор повітряних перевезень не згадується, а жодної суттєвої роботи з впровадження стандартів ЄС у цій галузі не було здійснено. Аналогічно, у Плані заходів із виконання рекомендацій Європейської Комісії у рамках Пакета розширення 2023 року відсутні заходи, пов'язані з повітряним транспортом.

У Звіті про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС 2023 року транспортний сектор отримав оцінку «деякий рівень підготовки», а прогрес був визначений як «обмежений». При цьому зазначалося, що модернізаційною рамкою для цього сектору залишається Національна транспортна стратегія до 2030 року, виконання якої необхідно відновити якомога швидше.

Звіт також зазначив, що Державіаслужба продовжує підтримувати належний рівень нагляду за безпекою авіаперевізників, зареєстрованих в Україні, попри призупинення повітряної навігації через війну. У аналогічному звіті ЄК 2024 року зазначається прогрес у регуляторному наближенні до правил ЄС щодо авіації та потреба оновити додаток про регуляторне наближення в Угоді про САП⁴⁸¹.

3 липня 2022 року діє План дій із виконання Угоди про спільний авіаційний простір (САП), однак конкретної інформації про прогрес щодо його виконання знайти не вдалося. Це скоріш за все пов'язано з тим, що Угода про САП досі не набрала чинності та не почалось її попереднє застосування. Станом на листопад 2024 року 13 країн ЄС завершили внутрішньодержавні процедури для набрання чинності або попереднього застосування Угоди: Австрія, Естонія, Іспанія, Ірландія, Італія, Латвія, Литва, Нідерланди, Польща, Румунія, Словаччина, Чехія та Швеція.⁴⁸²

Україна здійснила низку кроків для лібералізації авіаперевезень. Угода з Ісландією про повітряне сполучення набула чинності 28 грудня 2022 року. Підготовлена до укладання угода зі Швейцарією, тривають переговори з Руандою та Кенією.

⁴⁷⁹ <https://uk.eureporter.co/politics/european-commission/2024/09/13/eu-policymakers-and-member-states-must-do-whatever-it-takes-to-deliver-a-competitive-european-airline-sector/>

⁴⁸⁰ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/explore/all/transp?lang=en&subtheme=avia&display=list&sort=category&extractionId=AVIA_PANC

⁴⁸¹ [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine Report 2024.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf)

⁴⁸² <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?docLanguage=en&id=2021022>

Також було досягнуто домовленостей із Польщею на період навігації літо 2023 та зима 2023/2024 щодо виконання нерегулярних рейсів, а з Молдовою — про перевезення хасидських паломників українським авіаперевізником «Авіакомпанія СКАЙАП» з аеропорту Кишинів.

1 квітня 2023 року стартував проєкт міжнародної технічної допомоги EASA «Східне партнерство», спрямований на підтримку імплементації САП. У його межах проводяться заходи з гармонізації законодавства у сферах безпеки польотів, захисту навколишнього середовища, економічного регулювання, авіаційної безпеки, організації безпеки повітряного руху (АТМ) та прав пасажирів, а також із встановлення ефективної системи контролю та нагляду. Робочий план діяльності на 2024 рік було затверджено 28 листопада 2023 року.

Державіаслужба підписала Угоду з ЄВРОКОНТРОЛЬ про підтримку у відновленні можливостей цивільної авіації.⁴⁸³ У січні 2023 року під час офіційного візиту Генерального директора ЄВРОКОНТРОЛЬ обговорювалися кроки з відновлення повітряного руху в Україні після завершення воєнних дій, відновлення аеронавігаційної інфраструктури та забезпечення відповідного рівня безпеки польотів у повітряному просторі України.

Державіаслужба України продовжила працювати над удосконаленням українського законодавства. Так, були внесені зміни до Авіаційних правил України, Частина 21 «Сертифікація повітряних суден, пов'язаних із ними виробів, компонентів та обладнання, а також організацій розробника та виробника» АПУ-21 (Part-21)⁴⁸⁴, затверджені Авіаційні правила «Технічні вимоги та адміністративні процедури для організації і проведення наземних та льотних перевірок наземних засобів зв'язку, навігації, спостереження та систем світлосигнального обладнання в цивільній авіації України»⁴⁸⁵ та «Порядок та умови здійснення страхування ризиків цивільної авіації».⁴⁸⁶

У березні 2023 року був прийнятий закон,⁴⁸⁷ який спрощує внутрішні авіаперевезення та імплементує положення Регламенту (ЄС) 2018/1139.⁴⁸⁸ Законом були спрощені процедури видачі сертифіката льотної придатності й дозволу на виконання польотів для окремих імпортованих в Україну повітряних суден та виключена необхідність отримувати права на експлуатацію повітряних ліній українськими авіаперевізниками для виконання регулярних повітряних перевезень в Україні та за кордоном. Якщо літак сертифіковано в Європейській Агенції Безпеки Авіації (EASA), то не потрібно проходити повторну сертифікацію в Україні. Сертифікованому авіаперевізннику для початку виконання комерційних

⁴⁸³ <https://avia.gov.ua/державіаслужба-завершила-процес-під/>

⁴⁸⁴ наказ Державної авіаційної служби України від 02 березня 2023 року №158

⁴⁸⁵ наказ Державної авіаційної служби України від 22 вересня 2023 №580

⁴⁸⁶ наказ Державної авіаційної служби України від 05 грудня 2023 року за №768

⁴⁸⁷ Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку авіації загального призначення, адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у сфері цивільної авіації, встановлення додаткових механізмів здійснення ефективного контролю за забезпеченням безпеки авіації та дерегуляції господарської діяльності в галузі цивільної авіації» від 21 березня 2023 року.

⁴⁸⁸ <https://mtu.gov.ua/news/34231.html>

польотів в Україні достатньо погодження слотів у національних аеропортах. Отримувати відповідне право на експлуатацію повітряної лінії тепер не потрібно. Так само не потрібно отримувати сертифікацію підприємствами та організаціями, які здійснюють наземне обслуговування в галузі цивільної авіації, достатньо просто подати пакет необхідних документів. Скасовано також сертифікацію суб'єктів господарювання, що надають агентські послуги з продажу повітряних перевезень.

У 2023 році Національне бюро розслідувань на транспорті (НБРТ) взяло участь у заходах з проведення експертної оцінки держави-кандидата на отримання статусу спостерігача Європейської мережі уповноважених органів з питань розслідування безпеки цивільної авіації (ENCASIA). Діяльність НБРТ було оцінено позитивно,⁴⁸⁹ зокрема щодо кваліфікації персоналу з розслідування, забезпечення належними технічними засобами, програмами підготовки, інструкціями та процедурами. А проте у Звіті про оціночну місію було зазначено не повну відповідність до законодавства ЄС у сфері розслідування авіаційних подій, низький статус правил технічного розслідування авіаційних подій⁴⁹⁰ у порівнянні зі статусом кримінального процесуального законодавства, внаслідок чого кримінальне провадження завжди переважає над технічним розслідуванням.

Додаткові кроки до членства

Для успішної інтеграції до Європейського спільного авіаційного простору (САП) Україні необхідно прискорити гармонізацію національного законодавства з нормами ЄС та здійснити низку інституційних реформ.

Основним завданням є повна імплементація залишкових регламентів і директив ЄС, зокрема у сферах авіаційної безпеки, захисту прав пасажирів, охорони навколишнього середовища та управління повітряним рухом. Пріоритетними залишаються такі нормативно-правові акти, як Регламент (ЄС) 376/2014 щодо звітності про події в цивільній авіації, Регламент (ЄС) 598/2014 щодо зниження шуму в аеропортах, а також правила доступу до ринку наземного обслуговування. Для забезпечення ефективної імплементації необхідно створити централізовану систему моніторингу та звітності, яка дозволить відстежувати прогрес виконання кожного окремого зобов'язання.

Важливим кроком є посилення спроможності Державної авіаційної служби України як ключового регулятора галузі. Це включає підвищення кваліфікації персоналу, розширення міжнародного співробітництва з EASA та іншими європейськими авіаційними органами, а також впровадження цифрових рішень для сертифікації та моніторингу.

Для відповідності стандартам ЄС необхідно забезпечити незалежність технічних розслідувань авіаційних подій. Це включає ухвалення нового законодавства, яке

⁴⁸⁹ <https://nbaai.gov.ua/wp-content/uploads/2024/03/2023.pdf>

⁴⁹⁰ затверджені постановою Кабінету Міністрів від 20.05.2022 №610

встановить пріоритетність технічного розслідування над кримінальним процесом, а також модернізацію інфраструктури НБРТ.

Потрібно посилити роботу з країнами ЄС для початку застосування угоди про САП. Це дозволить створити Спільний комітет у рамках Угоди про САП та розпочати його роботу для забезпечення координації з Європейською Комісією та державами-членами ЄС. Окрему увагу слід приділити забезпеченню регулярного обміну даними між Україною та європейськими партнерами у сфері авіаційної безпеки.

Реалізація цих кроків дозволить не лише забезпечити відповідність до стандартів ЄС, але й створить умови для стійкого розвитку авіаційної галузі України та сприятиме її інтеграції до європейського авіаційного простору.

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.

Рекомендації для органів державної влади України:

- завершити імплементацію залишкових регламентів та директив ЄС у сфері авіації, включаючи питання безпеки польотів, захисту навколишнього середовища, економічного регулювання та прав пасажирів;
- підвищити спроможність Державіаслужби шляхом модернізації її інструментів нагляду, навчання персоналу та інтеграції з європейськими авіаційними органами, такими як EASA;
- забезпечити незалежність Національного бюро розслідувань на транспорті (НБРТ) і пріоритетність технічного розслідування авіаційних інцидентів;
- розробити чіткий план відбудови зруйнованих аеропортів та систем управління повітряним рухом, включаючи впровадження сучасних технологій і екологічно чистих рішень;
- посилити роботу в рамках проєктів з EASA, ЄВРОКОНТРОЛЬ та інших партнерів, спрямованих на підтримку впровадження Угоди про САП;
- створити умови для залучення іноземного капіталу у відновлення авіаційної інфраструктури та впровадження енергоефективних технологій.
- Рекомендації для держав-членів ЄС:
- ратифікувати Угоду про спільний авіаційний простір між Україною та ЄС;
- надати більше ресурсів через програми технічної допомоги, такі як «Східне партнерство», для підтримки гармонізації законодавства та відновлення інфраструктури;
- після початку застосування САП активно співпрацювати в рамках Спільного комітету для надання Україні рекомендацій щодо подальших кроків імплементації Угоди про САП.

13. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ГАЗУ ЄС

Dixi Group

Вигоди Угоди про Асоціацію та прогалини інтеграції в ринок газу ЄС

Україна зробила крок до інтеграції з ЄС у сфері енергетики ще до підписання Угоди про асоціацію, набувши у 2011 році членство 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 акти Третього енергетичного пакета ЄС та низку мережових кодексів. Відповідно до Угоди про асоціацію (УА) (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, у 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 «Чиста енергія для всіх європейців» (Clean Energy for all Europeans Package) та Регламент 1938/2017 про безпеку постачання природного газу⁴⁹¹. У 2022 році *acquis* Енергетичного співтовариства були доповнені ще двома актами Четвертого енергопакета⁴⁹², а у 2023 році – Регламентом 2022/869 про керівні принципи щодо транс'європейських енергетичних мереж (TEN-E)⁴⁹³, дія якого охоплює також газову інфраструктуру.

Водночас сам Європейський Союз продовжує вдосконалювати та оновлювати законодавчу рамку регулювання внутрішнього ринку газу, таким чином готуючи його до трансформацій, необхідних для втілення декарбонізаційних амбіцій ЄС, зокрема скорочення використання викопного газу та зменшення викидів парникових газів, таких як метан. Так, улітку 2024 року ЄС прийняв новий законодавчий пакет щодо ринків водню та декарбонізованого газу (англ. Hydrogen and Decarbonised Gas

⁴⁹¹ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2021/11/30.html>

⁴⁹² https://www.energy-community.org/dam/jcr:fe9c2d72-4346-4d13-ae85-6a0a3304a793/20thMC_Conclusions_15-12-2022.pdf

⁴⁹³ <https://www.energy-community.org/events/2023/12/MC.html>

Market Package)⁴⁹⁴, який включає оновлені газову Директиву⁴⁹⁵ та Регламент⁴⁹⁶, які, серед іншого, містять правила регулювання майбутнього ринку водню. Також ЄС ухвалив Регламент 2024/1787⁴⁹⁷ про скорочення викидів метану в енергетичному секторі, яким запроваджуються загальноєвропейські правила виявлення та скорочення викидів цього парникового газу, зокрема у сферах видобутку, транспортування, розподілу та зберігання природного газу. Частина цих правил також поширюватиметься на треті країни (не члени ЄС), які експортують «блакитне паливо» в Європейський Союз.

Пришвидшена імплементація відповідних регламентів та директив в українське законодавство стає особливо важливою в контексті наданого Україні статусу кандидата⁴⁹⁸ та формального початку переговорного процесу про вступ до ЄС⁴⁹⁹. Ще більшого значення імплементація набуває, враховуючи міркування ефективної відбудови економіки країни, адже корпус європейського законодавства у 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 кліматичної політики.

Зазначимо, що, навіть повністю гармонізуючи своє законодавство з правом ЄС у сфері енергетики, Україна не має зафіксованої в УА перспективи отримання режиму внутрішнього ринку ЄС у цій сфері в разі виконання свого «домашнього завдання». Відповідне положення відсутнє в 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, ключовими тенденціями газового сектору залишаються: втручання держави в ціноутворення на газ і, як наслідок, висока концентрація на основних сегментах гуртового та роздрібного ринку, включаючи постачання газу населенню⁵⁰⁰, виробникам електроенергії, виробникам тепла та бюджетним установам⁵⁰¹; закритий доступ до актуальної офіційної інформації про низку ключових даних про функціонування ринку, включаючи обсяги видобутку

⁴⁹⁴ <https://fsr.eu.europa.eu/the-eu-hydrogen-and-decarbonised-gas-market-package/>

⁴⁹⁵ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj>

⁴⁹⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1789/oj>

⁴⁹⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1787/oj>

⁴⁹⁸ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

⁴⁹⁹ <https://www.rbc.ua/rus/news/stala-vidoma-data-startu-peregovoriv-vstup-1718964445.html>

⁵⁰⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁰¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2022-%D0%BF#Text>

та кінцевого споживання. Перша тенденція, зокрема, була зазначена у Звіті Єврокомісії про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС за 2024 рік⁵⁰².

Зміст зобов'язань

Угода про асоціацію та зобов'язання в рамках Енергетичного співтовариства передбачають:

- відкриття ринку для конкуренції, право всіх 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 збалансованої тарифної політики для сфери транспортування газу, встановлення прозорих та недискримінаційних принципів розподілу потужності та управління перевантаженнями в газотранспортних системах;
- запровадження політики безпеки постачання газу, із регулярною оцінкою ризиків та відповідними інструментами планування (план дій у випадку надзвичайних ситуацій та превентивний план дій)⁵⁰³;
- 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 «Нафтогазу»;
- запровадження пришвидшених дозвільних процедур для інфраструктурних проєктів національного інтересу в газовому секторі (Регламент 2022/869 про керівні принципи щодо транс'європейських енергетичних мереж).

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'юктурою зовнішніх ринків газу (рекордне зростання цін у ЄС в 2021 - 2022 роках). Повернення

⁵⁰² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁵⁰³ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1938/oj>

до жорсткого цінового регулювання на ринку газу^{504,505} під час війни обґрунтовують міркуваннями безпеки постачання та необхідністю захистити споживачів від різких цінових коливань в умовах ускладненої економічної ситуації. Проте згідно з європейським законодавством навіть такі неринкові заходи мають бути «чітко визначеними, прозорими, недискримінаційними та верифіковуваними»⁵⁰⁶.

Однією з головних проблем на ринку газу залишається юридичний статус енергетичного регулятора, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП). На виконання відповідного рішення Конституційного Суду України наприкінці 2019 року були внесені зміни до Закону України «Про НКРЕКП», яким було змінено статус Регулятора (який тепер визначається як «ЦОВВ зі спеціальним статусом», тобто орган у структурі КМУ)⁵⁰⁷. З одного боку, таким чином статус Регулятора був приведений відповідно до Конституції, адже на думку суддів Конституційного Суду, НКРЕКП за функціональним спрямуванням та сферою діяльності має ознаки центрального органу виконавчої влади і 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 ЗУ «Про НКРЕКП» до 2020 року), може бути передбачено лише Конституцією, а не простим законом. З іншого боку, із внесенням змін до статті 5 закону «Про НКРЕКП» гарантії незалежності Регулятора стали значно слабші, і події 2021 - 2024 років дають підстави вважати, що із внесенням відповідних змін уряд отримав значний вплив на рішення НКРЕКП на ринку газу (зокрема, щодо тарифної політики у сфері розподілу⁵⁰⁸). Секретаріат Енергетичного Співтовариства зазначає невизначеність статусу Регулятора як одну з прогалин у дотриманні європейського енергетичного законодавства у своїх щорічних Імплементацийних звітах⁵⁰⁹. Також в окремому висновку Енергетичне співтовариство вказало на деякі інші прогалини у функціонуванні Регулятора, зокрема в частині фінансової автономії НКРЕКП⁵¹⁰. Для їх усунення в грудні 2023 року Регулятор розробив законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних послуг»⁵¹¹, проте станом на грудень 2024 року акт ще не був зареєстрований у Верховній Раді. Водночас,

⁵⁰⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁰⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2024/1788/oj>

⁵⁰⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/394-20#n19>

⁵⁰⁸ <https://www.nerc.gov.ua/news/nkrekp-zmenshila-tarifi-na-poslugi-rozpodilu-prirodnogo-gazu-dlya-13-operatoriv-gazorozpodilnikh-sistem>

⁵⁰⁹ https://www.energy-community.org/dam/jcr:3da7c4f8-ea23-4169-b1e9-66b0ed05fcb7/EnC_IR2023.pdf

⁵¹⁰ https://www.energy-community.org/dam/jcr:96ecb5f0-4447-4afa-949a-822098b9fa34/NEURC_reg_report_052019.pdf

⁵¹¹ <https://www.nerc.gov.ua/news/oprilyudnyuetsya-proyekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakih-zakoniv-ukrayini-shchodo-posilennya-nezalezhnosti-regulyatora-u-sferah-energetiki-ta-komunalnih-poslug>

забезпечення повної незалежності НКРЕКП вимагатиме внесення змін до Конституції⁵¹², яке, імовірно, відбудеться після завершення воєнного стану.

Інша проблема — недотримання стандартів корпоративного управління в державних компаніях газового сектору. Зміна керівництва «Нафтогазу» у квітні 2021 року з попереднім звільненням Наглядової Ради (НР) компанії для можливості призначити нового керівника без погодження з НР, хоч формально і не порушували вимог законодавства, проте викликали негативну реакцію в міжнародних партнерів⁵¹³, зокрема країн-членів «Великої сімки»⁵¹⁴. Також призначення Юрія Вітренка новим головою правління «Нафтогазу» викликало запитання в частині відповідності антикорупційному законодавству⁵¹⁵, оскільки до призначення Вітренко очолював Міністерство енергетики і, таким чином, міг впливати на діяльність компанії, керівником якої став. Аналогічна проблема виникла⁵¹⁶ при призначенні в листопаді 2022 року останнього голови правління «Нафтогазу» Олексія Чернишова, який до цього був міністром розвитку громад та територій. Для формального уникнення порушення антикорупційного законодавства Кабмін був змушений внести зміни до статуту «Нафтогазу» і змінити юридичний статус компанії⁵¹⁷. Разом із тим, у корпоративному управлінні «Нафтогазу» мали місце й деякі позитивні зрушення: на початку 2023 року, за результатами конкурсного відбору⁵¹⁸, був призначений новий склад НР компанії⁵¹⁹, також до кінця першого кварталу 2025 року на конкурсних засадах має бути обраний новий голова правління «Нафтогазу»⁵²⁰, який замінить Олексія Чернишова.

Аналіз ринку

Європейська федерація енерготрейдерів EFET у своєму щорічному дослідженні Gas Hub Development Study за 2021 рік зазначила прогрес українського газового ринку як хабу в порівнянні з 2020 роком⁵²¹. Разом із тим, кінець 2021 року та наступні роки були позначені радше негативними тенденціями в контексті відкриття ринку

⁵¹² <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/3923417-nezaleznist-nkrekp-moze-potrebuвати-zmin-u-konstituciu-ale-vze-pisla-vijni-energospivtovaristvo.html>

⁵¹³ <https://ua.krymr.com/a/spolucheni-shtaty-pobachyly-manipulyuvannya-pravylamy-u-kadrovkykh-zminakh-v-naftogazi/31231967.html>

⁵¹⁴ <https://www.eurointegration.com.ua/news/2021/04/29/7122706/>

⁵¹⁵ <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/>

⁵¹⁶ <https://epravda.com.ua/columns/2022/11/22/694088/>

⁵¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1233-2022-%D0%BF#Text>

⁵¹⁸ <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=57075309-57b3-47b6-9e56-fb3bc089a699&title=Ogo-loshenniaProProvedenniaVidboruNaPosaduNezalezhnogoChlena-NagliadovoiRadiAktSIONernogoTovaristvanatsionalnaAktSIONernaKompaniiinaftogazUkraini>

⁵¹⁹ <https://www.kmu.gov.ua/npas/deiaki-pytannia-nahliadovoi-rady-aktSIONernoho-tova-a55r>

⁵²⁰ <https://www.naftogaz.com/news/statement-supervisory-board>

⁵²¹ <https://www.efet.org/home/documents?id=19>

газу відповідно до зобов'язань за Угодою про асоціацію та в рамках членства в Енергетичному співтоваристві.

Основною проблемою є регулювання та надмірна концентрація як на гуртовому, так і на роздрібному ринку природного газу, яка поглибилась із повномасштабною агресією російської федерації.

Після скасування ПСО (покладання спеціальних обов'язків) для побутових споживачів у серпні 2020 року та ще менш тривалого скасування ПСО для підприємств ТКЕ в травні 2021 року український уряд обрав модель регулювання, яку можна охарактеризувати як «квазіПСО». Формально дію постанов про покладання спеціальних обов'язків не відновлювали, разом із 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, наприклад, «Нафтогаз» постачав газ «тепловикам» за пільговими цінами за так званими «трирічними контрактами» або роздрібним постачальникам у межах «балансувальної групи»⁵²².

Важливо, що всі зазначені рішення ухвалювались не як покладання спеціальних обов'язків, а отже на них 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. Як приклад, після введення граничної ціни газу для побутових споживачів у 6,99 грн за м³, яка діяла в лютому - березні 2021 року, Міненерго дало роз'яснення постачальникам, у якому зазначило, що вони не можуть розраховувати на компенсацію, оскільки обмеження вводились не в рамках ПСО⁵²³.

З початком російської повномасштабної агресії в березні 2022 року механізм ПСО був повернутий: на компанії групи «Нафтогаз» постановами Кабміну були покладені зобов'язання щодо пільгового постачання газу побутовим споживачам та виробникам тепла⁵²⁴. Згодом відповідні зобов'язання були поширені на постачання газу для бюджетних установ⁵²⁵, виробників електроенергії та операторів газорозподільних мереж для покриття виробничо-технологічних витрат та втрат. ПСО діятиме щонайменше до кінця квітня 2025 року.

Разом із тим, за допомогою держави «Нафтогаз» суттєво посилив своє панівне становище на ринку газу. У травні 2022 року Державне бюро розслідувань зарештувало та передало 26 обласних та міських операторів газорозподільних

⁵²² <https://gas.ua/Content/Entities/LegalBasis/241/document>

⁵²³ http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/uk/publish/article?art_id=245528558&cat_id=245070636

⁵²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/222-2022-%D0%BF>

⁵²⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/812-2022-%D0%BF#Text>

мереж в управління Національному агентству України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА)⁵²⁶. Пізніше активи були передані в управління АТ «Чорноморнафтогаз» (входить до групи «Нафтогазу»)⁵²⁷. Станом на грудень 2024 року група «Нафтогаз» продовжує здійснювати розподіл газу через створену ТОВ «Газорозподільні мережі України», яка налічує 21 філію по всій Україні і покриває 13,2 млрд м³ кінцевого споживання газу⁵²⁸ (або близько 70% від загальноукраїнського споживання⁵²⁹).

Також у травні 2022 року 8,8 млн побутових споживачів постачальних компаній, які працювали під брендом «Твій газбут» (група «РГК»), перейшли до «Нафтогазу» як «постачальника останньої надії», а потім автоматично — до «Нафтогазу» як «стандартного» постачальника⁵³⁰. Таким чином станом на 2-й квартал 2024 року частка «Нафтогазу» в постачанні газу населенню досягла 97%⁵³¹. Імовірно, через запровадження постанов про ПСО «Нафтогаз» має майже 100% частку в постачанні газу виробникам тепла та бюджетним установам.

Водночас, на гуртовому ринку газу досі залишаються невеликі сегменти з нерегульованим ціноутворенням, проте і вони є досить концентрованими і неконкурентними. Наприклад, продовжує функціонувати «Українська енергетична біржа» (УЕБ), на якій торгується газ українського видобутку. Проте у 2024 році щонайменше⁵³² 52% такого газу (або майже 1 млрд м³)⁵³³ було куплено компаніями групи «Нафтогаз», що свідчить про значний рівень концентрації відповідних торгів.

Таким чином, «Нафтогаз» перетворився у вертикально інтегровану компанію, яка має найбільші частки видобутку, розподілу та постачання природного газу країні. Це прямо суперечить євроінтеграційним зобов'язанням України та в подальшому може ускладнити лібералізацію ринку газу. Наприклад, знаходження в межах одного вертикально інтегрованого підприємства компаній, які здійснюють і розподіл, і постачання газу, може бути перешкодою для повернення до конкурентної моделі ринку газу, оскільки оператор газорозподільних мереж (ГРМ) може створювати штучні перешкоди для переходу споживача від монопольного постачальника (із яким цей оператор пов'язаний) до іншого

⁵²⁶ <https://dbr.gov.ua/news/dbr-peredalo-v-upravlinnya-armi-26-regionalnih-operatoriv-gazorozpodilchih-sistem>

⁵²⁷ <https://www.kmu.gov.ua/npas/deyaki-pitannya-upravlinnya-aktivami-a429r>

⁵²⁸ <https://map.ua-energy.org/uk/resources/164acd2c-ab82-41eb-8da5-2a3b20cdce07/>

⁵²⁹ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Byuleten_do_richnogo_zvitu/broshura_do_richnogo_zvitu_nkrekp-2023.pdf

⁵³⁰ <https://gazpravda.com.ua/novyny/shche-z-1-travnia-maizhe-9-mln-spozhyvachiv-avtomatychno-pidkliuchyly-do-naftohazu>

⁵³¹ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Sfery_Gaz/Monitoring_rynku_gaz/2024/monitoryng_gaz_1%D0%86-2024.pdf

⁵³² На торгах «Української енергетичної біржі» розкривається лише один бік торгів (ініціатор), тому частка компанії групи «Нафтогаз» насправді може бути більшою.

⁵³³ <https://map.ua-energy.org/uk/resources/af736e8f-97e2-4784-8d8b-535e853fff80/>

постачальника. Схожі приклади фіксувались за минулої спроби лібералізації роздрібного ринку газу України в серпні 2020 - травні 2021 років.⁵³⁴

У березні 2022 року Верховна Рада прийняла закон⁵³⁵ зі змінами до Податкового кодексу України, які впровадили диференційовану рентну плату за видобування природного газу. Також змінено принцип розрахунку фактичної ціни реалізації газу, який залежить від середньої митної вартості імпортного газу та значення котирувань цін газу на звітний місяць (Front Month Settlement Prices) на нідерландському газовому хабі TTF. Це також поглибило проблему ліквідності видобувного сектору через суттєве збільшення рентної плати в умовах цінових обмежень на гуртовому та роздрібному сегментах ринку. Натомість у травні 2022 року Верховна Рада прийняла додаткові зміни до Податкового кодексу України, якими дозволила відкласти виплату ренти за нереалізований газ до кінця воєнного стану⁵³⁶.

Динаміка імплементації

Законом «Про ринок природного газу», прийнятим у 2015 році, та підзаконними актами (на рівні постанов КМУ і НКРЕКП) була здійснена транспозиція основних вимог Директиви 2009/73/ЄС, Регламенту (ЄС) № 715/2009 та Директиви 2004/67/ЄС. Крім того, протягом 2017 - 2020 років було внесено серію змін до Кодексу ГТС, Кодексу газорозподільних мереж, Кодексу газосховищ, а також до Правил безпеки постачання природного газу та Національного плану дій щодо реагування на кризові ситуації з постачанням газу. Зокрема, такі зміни були спрямовані на уникнення дискримінаційних підходів до надання доступу до мереж, впровадження добового балансування на ринку, врегулювання питань розподілу пропускної спроможності та запобігання кризам у постачанні. Інший блок змін прийнято в частині методології та власне тарифів на послуги зберігання і транспортування газу на початку жовтня 2019 року.

Перехід на добове балансування як важливий елемент ефективного ринку природного газу відбувся в березні 2019 року. Разом із тим, важливі елементи комерційного балансування (нейтральність балансування⁵³⁷, більша відповідальність за небаланси операторів ГРМ⁵³⁸) так і не були запроваджені у звітному періоді. З настанням війни через руйнування інфраструктури балансування значно ускладнилось через проблеми з прогнозуванням попиту, тому для покриття виробничо-технологічних втрат операторів ГРМ була створена окрема балансувальна група⁵³⁹, у якій балансування портфоліо користувачів газотранспортної системи здійснюється через зміну торгових сповіщень (так зване

⁵³⁴ <https://gazpravda.com.ua/novyny/pomsta-za-zminu-postachalnyka-khto-ta-chomu-vystavliaie-spozhyvacham-hazu-mifichni-borhy>

⁵³⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2139-%D0%86%D0%A5#Text>

⁵³⁶ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/39361>

⁵³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v2189874-21#n8>

⁵³⁸ <https://expro.com.ua/novini/rshennya-nkrekp-uperedjenim-ta-ne-virshu-problemu-nebalansv-na-rinku-gazu--agtu>

⁵³⁹ <https://gas.ua/Content/Entities/LegalBasis/243/document>

балансування «за фактом»). Це є відходом від вимог Кодексу ГТС, яке із закінченням війни має бути усунуте.

Також Україна не змогла просунутись в імплементації низки важливих актів та положень європейського законодавства, необхідних для повноцінного розвитку ринку газу:

- Регламенту ЄС 347/2013⁵⁴⁰ про настанови щодо транс'європейської енергетичної інфраструктури, який дає змогу пришвидшити та зробити більш ефективними інвестиції в енергетичну інфраструктуру;
- Регламенту 2017/1938⁵⁴¹ про заходи для гарантування безпеки постачання газу, які передбачають розробку оновлених інструментів планування у сфері безпеки постачання природного газу – план дій у випадку надзвичайних ситуацій (англ. emergency plan) та превентивний план дій (preventive action plan);
- 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;
- Положення про перехід на облік газу в енергетичних одиницях. Відповідний Закон із зобов'язаннями перейти на енергетичні одиниці було ухвалено в листопаді 2021 року, проте перехід було відтерміновано з 1 травня 2022 року до 1 травня, що настає в році після припинення воєнного стану.

У своїх Імплементативних звітах^{542, 543} Енергетичне співтовариство також вказує і на інші прогалини в реформуванні ринку газу, серед яких:

- неповна імплементація Регламенту Комісії 312/2014, яким запроваджується мережевий кодекс балансування газу в транспортних мережах, зокрема в частині застосування принципу нейтральності балансування;
- заборона експорту газу⁵⁴⁴, запроваджена на час воєнного стану;
- можливе недотримання вимог анбандлінгу операторами газорозподільних мереж після їх переходу в «Нафтогаз»

Головною прогалиною в реформуванні ринку газу, на якій наголошується у Звітах Єврокомісії про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС за 2023⁵⁴⁵

⁵⁴⁰ Слід зазначити, що цей Регламент вже був замінений в Європейському Союзі новим Регламентом 2022/869, який вже став частиною *acquis* Енергетичного Співтовариства, а отже і зобов'язанням України.

⁵⁴¹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2017/1938/oj>

⁵⁴² https://www.energy-community.org/dam/jcr:3da7c4f8-ea23-4169-b1e9-66b0ed05fcb7/EnC_IR2023.pdf

⁵⁴³ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2024/12/11.html>

⁵⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1402-2023-%D0%BF>

⁵⁴⁵ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

та 2024⁵⁴⁶ роки, є цінове регулювання та монополізація, які описані в більших деталях в розділі «Аналіз ринку».

Разом із тим значного прогресу було досягнуто в транспозиції та імплементації Регламенту 1227/2011 про доброчесність та прозорість на оптовому енергетичному ринку (REMIT). Зокрема, Верховна Рада ухвалила рамковий Закон⁵⁴⁷, який транспонує основні положення Регламенту, а НКРЕКП прийняла низку підзаконних актів⁵⁴⁸, які уточнюють порядок функціонування окремих механізмів, передбачених актом. Імплементація REMIT важлива для ефективного функціонування оптового ринку газу, оскільки дає Регулятору більше можливостей для запобігання, виявлення, усунення та покарання за маніпуляції (або спроби маніпуляції). Зокрема, НКРЕКП отримуватиме оперативний доступ до даних про всі господарсько-торговельні операції на оптовому ринку газу для цілей моніторингу. Інсайдерська інформація на оптових ринках природного газу буде оприлюднюватись через відповідні платформи⁵⁴⁹.

Важливим кроком стало також ухвалення в червні 2024 року Національного плану з енергетики та клімату до 2030 року⁵⁵⁰, передбаченого Регламентом 2018/1999 про управління Енергетичним союзом і пом'якшення наслідків зміни клімату. План, серед іншого, містить перелік заходів із реформування та декарбонізації ринку природного газу, який включає забезпечення 100% приладового обліку природного газу, посилення вимог відокремлення (анбандлінгу) операторів ГРМ, сприяння виробництву біометану, тощо.

Важливою подією в контексті подальшої інтеграції українського газового ринку в європейський стала успішна сертифікація⁵⁵¹ українського оператора газосховищ АТ «Укртрансгаз» відповідно до вимог до Регламенту 2022/1032 щодо зберігання газу⁵⁵². Остаточне рішення прийняла НКРЕКП, попередньо отримавши висновок від секретаріату Енергетичного співтовариства⁵⁵³. Успішне проходження сертифікації засвідчує, що структура власності АТ «Укртрансгаз» не несе загрози безпеці постачання природного газу. Такий висновок є позитивним сигналом для іноземних користувачів українських підземних сховищ і може сприяти більшому використанню потужностей ПСГ у майбутньому.

⁵⁴⁶ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁵⁴⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3141-20#Text>

⁵⁴⁸ <https://www.nerc.gov.ua/dobrochesnist-ta-prozorist-remit/zakonodavstvo/zakonodavcha-baza-ukrayini>

⁵⁴⁹ <https://tsoua.com/remit/platforma-insajderskoyi-informacziyi/>

⁵⁵⁰ <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=17f558a7-b4b4-42ca-b662-2811f42d4a33&title=Natsional-niiPlanZEnergetikiTaKlimatuNaPeriodDo2030-Roku>

⁵⁵¹ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0630874-23#Text>

⁵⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32022R1032>

⁵⁵³ https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/04/07_b.html

Ринок газу та Європейський зелений курс

У контексті синхронного впровадження політик Європейського зеленого курсу Україна внесла зміни до законодавства, що стосуються ринку газу, зокрема розвитку ринку біогазу.

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 «біометану» та «біогазу», передбачається створення реєстру біометану для обліку в системі, встановлено порядок формування гарантій походження біометану⁵⁵⁴. Також НКРЕКП внесла зміни до Кодексу газотранспортної системи та Кодексу газорозподільних систем, якими врегулювала питання технічних умов та постачання біометану до газорозподільних та газотранспортних мереж⁵⁵⁵. Окрім цього, затверджено Порядок функціонування реєстру біометану⁵⁵⁶, який було оновлено у вересні 2024 року⁵⁵⁷. Важливим кроком для розвитку цього сектору стало укладання Меморандуму⁵⁵⁸ про взаєморозуміння між Україною та Європейським Союзом щодо стратегічного партнерства у сфері біометану, водню та інших синтетичних газів. Документ, серед іншого, передбачає співпрацю сторін у виявленні та усуненні адміністративних, технічних та регуляторних бар'єрів для виробництва, транспортування, зберігання та використання біометану, наданні доступу до комерційного та інституційного фінансування для біометанових проєктів.

Враховуючи ситуацію на українському ринку газу, єдиною опцією вигідного збуту біометану є експорт у країни ЄС, де існують ринкові премії для біометану, виробленого зі сталої сировини (відходів). Для уможливлення експорту цього відновлюваного газу в країни ЄС було ухвалено Закон про внесення змін до Митного кодексу України щодо митного оформлення біометану⁵⁵⁹, а також видано наказ Міністерства фінансів України «Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з питань митної справи»⁵⁶⁰, яким визначається порядок митного оформлення біометану, що переміщується трубопровідним транспортом.

Як наслідок цих законодавчих та нормативних змін у квітні 2023 року було відкрито перший біометановий завод⁵⁶¹, а в жовтні 2024 року перші кубометри цього газу

⁵⁵⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1820-20#Text>

⁵⁵⁵ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-vnesennya-zmin-do-kodeksu-gazotransportnoyi-sistemi-ta-kodeksu-gazorozpodilnih-sistem>

⁵⁵⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/823-2022-%D0%BF#Text>

⁵⁵⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1065-2024-%D0%BF#n2>

⁵⁵⁸ <https://uabio.org/wp-content/uploads/2023/01/Translation-MoU-UA-EU-Ukr.pdf>

⁵⁵⁹ <https://www.rada.gov.ua/news/razom/247707.html>

⁵⁶⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1250-24>

⁵⁶¹ <https://greentransform.org.ua/v-ukrayini-pochav-pratsyuvaty-pershyj-biometanovyj-zavod/>

було подано в газотранспортну систему⁵⁶². Водночас експорт до ЄС поки не здійснюється через необхідність виконання вимог Європейського Союзу в частині відстеження руху біометану по всьому ланцюгу постачання від збору сировини до транспортування кінцевому споживачу.

Рекомендації (спільні)

Модель сильного державного регулювання ринку газу в Україні може бути виправдана через критичні пошкодження газової інфраструктури та погіршення фінансового стану учасників ринку. Разом із 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, навіть якщо повна імплементація самих актів не видається можливою під час війни.

Враховуючи це, рекомендації можуть бути такими:

Для України

А) Під час війни:

- транспонувати Регламент 2022/869 про керівні принципи щодо транс'європейських енергетичних мереж. 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 ЄС. Україна вже розробила відповідний рамковий законопроект⁵⁶³, проте він має бути доопрацьований, оскільки транспонує стару версію Регламенту 347/2013⁵⁶⁴;
- розкрити агреговані дані про газовий ринок, зокрема про показники газового балансу (видобуток/валове споживання/обсяг газу в сховищах). Також відкрити деталізовану інформацію про операції купівлі-продажу природного газу групою «Нафтогаз», зокрема купівлю газу від приватних видобувників;
- транспонувати та імплементувати положення Регламенту 2017/1938 про заходи для гарантування безпеки постачання газу, зокрема провести оновлену оцінку ризиків та ухвалити оновлений превентивний план дій та план дій у випадку надзвичайних ситуацій;
- ухвалити необхідні регуляторні рішення для розблокування експорту біометану до ЄС, зокрема транспонувати та імплементувати відповідні статті Директиви 2018/2001 про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел;
- ухвалити законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних

⁵⁶² <https://interfax.com.ua/news/greenddeal/1017563.html>

⁵⁶³ <https://itd.rada.gov.ua/billInfo/Bills/Card/41623>

⁵⁶⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=celex%3A32013R0347>

послуг», який дозволить усунути окремі прогалини у функціонуванні НКРЕКП, зокрема в частині його фінансової автономії;

- відстежувати та вивчати акти ЄС, якими встановлюються оновлені правила ринків природного газу, відновлюваних газів та водню, зокрема законодавчий пакет Hydrogen and Decarbonised Gas Market Package⁵⁶⁵ та Регламент 2024/1787⁵⁶⁶ про скорочення викидів метану в енергетичному секторі. Враховуючи євроінтеграційні амбіції України, транспозиція та імплементація цих актів найближчим часом може стати обов'язковою для України.

Б) Післявоєнні:

- розробити план заходів із поступової лібералізації ринку природного газу (гуртового та роздрібного сегментів), яка би враховувала макроекономічну ситуацію, потреби в інвестиціях з боку учасників ринку (у т. ч. у видобуток), проблему енергетичної бідності та роздробленості системи захисту споживачів. У рамках плану заходів має бути передбачено поступове:
 - посилення розвитку прозорості біржової торгівлі газом, зокрема короткостроковими стандартизованими продуктами. Це дозволило би 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 небаланси на рівні з іншими учасниками ринку. Відповідні зміни мають також адекватно відбиватися в тарифній політиці щодо операторів ГРМ;
 - належне відокремлення функцій розподілу та постачання газу на роздрібному ринку (анбандлінг операторів газорозподільних мереж), щоб уможливити недискримінаційний підхід до всіх постачальників;
- 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 рекомендацій⁵⁶⁷;
- внести зміни до Конституції для можливості приведення статусу та гарантій незалежності НКРЕКП відповідно до вимог законодавства ЄС.

⁵⁶⁵ <https://fsr.eu.europa.eu/the-eu-hydrogen-and-decarbonised-gas-market-package/>

⁵⁶⁶ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2024/1787/oj>

⁵⁶⁷ <https://www.oecd.org/corporate/soe-review-ukraine.htm>

Для ЄС:

- посилити розвиток газової інфраструктури в країнах Східної Європи та впровадити інші заходи REPowerEU стосовно зменшення частки «Газпрому» на ринку до повної відмови від імпорту російського газу;
- сприяти покращенню регуляторного середовища в Україні, зокрема через підтримку незалежності та інституційної спроможності НКРЕКП, сприяння розвитку біржової торгівлі газом;
- сприяти запровадженню газового коридору Північ - Південь як альтернативним 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;
- продовжити співпрацю з Україною в межах Стратегічного партнерства у сфері біометану⁵⁶⁸, водню та інших синтетичних газів, зокрема в частині надання технічної допомоги для розблокування експорту біометану та виконання всіх необхідних для цього законодавчих та нормативних вимог Європейського Союзу.

⁵⁶⁸ <https://uabio.org/wp-content/uploads/2023/01/Translation-MoU-UA-EU-Ukr.pdf>

14. ІНТЕГРАЦІЯ УКРАЇНИ ДО РИНКУ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ ЄС

Dixi Group

Вигоди та прогалини інтеграції в ринок електроенергії ЄС

Шлях України до інтеграції з ЄС у галузі електроенергетики розпочався з 2011 року після приєднання до Енергетичного співтовариства⁵⁶⁹, яке об'єднує країни ЄС та сусідні держави з метою створення інтегрованого пан'європейського енергетичного ринку та поширення енергетичного законодавства ЄС.

У рамках такої співпраці Україна зобов'язалася впровадити положення актів Третього енергетичного пакета ЄС та низки мережевих кодексів у національне законодавство. Слід зазначити, що рамка acquis Енергетичного співтовариства щороку оновлюється та доповнюється новими актами законодавства ЄС, зокрема Директивами та Регламентами, що входять до Четвертого енергопакету «Чиста енергія для всіх європейців»⁵⁷⁰ та актами, що були ухвалені вже в межах Європейського зеленого курсу⁵⁷¹.

Членство в спільному ринку електроенергії ЄС надає Україні низку важливих переваг. По-перше, це суттєво зміцнює енергетичну безпеку, адже інтеграція з європейською енергосистемою дає доступ до резервних потужностей, що забезпечить стійкість до зовнішніх загроз. По-друге, участь у спільному ринку сприятиме залученню інвестицій у сектор, оскільки спрощується доступ до європейських фінансових інструментів і приватного капіталу. По-третє, інтеграція відкриває можливості для розширення експорту української електроенергії, включно із «зеленою», що надасть додаткові доходи енергетичним компаніям.

Ще однією перевагою є зниження рівня монополізації сектору завдяки впровадженню європейських правил конкуренції. Це дозволить створити сприятливі умови для споживачів та підвищити ефективність енергетичного ринку. Окрім того, інтеграція сприятиме енергетичній трансформації України: розвиток відновлюваних джерел енергії (ВДЕ) та підвищення енергоефективності відповідають принципам Європейського зеленого курсу. У довгостроковій перспективі це також зміцнить конкурентоспроможність української економіки завдяки доступу до дешевшої та екологічно чистішої енергії.

Україна продовжує виконувати умови інтеграції в енергетичний ринок ЄС у секторі електроенергетики, що визначені Главою 1 Розділу V «Економічне та галузеве

⁵⁶⁹ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_a27#Text

⁵⁷⁰ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2021/11/30.html>

⁵⁷¹ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/12/14.html>

співробітництво» Угоди про асоціацію⁵⁷², а також оновленим Додатком XXVII⁵⁷³, що містить перелік актів законодавства, які Україна має впровадити на основі Договору.

Окремим інтеграційним проєктом є синхронізація ОЕС України з Європейською мережею операторів системи передачі електроенергії (ENTSO-E), яка відбулась у березні 2022 року⁵⁷⁴. У грудні 2023 року НЕК «Укренерго» набула повноправного членства в цій організації⁵⁷⁵. Завдяки цим крокам країна вже стала невід'ємною частиною континентальної європейської енергосистеми. Водночас, для повноцінного членства України в ринку електроенергії ЄС залишається необхідним виконання певних вимог, включаючи транспозицію та імплементацію законодавства ЄС у національну правову систему, розвиток конкуренції, інтеграцію ринкових механізмів і забезпечення стабільності енергетичного сектору.

З набуттям Україною статусу кандидата на вступ у ЄС⁵⁷⁶ у червні 2022 року та формальним початком переговорів про вступ у червні 2024 року⁵⁷⁷ процес інтеграції в електроенергетичному секторі перейшов на новий етап. Зокрема, із листопада 2023 року⁵⁷⁸ Єврокомісія оприлюднює Звіти про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС, у яких не лише оцінює поточний прогрес України в реформуванні енергетичного сектору відповідно до вимог європейського законодавства, але й визначає перелік пріоритетних заходів, які мають бути вжиті Україною для зближення з відповідною регуляторною рамкою Європейського Союзу.

Загалом співробітництво України з ЄС у секторі електроенергетики спрямовано на підвищення енергетичної безпеки, конкурентоспроможності та стабільної роботи енергетичної системи, що, у свою чергу, сприяє економічному зростанню, зміцненню енергетичної незалежності та посиленню ринкової інтеграції.

Окрім вимог Третього енергетичного пакета⁵⁷⁹, з 2023 року Україна продовжує транспозицію та імплементацію актів пакета «Чиста енергія для всіх європейців»⁵⁸⁰. Це нове законодавство, ухвалене на рівні ЄС у 2019 році, має на меті полегшення переходу від використання викопного палива до більш екологічно чистої енергії та виконання зобов'язань Паризької угоди щодо скорочення викидів парникових газів. Так, у червні 2023 року Україною був ухвалений Закон «Про внесення змін

⁵⁷² https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/november/tradoc_155103.pdf

⁵⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32019D0466>

⁵⁷⁴ <https://eu-ua.kmu.gov.ua/node/4510>

⁵⁷⁵ <https://www.entsoe.eu/news/2023/12/14/ukrainian-transmission-system-operator-npc-ukrenergo-joins-entso-e-as-new-member/>

⁵⁷⁶ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

⁵⁷⁷ <https://www.kmu.gov.ua/news/ukrayina-otrimala-status-kandidata-na-chlenstvo-v-yes>

⁵⁷⁸ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

⁵⁷⁹ Набув чинності у вересні 2009 року.

⁵⁸⁰ https://ec.europa.eu/energy/topics/energy-strategy/clean-energy-all-europeans_en

до деяких законів України щодо відновлення та «зеленої» трансформації енергетичної системи України», який транспонує деякі положення Директиви (ЄС) № 2018/2001 про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел (яка є частиною пакета «Чиста енергія для всіх європейців»). Закон врегулював питання самовиробництва електроенергії активними споживачами та надав можливість отримання компенсації за надлишок виробленої електроенергії⁵⁸¹. Також акт створює законодавчу основу для обігу гарантій походження електроенергії з відновлюваних джерел енергії: перші гарантії вже були видані⁵⁸² та продані⁵⁸³ в жовтні 2024 року.

У 2020 році був прийнятий Європейський зелений курс (ЄЗК)⁵⁸⁴, згідно з яким підтверджується мета отримання кліматично нейтрального статусу для Європи до 2050 року, а також ставиться ціль створити єдину систему обміну електроенергією в ЄС. Окрім того, зелений курс охоплює ряд інших ініціатив, зокрема оновлення «газових» Директиви та Регламенту⁵⁸⁵, які мають на меті сприяти створенню повноцінного ринку водню в ЄС, у тому числі задля заміщення викопного природного газу у виробництві електроенергії.

Для України нова хвиля реформування енергетичного сектору є також актуальною, оскільки поступове впровадження рекомендацій «четвертого» енергопакета та актів ЄЗК може стати поштовхом для створення більш вільного, декарбонізованого і менш монополізованого енергоринку в Україні. Оперативне ухвалення нових актів ЄС в електроенергетиці також дозволить інтегрувати ринки електроенергії України та Європи і, таким чином, посилити енергетичну безпеку нашої країни та підвищити рівень конкуренції на внутрішньому ринку. Більш активна інтеграція в електроенергетиці також важлива для загального прогресу України в переговорному процесі щодо вступу до ЄС.

Попри всі досягнення та потенційні вигоди, залишаються значні прогалини між необхідними кроками та урядовими планами. Наприклад, досі не завершено впровадження економічно обґрунтованого ціноутворення, не вирішені питання зняття цінових обмежень на ринку, інтеграція короткострокових ринків електроенергії з ЄС (market coupling) та завершення впровадження системи обігу гарантій походження електроенергії з відновлюваних джерел.

Зміст зобов'язань

Україні необхідно «іти в ногу з часом» та відповідати новим ініціативам Європейського Союзу, зокрема враховувати положення та рекомендації Четвертого

⁵⁸¹ [Закон України №3220-ІХ. "Про відновлення та зелену трансформацію енергетичної системи України" \(2022 рік\)](#)

⁵⁸² <https://ua-energy.org/uk/posts/v-ukraini-vydaly-pershi-harantii-pokhodzhennia-zelenoi-enerhii>

⁵⁸³ <https://ua-energy.org/uk/posts/oholosheno-pershi-torhy-harantiiamy-pokhodzhennia-zelenoi-enerhii>

⁵⁸⁴ https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en

⁵⁸⁵ https://energy.ec.europa.eu/topics/markets-and-consumers/hydrogen-and-decarbonised-gas-market_en

енергопакета та долучатися до Європейського зеленого курсу. Важливими для електроенергетичного сектору в цьому сенсі є Директива (ЄС) 2018/2001⁵⁸⁶ про стимулювання використання енергії з відновлюваних джерел (зі змінами, внесеними Директивою 2023/2413⁵⁸⁷), яка, серед іншого, передбачає впровадження конкурентних та ринкових механізмів підтримки виробників електроенергії з ВДЕ та запровадження системи торгівлі гарантіями походження для такої електроенергії. Для інтеграції з ринком електроенергії ЄС ключове значення має транспозиція та імплементація Директиви 2019/944⁵⁸⁸ та Регламенту 2019/943⁵⁸⁹, якими оновлюються правила ринку електроенергії, зокрема запроваджуються нові моделі участі в ринку, наприклад, агрегація попиту та пропозиції.

У рамках Угоди про асоціацію та Енергетичного співтовариства Україна зобов'язалася впроваджувати в національне законодавство ключові вимоги актів ЄС у сфері електроенергетики, зокрема:

- відкриття внутрішнього ринку для забезпечення можливості споживачам обрати постачальників, а постачальникам вільно надавати послуги;
- відокремлення операторів системи передачі та систем розподілу та постачання в рамках вертикально інтегрованих підприємств;
- посилення положень щодо захисту прав споживачів;
- посилення та деталізація функцій та повноважень органів регулювання;
- сертифікація оператора системи передачі;
- забезпечення доброчесності та прозорості на гуртовому ринку електроенергії;
- встановлення справедливих тарифів на послуги з передачі та розподілу електроенергії.

Задля виконання критерію для приєднання до ЄС, а саме так званого «критерію членства», Україні необхідно мати «здатність взяти на себе обов'язки членства, включно з дотриманням цілей політичного, економічного та валютного союзу». Одним із 35-ти підпунктів виконання цього критерію є також енергетика⁵⁹⁰. До енергетичного критерію входять принципи конкуренції, державної допомоги, відкритість внутрішніх ринків газу та електроенергії, а також просування відновлюваних джерел енергії, енергетична ефективність та безпека атомної енергетики⁵⁹¹.

⁵⁸⁶ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_039-18#Text

⁵⁸⁷ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>

⁵⁸⁸ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/944/oj>

⁵⁸⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/943/oj>

⁵⁹⁰ https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=29b2cad0-a271-0f59-6e27-12f433b204e5&groupId=252038

⁵⁹¹ <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters->

У рамках приєднання України до ENTSO-E Україна зобов'язується підвищити якість та надійність електропередач. Зокрема, для відповідності вимогам ENTSO-E необхідно було замінити системи релейного захисту і протиаварійної автоматики на сучасні (побудовані на мікропроцесорній основі)⁵⁹², що дозволить вводити сучасні системи регулювання частоти та потужності. Також Україна зобов'язується дотримуватись регуляцій ENTSO-E щодо операторів системи передачі електрики (ОСП, англ. transmission system operator), які були встановлені Єврокомісією.

Інституційна рамка

Державна політика в секторі електроенергетики коригується відповідно до міжнародних зобов'язань України. Так, впровадження принципів Третього та Четвертого енергетичних пакетів ЄС закладено в актуальні стратегічні документи державної політики. Національним планом з енергетики та клімату, який було схвалено в червні 2024 року⁵⁹³, передбачено низку заходів політики, які вимагаються актуальним європейським законодавством, серед яких:

- лібералізація роздрібних цін на електроенергію та газ;
- спрощена процедура зміни постачальника енергоносіїв;
- інтеграція (об'єднання) спотових та балансуючих ринків електроенергії України та ЄС (market coupling);
- інституційне забезпечення захисту вразливих споживачів;
- динамічне ціноутворення на електроенергію та ін.

Серед основних інституцій із реалізації державної політики в електроенергетичному секторі України можна виокремити: Кабінет Міністрів України (КМУ) та безпосередньо Міністерство енергетики України (Міненерго), які є ключовими суб'єктами управління та вироблення політики в енергетичному секторі, Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП) як незалежного регулятора та Антимонопольний комітет України (АМКУ) як орган, що забезпечує захист економічної конкуренції, зокрема на енергетичному ринку.

Варто зазначити, що головним органом для належного функціонування ринку електроенергії є саме НКРЕКП, яка встановлює правила оптового та роздрібного сегментів ринку, визначає тарифи для операторів мереж та ліцензійні умови для учасників ринку тощо. Саме тому незалежність та інституційна спроможність енергетичного регулятора є однією з ключових реформ у межах інтеграції в Європейський Союз, що було належним чином підкреслено у Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС за 2023 рік. Енергетичне співтовариство в

⁵⁹² <https://de.com.ua/uploads/0/1703-EnergyStratagy2030.pdf>

⁵⁹³ <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=17f558a7-b4b4-42ca-b662-2811f42d4a33&title=Natsional-niiPlanZEnergetikiTaKlimatuNaPeriodDo2030-Roku>

окремому огляді від 20 жовтня 2023 року⁵⁹⁴ окреслило низку заходів, як мають бути вжиті для завершення реформи енергетичного регулятора в Україні, зокрема в частині повної фінансової незалежності регулятора. Враховуючи це, НКРЕКП розробила законопроект⁵⁹⁵ «Про внесення змін до деяких законів України щодо посилення незалежності Регулятора у сферах енергетики та комунальних послуг», який враховує відповідні рекомендації Енергетичного співтовариства, проте акт досі не зареєстрований у Верховній Раді.

Додатково варто виокремити організації, на які покладено реалізацію майнових прав держави в секторі електроенергетики:

- Міненерго – акціонер НЕК «Укренерго» (оператор системи передачі електроенергії) та АТ «Оператор ринку», також володіє акціями дев'яти⁵⁹⁶ операторів системи розподілу через АТ «Українські розподільні мережі»⁵⁹⁷;
- КМУ – організація-власник виробників електроенергії ПрАТ «Укргідроенерго» та АТ НАЕК «Енергоатом»;
- Міністерство економіки – власник ДПЗД «Укрінтеренерго»⁵⁹⁸, яке виконує функцію постачальника «останньої надії».

Слід додати, що у 2021 році відбулась значна зміна в структурі власності державних підприємств електроенергетичного сектору: у січні 2021 року уряд перейняв управління ПрАТ «Укргідроенерго» та АТ НАЕК «Енергоатом» від Міненерго⁵⁹⁹, у той час як у липні 2021 року в управління Міненерго були передані⁶⁰⁰ «Укренерго» та «Оператор ринку» від Міністерства фінансів та Кабміну відповідно.

Аналіз ринку

Ринок електроенергетики є стратегічно важливим для економіки, оскільки його ефективне функціонування є необхідною умовою стабільної роботи всіх інших секторів економіки, задоволення потреб населення та структурних перетворень. Особливо це стало помітним під час пандемії COVID-19⁶⁰¹, коли важливість безперебійного електропостачання стала запорукою збереження економічних і соціальних зв'язків. Також через пандемію було надзвичайно важливо безперебійно постачати електроенергію для лікарень із пацієнтами, які залежні від апаратів вентиляції легень. Зважаючи на повномасштабний напад РФ на Україну, який почався 24 лютого 2022 року, важливість електроенергетичної інфраструктури

⁵⁹⁴ <https://www.energy-community.org/news/Energy-Community-News/2023/10/20b.html>

⁵⁹⁵ <https://www.nerc.gov.ua/news/oprilyudnyuetsya-proyekt-zakonu-ukrayini-pro-vnesennya-zmin-do-deyakh-zakoniv-ukrayini-shchodo-posilennya-nezalezhnosti-regulyatora-u-sferah-energetiki-ta-komunalnih-poslug>

⁵⁹⁶ <https://map.ua-energy.org/uk/resources/ed84c4fa-1419-4c9b-b628-f4330c44ec69/>

⁵⁹⁷ <https://www.udg-energy.com.ua/aktsioneram-ta-steykholderam/ofitsiyna-informatsiya/struktura-vlasnosti/>

⁵⁹⁸ https://youcontrol.com.ua/catalog/company_details/19480600/

⁵⁹⁹ <https://interfax.com.ua/news/economic/719463.html>

⁶⁰⁰ <https://www.epravda.com.ua/news/2021/07/29/676381/>

⁶⁰¹ <https://www.powermag.com/power-coverage-of-the-coronavirus-disease-covid-19/>

також очевидна: електроенергія необхідна для економічної діяльності, роботи критичної інфраструктури та воєнного комплексу, а також для забезпечення роботи медичних закладів.

Пандемія мала значний вплив на споживання електроенергії, стабільне електропостачання, збалансовану роботу енергетичного ринку і в Україні. У 2020 році споживання електроенергії скоротилось на 2,1% у порівнянні з 2019 роком⁶⁰² та на понад 5% за перші місяці карантину⁶⁰³, проте з метою забезпечення безперебійної роботи енергосистеми та стабільного електропостачання урядом було заборонено зупиняти чи припиняти надання послуг із розподілу та постачання електричної енергії домогосподарствам⁶⁰⁴.

Із початком війни у кінці лютого 2022 року країна-агресор почала планомірно знищувати об'єкти критичної інфраструктури з електропостачання. Ракетних ударів та ударів дронів-камікадзе зазнали як об'єкти передачі електроенергії, якими управляє «Укренерго» (головним чином, підстанції⁶⁰⁵), так і об'єкти генерації (у першу чергу, теплової⁶⁰⁶ та гідрогенерації⁶⁰⁷). Станом на серпень 2024 року Україна через російські удари або окупацію територій втратила 18 ГВт теплових електростанцій (ТЕС) та теплоелектроцентралей (ТЕЦ), а також 4,2 ГВт гідроелектростанцій (ГЕС)⁶⁰⁸, що становить майже половину встановлених потужностей енергосистеми, які були доступні до війни.

Загалом за 2023 рік обсяг виробництва електроенергії в Україні склав 105 834 млн кВт-год, що на 6,4% менше ніж у 2022 році та на 32,7% менше ніж у довоєнному 2021 році⁶⁰⁹. Варто зазначити, що у 2023 році сумарний обсяг імпорту електроенергії (806,4 млн кВт-год)⁶¹⁰ з України перевищив експорт (336,5 млн кВт-год) у 2,2 раза. Це становить зміну довоєнного тренду, коли експорт електроенергії навпаки значно перевищував імпорт. Головна причина такої зміни – наслідки російських атак, які зумовлюють дефіцит потужності в енергосистемі. Основними напрямками експорту у 2023 році була Словаччина (41%) та Молдова (40%), імпорту — Словаччина (69%) та Румунія (13%). Війна також вплинула на обсяги споживання — електроенергії — у 2022 році воно впало на 31% до 86 088 млн кВт-

⁶⁰² <https://ua.energy/zagalni-novyny/u-2020-rotsi-vnaslidok-karantynnyh-zahodiv-spozhyvannya-elektroenergiyi-skorotylos-na-2/>

⁶⁰³ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2900722-spozivanna-elektroenergi-v-ukraini-pid-cas-karantynu-vpalo-na-5.html>

⁶⁰⁴ http://mpe.kmu.gov.ua/minugol/control/publish/article?art_id=245506244

⁶⁰⁵ <https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3899365-rosia-vperse-atakuvala-rozpodilni-pidstancii-kasetnimi-boepri-pasami-premer.html>

⁶⁰⁶ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-enerhetyka-shmyhal-udary-rosiyi/32892560.html>

⁶⁰⁷ <https://www.bbc.com/ukrainian/articles/cr7r92yy5nmo>

⁶⁰⁸ За оцінками аналітичного центру DiXi Group на основі відкритих джерел.

⁶⁰⁹ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Byuleten_do_richnogo_zvitu/broshura_do_richnogo_zvitu_nkrekp-2023.pdf

⁶¹⁰ <https://map.ua-energy.org/uk/resources/56df70b0-6bc1-4c7d-a82f-284cf723438d/>

год, у 2023 році ще на 3% до 83 334 млн кВт-год⁶¹¹. Головною причиною такої динаміки є значне падіння попиту через втрату промислових активів.

У 2019 році, згідно з умовами Третього енергетичного пакета ЄС, Україна реформувала свій ринок електроенергії, перейшовши від регульованої моделі єдиного покупця до конкурентоспроможної лібералізованої моделі. На реформу ринку було витрачено лише два з половиною роки, хоча за досвідом ЄС процес лібералізації є більш тривалим⁶¹². Оскільки таке реформування було здійснено поспіхом, на ринку існують структурні проблеми, що залишаються невирішеними⁶¹³, а це, у свою чергу, затримує подальші перетворення. Деякі з цих проблем Європейська Комісія окреслила у своїх Звітах про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС за 2023 та 2024 роки, зокрема: 1) наявність граничних цін на оптовому ринку електроенергії, яке обмежує можливості для імпорту електроенергії; 2) цінове регулювання на роздрібному ринку через покладення спеціальних обов'язків на окремих учасників ринку; 3) значна взаємна заборгованість учасників ринку, зокрема в балансуючому сегменті; 4) непокриття тарифом на передачу всіх справедливих витрат оператора системи передачі НЕК «Укренерго».

У свою чергу, у Звіті про імплементацію європейського законодавства секретаріату Енергетичного співтовариства за 2023 рік⁶¹⁴ особливий акцент зроблено на необхідності транспозиції та імплементації актів законодавства ЄС, які входять до пакету інтеграції ринків електроенергії (чотири акти з пакету «Чиста енергія для всіх європейців» та п'ять нових мережевих кодексів). Це є передумовою для об'єднання (coupling) короткострокових гуртових ринків України та ЄС.

Важливим кроком до приведення гуртового ринку електроенергії України до європейських стандартів регулювання стало ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках»⁶¹⁵, яким транспонується Регламент 1227/2011 про доброчесність і прозорість на оптовому енергетичному ринку. Цей акт передбачає низку заходів, спрямованих на запобігання, виявлення та ефективне покарання за маніпуляції чи спроби маніпуляції на гуртових ринках електроенергії. Зокрема, встановлюється зобов'язання учасників ринку розкривати інсайдерську інформацію та звітувати енергетичному регулятору (НКРЕКП) про здійснені господарсько-торговельні операції. Регулятор, у свою чергу, отримує ширші повноваження щодо розслідування та накладання штрафів за виявлені порушення на ринку.

⁶¹¹ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Byuleten_do_richnogo_zvitu/broshura_do_richnogo_zvitu_nkrekp-2023.pdf

⁶¹² https://ec.europa.eu/energy/content/liberalisation-energy-market-electricity-and-gas_en

⁶¹³ <https://ua-energy.org/uk/posts/rynok-elektroenerhii-z-dvokh-shkod-korysti-ne-bude>

⁶¹⁴ https://www.energy-community.org/dam/jcr:3da7c4f8-ea23-4169-b1e9-66b0ed05fcb7/EnC_IR2023.pdf

⁶¹⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3141-20#Text>

Державні зобов'язання щодо тарифів (регульованих цін) на електроенергію для населення було продовжено до квітня 2025 року⁶¹⁶. Водночас, протягом 2023 - 2024 років регульована ціна для населення двічі підвищувалась: спочатку до 2,64 грн/кВт/год⁶¹⁷, згодом – до 4,32 грн/кВт/год⁶¹⁸.

Система генерації. Електроенергію в Україні виробляють кілька видів електростанцій: атомні, теплові, гідро- та такі, що працюють на відновлюваних джерелах енергії. У 2023 році в Україні було вироблено 150,8 млрд кВт/год електроенергії, а більшість генерації припадала на ТЕС та АЕС: АЕС виробили 49,2%, ТЕС та ТЕЦ — 25,8%, ГЕС та ГАЕС — 11,8%⁶¹⁹.

Утім, за період 2015 - 2023 років помітно зростає частка ВДЕ у загальному виробництві електроенергії (до 10,4% станом на 2023 рік), що спричинено дією «зеленого» тарифу як механізму стимулювання залучення інвестицій в альтернативну енергетику. Проте з лютого 2020 року сектор ВДЕ перебуває в стані глибокої кризи через борги державного підприємства «Гарантований покупець» перед виробниками ВДЕ, що вповільнює розвиток сектору. І попри те, що в липні 2020 року було підписано Закон №810-IX⁶²⁰, який повинен був стати першим кроком на шляху розв'язання проблемних питань, рівень розрахунків перед виробниками електроенергії з ВДЕ залишається на низькому рівні: станом на 25 жовтня 2024 року⁶²¹ «Гарантований покупець» розраховувався з ВДЕ-виробниками за 2022 рік лише на 55,3%, за 2023 рік – лише на 52,6%. Ситуація з невиконанням зобов'язань не задовольняє інвесторів: Мін'юст уже отримав близько десяти trigger notices про наміри подати позови до міжнародного арбітражу⁶²², а також як мінімум один позов до міжнародного арбітражу⁶²³.

Водночас, Україна намагається розширити можливості для участі в ринку виробників електроенергії з ВДЕ, зокрема шляхом запровадження нововведень, передбачених законодавчим пакетом ЄС «Чиста енергія для всіх європейців». Серед іншого, був ухвалений Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення та «зеленої» трансформації енергетичної системи України»⁶²⁴, який дозволяє ВДЕ-виробникам виходити з балансуєчої групи «Гарантованого покупця» та вільно продавати електроенергію на ринку за прямими контрактами

⁶¹⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2019-%D0%BF#Text>

⁶¹⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2023-%D0%BF#n12>

⁶¹⁸ <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/naselennya/cini-ta-tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozvivachiv-naselennya-v-ukrayini/fiksovani-cini-na-elektrichnu-energiyu-dlya-pobutovih-spozvivachiv-z-01062024>

⁶¹⁹ <https://sdg.ukrstat.gov.ua/uk/7-1-1/>

⁶²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/810-20#Text>

⁶²¹ https://www.gpee.com.ua/news_item/1271

⁶²² <https://ua-energy.org/uk/posts/miniust-otrymav-10-povidomlen-pro-namiry-investoriv-vde-sudytsia-v-mizhnarodnomu-arbitrazhi>

⁶²³ <https://www.bbc.com/ukrainian/features-63319765>

⁶²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3220-20#Text>

купівлі-продажу електроенергії (так звані PPA). Також актом було запроваджено новий механізм підтримки виробників електроенергії з ВДЕ — «зелену» премію, яка передбачає виплату різниці між «зеленим» тарифом та ринковою ціною на електроенергію. Крім того, Закон заклав нормативну основу для формування та обігу гарантій походження електроенергії ВДЕ, які можуть становити додаткове джерело доходу для ВДЕ-виробників.

Попри те, що, починаючи з 2019 року, будь-який суб'єкт господарювання міг стати учасником ринку, кількість активних виробників електроенергії залишається обмеженою, що унеможливлює конкуренцію. Велика частина генерації припадає на державні підприємства (дані за 2023 рік)⁶²⁵:

- близько 49% електроенергії в країні виробляє НАЕК «Енергоатом», що експлуатує чотири АЕС;
- понад 11% електроенергії — гідроелектростанції ПрАТ «Укргідроенерго».

У 2023 році Індекс Герфіндала-Гіршмана (HHI) для сегменту постачання енергії побутовим споживачам дорівнював 1323, що свідчить про середній рівень концентрації.

Система передачі. На сьогодні НЕК «Укренерго» є оператором ОЕС України, зокрема магістральних мереж (напругою 110-750 кВт), та відповідає за передачу електроенергії від генерувальних установок до розподільних електромереж. Із запуском нового ринку електроенергії функції компанії дещо розширились і включають не лише передачу та диспетчеризацію, а й управління балансуємим ринком та ринком допоміжних послуг, адміністрування розрахунків та комерційного обліку, а також розподіл потужностей міждержавних ЛЕП для імпорту/експорту електроенергії⁶²⁶.

По суті, зараз майно системи передачі належить державі, але від імені держави його передали в управління саме НЕК «Укренерго», яке, у свою чергу, залишило монополістом з передачі електроенергії в умовах реформи ринку енергетики. Це створювало проблеми в процесі завершення приєднання до мережі ENTSO-E, оскільки, відповідно до закону «Про ринок електричної енергії» сертифікація «Укренерго» мала здійснюватися за моделлю OU (ownership unbundling), що унеможливлює збереження права власності на мережу за державою, тоді як «Укренерго» мав стати системним оператором європейського зразка. Проте це питання було вирішено в травні 2021 року, коли було прийнято закон⁶²⁷, що забезпечує можливість сертифікації ОСП, а на початку червня 2021 року НКРЕКП ухвалила попереднє рішення⁶²⁸ про сертифікацію «Укренерго». Уже 17 грудня 2021

⁶²⁵ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Byuleten_do_richnogo_zvitu/broshura_do_richnogo_zvitu_nkrekp-2023.pdf

⁶²⁶ <https://ua.energy/peredacha-i-dyspetcheryzatsiya/>

⁶²⁷ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70977

⁶²⁸ <https://www.nerc.gov.ua/?id=61827>

року НКРЕКП прийняла остаточне рішення про сертифікацію⁶²⁹, а 3 березня 2022 року НКРЕКП продовжила чинність сертифікації «Укренерго» до кінця воєнного стану⁶³⁰.

Як зазначалося вище, окремим завданням була синхронізація ОЕС України з ENTSO-E. «Укренерго» вже здійснювала кроки з наближення такої інтеграції й змогла під'єднатись до мережі ENTSO-E 16 березня 2022 року. Задля приєднання Міністерство енергетики зробило спеціальний запит до міністрів енергетики країн-членів ENTSO-E на екстрене підключення та отримало згоду. Незважаючи на повномасштабну війну, Україна продовжувала експорт електроенергії⁶³¹ до Молдови та ЄС аж до 11 жовтня 2022 року, коли розпочалась перша хвиля масових атак росії на потужності з виробництва та передачі електроенергії. У незначних обсягах експорт продовжився у квітні 2023 року - травні 2024 року (середньомісячний обсяг імпорту – 43,2 млн кВт/год⁶³²). У червні - вересні 2024 року експорт не здійснювався, а в жовтні відновився на рівні 60,7 млн кВт/год. Синхронізація з ENTSO-E дала можливість для нарощення дозволеної потужності імпорту електроенергії з ЄС, що особливо важливо для часткового заміщення потужностей, знищених внаслідок російських атак. Ця потужність імпорту поступово підвищувалась з мінімальних 100 МВт у червні 2022 року⁶³³ до 2,1 ГВт з грудня 2024 року⁶³⁴. Важливим заходом для збільшення транскордонних потоків електроенергії між Україною та ЄС стала розробка та ухвалення правил розподілу пропускної спроможності міждержавних перетинів (інтерконекторів) з Румунією⁶³⁵, Польщею, Словаччиною, Угорщиною⁶³⁶ та Молдовою⁶³⁷.

Система розподілу та постачання. Як уже зазначалось, для впровадження нової моделі ринку був прийнятий Закон України «Про ринок електричної енергії», що передбачав формування та посилення конкуренції на гуртовому та роздрібному ринках електроенергії. З 1 січня 2019 року на території України розпочав роботу роздрібний ринок електричної енергії, а з 1 липня 2019 року змінилась модель

⁶²⁹ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-prijnyattya-ostatochnogo-rishennya-pro-sertifikaciyu-operatora-sistemi-peredachi>

⁶³⁰ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-podovzhennya-terminiv-vikonannya-ostatochnogo-rishennya-pro-sertifikaciyu-prat-nek-ukrenergo>

⁶³¹ <https://www.nerc.gov.ua/monitoring-rinku-elektrichnoyi-energiyi/operativnij-monitoring-rinku-elektrichnoyi-energiyi/informaciya-shchodo-zdiysnennya-importueksportu-elektrichnoyi-energiyi/informaciya-shchodo-obsyagu-eksportu-importu-v-rozrizi-krayin-postachannya-ta-porivnyannya-cin-dam-rdn-u-krayinah-yevropejskogo-soyuzu>

⁶³² <https://map.ua-energy.org/uk/resources/56df70b0-6bc1-4c7d-a82f-284cf723438d/>

⁶³³ <https://www.entsoe.eu/news/2022/06/28/commercial-exchanges-of-electricity-with-ukraine-moldova-to-start-on-30-june/>

⁶³⁴ <https://www.entsoe.eu/news/2024/10/29/european-transmission-system-operators-increase-electricity-export-capacity-to-ukraine-and-moldova-for-this-winter/>

⁶³⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1557874-23#Text>

⁶³⁶ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-pogodzhennya-pravil-rozpodilu-propusknoyi-spromozhnosti-mizhderzhavnih-peretiv-ukrayina-polshcha-ukrayina-slovachchina-ta-ukrayina-ugorshchina>

⁶³⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0226874-24#Text>

роботи гуртового ринку електроенергії, що супроводжувалось відокремленням видів діяльності з розподілу та постачання електричної енергії в наявних вертикально інтегрованих енергопостачальних компаніях (обленерго)⁶³⁸.

Сьогодні відповідальними за передачу електроенергії від «Укренерго» до кінцевих споживачів є оператори системи розподілу (ОСР), а постачальники купують електроенергію у виробників і продають її кінцевим споживачам. Станом на листопад 2023 року⁶³⁹ в Україні налічувалося 31 ОСР та 1237 електропостачальників, із них активних — 329⁶⁴⁰.

ОСР відповідальні за безпечну, надійну та ефективну експлуатацію, технічне обслуговування та розвиток електричних мереж. До серпня 2020 року для ОСР використовувалася система тарифоутворення «витрати+», що створювала стимули для завищення витрат, оскільки чим вищий був рівень витрат, тим на більший регуляторний дохід міг очікувати ОСР⁶⁴¹. Тому 26 серпня 2020 року з метою стимулювання інвестицій у модернізацію мереж та покращення показників мереж НКРЕКП затвердила методику⁶⁴² стимулювального тарифоутворення (RAB-регулювання). Така методика передбачає норму прибутку в розмірі 16,74% на нову базу активів та норму прибутку в розмірі 3% на стару базу активів, що діятиме впродовж перших трьох років. З 1 січня 2021 року ОСР мали змогу, за бажанням, перейти на RAB-регулювання, проте не всі цим скористалися (станом на 2024 рік п'ять ОСР усе ще застосовували методику «витрати+»)⁶⁴³.

Також варто згадати про сегментацію роздрібного ринку за типом постачальників. Відповідно до закону «Про ринок електричної енергії»⁶⁴⁴, постачальники універсальних послуг (ПУП) надають електроенергію побутовим та малим непобутовим споживачам на регульованих умовах за регульованим тарифом⁶⁴⁵. Інші споживачі отримують електроенергію від постачальників за вільними цінами (ПВЦ). Варто зазначити, що з 1 січня 2021 року бюджетні організації та непобутові

⁶³⁸ До запуску нового ринку функції операторів розподільчих мереж та постачальників були поєднані в одних компаніях – обленерго

⁶³⁹ <https://www.nerc.gov.ua/reystri-nkrekp/licenzijnij-reyestr-nkrekp>

⁶⁴⁰ https://www.nerc.gov.ua/storage/app/sites/1/Docs/Byuleten_do_richnogo_zvitu/broshura_do_richnogo_zvitu_nkrekp-2023.pdf

⁶⁴¹ <https://eba.com.ua/natsionalnyj-regulyator-u-sferi-energetyky-zaprovadzhuye-stymulyuyuche-taryfotvorennya-dlya-osr-rab-regulyuvannya/>

⁶⁴² <https://www.nerc.gov.ua/?news=10442>

⁶⁴³ <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/promislovist/tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-nepobutovih-spozhyvachiv/tarifi-na-poslugi-z-rozpodilu-elektrichnoyi-energiyi/tarifi-na-poslugi-z-rozpodilu-elektrichnoyi-energiyi-shcho-diyut-z-01-sichnya-2024-roku>

⁶⁴⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2019-19#Text>

⁶⁴⁵ <https://www.nerc.gov.ua/?id=31833>

споживачі з договірною потужністю від 50 до 150 кВт втратили право на отримання універсальної послуги та мали змогу обрати ПВЦ⁶⁴⁶.

3 осені 2022 року країна-агресор почала наносити масові удари по енергетичній інфраструктурі України, зокрема по розподільчих підстанціях. Станом на серпень 2024 року Київська школа економіки оцінила збитки від війни для сектору розподілу електроенергії на рівні 0,8 млрд дол. США⁶⁴⁷, найбільших пошкоджень зазнали оператори систем розподілу в Донецькій, Луганській, Сумській, Київській, Запорізькій, Дніпропетровській, Чернігівській та Одеській областях. Російський терор проти української енергосистеми призвів до необхідності запровадження графіків аварійних та погодинних вимкнень: наприклад, у січні - вересні 2024 року планові вимкнення застосовувались до побутових споживачів у 23% годин⁶⁴⁸.

Споживачі. Новий ринок електроенергії вніс свої корективи не лише в роботу енергетичних компаній, а й вплинув на споживачів. Щоб полегшити адаптацію до нової моделі ринку в червні 2019 року⁶⁴⁹ уряд ухвалив Положення про покладання спеціальних обов'язків (ПСО) на учасників ринку електроенергії, яким зобов'язав державні генеруючі компанії («Енергоатом» та «Укргідроенерго») продавати вироблену ними електроенергію за заниженими цінами «Гарантованому покупцю», який, у свою чергу, перепродав її постачальникам універсальних послуг, які збували електроенергію населенню за фіксованими регульованими цінами. До січня 2021 року в Україні діяла фіксована ціна для побутових споживачів у розмірі 90 коп/кВт/год на перші 100 кВт/год місячного споживання електроенергії та 1,68 грн за кВт/год⁶⁵⁰ — на обсяги, які перевищують згадувані 100 кВт/год. Із 1 січня 2021 року був встановлений єдиний тариф на електроенергію для населення в розмірі 1,68 грн/кВт/год⁶⁵¹, тоді як у жовтні 2021 року була повернута диференційована регульована ціна⁶⁵²: за перші 250 кВт/год місячного споживання побутові споживачі сплачували 1,44 грн/кВт/год, за обсяги понад 250 кВт/год – 1,68 грн.

Крім того, із жовтня 2021 року відбувся перехід на нову модель покладання спеціальних обов'язків (ПСО) – фінансову⁶⁵³. За цією моделлю «Енергоатом» та «Укргідроенерго» можуть вільно продавати свою електроенергію на ринку, проте

⁶⁴⁶ <https://ua.interfax.com.ua/news/press-release/701558.html>

⁶⁴⁷ https://kse.ua/wp-content/uploads/2024/06/KSE_Impact-of-the-war-on-energy_ENG-1.pdf

⁶⁴⁸ Підрахунки аналітичного центру DiXi Group на основі даних Укренерго та Міненерго

⁶⁴⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/483-2019-%D0%BF/ed20210901#Text>

⁶⁵⁰ <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/naselennya/cini-ta-tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozivachiv-naselennya-v-ukrayini/tarifi-na-elektroenergiyu-z-01032017/tarifi-na-elektroenergiyu>

⁶⁵¹ <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/naselennya/cini-ta-tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozivachiv-naselennya-v-ukrayini/fiksovani-cini-na-elektrichnu-energiyu-dlya-pobutovih-spozivachiv-z-01012021>

⁶⁵² <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/naselennya/cini-ta-tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozivachiv-naselennya-v-ukrayini/fiksovani-cini-na-elektrichnu-energiyu-dlya-pobutovih-spozivachiv-z-1-zhovtnya-2021-roku>

⁶⁵³ <https://www.epravda.com.ua/columns/2021/10/1/678326/>

за рахунок власних доходів вони мають покривати постачальникам універсальних послуг різницю між ринковою ціною на електроенергію та регульованим тарифом для населення. У 2023 обсяг такого покриття «Енергоатомом» становив 128 млрд грн⁶⁵⁴, «Укргідроенерго» — 24 млрд грн⁶⁵⁵.

Російська агресія та її наслідки для електроенергетичного сектору стали однією з головних причин зростання фіксованої ціни на електроенергію для населення: з 1 червня 2023 року – до 2,64 грн/кВт/год⁶⁵⁶, згодом – до 4,32 грн/кВт/год⁶⁵⁷.

Сектор електроенергетики та Європейський зелений курс

За чотири роки існування Європейського зеленого курсу (ЄЗК) було опубліковано низку стратегічних документів⁶⁵⁸, зокрема Інвестиційний план ЄЗК, Стратегію ЄС з інтеграції енергетичної системи, Стратегію ЄС з морської відновлюваної енергетики, Висновки Ради ЄС щодо кліматичної та енергетичної дипломатії, у яких наголошується на важливості використання ВДЕ як основи сектору електроенергетики. Також у межах ЄЗК було ухвалено низку нових законодавчих актів, які посилили декарбонізаційну складову енергетичної політики Євросоюзу. У травні 2022 року був прийнятий оновлений Регламент (ЄС) 2022/869 про настанови щодо Транс'європейської енергетичної інфраструктури⁶⁵⁹, яким встановлюються правила та критерії відбору пріоритетних інфраструктурних проєктів в електроенергетичному секторі, які можуть розраховувати на адміністративну та фінансову підтримку Євросоюзу та реалізація яких має наблизити об'єднання до виконання його пріоритетних цілей в енергетиці – інтеграції ринків, безпеки постачання, декарбонізації. Особливістю нового Регламенту є те, що єдиними наскрізними критерієм для відбору всіх проєктів є критерій сталості (англ. sustainability), який, залежно від типу інфраструктури, полягає в зменшенні викидів парникових газів внаслідок реалізації проєкту або ж можливості приєднати додаткові потужності ВДЕ до електромережі.

Ще одним важливим актом у межах ЄЗК стало оновлення⁶⁶⁰ Директиви (ЄС) 2018/2001 щодо стимулювання використання енергії з ВДЕ, якою, серед іншого, встановлено оновлену ціль із частки ВДЕ в кінцевому валовому споживанні енергії – вона зросла з 32% до 42,5%. Також оновлено секторальні підцілі з ВДЕ для транспорту, промисловості та будівель.

⁶⁵⁴ <https://ua-energy.org/uk/posts/enerhoatom-u-2023-rotsi-vykonav-zoboviazannia-za-pso-na-128-mlrd-hrn>

⁶⁵⁵ https://uhe.gov.ua/media_tsentr/novyny/ihor-syrota-ukrhidroenerho-povnistyu-vykonalo-zoboviazannya-z-pso-za-2023-rik

⁶⁵⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/544-2023-%D0%BF#n12>

⁶⁵⁷ <https://www.nerc.gov.ua/sferi-diyalnosti/elektroenergiya/naselennya/cini-ta-tarifi-na-elektroenergiyu-dlya-pobutovih-spozvivachiv-naselennya-v-ukrayini/fiksovani-cini-na-elektrichnu-energiyu-dlya-pobutovih-spozvivachiv-z-01062024>

⁶⁵⁸ <https://ua-energy.org/uk/posts/green-deal-documets>

⁶⁵⁹ <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/869/oj>

⁶⁶⁰ <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>

У 2022 році у зв'язку із нападом РФ на Україну в рамках зеленого курсу було прийнято нову ініціативу REPower EU⁶⁶¹, ціллю якої є швидке зменшення електрогенерації тепловими електростанціями з природного газу (через дефіцит останнього у зв'язку з діями росії), збільшення електрогенерації із альтернативних джерел енергії та збільшення енергозбереження.

На сьогодні Україна також має ряд стратегічних документів, які тією чи іншою мірою визначають цілі з декарбонізації: Національний план з енергетики та клімату до 2030 року⁶⁶², Національний план дій із ВДЕ до 2030 року⁶⁶³, Енергетична стратегія України на період до 2050 року⁶⁶⁴, Національна економічна стратегія на період до 2030 року⁶⁶⁵, другий Національно визначений внесок України⁶⁶⁶. Ухвалення в червні 2024 року Національного плану з енергетики та клімату до 2030 року як інтегрального документа планування, розробленого відповідно до вимог Регламенту (ЄС) 2018/1999, дозволив краще узгодити між собою цілі та заходи різних суміжних стратегічних документів, згаданих вище.

Україна визнала інтеграцію в енергетичний сектор ЄС пріоритетним напрямом зовнішньої й внутрішньої політики⁶⁶⁷ (оновлений Додаток XXVII до Угоди про асоціацію), а реалізацію ЄЗК – поштовхом до розвитку енергетичного сектору⁶⁶⁸. Український уряд проявляє активну зацікавленість у ЄЗК. Так, 13 серпня 2020 року Європейській Комісії було передано позиційний документ щодо участі України в ЄЗК, започатковано діалог високого рівня з ЄС⁶⁶⁹, а також 19 січня 2021 року відбулось перше засідання Міжвідомчої робочої групи з питань координації подолання наслідків зміни клімату в рамках цієї ініціативи⁶⁷⁰. 23 вересня 2021 року відбулось друге засідання цієї групи⁶⁷¹.

До того ж, щоб відповідати стандартам ЄС та сприяти ринковому взаємозв'язку між секторами, уряд вносить певні зміни до законів та підзаконних актів. Так, у 2023 році

⁶⁶¹ https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_en

⁶⁶² <https://me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=17f558a7-b4b4-42ca-b662-2811f42d4a33&title=Natsional-niiPlanZEnergetikiTaKlimatuNaPeriodDo2030-Roku>

⁶⁶³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/761-2024-%D1%80#Text>

⁶⁶⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2023-%D1%80#Text>

⁶⁶⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/179-2021-%D0%BF#Text>

⁶⁶⁶ <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-shvaliv-cili-klimatichnoyi-politiki-ukrayini-do-2030-roku>

⁶⁶⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/392/2020#n2>

⁶⁶⁸ <https://ukraine-eu.mfa.gov.ua/posolstvo/galuzeve-spivrobotnictvo/klimat-yevropejska-zelena-ugoda>

⁶⁶⁹ <https://www.kmu.gov.ua/news/olga-stefanishina-ukrayina-pershoyu-oficijno-zapochatkovuye-dialog-z-yes-shchodo-zaluchennya-do-yevropejskogo-zelenogo-kursu>

⁶⁷⁰ <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-ukrayina-ye-nevidymnoyu-chastinoyu-realizaciyi-cilej-yevropejskogo-zelenogo-kursu>

⁶⁷¹ <https://www.kmu.gov.ua/news/vidbulosya-druge-zasidannya-robochoyi-grupi-dialogu-visokogo-rivnya-shchodo-yevropejskogo-zelenogo-kursu-i-zelenogo-perehodu-ukrayini>

був ухвалений законопроект щодо розвитку вискооефективної когенерації⁶⁷², який має на меті узгодити законодавство України з принципами та положеннями законодавства ЄС, зокрема Директив 2004/8/ЄС та 2012/27/ЄС. Додатково, у рамках стимулювання «зеленого» зростання, із липня 2019 року Україна звільнила від акцизу кваліфіковані когенераційні установи та підприємства, що займаються виробництвом енергії з відновлюваних джерел⁶⁷³. Важливим у цьому сенсі є також Закон № 3220-IX щодо відновлення та зеленої трансформації енергетичної системи⁶⁷⁴, яким створюється нормативна основа для обігу гарантій походження електричної енергії з ВДЕ та запроваджується новий механізм підтримки ВДЕ-виробників – ринкова премія (англ. feed-in premium). Також окремим Законом⁶⁷⁵ врегульовано функціонування в Україні систем накопичення енергії (СНЕ), які є важливими для інтеграції в енергосистему більших потужностей відновлюваних джерел енергії.

Динаміка імплементації

У 2020 році Україна продовжила виконувати умови інтеграції в енергетичний ринок ЄС у секторі електроенергетики. Проте глобальний характер подій кризи COVID-19 наклав свій відбиток і на галузь електроенергетики.

Велику увагу уряду було спрямовано саме на подолання наслідків COVID-19 та забезпечення стабільності роботи енергетичного сектору, таким чином, заходи з виконання УА були відсунуті на «другий план», про що свідчить прогрес виконання задач на 2020 рік, що становить лише 68%, що менше ніж у 2021 (96%) та навіть 2022 році (71%)⁶⁷⁶.

На порядку денному у 2021 та 2022 роках знаходилось одне з головних євроінтеграційних завдань⁶⁷⁷ у сфері електроенергетики — приєднання до мережі ENTSO-E. 12 травня 2021 року президент підписав закон, за яким дозволяється сертифікувати НЕК «Укренерго» як ОСП європейського зразка за моделлю ISO (independent system operator), а у власності держави залишити систему передачі електроенергії⁶⁷⁸. Українська ОСП повинна була згідно з планом підключення приєднатись до ENTSO-E орієнтовно у 2023 році. Одним із важливих етапів підготовки до підключення ОСП до ENTSO-E було проведення тестування функціонування української мережі в автономному режимі, українська система мала від'єднатись від російської та білоруської мереж і пропрацювати автономно три дні⁶⁷⁹. Через бойові дії синхронізація із російською та білоруською системою вже не

⁶⁷² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2509-15#Text>

⁶⁷³ <http://od.sfs.gov.ua/media-ark/news-ark/print-382963.html>

⁶⁷⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3220-20#Text>

⁶⁷⁵ https://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=72789

⁶⁷⁶ <https://pulse.kmu.gov.ua/ua/streams/energy-sector-and-energy-security>

⁶⁷⁷ <https://www.kmu.gov.ua/news/premyer-ministr-promislovij-bezviz-ta-priyednannya-do-entso-e-konkretni-kroki-dlya-podalshoyi-yevrointegraciyi-ukrayini>

⁶⁷⁸ http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=70977

⁶⁷⁹ <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2022/03/1/7134975/>

була можливою, і Міністр енергетики просив міністрів енергетики країн ЄС достроково приєднати українську електромережу до ENTSO-E⁶⁸⁰, що і було зроблено 16 березня 2022 року.

Аналізуючи положення acquis ЄС, які Україна зобов'язалася впровадити в рамках договору про заснування Енергетичного співтовариства, варто зазначити, що станом на листопад 2023 року рівень імплементації законодавства про ринок електроенергії, за оцінками секретаріату Енергетичного співтовариства, становив 72%⁶⁸¹. У Звіті про імплементацію⁶⁸² зазначається, що основними прогалинами, які досі наявні в цій царині, є:

- неоприлюднення даних, передбачених Регламентом Комісії (ЄС) № 543/2013 про надання та оприлюднення даних на ринках електроенергії у зв'язку з обмеженнями воєнного часу;
- наявність цінових обмежень (прайс-кепів) на гуртовому ринку електроенергії та чинне ПСО на роздрібному ринку;
- відсутність транспозиції та імплементації Регламенту (ЄС) 347/2013 про настанови щодо Транс'європейської енергетичної інфраструктури (стара версія Регламенту 2022/869, згадуваного в розділі «Сектор електроенергетики та Європейський зелений курс».

Водночас, рівень імплементації законодавства про безпеку постачання електроенергії є вищим — 80%. Проте і в цій сфері наявні певні прогалини, зокрема:

- лише часткова імплементація Директиви 2005/89/ЄС щодо заходів забезпечення надійності постачання електроенергії та інвестування в інфраструктуру; водночас, цей акт уже замінений у ЄС Регламентом 2019/941 про готовність до ризику в електроенергетичному секторі; Україна вже підготувала проєкт Закону, який імплементує положення нового Регламенту⁶⁸³;
- нерегулярне подання Україною звітів за результатами моніторингу безпеки постачання електроенергії⁶⁸⁴.

У сфері ВДЕ рівень імплементації законодавства низький — 36%. Серед виявлених прогалин:

- невстановлення цілей із ВДЕ на рівні, передбаченому Енергетичним співтовариством; цю прогалину було усунуто в червні 2024 року шляхом ухвалення Національного плану з енергетики та клімату;

⁶⁸⁰ <https://ua-energy.org/uk/posts/ukraina-prosytye-entso-e-pryskoryty-synkhronizatsiui>

⁶⁸¹ <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

⁶⁸² <https://www.energy-community.org/implementation/report.html>

⁶⁸³ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44974>

⁶⁸⁴ <https://mev.gov.ua/dokument/zvit-za-2018-rik-za-rezultatamy-provedennya-monitorynhu-bezpeky-postachannya-pryrodnoho>

- невстановлення критеріїв сталості для біопалив, біорідин та біомаси, як це передбачено Директивою (ЄС) 2018/2001 щодо стимулювання використання енергії з ВДЕ;
- відсутність в українському законодавстві положень, які транспонують статті 23 та 24 Директиви (ЄС) 2018/2001 і стосуються сприяння розвитку ВДЕ в тепловому секторі.

Водночас, у 2023 - 2024 роках Україна досягла деякого прогресу в транспозиції та імплементації європейського законодавства в електроенергетичному секторі, зокрема:

ухвалила Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо запобігання зловживанням на оптових енергетичних ринках»⁶⁸⁵, який імплементує положення Регламенту (ЄС) 1227/2011. Також НКРЕКП було ухвалено низку підзаконних актів для повної імплементації Регламенту⁶⁸⁶⁶⁸⁷⁶⁸⁸⁶⁸⁹;

ухвалила згадуваний вище Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо відновлення та «зеленої» трансформації енергетичної системи України», яким транспонуються окремі положення актів Четвертого енергетичного пакета;

перейшла до проведення спільних аукціонів із розподілу пропускної спроможності міждержавних мереж⁶⁹⁰;

ухвалила низку законів, які створюють законодавче підґрунтя для функціонування нових учасників на ринку електроенергії, зокрема активних споживачів, агрегаторів попиту та пропозиції, операторів систем накопичення енергії (СНЕ).

Кроки до членства в ЄС

Найголовнішим кроком у плані євроінтеграції було підключення України до континентальної європейської мережі (CEN), та разом із тим – до мережі операторів систем передачі електроенергії ENTSO-E. «Укренерго» проводило необхідні технічні заходи. Це підключення відбулось 16 березня 2022 року, і Україна стала частиною європейської континентальної мережі.

Окрім того, у квітні 2021 року відбулась сертифікація «Укренерго» як незалежного оператора системи передачі, та в грудні того ж року НКРЕКП отримало позитивний

⁶⁸⁵ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3141-20#Text>

⁶⁸⁶ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-vimog-shchodo-zabezpechennya-dobrochesnosti-ta-pro-zorosti-na-optovomu-energetichnomu-rinku>

⁶⁸⁷ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-poryadku-reyestratsiyi-uchasnikiv-optovogo-energetichnogo-rinku>

⁶⁸⁸ <https://www.nerc.gov.ua/acts/pro-zatverdzhennya-poryadku-funkcionuvannya-platform-insajderskoyi-informatsiyi>

⁶⁸⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v1756874-23#Text>

⁶⁹⁰ https://ua.energy/uchasnikam_rinku/pravyla-ta-struktura-rozpodilu-mizhderzhavnyh-peretyniv/

відгук від Секретаріату Енергетичного співтовариства щодо цієї попередньої сертифікації «Укренерго», у подальшому відбулась остаточна сертифікація.

Набуття Україною статусу кандидата в члени ЄС та офіційний початок переговорного процесу створюють додатковий стимул для України щодо запровадження вимог актів європейського законодавства, передбачених Угодою про асоціацію та Договором про заснування Енергетичного співтовариства. У Звіті про прогрес України в межах Пакета розширення ЄС за 2023 рік⁶⁹¹ Єврокомісія вкотре наголосила на важливості запровадження економічно обґрунтованого ціноутворення на енергоносії, зокрема шляхом поступової відмови від покладення спеціальних обов'язків (ПСО) на учасників ринку щодо постачання електроенергії за регульованими цінами. Також серед пріоритетних реформ, визначених Комісією — перехід на ринкові механізми підтримки виробників електроенергії з ВДЕ. Аналогічний звіт Єврокомісії за 2024 рік⁶⁹² фокусується на необхідності економічно обґрунтованого тарифу на передачу електроенергії та пришвидшеного ухвалення законодавчого пакету інтеграції ринків електроенергії, передбаченого в межах Енергетичного співтовариства⁶⁹³.

Водночас Комісія зазначає, що на рівні первинного законодавства, нормативна рамка України відповідає вимогам Третього енергопакета. Також зазначається прогрес України в низці інших питань, як-от: транспозиція Регламенту 1227/2011 про доброчесність і прозорість на оптовому енергетичному ринку, ухвалення Національного плану з енергетики та клімату, а також часткова транспозиція деяких актів Четвертого енергопакету.

Рекомендації

Для України:

Продовження імплементації європейського законодавства

- Транспонувати та імплементувати законодавство, передбачене Пакетом інтеграції ринків електроенергії⁶⁹⁴, яке необхідне для об'єднання короткострокових гуртових ринків електроенергії України та ЄС.
- Продовжити роботу з імплементації мережевих кодексів ЄС, зокрема їх оновлених версій, включених до Пакета інтеграції ринків електроенергії⁶⁹⁵ і таким чином забезпечити стабільну роботу енергосистеми та інтеграцію в ENTSO-E. Україна вже зробила значні кроки в цьому напрямку, беручи участь

⁶⁹¹ https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2023-11/SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf

⁶⁹² https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/1924a044-b30f-48a2-99c1-50edeac14da1_en?filename=Ukraine%20Report%202024.pdf

⁶⁹³ <https://www.energy-community.org/implementation/package/EL.html>

⁶⁹⁴ <https://www.energy-community.org/implementation/package/EL.html>

⁶⁹⁵ <https://www.energy-community.org/implementation/package/EL.html>

у механізмі ІТС та проводячи спільні аукціони на кордонах із Польщею, Словаччиною та Угорщиною⁶⁹⁶.

- Завершити імплементацію механізму обігу гарантій походження електроенергії з відновлюваних джерел для експорту в ЄС⁶⁹⁷, співпрацюючи з Association of Issuing Bodies (AIB). Це дозволить українським виробникам ВДЕ отримати доступ до європейського ринку та стимулюватиме розвиток «зеленої» енергетики.

Зміцнення фінансової стабільності енергетичних компаній

- Поступово приводити регульовані тарифи до економічно обґрунтованого рівня для зменшення фінансових проблем державних підприємств, таких як «Укренерго». Це також допоможе вирішити проблему заборгованості перед виробниками електроенергії з ВДЕ.
- Розробити порядок поступового скасування ПСО для домогосподарств задля покращення фінансового стану «Укргідроенерго» та «Енергоатому».

Сприяння розвитку відновлюваних джерел енергії (ВДЕ)

- Відділити виплати за «зеленим тарифом» від тарифу на передачу електроенергії і забезпечити стабільні джерела фінансування для виплат за різними схемами підтримки виробників електроенергії з ВДЕ.
- Продовжити в наступні роки практику проведення аукціонів з розподілу квоти підтримки виробників електроенергії з ВДЕ. Проаналізувати результати перших аукціонів⁶⁹⁸ та, за потреби, внести зміни в нормативну рамку, яка регулює проведення аукціонів.

Ризик-менеджмент та оцінка збитків:

- Провести повний аудит пошкодженої інфраструктури внаслідок російської агресії та розробити механізми ризик-менеджменту для підвищення стійкості енергосистеми України в умовах війни⁶⁹⁹.

Для ЄС:

Продовження моніторингу виконання Україною реформ

- Забезпечити подальший моніторинг та оцінку виконання Україною європейських законодавчих актів та стандартів для прискорення інтеграції енергетичних ринків.

⁶⁹⁶ [Європейська правда. "Ринкова енергетична євроінтеграція: куди рухаємось після синхронізації з ENTSO-E" \(28 червня 2024 року\)](#)

⁶⁹⁷ [АТ «Оператор ринку». "Майданчик АТ «Оператор ринку» відкритий для торгівлі гарантіями походження «зеленої» енергії" \(10 жовтня 2024 року\).](#)

⁶⁹⁸ https://www.gpee.com.ua/green_auction_user

⁶⁹⁹ [Київська школа економіки \(KSE Institute\). "Звіт про збитки та втрати енергетичного сектору України". \(2024 рік\).](#)

- Фінансування «зеленого» відновлення
- Розширити доступ України до цільових фінансових інструментів, таких як Connecting Europe Facility⁷⁰⁰ для підтримки розвитку відновлюваних джерел енергії, декарбонізації та реконструкції енергетичного сектору України.
- Відновлення інфраструктури
- Продовжувати співфінансування відновлення пошкодженої електричної інфраструктури України через механізми грантів та інвестиційних проєктів, зокрема через такі ініціативи, як відновлення інфраструктури передачі електроенергії в рамках співпраці з KfW та Європейським інвестиційним банком (ЄІБ)⁷⁰¹

⁷⁰⁰ https://cinea.ec.europa.eu/programmes/connecting-europe-facility_en

⁷⁰¹ [KfW та Європейський інвестиційний банк \(ЄІБ\). "Проєкти з відновлення енергетичної інфраструктури України".](#)

15. ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ АКАДЕМІЧНИХ ТА ПРОФЕСІЙНИХ КВАЛІФІКАЦІЙ

Олександра Бетлій, ІЕД

Вигоди та прогалини інтеграції у сфері визнання кваліфікацій

Сфера визнання кваліфікацій між Україною та ЄС є комплексною та напряду або опосередковано покривається кількома різними главами. Так, ідеться про Розділ 2 «Свобода переміщення працівників», Розділ 3 «Свобода підприємництва та надання послуг» та Розділ 26 «Освіта та культура». При цьому, коли ІЕД раніше аналізував питання визнання українських кваліфікацій у ЄС, то передусім ми розглядали зміни відповідно до Розділу 26 «Освіта та культура». Коли ж ідеться вже про підготовку членства в ЄС, то варто докладати зусиль і в межах інших двох Розділів.

Загалом, Глава 26 «Освіта та культура» у переговорах про вступ України до ЄС є частиною Кластера 3 «Конкурентоспроможність та інклюзивне зростання», оскільки людський капітал є важливим для розвитку будь-якої держави. Одним із фокусів зобов'язань у цій частині є адаптація законодавства України до права ЄС у сфері визнання кваліфікацій та компетенцій. У цьому питанні кваліфікації визначаються як офіційний результат оцінювання та підтвердження знань, який отримує особа в результаті рішення компетентного органу про те, що результати навчання відповідають чинним стандартам.

Наближення законодавства щодо кваліфікацій розпочалось ще у 2014 році відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 23 Розділу V, яка 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 ті компетенцій, використовуючи, коли це можливо, досвід ЄС» (стаття 432.b). Одним з очікуваних результатів впровадження реформ у сфері освіти визначено взаємне визнання академічних та професійних кваліфікацій, дипломів та сертифікатів про освіту.⁷⁰²

Взаємне визнання кваліфікацій є важливим для реалізації положень Розділу 2 «Вільний рух працівників». Так, цей Розділ передбачає, що в Україні мають існувати однакові з ЄС правила найму для працівників, а, відповідно, українці повинні мати рівний з іншими громадянами країн ЄС доступ до ринку праці ЄС. Це неможливо

⁷⁰² <https://eu-ua.kmu.gov.ua/yevrointehratsiia/osvita>

забезпечити, якщо не будуть узгоджені підходи до визначення професійних стандартів та професійних кваліфікацій.

За умови визнання країнами ЄС кваліфікацій та компетенцій, отриманих в Україні, підвищиться мобільність українців, які отримають ширші можливості до працевлаштування на кваліфікованих робочих місцях у ЄС. Водночас, від змін мають виграти й ті, хто залишається в Україні, оскільки заохочення до неперервної освіти покликано сприяти підвищенню рівня працевлаштування загалом та соціальній інтеграції працівників і студентів.

Мають виграти від змін й українські освітні заклади. Вони стануть більш конкурентними завдяки модернізації та визнанню отриманих у цих закладах кваліфікацій 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).

Водночас, визнання Україною кваліфікацій, отриманих у ЄС, зробить наш ринок праці доступнішим для іноземців – передусім громадян держав ЄС. Так, у межах адаптації права ЄС Україна має передбачити у своєму законодавстві однакове законодавство з питань зайнятості для громадян України та громадян ЄС. Зокрема, це стосується проєкту нового Трудового кодексу, завершення підготовки якого анонсувало Міністерство економіки. Відповідні зміни мають стосуватись і питань кваліфікацій.

Адаптація законодавства у сфері кваліфікацій також буде сприяти зайнятості українських трудових мігрантів, повернення та зайнятості яких будуть нагально важливими після перемоги. Так, часто українські трудові мігранти працюють у ЄС та набувають кваліфікації у сферах, у яких не мають формальної освіти, зокрема в будівництві. Визнання їхніх кваліфікацій, отриманих на роботі без формальної освіти, дозволило би їм поліпшити свою конкурентну позицію на ринку праці в Україні та сприяло би збільшенню можливостей їх працевлаштування. Це надзвичайно важливо зараз, коли кілька мільйонів українців вимушено переїхали в ЄС після 24 лютого 2022 року, щоб захиститись від війни.

Зміст зобов'язань

У сфері визнання кваліфікацій у Додатку XLII Угоди про Асоціацію визначено, що Україна зобов'язалась виконати Рекомендації Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року щодо створення Європейської рамки кваліфікацій для можливості отримувати освіту протягом усього життя (№2008/С 111/01).⁷⁰³ Ці рекомендації початково писались для держав-членів ЄС, «щоб створити загальну систему, до якої звертатимуться як до засобу порівняння різних кваліфікаційних

⁷⁰³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_988#Text

систем та їхніх рівнів як для загальної та вищої освіти, так і для професійної освіти та підвищення кваліфікації».

У тексті Рекомендацій Європейського парламенту та Ради від 23 квітня 2008 року про створення європейської кваліфікаційної системи для можливості отримувати освіту протягом усього життя (2008/С 111/01)⁷⁰⁴ визначено перелік заходів, які Україна зобов'язана вжити для визнання кваліфікацій державами-членами ЄС. Рекомендації передбачають узгодження національної рамки кваліфікацій із європейськими кваліфікаційними нормами: рамка кваліфікацій – це системний і структурований за компетентностями опис кваліфікаційних рівнів. Зокрема, необхідно охарактеризувати в зрозумілій формі свої кваліфікаційні рівні відповідно до рівнів, зазначених у Додатку II, та у випадку доцільності розробити кваліфікаційні норми відповідно до національних законів та норм.

Рекомендації також містять настанову про те, що нові кваліфікаційні сертифікати, дипломи та документи, що діють для всіх країн ЄС, повинні містити чіткі роз'яснення щодо зв'язку між рівнями національних кваліфікаційних систем та Європейськими кваліфікаційними нормами. Стежити за наявністю зрозумілого й прозорого зв'язку між кваліфікаційними нормами України та ЄС повинен спеціально утворений для цього національний центр. Одним з інструментів забезпечення такої прозорості є Europass⁷⁰⁵ — європейська система документів, яка допомагає стандартизувати представлення кваліфікацій, навичок і компетенцій, спрощуючи їхнє визнання в різних країнах ЄС.

Також Україна повинна сприяти визнанню неформальної та неофіційної освіти й забезпечити освіту протягом життя. Потрібно розширити можливості неперервного навчання та адаптувати освіту до потреб ринку праці.

Важливо, що терміни впровадження заходів, передбачених у Рекомендаціях, уже минули. У процесі переговорів вступу України до ЄС буде визначено новий план заходів з адаптації законодавства до права ЄС у сфері кваліфікацій.

Тепер зобов'язання у сфері кваліфікацій передбачено в кількох різних розділах переговорної рамки. Так, відповідно до Звіту ЄС про Україну за 2024 рік питання кваліфікацій згадується в описі Розділів 3 та 26. Зокрема, в описі стану впровадження законодавства в Розділі 3 зазначено, що в питанні спільного визнання професійних кваліфікацій важливо докласти зусиль до впровадження в законодавство мінімальних вимог до кваліфікації, які визначені в директивах секторальних професій, Директиві вільного руху юристів (Directive 98/5/EC) та Директиві про пропорційний тест (Directive 2018/958/EU). При цьому зазначено, що сьогодні в ЄС не існує домовленостей щодо спільного визнання професійних кваліфікацій. У Розділі 26 Звіту зазначається, що Україна вже ухвалила план дій із

⁷⁰⁴ Ці Рекомендації базуються на Директиві щодо змін Директиви 2005/36/EC щодо визнання професійних кваліфікацій, див. <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:255:0022:0142:en:PDF>

⁷⁰⁵ Europass регулюється Рішенням (ЄС) 2018/646 Європейського парламенту та Ради від 18 квітня 2018 року про спільну рамку надання кращих послуг для навичок та кваліфікацій.

визначення відповідності між рівнями Української та Європейської кваліфікаційних рамок.

Водночас, питання визнання кваліфікацій визначено також у Розділі 2. Так, без зіставлення національної та європейської систем кваліфікацій буде неможливо забезпечити вільний рух робочої сили.

При цьому, визначено три основні директиви та один регламент, які в пріоритетному порядку мають бути адаптовані в українське законодавство:

1. Директива 2005/36/ЄС про визнання професійних кваліфікацій покликана створити єдиний підхід до взаємного визнання професійних кваліфікацій для забезпечення свободи пересування та професійної діяльності на території ЄС. При цьому, вона охоплює не всі види кваліфікацій, а лише ті, що пов'язані з доступом до регульованих професій. Директива містить такі важливі положення:

- система визнання кваліфікацій:
 1. Автоматичне визнання для певних професій, які мають гармонізовані мінімальні вимоги до освіти. Ідеться про такі професії, як лікарі, медсестри, стоматологи, фармацевти, архітектори, ветеринари.
 2. Визнання на основі професійного досвіду для діяльності, що не потребує високої академічної підготовки (наприклад, монтажник, перукар).
 3. Загальна система для інших регульованих професій (учителі, соціальні працівники тощо);
- встановлення гармонізованих мінімальних стандартів освіти для певних професій;
- якщо освіта або досвід претендента не відповідають вимогам країни, держава може вимагати проходження додаткового стажування або складання адаптаційного іспиту;
- коли різниця в навчанні незначна, особа може отримати право виконувати частину обов'язків професії;
- встановлені терміни розгляду заяв (зазвичай не більше 3 місяців);
- визначені стандарти прозорості та надання можливості апеляції.

2. Директива 2013/55/ЄС, яка внесла зміни до Директиви 2005/36/ЄС, щоб уточнити окремі питання європейської системи кваліфікацій. Так, було запроваджено Європейську професійну картку (EPC) — цифровий документ, що підтверджує кваліфікацію, дозволяючи працівнику швидше отримати доступ до ринку праці в іншій країні (поки що визначено для обмеженого переліку професій). Також було покращено механізм оцінки кваліфікацій та запроваджено чіткіші вимоги до рівня кваліфікації та сертифікації для підвищення якості послуг.

3. Директива 2018/958/ЄС про тест на пропорційність покликана забезпечити пропорційність обмежень на доступ до професій та обґрунтованість суспільного

інтересу. Так, визначено, що перед уведенням нових обмежень має проводитись оцінка їхньої пропорційності відповідно до таких критеріїв:

- забезпечення безпеки, охорона здоров'я, споживчий захист;
- наявність альтернативних засобів досягнення цілей;
- аналіз можливого негативного впливу на мобільність працівників та конкуренцію.

При цьому, процес визначення доцільності запровадження обмежень має бути прозорим та інклюзивним. Усі зацікавлені сторони (наприклад, профспілки, роботодавці) мають бути залучені до обговорення пропонуваніх змін.

4. Регламент (ЄС) № 1024/2012 (Internal Market Information System, IMI Regulation) регулює функціонування системи обміну інформацією між країнами-членами ЄС для ефективного співробітництва. Регламент визначає такі важливі вимоги:

- компетентні органи мають швидко обмінюватись даними про кваліфікації та результати перевірок через систему IMI (Internal Market Information System);
- має бути забезпечена конфіденційність особистої інформації відповідно до законодавства ЄС про захист даних;
- учасники системи повинні надавати чіткі відповіді на запити інших органів та створювати умови для обміну документами.

Відповідно до законодавства України також необхідно забезпечити роботу Національного центру Euroguidance⁷⁰⁶. Euroguidance - це європейська мережа національних центрів, яка підтримує професійне консультування та кар'єрне орієнтування в країнах ЄС та країнах, що беруть участь у програмі Erasmus+. Національні центри Euroguidance працюють у більшості країн ЄС, і їхньою ключовою метою є спрощення доступу до інформації про освіту, навчання та розвиток кар'єри в Європі.

Інституційна рамка

Створення цілісної національної системи кваліфікацій зараз перебуває на стадії становлення. За минулі роки було ухвалено численні законодавчі та нормативні акти, включно з новим законом «Про освіту», новою редакцією Національної рамки кваліфікацій, внесеними змінами в інші закони щодо розвитку індивідуальних освітніх траєкторій, регулюванням оцінки результатів неформального навчання, ухваленням освітніх та професійних стандартів.

⁷⁰⁶ Мережа Euroguidance функціонує в рамках програми Erasmus+, яка регулюється Регламентом (ЄС) №1288/2013 Європейського Парламенту та Ради від 11 грудня 2013 року.

Реформою освіти загалом та впровадженням національної кваліфікаційної системи традиційно опікуються Міністерство освіти та науки (МОН) та Міністерство економіки. З кінця 2019 року розпочало роботу Національне агентство кваліфікацій (НАК), яке дало суттєвий поштовх до розробки та ухвалення важливих змін у сфері кваліфікацій.⁷⁰⁷ Зокрема, ідеться про запровадження кваліфікаційних центрів, ухвалення професійних стандартів тощо. Національне агентство кваліфікацій було делеговано Міністерством освіти і науки для запуску та операціоналізації Національного координаційного центру ЄРК, Національного центру Europass та Національного центру Euroguidance.⁷⁰⁸ Національний координаційний центр Європейської рамки кваліфікацій для навчання впродовж життя (EQF NCP) було створено у 2023 році. Завершення створення інших центрів у найближчих планах уряду. В кінці січня 2025 року вже розпочав роботу національний інформаційний центр Euroguidance,⁷⁰⁹ який відповідатиме за розвиток профорієнтації шляхом поширення інформації, здійснення комунікації щодо європейських стандартів профорієнтації, надання методичної підтримки фахівцям-практикам та сприяння розвитку національної політики в цій сфері.

Національне агентство із забезпечення якості вищої освіти при акредитації закладів освіти аналізує професійні кваліфікації, які надає заклад. При розробці та впровадженні професійних стандартів важливу роль відіграють бізнес та заклади освіти. Синергія між ними є важливою для успішного впровадження змін у сфері кваліфікацій.

В Україні досі бракує повної узгодженості між законодавчими документами, які регулюють питання підготовки кадрів у системі освіти та присвоєння професійних кваліфікацій поза цією сферою. Так, досі відсутній ефективний механізм визнання неформальної освіти, не повністю врегульовано діяльність кваліфікаційних центрів та моніторинг їхньої діяльності. Тому є важливим подання урядом до парламенту законопроекту «Про Національну систему кваліфікацій» (№12305 від 11.12.2024).⁷¹⁰

Аналіз ринку

У цілому, Україна традиційно отримувала порівняно високі рейтинги, за оцінкою освітніх стандартів, освіти населення. Так, за індексом людського капіталу, який робить Світовий економічний форум (World Economic Forum, WEF), Україна у 2017 році посідала 24-те місце зі 130 країн.⁷¹¹ За новим індексом людського капіталу, який почав рахувати Світовий банк, Україна у 2020 році була 53-ю зі 174 країн⁷¹², хоча у 2018 році вона посідала 50-ту сходинку. У цілому, розмір самого індексу для України не змінився з 2010 року.⁷¹³ Водночас, ситуація дещо

⁷⁰⁷ Звіт НАК за 2020 рік: <https://drive.google.com/file/d/16wz7uz2fW7mQeUjxwoIKJ36y0N2p8GA3/view>

⁷⁰⁸ Звіт НАК за 2023 рік: https://drive.google.com/file/d/1McE_PXoUT1RqzcCMKdTQrVmssAUsePUe/view
⁷⁰⁹ <https://osvita.ua/vnz/reform/93969/>

⁷¹⁰ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45426>

⁷¹¹ <https://www.weforum.org/reports/the-global-human-capital-report-2017>

⁷¹² <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/34432>

⁷¹³ <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/human-capital-index>

гірша за індексом людського розвитку ПРООН (Human Development Index, HDI): місце України в рейтингу погіршилось: із 84 у 2014 році до 88 у 2018 році. Поліпшення місця України в цьому рейтингу у 2019 році пов'язано зі зміною методології розрахунку індексу.⁷¹⁴

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 та у 2022 році⁷¹⁵: українські учні показали гірші результати за читанням, математикою та природничо-науковими дисциплінами, ніж учні країн ОЕСР, Естонії та Польщі. У 2018 році 36% українських учнів не досягнули рівня 2 за шкалою PISA, що є дуже негативним результатом, особливо з урахуванням збільшення важливості математики в багатьох професіях майбутнього. Результати дещо погіршились у 2022 році, що частково можна пов'язати з наслідками онлайн-навчання під час Covid-19 та повномасштабної війни.

За даними Міністерства освіти та науки, напередодні повномасштабної війни 70% українців мають вищу освіту, а рівень охоплення вищою освітою населення відповідного віку (для навчання) сягав майже 83% (нових точних даних немає).⁷¹⁶ При цьому, мережа університетів в Україні була щільною: «на 1 млн населення припадає 6,7 університету та 8 коледжів, технікумів і училищ».

Престижність вищої освіти супроводжується зниженням зацікавленості професійній та професійно-технічній освіті. Відповідно кількість університетів, інститутів та академій зростала (до 281 у 2019/2020 навчальному році, із яких 209 є державної форми власності), тоді як кількість технікумів, училищ, коледжів знижується. Зараз під час повномасштабної війни частина закладів вищої освіти працюють лише онлайн, частина переїхала в безпечніші регіони. Ще до початку повномасштабної війни через незадоволення якістю вищої освіти в Україні та стимули, запроваджені іншими державами, передусім Польщею, дедалі більше молоді їхало вчитись за кордон. Ця тенденція тільки поглибилась після 24 лютого 2024 року.

Матеріальна база закладів професійної та професійно-технічної освіти (ПТО) часто є зношеною, а навчальні програми застарілими, що не дозволяє надавати студентам сучасні та потрібні компетенції. Законодавство у сфері ПТО залишається застарілим і потребує оновлення. Нагальним є запровадження модульної освіти та поліпшення матеріальної бази.

При цьому, проблема розриву навичок (skills mismatch) є важливою проблемою для України. Опитування бізнесу показують, що однією з перешкод для розвитку є брак кваліфікованої робочої сили, яка має потрібні навички та знання, тоді як, за оцінкою Мінекономіки, рівень безробіття є високим. Отже, йдеться про структурне безробіття, а тому потребу в поширенні навчання та перенавчання. Однією з причин цього є також швидкі зміни на ринку праці, впровадження нових технологій, а не

⁷¹⁴ <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

⁷¹⁵ <https://pisa.testportal.gov.ua/pisa-2018-zvity/>

⁷¹⁶ <https://mon.gov.ua/storage/app/media/rizne/2020/09/25/rozvitku-vishchoi-osviti-v-ukraini-02-10-2020.pdf>

лише те, що ВПО мають подекуди інші навички, ніж потребують робочі місця, які наявні в їх нових місцях проживання. Так, відповідно до опитування майже третина працездатного населення України стикалася з необхідністю швидкої зміни професії або підвищення кваліфікації: 28,7% чоловіків та 26,3% жінок.⁷¹⁷ При цьому, цей показник для молоді становить 41%, що означає, що нагально важливо змінювати програми навчання в освітніх закладах.

Також набуває великого значення неформальна освіта у формі різноманітних онлайн-курсів або короткострокових (живих) курсів. Хоча освіті дорослих почали приділяти більше уваги, її поки недостатньо. Але потреба в цьому стає важливою, якщо врахувати повернення ветеранів із новими навичками та кваліфікаціями, яких раніше не було, а також повернення людей, які вимушено виїхали від війни за кордон. Саме тому нагально важливо налагодити повноцінну систему визнання неформально отриманих навичок та кваліфікацій.

Так, в Україні поки що відсутня стала та всеосяжна національна кваліфікаційна система. За розбудову та становлення такої системи в Україні відповідають МОН, Міністерство економіки та НАК. При цьому, роль НАК є керівною, що визначено в його Статуті. Водночас протягом останніх років було зроблено великий поштовх у запровадженні елементів національної системи кваліфікацій. Також уже затверджено 393 професійні стандарти, причому окремі з них були оновлені, щоб врахувати мінливість вимог ринку праці, та отримано 432 заявки на розробку проєктів професійних стандартів. На кінець 2024 року вже існувало 136 кваліфікаційних центрів (порівняно з 14 у 2022 році та 51 у 2023 році).⁷¹⁸ Вони здійснюють діяльність за 466-ма унікальними професійними кваліфікаціями та видали 4493 сертифікати про присвоєння/підтвердження професійних кваліфікацій. До Реєстру кваліфікацій внесено 570 експертів. При цьому кількість кваліфікаційних центрів постійно зростає.

Державна служба зайнятості (ДСЗ) відіграє також роль в освіті дорослих та підтвердженні неформальної освіти. Так, навчання відбувається у восьми Центрах ПТО Держслужби зайнятості та інших закладах освіти. Для підтвердження кваліфікацій створено та акредитовано чотири кваліфікаційні центри ДСЗ.

Динаміка імплементації

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».⁷¹⁹

⁷¹⁷ <https://happymonday.ua/perekvalifikatsiia-pislia-otrymannia-dyploma>

⁷¹⁸ <https://drive.google.com/file/d/1YZ9LKIRK4GGwWlToefvCGghZZzoWgWYd>

⁷¹⁹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2021-%D0%BF#Text>

Початково Національну рамку кваліфікацій було схвалено Кабінетом Міністрів України у 2011 році⁷²⁰. 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,⁷²¹ але виконання багатьох передбачених у Плані заходів затримувалось.

У грудні 2018 року КМУ ухвалив важливе рішення про створення Національного агентства кваліфікацій (НАК), уповноваженого реалізовувати державну політику сфері кваліфікацій. НАК розпочало роботу наприкінці 2019 року⁷²² 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 через раніше ухвалений закон «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 у законодавство у сфері вищої освіти (зокрема, у законі тепер визначено не рівні кваліфікації, а вимоги до її відповідності до європейської) та для узгодження Національної рамки з європейськими кваліфікаційними нормами. Зокрема, тепер Рамка містить вісім 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 кроків із розбудови національної кваліфікаційної системи вже ухвалено ряд стандартів вищої та професійної освіти, 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, працювала над змінами в змісті і функціях Класифікатора професій (його позбавлять регуляторної функції), щоб зробити Класифікатор більш сучасним, динамічним та узгодженим із міжнародною стандартною класифікацією професій ISCO-08. Була ідея позбавити його регуляторної функції, але це в планах. Зміни до Класифікатора вносили кілька разів за останні роки. Останні зміни внесено в грудні 2024 року, коли було додано 50 нових професій та посад та ліквідовано 42 застарілі.⁷²³

Протягом кількох років відставали заходи з впровадження 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 в професійній (професійно-технічній) освіті⁷²⁴, яким, серед іншого, передбачено ухвалення регулювання про кваліфікаційні центри. Такі

⁷²⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF#n12>

⁷²¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1077-2016-%D1%80#Text>

⁷²² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1029-2018-%D0%BF#Text>

⁷²³ <https://me.gov.ua/News/Detail/11d6973c-3d12-485c-96ba-895faf1d2887>

⁷²⁴ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/508-2020-%D1%80#Text>

центри відповідатимуть за присвоювання 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 центри⁷²⁵ та проєкт постанови про їх акредитацію⁷²⁶. Вони були схвалені у 2021 році так само, як і постанова про Реєстр кваліфікацій⁷²⁷.

Улітку 2020 року народні депутати подали два альтернативні закони «Про національну систему кваліфікацій»⁷²⁸, обидва з яких отримали висновок Головного науково-експертного управління про необхідність їх доопрацювання. Восени депутати подали два альтернативні законопроєкти про зміни законодавства щодо функціонування національної системи кваліфікацій⁷²⁹. Після перерви у квітні 2022 року один із цих законів було ухвалено, що сприяло розвитку національної системи кваліфікацій, хоча зміни вносили в ряд різних законів, а не створили єдиний узгоджений закон.

Поки що в Україні відсутній закон про регульовані професії, як цього вимагає Директива про професійні кваліфікації (2005/36/ЄС). Водночас, в Україні доступ до певних професій, які регулює ця Директива, керується законодавчими актами, такими як Закон України «Про ветеринарну медицину», «Основи законодавства України про охорону здоров'я», «Про архітектурну діяльність», «Про адвокатуру та адвокатську діяльність». Також існує інше законодавство у сфері окремих професій та галузеві нормативні документи. До них належать професійні стандарти, кваліфікаційні характеристики, порядки доступу до професії, вимоги щодо підвищення кваліфікації, володіння державною мовою, ліцензійні обмеження тощо. У законодавстві визначено списки 1 та 2 небезпечних професій, що також можна розглядати як регульовані. Однак поки що бракує повного аналізу, який би дозволив визначити кількість регульованих професій в Україні. Для визначення доцільності залишити окремі професії регульованими або ж скасувати регулювання щодо інших необхідно визначити в законодавстві норми, які передбачено в Директиві 2018/958/ЄС про тест пропорційності.

Деякі положення вже окреслено в поданому урядом до парламенту в грудні 2024 року законопроєкті «Про Національну систему кваліфікацій», який покликаний наблизити законодавство в цій сфері до права ЄС (законопроєкт №12305 від 11.12.2024).⁷³⁰ Він відповідає, хоча й не повністю, директивам і регламентам ЄС. Зокрема, відповідно до Директиви 2005/36/ЄС та змін 2013/55/ЄС законопроєкт містить визначення «регульованої професії» та передбачає створення професійних стандартів і процедур оцінювання кваліфікацій. Проте відсутні чіткі положення щодо

⁷²⁵ <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorenniya-proyekt-tipovogo-polozhennya-pro-kvalifikacijniy-centr>

⁷²⁶ <https://mon.gov.ua/ua/news/mon-proponuye-dlya-gromadskogo-obgovorenniya-proyekt-postanovi-kmu-pro-zatverdzhennya-polozhennya-pro-akreditaciyu-kvalifikacijnih-centriv>

⁷²⁷ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/986-2021-%D0%BF#Text> ; <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/620-2021-%D0%BF#Text>

⁷²⁸ Проєкти закону № 3859 від 16.07.2020 та № 3859-1 від 03.08.2020.

⁷²⁹ №4147 від 23.09.2020 та № 4147-1 від 09.10.2020.

⁷³⁰ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/45426>

автоматичного визнання кваліфікацій для професій із гармонізованими вимогами, таких як медики та фармацевти, що визначено обов'язковим у Директиві.

Законопроект визначає структуру національної рамки кваліфікацій із восьми рівнів, що узгоджується з європейською шкалою рівнів освіти за Європейською рамкою кваліфікацій (EQF). Також враховано параметри результатів навчання: знання, навички та компетенції. Однак у частині впровадження Europass (Рішення 2241/2004/ЄС та Регламент 2018/1724) описано створення Єдиного реєстру кваліфікацій без згадок про цифрові профілі або стандартизовані формати документів, що відповідають вимогам Europass.

Щодо Директиви 2018/958/ЄС про тест пропорційності, то принцип пропорційності законопроекті враховано частково через вимоги до створення професійних стандартів на основі потреб ринку праці. Однак не визначено процедури оцінки доцільності нових обмежень у доступі до професій та критерії для перевірки їх обґрунтованості.

У частині ESCO (Європейська класифікація навичок, компетенцій, кваліфікацій та професій) законопроект передбачає гармонізацію національних класифікаторів професій, проте детальні механізми інтеграції з європейською системою відсутні. Подібна ситуація спостерігається і щодо Регламенту (ЄС) 1024/2012 про систему обміну інформацією на внутрішньому ринку (IMI), оскільки законопроект містить згадку про цифровий реєстр кваліфікацій, але не передбачає інтеграцію з міжнародними системами обміну даними.

Окремі з цих прогалин можуть бути виправлені під час доопрацювання тексту законопроекту до другого читання в парламенті. Це зробить його більш відповідним до європейського законодавства.

Також Мінекономіки в грудні оголосило про створення окремої робочої групи з адаптації Директиви про професійні кваліфікації (2005/36/ЄС). Серед планів уряду також оновити постанову про акредитацію кваліфікаційних центрів, щоб передбачити механізм моніторингу якості їхніх послуг, що відповідає праву ЄС.

Додаткові кроки до членства

Для України пріоритетним і важливим є адаптація Директиви про професійні кваліфікації та Директиви про пропорційний тест, щоб забезпечити визнання українських кваліфікацій у ЄС.

Нагальним завданням є забезпечити повне зіставлення Національної рамки кваліфікацій та Європейської рамки кваліфікацій. Для цього потрібно підготувати спеціальний (референтний) звіт, вимоги до якого чітко окреслені.

Для адаптації законодавства нагально важливо ухвалити законопроект про Національну систему кваліфікацій, закон про професійно-технічну освіту, а також врегулювати питання регульованих професій та мікрокваліфікацій. При цьому,

окремі з цих питань потребують ретельного діалогу між усіма зацікавленими сторонами.

Також нагально важливо перейти на термінологію ESCO (European Skills, Competences, Qualifications and Occupations), яка є європейською багатомовною класифікацією навичок, компетенцій, кваліфікацій та професій. Вона спрямована об'єднати системи освіти та ринку праці для забезпечення взаєморозуміння між роботодавцями, працівниками та навчальними закладами різних держав, оскільки вже перекладена на офіційні мови ЄС. ESCO описує понад три тисячі професій, включає понад 13 тис. навичок та професійних компетенцій, описує кваліфікації, визнані в ЄС. Інформація з ESCO використовується в системі Europass для пошуку професій і складання резюме.

Важливо також приділити увагу запровадженню стандартів цифрових профілів Europass, розробці процедури для оцінки пропорційності обмежень доступу до професій та забезпеченню інтеграції з IMI для міжнародного обміну інформацією про кваліфікації.

Рекомендації

Для України та ЄС:

- узгодити та ухвалити план заходів, які дозволять Україні та ЄС отримати взаємне визнання кваліфікацій, з чіткими термінами і взаємними зобов'язаннями щодо консультацій та оцінки прогресу;
- розробити підходи до використання Europass та забезпечення обміну інформацією щодо кваліфікацій.

Для України:

- ухвалити закон про Національну систему кваліфікацій, передбачивши адаптацію норм права ЄС;
- підготувати звіт відповідності Національної рамки кваліфікацій та Європейської рамки кваліфікацій, який має оцінити Група радників EQF;
- провести дискусію із зацікавленими сторонами щодо знаходження балансу між регулюванням та дерегуляцією у сфері професійних кваліфікацій. Ідеться, передусім, про визначення переліку регульованих професій, розробку та ухвалення мінімальних стандартів, які би відповідали нормам ЄС. Для цього прийняти методологію оцінки та моніторинг застосування обмежень для доступу до професій;
- запровадити систему моніторингу кваліфікаційних центрів і забезпечити їх подальше відкриття та розвиток;
- продовжити втілювати реформи у сфері освіти: ідеться про визнання результатів неформального навчання, модернізацію вищої та професійної

освіти, запровадження ефективного неперервного навчання. Важливо узгодити законодавство в цих сферах;

- активно залучати бізнес до діалогу з розвитку та визначення кваліфікацій, їх визнання, розробки професійних стандартів, прогнозу потреби в робочій силі на майбутнє, завершити перегляд каталогу професій та ухвалення відповідної постанови;
- запровадити Європейську професійну картку (ЕРС) для ключових професій, що підлягають автоматичному визнанню;
- визначити роль мікрокваліфікацій.

Для ЄС:

- поширити можливість використання Europass українцями після старту визнання кваліфікацій, отриманих в Україні;
- провести офіційну оцінку ухваленої Національної рамки кваліфікацій на відповідність Європейській рамці кваліфікацій після підготовки Україною референтного звіту;
- продовжити надання технічної допомоги з адаптації законодавства у сфері національної системи кваліфікацій.

16. ВЗАЄМНЕ ВІДКРИТТЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ УКРАЇНИ І ЄС

Олександра Бетлій, ІЕД

Вигоди та прогалини відкриття ринків державних закупівель

Угода про асоціацію між Україною та ЄС (Глава 8 Розділу IV та Додаток XXI) передбачає «забезпечення взаємного доступу до ринків державних закупівель»⁷³¹ 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».⁷³²

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.⁷³³ Водночас конкуренція на ринку публічних 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. Відповідно до Ст. 154 (4) УА після проходження всіх етапів індикативного графіка Україна і ЄС розглянуть можливість взаємного поглиблення доступу до ринків закупівель.

Тоді як Угода про асоціацію говорить про поступове відкриття ринку публічних закупівель, членство в ЄС означає потребу повної адаптації законодавства в цій

⁷³¹ 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».

⁷³² http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#n1147

⁷³³ 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>

сфері. Це, звісно, призведе до більшої конкуренції на внутрішньому ринку України, але може сприяти появі більших стимулів підвищувати якість наданих послуг та вироблених товарів українськими компаніями. Водночас, при обмеженій логістиці та втраті ринку росії та білорусі внаслідок повномасштабної війни росії проти України українські компанії мають виграти від доступу до ринку ЄС. На фоні адаптації законодавства у сфері вільного руху товарів, зокрема АСАА, це дозволить розширити ринок.

Однак поки що законодавство у сфері публічних закупівель не відповідає праву ЄС. Також ефективність закупівель потребує змін в інших сферах. Зокрема, ідеться про підвищення ефективності роботи Державної аудиторської служби, яка відповідає за моніторинг закупівель, та збільшення спроможності Антимонопольного комітету, що розглядає скарги щодо закупівель.

Зміст зобов'язань

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

Зокрема, Україна повинна визначити центральний орган виконавчої влади, відповідальний за політику у сфері державних закупівель, та окремий неупереджений і 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 закупівлі⁷³⁴.

- **Директива 2014/23/ЄС про укладення концесійних контрактів ([Directive 2014/23/EU On the award of concession contracts](#))** встановлює набір правил Європейського Союзу для державних замовників і замовників у комунальному секторі через концесії;
- **Директива 2014/24/ЄС з публічних закупівель ([Directive 2014/23/EU On Public Procurement](#))** встановлює процедури закупівель для державних замовників. Вона вимагає від національних органів влади рівного ставлення до всіх учасників, прозорості та відсутності дискримінації при закупівлі робіт, товарів або послуг;
- **Директива 2014/25/ЄС щодо закупівель установами, що працюють у секторах водопостачання, енергетики, транспорту та поштових послуг ([Directive 2014/25/EU On procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors](#))** встановлює правила укладання державних контрактів суб'єктами, які працюють в енергетичному, транспортному та поштовому секторах. Правила директиви базуються

⁷³⁴ <https://eu4pfm.com.ua/news/3-3/?lang=uk>

на правилах загальної Директиви про публічні закупівлі 2014/24/EU, але враховують специфіку цих секторів;

- **Директива 2009/81/ЄС про оборонні закупівлі ([Directive 2009/81/EU On defence procurement](#))** застосовує більш гнучкий і конфіденційний режим закупівлі військових товарів та пов'язаних робіт і послуг.

Додатки від XXI-B до XXI-N Угоди про асоціацію 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,⁷³⁵ щоб врахувати нові Директиви ЄС із питань державних закупівель, ухвалені у 2014 році.⁷³⁶ Комітет надав позитивний висновок комплексній «дорожній карті реформи публічних закупівель»⁷³⁷. При цьому було несуттєво збільшено порогові значення для застосування правил державних закупівель (Таблиця 2).

Таблиця 8. Порогові значення для застосування правил державних закупівель

Типи контрактів	Пороги
Для державних договорів на поставку товарів та надання послуг для центральних державних органів, а також розробка вимог до конкурсів, які проводять зазначені державні органи.	135 000 євро
Для державних договорів на поставку товарів та надання послуг, на які не поширюється пункт вище.	209 000 євро
Для державних договорів на виконання робіт та для державних концесій.	5 225 000 євро
Для договорів на виконання робіт для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах).	5 225 000 євро
Для договорів поставки товарів та надання послуг для інших установ, підприємств чи організацій (у комунальному та інфраструктурному секторах).	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

⁷³⁵ http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#n2

⁷³⁶ 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.

⁷³⁷ Йдеться про [Стратегію реформування системи публічних закупівель \("дорожній карті"\)](#), схвалену розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2016 р. № 175-р.

Джерело: рішення Комітету асоціації Україна — ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року⁷³⁸

Чинні значення наведені в таблиці відповідно до рішення Комітету асоціації Україна — ЄС у торговельному складі від 14 травня 2018 року. 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)⁷³⁹. Водночас, досі не було оновлено порогові значення в Додатку XXI УА, хоча в рішенні Комітету цей крок визначено обов'язковим.

У Додатку XXI до Угоди наведено «Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку», який передбачає п'ять етапів законодавчих змін та взаємного відкриття доступу до ринку з 1 січня 2016 року до 2024 року. Впровадження кожного етапу має бути оцінено Комітетом асоціації Україна — ЄС у торговельному складі, й 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. Водночас, 30 листопада 2023 року під час восьмого засідання Комітету асоціації Україна — ЄС (КАТС) у торговельному складі сторонами ухвалено спільні Рішення КАТС про позитивну оцінку виконання лише етапу 1 та етапу 2 Додатка XXI-А до Глави 8.⁷⁴⁰ Отже, Україна відповідно до Угоди про асоціацію отримала доступ до контрактів на поставку товарів для центральних органів влади та контрактів державних, регіональних та місцевих органів влади та організацій публічного права.

Таблиця 9: Індикативний графік інституційних реформ, адаптації законодавства та надання доступу до ринку

Етап	Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейськом у Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу
1	Імплементація статей 150 (2) та 151 Впровадження інституційної реформи	6 місяців із дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для центральних органів влади

⁷³⁸ Див. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18?lang=ru#Text

⁷³⁹ 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>

⁷⁴⁰ Див. <https://me.gov.ua/News/Detail?lang=uk-UA&id=6e1fb407-1717-4f9e-96d8-0aa7ba8eb675&title=VidbulosVosmeZasidanniaKomitetuAsotsiatsiiUkrainasUTorgovelnomuSkkladu>

Етап	Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейськом у Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу	
згідно зі статтею 150(2)				
2	Наближення та імплементація базових елементів Директиви №2014/24/ЄС та Директиви № 89/665/ЄЕС.	3 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади й організацій публічного права	Контракти на поставку товарів для державних, регіональних та місцевих органів влади й організацій публічного права
3	Наближення та імплементація базових елементів Директиви № 2014/25/ЄС і Директиви № 92/13/ЄЕС	4 роки з дати набрання чинності Угодою	Контракти на поставку товарів для всіх замовників комунального та інфраструктурного секторів	Контракти на поставку товарів для всіх замовників
4	Наближення та імплементація інших елементів Директиви № 2014/24/ЄС і Директиви № 2014/23/ЄС	6 років із дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт та концесійні договори всіх замовників
5	Наближення та імплементація інших елементів Директиви	8 років із дати набрання чинності Угодою	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх замовників	Контракти на надання послуг і виконання робіт для всіх

Етап	Індикативний проміжок часу	Доступ до ринку, що надається Європейськом у Союзу з боку України	Доступ до ринку, що надається Україні з боку Європейського Союзу
№ 2014/25/ЄС		комунального та інфраструктурного секторів	замовників комунального та в

Джерело: Додаток XXI-A до Глави 8 Розділу IV Угоди про Асоціацію⁷⁴¹

Отже, станом на 2024 рік не відбулось повного доступу до ринку публічних закупівель для компаній України та ЄС саме відповідно до положень Угоди про асоціацію, як це планували раніше. Разом із тим, Україна вже отримала доступ до ринку ЄС відповідно до Угоди СОТ про державні закупівлі (GPA).

Вставка: Взаємний доступ на ринок за Угодою GPA

18 травня 2016 року Україна набула статусу повноправної сторони GPA. У рамках цієї Угоди ЄС визначив для доступу до свого ринку такі ж порогові значення для застосування правил державних закупівель, як і ті, що сьогодні діють відповідно до оновленого Додатка XXI Угоди про асоціацію. Так, дані проекту «GPA in Ukraine» 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.

Джерело: Угода про державні закупівлі, СОТ

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, різниця полягає в доступі до закупівель у комунальному секторі та закупівлі окремих видів послуг і товарів, державних концесій, які не передбачені з боку ЄС в межах GPA. З огляду на доступ до ринку ЄС, отриманий у рамках GPA, Україна мала не так багато зовнішніх стимулів для повного виконання зобов'язань за УА з гармонізації законодавства, ніж це очікувалося при підписанні УА. Водночас, у межах переговорів про вступ до ЄС такий стимул з'являється.

⁷⁴¹ 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

У червні 2022 року Європарламент ухвалив Регламент (ЄС) 2022/1031 ([Regulation \(EU\) 2022/1031](#)), яким активував Міжнародний інструмент закупівель (International Procurement Instrument – IPI). Він обмежує доступ до публічних закупівель ЄС постачальникам із країн, які не надають взаємного доступу до власних ринків державних закупівель, незважаючи на їхню участь в угодах, що надають їм доступ.⁷⁴²

Інституційна рамка

Уряд почав реформу державних закупівель для боротьби з корупцією в цій сфері, а також із метою підвищення ефективності витрачання коштів державного та місцевих бюджетів 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»,⁷⁴³ 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», який відповідав частково Директивам ЄС та розширив дію законодавства з державних закупівель також на закупівлі за кошти місцевих бюджетів та державних компаній і установ.⁷⁴⁴ Уже у 2016 році цей Закон було впроваджено в повному обсязі. Відповідно, всі бюджетні та державні установи почали проводити закупівлі понад визначену суму (200000 грн для закупівель товарів і послуг та 1,5 млн грн для закупівлі робіт) на основі електронної системи ProZorro.

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

У вересні 2019 року було ухвалено оновлену версію закону «Про публічні закупівлі»,⁷⁴⁵ покликану гармонізувати українське законодавство з оновленими Директивами ЄС, урегулювати допорогові закупівлі, підвищити результативність закупівель, визначити норми боротьби з недобросовісними учасниками та покращити оскарження. Закон набув чинності у квітні 2020 року.

⁷⁴² <https://eu4pfm.com.ua/news/3-3/?lang=uk>

⁷⁴³ Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року, <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1197-18>.

⁷⁴⁴ Закон №922-VIII, від 25 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19>.

⁷⁴⁵ Закон №114-IX, від 19 вересня 2019 р., <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20#Text>

В Україні також створено кілька централізованих закупівельних організацій, які організовують і проводять тендери та закупівлі за рамковими угодами в інтересах замовників відповідно до Закону «Про публічні закупівлі» (див. нижче).

Державна аудиторська служба України (ДАСУ) відповідає за моніторинг публічних закупівель, аналізуючи дотримання замовниками законодавства на різних етапах закупівельних процедур. Основним механізмом контролю є моніторинг у системі Prozorro, що дозволяє оперативно виявляти порушення, надавати замовникам можливість їх виправити та запобігати фінансовим зловживанням. Проте результати аналізу TI Ukraine показують, що ефективність роботи ДАСУ залишається обмеженою через кілька проблем.⁷⁴⁶ Показники охоплення моніторингами сягають лише чверті очікуваної вартості закупівель, що підлягають контролю, що свідчить про недостатню спроможність ДАСУ здійснювати повноцінний нагляд. ДАСУ також стикається зі складнощами в доступі до верифікованих персональних даних осіб, які скоїли порушення. Законодавчі обмеження вимагають отримання окремих дозволів для використання персональних даних у кожному конкретному випадку, що створює бюрократичні перепони та затримки в розгляді справ. Крім того, відсутність автоматизованого доступу до державних реєстрів обмежує можливості аудиторів здійснювати швидкі та точні перевірки підозрілих тендерів. Ще однією проблемою є зосередженість ДАСУ на виявленні порушень, які часто не мають істотного впливу на результати тендерів, таких як неправильно вказаний код товару або відсутність посадової інформації в документації. Водночас частина критично важливих порушень, які можуть суттєво впливати на результати закупівель, не передбачена адміністративним кодексом, що обмежує можливості притягнення винних до відповідальності.

Аналіз ринку

Впровадження нового законодавства у сфері публічних закупівель у 2016 році сприяло збільшенню конкуренції та прозорості, а також зменшенню шахрайства та корупції. Зокрема, за даними Центру вдосконалення закупівель (Київська школа економіки), кількість закупівель в одного постачальника скоротилась, тоді як кількість постачальників зросла.⁷⁴⁷ Важливо, що спростився доступ малих та середніх підприємств до закупівель, і тому їхня участь у закупівлях зросла.

За даними електронної системи закупівель, уже лише протягом 2017 року було близько 27 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.⁷⁴⁸

⁷⁴⁶ https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2023/09/monitor_upgrade_UA_final.pdf

⁷⁴⁷ http://cep.kse.org.ua/assets/img/articles/Prozorro_report_ua.pdf

⁷⁴⁸ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/minekonomroztviku-zvituye-pro-publichni-zakupivli-u-2017-roci>

За роки після впровадження використання системи, звісно, зросло. У 2024 році за даними Прозорро ⁷⁴⁹, 19,21 тисяч публічних замовників за підсумками конкурентних торгів уклали понад 379 тисяч договорів на 793 млрд грн. Також завдяки конкуренції вдалося заощадити 52,6 млрд грн державних коштів, а в закупівлях взяли участь 38,26 тисяч постачальників.

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 ніж 1% від сукупної кількості зареєстрованих учасників та 0,1% від загального обсягу отриманих контрактів.⁷⁵⁰ 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

Багато 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,⁷⁵¹ яка є «дорожньою картою» впровадження змін у сфері державних закупівель.⁷⁵²

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

⁷⁴⁹ <https://prozorro.gov.ua/uk/news/793-milyardy-cherez-prozorro-pidsumky-derzhavnyh-zakupivel-2024-roku>

⁷⁵⁰ <https://e-tender.ua/news/taras-shimko-ukrayinskij-biznes-maye-velikij-potencial-v-yev-671>

⁷⁵¹ 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>

⁷⁵² Потребу ухвалити «дорожню карту» передбачено Статтею 152 Глави 8.

При цьому, у травні 2018 року Комітет асоціації Україна — ЄС у торговельному складі надав позитивний висновок⁷⁵³ 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.⁷⁵⁴ Однак на наступному засіданні Комітету, що відбулось у грудні 2020 року, питання формального затвердження завершення першого етапу залишилось на порядку денному,⁷⁵⁵ а відповідне рішення не було прийнято. Формальне визнання проходження першого та другого етапів графіка відбулось лише у 2023 році.

«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.

Фактично в своєму законодавстві Україна асиметрично відкрила свій ринок 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).

Зміни до закону про публічні закупівлі, що відповідають зобов'язанням, передбаченим «дорожньою картою», набули чинності 19 квітня 2020 року.⁷⁵⁶ 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 (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 тис. грн і запроваджено спрощені закупівлі для тендерів від цієї суми до порогової.⁷⁵⁷ Допорогові закупівлі від 50 тис. грн отримали назву «спрощені закупівлі» і тепер регулюються законом. Таким чином, такі закупівлі потрібно буде проводити через ProZorro.⁷⁵⁸ Запроваджено звітність у системі ProZorro щодо всіх закупівель. Також новий закон дозволив

⁷⁵³ https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_001-18#Text

⁷⁵⁴ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/january/tradoc_158572.pdf

⁷⁵⁵ https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159406.pdf

⁷⁵⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/114-20>

⁷⁵⁷ 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>).

⁷⁵⁸ За оцінкою Мінекономіки, це сприятиме додатковій економії коштів на закупівлях у сумі 9 млрд грн на рік.

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 організаціям⁷⁵⁹ (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.⁷⁶⁰ 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).⁷⁶¹

Раніше такий статус отримала ДУ «Професійні закупівлі»,⁷⁶² 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.⁷⁶³ Створення ЦЗО покликане 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.⁷⁶⁴ Його робота стартувала у 2019 році в пілотному режимі для закупівель до 50 тис. грн, а у вересні 2020 року КМУ ухвалив рішення про його повноцінну роботу, що дозволяє його використовувати для закупівель до 200 тис. грн.⁷⁶⁵ Застосування цього інструмента покликано сприяти спрощенню закупівель, збільшенню конкуренції та економії коштів замовника. У 2024 році сума укладених угод на Prozorro.Market зросла майже в 5 разів порівняно з 2023 роком – до 58,74 млрд грн, чому сприяло розширення категорій обов'язкових закупівель та збільшення попиту на електроенергію, медичні товари та пальне. Водночас закупівлі через Prozorro.Market – тобто через каталоги — на

⁷⁵⁹ 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>.

⁷⁶⁰ Звіт Рахункової палати: <https://goo.gl/2MKB64>.

⁷⁶¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1405-2020-%D1%80#Text>

⁷⁶² <https://cpb.org.ua/>

⁷⁶³ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/233-2021-%D1%80#Text>

⁷⁶⁴ <https://prozorro.gov.ua/news/internet-magazin-dlya-derzhzakupivel-vse-sho-potribno-znati-pro-prozorro-market>

⁷⁶⁵ <https://infobox.prozorro.org/articles/kabmin-priynyav-postanovu-pro-robotu-prozorro-market-1>

думку фахівців Європейської Комісії, не повністю відповідають праву ЄС у сфері публічних закупівель.

Отже, поки що в Угоді про асоціацію ішлося про гармонізацію зі старішими Директивами ЄС. Ухвалений у 2020 році оновлений закон про публічні закупівлі в Україні вже врахував частину змін норм ЄС. Зокрема, ідеться про професіоналізацію закупівель. Також зміни врахували відхід від лише цінового фактора 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.

Улітку 2020 року було ухвалено закон «Про оборонні закупівлі»,⁷⁶⁶ який гармонізовано з положеннями Директиви 2009/81/ЄС. Закон набув чинності із січня 2021 року. Цей закон уперше запровадив чітке та прозоре регулювання оборонних закупівель, що наближає їх до практик членів НАТО. На виконання Закону було ухвалено численні нормативно-правові акти.⁷⁶⁷ Водночас до початку повномасштабного вторгнення росії в Україну існували затримки у впровадженні нового Закону, зокрема через створення Міністерства стратегічних галузей промисловості та пізнішу за попередньо очікувану передачу йому справ у сфері оборонних закупівель від Міністерства економіки.⁷⁶⁸ За даними Прозорро, у 2024 році зросли закупівлі для оборони після часткового відновлення законодавства. Так, державні оборонні замовники уклали договори на 165 млрд грн, заощадивши при цьому 18,7 млрд грн, а інновацією року стала спеціальна процедура оборонних рамкових угод, через яку централізовано закуповували БПЛА, автомобілі та харчі.⁷⁶⁹

Тоді як усі ухвалені рішення у сфері публічних 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 ухвалено в грудні 2021 року⁷⁷⁰, 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.

⁷⁶⁶ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/808-20#Text>

⁷⁶⁷ <https://www.radiosvoboda.org/a/news-minstrategprom-oboronni-zakupivli/31147970.html>

⁷⁶⁸ <https://www.epravda.com.ua/columns/2020/12/3/668770/>,
<https://www.pravda.com.ua/columns/2021/04/9/7289583/>

⁷⁶⁹ <https://prozorro.gov.ua/uk/news/793-milyardy-cherez-prozorro-pidsumky-derzhavnyh-zakupivel-2024-roku>

⁷⁷⁰ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1977-IX#Text>

Вставка: Локалізація в закупівлях ЄС

В основній Директиві ЄС у сфері публічних закупівель (2014/24/EU) передбачено право рівного доступу всіх учасників до закупівель.

Директива, що регулює закупівлі організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг (2014/25/EU), містить положення, що заявка учасника може бути відхилена у випадку локалізації нижчої за 50% сукупної вартості тендеру (Стаття 85). Водночас, це обмеження не повинно застосовуватись, якщо це змусить організацію закупити оснащення іншої якості, ніж наявне, якщо це призведе до технічних незручностей або ж за диспропорційно вищих цін. Ця стаття застосовується лише до товарів із третіх країн, у яких із ЄС немає інших двосторонніх або багатосторонніх домовленостей.

Джерело: Директива ЄС 2014/24/EU, Директива 2014/25/EU

При цьому, ухвалений закон про локалізацію не відповідає праву ЄС. Так, одним із принципів оновлених директив ЄС є вільний рух товарів та послуг, а тому відмова від підтримки національного виробника. Хоча, оскільки цей закон не стосується країн ЄС, то, можливо, ЄС ухвалить рішення про відповідність даних норм Директивам.

Після початку повномасштабного наступу росії на Україну 24 лютого 2022 року уряд дещо переглянув правила закупівель на час воєнного стану. Так, 28 лютого 2022 року Кабінет Міністрів дозволив здійснювати окремі публічні закупівлі за межами Prozorro.⁷⁷¹ Це дозволило проводити більшість закупівель напряму з мотиву їх пришвидшити, хоча про всі закупівлі треба звітувати в системі. Однак не всі документи подаються в систему. Ця постанова дещо суперечила закону про публічні закупівлі, який не давав права Кабміну регулювати сферу закупівель: тому в серпні 2022 року в закон внесли зміни, що надавали КМУ більше прав із регулювання публічних закупівель.⁷⁷² Так, під час воєнного стану КМУ отримує право регулювати питання публічних закупівель. Хоча це суперечить Євродирективам, на думку експертів ТІ, це рішення є доцільним саме під час війни.⁷⁷³

У 2024 році було внесено кілька змін до закону про публічні закупівлі, зокрема пов'язані з частковим відновленням дії норм, які були чинними до повномасштабного вторгнення. Відповідно, КМУ також змінював законодавство. При цьому, далі існують винятки з-під дії закону: визначено перелік критичних закупівель, як-от: оборонні та безпекові закупівлі, також закупівлі у сфері будівництва. Останнє пояснювалось потребою швидко здійснювати відбудову та відновлення зруйнованих або пошкоджених росією будівель та інфраструктури.

⁷⁷¹ <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2022-%D0%BF#Text>

⁷⁷² <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2526-20#Text>

⁷⁷³ <https://ti-ukraine.org/news/pidtrymuyemo-ideyu-dozvolty-kabminu-regulyuvaty-zakupivli-pid-chas-vijny/>

У серпні 2024 року уряд подав до парламенту нову версію закону «Про публічні закупівлі» (№11520 від 23.08.2024)⁷⁷⁴. Менше ніж за місяць, а саме 17 вересня, цей законопроект було проголосовано за основу, незважаючи на те, що текст не повністю відповідає праву ЄС і у 2025 році очікується скринінговий звіт за цим розділом переговорів у межах вступу України до ЄС. Так, порівняльна таблиця, підготовлена фахівцями Європейської Комісії,⁷⁷⁵ показує, що проект Закону України про публічні закупівлі демонструє лише часткову відповідність Директиві 2014/24/ЄС про публічні закупівлі та потребує доопрацювання в кількох ключових аспектах.

Загальні цілі та сфера застосування закупівель узгоджуються з нормами ЄС, а пороги та типи контрактів є частково відповідними, однак методологія розрахунку їхньої вартості потребує уточнення. Визначення замовників не охоплює асоціації, створені державними, регіональними або місцевими органами, як це передбачено законодавством ЄС.

Централізовані закупівлі в законопроекті загалом відповідають вимогам Директиви 2014/24/ЄС, проте необхідний перегляд додаткових нормативних актів, що регулюють централізовані закупівлі, для забезпечення їхньої відповідності європейським стандартам. Система електронних закупівель Прозорро сприяє прозорості та конкуренції, однак законопроект не повною мірою враховує вимоги ЄС щодо цифрової відповідності.

Кілька ключових проблем перешкоджають повній відповідності законопроекту директиві. Відсутність чіткого визначення «економічного оператора» може обмежити участь у тендерах, особливо для іноземних компаній. Регулювання змішаних закупівель залишається недостатньо розробленим, бракує чітких процедур для контрактів, що поєднують елементи публічних і приватних закупівель. Також проблемним є підхід до розрахунку вартості життєвого циклу: законопроект обмежує її лише витратами, які несе замовник, і не враховує зовнішніх екологічних та соціальних впливів, що суперечить стандартам Директиви 2014/24/ЄС.

У законопроекті передбачено конкурентні процедури з переговорами, але не визначено чітких умов їх застосування, що створює юридичну невизначеність для замовників. Крім того, у сфері оборонних закупівель не забезпечено відповідність Директиві 2009/81/ЄС, оскільки законопроект не містить необхідних положень для проведення тендерів у сфері безпеки та оборони.

Ці та інші недоліки мають бути виправлені в тексті законопроекту, який готують уже кілька місяців представники парламенту, уряду та громадського сектору. Хочеться сподіватись, що нова версія буде близькою до права ЄС і її ухвалить у першій половині 2025 року. Станом на січень 2025 року уряд очікував на висновок ЄС щодо відповідності підготовленої до другого читання версії законопроекту.

⁷⁷⁴ <https://itd.rada.gov.ua/billinfo/Bills/Card/44788>

⁷⁷⁵ https://antac.org.ua/wp-content/uploads/2024/09/D-18.-ENG-Table_of_compliance_of_provisions-of-the-Draft-Law-with-the-provisions-of-EU-Directive_01072024_Clean_.pdf

Додаткові кроки до членства

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. Уряду важливо допрацювати законопроект про публічні закупівлі відповідно до права ЄС. Це буде набагато більш якісно та правильно, ніж ухвалювати закон, який далекий від норм ЄС. Водночас в оновленому законі можна зазначити перехідні періоди.

Разом із тим, успішність реформ у сфері публічних закупівель тісно пов'язана з реалізацією змін за розділом «Фінансовий контроль» та «Конкурентна політика», які, відповідно, мають сприяти появі спроможних інституцій у цих сферах.

Рекомендації

Для України і ЄС:

- допрацювати проект закону «Про публічні закупівлі» відповідно до права ЄС.

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;
- відмовитись від ідеї запроваджувати умову тотальної локалізації виробництва продукції при здійсненні публічних закупівель;
- підвищити спроможність АМКУ в оскарженні закупівель;
- підвищити ефективність моніторингу закупівель з боку ДАСУ (окремі рекомендації вже викладено у звіті TI Ukraine⁷⁷⁶).

Для ЄС:

- провести формальну оцінку прогресу України у виконанні зобов'язань у рамках Глави 8 Розділу IV Угоди про асоціацію, щоб збільшити доступ українського бізнесу до публічних закупівель ЄС;
- 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 (EEA).

⁷⁷⁶ https://ti-ukraine.org/wp-content/uploads/2023/09/monitor_upgrade_UA_final.pdf

Додаток 1

Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі залізничних перевезень, за результатами селф-скринінгу

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Регламент (ЄС) 2018/643 Європейського парламенту та Ради від 18 квітня 2018 року про статистику залізничного транспорту	Не імплементовано	2026+	Держстат, Мінінфраструктури
Імплементативний Регламент Комісії (ЄС) 2018/545 від 4 квітня 2018 року, що встановлює практичні механізми для отримання дозволу на рух залізничного транспортного засобу та процесу отримання дозволу на тип залізничного транспортного засобу відповідно до Директиви (ЄС) 2016/797 Європейського парламенту та Ради	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури, Мінекономіки
Імплементативний Регламент Комісії (ЄС) 2015/171 від 4 лютого 2015 року про певні аспекти процедури ліцензування залізничних підприємств	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури
Імплементативний Регламент Комісії (ЄС) 2015/10 від 6 січня 2015 року щодо критеріїв для заявників на пропускну спроможність залізничної інфраструктури та скасування Імплементативного регламенту (ЄС) № 870/2014	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 321/2013 від 13 березня 2013 року щодо технічної специфікації взаємодії, пов'язаної з підсистемою «рухомий склад — вантажні вагони» залізничної системи в Європейському Союзі та про скасування Рішення 2006/861/ЄС	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Регламент Комісії (ЄС) № 1078/2012 від 16 листопада 2012 року про загальний метод безпеки для моніторингу, що застосовується залізничними підприємствами, менеджерами інфраструктури після отримання сертифіката безпеки або дозволу, а також організаціями, відповідальними за технічне обслуговування	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури, Укртрансбезпека
Регламент Комісії (ЄС) № 1169/2010 від 10 грудня 2010 року про загальний метод безпеки для оцінки відповідності вимогам для отримання дозволу про безпеку залізниці	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури, Укртрансбезпека
Регламент Ради (ЄС) № 169/2009 від 26 лютого 2009 року про застосування правил конкуренції до залізничного, автомобільного та внутрішнього водного транспорту	Не імплементовано	-	-
Регламент (ЄС) 2021/782 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2021 року про права та обов'язки пасажирів залізничного транспорту (змінений)	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Імплементацийний Регламент Комісії (ЄС) 2015/1100 від 7 липня 2015 року щодо зобов'язань держав-членів щодо звітності в рамках моніторингу залізничного ринку	Не імплементовано	-	-
Імплементацийний Регламент Комісії (ЄС) 2015/171 від 4 лютого 2015 року про певні аспекти процедури ліцензування залізничних підприємств	Не імплементовано	-	-
Імплементацийний Регламент Комісії (ЄС) 2015/10 від 6 січня 2015 року щодо критеріїв для заявників на пропускну спроможність залізничної інфраструктури та	Не імплементовано	-	-

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
скасування Імплементаційного регламенту (ЄС) № 870/2014			
Імплементаційне рішення Комісії (ЄС) 2021/1730 від 28 вересня 2021 року про гармонізоване використання парних смуг частот 874,4–880,0 МГц і 919,4–925,0 МГц, а також неспареної смуги частот 1900–1910 МГц для Залізничного мобільного радіо	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури, Адміністрація Держспецзв'язку
Імплементаційний Негамент Комісії (ЄС) 2019/773 від 16 травня 2019 року щодо технічної специфікації сумісності, що стосується підсистеми експлуатації та управління рухом залізничної системи в межах Європейського Союзу	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2019/777 від 16 травня 2019 року про спільні специфікації для реєстру залізничної інфраструктури та скасування Імплементаційного рішення 2014/880/ЄС	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2019/250 від 12 лютого 2019 року про шаблони сертифікатів для складових і підсистем сумісності залізниць відповідно до Директиви (ЄС) 2016/797 Європейського парламенту та Ради та про скасування Регламенту Комісії (ЄС) № 201/2011	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури, Мінекономіки
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2018/763 від 9 квітня 2018 року про встановлення практичних механізмів видачі єдиних сертифікатів безпеки залізничним підприємствам відповідно до Директиви (ЄС) 2016/798 Європейського парламенту та Ради та скасування Регламенту Комісії (ЄС) № 653/2007	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури, Укртрансбезпека

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Імплементаційний регламент Комісії (ЄС) 2018/545 від 4 квітня 2018 року, що встановлює практичні механізми для отримання дозволу на рух залізничного транспортного засобу та процесу отримання дозволу на тип залізничного транспортного засобу відповідно до Директиви (ЄС) 2016/797 Європейського парламенту та Ради	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури, Мінекономіки
Регламент Комісії (ЄС) 2016/919 від 27 травня 2016 року про технічну специфікацію сумісності, що стосується підсистем «контролю, управління та сигналізації» залізничної системи в Європейському Союзі	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2016/545 від 7 квітня 2016 року про процедури та критерії, що стосуються рамкових угод для розподілу пропускної здатності залізничної інфраструктури	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1303/2014 від 18 листопада 2014 року щодо технічної специфікації сумісності стосовно «безпеки в залізничних тунелях» залізничної системи Європейського Союзу	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1300/2014 від 18 листопада 2014 року щодо технічних специфікацій сумісності щодо доступності залізничної системи Союзу для осіб з обмеженими можливостями та осіб з обмеженою мобільністю	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1301/2014 від 18 листопада 2014 року щодо технічних специфікацій взаємодії, пов'язаної з	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
«енергетичною» підсистемою залізничної системи в Союзі			
Регламент Комісії (ЄС) № 1299/2014 від 18 листопада 2014 року щодо технічних специфікацій взаємодії, пов'язаної з підсистемою «інфраструктури» залізничної системи в Європейському Союзі	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1302/2014 від 18 листопада 2014 року щодо технічної специфікації взаємодії, пов'язаної з підсистемою «рухомий склад — локомотиви та пасажирський рухомий склад» залізничної системи в Європейському Союзі	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1305/2014 від 11 грудня 2014 року про технічну специфікацію сумісності, що стосується телематичних додатків для підсистеми вантажних перевезень залізничної системи в Європейському Союзі	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 321/2013 від 13 березня 2013 року щодо технічної специфікації взаємодії, пов'язаної з підсистемою «рухомий склад — вантажні вагони» залізничної системи в Європейському Союзі	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури
Регламент Комісії (ЄС) № 1078/2012 від 16 листопада 2012 року про загальний метод безпеки для моніторингу, що застосовується залізничними підприємствами, менеджерами інфраструктури після отримання сертифіката безпеки або дозволу, а також організаціями, відповідальними за технічне обслуговування	Не імплементовано	-	Мінінфраструктури, Укртрансбезпека

Примітка: у таблиці не зазначені зобов'язання, які Україна взяла на себе в рамках УА

Додаток 2

Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі внутрішніх водних перевезень, за результатами селф-скрінінгу

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Регламент (ЄС) 2018/974 Європейського парламенту та Ради від 4 липня 2018 року про статистику вантажних перевезень внутрішніми водними шляхами	Імплементовано частково	2026+	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства, Держстат
Регламент Комісії (ЄС) № 414/2007 від 13 березня 2007 року щодо технічних вказівок, планування, впровадження та оперативного використання річкових інформаційних послуг, зазначених у статті 5 Директиви 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради з гармонізованих річкових інформаційних служб на внутрішніх водних шляхах у Співтоваристві	Імплементовано частково	2026+	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства
Регламент Комісії (ЄС) № 416/2007 від 22 березня 2007 року щодо технічних специфікацій для повідомлень капітанам, як зазначено у статті 5 Директиви 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради про гармонізовані річкові інформаційні служби на внутрішніх водних шляхах Співтовариства	Імплементовано частково	2026+	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства
Директива 2005/44/ЄС Європейського парламенту та Ради від 7 вересня 2005 року про узгодження надання річкових інформаційних послуг на внутрішніх водних шляхах у Співтоваристві	Значний рівень імплементациї	-	Мінінфраструктури, Державна служба морського і внутрішнього водного транспорту та судноплавства

Примітка: у таблиці не зазначені зобов'язання, які Україна взяла на себе в рамках УА

Додаток 3

Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі поштових послуг

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Директива 97/67/ЄС від 15 грудня 1997 року про поштові послуги	Часткова імплементація	Грудень 2024 року	Мінінфраструктури Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (за згодою)
Регламент 2018/644 від 18 квітня 2018 року про послуги транскордонного доставлення посилок	Часткова імплементація	Грудень 2024 року	Мінінфраструктури
Імплементативний Регламент (ЄС) 2018/1263 від 20 вересня 2018 року про встановлення форми для подання інформації надавачами послуг доставлення посилок відповідно до Регламенту Європейського Парламенту і Ради (ЄС) 2018/644	Не імплементовано	Грудень 2024 року	Мінінфраструктури Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (за згодою)
Директива №2002/39/ЄС від 10 червня 2002 року про внесення змін до Директиви 97/67/ЄС щодо подальшої відкритої конкуренції поштових послуг Співтовариства	Не імплементовано	Грудень 2024 року	Мінінфраструктури Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (за згодою)
Директива №2008/6/ЄС від 20 лютого 2008 року про внесення змін до	Не імплементовано	Грудень 2024 року	Мінінфраструктури

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Директиви 97/67/ЄС щодо повного завершення формування внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства			Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах електронних комунікацій, радіочастотного спектра та надання послуг поштового зв'язку (за згодою)

Додаток 4

Нормативно-правові акти ЄС, які Україна має імплементувати у внутрішнє законодавство в секторі авіаційного транспорту

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Регламент (ЄС) № 996/2010 Європейського Парламенту та Ради від 20 жовтня 2010 року про розслідування та попередження аварій та інцидентів у цивільній авіації та про скасування Директиви 94/56/ЄС	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Директива 2009/12/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2009 року про аеропортові збори	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент (ЄС) № 1008/2008 Європейського Парламенту та Ради від 24 вересня 2008 року про спільні правила експлуатації повітряних перевезень у Співтоваристві	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент (ЄС) № 300/2008 Європейського Парламенту та Ради від 11 березня 2008 року про загальні правила у сфері безпеки цивільної авіації та про скасування Регламенту (ЄС) № 2320/2002	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Директива 2006/93/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 12 грудня 2006 року про регулювання експлуатації літаків, на які поширюється частина II, глава 3, том 1 додатку 16 до Конвенції про міжнародну цивільну авіацію, друге видання	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент (ЄС) № 550/2004 Європейського Парламенту та Ради від 10 березня 2004 року про надання аеронавігаційного	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
обслуговування в єдиному європейському небі			
Регламент (ЄС) № 437/2003 Європейського Парламенту та Ради від 27 лютого 2003 року про статистичні дані щодо перевезення пасажирів, вантажів і пошти повітряним транспортом	Не імплементовано	2026+	Держстат Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 139/2014 від 12 лютого 2014 року, що встановлює вимоги та адміністративні процедури щодо аеродромів відповідно до Регламенту (ЄС) № 216/2008 Європейського Парламенту та Ради	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Ради (ЄС) № 2027/97 від 9 жовтня 1997 року про відповідальність авіаперевізника у випадку аварій	Не імплементовано	2 кв. 2025 р.	Мінінфраструктури Державіаслужба
Імплементацийний регламент Комісії (ЄС) 2019/947 від 24 травня 2019 року щодо правил і процедур експлуатації безпілотних літальних апаратів	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Імплементацийний регламент Комісії (ЄС) 2018/1976 від 14 грудня 2018 року, що встановлює детальні правила експлуатації планерів відповідно до Регламенту (ЄС) 2018/1139 Європейського Парламенту та Ради	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) 2018/395 від 13 березня 2018 року, що встановлює детальні правила експлуатації повітряних куль відповідно до Регламенту (ЄС) № 216/2008 Європейського Парламенту та Ради	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Імплементацийний регламент Комісії (ЄС) № 923/2012 від 26 вересня 2012 року, що встановлює загальні правила польотів	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
та експлуатаційні положення щодо послуг і процедур у аеронавігації та вносить зміни до Імплементативного регламенту (ЄС) № 1035/2011 та Регламенту (ЄС) № 1265/2007, (ЄС) № 1794/2006, (ЄС) № 730/2006, (ЄС) № 1033/2006 та (ЄС) № 255/2010			
Регламент Комісії (ЄС) № 1332/2011 від 16 грудня 2011 року, що встановлює загальні вимоги до використання повітряного простору та експлуатаційні процедури для уникнення зіткнень у повітрі	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 72/2010 від 26 січня 2010 року, що встановлює процедури проведення інспекцій Комісії у сфері авіаційної безпеки	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 1254/2009 від 18 грудня 2009 року, що встановлює критерії, які дозволяють державам-членам відступати від загальних базових стандартів безпеки цивільної авіації та приймати альтернативні заходи безпеки	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 272/2009 від 2 квітня 2009 року, що доповнює спільні базові стандарти безпеки цивільної авіації, викладені в Додатку до Регламенту (ЄС) № 300/2008 Європейського Парламенту та Ради	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 633/2007 від 7 червня 2007 року, що встановлює вимоги до застосування протоколу передачі повідомлень про польоти, що використовується з метою сповіщення, координації та	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
передачі польотів між органами управління повітряним рухом			
Регламент Комісії (ЄС) № 1032/2006 від 6 липня 2006 року, що встановлює вимоги до автоматичних систем для обміну польотними даними з метою сповіщення, координації та передачі польотів між органами управління повітряним рухом	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент Комісії (ЄС) № 1033/2006 від 6 липня 2006 року, що встановлює вимоги до процедур для планів польотів на передпольотній фазі для єдиного європейського неба	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Делегований регламент Комісії (ЄС) 2019/1603 від 18 липня 2019 року, що доповнює Директиву 2003/87/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо заходів, прийнятих Міжнародною організацією цивільної авіації з моніторингу, звітності та верифікації авіаційних викидів з метою впровадження глобального ринкового заходу	Не імплементовано	2026+	Міндовкілля Мінінфраструктури Державіаслужба
Регламент (ЄС) N 80/2009 Європейського Парламенту та Ради від 14 січня 2009 року про Кодекс поведінки щодо комп'ютеризованих систем бронювання авіаквитків та скасування Регламенту Ради (ЄЕС) N 2299/89	Не імплементовано	2026+	Мінінфраструктури Державіаслужба
Імплементативний Регламент Комісії (ЄС) 2023/203 від 27 жовтня 2022 року, який встановлює правила застосування Регламенту (ЄС) 2018/1139 Європейського Парламенту та Ради щодо вимог до управління ризиками інформаційної безпеки з потенційним впливом на авіаційну безпеку для організацій, на які	Не імплементовано		

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
поширюється дія Регламентів Комісії (ЄС) No 1321/2014, (ЄС) No 965/2012, (ЄС) No 1178/2011, (ЄС) 2015/340, Імплементативні регламенти Комісії (ЄС) 2017/373 та (ЄС) 2021/664, а також для компетентних органів, на які поширюються Регламенти Комісії (ЄС) No 748/2012, (ЄС) No 1321/2014, (ЄС) No 965/2012, (ЄС) No 1178/2011, (ЄС) 2015/340 та (ЄС) No 139/2014, Імплементативні регламенти Комісії (ЄС) 2017/373 та (ЄС) 2021/664 та внесення змін до Регламентів Комісії (ЄС) No 1178/2011, (ЄС) No 748/2012, (ЄС) No 965/2012, (ЄС) No 139/2014, (ЄС) No 1321/2014, (ЄС) 2015/340, а також Імплементативні регламенти Комісії (ЄС) 2017/373 та (ЄС) 2021/664			
Делегований Регламент Комісії (ЄС) 2022/1645 від 14 липня 2022 року, який встановлює правила застосування Регламенту (ЄС) 2018/1139 Європейського Парламенту та Ради щодо вимог до управління ризиками інформаційної безпеки з потенційним впливом на авіаційну безпеку для організацій, на які поширюється дія Регламентів Комісії (ЄС) No 748/2012 та (ЄС) No 139/2014 та внесення змін до Регламентів Комісії (ЄС) No 748/2012 та (ЄС) No 139/2014	Не імплементовано		
Рішення No 1/2018 Об'єднаного комітету ЕСАА від 3 травня 2018 року щодо прийняття його регламенту процедури 2019/1802	Не імплементовано		
Імплементативний Регламент Комісії (ЄС) 2019/123 від 24 січня 2019 року, який встановлює детальні правила виконання	Не імплементовано		

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
функцій мережі управління повітряним рухом (АТМ) та скасовує Регламент Комісії (ЄС) No 677/2011Текст з відповідністю ЄЕЗ			
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2018/1048 від 18 липня 2018 року, який встановлює вимоги до використання повітряного простору та експлуатаційні процедури щодо навігації на основі характеристик	Не імплементовано		
Імплементаційний Регламент Комісії (ЄС) 2015/1998 від 5 листопада 2015 року, який встановлює детальні заходи для впровадження загальних базових стандартів з авіаційної безпеки (текст з відповідністю ЄЕЗ)	Не імплементовано		
Регламент Комісії (ЄС) No 262/2009 від 30 березня 2009 року, що встановлює вимоги до скоординованого розподілу та використання кодів запитувачів режиму S для єдиного європейського неба (текст з відповідністю ЄЕЗ)	Не імплементовано		
Резолюція Ради від 2 жовтня 2000 року про права авіапасажирів	Не імплементовано		
Директива Ради 96/67/ЄС від 15 жовтня 1996 року про доступ до ринку наземного обслуговування в аеропортах Співтовариства	Не імплементовано		
Резолюція Ради від 19 червня 1995 року про передислокацію на повітряному транспорті	Не імплементовано		
Регламент Ради (ЄЕС) No 95/93 від 18 січня 1993 року про загальні правила розподілу місць в аеропортах Співтовариства	Не імплементовано		
Регламент (ЄС) No 598/2014 Європейського Парламенту та	Не імплементовано		

Нормативно-правовий документ ЄС	Рівень впровадження Україною	Очікуваний рік впровадження	Відповідальний за впровадження орган
Ради від 16 квітня 2014 року про встановлення правил та процедур щодо запровадження обмежень на роботу в аеропортах Союзу, пов'язаних із шумом, у межах збалансованого підходу та скасування Директиви 2002/30/ЄС			