

5-річний екватор виконання Угоди про асоціацію: основні висновки та тенденції

За Угодою про асоціацію між Україною та ЄС (стаття 481), сторони можуть робити всебічний огляд її цілей через 5 років. За результатами Моніторингового звіту “Україна та Угода про асоціацію. Моніторинг виконання за 2014-2019 роки” Україна в середньому виконала Угоду на 41,6 %. Ця оцінка включає всю пророблену роботу, наприклад, розроблені законопроекти, які ще не стали законами. В рамках цієї цифри 12,3 % - виконано досконало (все

законодавство, прийняте і відповідає вимогам ЄС), 10,4% - просунуте виконання (законодавча робота проведена, проте не прийняті усі необхідні підзаконні акти), 18,9% - раннє виконання (нормативні акти лише на стадії розробки).

Аналіз підсекторів Угоди про асоціацію в рамках оцінки “досконало” дозволив визначити 4 групи секторів: лідери, середня швидкість виконання, ті, що відстають, відсутній прогрес:



41,6%

Виконано Угоди

з них



12,3%

Досконале виконання



10,4%

Просунуте виконання



18,9%

Раннє виконання

Моніторинг виконання за 2014-2019 роки

Лідери:

Технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ)	95,8%
Державні закупівлі.....	71,6%
Діяльність компаній.....	65,3%
Національна безпека і оборона.....	43,3%
Зовнішня та безпекова політика.....	38,5%
Енергетика.....	37,5%
Захист прав споживачів.....	36,8%
Оподаткування.....	35,3%

Середня швидкість виконання:

Соціальна політика.....	24,4%
Санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ).....	24,3%
Охорона навколишнього природного середовища.....	22,1%
Верховенство права та повага до прав людини і основоположних свобод.....	16,3%
Конкуренція.....	15,6%
Громадське здоров'я.....	14%
Фінансове співробітництво та боротьба із шахрайством.....	12,5
Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ.....	10,3%
Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля.....	7,5%

Ті, що відстають

Сільське господарство та розвиток сільських територій - **3,5%**

Митні питання та сприяння торгівлі - **3%**

Прогрес відсутній

Такі сфери як *інтелектуальна власність, освіта, навчання та молодь, транспорт, статистика, політика з питань аудіовізуальної галузі* – показали **0%** виконання.

Євроінтеграційні лідери:

Технічні бар'єри в торгівлі

Повністю адаптовано і запроваджено українське базове (горизонтальне) законодавство і майже все українське секторальне (вертикальне) законодавство відповідно до вимог Угоди про асоціацію та Додатку III. Понад 90% застарілих стандартів СРСР замінено на сучасні міжнародні стандарти, рівень гармонізації національних стандартів за 5 останніх років підвищився удвічі і склав 65%.

Українську інфраструктуру якості приведено у відповідність до норм СОР і ЄС, створено і забезпечено функціонування національного органу стандартизації, національного органу акредитації, акредитовано і призначено органи оцінки відповідності і органи державного ринкового нагляду за вимогами технічних регламентів, відмінено обов'язкову сертифікацію продукції. Новостворений український національний орган стандартизації набув відповідного статусу у міжнародних і європейських організаціях стандартизації, а національний орган акредитації набув повноправного членства і отримав визнання у міжнародних і європейських організаціях акредитації, Україна набула повноправного членства в Метричній конвенції та Генеральній конференції з мір та ваг (CGPM).

Здійснено заходи щодо створення передумов для проведення у 2020 році попереднього оцінювання експертами ЄС стану готовності українських органів стандартизації, оцінки відповідності, акредитації, метрології, ринкового нагляду працювати за вимогами наближеного до європейського законодавства з подальшим підписанням Угоди АСАА.

Державні закупівлі

Україні вдалося досягти значного прогресу щодо виконання практично всіх зобов'язань щодо адаптації системи публічних закупівель до вимог ЄС. Здебільшого це обумовлено тим, що виконання більшості заходів було розпочато раніше, відповідно до Стратегії розвитку системи публічних закупівель ("дорожньої карти"), а також завдяки ефективним реформам у цій сфері, що проводяться з 2014 року.

Найбільш вдалим кроком можна вважати реформи, запроваджені Законом України "Про публічні закупівлі" у 2016 році, що пов'язані насамперед зі створенням електронної системи закупівель та суттєвим наближенням термінології і процедур закупівель до вимог відповідних Директив ЄС із державних закупівель. Останні зміни, що набрали чинності з 19 квітня поточного року, дозволять ще більше наблизити українське законодавство до зазначених вимог.

Разом з цим, декілька заходів, насамперед в частині виконання зобов'язань з адаптації законодавства та гармонізації правового захисту, потребують подальшої реалізації, у тому числі шляхом внесення відповідних змін до базового Закону.

Діяльність компаній

Україна виконала левову частку зобов'язань, які вміщені в Додатках XXXIV- XXXVI Угоди про асоціацію. Найбільш успішним є підсектор «Корпоративне управління», де було виконано на досконалому рівні усі транспозиційні рекомендаційні завдання. Водночас все більше компаній впроваджують ці міжнародні стандарти добровільно за підтримки як НКЦПФР, так і міжнародної допомоги, з метою покращення свого іміджу на іноземних ринках та розширення можливостей для залучення інвестицій.

Потребує певного доопрацювання підсектор «Бухгалтерський облік та аудит» на рівні імплементації, зокрема, щодо стандартів та методичних рекомендацій, що стосується складання звіту про платежі на користь держави для окремих категорій підприємств, що становлять суспільний інтерес, а також посилення ефективності створених органів нагляду за аудиторською діяльністю.

Підсектор «Заснування та діяльність компаній» відзначається зміною основної юридичної бази – прийняття акту ЄС – Директиви № 2017/1132/ЄС, яка об'єднала більшість директив в цьому підсекторі, що зумовило в свою чергу перегляд відповідальними органами планів щодо імплементації положень вже оновленої Директиви № 2017/1132/ЄС. Розроблений комплексний проект закону «Про акціонерні товариства» (№2493) містить як позитивні

моменти для транспозиції Директиви № 2017/1132/ЄС, так і суттєві недоліки, а тому потребує доопрацювання перед його прийняттям.

Зовнішня та безпекова політика

Значний прогрес у конвергенції між Україною та ЄС та виконання зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію спостерігається за традиційно динамічним політико-дипломатичним напрямом. При цьому спостерігався короточасний негативний вплив на рівень довіри між Україною та ЄС через ініціативи Офісу Президента України щодо створення механізму Консультативної Ради в Мінському процесі. Певний сповільнюючий ефект на поглиблення співпраці створює також обережність ЄС щодо більш активної політики у східноєвропейському напрямку. Успішні кроки мали місце також в сфері науково-технічної співпраці (космічна галузь) та в оборонній сфері (зближення в операційному, освітньому та інституційному сегментах) і в здійсненні необхідних внутрішніх змін у цих секторах. Недоліки та відсутність прогресу у виконанні зобов'язань мали місце в частині прийняття рішень щодо реформування сфери державного експортного контролю згідно вимог та стандартів ЄС та в здійсненні послідовної і системної санкційної політики.

Захист прав споживачів

Виконано близько половини зобов'язань. Варто зазначити, що низка норм українського законодавства щодо захисту прав споживачів частково враховувала положення відповідних правових актів ЄС ще до підписання Угоди про асоціацію, і вимагала доробки, а не розробки з нуля. Проте, у багатьох випадках така часткова відповідність сприймалася державними органами як повна, і не була врахована при здійсненні діяльності з імплементації УА, зокрема, при підготовці змін до ЗУ «Про захист прав споживачів» та інших актів із захисту прав споживачів.

За деякими напрямками захисту прав споживачів (зокрема, туризм) адаптацію законодавства ще фактично не розпочато, при тому що ЗУ «Про туризм» є застарілим та потребує негайного оновлення.

Переважає більшість зобов'язань, викладених в Урядовому Плані заходів з імплементації

УА, сформульовано як такі, що потребують створення, а не удосконалення, що зміщує акценти при оцінці їх виконання. Також, частину зобов'язань сформульовано як завдання, що звужує їх зміст.

Є група зобов'язань в яких спостерігається критична невідповідність.

На нашу думку, зрушення для даної сфери можуть наступити завдяки прийняттю Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів та затвердженню КМУ Плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року.

Оподаткування

Прогрес помірний. В цілому структура національного акцизного податку відповідає вимогам європейського законодавства, особливо в частині оподаткування тютюнових виробів, алкоголю та алкогольних напоїв, продуктів енергії та електроенергії.

Структура національного податку на додану вартість загалом відповідає вимогам європейського законодавства. Однак, існує його критична невідповідність в частині встановлення особливостей дуальності регульованого ринку золотих зливків та оподаткування інвестиційного золота (за вимогами Директиви Ради № 2006/112/ЄС). Таким чином, Уряду України спільно з Національним банком України необхідно (з урахуванням строків імплементації - протягом 5 років з дати набрання чинності УА) підготувати проект комплексних змін до галузевого (що регулює ринок банківських металів, зокрема в частині регулювання ринку інвестиційного золота) та податкового законодавства (замість виключення операцій з обігу золота з об'єкта оподаткування ПДВ, що унеможливує його відшкодування з бюджету або включення до складу податкового кредиту, запровадити нульову ставку податку).

Попри значні здобутки України у галузі реформування фіскальної сфери та її адаптації під вимоги законодавства ЄС, вдосконалення діяльності податкових органів, як частина комплексної реформи контролюючих органів в Україні, є найбільш важкою та тривалою модернізацією в країні. З 2014 року в тій чи іншій формі проведено майже десять

спроб змінити вигляд фіскальних органів та досягти зниження рівня корупції у їх діяльності. Водночас тривалий час залишається невирішеним питання ліквідації податкової міліції та створення єдиного правоохоронного органу по боротьбі з економічною злочинністю, а саме усунення дублювання функцій у сфері боротьби з економічними злочинами з боку СБУ, Нацполіції та фіскальної служби. Останній законопроект з цього приводу - № 1208-2 про бюро фінансових розслідувань, прийнятий ВР України в першому читанні, відхилено 17 січня 2020 року.

Середня євроінтеграційна швидкість:

Соціальна політика

Додаток XL Угоди про асоціацію диверсифікував строки наближення законодавства до *acquis* ЄС. На завершення 2019 року Україна мала імплементувати усі тринадцять директив підсекторів «Трудове законодавство» й «Антидискримінація та гендерна рівність», а також п'ять директив підсектору «Здоров'я і безпека праці» (для решти директив цього підсектору строки наближення ще тривають). Зобов'язання виконані частково. Позитивним фактом є дострокове виконання зобов'язань по окремим директивам з безпеки праці та здоров'я (забезпечення індивідуальними засобами захисту, безпеки праці на будівельних майданчиках, при роботі з екранними пристроями). Також урядом були заплановані та виконані завдання і заходи, які не спрямовані на наближення законодавства до директив Додатку XL, але сприяють досягненню цілей співпраці України-ЄС у рамках Глави 21 Розділу V (зокрема доступу до соціальних послуг).

Серед низки причин, які вплинули на стан виконання зобов'язань у секторі «Соціальна політика», є хиби, допущені на первинних етапах планування державної політики з євроінтеграції – формуванні завдань та заходів урядового Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію, їх відповідність змісту зобов'язань України з наближення законодавства до *acquis* ЄС.

Санітарні та фітосанітарні заходи

В рамках розпорядження КМУ № 228-р «Про схвалення Всеохоплюючої стратегії імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV “Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею” Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» були розроблені майже усі нормативно-правові акти, що зазначені у згаданому вище документі. Проте, варто взяти до уваги, що розроблені проекти нормативно-правових актів знаходяться на розгляді у Державній регуляторній службі (далі - ДРС). У сфері фітосанітарних заходів (рослини, рослинна продукція та інші об'єкти регулювання) близько половини нормативно-правових актів не було розроблено. Така сама ситуація у сфері, що стосується хімічних речовин та ГМО. Це відповідальність Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України і Міністерства захисту довкілля та природних ресурсів України.

Охорона навколишнього природного середовища

Помірний прогрес. Ефективність практичної імплементації Угоди в екологічній сфері залежить від успішності відповідних секторальних реформ, що по суті означає докорінну перебудову системи національного регулювання у таких секторах. Наразі найбільший прогрес у практичній імплементації спостерігається з таких питань, які не вимагали змін цілого сектору, наприклад, ОВД, СЕО, доступ до екологічної інформації.

Можна також стверджувати, що ті сфери, які потребують докорінної зміни структури управління, повного перезавантаження, фінансової та інвестиційної підтримки наразі “пробуксовують”. Це стосується атмосферного повітря, відходів, промислового забруднення і, частково, управління водними ресурсами.

В Україні спостерігається несистемний підхід до впровадження директив та регламентів у різних секторах охорони довкілля та зміни клімату: щодо одних ставляться жорсткі вимоги та критерії, використовується так зване

“позолочування” законодавства (від якого останнім часом відмовляються держави-члени ЄС), інші законодавчі ініціативи часто позбавлені необхідних європейських підходів. При імplementації директив та регламентів майже не використовується багатоваріантність, директиви часто просто переписуються в національне законодавство в Україні.

Юстиція, свобода, безпека, права людини

Особливістю розділу III Угоди про асоціацію є відсутність додатків і прямої прив'язки його положень до відповідних актів і регуляцій Європейського Союзу. Відповідні положення є дуже широкими і часто співвідносяться не стільки з актами ЄС, скільки з рамковими міжнародними документами Ради Європи, ООН та іншими, тому залишають значний простір для інтерпретацій.

Наразі, суттєва частину зобов'язань у рамках розділу перенесено до українського законодавства. Досягнуто прогресу за багатьма напрямками, причому певну частину зобов'язань розділу було імplementовано у рамках Плану дій з візової лібералізації, впровадження якого почалося ще до підписання Угоди про асоціацію. Зокрема, впроваджено багато прогресивних норм у сфері захисту прав людини, протидії дискримінації та верховенства права. Успішною є імplementація за напрямками управління міграцією та кордонами. Наприклад, запрацювала система виробництва біометричних документів. Попри це, потрібна подальша серйозна робота у сфері захисту прав людини, захисту персональних даних, співпраці у сфері протидії злочинності та корупції.

Конкуренція

Як свідчить проведений аналіз, в даній сфері досягнуто помірного прогресу. Прийнято базове законодавство. На даному етапі залишаються не вирішеними деякі питання як на рівні законодавства так і на рівні практичної імplementації. В частині підсектора “Антиконкурентні дії та злиття” на рівні національного законодавства: не встановлено критерії групового виключення вертикальних угод про купівлю або продаж товарів чи послуг; не включено вертикальні угоди, що містять допоміжні положення про передачу чи використання прав інтелектуальної

власності; не розмежовано вертикальні угоди та узгоджені дії суб'єктів господарювання, які відповідають критеріям статті 101 (3) ДФЄС і підпадають під виключення та критерії статті 101 (1) ДФЄС і порушують конкуренцію; містяться жорсткіші, ніж визначені Регламентом ЄС про злиття, порогові показники; не імplementовані статті 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 та 8 Регламенту Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27 квітня 2004 року про застосування статті 81 (3) Договору до категорій угод з передачі технології; недостатньо деталізовано специфіку застосування конкурентного законодавства до прав інтелектуальної власності, в тому числі при укладенні договорів про трансфер технологій. На рівні практичної реалізації: залишається поза увагою АМКУ забезпечення контролю за дотриманням суб'єктами права інтелектуальної власності положень законодавства про захист економічної конкуренції, в тому числі при наданні дозволу на концентрації; практична реалізація Порядку звільнення від відповідальності є дуже незначною.

В частині підсектора “Державна допомога” чинне законодавство у сфері державної допомоги не в повній мірі імplementує *acquis* ЄС. На рівні практичної реалізації спостерігається ситуація, коли дія Закону України “Про державну допомогу суб'єктам господарювання”, а отже і повноваження АМКУ щодо здійснення моніторингу та контролю державної допомоги на рішення Президента, Верховної Ради України та КМУ не розповсюджується, хоча такий моніторинг є однією із вимог європейського законодавства.

Громадське здоров'я

Після підписання Угоди про асоціацію, Україна почала впроваджувати масштабні реформи у сфері охорони здоров'я та громадського здоров'я. Ці сфери були практично незмінні від часів розпаду Радянського Союзу та не відповідали сучасним вимогам українського суспільства і стандартам функціонування цих сфер у ЄС. Проте ці реформи є комплексними, складними і такими, які потребують високої інституційної спроможності. Тому, незважаючи на реалізацію багатьох завдань і заходів, в цілому жодне із зобов'язань у секторі громадського здоров'я, викладене в Главі 22 Угоди про асоціацію, не виконане повністю і

майже всі зобов'язання перебувають на ранній стадії виконання. Єдиним винятком є реформа фінансування медичної допомоги, яка стала пріоритетом для Уряду, і наразі перебуває на досконалій стадії імплементації.

Перешкод до успішної реалізації зобов'язань є кілька, зокрема:

- Часта зміна команд Міністерства охорони здоров'я, яке є профільним для виконання цих зобов'язань. Від 2014 року відбулася ротація шістьох міністрів і всі зміни вносили корективи чи переривання у впровадження реформ;
- Брак політичної волі на рівні вищого керівництва держави закінчити початі реформи системи охорони здоров'я та громадського здоров'я. Хоча курс реформ залишається незмінним, політична воля могла б значно пришвидшити і покращити їхнє впровадження;
- Фінансові виклики для впровадження ефективної системи громадського здоров'я і впровадження програм раннього виявлення ракових захворювань, програм зниження тягаря неінфекційних хвороб тощо.

Подолання цих та інших викликів задля реалізації Угоди про асоціацію в частині громадського здоров'я дозволить Україні досягнути цілей сталого розвитку та досягнути свого повного економічного потенціалу.

Фінансове співробітництво та боротьба із шахрайством

В даному підсекторі Україна демонструє значний прогрес, оскільки налагоджено відповідне співробітництво та координацію з Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF).

Водночас потребують узгодження порядки взаємодії інституцій, залучених до системи міжвідомчої координації з питань протидії порушенням, які впливають на фінансові інтереси України та ЄС.

Крім того, необхідно розробити та прийняти нормативно-правові акти в частині імплементації положень законодавства ЄС у сфері захисту фінансових інтересів сторін Угоди про асоціацію.

Діалог і співробітництво з питань внутрішніх реформ

За час реалізації реформи місцевого самоврядування і децентралізації досягнутий прогрес у створенні адміністративно-територіальних умов для реформування місцевого самоврядування та децентралізації повноважень і фінансів, досягнуто єдності між владою та суспільством щодо правильності та необхідності цієї реформи. Наразі планується, що ця реформа має бути завершена до місцевих виборів 25 жовтня 2020 року.

За чотири роки впровадження реформи державного управління в частині інституційного реформування системи органів виконавчої влади досягнуто лише співзвучне з європейськими партнерами розуміння її цілей та методології здійснення, апробовано пілотні варіанти, які показали різні результати, залежно від суб'єктивного фактора (ставлення до реформи відповідного міністра). Значно більшого прогресу станом на середину 2019 року досягнуто в сфері реформування державної служби (тотальний конкурсний відбір, відпрацьована методологія проведення конкурсів), проте це було значною мірою знівельовано змінами, що були ініційовані Верховною Радою 9-ого скликання та урядом Гончарука.

Україна виконала частину Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106 (далі – План заходів), зокрема, була проведена кодифікація виборчого законодавства, були змінені норми Конституції України щодо імунітету судді, були виконані зобов'язання щодо державного фінансування політичних партій.

З іншого боку, Парламент скасував повністю депутатський імунітет, а не обмежив його, і все ще має ухвалити закони про всеукраїнський та місцевий референдуми (законопроект про всеукраїнський референдум зараз розглядається у Верховній Раді України) та Закон України «Про політичні партії в Україні» у новій редакції. В цілому прогрес прослідковується, хоч і досить повільний.

Поштові та кур'єрські послуги

Більшість нормативних актів досі не розроблено. Ми обережно позитивно оцінюємо той незначний прогрес адаптації національного законодавства до вимог актів ЄС у даній сфері у вигляді розроблення нової редакції профільного законопроекту, який за умови його доопрацювання на предмет врахування усіх важливих положень Поштової Директиви ЄС та Угоди про асоціацію, хоч і не забезпечить одразу й повною мірою виконання Україною взятих на себе зобов'язань та все ж створить передумови і законодавче підґрунтя для вжиття наступних кроків, як передбачено консолідованим Планом заходів (постанова КМУ № 1106) та Стратегією (розпорядження КМУ № 104-р). Це в свою чергу сприятиме розвитку сфери поштових послуг та виходу України на світовий ринок поштових послуг.

Електронні комунікації та електронна торгівля

Готові до квантового стрибка. Інтеграція України до Єдиного цифрового ринку Європи визнана одним з пріоритетів інтеграції України до ЄС та діяльності в рамках програми Східного Партнерства. Ця мета є надзвичайно амбітною, проте цілком реалістичною. Суттєвий прогрес в сфері електронної торгівлі дозволяє сподіватись на успіх окремих пілотних проектів, які чітко визначають найбільш сильні та слабкі сторони українського законодавства правозастосовної практики, а також практичні механізми їхньої реалізації. Безпрецедентна практика одночасної розробки та ухвалення Кодексу електронних комунікацій Україною та країнами ЄС створює засади для квантового стрибка України до Єдиного цифрового ринку Європи. Щоправда, виконання цього стрибка без незалежного та ефективного регулятора неможливе, а його законодавчі засади поки що відсутні. Втім найбільш критичну загрозу в собі несуть прогалини у сфері кібербезпеки та захисту персональних даних, які можуть повністю перекреслити успіхи України на її шляху цифрової європейської інтеграції.

Фінансові послуги

В даній сфері спостерігається помірний прогрес за проаналізований період. Більшість нормативних актів досі не розроблено. Винятком є Банківська сфера де спостерігається

помітний прогрес спостерігається лише в частині удосконалення банківського регулювання та нагляду, процедури виведення банків з ринку, а саме запровадження вимог щодо планів відновлення; запровадження форми статистичної звітності щодо концентрації ризиків для банківських груп; статистичної звітності для банківських груп щодо внутрішньогрупових операцій; удосконалення порядку подання фінансової звітності на основі таксономії фінансової звітності в єдиному електронному форматі.

Також, незначний прогрес спостерігається в підсекторі "Цінні папери в частині ринків фінансових інструментів, публікації проспектів під час пропонування цінних паперів на продаж або прийняття для здійснення торгівлі та гармонізації вимог до прозорості стосовно інформації про емітентів, чії цінні папери прийнято для здійснення торгівлі на регульованому ринку.

В підсекторі "Страховання" основна робота по наближенню законодавства знаходиться лише на стадії розробки та опрацювання відповідних законопроектів.

Через прийняття ЗУ від 16.01.2020 № 465-ІХ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві" та від 12.09.2019 № 79-ІХ "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення функцій із державного регулювання ринків фінансових послуг" помітний прогрес спостерігається в частині річної і консолідованої звітності страхових підприємств стосовно усунення розбіжностей в структурі і змісті балансів та встановлення єдиної структури звіту про прибуток і збиток страхових/перестрахових компаній шляхом правового регулювання бухгалтерського обліку страхових/перестрахових компаній.

В підсекторі "Ринкова інфраструктура" спостерігається певний прогрес завдяки прийняттю Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення залучення інвестицій та запровадження нових фінансових інструментів» (реєстраційний номер у ВРУ 2284 від 17.10.2019).

В підсекторі “Платіжні послуги” робота щодо імплементації положень Директиви (ЄС) № 2015/2366 знаходиться лише на стадії опрацювання та розробки відповідних нормативно-правових актів, зокрема проекту ЗУ “Про платіжні послуги.

Транспортні послуги. Морський транспорт

Більшість актів досі не прийнято. У рамках адаптації законодавства України до законодавства ЄС було розроблено нову редакцію Закону України «Про внутрішній водний транспорт України», який дотично пов’язаний із морськими послугами. Проект нової редакції Закону України «Про внутрішній водний транспорт України» зареєстровано у Верховній Раді України (1182-1-д від 17.01.2020). 24 квітня 2020 року проект закону прийнято ВРУ у першому читанні. З 2017 р. функціонує Державна служба морського та річкового транспорту України (Морська адміністрація). З набранням чинності у 2013 році Законом України «Про морські порти України» розпочалося реформування галузі. Однак наразі закон потребує внесення змін до нього. Україна приєдналася до деяких міжнародних конвенцій, зокрема до Протоколу 1988 року до Міжнародної конвенції про вантажну марку 1966 року з поправками 2003, 2004, 2006, 2008, 2012, 2013 та 2014 років до нього. Утверджено формувати інформаційну систему моніторингу надводної обстановки з використанням автоматизованої ідентифікаційної системи на Чорному та Азовському морях у зоні відповідальності України. Потребують вирішення питання приєднання до ряду міжнародних конвенцій, виконання забезпечення безпеки мореплавства та виконання організаційно-правових заходів щодо інституційного забезпечення безпеки. Зокрема, українська морська адміністративна система є надмірно складною і не має чіткого ідентифікуючого компетентного органу управління міжнародними зобов’язаннями і обов’язками України у сфері морського транспорту відповідно до різних конвенцій ІМО, учасником яких є Україна.

Ті, що відстають:

Митні питання та сприяння торгівлі

За чотири з половиною роки застосування «економічної» частини Угоди, прогрес щодо виконання зобов’язань у сфері митної справи активізувався лише у другій половині 2019 року. Тому у митних питаннях імплементація положень Угоди дуже відстає від обумовленого від початку графіку.

Відсутній прогрес:

Інтелектуальна власність

Попри наявність певних напрацювань, повноцінно Україна не виконала жодного із зобов’язань, передбачених Главою 9, що можна пояснити термінами виконання, передбаченими Урядовим планом імплементації - 31.12.2023 р. Проте рішення українських судів у справі Zentiva та подібних до неї свідчать, що поточний стан виконання зобов’язань не є задовільним і не відповідає стану правовідносин у сфері захисту інтелектуальної власності.

Підтвердженням цього також слугує звіт Європейської Комісії про стан дотримання прав інтелектуальної власності в третій країнах, оприлюднений у січні 2020 р. Згідно з положеннями цього звіту Україна віднесена до Групи №2 пріоритетних країн (разом з Індією, Індонезією, РФ та Туреччиною), в яких встановлено низку систематичних порушень в сфері захисту прав інтелектуальної власності та їх забезпечення. До головних проблем, які були визначені Комісією в якості системних в нашій державі, належать онлайн піратство, транзит контрафактних товарів до ЄС (продуктів харчування, годинників, ювелірних прикрас, іграшок, одягу тощо), включаючи неефективну діяльність української митниці, недостатній захист персональних даних.

Статистика

Проведений аналіз демонструє незначний прогрес у даній сфері, так як більшість нормативних актів не розроблено.

Транспорт

Не прийнято жодного нормативного акту. У рамках адаптації законодавства України до законодавства ЄС були розроблені проекти законів України в сфері автомобільного, залізничного, внутрішньоводного транспорту з метою приведення законодавства України у цих сферах у відповідність до актів Європейського Союзу. Однак Верховна Рада України не прийняла базові євроінтеграційні законопроекти у зв'язку з низьким рівнем парламентсько-урядової взаємодії та відсутністю інклюзивного діалогу з бізнесом.

Триває розробка проектів актів щодо ліцензійних умов, визначення плати за доступ до залізничної інфраструктури, рекомендацій для розроблення залізничними підприємствами систем управління безпекою, правил рівноправного доступу до залізничної інфраструктури.

Політика з питань аудіовізуальної галузі

Чинне законодавство є застарілим і, хоч містить певні положення Конвенції і директиви, але за своєю структурою і логікою, а надто за ефективністю, більше нагадує клаптикову ковдру, аніж цілісний і ефективний механізм. Саме тому ухвалення нового закону є ключовим для усієї медійної сфери, а фіксація такого зобов'язання в Угоді є досить своєчасним і необхідним стимулом для законодавця знайти компроміс між досить різними гравцями і інтересами, і здійснити оновлення законодавства, яке містить логіку ще початку 1990-х та додати регулювання в цій сфері, що до сьогодні є відсутнім. Більш того, ухвалення закону несе важливу перевагу – повноцінну участь в програмі Creative Europe, що має стати стимулом для виробництва аудіовізуального продукту українськими компаніями. Водночас затягування процесу сприяє консервації проблем, що накопичувалися протягом останніх десятиліть, а також поглибленню несправедливої конкуренції між однотипними учасниками ринку, які використовують різні технології донесення контенту.

Освіта, навчання та молодь

Не виконано жодне із зобов'язань в рамках УА. Головною перешкодою для виконання даних зобов'язань є відсутність в Україні інституційної пам'яті у процесі зміни урядових команд – продовження позитивних напрацювань в реформуванні сфери освіти. Система освіти належить до тих сфер, які мають довготривалу перспективу реалізації реформ та циклічність завершення конкретних освітніх ступенів і освітніх програм. Отож, особливо важливою є потреба продовження виконання зобов'язань у рамках Угоди між Україною та ЄС, розпочатих раніше. Найпоказовішим у цьому контексті є формування Національного реєстру кваліфікацій.

Але є ще одна проблема – відсутність єдиної інституції та/чи «політичної волі» для прийняття необхідних рішень. У цьому контексті є два протилежні приклади: зі стартом роботи Національного агентства забезпечення якості освіти фактично за рік організовано і скоординовано великий обсяг роботи та помітне просування на шляху виконання Угоди про асоціацію. З іншого боку, проблема із нормативним впровадженням освіти впродовж життя та освіти дорослих. Існують інститут й університет освіти дорослих в системі Академії педагогічних наук, низка інших кафедр, інститутів, університетів – але Закон «Про освіту дорослих» не прийнятий, мережі закладів/центрів освіти дорослих, освіти людей «третього віку» немає.

Невиконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС у секторі «Освіта» позбавляє Україну можливості мати адекватні відповіді на соціально-економічні виклики сьогодення, академічної мобільності та розподілу трудових ресурсів.

В процесі аналізу всіх підсекторів в рамках Угоди про асоціацію ми прийшло до висновку, що є низка факторів, які сприяють успішному виконанню Угоди. Натомість їх відсутність створює постійні проблеми із її виконанням.

Фактори, які сприяють виконанню Угоди про асоціацію:

- інституційна спроможність державних органів;
- наявність в інституціях фахових експертів з права ЄС, або європейських проектів, які цю підтримку надають;
- сталість політики і незмінність політичних пріоритетів;
- наявність політичної волі долати різного виду супротив, який виникає при наближенні законодавства;
- постійний діалог з бізнесом, та іншими зацікавленими стейкхолдерами в підсекторі;
- вигода від торгівлі з ЄС;
- відсутність необхідності здійснювати значні витрати із бюджету.

Полісі-бриф підготувала

Любов Акуленко,

на основі аналітичного документу “Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2019”.

Застереження щодо обмеження відповідальності:

Цей документ було підготовлено Українським центром європейської політики за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні (м. Київ) та в рамках Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою «Відкрите суспільство для Європи» (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні. Інформація та думки, висловлені в цьому документі, є думками авторів та не обов'язково відображають позицію Фонду Конрада Аденауера, уряду Швеції, Міжнародного фонду «Відродження» та Ініціативи «Відкрите суспільство для Європи».

За всі помилки та неточності, якщо вони є у фінальній версії, несуть відповідальність лише автори

Усі матеріали, які містить цей матеріал, захищені авторським правом.

© Український центр європейської політики, 2020 р.

© Представництво Фонду Конрада Аденауера в Україні, Київ, 2020 р.