Україна та Угода про асоціацію

моніторинг виконання
з 1 грудня 2016 року до 1 листопада 2017 року

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

Konrad Adenauer Stiftung

Kingdom of the Netherlands

© 2017, ГО “Український центр європейської політики”

Україна та Угода про асоціацію

моніторинг виконання
з 1 грудня 2016 року до 1 листопада 2017 року

Даний звіт був підготовлений за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні в рамках проекту «Розбудова співпраці з громадянським суспільством у країнах Східного партнерства і Росії» коштом Міністерства закордонних справ Німеччини.

А також за підтримки програми Матра, що фінансується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерландів.

Зміст цього звіту є виключною відповідальністю ГО “Український центр європейської політики” та її партнерів.

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ПОЛІТИКИ

Konrad Adenauer Stiftung

Kingdom of the Netherlands

Рецензенти:

Любов Акуленко,
виконавчий директор
ГО "УЦЄП"

Дмитро Науменко,
старший аналітик
ГО "УЦЄП"

Олена Степаненко,
експерт з права ЄС,
ГО "УЦЄП"

Євгеній Ковтун,
експерт з права ЄС,
ГО "УЦЄП"

Літературна корекція:

Світлана Чернецька,
ГО "УЦЄП"

Автори:

Андрій Андрусевич — експерт, Ресурсно-аналітичний центр "Суспільство і довкілля"

Анна Василенко — експерт з європейського права

Ганна Добринська — експерт з питань європейського права

Роберт Зелді — головний експерт з питань оподаткування та юридичних послуг, "EY в Україні"

Ірина Коваленко — незалежний консультант з питань корпоративного права

Зоряна Козак — старший аналітик, Ресурсно-аналітичний центр "Суспільство і довкілля"

Євгеній Ковтун — експерт з права ЄС, ГО "УЦЄП"

Дмитро Луценко — незалежний експерт у сфері технічного регулювання та національної інфраструктури якості

Геннадій Рябцев — директор спеціальних проектів науково-технічного центру "Псіхея"

Віктор Ляшко — експерт медичної групи Реанімаційного Пакету Реформ

Дмитро Науменко — експерт з питань енергетики, ГО "УЦЄП"

Володимир Севрюков — голова Громадської спілки "Асоціація морського бізнесу України"

Олена Степаненко — експерт з права ЄС, ГО "УЦЄП"

Анатолій Стовбун — радник голови професійної спілки працівників будівництва і промисловості будівельних матеріалів України з питань безпеки і гігієни праці

В'ячеслав Черкашин — експерт Реанімаційного Пакету Реформ з питань податкової та митної політики

Зміст

6 |
Методологія

9 |
Резюме

Розділ IV Угоди

11 |
Технічні бар'єри у торгівлі
14 | Горизонтальне (рамкове) законодавство

19 |
Митні питання та сприяння торгівлі
20 | Спільний транзит та ЄАД (єдиний адміністративний документ)

Розділ V Угоди

27 |
Енергетика
30 | Енергетична ефективність
44 | Нафта
49 | Розвідування та розробка вуглеводнів

53 |
Оподаткування
55 | Непряме оподаткування

59 |
Навколишнє середовище
64 | Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики
68 | Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

71 | Якість атмосферного повітря
74 | Генетично модифіковані організми (ГМО)
75 | Управління відходами та ресурсами

77 |

Транспорт

82 | Автомобільний транспорт
100 | Внутрішній водний транспорт
102 | Морський транспорт

107 |

Діяльність компаній

111 | Захист прав акціонерів, кредиторів та інших заінтересованих осіб
118 | Бухгалтерський облік та аудит

123 |

Захист прав споживачів

126 | Безпека продукції
132 | Маркетинг
139 | Договірне право
142 | Недобросовісні умови контракту
152 | Фінансові послуги
154 | Споживче кредитування
157 | Впровадження

159 |

Соціальна політика

163 | Трудове законодавство
170 | Антидискримінація та гендерна рівність
178 | Здоров'я і безпека праці

189 |

Громадське здоров'я

193 | Кров

198 |

Висновки та рекомендації

199 | Висновки
207 | Рекомендації

Методологія

Дані, що представлені у звіті є результатом дослідження про стан виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію). Ми проаналізували стан імплементації Україною норм ЄС, які мали бути впроваджені в національне законодавство у період з 1 грудня 2016 року по 1 листопада 2017 року.

Євроінтеграційні процеси, що зараз відбуваються в Україні, здійснюються з різною швидкістю, комплексністю та якістю. Однак, їх кінцева мета відповідно до Преамбули Угоди про асоціацію, є «забезпечувати поступову адаптацію[1] законодавства України до acquis ЄС[2] відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання»[3].

У даному звіті ми оцінюємо стан імплементації[4] Угоди про асоціацію за наступними критеріями:

– Зобов'язання вважається виконаним, коли національне законодавство України у певній сфері повністю приведене у відповідність з відповідними нормами ЄС, які визначені в Угоді про асоціацію, причому розглядаються вже внесені зміни, а не проекти таких змін[5];

– Обсяг та якість адаптації дозволяють забезпечити ефективне застосування адаптованих норм законодавства на практиці.

Перелік зобов'язань та обсяг їх адаптації для цілей оцінки обирається, виходячи із положень статей та Додатків Угоди про асоціацію, коли є можливим встановлення чіткої та однозначної прив'язки вказаних там зобов'язань до конкретних актів (чи їх частин) acquis ЄС. В деяких випадках, коли Угода містить посилання на інші міжнародні зобов'язання України, і які відповідно до Угоди про асоціацію мають таку ж, або переважну силу, то

1) Адаптація — процес пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів

2) Acquis communautaire Європейського Союзу або acquis ЄС (дослівно «спільний доробок Співтовариства») – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

3) В оригінальному англійському тексті термін «поступова адаптація законодавства України» звучить як «gradually approximating Ukraine's legislation» і, відповідно, ми визнаємо для цілей цього звіту тотожними терміни «апроксимація законодавства» і «адаптація законодавства».

4) Імплементація — процес транспонування актів законодавства, включно із створенням порядку та процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади (імплементація в широкому сенсі). В міжнародному праві – це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також один із способів включення міжнародно-правових норм у національну правову систему за умови дотримання мети і міжнародних норм.

5) Хоч проекти нормативно-правових актів (наприклад, проекти законів України, проекти підзаконних актів і т. д.) актуальні на дату написання звіту також аналізуються для опису логіки процесу адаптації, але при цьому вони не враховуються при здійсненні оцінки виконання зобов'язань.

вони також є об'єктом аналізу даного звіту.

У випадку виникнення колізії між положеннями Угоди про асоціацію та положеннями інших міжнародних зобов'язань України стосовно того, акт якої редакції має бути імплементовано (старий чи новий), а також колізія щодо строків виконання зобов'язання ми керувалися наступним правилом:

- У секторі "Енергетика" пріоритети по строках виконання мають зобов'язання України в рамках Протоколу про приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства,
- Строки виконання визначаються у додатках до Угоди про асоціацію (наприклад, доповнення новими переліками актів ЄС програмних зобов'язань Угоди про асоціацію, рішень Ради асоціації тощо),
- Існують зобов'язання загального характеру, або ж коли Угода залишає визначення строків імплементації на розсуд сторін. У цьому випадку за основу приймається строк виконання, зазначений у відповідних планах імплементації уряду України.

Що стосується зобов'язань, які безпосередньо передбачені Угодою про асоціацію, то конкретний строк виконання визначається в залежності від дати набрання чинності окремими положеннями Угоди, а саме:

- Положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 листопада 2014 року (положення секторальної частини Угоди);
- Положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 січня 2016 року (Зона вільної торгівлі з ЄС);
- Положення, які не охоплювались режимом тимчасового застосування і вступили в силу після повної ратифікації Угоди (після 1 вересня 2017 року).

Базовою одиницею оцінки є експертний висновок, в якому наведений аналіз обсягу роботи з імплементації акту(ів) ЄС та експертна оцінка якості процесів імплементації. Результат оцінки може бути виражений у двох варіантах, які також (крім висновків у описовій частині звіту) можна побачити графічно на рівні кожного акту ЄС, який є об'єктом оцінки, наприклад:

Директива Європейського Парламенту і Ради

Зобов'язання виконано у повному обсязі

Директива Європейського Парламенту і Ради

Зобов'язання не виконано у повному обсязі

При цьому формулювання «зобов'язання не виконано у повному обсязі» може означати наступні варіанти:

- Імплементація не відбувається, або ж знаходиться на стадії

розробки проектів/ініціатив;

- Досягнуто певного прогресу у адаптації, але норми acquis ЄС у певній сфері, передбачені Угодою про асоціацію не перенесені до національного законодавства України у тому обсязі та/чи якості, який/яка дозволяє коректно застосувати (впровадити) ці норми на практиці;

- Досягнуто певного прогресу у впровадженні норм acquis ЄС, передбачених Угодою про асоціацію[6], однак не зроблено жодних кроків до приведення національного законодавства до вимог acquis ЄС;

- Впродовж періоду оцінки відбулося внесення змін до національного законодавства, яке призвело до появи невідповідності із відповідним acquis ЄС у зобов'язанні, стосовно виконання якого раніше була поставлена позитивна оцінка.

Структурні частини експертного висновку у певній сфері (у розрізі окремих напрямків) мають наступне значення:

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року (впродовж попередніх періодів оцінок):

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань, які вже були проаналізовані у попередніх моніторингових звітах.

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань, строк виконання яких настав у період з 1 грудня 2016 року по 1 листопада 2017 року і (відповідно до строків виконання зафіксованих в Угоді про асоціацію чи інших релевантних міжнародних зобов'язаннях України), що дають відповіді на наступні запитання:

1. Що дають нам відповідні норми ЄС?

Опис суті акту(ів) ЄС та регуляторних механізмів, які ним(и) передбачені.

2. Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Аналіз та оцінка у розрізі окремих кроків, що були зроблені для виконання зобов'язань з точки зору адаптації національного законодавства до вимог acquis ЄС та їх впровадження.

Висновки та рекомендації

Експертну оцінку виконання зобов'язань, що розглядаються в основній частині звіту, а також практичні рекомендації, що стосуються визначення подальших кроків, необхідних для досягнення повної імплементації зобов'язань визначених в Угоді про асоціацію, читайте в кінці звіту.

6) Наприклад, коли Україна де-факто почала виконувати певні зобов'язання, які прив'язані до інших міжнародних угод або до зобов'язань, які існували до підписання Угоди про асоціацію.

Резюме

Угода про асоціацію передбачає, що до кінця 2025 року Україна має наблизити своє законодавство до законодавства ЄС та імплементувати (транспонувати) в своє законодавство положення приблизно 550 актів ЄС. Звичайно, що мова йде про поступову імплементацію, і кожен документ має свої строки та вимоги щодо форми такої імплементації.

За період з 1 грудня 2016 року по 1 листопада 2017 року Україна мала імплементувати зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію та наблизити власне законодавство до законодавства ЄС у десяти сферах, що становлять сукупно 86 зобов'язань щодо імплементації нормативних актів ЄС:

1) **Технічні бар'єри у торгівлі** – 5 зобов'язань

2) **Митні питання та сприяння торгівлі** – 2 зобов'язання

3) **Енергетика** – 13 зобов'язань

4) **Оподаткування** – 1 зобов'язання

5) **Навколишнє середовище** – 10 зобов'язань

6) **Транспорт** – 19 зобов'язань

7) **Діяльність компаній** – 6 зобов'язань

8) **Захист прав споживачів** – 14 зобов'язань

9) **Соціальна політика** – 12 зобов'язань

10) **Громадське здоров'я** – 4 зобов'язання

Найбільш успішно імплементація зобов'язань відбувалась у двох сферах:

— технічні бар'єри у торгівлі (в частині рамкового законодавства)

— енергоефективність будівель.

Одним із факторів, що вплинув на результат є те, що імплементація зобов'язань у сфері технічного регулювання розпочалась більше 5 років тому. Інший фактор – це активна позиція ключових зацікавлених сторін, а саме: Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Державного агентства з енергоефективності та енергозбереження України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Комітету з питань паливно-енергетичного комплексу Верховної Ради, а також окремих народних депутатів України, міжнародних партнерів України та ряду громадських організацій.

У сфері технічного регулювання Україна виконала зобов'язання в частині горизонтального (рамкового) законодавства. На даному етапі залишаються невирішеними дрібні проблеми із застосуванням нового законодавства в роботі бізнесу та державних органів, а також в процесі

винесення судових рішень. Проте ці проблеми є не суттєвими і можуть бути вирішені під час подальшого застосування норм на практиці. У сфері енергоефективності будівель були прийняті базові закони, які мають запустити впровадження окремих секторальних політик у сфері покращення енергоефективності будівель.

Також досить успішно Україна імплементувала норми, які стосуються наступних сфер:

— захисту прав споживачів щодо товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів;

— навколишнього середовища щодо оцінки впливу на довкілля та управління водними ресурсами,;

— соціальної політики щодо безпеки праці вагітних працівниць та рівного ставлення у соціальному забезпеченні;

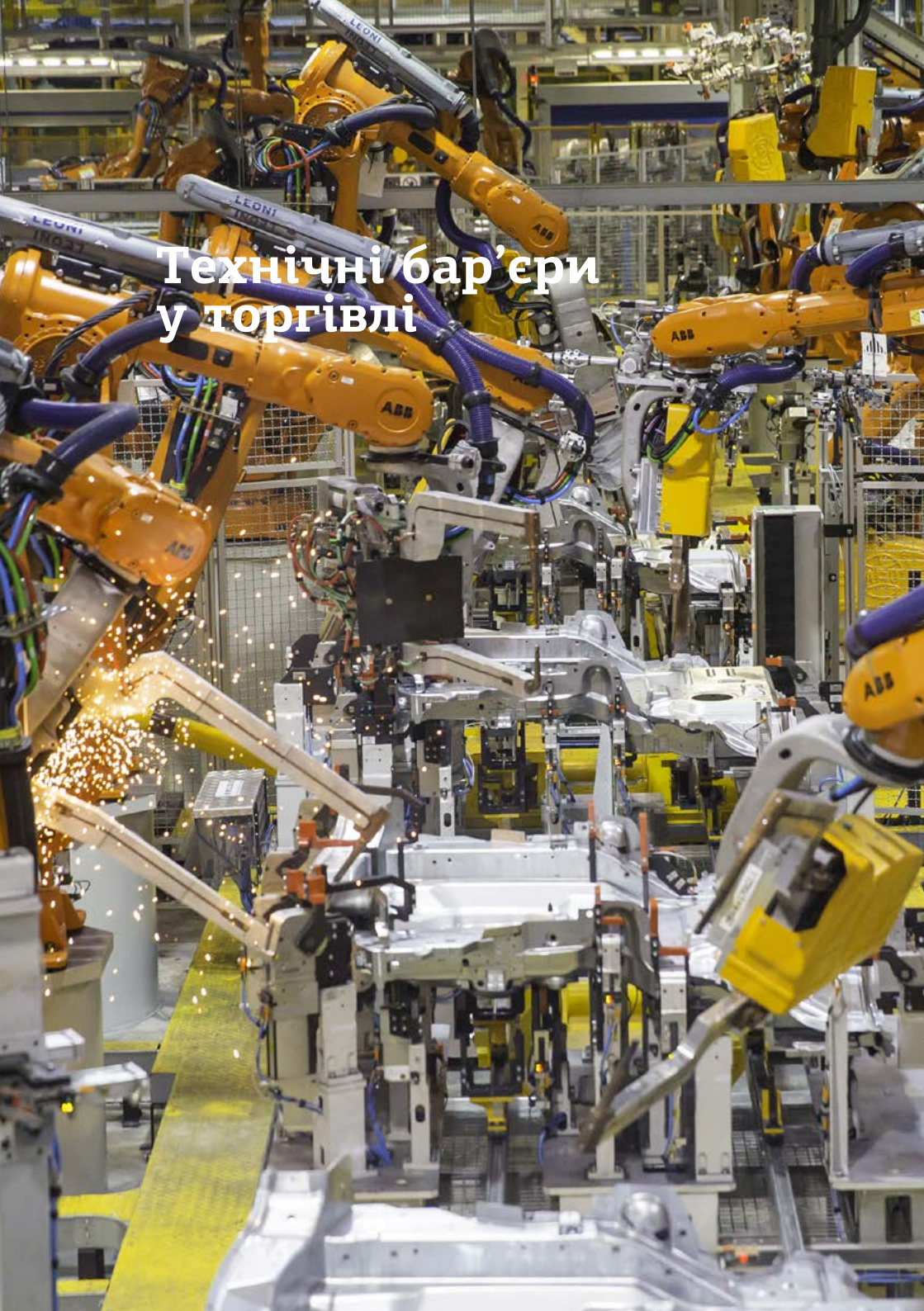
— діяльність кампаній щодо щорічних рахунків окремих типів компаній.

Всі інші зобов'язання знаходяться на різних етапах імплементації і не можуть вважатися виконаними.

Найскладніша ситуація із імплементацією acquis ЄС відбувається у сфері морського транспорту, де не розроблено майже жодного проекту нормативно-правового акту.

Примітка:

інформація у звіті опрацьована станом на 12 грудня 2017 року.



Технічні бар’єри у торгівлі

Технічні бар'єри у торгівлі

Автор

Дмитро Луценко

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

У сфері технічного регулювання Україна в цілому завершила гармонізацію свого горизонтального законодавства із законодавством ЄС. На разі правове поле України у цій сфері складається з семи законів, а саме:

- Закон України №2407-III «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 р. (із змінами від 22 грудня 2011 р. та 15 січня 2015 р.);
- Закон України №2735-VI «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 р. (набрав чинності 5 липня 2011 р.);
- Закон України №736-VI «Про загальну безпечність нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 р. (набрав чинності 5 липня 2011 р.);
- Закон України №3390-VI «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції» від 19 травня 2011 р. (набрав чинності 17 вересня 2011 р.);
- Закон України № 1315-VII «Про стандартизацію» від 5 червня 2014 р. (набрав чинності 3 січня 2015 р.);
- Закон України № 1314-VII «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5 червня 2014 р. (набрав чинності 1 січня 2016 р.);
- Закон України № 124-VIII «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» від 15 січня 2015 р. (набрав чинності 10 лютого 2016 р.).

Як видно з наведеного вище, у гармонізації горизонтального законодавства Україна значно випереджала свої зобов'язання за Угодою про асоціацію та багато чого виконала ще до початку формального виконання таких зобов'язань. Втім, деякі з цих законів потребують внесення змін, зумовлених:

1) втручанням в їх зміст в процесі розроблення;

2) необхідністю вдосконалення за наслідками правозастосування (включаючи зловживання та непорозуміння під час проведення перевірок та судову практику).

Прийняття та введення в дію горизонтального законодавства надало юридичне підґрунтя для прийняття та впровадження в Україні європейського вертикального (галузевого) законодавства у вигляді національних технічних регламентів на конкретні види продукції чи явища. Незважаючи на те, що термін виконання зобов'язань України щодо розроблення та прийняття технічних регламентів на перші види продукції ще не настав, Україна й тут дещо випереджає графік щодо деяких видів продукції. Наразі тривають перемовини щодо укладання Угоди про оцінку відповідності та прийняття промислової продукції (АСАА) щодо трьох пріоритетних секторів (низьковольтне обладнання, електромагнітна сумісність та вироби машинобудування). Коли така Угода буде підписана та набере чинності, поки що невідомо.

На цей момент можна стверджувати, що існує декілька аспектів, які негативно впливають на результативне виконання Україною своїх зобов'язань з підготовки до АСАА щодо видів продукції, зазначених у Додатку III до Угоди про асоціацію:

1) втручання в зміст проектів технічних регламентів в процесі їх погодження, що призводить до спотворень і відхилень від європейських норм, спричинює необхідність внесення змін уже після затвердження та, таким чином, невиправдано затягує процес приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС;

2) низька спроможність низки органів державної влади України, які відповідають за розроблення та погодження таких проектів, щодо розуміння європейських підходів і практики та їх належного впровадження;

3) низький рівень розуміння європейських норм і практик з боку українських виробників, органів з оцінки відповідності та державних контролюючих органів.

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку та торгівлі (МЕРТ)

Місцеположення в Угоді про асоціацію: с. 56 Угоди про асоціацію, Сектор «Зближення технічного регулювання, стандартів та оцінки відповідності - горизонтальне (рамкове) законодавство», Додатку III «Список законодавства для адаптації із зазначенням термінів для його здійснення» до Глави 3 «Технічні бар'єри у торгівлі», Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею».

Строк виконання: до 1 січня 2017 року.

Одиниці виміру

1. **Директиви Ради №80/181/ЄЕС** від 20 грудня 1979 р. про наближення законодавства держав-членів стосовно одиниць вимірювання та скасування Директиви 71/354/ЄЕС;

Встановлення вимог для акредитації та ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією

2. **Регламент Європейського Парламенту і Ради №765/2008/ЄС** від 9 липня 2008 року про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією;

Загальна безпечність продукції

3. **Директива Європейського Парламенту і Ради №2001/95/ЄС** від 3 грудня 2001 року про загальну безпечність продукції;

Відповідальність за дефектну продукцію

4. **Директива Ради №85/374/ЄЕС** від 25 липня 1985 року про наближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію;

Загальна структура (система) маркетингу продукції

5. **Рішення Європейського Парламенту і Ради №768/2008/ЄС** від 9 липня 2008 року про загальну структуру (систему) маркетингу продукції.

Горизонтальне (рамкове) законодавство

Директиви Ради №80/181/ЄЕС від 20 грудня 1979 р. про наближення законодавства держав-членів стосовно одиниць вимірювання та скасування Директиви 71/354/ЄЕС

Що дають нам відповідні норми?

Директиви Ради №80/181/ЄЕС вимагає запровадження в усіх державах-членах метричної системи одиниць вимірювання та їх уніфікованого позначення (у т. ч. на фасованому товарі та упаковках).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

На виконання нової редакції Закону України «Про метрологію та метрологічну діяльність» від 5.06.2014 видано Наказ МЕРТ №914 «Про затвердження визначень основних одиниць SI, назв та визначень похідних одиниць SI, десяткових кратних і частинних від одиниць SI, дозволених позасистемних одиниць, а також їх позначень та Правил застосування одиниць вимірювання і написання назв та позначень одиниць вимірювання

і символів величин» від 4 серпня 2015 р.

Зазначений наказ Мінекономрозвитку розроблений на основі документа D2 Міжнародної організації законодавчої метрології (МОЗМ), але оскільки Директива №80/171/ЕЕС узгоджується з цим міжнародним документом, наказ відповідає європейським нормам.

Оскільки Україна є членом Метричної конвенції та застосовує метричну систему, норми наказу вже давно втілені в життя. Активно застосовуються бізнесом і нові Правила застосування одиниць вимірювання і написання назв і символів величин (щодо написання цих назв кирилицею та латиницею), що покликано усунути можливі технічні бар'єри у торгівлі між Україною та ЄС.

Регламент Європейського Парламенту і Ради №765/2008/ЄС від 9 липня 2008 року про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією

Що дають нам відповідні норми?

Регламент №765/2008/ЄС передбачає наступне:

– Визначення вимог до здійснення акредитації органів з оцінки відповідності в ЄС;

– Встановлення загальних правил ЄС щодо здійснення ринкового нагляду та контролю на кордоні по відношенню до промислової (нехарчової) продукції.

Система акредитації призначена для забезпечення незалежної перевірки технічної компетентності органів та осіб, що здійснюють різні види оцінки відповідності. Акредитація здійснюється на основі єдиних міжнародних стандартів та забезпечує довіру до результатів проведених робіт з боку акредитованих органів та осіб. У такий спосіб забезпечується взаємне визнання та, відповідно, усуваються технічні бар'єри в торгівлі.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

З метою адаптації національного законодавства до вимог Регламенту №765/2008/ЄС були зроблені наступні зміни до нього:

– Для імплементації вимог ЄС щодо акредитації до Закону України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» від 17 травня 2001 р. були внесені зміни від 22.12.2011 та 15.01.2015.

– Для імплементації вимог ЄС щодо ринкового нагляду та контролю на кордоні промислової (нехарчової) продукції прийнято Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» від 2 грудня 2010 р. та 13 підзаконних актів до нього.

В результаті:

– Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» в цілому відповідає європейським вимогам;

– Закон України «Про державний ринковий нагляд та контроль нехарчової продукції» здебільшого відповідає європейським вимогам, але потребує внесення змін, спричинених втручанням в його зміст на етапі розроблення та виявлених за результатами правозастосовної практики.

Закон про акредитацію активно втілюється в життя, зокрема:

– Ще в 2002 р. було створено державну організацію, що здійснює акредитацію органів з оцінки відповідності – Національне агентство з акредитації України (далі – НААУ) – нове положення про яке затверджене Наказом МЕРТ №161 «Про затвердження Положення про НААУ» від 8 лютого 2017 року;

– НААУ підписало двосторонню угоду про взаємне визнання з Європейською співпрацею з акредитації (ЕА) у більшості сфер акредитації (окрім медичних лабораторій та визначення наслідків парникових газів) та працює над запровадженням європейських правил акредитації органів, що претендують на нотифікацію.

Імплементація Закону про ринковий нагляд:

– Певною мірою спотворювалася зловживаннями, ігноруванням вимог Закону та їх нерозумінням з боку як наглядових органів, так і суб'єктів господарювання;

– Була на тривалий час призупинена внаслідок введення мораторію на перевірки суб'єктів господарювання;

– Ускладнюється внаслідок недостатньої кількості персоналу МЕРТ, що має здійснювати координацію, оцінку функціонування системи та підтримувати передбачені законами інформаційні системи.

Директива Європейського Парламенту і Ради №2001/95/ЄС від 3 грудня 2001 року про загальну безпечність продукції

Що дають нам відповідні норми?

Директива №2001/95/ЄС передбачає наступне:

– Встановлення загальної вимоги, що за відсутності законодавчо визначених вимог до продукції така продукція повинна бути безпечна, та переліку критеріїв для перевірки додержання такої вимоги;

– Встановлення повноважень наглядових органів щодо продукції, яка не відповідає загальній вимозі безпечності;

– Встановлення вимоги щодо функціонування європейської системи оперативного повідомлення про продукцію, що становить серйозний ризик (RAPEX).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Прийнято Закон України «Про загальну безпечність нехарчової продукції» та 5 підзаконних актів до нього. Закон в цілому відповідає європейським нормам, але потребує внесення певних змін з метою забезпечення його 100-відсоткової відповідності Директиві №2001/95/ЕС.

Імплементація закону про загальну безпечність продукції супроводжувалася тими самими проблемами, що й закону про ринковий нагляд, крім того, передбачену законом та подібну до RAPEX національну систему оперативного сповіщення про продукцію, що становить серйозний ризик, так і не було належним чином створено та введено в експлуатацію (незважаючи на матеріальну допомогу з боку ЄС).

Директива Ради №85/374/ЄЕС від 25 липня 1985 року про наближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію

Що дають нам відповідні норми?

Директива №85/374/ЄЕС встановлює наступні механізми:

– Механізми цивільно-правової відповідальності за шкоду, завдану дефектною продукцією;

– Принцип відповідальності виробника без вини;

– Випадки звільнення виробника від відповідальності;

– Інші аспекти та правила цивільно-правової відповідальності.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

19 травня 2011 р. було прийнято Закон України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції», який в цілому відповідає європейському законодавству. Цим Законом також внесені зміни до Цивільного кодексу України та Закону України «Про захист прав споживачів», якими були усунені колізії та розмежовані різні режими відповідальності для рухомої продукції та нерухомості, робіт і послуг. Закон – прямої дії та не потребує прийняття підзаконних актів.

Протягом більше двох років дії закону про відповідальність про дефектну продукцію (станом на кінець 2013 р. – новіші дані відсутні) в Україні було прийнято більше 130 судових рішень на основі цього закону, що свідчить про активне його застосування.

Рішення Європейського Парламенту і Ради №768/2008/ЄС від 9 липня 2008 року про загальну структуру (систему) маркетингу продукції

Що дають нам відповідні норми?

Рішення Європейського Парламенту і Ради №768/2008/ЄС призначене для розробників проектів директив та регламентів ЄС у сфері Нового підходу та містить меню, з якого такі розробники обирають норми, необхідні для регулювання того чи іншого виду продукції. Рішення, зокрема, містить:

- Структуру відповідного акта законодавства ЄС;
- Можливі процедури оцінки відповідності (модулі);
- Вимоги до нотифікованих органів з оцінки відповідності.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Вимоги Рішення втілено у Законі України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» та у виданій відповідно до нього постанові КМУ №95 «Про затвердження модулів оцінки відповідності, які використовуються для розроблення процедур оцінки відповідності, та правил використання модулів оцінки відповідності» від 13 січня 2016 р.

Закон України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» має високий ступінь відповідності актам законодавства ЄС, але потребує внесення змін. Такі зміни вже розроблені та внесені до Верховної Ради (законопроект №6235 від 24 березня 2017).

«Модульна» постанова КМУ також потребує внесення певних змін з метою забезпечення повнішої її відповідності Рішенню ЄС №768/2008.

На підставі закону про технічні регламенти та оцінку відповідності, а також на основі «модульної» постанови КМУ наразі розробляються та затверджуються технічні регламенти на основі директив ЄС Нового підходу на виконання Додатку III до Угоду про асоціацію (транспозиція вертикального (галузевого) законодавства ЄС).

Митні питання та сприяння торгівлі

Спільний транзит та ЄАД
(єдиний адміністративний документ)

Автори

Євгеній Ковтун

Роберт Зелді

Головний виконавець: Міністерство фінансів України (Мінфін).

Співвиконавець: Державна фіскальна служба України (ДФС)[1].

Місцеположення в Угоді про асоціацію: Україна повинна виконати низку зобов'язань, які спрямовані на спрощення митних формальностей, зокрема наблизити норми національного законодавства щодо спільного транзиту та ЄАД, які зазначені в розділі IV (Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею), Додатку XV(15) (Наближення митного законодавства), статті 84 Угоди про асоціацію.

I. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання[2]

Регулювання ЄС щодо митних питань та сприяння торгівлі:

• Конвенція про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 року;

• Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року.

У період з 01 січня 2016 року по 01 січня 2017 року Україна повинна

1) Згідно з Планом імплементації Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами та Конвенції про єдиний режим транзиту, затвердженого Розпорядженням КМУ від 22 квітня 2015 р. № 391-р "Про схвалення розроблених Міністерством фінансів планів імплементації деяких актів законодавства ЄС у сфері оподаткування, митних питань та сприяння торгівлі".

2) Згідно з Розпорядженням КМУ від 17.09.2014 р. № 847-р "Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони" строк їх виконання – грудень 2015 року. Проте, на підставі Розпорядження КМУ від 18.02.2016 р. № 217-р "Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847" строк виконання плану імплементації зазначених конвенцій перенесено на грудень 2016 року, а забезпечення функціонування єдиної електронної системи обміну даними про товари - січень-грудень 2017 року. Оскільки Угода про асоціацію, як міжнародно-правовий документ, який був ратифікований Законом України № 1678-VII від 16.09.2014 "Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони", має більшу юридичну силу відносно розпоряджень КМУ, як підзаконних нормативно-правових актів з організаційно-розпорядчих питань, то строки виконання завдань визначаються відповідно до Додатків до Угоди про асоціацію, де вказано, що положення цих конвенцій мають бути впроваджені до законодавства України протягом 1 року з дати набрання чинності Угодою про асоціацію.

була виконати два зобов'язання в митній сфері[3]:

1) Встановити єдину електронну систему обміну даними про товари, які переміщуються транзитом – передбачено Конвенцією про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 року;

2) Запровадити єдиний адміністративний документ, який використовуватиметься для процедури спільного транзиту, імпорту чи експорту – передбачено Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року.

За нашою оцінкою, станом на 1 листопада 2017 року імплементація зобов'язань по спрощенню митних формальностей майже не відбулась.

Конвенція про єдиний режим транзиту

Що дають нам відповідні норми?

Конвенція про єдиний режим транзиту містить положення, що встановлюють вимоги для перевезення транзитних вантажів між Європейським Союзом (далі – ЄС) і Європейською асоціацією вільної торгівлі (далі - ЄАВТ), а також між країнами ЄАВТ, запроваджуючи єдиний транзитний режим незалежно від виду та походження товарів.

Приєднання до цієї Конвенції містить для України низку переваг, серед яких:

- включення в загальну транзитну систему ЄС та впровадження спільної транзитної процедури з країнами Європи;

- удосконалення митного контролю транзитних перевезень та покращення протидії порушенням митного законодавства при переміщенні товарів через кордон Україна – ЄС.

Такі нововведення покликані поліпшити логістику міжнародних перевезень. Так, за допомогою єдиної електронної системи має пришвидшитись процес обміну інформацією між митними органами - практично в реальному часі, і, як наслідок, поліпшитись ефективність митного контролю. Бізнес та суб'єкти господарювання отримають можливість відслідковувати інформацію про стан руху товарів, економити час і витрати за рахунок спрощення митного контролю, а також мінімізувати ризики щодо товарів під час здійснення міжнародних перевезень.

Норми Конвенції про єдиний режим транзиту також передбачають встановлення та забезпечення на національному рівні функціонування системи NCTS[4]. Ця система слугує інструментом комп'ютеризованого

3) Відповідно до Вербальної ноти Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу від 30 вересня 2014 р. тимчасове застосування положень Розділу IV, включно із статтею 84 та Додатком XV Угоди про асоціацію, розпочинається з 1 січня 2016 р.

4) NCTS (англ. "New Customs Transit System") - Нова комп'ютеризована транзитна система.

управління та контролю транзитних процедур. Завдяки цьому суб'єкти зовнішньоекономічної діяльності (далі - ЗЕД) отримують можливість в електронній формі подавати до митних органів дані своїх транзитних декларацій, з подальшим електронним обміном цих даних між митними органами держав-учасників транзиту. Відповідно використання системи NCTS підвищує ефективність транзитних процедур, прискорює та забезпечує безпеку міжнародних логістичних операцій.

Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами

Що дають нам відповідні норми?

Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами містить положення, якими запроваджується єдиний адміністративний документ, що має використовуватись для будь-якої процедури імпорту чи експорту, а також для процедури спільного транзиту, яка застосовується у торгівлі між Сторонами[5] незалежно від виду та походження товарів. Відповідно формальності, які пов'язані з торгівлею товарами між Договірними сторонами, виконуються з використанням єдиного документа, що має форму єдиної митної декларації. Країна, що уніфікує спосіб та процедуру заповнення митних декларацій з країнами ЄС/ЄАВТ, значно спрощує та прискорює переміщення товарів серед міжнародних контрагентів.

Будь-яка третя країна може приєднатися до зазначених конвенцій на правах Договірної сторони, якщо її буде запрошено з боку депозитарію Конвенції після ухвалення відповідного рішення Об'єднаним комітетом[6]. Для цього країні-кандидату необхідно провести підготовчу роботу з митних питань, адаптувати норми Конвенції про єдиний режим транзиту і Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами до свого законодавства та здійснити імплементацію щодо порядку практичного застосування їх положень.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Верховна Рада України (далі – ВРУ), у встановлені строки мала б адаптувати українське законодавство до вимог вищезгаданих конвенцій, тобто прийняти рамкове законодавство, норми якого мали б запустити механізм спрощення руху товарів між Україною та ЄС і встановити відповідність національних транзитних процедур до європейських стандартів, що передбачені в положеннях конвенцій. Так, за поданням КМУ, 29 грудня 2016 року Верховна Рада зареєструвала **проект Закону № 5627 «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення**

5) Під "Сторонами" маються на увазі країни ЄС та ЄАВТ.

6) Об'єднаний комітет – це орган, який надає рекомендації про внесення змін до цих конвенцій та про будь-які інші заходи, що необхідні для їх застосування.

транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами»[7]. Розробником законопроекту виступив Мінфін[8]. Його норми повинні бути спрямовані на впровадження в Україні єдиної митної декларації, ідентичної до тих, що використовують в країнах ЄС, а також на розробку та функціонування системи NCTS.

Натомість, законопроект не передбачає конкретних змін та механізмів впровадження спільної процедури транзиту. Він містить загальні правки до Митного кодексу, які не встановлюють механізм, а лише відсилають до норм Конвенції про єдиний режим транзиту та Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами, в частині декларування товарів і використання та порядку заповнення митних декларацій. Передбачено, що порядок виконання митних формальностей «встановлюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної податкової і митної політики»[9]. Відтак створення чітко визначеного порядку щодо заповнення та використання митних декларацій, врегулювання процедури митного контролю при транзиті має здійснюватися відповідальними за це органами – Мінфіном та ДФС. І тому для імплементації положень конвенцій потрібно розробити нові підзаконні нормативно-правові акти, внести зміни до вже існуючих, а також адаптувати існуючі ІТ-системи митних органів України до взаємодії з інформаційними системами митних адміністрацій ЄС.

В **проекті Закону № 5627 від 29.12.201**6 визначається, що для здійснення митного контролю органами доходів і зборів використовується єдина автоматизована інформаційна система (далі – ЄАІС) та національна підсистема комп'ютеризованої транзитної системи ЄС/ЄАВТ, мета якої – здійснювати комунікацію між ЄАІС та NCTS. Цікаво, що ЄАІС була створена Наказом Державної митної служби України № 1341[10] ще в 2010 році і наразі успішно функціонує. Це комплексна електронна система, що створена для забезпечення інформаційної підтримки та супроводу митної справи в Україні (у тому числі для контролю за переміщенням товарів при транзиті). З огляду на завдання та функції ЄАІС можна стверджувати, що це внутрівідомча закрита система збору, збереження та обміну електронних даних, що адмініструється лише митними органами.

Щодо впровадження функціонування **NCTS**, Мінфіном[11] було прийнято Наказ № 1193[12], яким коди окремих документів та типів

7) Станом на 04.12.2017 проект Закону № 5627 від 29.12.2016 очікує на розгляд у ВРУ.

8) За інформацією Комітету з питань податкової та митної політики.

9) Відповідно до проекту Закону № 5627 від 29.12.2016 "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами".

10) Наказ ДМС України від 04.11.10 № 1341 "Про затвердження Положення про Єдину автоматизовану інформаційну систему Держмитслужби України".

11) Відповідь Мінфіну щодо запиту на доступ до публічної інформації від УЦЄП станом на 06.07.2017.

12) Наказ Мінфіну від 28.12.2016 № 1193 "Про затвердження Змін до деяких відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій".

митних декларацій приводяться у відповідність до Конвенції про єдиний режим транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Таким чином, під час митного оформлення товарів в українських митних деклараціях зазначаються цифрові коди, гармонізовані з європейським законодавством. Це цілком можна вважати зрушенням в імплементації норм Конвенцій.

Але очевидно, що лише одного приведення у відповідність процедури зазначення класифікаторів інформації до вимог Співтовариства недостатньо без реального функціонування спільної транзитної системи між Україною та країнами Європи. Налагодження обміну інформацією між європейською NCTS та Центральною базою даних митних органів ЄАІС буде умовою de minimis, щоб зобов'язання щодо встановлення єдиної електронної системи обміну даними про товари, які переміщуються транзитом, вважалось виконаним. Адже наразі українська та європейські ІТ-системи митних органів є різними за функціоналом, метою та можливостями, використовують різну довідкову систему, а також функціонують у різному нормативному полі.

Тобто, необхідно на практиці створити та запустити повноцінну національну підсистему комп'ютеризованої транзитної системи, що відповідала б вимогам Конвенції, в тому числі щодо обміну інформацією з суб'єктами ЗЕД. А це потребує додаткових ресурсів для розробки та впровадження відповідного програмного забезпечення. Крім того, повноцінне функціонування NSTC пов'язане з запровадженням цілого ряду нормативно-правових понять та механізмів, які наразі відсутні в українському законодавстві, наприклад, поняття «митного боргу», «система гарантій транзиту» тощо.

Зобов'язання запровадити ЄАД, який використовуватиметься для процедури спільного транзиту, зазначено в статті 76 Угоди про асоціацію. Тому його застосування та встановлення єдиних стандартів зі спрощення адміністративних процедур в митній сфері потребує національного законодавчого вирішення. Справді, проект Закону № 5627 від 29.12.2016 передбачає декларування товарів, що переміщуються між країнами ЄС/ЄАВТ та Україною, з використанням митних декларацій, порядок заповнення яких визначено Конвенціями про єдиний режим транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами. Така відсильна норма характеризує прагнення розробників законопроекту уніфікувати форми національних бланків митних декларацій або будь-яких інших податкових документів про транзит, імпорт чи експорт з бланками Співтовариства.

Незважаючи на те, що рамковий законопроект[13], який вносить зміни до Митного кодексу щодо адаптації положення про ЄАД, досі очікує розгляду в ВРУ, у минулому вже було прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, що спрямовані на врегулювання детальних процедур у даній сфері.

13) Проект Закону № 5627 від 29.12.2016 "Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами".

Серед них:

• Наказ Мінфіну № 246 від 22.02.2012 «Про затвердження зразків бланків єдиного адміністративного документа, додаткових аркушів, доповнень і специфікації та їх Технічного опису»;

• Постанова КМУ № 450 від 21.05.2012 «Питання, пов'язані із застосуванням митних декларацій», якою було затверджено Положення про митні декларації та їх форми;

• Наказ Мінфіну № 651 від 30.05.2012 «Про затвердження Порядку заповнення митних декларацій на бланку єдиного адміністративного документа»;

• Наказ Мінфіну № 657 від 31.05.2012 «Про виконання митних формальностей відповідно до заявленого митного режиму».

Тому адаптація українського законодавства щодо відповідності форм бланків ЄАД, що застосовуються в митній сфері, до норм конвенцій почала відбуватися задовго до підписання Угоди про асоціацію. З іншого боку, практичне застосування запозичених у ЄС норм під час процедури декларування товарів на митниці потребує удосконалення.

Наприклад, відповідно до Конвенції про спрощення формальностей в торгівлі серед відомостей, що зазначаються в різних графах митної декларації, вказується необхідність наводити саме «звичайний торговельний опис» товару, що дозволяє його класифікувати. Це положення було адаптоване в Наказі Мінфіну № 651: «зазначаються найменування та звичайний торговельний опис, що дає змогу ідентифікувати та класифікувати товар (фізичні характеристики товару в обсязі, достатньому для однозначного віднесення його до коду згідно з УКТ ЗЕД[14]».

Основною метою Конвенції про спрощення формальностей в торгівлі є імплементація в національну митну систему країни спрощеної адміністративної практики в даній сфері, декларування мінімальної кількості інформації в ЄАД. Водночас, вже на рівні підзаконних актів відбувається розширення обсягу відомостей, що вносяться до відповідних граф ЄАД. Вказування зайвої інформації в митних документах є вкрай негативним фактором роботи української митниці, оскільки це і витрати по часу, і можливість допущення випадкових помилок при заповненні документів. А за такі помилки митні органи вже можуть притягнути до відповідальності, так як це вважатиметься поданням недостовірної інформації.

Згідно із ст. 83 Угоди про асоціацію, для проведення регулярних консультацій та моніторингу виконання і адміністрування митних питань, «зокрема питання митного співробітництва, транскордонного митного співробітництва та управління, технічної допомоги, правил походження товарів, сприяння торгівлі, а також взаємної адміністративної допомоги в митних справах», Сторони УА створюють Підкомітет з питань митного

14) Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності.

співробітництва. Перше засідання Підкомітету відбулось 15 червня 2017 року, результатом якого стало схвалення правил та процедур[15] його роботи.

Після прийняття **проекту Закону № 5627 від 29.12.2016** в рамках подальшої роботи Підкомітету, необхідно створити такі умови роботи митних органів України, щоб їх діяльність відповідала положенням конвенцій та європейській практиці. Тільки після цього можуть розпочатись переговори з представниками ЄС з приводу надання Україні статуту Договірної сторони. Адже для ратифікації Україною Конвенцій про єдиний режим транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами має поступити запрошення від Сторони ЄС щодо приєднання до зазначених конвенцій на правах Договірної сторони. Це можливо тільки у випадку цілковитої імплементації норм конвенцій. На сьогодні ж Україна має лише статус спостерігача в робочих групах ЄС/ЄАВТ.

15) Рішення № 1/2017 Підкомітету Україна - ЄС з питань митного співробітництва від 15 червня 2017 "Про схвалення регламенту цього Підкомітету".

Енергетика

Енергетика

Автори

Дмитро Науменко

Геннадій Рябцев

І. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

Сфера енергоефективності стала одним із прикладів, коли перенесення вимог європейських директив до національного законодавства відбувалося спорадично і у зворотній послідовності: спочатку почали прийматися доповнюючі закони та вторинне законодавство за умови відсутності рамкового закону, який би мав встановити базові цілі та політики для досягнення кращого рівня енергоефективності.

Процес підготовки до виконання вимог «старої» Директиви № 2006/32/ЄС розпочався ще до підписання Угоди про асоціацію, у 2011-2012 роках, коли Україна набула статусу Договірної Сторони у рамках Договору про заснування Енергетичного Співтовариства. 25 листопада 2015 року, відповідно до вимог Директиви, було прийнято Національний план дій з енергоефективності[1], в якому було визначено, що споживання енергії мало б скоротитися на 9% у 2020 році, у порівнянні із середнім показником кінцевого внутрішнього споживання енергії за період 2005-2009 років.

Також було затверджено кілька актів вторинного законодавства, що регламентували окремі аспекти енергетичної модернізації житлового фонду, такі як: послуги енергосервісу (Закон України № 327-VIII «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації» та Закон України № 328-VIII «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації») та Закон України №2866-III «Про об'єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ)», які дали поштовх до розвитку ринків ОСББ та енергосервісу, однак не призвели до великих зрушень через їх неузгодженість з іншими нормами законодавства та

1) Розпорядження КМУ №1228-р «Про Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року» від 25 листопада 2015 року.

викривлення ринкового механізму[2]. Також впродовж періоду оцінки було прийнято кілька технічних стандартів, що визначають технічні характеристики енергоспоживання новими будинками (т. зв. ДБН-и), нові національні стандарти енергоаудиту та енергетичного менеджменту ISO 50000.

Також, з кінця 2014 року розпочинається робота з адаптації національного законодавства України до вимог Директиви № 2010/30/ЄС про маркування енергоспоживчих продуктів[3], зокрема розпочався перегляд існуючих та введення в дію нових технічних регламентів маркування енергопоглинаючих продуктів[4] та нормативне закріплення системи енергетичного маркування за зразком ЄС[5]. З дев'яти технічних регламентів, які Україна мала імплементувати відповідно до Додатку XVII (27) Угоди про асоціацію та Договору про заснування Енергетичного Співтовариства станом на середину 2017 року було прийнято (оновлено) вісім, останній (маркування побутових печей та витяжок) перебував на стадії погодження іншими ЦОВВ[6]. Імплементація норм нових технічних регламентів відбувається лише частково, оскільки повноцінне застосування системи енергетичного маркування в Україні та визнання її з боку ЄС стримується через незавершеність реформ у системах технічного регулювання в цілому (через що блокується взаємне визнання технічних регламентів) та державного нагляду (що не дає змоги повноцінно контролювати достовірність даних енергетичного маркування).

У сфері регулювання діяльності з енергоаудиту і енергоменеджменту перші акти законодавства були прийняті ще у кінці 90-х років, що дало початковий поштовх до розвитку цього ринку, однак після відміни у 2015 року основних нормативно-правових актів, які регулювали діяльність з енергоаудиту[7], ця галузь фактично опинилася поза нормативно-правовим полем і акредитація організацій, що здійснюють енергоаудит, також була скасована. В результаті державні органи перестали видавати спеціалізованим організаціям сертифікати для проведення енергоаудитів. У 2013 році була зроблена спроба провести через Верховну Раду законопроект «Про енергоаудит», відповідно до вимог Директиви №2010/31/ЄС, однак спроба була невдалою, і на початок 2017 року ця діяльність залишалась нерегульованою у законодавчому плані.

2) Так, станом на липень 2017 року в Україні діяло 27111 ОСББ, що управляли лише 20% багатоквартирних будинків.

3) 4 липня 2017 року Директива № 2010/30 була замінена на новий Регламент (ЄС) № 2017/1369, що встановлює оновлені вимоги до системи енергетичного маркування, виходячи з досягнутого прогресу у сфері скорочення енергоспоживання побутовими приладами впродовж останніх років.

4) Всього перелік делегованих регламентів ЄС у сфері енергетичного маркування налічує 16 одиниць.

5) Постанову КМУ № 702 «Про затвердження технічних регламентів щодо енергетичного маркування» від 07 серпня 2013 року.

6) Центральний орган виконавчої влади.

7) Наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України №120 «Про визнання такими, що втратили чинність, деяких наказів Державного комітету України з енергозбереження» від 29.05.2015.

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Енергетична ефективність

Місцеположення в Угоді: Розділ V, Глава 1, ст. 341, Додаток XXVII (27) – сектор «Енергетика», підсектор «Енергетична ефективність».

Перелік актів ЄС:

1. Рамкова **Директива №2012/27/ЄС** Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2015 року про енергоефективність, що замінила собою директиви № 2004/8/ЄС про заохочення когенерації та № 2006/32/ЄС про кінцеву ефективність використання енергії та енергосервісні послуги.

Дедлайн: 15 жовтня 2017 року (визначений відповідно до графіку Енергетичного Співтовариства).

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку та торгівлі (далі – МЕРТ).

2. **Директива №2010/31/ЄС** Європейського Парламенту та Ради від 19 травня 2010 року **Про енергетичні характеристики будівель**: встановлює вимоги до енергетичної ефективності будівель та відміняє попередню Директиву №2002/91/ЄС щодо енергетичного функціонування будівель.

Дедлайн: 1 листопада 2017 року.

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку та торгівлі (далі – МЕРТ).

3. Рамкова **Директива № 2009/125/ЄС** Європейського Парламенту та Ради від 21 жовтня 2009 року, яка встановлює **рамки для визначення вимог щодо екодизайну, що застосовується до споживчих продуктів** (переглянута) та відміняє попередню Директиву № 2005/32/ЄС, яка визначала вимоги до екологічного проектування енергопоглинаючих продуктів, та яка доповнюється рядом ***імплементаційних Регламентів***, зокрема наступних:

3.1. **Регламент Комісії (ЄС) №278/2009** від 6 квітня 2009 року, який імплементує Директиву № 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про вимоги до екодизайну зовнішніх джерел енергопостачання при споживанні електроенергії в режимі холостого ходу і середній енергетичній ефективності;

3.2. **Регламент Комісії (ЄС) №244/2009** від 18 березня 2009 року, який імплементує Директиву № 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про вимоги до екодизайну для побутових ламп з ненаправленим світловипроміненням;

3.3. **Регламент Комісії (ЄС) №245/2009** від 18 березня 2009 року, який імплементує Директиву № 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про вимоги до екодизайну для флуоресцентних ламп/ламп денного світла без інтегрованого баластного опору, для високоінтенсивних розрядних ламп, баластів і освітлювальної арматури, які розраховані для функціонування таких ламп, і скасовує Директиву № 2000/55/ ЄС Європейського Парламенту та Ради;

3.4. **Регламент Комісії (ЄС) №107/2009** від 4 лютого 2009 року, який імплементує Директиву № 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про вимоги до екодизайну для простих декодерів каналів кабельного телебачення;

3.5. **Регламент Комісії (ЄС) №1275/2008** від 17 грудня 2008 року, який імплементує Директиву № 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради про вимоги до екодизайну для режимів очікування/готовності і вимикання споживання електроенергії електричним та електронним побутовим та офісним обладнанням;

3.6. **Регламент Комісії (ЄС) №813/2013** від 2 серпня 2013 року, що доповнює Директиву № 2009/125/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно вимог щодо екодизайну для обігрівачів приміщень та комбінованих обігрівачів;

3.7. **Регламент Комісії (ЄС) №643/2009** від 22 липня 2009 р. про імплементацію Директиви 2005/32/ЄС Європейського Парламенту і Ради стосовно вимог екодизайну для побутових холодильних приладів.

Дедлайн: 1 листопада 2017 року.

Головний виконавець: Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження України (далі – Держенергоефективності)[8].

Рамкове законодавство

Директива № 2012/27/ЄС про енергоефективність

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2012/27/ЄС про енергоефективність є однією з т. зв. «рамкових» директив ЄС у сфері енергоефективності, яка визначає рамки для ряду взаємопов'язаних цільових орієнтирів, політик і заходів, що мають на меті допомогти ЄС досягти стратегічної цілі зниження споживання

8) Для цієї директиви відбулася зміна головного виконавця. У початковому Плані імплементації Угоди про асоціацію, закріпленому Розпорядженням КМУ №847-р від 17 вересня 2014 р. головним відповідальним ЦОВВ у сфері встановлення вимог з екодизайну було визначено Мінприроди, але пізніше, у грудні 2015 року, головним виконавцем у цій сфері стало Держенергоефективності, відповідно до Постанови КМУ № 1057 від 16 грудня 2015 р.

енергії на 20% до 2020 року[9]. З цією метою Директива 2012/27/ЄС зобов'язує всі держави-члени ЄС використовувати енергію більш ефективно на всіх етапах ланцюжка доданої вартості у сфері енергетики, від її виробництва до кінцевого споживання[10].

Директива 2012/27/ЄС є комплексним документом, який передбачає пакет окремих політик і заходів, направлених на побутових споживачів та промисловість, що мають сприяти досягненню ними максимально можливої економії енергоспоживання. В принципі, держави-члени ЄС є вільними щодо вибору специфічних механізмів накладення зобов'язань на кінцевих споживачів щодо скорочення ними споживання енергії або ж запровадження інших, альтернативних заходів політики, але в результаті вимагається досягнення наступного:

• Щорічне зниження продажу енергії кінцевим споживачами з боку енергетичних постачальних компаній або компаній з роздрібного продажу енергії має становити не менше 1,5% від річного обсягу продажу (в період з 1 січня 2014 року по 31 грудня 2020 року), проте держави-члени ЄС можуть досягати цієї економії, застосовуючи специфічні заходи, що найкраще підходять до кожної окремої країни (наприклад, покращення ефективності систем опалення, встановлення енергоефективних вікон і т.д.);

• Державний сектор має слугувати прикладом для інших секторів економіки, і центральні уряди держав-членів ЄС щороку мають модернізувати принаймні 3% від площі будівель, які вони займають, або якими вони володіють. Крім того, кожна держава-член ЄС має здійснювати державні закупівлі енергоефективних будівель, продуктів та послуг;

• Споживачі енергії повинні мати можливість ефективного вимірювання обсягів енергії, яка ними споживається шляхом можливості індивідуального обліку споживання та вільного доступу до даних такого обліку;

• Великі промислові компанії мають проводити обов'язкові енергетичні аудити свого споживання для того, щоб ідентифікувати можливості для скорочення споживання[11], а для малого та середнього бізнесу (МСБ) та інших кінцевих споживачів енергії мають бути створені стимули та можливість проведення таких аудитів;

• Для нових енергогенеруючих потужностей має здійснюватись моніторинг рівня їх енергетичної ефективності, а для підприємств в сфері передачі та розподілу електричної енергії, транспортування та

9) Цей показник є частиною Стратегії ЄС 2020, що була затверджена у 2007 році і передбачає скорочення викидів парникових газів на 20%, підвищення енергоефективності на 20% та зростання частки відновлюваної енергії в енергобалансі ЄС також на 20%.

10) 30 листопада 2016 року, виходячи з результатів імплементації Директиви № 2012/27/ЄС в державах-членах ЄС та з метою досягнення кращої конкурентоздатності ЄС на світовому ринку, Європейська Комісія запропонувала оновити Директиву 2012/27/ЄС та встановити нову ціль зі скорочення споживання енергії, на 30% до 2030 року.

11) Компанії, які впроваджують систему енергоменеджменту та екологічного менеджменту (які за своєю суттю включають енергоаудити або огляди), звільняються від цієї вимоги.

розподілу природного газу мають бути створені стимули для досягнення кращої енергоефективності (їх мають створювати національні енергетичні регулятори під час встановлення тарифів);

• Держави-члени ЄС повинні затвердити політики, які б сприяли максимальному використанню національного потенціалу використання ефективних технологій у сфері опалення та охолодження, включно із когенерацією;

• Держави-члени ЄС можуть створювати і підтримувати програми фінансової та технічної підтримки споживачів, які бажають здійснити заходи з покращення енергоефективності, в т.ч. шляхом створення національних Фондів Енергоефективності;

• Держави-члени ЄС мають створити умови для створення і розвитку ринку енергетичного сервісу та забезпечити доступ МСБ до нього, а також створити системи кваліфікації, акредитації для гравців ринку енергоефективності.

З метою досягнення цілі 20%-го підвищення енергоефективності до 2020 року, окремі держави-члени ЄС мають право визначити власні індикативні цілі з досягнення кращого рівня енергоефективності, виходячи з національних особливостей і розрахувати їх у обчисленні споживання енергії, економії енергії, або ж показника енергетичної ефективності. Більш детально кожна держава-член ЄС має показати шлях досягнення розрахованого показника енергетичної ефективності у національних Планах дій з енергоефективності (із оновленням цього показника кожні 3 роки) та проводити регулярну оцінку його досягнення у щорічних звітах.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зближення законодавства. Розробка рамкового закону, який би встановив національні цілі та політики у сфері енергоефективності за зразком ЄС, триває вже більш, ніж 2 роки, але лише 18 вересня 2017 року **проект Закону України «Про енергетичну ефективність»**, що був розроблений Держенергоефективності за допомогою експертів Секретаріату Енергетичного Співтовариства, було представлено громадськості для обговорення[12].

Цей законопроект, як і Директива № 2012/27/ЄС, вимагає від України встановлення національної цілі з енергетичної ефективності до 2020 року, прийняття та звітування по Національному плану дій з енергоефективності, а також серію секторальних політик у сфері енергоефективності, які мають бути деталізовані окремими, але пов'язаними з рамковим законом, законодавчими актами.

Щодо національних цілей, то вимоги для України, як не держави-члена ЄС, а члена Енергетичного Співтовариства, є не такими жорсткими, враховуючи різницю між нашими країнами у економічному розвитку. Так, споживачі в Україні будуть зобов'язані до 31 грудня 2020 року щорічно

12) Станом на 22 листопада 2017 року законопроект перебував на погодженні в МЕРТ.

економити щонайменше 0,7% від сукупного річного обсягу продажу енергії споживачам (в ЄС – не менше 1,5%), термомодернізація будівель, що забезпечують діяльність органів державної влади має здійснюватись в еквіваленті 1% загальної площі таких будівель на рік[13] (в ЄС – не менше 3%) і т.д.

Щодо секторальних політик у сфері енергоефективності, то у законопроекті пропонується визначити рамкові засади щодо:

- Термомодернізації житлових, нежитлових будівель, а також будівель, якими володіють держава та місцеві органи влади;
- Врахування критерію енергоефективності при здійсненні державних закупівель;
- Засади енергетичного аудиту та енергетичного менеджменту;
- Вимоги до екодизайну продуктів, пов'язаних із споживанням енергії;
- Особливості запровадження інтелектуальних систем обліку;
- Нормування витрат паливно-енергетичних ресурсів;
- Популяризація та стимулювання підвищення рівня енергоефективності серед споживачів;
- Основні засади здійснення енергосервісу;
- Інших політик у сфері енергоефективності.

Також впродовж періоду оцінки було прийнято кілька інших рамкових законів (або закони т. зв. «Пакету енергоефективності»), які деталізують положення Директиви № 2012/27/ЄС, зокрема наступні:

23 березня 2017 року було внесено **зміни до** **Закону України № 327-VIII «Про запровадження нових інвестиційних можливостей, гарантування прав та законних інтересів суб'єктів підприємницької діяльності для проведення масштабної енергомодернізації»**, що встановив вимоги до державних закупівель енергосервісних послуг;

8 червня 2017 року прийнято **Закон України № 2095-VIII «Про Фонд енергоефективності»**, що встановлює принципи роботи та організацію інституції, яка буде надавати фінансову підтримку комплексним проектам енергомодернізації будівель у житловому секторі, головним чином для ОСББ у багатоповерхових будинках. Наразі триває робота з розробки підзаконних нормативних правових актів, необхідних для запуску Фонду у 2018 році[14].

13) Це зобов'язання поширюється на будівлі з опалюваною площею більше 500 кв. м., які не відповідають мінімальним вимогам до енергоефективності будівель. З 1 січня 2019 року пропонується зменшити цей показник до 250 кв. м., до рівня, визначеного Директивою № 2012/27/ЄС.

14) Фонд енергоефективності має отримати початковий капітал як від міжнародних партнерів України (ЄС та Німеччина, очікуваний обсяг – 800 млн грн), так і з боку Державного бюджету (в проекті бюджету на 2018 рік фінансування Фонду передбачене на рівні 1,6 млрд грн).

22 червня 2017 року прийнято **Закон України № 2119-VIII «Про комерційний облік теплової енергії та водопостачання»**, який визначає систему організації комерційного обліку споживання різних видів енергії та забезпечення відповідною обліковою інформацією споживачів таких послуг, що дозволить споживачам сплачувати лише вартість фактично спожитих послуг та створить сильні стимули до економії[15].

22 червня 2017 року прийнято **Закон України № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель»**, який визначає мінімальні вимоги до енергетичної ефективності будівель та систему сертифікації енергетичної ефективності відповідно до вимог ЄС, яка дозволить власникам будівель отримати достовірну інформацію про рівень енергоспоживання будівлі та інформацію про енергоефективні заходи (див. інформацію по Директиві № 2010/31/ЄС для детального аналізу цього законопроекту).

Крім того, 9 листопада 2017 року було прийнято важливий допоміжний законодавчий акт (який прямо не передбачений вимогами Директиви № 2012/27/ЄС, але має величезне значення для запуску енергомодернізації житлового сектору в Україні) – **Законопроект № 1581-д «Про житлово-комунальні послуги»** – і який повинен врегулювати ряд проблемних питань роботи ОСББ, що мають стати головним гравцем на ринку енергомодернізації житла в Україні.

30 листопада 2017 року на засіданні Урядового комітету з питань європейської, євроатлантичної інтеграції було також представлено розроблений Держенергоефективності **законопроект щодо розвитку в Україні високоефективної когенерації** (з метою адаптації українського законодавства до вимог ст. 14 Директиви № 2012/27/ЄС), який було подано на розгляд до КМУ 10 жовтня. Законопроект передбачає запровадження:

– комплексної оцінки застосування високоефективної когенерації (має оновлюватись кожні 5 років);

– проведення аналізу витрат і вигід потенціалу високоефективної когенерації для теплогенеруючих об'єктів потужністю більше 20 МВт;

– встановлення кваліфікаційних показників, яким мають відповідати високоефективні когенераційні установки;

– надання гарантії походження електричної енергії, яка вироблена високоефективною когенерацією.

– 26 квітня 2017 року на засіданні Уряду було схвалено План заходів із впровадження систем енергетичного менеджменту в бюджетних установах[16], в якому було визначено ряд заходів, необхідних

15) Так, цим законом визначені зобов'язання для постачальників послуг у сфері теплової енергії та централізованого постачання гарячої і холодної води забезпечити 100% приладного обліку тепла та гарячої води протягом 1 року з дати набрання чинності (не пізніше 23 червня 2018 року), що має сприяти зниженню необлікованих витрат води у внутрішньобудинкових системах на ¾ та скороченню споживання теплової енергії на 15-20% протягом 1-3 років.

16) Розпорядження КМУ №732-р «Про затвердження плану заходів із впровадження систем енергетичного менеджменту в бюджетних установах» від 26 квітня 2017 року.

для налагодження системи енергоменеджменту в бюджетній сфері, зокрема створення порядку сертифікації енергоменеджерів, положення про проведення моніторингу споживання паливно-енергетичних ресурсів бюджетними установами, створення відкритої бази даних експлуатаційних та енергетичних характеристик будівель бюджетних установ і т.д. Держенергоефективності, на виконання цього розпорядження, розробило детальне Положення про:

- запровадження систем енергетичного менеджменту в бюджетних установах, що фінансуються за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- проведення моніторингу споживання паливно-енергетичних ресурсів бюджетними установами

- встановлення лімітів споживання енергоносіїв бюджетними установами.

З метою імплементації вищезгаданих законів розпочалася і триває робота над розробкою ряду підзаконних нормативно-правових актів[17] (більшість з них належать до сфери відповідальності Мінрегіонбуду), в основному методологічного характеру, які мають критичне значення для запровадження секторальних політик, передбачених Директивою № 2012/27/ЄС. Однак, наразі відповідальним виконавцям у системі ЦОВВ гостро бракує кваліфікованих фахівців та досвіду написання подібних документів[18], які мають відповідати найкращим практикам ЄС для того, щоб процес імплементації секторальних політик був максимально швидким і якісним.

Впровадження в практику. Впродовж періоду оцінки одним з практичних кроків держави із запровадження у практику вимог Директиви №2012/27/ЄС та Національного плану дій з енергоефективності став запуск (з жовтня 2014 року) урядової програми з енергоефективності для домогосподарств, що проживають у приватних будинках та для ОСББ, які бажають здійснити заходи із покращення енергоефективності, або т.зв. **Програма «теплих» кредитів**[19] (далі – Програма), термін дії якої 8 листопада 2017 року був продовжений до 2020 року.

Програма передбачає надання часткової компенсації розміру позик, отриманих учасниками програми (ОСББ та домогосподарствами, що мешкають у приватних будинках) в банках-партнерах Програми, яка є різною для різних типів енергоефективних заходів, зокрема:

– **20%** від тіла кредиту: на придбання котлів, що працюють на біомасі (35%, якщо учасник є отримувачем житлово-комунальної субсидії, або ж субсидіантом);

17) Лише у сфері енергоефективності житлових будівель, за різними оцінками, їх кількість має становити від 100 до 120 актів, і з них сьогодні розроблено менше половини.

18) Таких як, наприклад, Методика розрахунку економії енергії від проваджених заходів з енергоефективності, Впровадження системи енергетичного менеджменту для будівель державної власності, Моніторинг споживання енергії будівлями державної власності та ін.

19) Постанова КМУ № 1056 від 17 жовтня 2011 року із змінами і доповненнями

– **35%**: на здійснення енергоефективних заходів окремими приватними домогосподарствами;

– **40%**: на здійснення енергоефективних заходів ОСББ (субсидіанти мають право отримати 70%-у компенсацію);

– Також учасники програми можуть отримати **додаткову компенсацію від місцевих органів самоврядування** (її розмір коливається від регіону до регіону, як правило, це часткова компенсація відсоткової ставки), у випадку якщо муніципалітет підписав відповідну угоду з Держенергоефективності (станом на листопад 2017 року таких угод підписано 310) і виділив кошти на це з місцевого бюджету.

Програма досить швидко стала популярною, головним чином у домогосподарств, що мешкають у приватних домогосподарствах. Однак, через досить обмежені обсяги фінансування Програма продемонструвала досить обмежені результати (в рамках країни): за весь період дії програми банки-партнери видали кредитів на суму в еквіваленті 150 млн євро, держава компенсувала учасникам програми 52 млн євро, за оцінками Держенергоефективності було досягнуто економії енергоресурсів в еквіваленті біля 150 млн куб. м. природного газу. Плани фінансування програми «теплих» кредитів у 2018 році не змінились, очікуваний обсяг коштів, що будуть виділені з боку держави для компенсацій, складе 400 млн грн (біля 12,5 млн євро), причому з них лише 190 млн грн буде виділено на найбільш проблемний сектор ОСББ.

Також, наприкінці 2016 року було укладено першу енергосервісну угоду у бюджетній сфері по ЕСКО-схемі, коли оплата вартості енергомодернізації буде здійснюватися за рахунок економії майбутніх витрат на комунальні послуги та енергоносії. Всього ж, станом на листопад 2017 року, таких договорів в Україні було підписано лише 19. Також, деякі області (наприклад, Київська) вже почали застосовувати систему енергоменеджменту у бюджетних установах, як це передбачено Розпорядженням №732-р. Крім того, Держенергоефективності проводить активну роботу з інформування місцевої влади стосовно переваг застосування систем енергоменеджменту, ЕСКО-механізму і т.д.

Обов'язкове проведення енергоаудитів для великих промислових підприємств сьогодні не є обов'язковим в Україні, схеми підтримки підприємств МСБ для проведення енергоаудитів та їх інформування про передовий досвід у галузі енергоменеджменту також не створені, незважаючи на наявність такої вимоги у ст. 8 Директиви № 2012/27/ЄС. Відповідно, така загальнонаціональна схема має бути створена для забезпечення стимулювання найкращих практик енергозбереження у промисловому секторі[20].

20) Хоч сама Директива № 2012/27/ЄС і не вимагає фактичної реалізації заходів з енергозбереження, виявлених в результаті аудиту. Більше деталей див. за посиланням.

Енергетична ефективність будівель

Директива №2010/31/ЄС про енергетичні характеристики будівель

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2010/31/ЄС про енергетичні характеристики будівель покликана покращити енергетичні характеристики будівель в ЄС, враховуючи кліматичні та інші місцеві особливості кожної з держав-членів ЄС. До житлового сектору в ЄС недарма прикута така увага, і необхідність створення спеціального законодавства для покращення його енергоефективності продиктована тим, що будівлі споживають біля 40% від загального обсягу споживання енергії в ЄС та 36% від загальних обсягів викидів вуглекислого газу (CO2). Така ситуація пов'язана з різними рівнями споживання енергії будівлями різного віку. Так, в ЄС біля 35% будівель були збудовані більш ніж 50 років, тому і мають вищий рівень енергоспоживання в п'ять і більше разів, ніж нові будівлі аналогічного класу. Відповідно, за оцінками Єврокомісії, покращення енергоефективності будівель може скоротити загальне споживання енергії в ЄС на 5-6% та знизити викиди CO2 на 5%.

Директива № 2010/31/ЄС доповнює і розширює рамкові умови Директиви № 2012/27/ЄС, які стосуються скорочення енергоспоживання у секторі будівель[21], встановлюючи оптимальні з точки зору витрат мінімальні вимоги до показників енергоефективності в ЄС для нових будівель та тих, що проходять модернізацію (реновацію), а також щодо єдиної методології їх розрахунку[22]. Крім цього, Директива визначає й інші заходи із покращення енергоефективності у секторі будівель в ЄС, зокрема наступні:

- Має бути запроваджена **система сертифікатів енергетичної ефективності**, які мають обов'язково бути включені до складу всіх рекламних оголошень про продаж чи оренду будівель, з метою покращення інформування споживачів;

- Держави-члени ЄС мають запровадити **схеми інспектування** систем опалення та кондиціонування, або запровадити заходи, що будуть мати еквівалентний ефект;

- Всі **нові будівлі** в ЄС до 31 грудня 2020 року мають бути будівлями з майже **нульовим рівнем енергоспоживання**[23] (публічні будівлі – до 31

21) Тут і далі під енергоспоживанням мається на увазі енергія, витрачена з метою забезпечення опалення, постачання гарячої води, охолодження, вентиляції та освітлення в будівлях.

22) Методологія розрахунку показників енергоефективності встановлена в окремому Делегованому Регламенті Комісії (ЄС) № 244/2012 від 16 січня 2012 року, показники для кожної держави-члена ЄС відображені у національних звітах щодо вимог з енергоефективності, звіт з оцінкою ефективності методології і розрахунків див. за наступним посиланням.

23) Будівлі, що мають дуже високі показники енергоефективності. Майже нульовий, або ж дуже низький рівень власного енергоспоживання такої будівлі досягається за рахунок значних обсягів використання енергії, отриманої з відновлюваних джерел, що виробляється безпосередньо у будівлі або поруч.

грудня 2018 року);

– Держави-члени ЄС мають підготувати перелік **національних фінансових стимулів**, направлених на підтримку покращення енергоефективності будівель.

30 листопада 2016 року Європейська Комісія запропонувала оновити Директиву № 2010/31/ЄС з метою створення кращих стимулів для використання «розумних» технологій у будівлях та спрощення існуючого регулювання. Також Єврокомісія презентувала базу даних нових будівель в ЄС – **EU Building Stock Observatory** – для забезпечення кращої простежуваності показників споживання енергії будівлями в ЄС.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

22 червня 2017 року прийнято Закон України № 2118-VIII «Про енергетичну ефективність будівель», який за зразком норм Директиви № 2010/31/ЄС встановлює обов'язковість мінімальних вимог до енергетичної ефективності будівель, запроваджує систему сертифікації енергетичної ефективності для будівель, обов'язкову для нових будівель, будівель державної власності[24] та будівель, які проходять термомодернізацію (але, на відміну від Директиви № 2010/31/ЄС, не для будівель чи їх частин, що продаються або здаються у довгострокову оренду), вимоги до професійної атестації осіб, що будуть видавати такі сертифікати та енергоаудиторів, а також визначає основні механізми із підвищення енергоефективності будівель та фінансової підтримки енергоефективних заходів[25].

Механізм дії обов'язкової сертифікації виглядає наступним чином: для нових об'єктів будівництва та існуючих будівель, що проходять термомодернізацію, передбачається проведення сертифікації енергетичної ефективності з метою визначення фактичних її показників, проведення оцінки відповідності зазначених показників установленим мінімальним вимогам до енергетичної ефективності будівель, розроблення рекомендацій щодо підвищення рівня енергетичної ефективності будівлі, що враховують місцеві кліматичні умови та є технічно і економічно обґрунтованими. Сертифікати енергоефективності будуть видаватися строком на 10 років.

Новий закон також нарешті визначив законодавчі рамки для регулювання діяльності на ринку надання послуг з енергоаудиту. Він закладає правила атестації відповідних спеціалістів, правила роботи саморегульованих організацій на цьому ринку та фахівців з енергоаудиту, а також правила звітування та оприлюднення результатів роботи енергоаудиторів, які в цілому відповідають вимогам директив № 2012/27 та 2010/31/ЄС. Також сьогодні триває робота з гармонізації державних стандартів з енергоаудиту та енергоменеджменту із відповідними стандартами ЄС, яка має бути завершена для створення сучасної

24) Із опалюваною площею понад 250 кв. м.

25) Також, окремим пунктом у законі (ст. 15) виділене зобов'язання затвердити Національний план збільшення кількості будівель з близьким до нульового рівнем споживання енергії, що має переглядатися кожні 5 років.

нормативної бази для роботи енергоаудиторів.

Для повноцінної імплементації норм, передбачених у законі, необхідно прийняти ряд підзаконних нормативно-правових актів (в основному методологічного характеру та ряд документів у сфері технічних стандартів), робота над якими наразі ведеться відповідальними ЦОВВ.

Вимоги до екодизайну споживчих продуктів

Директива № 2009/125/ЄС, яка встановлює рамки для визначення вимог щодо екодизайну, що застосовується до споживчих продуктів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2009/125 є одним із центральних актів ЄС (поруч із Директивою №2010/30 щодо вимог до енергетичного маркування), які мають на меті стимулювання економії енергоспоживання у секторі енергоспоживчих побутових продуктів[26]. Конкретно, ця директива встановлює рамкові основи для запровадження мінімальних вимог екодизайну, яким мають відповідати енергоспоживчі продукти, які продаються і/чи використовуються в ЄС[27].

Що таке екодизайн? Це набір правових норм, які **зобов'язують** виробників[28] приймати екологічні аспекти на стадії проектування (перед тим, як продукт буде вироблений і виведений на ринок) енергоспоживчих продуктів з метою покращення екологічних характеристик продукту впродовж всього його життєвого циклу. В результаті передбачається, що виробники будуть сприяти зниженню рівня споживання енергії такими продуктами та скороченню негативних впливів на навколишнє середовище.

Виробники мають створити т. зв. «екологічний профіль» для продуктів, які підпадають під вимоги Директиви №2009/125, в якому має бути дана оцінка впливу на екологію на всіх стадіях життєвого циклу продукту: від вибору сировини до виробництва, пакування, дистрибуції, інсталювання, ремонту та утилізації продукту.

Вимоги екодизайну є ***загальними*** (без встановлення обмежень щодо специфічних аспектів по кожному окремому продукту) та ***специфічними*** (такими, вплив яких можна виміряти у фізичних одиницях), наприклад, встановлення мінімальних вимог до енергетичної/екологічної ефективності

26) Обґрунтування щодо запровадження політики кращої енергоефективності у секторі енергоспоживчих побутових продуктів було детально проаналізовано у Звіті II, див. стор. 19-20.

27) При цьому ці вимоги не розповсюджуються на транспортні засоби, що використовуються для перевезення людей чи вантажів.

28) Також ці норми застосовуються і до імпортерів, які постачають на ринок ЄС продукти, вироблені за межами ЄС.

на одиницю продукції[29], які, в свою чергу, можуть бути виражені в рівнях, щоб забезпечити поетапне введення і врегулювання ланцюга постачання.

Директива з екодизайну тісно пов'язано зі Директивою №2010/30 щодо встановлення вимог з енергетичного маркування: власне, вони становлять цілісну систему, оскільки екодизайн встановлює стимули до економії енергії/досягнення кращої екологічності продукції зі сторони пропозиції (виробництво), а енергетичне маркування діє зі сторони попиту, надаючи точну і достовірну інформацію покупцям про енергетичні/екологічні показники, стимулюючи їх обирати продукти із найкращими характеристиками. В результаті, поєднання екодизайну і енергетичного маркування є потужним інструментом для підвищення енергоефективності у секторі енергоспоживчих продуктів.

Як працює система вимог екодизайну і які продукти вона охоплює? Звичайно, встановлення вимог до екодизайну не повинне бути занадто обтяжливим для виробників енергоспоживчих продуктів з точки зору розвитку відповідних технологій і створювати надлишкових бар'єрів для інновацій. Саме тому в зону дії Директиви №2009/125 та пов'язаних з нею імплементаційних регламентів потрапляють лише ті продукти, які:

– Використовують енергію (наприклад, обігрівачі, холодильники, лампи та ін.), або пов'язані із використанням енергії (наприклад, вікна, крани та душі та ін.);

– Обсяг річних продажів яких на ринку ЄС перевищує 200 000 од.;

– Які мають доведений істотний вплив на стан навколишнього середовища в ЄС;

– Мають значний потенціал для поліпшення з точки зору їх впливу на навколишнє середовище, але при цьому без понесення надмірних витрат на це;

Як застосовується екодизайн? Після здійснення відбору за переліченими вище критеріями вимоги до екодизайну встановлюються наступним чином:

– Енергоспоживчі групуються в «лоти»;

– Вивчається технологія та ринок по кожному лоту, і виробляються рекомендації;

– Проходять обговорення та консультації з усіма зацікавленими сторонами;

– Розробляються, обговорюються, затверджуються і вводяться в дію технічні регламенти/документи з реалізації для кожної групи продуктів;

29) Більш детальний приклад: Регламент Комісії (ЄС) № 548/2014 (трансформатори) встановлює мінімально допустимий поріг втрат енергії при максимальному навантаженні і втраті холостого ходу для 16-тиступеневого зростання номінальної потужності з 1 до 3150 кВтА для двох типів трансформаторів, а також Мінімальні параметри індексу максимального ККД для трансформаторів 3 150 –100 000 кВтА.

– Регламенти мають пряму юридичну силу в усіх державах-членах ЄС і застосовуються до всіх продуктів, розміщених на ринку або введених в експлуатацію[30].

Сьогодні в ЄС налічується 24 групи продуктів, які підпадають під вимоги екодизайну та/або енергетичного маркування, до складу яких входить 57 продуктів, технічні стандарти з екодизайну/енергетичного маркування яких закріплено у відповідних імплементаційних директивах/регламентах.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідно до переліку у Додатку XXVII (27) Угоди про асоціацію Україна мала імплементувати ще «стару» Директиву № 2005/32/ЄС та 8 імплементаційних регламентів. План імплементації директив та регламентів ЄС у сфері екодизайну[31] включає в себе вже нові версії цих нормативно-правових актів ЄС, однак містить лише 5 імплементаційних регламентів. Враховуючи, що з 3 «старих» імплементаційних директив, що не увійшли до плану імплементації, 2 були замінені новими регламентами, а ще 1 директива увійшла до складу діючого регламенту – список актів ЄС у сфері екодизайну, що підлягають імплементації відповідно до секторальних зобов'язань Угоди про асоціацію, з нашої точки зору, складається з оновлених рамкової Директиви № 2009/125 та 7 пов'язаних з нею імплементаційних регламентів (див. вище).

З іншої сторони, Україна почала розпочала реформу системи технічного регулювання з метою усунення технічних бар'єрів в торгівлі між Україною та ЄС, яка передбачена Главою 3, Розділу IV Угоди про асоціацію. В рамках цього зобов'язання була розроблена Стратегія розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року[32], яка також передбачає розробку нових технічних регламентів відповідно до вимог Директиви № 2009/125, а також вимог вже 24 імплементаційних регламентів. Відповідно, станом на листопад 2017 року можна вважати, що Україна має імплементувати як мінімум 8 імплементаційних регламентів, які прямо закріплені в Угоді та ще 16 регламентів в рамках реформи системи технічного регулювання (див. Стратегію технічного регулювання, Розділ 6 для отримання повного списку).

Впродовж 2016-2017 років Держенергоефективності за сприяння технічної допомоги з боку ЄС велася підготовча робота до внесення відповідних змін до національного законодавства, зокрема розробка механізму перенесення до чинного законодавства рамкових вимог Директиви № 2009/125 та розробка проектів нових техрегламентів. Розглядалися різні моделі такого перенесення (або транспонування), проте, врешті-решт, було вирішено прописати рамкові вимоги до екодизайну у проекті Закону України «Про енергетичну ефективність» (його аналіз див.

30) Джерело: презентація технічного секретаріату INOGATE.

31) Закріплений Розпорядженням КМУ № 475-р від 14 травня 2015 р.

32) Закріплена у Постанові КМУ № 844-р від 19 серпня 2015 р.

в аналізі вимог Директиви № 2012/27/ЄС), у вигляді окремої статті, яка буде вимагати транспонування вимог до екодизайну у вигляді технічних регламентів. Так, власне, і сталося, ч. 2 ст. 15 останньої версії законопроекту «Про енергетичну ефективність» встановлює, що «вимоги до екодизайну продуктів, пов'язаних із споживанням енергії, та межі для визначення цих вимог установлюються технічними регламентами на основі відповідних актів законодавства Європейського Союзу».

Процес прийняття технічних регламентів для імплементації вимог імплементаційних регламентів з екодизайну також триває і знаходиться на стадії розробки та погодження проектів.

Станом на листопад 2017 року були розроблені та направлені на процедуру погодження з іншими ЦОВВ *проекти постанов КМУ*, що мають вести в дію наступні технічні регламенти:

1. Технічний регламент, що встановлює **рамки для визначення вимог з екодизайну** (вимоги Директиви № 2009/125, список Додатку XXVII Угоди про асоціацію);

2. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **для побутових холодильних приладів** (вимоги Регламенту (ЄС) № 643/2009, список Додатку XXVII Угоди про асоціацію).

3. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **для безсальникових автономних циркуляційних насосів та безсальникових циркуляційних насосів, інтегрованих у пристрої** (вимоги Регламенту (ЄС) № 641/2009, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року);

4. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну д**ля вентиляторів з двигуном з номінальною електричною потужністю від 125 Вт до 500 кВт** (вимоги Регламенту (ЄС) № 327/2011, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року);

5. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **електричних двигунів** (вимоги Регламенту (ЄС) № 640/2009, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року);

6. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **водяних насосів** (вимоги Регламенту (ЄС) № 547/2012, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року);

7. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **малих, середніх та великих силових трансформаторів** (вимоги Регламент (ЄС) № 548/2014, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року);

8. Технічний регламент щодо вимог до екодизайну **для ламп спрямованого випромінення, світловипромінюючих діодних ламп і пов'язаного з ними обладнання** (вимоги Регламенту (ЄС) № 1194/2012, список Стратегії технічного регулювання до 2020 року).

На стадії розробки знаходяться проекти інших 15 технічних

регламентів, 1 технічний регламент (**водогрійних котлів, що працюють на рідкому чи газоподібному паливі**) було прийнято ще у 2008 році на основі «старої» Директиви 92/42/ЄЕС і наразі має бути повністю оновлений відповідно до вимог нового імплементаційного Регламенту (ЄС) № 813/2013.

Нафта

Головний виконавець: Міненерговугілля та Держрезерв[33]

Місцеположення в Угоді:

Для Директиви № 2009/119/ЄС: Розділ V, Глава 1, с. 338, Додаток XXVII (27) – сектор «Енергетика», підсектор «Нафта».

Для Директиви № 2009/28/ЄС: перелік зобов'язань у відповідності до Договору про заснування Енергетичного співтовариства)

Строк виконання:

Для Директиви № 2009/119/ЄС: адаптація законодавства – до 1 листопада 2017 року, впровадження – до 1 листопада 2025 року.

Для Директиви № 2009/28/ЄС: до 1 січня 2014 року.

Перелік актів ЄС:

1. **Директива № 2009/119/ЄС** від 14 вересня 2009 року стосовно накладення на держав-членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів.

2. **Директива № 2009/28/ЄС** про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС (в частині стимулювання збільшення використання екологічних видів моторного палива).

Створення мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів

Директива № 2009/119/ЄС стосовно накладення на держав-членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів.

Що дають нам відповідні норми ЄС ?

33) Відповідно до Розпорядження КМУ №503-р від 21 червня 2017 р. до Міненерговугілля, яке відповідальне за план імплементації Директиви №2009/119/ЄС в цілому, має долучитися і Держрезерв, який визначено відповідальним за «формування стратегічного запасу нафти та нафтопродуктів» та прийняття рамкового закону про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів.

Директива № 2009/119/ЄС передбачає прийняття нормативно-правових актів для забезпечення збереження на постійних засадах резервів сирої нафти та/чи нафтопродуктів, щонайменше, еквівалентних найбільшій кількості, представленій або 90 днями середньодобового значення імпорту нетто, або 61 днем середнього внутрішнього добового споживання. Обрання конкретного механізму формування резервів директива залишає на розсуд кожної держави-члена ЄС.

Ці резерви можна частково використати, щоб швидше подолати надзвичайну ситуацію чи місцеву кризу, спричинену раптовим перериванням постачань нафти, нафтопродуктів, а також природного газу, який використовують для виробництва енергії. Обслуговування та оновлення резервів буде покладено на некомерційну організацію, що діятиме в загальних інтересах і не буде суб'єктом господарювання.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

План імплементації Директиви № 2009/119/ЄС затверджений 8 квітня 2015 року. Згідно з пунктом 1.1.1 плану, Міненерговугілля мало в координації з Секретаріатом Енергетичного Співтовариства розробити, а Кабінет Міністрів – ухвалити в грудні 2015 року нормативно-правовий акт щодо вибраної Україною моделі запасів. Пункт 1.1.2 передбачав розроблення проекту закону України про підтримку мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів і його ухвалення в грудні 2016 року. Проте результатами роботи стали лише:

– підготовлений Держрезервом і презентований 15 березня 2016 року проект Закону «Про стратегічні резерви», що містив «велику кількість концептуальних помилок»;

– рекомендації експертів щодо обсягу мінімальних запасів (1,97 млн т у нафтовому еквіваленті) і джерел фінансування заходів із їхнього створення (додатковий збір у розмірі 0,40 грн із кожного реалізованого в 2017-2023 роках літра автомобільного бензину та дизельного палива).

Не було виконано й пункт 1.2.2 плану, згідно з яким Міненерговугілля зобов'язувалося щомісячно подавати до Секретаріату Енергетичного Співтовариства статистичні дані щодо запасів нафти і нафтопродуктів, і пункт 1.2.5, що передбачав початок звітування перед Європейською Комісією та Секретаріатом Енергетичного Співтовариства з січня 2017 року. Станом на 1 листопада 2017 року, виконання цих вимог не передбачено жодним документом.

Згідно з пунктами 4 і 5 розділу 1.2 плану, Міненерговугілля брало на себе зобов'язання щодо будівництва додаткових резервуарів для зберігання нафти та/чи нафтопродуктів, зокрема на 2016 рік було заплановано «будівництво двох резервуарів для зберігання нафти місткістю 50 тис. т кожний». Однак, згідно з Актом планової перевірки дотримання ПАТ «Укртранснафта» Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з транспортування нафти магістральними трубопроводами, у будівництво

резервуарів РВС-50000 № 2 і 3 ЛДВС «Броди» вкладено лише 55% запланованих коштів. При цьому в зазначеному акті відсутні відомості про анонсовані в грудні 2015 року плани зведення протягом 21 місяця у с. Смільне Бродівського району Львівської області резервуару для зберігання 50 000 куб. м нафти. Натомість зазначено, що корисна місткість 11 резервуарних парків ПАТ «Укртранснафта» (79 резервуарів) становить 545 тис. куб. м, що вдвічі менше номінальної (1083 тис. куб. м) (без урахування 24 резервуарів, виведених з експлуатації, у тому числі для ремонту або для обстеження). При цьому в 2016 році відремонтовано лише 4 резервуари.

З огляду на це, у датованих 1 вересня 2016 і 2017 року звітах Секретаріату Енергетичного Співтовариства зазначено, що в Україні відсутній прогрес у створенні нафтових резервів.

Керуючись цим і розробленим Держрезервом оновленим планом, Кабмін переніс терміни:

– обрання моделі мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів – із грудня 2015 на грудень 2017 року (відповідальні – Міненерговугілля і Держстат);

– підготовку законопроекту «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» – із грудня 2016 на грудень 2017 року (відповідальні – Держрезерв, Мінекономрозвитку і Мінфін);

– реалізації всіх передбачених планом організаційних заходів – на період після набуття чинності законом «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів».

При цьому не зрозуміло, чому Кабмін своїм розпорядженням:

– переклав повноваження щодо розроблення законопроекту «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів» з Міненерговугілля на Держрезерв, хоча згідно з Положенням, згаданий орган влади лише реалізує державну політику у сфері державного матеріального резерву і встановлення його відповідальним за формування політики є порушенням пункту 2 статті 1 Закону України «Про центральні органи виконавчої влади»;

– доручив Антимонопольному комітету та неіснуючій «Асоціації підприємств нафтогазової промисловості» «створення законодавчих умов для формування стратегічного запасу»;

– одночасно вжив у пункті 5.2 плану заходів терміни «стратегічний запас», «мінімальні запаси» та «належний рівень запасів».

Останнє викликає побоювання, оскільки внаслідок неусталеності української термінології політики й державні службовці не завжди розрізняють поняття державного матеріального резерву й мінімальних запасів нафти та/чи нафтопродуктів, стабілізаційного запасу й мобілізаційного резерву, що може призвести до помилок у виробленні політики в цій сфері.

Перші напрацювання європейських та українських експертів проекту

технічної підтримки ЄС «Допомога Україні у процесі впровадження реформ у секторі енергетики відповідно до міжнародних зобов'язань країни», що стосуються імплементації Директиви 2009/119/ЄС, були презентовані 8 листопада 2017 року на засіданні Робочої групи щодо формування стратегічних запасів нафти та нафтопродуктів, створеній при Держрезерві на заміну утвореної наказом Міненерговугілля від 2 липня 2015 року № 412. Експерти, зокрема, рекомендували:

– визначити загальний обсяг мінімальних запасів нафти і нафтопродуктів в Україні в кількості 2 млн т у нафтовому еквіваленті, зокрема 580 тис. т сирої нафти, 460 тис. т бензину моторного і 930 тис. т дизельного палива;

– забезпечити збереження в Україні на постійних засадах фізично доступних[34] резервів сирої нафти та/чи нафтопродуктів в обсягах, еквівалентних щонайменше 90 дням середньодобового імпорту нетто;

– оцінити загальні затрати на закупівлю та зберігання нафтових резервів у еквіваленті 1,084 млрд дол. США;

– вибрати як базову для України модель підтримки нафтових резервів, згідно з якою управління нафтовими резервами здійснює спеціальне агентство, утворене як державний орган, що складається з представників органів влади й суб'єктів господарювання, які зобов'язані утримувати резерви.

Підтримка екологічних видів моторного палива

Директива №2009/28/ЄС про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел, та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються директиви 2001/77/ЄС та 2003/30/ЄС

Що дають нам відповідні норми ЄС ?

Директива №2009/28/ЄС встановлює обов'язкові національні цілі для частки енергії з ВДЕ в енергобалансі, які формуються на основі статистичних даних і потенціалу країни. Такі цілі мають до 2020 року забезпечити досягнення 20% частки з ВДЕ в енергоспоживанні країн, які є сторонами Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, і 10 % частки ВДЕ на транспорті шляхом створення стимулів для використання екологічних видів моторного палива (біопалив).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

34) Фізична доступність означає таке розташування резервів, якими забезпечується їхнє введення в обіг або фактична доставка кінцевим споживачам та на ринки протягом строків і за умов, здатних зменшити проблеми з постачанням, що можуть виникнути.

18 серпня 2017 року Уряд схвалив Енергетичну стратегію України на період до 2035 року «Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність». Цим документом, зокрема, передбачено:

– збільшення частки відновлюваних джерел енергії у кінцевому споживанні до 11 % у 2020 році завдяки виробленню стабільної й прогнозованої політики у сфері стимулювання їхнього використання й залучення інвестицій;

– стимулювання збільшення використання екологічних видів моторного палива, збільшення частки екологічних видів палива в балансі їх споживання із забезпеченням стимулів до її нарощення;

– підтримка запровадження енергоефективних, раціональних та екологічних технологій на кожній ланці процесу: від виробництва до постачання нафтопродуктів кінцевим споживачам.

На виконання вимог Директиви № 2009/28/ЄС у частині заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел:

– 1 листопада 2016 року прийнято Закон № 1713-VIII «Про внесення змін до статті 8 Закону України «Про альтернативні види палива», яким скасовано вимоги щодо ведення державного реєстру суб'єктів господарювання, що здійснюють господарську діяльність у сфері виробництва, зберігання та введення в обіг рідких біологічних видів палива та біогазу. Закон прийнято на виконання завдання 103 плану дерегуляції;

– 7 квітня 2017 року Українське агентство зі стандартизації поінформувало про розроблення ТОВ «Інститут проблем екології та енергозбереження» першої редакції національного стандарту «Біопаливо та біорідина. Викиди парникових газів. Технічні вимоги», що відповідає вимогам Директиви № 2009/28/ЄС, містить терміни та визначення, вимоги до виробництва біопалива й біорідин, а також до їхнього використання з метою скороченням обсягів викидів парникових газів. Розроблення стандарту має бути завершене до кінця 2017 року.

22 вересня 2017 року на нараді в Комітеті Верховної Ради України з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки Держенергоефективності вкотре презентувало раніше відхилений Мінекономрозвитку та Державною регуляторною службою України законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розвитку сфери виробництва рідких біологічних видів палива» (ціль I, завдання 187). Ним передбачається обов'язкове додавання біоетанолу й біодизелю в нафтопродукти, що реалізуються в Україні, та запровадження адміністративної відповідальності за невиконання цієї вимоги.

У Держенергоефективності стверджують, що такі кроки спрямовані на імплементацію Директиви №2009/28/ЄС, хоча в державах-членах ЄС усім споживачам гарантовано збереження постачань традиційних нафтопродуктів для неадаптованих транспортних засобів. При цьому примусове, під страхом покарання, додавання біокомпонентів дискримінує

не лише учасників ринку, але й 60 % українських автомобілістів, транспортні засоби яких не адаптовані до використання сумішевого палива. Вимоги законопроекту суперечать статті 18-3 Господарського кодексу України, яка забороняє органам влади «вчиняти дії, що усувають конкуренцію або необґрунтовано сприяють окремим конкурентам у підприємницькій діяльності», та підпадають під дію статті 166-3 Кодексу України про адміністративні правопорушення, оскільки обмежують виробництво певних товарів, а також права підприємців на їхнє придбання й реалізацію. Попри ці застереження, в Держенергоефективності продовжують наполягати на необхідності ухвалення документа в запропонованій редакції.

Розвідування та розробка вуглеводнів

Головний виконавець: Міністерство екології та природних ресурсів України (далі – Мінприроди).

Місцеположення в Угоді: Розділ V, Глава 1, с. 338, Додаток XXVII (27) – сектор «Енергетика», підсектор «Нафта».

Строк виконання: адаптація законодавства і впровадження – до 1 листопада 2017 року.

Перелік актів ЄС:

1. **Директива № 94/22/ЄС** Європейського Парламенту і Ради від 30 травня 1994 року про умови надання й використання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів.

Сприяння пошуку, розвідуванню й видобутку вуглеводнів

Директива № 94/22/ЄС про умови надання й використання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 94/22/ЄС спрямована на посилення інтеграції на внутрішньому енергетичному ринку шляхом сприяння пошуку, розвідуванню й видобутку вуглеводневих ресурсів у державах, що її імплементують, на умовах, які сприяють розвитку конкуренції в цій галузі, та в найбільш ефективний спосіб. Вона передбачає запровадження єдиних правил, що забезпечують:

– рівні й недискримінаційні умови для отримання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів усім організаціям, які мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси (ст. 2, 5);

– надання зазначених дозволів на конкурсній основі за регламентованою процедурою та на підставі об'єктивних, опублікованих критеріїв (ст. 5);

– завчасне доведення до відома всіх організацій, які беруть участь у встановлених процедурах, усієї необхідної інформації (ст. 3).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

План імплементації Директиви № 94/22/ЄС затверджений 14 травня 2015 року. На виконання пункту 1.2.1 плану 6 липня 2016 року підписано наказ Мінприроди № 246, яким затверджено Положення про Комісію з питань надрокористування. Прийняте рішення спрямоване на прискорення надання дозволів на розвідування, розробку і виробництво вуглеводнів усім організаціям, що мають у своєму розпорядженні необхідні ресурси.

2 листопада 2016 року Кабінет Міністрів своєю постановою № 775 убезпечив надрокористувачів від додаткових затрат та анулювання дозволів, якщо їх потрібно переоформити, наприклад, у разі реорганізації підприємства.

4 липня 2017 року ухвалено постанову Кабінету Міністрів України № 519, згідно з якою:

– перестають бути підставами для відмови в наданні, переоформленні, продовженні строку дії чи внесенні змін до дозволу на користування надрами невиконання надрокористувачем програми робіт на вже наданих йому ділянках чи виявлення порушень правил користування надрами на них;

– приводом для відмови в продовженні строку дії дозволу на користування надрами стає наявність у замовника заборгованості зі сплати рентної плати.

Проте, в зміненому відповідно до постанови № 519 порядку відсутні посилання на постанову «Про внесення змін до порядків, затверджених постановами Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 року № 594 і 615», про немовби ухвалення якої було офіційно повідомлено 22 червня 2017 року. У зв'язку з цим турбує намагання керівників органів влади відзвітувати про ухвалення рішень, попри продовження роботи над ними. Зокрема, Держгеонадр офіційно повідомило про затвердження Правил розробки нафтових і газових родовищ 12 січня 2017 року, тоді як роботу над відповідним наказом Мінприроди було завершено лише 30 червня.

Поряд із систематичним і необґрунтованим перенесенням термінів розроблення проектів актів у сфері надрокористування, непокоїть низька якість їхньої підготовки. Так, у 2017 році Державна регуляторна служба України ще не схвалила жодного документа, розробленого Держгеонадрами.

4 вересня 2017 року перший заступник голови Верховної Ради України з питань ПЕК, ядерної політики та ядерної безпеки О. Домбровський висловив стурбованість тим, що Україна відстає від графіку імплементації

Угоди про асоціацію. Ідеться, зокрема, про затримку з ухваленням законопроектів «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі» (№ 3096-д) і «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229), а також «декількох десятків нормативно-правових актів вторинного законодавства».

У травні 2017 року незалежні експерти вже звертали увагу Уряду на низку проблем з імплементацією в Україні Директиви № 94/22/ЄС. Вони, зокрема, обумовлені:

– зволіканням з ухваленням Кодексу України про надра;

– низькою якістю підготовки проектів нормативно-правових актів у сфері надрокористування (із початку 2017 року Державна регуляторна служба України не схвалила жодного документа, розробленого Держгеонадрами);

– затримками з призначенням керівництва Держгеонадр і пов'язаними з цим численними скандалами, аж до силового захоплення кабінету голови агентства;

– зростанням кількості позапланових перевірок підприємств видобувної галузі, що супроводжуються призупиненням дії одержаних ними ліцензій;

– блокуванням радами видачі дозволів на розроблення нафтогазових родовищ;

– збереженням необхідності погодження робіт у 16 установах з отриманням 44 документів і відсутністю прийнятних форм розподілу ризиків між інвесторами й державними підприємствами під час реалізації спільних проектів;

– неможливістю проведення аукціонів із продажу дозволів на користування надрами за новими правилами через відсутність належно опрацьованих заявок (за рік відбулися тільки два аукціони, на яких реалізовано лише один лот, що стосувався розроблення вуглеводнів).

Попри ці застереження, робота з імплементації Директиви № 94/22/ЄС активізувалася лише після 7 серпня 2017 року, коли очільник Мінприроди О. Семерак зазначив, що «Державна служба геології та надр потребує серйозної реформи», яка не має обмежуватися зміною її керівництва.

Зокрема, щоб прискорити погодження органами місцевого самоврядування надання ділянок надр у користування як шляхом продажу на аукціоні, так і без нього, Держгеонадрами подано проект змін до статей 26, 43 і 46 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні». З жовтня 2017 року цей документ додано до плану (термін виконання – четвертий квартал 2017 року).

Щоб усунути невідповідності в Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами та Порядку проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами, Держгеонадрами

розроблений пакет змін, що має бути поданим в четвертому кварталі 2017 року.

Щоб оновити застарілу Інструкцію про зміст, оформлення та порядок подання матеріалів геолого-економічної оцінки родовищ нафти і газу, розроблено проект наказу Мінприроди. Щоб спростити господарську діяльність у сфері надрокористування, запропоновано проект проведення аукціонів з продажу спеціальних дозволів на користування надрами «шляхом електронних торгів».

До плану додано також проекти постанов Кабінету Міністрів:

– «Про внесення зміни до Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр», що забезпечить застосування надрокористувачами положень Рамкової класифікації викопних енергетичних та мінеральних ресурсів ООН 2009 року (UNFC 2009);

– «Про внесення змін до Методики визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, що надаються у користування», що має на меті приведення пунктів 4 і 6 Методики у відповідність до UNFC 2009.

Відповідно до Плану імплементації Директиви № 94/22/ЄС, до кінця 2016 року мала бути ухвалена нова редакція Кодексу України про надра. Проте, його подання до Верховної Ради перенесено на четвертий квартал 2017 року (ціль I, завдання 202).

11 жовтня 2017 року з Плану заходів щодо дерегуляції господарської діяльності вилучено пункт 65, що стосувався запровадження спрощеного порядку використання земельної ділянки під час геологічної розвідки і мав бути реалізованим у першому кварталі 2017 року. Можна припустити, що підготовку відповідних змін, як і внесення змін до Положення про порядок надання гірничих відводів у частині скасування гірничого відводу для нафтогазовидобувної галузі (термін виконання – перший квартал 2017 року), Уряд вважає такими, що не потребує уваги, оскільки вирішення згаданих питань передбачає законопроект 3096-д.

Оподаткування

Оподаткування

Автор

В'ячеслав Черкашин

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

Покращення належного управління у сфері оподаткування, вдосконалення і розвиток податкової системи (Глава 4 Оподаткування, ст. 351 Угоди про асоціацію).

За вказаний період було прийнято наступні закони:

1. № 71-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)" від 28 грудня 2014 року;

2. № 643-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення адміністрування податку на додану вартість" від 16 липня 2015 року;

3. № 1797-VIII "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні" від 21 грудня 2016 року.

Даними законами запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ та єдиний Реєстр заяв про повернення суми бюджетного відшкодування (у хронологічному порядку їх надходження) та наслідком запровадження якого є зниження бюджетної заборгованості з податку на додану вартість[1].

Адаптація законодавства в сфері оподаткування (Глава 4 Оподаткування, ст. 353, додаток XXVIII (28) Угоди про асоціацію).

14 листопада 2017 року Верховною Радою України в першому читанні прийнято проект Закону № 6776-д про внесення змін до Податкового кодексу України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році. Проектом передбачається, що з 1 січня 2025 року будуть адаптовані вимоги статті 10 Директиви Ради № 2011/64 від

1) За інформацією Державної фіскальної служби України станом на 01.09.2017 року залишок сум податку на додану вартість, заявлених до відшкодування з бюджету, складає 11,7 млрд. грн.

21.06.2011 року[2] про структуру і ставки акцизів, що застосовуються до тютюнових виробів:

— щодо частки акцизу у середньозваженій роздрібній ціні продажу сигарет як мінімум 60%;

— шляхом затвердження графіку поступового до 2025 року підвищення специфічних ставок акцизного податку на тютюнові вироби і мінімального акцизного податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку з тютюнових виробів до рівня, еквівалентного 90 євро за 1000 штук (наразі мінімальне податкове зобов'язання для сигарет в Україні становить 20 € (596,05 грн.) за 1000 штук).

Адаптація законодавства про заснування та діяльність компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік та аудит (стаття 387, додатки XXXIV (34), XXXV (35), XXXVI (36):

— прийнято Закон України № 2164-VIII "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні (щодо вдосконалення деяких положень)" від 5 жовтня 2017 року, який з 1 січня 2018 року приводить національні бухгалтерські стандарти у відповідність до положень Директиви № 2013/34 про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язану звітність певних типів підприємств та значно поширює у країні сферу застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності.

Протягом 2017 року змін у стані імлементації Директиви № 2008/118/ЄС не відбулося.

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Міністерство фінансів (далі – Мінфін), Державна фіскальна служба (далі - ДФС), (Міністерство економічного розвитку і торгівлі (далі – Мінекономрозвитку) та Міністерство аграрної політики (далі – Мінагрополітики)

Місцеположення в Угоді про асоціацію: с. 84 та 353 Угоди про асоціацію, Додаток XV (15) "Наближення митного законодавства" та Додаток XXVIII (28) до глави 4 "Оподаткування", Розділу V "Економічне і галузеве співробітництво".

Непряме оподаткування

Директива Ради № 2007/74/ЄС про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн

2) статті 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 та 19 Директиви Ради № 2011/64/ЄС від 21.06.2011 року не мають узгодженого Графіка імплементації. Угодою про асоціацію (додаток XXVIII) передбачено проведення переговорів у рамках засідань Кластера 1, Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС та затвердження зазначеного графіку імплементації.

Що дають нам відповідні норми?

Директива Ради № 2007/74/ЄС про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн має на меті уніфікацію кількісних обмежень щодо вищевказаної категорії товарів без оподаткування податком на додану вартість та акцизами, і передбачає наступне:

— Директива встановлює граничне значення для звільнення від акцизних зборів у розмірі 430 євро для тих, хто подорожує авіаційним та морським транспортом та 300 євро для тих, хто подорожує по суші (включно із внутрішніми водними шляхами).

— Країни ЄС можуть знизити граничні значення для мандрівників віком до 15 років незалежно від виду транспорту, але цей поріг не може бути нижчим за 150 євро.

— Країни ЄС можуть знизити граничні значення та кількісні обмеження для:

• мандрівників, які живуть у прикордонній зоні;

• транскордонних працівників;

• екіпажів транспортних засобів, що використовуються в міжнародних поїздках.

— Директива встановлює наступний діапазон кількісних обмежень (максимальні/мінімальні) для імпорту тютюну[3]:

• 200 сигарет або 40 сигарет;

• 100 сигарил або 20 сигарил;

• 50 сигар або 10 сигар;

• 250 г тютюну для паління або 50 г тютюну для паління.

— Директива встановлює наступні кількісні обмеження для імпорту алкоголю:

• в загальній кількості до 1 л. алкоголю, що перевищує 22% об. алкогольної міцності або неденатурований етиловий спирту міцністю 80% об. і більше;

• до 2 л. алкоголю, що не перевищує 22% об. алкогольної міцності.

— Винятки щодо тютюну та алкоголю не поширюються на мандрівників віком до 17 років.

— Країни ЄС можуть вирішити вирізняти авіамандрівників та інших мандрівників, застосовуючи нижчі кількісні обмеження до інших мандрівників.

3) Фактичний розмір обмеження обирається на розсуд окремих держав-членів ЄС в рамках цього діапазону, також держави-члени можуть встановлювати різні кількісні обмеження для різних категорій мандрівників за видом транспорту, який вони використовують (але знову ж, в рамках дозволеного діапазону).

— Кожні чотири роки Європейська Комісія подає до Ради ЄС інформацію про впровадження Директиви. Останній звіт, опублікований у 2013 році, стверджує, що більшість країн ЄС задоволені Директивою та не бачать необхідності її перегляду.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зобов'язання з адаптації передбачені пунктом 37 Плану заходів з імплементації розділу IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею" Угоди про асоціацію на 2016-2019 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014 року.

Для виконання взятих зобов'язань Україною зроблено наступне:

— Набрав чинності новий Митний кодекс України (Закон № 4495-VI від 13 березня 2012 року);

— Урядом з метою повного впровадження до національного законодавства положень розділу 3 Директиви № 2007/74/ЄС розроблено та внесено до парламенту:

• Законопроект № 3444 від 10.11.2015 року "Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)", який **відкликано 14.04.2016 року** за процедурою зміни складу Уряду;

• Законопроект № 4615 від 06.05.2016 року "Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)", до якого **05.07.2016** року профільним Комітетом з питань податкової та митної політики ВР України було **вручено пропозиції з доопрацювання**.

Митний кодекс України, прийнятий у 2012 році, має ряд диспозицій (статті 374 та 376), що частково враховують вимоги розділу 3 Директиви № 2007/74/ЄС. Так у повній відповідності з ACQUIS ЄС знаходяться норми щодо сигарет, сигар та курильного тютюну. Але, для повноцінної імплементації розділу 3 Директиви № 2007/74/ЄС до національного законодавства необхідно додатково внести наступні зміни:

• додати до переліку товарів, що звільняються від оподаткування, наступний підакцизний товар: сигарили, одночасно встановивши до нього спеціальні відповідні обмеження;

• включити норми щодо обмежень маси окремих сигар та сигарил (із максимальною вагою три грами кожна);

• запровадити норму щодо звільнення від сплати податків визначеного обсягу пального, що ввозиться окремо (в каністрі/переносному контейнері, але не більше 10 літрів) для кожного автотранспорту.

Слід зазначити, що Директива № 2007/74/ЄС не містить чітко визначених додаткових умов щодо періодичності пільгового ввезення товарів особами. Разом з тим, преамбула нормативного документу вказує,

що пільги надаються виключно випадкам ввезення без комерційної мети, а стаття 6 Директиви формує, на жаль, досить нечіткі умови визнання некомерційного характеру ввезення товарів: по-перше, операції відбуваються зрідка, а по-друге, складаються виключно з товарів для особистого використання подорожуючими чи їх родинами чи товарів, що ввозяться як подарунки. Тому, існування у законодавстві України (пункт 3 статті 376 Митного кодексу) більш чітких орієнтирів щодо періодичності пільгового ввезення товарів (не частіше ніж через 24 години) не суперечить правилам, що діють в ЄС.

Навколишнє середовище

Навколишнє середовище

Автор

Андрій Андрусевич

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

Більшість заходів на виконання Угоди про асоціацію у сфері охорони довкілля спрямована на процес апроксимації законодавства України до вимог ЄС. Угода передбачає поступове наближення законодавства України до права та політики ЄС у сфері охорони навколишнього природного середовища, а Додаток XXX надає перелік із 26 директив та 3 регламентів, у відповідність до яких має бути приведено законодавство України у сфері довкілля, в рамках 8 тематичних напрямків, а саме: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики в інші галузеві політики; якість атмосферного повітря; управління відходами і ресурсами; якість води і управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; охорона природи; промислове забруднення та техногенні загрози; зміна клімату та захист озонового шару; генетично модифіковані організми.

До 1 листопада 2016 року відповідно до строків, визначених Угодою про асоціацію, мали бути імплементовані 13 директив та регламентів (повністю або частково).

Для кожної директиви та регламенту Урядом був розроблений та затверджений окремий план імплементації, що деталізує необхідні заходи нормотворчого, інституційного, організаційного, координаційного характеру, встановлює терміни реалізації того чи іншого заходу, а також відповідальний за виконання орган.

25 жовтня 2017 року Урядом України був затверджений новий План заходів, що містить понад 2000 завдань. Текст плану наразі не доступний.

У сфері управління довкілля та інтеграції екологічної політики в інші галузеві політики імплементації потребують чотири горизонтальні директиви: про оцінку впливу на довкілля, про стратегічну екологічну оцінку, про участь громадськості та про доступ до екологічної інформації. Наразі прийнято базовий закон «Про оцінку впливу на довкілля» №2059-VIII від 23.05.2017, який, тим не менше, потребує прийняття підзаконних

актів. Проект Закону України про стратегічну екологічну оцінку (№6106) прийнятий Верховною Радою України у першому читанні та відправлений на повторне друге читання. З його прийняттям також тісно пов'язана імплементація директиви про участь громадськості. Базові положення директиви про доступ до екологічної інформації вже впроваджені через Закон України «Про доступ до публічної інформації».

У сфері управління відходами ведеться значна робота з боку Мінприроди, яке обрало шлях системного підходу до реформування у цій сфері – спочатку аналіз наявної політики, пріоритизація, концепція, стратегія, рамковий закон, а потім розробка і прийняття решти необхідних нормативно-правових актів. 8 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Національну стратегію управління відходами, яка запроваджує в Україні європейські принципи поводження з відходами.

Сфера якості води й управління водними ресурсами відрізняється від інших секторів імплементації досить швидкими темпами розробки нормативно-правової бази. Важливим стало прийняття Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом". Для імплементації Директиви 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища розроблено так звану анотовану структуру Морської стратегії України.

Директива про захист диких птахів 2009/147/ЄС і Директива про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни 92/43/ЄЕС знаходяться на початковій стадії імплементації. Низка прийнятих природоохоронних актів у випадку їх ефективного застосування може лише позитивно впливати на оселища та птахів, проте не забезпечуватиме належного виконання зобов'язань за цими директивами. Мінприроди готує концепцію впровадження цих директив. Слід зауважити, що частково Пташина Директива є серед зобов'язань за Енергетичним Співтовариством, в рамках якого строки імплементації давно порушені.

Найбільшим досягненням сектору "Промислове забруднення та техногенні загрози" є нещодавнє прийняття Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок (остаточної редакції ще немає у публічному доступі). З питань інтегрованого дозволу було прийнято законодавство, що стосується лише дозволу на спеціальне водокористування.

У сфері зміни клімату найбільшими досягненнями є ухвалення Урядом Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року та Стратегії низьковуглецевого розвитку України до 2050 року. Мінприроди розробило дорожню карту імплементації системи моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів і національної системи торгівлі викидами. Розробленого Мінприроди проекту Закону України "Про озоноруйнуючі речовини та фторовані парникові гази"

ще немає в публічному доступі.

Основним досягнення сектору "Генетично модифіковані організми" стала розробка нової редакції Закону України "Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетичного модифікованих організмів" (далі – ГМО). Законопроект, який наразі перебуває на міжвідомчому погодженні, був оприлюднений для громадського обговорення на сайті Мінприроди. Запропонований проект закону враховує вимоги щодо вивільнення ГМО в навколишнє середовище, транскордонного переміщення ГМО, використання ГМО у замкненій системі, передбачені відповідними директивами та регламентом.

Імплементація директив у сфері якості атмосферного повітря розпочалась, проте знаходиться на початковому етапі. У цьому контексті можна виділити проект Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля, відповідно до якої пропонується провести оптимізацію наявної системи моніторингу, перейти від міжвідомчого моніторингу до проведення комплексних оцінок, створити єдину мережу спостережень, створити умови для технічного переоснащення моніторингу, виконувати міжнародні зобов'язання з питань надання екологічної інформації.

Критичною є ситуація із імплементацією Директиви №1999/32/ЄС про зменшення вмісту сірки в деяких видах палива, терміни щодо реалізації якої суттєво порушені. **Унаслідок цього Секретаріатом Енергетичного Співтовариства проти України відкрито справу за їхнє недотримання**. Аналіз плану імплементації директиви свідчить, що його розробники мали достатньо поверхове уявлення про предмет регулювання. Зокрема, індикаторами виконання низки завдань (наприклад, 2.1, 2.2, 2.5 тощо) було визначено «прийняття закону України», тоді як запровадження необхідних обмежень потребувало лише внесення змін до Технічного регламенту. При цьому строки виконання заходів, передбачених планом імплементації, неодноразово переносилися. Востаннє це відбулося 22 грудня 2016 року, коли Кабінет Міністрів України постановою № 973 продовжив використання в Україні пічного палива й мазуту з вмістом сірки понад 1 % до 31 грудня 2017 року. Це рішення обґрунтовувалося необхідністю проходження осінньо-зимового періоду та уникнення загрози енергетичній безпеці держави.

Для подальшої імплементації Директиви № 1999/32/ЄС проблемним залишається питання визначення уповноваженого органу. Частково це питання було врегульоване 19 квітня 2017 року після затвердження Положення про Державну екологічну інспекцію України. Цей орган визначено, зокрема, відповідальним за державний нагляд (контроль) «додержання екологічних показників нафтопродуктів (бензину автомобільного та дизельного палива), які реалізуються шляхом оптової та роздрібної торгівлі суб'єктами господарювання». Держекоінспекції надано також право здійснювати відбір проб та інструментально-лабораторні вимірювання «екологічних показників нафтопродуктів».

На виконання вимог Директиви №1999/32/ЄС у частині встановлення ефективної системи відібрання зразків і методів аналізу, Міненерговугілля мало затвердити та ввести в дію 36 національних стандартів, необхідних для забезпечення застосування Технічного регламенту, із яких, станом на 1 листопада 2017 року, ухвалено лише 18.

Спостерігається певний прогрес в імплементації Директиви №94/63/ЄС щодо контролю викидів летких органічних сполук (далі – ЛОС) у частині зменшення втрат нафтопродуктів під час зливу/заливу автомобільних цистерн і заправки транспортних засобів:

– передбачено розроблення до кінця 2017 року національного стандарту «Методика повірки. Автоцистерни калібровані для нафтопродуктів» (ТК 63);

– прийнято методом «підтвердження» чотири стандарти серії ДСТУ EN 13012 «Станції паливозаправні» (ТК 146) і розроблено першу редакцію стандарту ДСТУ EN 13617-1 «Станції паливозаправні. Частина 1. Вимоги безпечності до конструкції та експлуатаційних характеристик дозувальних насосів, паливороздавальних пристроїв і дистанційних насосних агрегатів» (ТК 93).

Попри ці здобутки, в листопаді 2016 року сплив термін виконання завдань, передбачених пунктами 1.1.1, 1.1.2 і 1.2.1 плану. Але Кабінет Міністрів України так і не схвалив проект постанови «Про затвердження Технічного регламенту про вимоги до зберігання, транспортування та перевантаження палива, відповідного обладнання та сервісних станцій», а Мінприроди не затвердив рекомендації з контролювання роботи автозаправних станцій і не провів інвентаризацію нафтобаз.

До того ж, досі не виправлено помилок, що виникли внаслідок неточного перекладу директиви українською мовою. Зокрема, нафтопродукти (а саме автомобільний бензин, дизельне паливо, гас, скраплений нафтовий газ) названі в плані імплементації бензином, нафтобази – терміналами, резервуари – мобільними контейнерами, автозаправні комплекси – сервісними станціями, а пристрої для заливу та зливу нафтопродуктів – вантажними кранами. Ці помилки повторює й переклад самої директиви, наведений на сайті Верховної Ради. Більше того, в її назві резервуари з нафтопродуктами названо «сховищами нафти».

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Міністерство екології та природних ресурсів (далі - Мінприроди). По директивам, які стосуються якості повітря відповідальним виконавцем є Міністерство енергетики та вугільної промисловості.

Місцеположення в Угоді про асоціацію: Україна повинна наблизите своє законодавство до законодавства ЄС у сфері охорони навколишнього середовища відповідно до ст. 363 Розділу V (Економічне і

галузеве співробітництво), Додаток XXX (30) до Угоди про асоціацію.

Станом на 1 листопада 2017 р. Україні необхідно адаптувати 10 актів ЄС у таких напрямках: управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики; якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище; якість атмосферного повітря; генетично модифіковані організми (ГМО); управління відходами та ресурсами.

Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики

1) **Директива № 2011/92/ЄС** про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище

2) **Директива № 2001/42/ЄС** про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

1) **Директива №91/676/ЄС** про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, зі змінами і доповненнями

2) **Директива №2000/60/ЄС** про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами і доповненнями

3) **Директива №91/271/ЄЕС** про очистку міських стічних вод зі змінами та доповненнями

Якість атмосферного повітря

1) **Директива №2008/50/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи

2) **Директива №2004/107/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про миш'як, кадмій, ртуть, нікель та поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі

3) **Директива №98/70/ЄС** про якість бензину та дизельного палива

Генетично модифіковані організми (далі - ГМО)

1) **Директива №2009/41/ЄС** про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі

Управління відходами та ресурсами

1) **Директива №2008/98/ЄС** про відходи.

Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузеві політики

Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище (кодифікація) (ст.4), (ст.5), (ст.7) (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково)

Що дають нам відповідні норми?

Директива в цілому встановлює основні вимоги до оцінки можливого впливу на довкілля окремих видів господарської діяльності. Така оцінка має проводитись до надання дозволу на здійснення (наприклад, будівництво) господарської діяльності. Станом на 1 листопада 2017 р. мають бути імплементовані такі норми директиви:

- встановлення вимог, за якими проекти, зазначені у Додатку I, підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище, а також процедури визначення, які з проектів, зазначених у Додатку II, потребують ОВНС (ст.4);

- визначення обсягу інформації, яка має надаватися розробником (ст.5);

- досягнення домовленостей з сусідніми країнами щодо обміну інформацією та проведення консультацій (ст.7).

Зазначені статті визначають сферу застосування оцінки впливу на довкілля, вимоги до змісту документації з оцінки впливу на довкілля, яку готує інвестор та процедуру транскордонних консультацій у випадку, якщо планована господарська діяльність може мати значний вплив на довкілля інших країн.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Прийнято Закон України "Про оцінку впливу на довкілля" № 2059-VIII від 23.05.2017 р. Процедура оцінки впливу на довкілля (далі – ОВД), передбачена законом, відображає в цілому модель директиви. Види господарської діяльності, що підлягають ОВД, відповідають Додатку I та Додатку II (подекуди перелік є ширшим). Вимоги до змісту звіту про ОВД відповідають вимогам директиви за статтею 5. Закон містить основні вимоги до процедури транскордонних консультацій, хоч і виключає з їх предмету проекти, які передбачені додатками до директиви, але не передбачені Конвенцією про оцінку впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті (Конвенція Еспо). Таке виключення не відповідає директиві, проте може бути виправдане, оскільки Україна не є державою-членом ЄС.

Закон "Про оцінку впливу на довкілля" в цілому відтворює положення Директиви 2011/92/ЄС, хоча окремі його положення не відповідають вимогам директиви. Так, поняття "планованої діяльності" не відповідає поняттю "проект", поняття "згода на розробку", по суті, не імплементоване в законі.

Закон буде введений в дію 18 грудня 2017 року. До цього часу має бути прийнята низка підзаконних актів.

Частина проектів підзаконних нормативно-правових актів, прийняття яких є необхідним для виконання Закону "Про оцінку впливу на довкілля", були оприлюднені у жовтні 2017 року, а саме:

1. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку передачі документації для надання висновку з оцінки впливу на довкілля та ведення Єдиного реєстру з оцінки впливу на довкілля»;

2. Проект Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Критеріїв визначення планованої діяльності, її розширення та зміна, які не підлягають оцінці впливу на довкілля»;

3. Проект постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення громадських слухань у процесі оцінки впливу на довкілля».

Проекти постанов були підготовлені за технічної підтримки ЄС. Зазначені проекти пройшли громадське обговорення. В цілому вони потребують суттєвого доопрацювання з метою узгодження як між собою, так і з вимогами Закону "Про оцінку впливу на довкілля". З окремих питань остаточні редакції цих актів можуть суттєво вплинути на відповідність національного механізму ОВД положенням Директиви 2011/92/ЄС, навіть за умови формального дотримання вимог закону. Наразі також немає оприлюднених проектів решти необхідних підзаконних актів.

Проекти підзаконних актів, які були оприлюднені, не узгоджені між собою, суперечать закону та положенням директиви. Для прикладу, вони передбачають плату за проведення оцінки впливу на довкілля державним органом, хоча ні директива, ні закон не уповноважують державні органи "проводити ОВД" у формі дозвільної процедури. Не узгоджено порядок оприлюднення повідомлення про початок громадського обговорення.

Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована повністю).

Що дають нам відповідні норми?

В цілому директива встановлює вимоги щодо оцінки впливу на довкілля

реалізації «стратегічних» рішень: планів та програм у певних секторах (енергетика, транспорт тощо). Таку оцінку тому називають «стратегічною екологічною оцінкою» (СЕО), хоч директива і не використовує такий термін. Сфера застосування директиви включає не лише загальнодержавні плани і програми, але й регіональні та місцеві.

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно повністю імплементувати такі норми:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

- встановлення процедури визначення, які плани або програми потребують стратегічної екологічної оцінки та вимог про те, що плани або програми, щодо яких стратегічна екологічна оцінка є обов'язковою, підлягають такій оцінці (ст. 3);

- встановлення процедури консультацій з органами з питань охорони навколишнього середовища та процедури консультацій з громадськістю (ст. 6);

- досягнення домовленостей з сусідніми країнами щодо обміну інформацією та проведення консультацій (ст. 7)

Зазначені вище статті передбачають запровадження національного законодавства у цій сфері, включно із сферою застосування стратегічної екологічної оцінки, суб'єктами проведення, порядком залучення до процесу СЕО державних органів у сфері екології, транскордонних консультацій (якщо реалізація програми чи плану може вплинути на довкілля інших держав) тощо. Як і Директива 2011/92/ЄС, ця директива встановлює вимоги щодо забезпечення участі громадськості у цьому процесі.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

23 травня 2017 року проект Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку" був прийнятий Верховною Радою України у першому читанні. 7 листопада 2017 року проект Закону не був підтриманий парламентом у другому читанні і відправлений на повторне друге читання.

Проект Закону України "Про стратегічну екологічну оцінку" (№6106) в цілому відтворює процедуру СЕО, передбачену Директивою 2001/42/ЄС. Водночас, проект містить низку системних недоліків, що частково пояснює накладене Президентом вето у 2016 році. Остання редакція містить нововведення, які суперечать директиві, зокрема в частині громадського обговорення як етапу СЕО. Так, проект наданий до другого читання визначає громадськість як «одна чи більше фізичних або юридичних осіб, їх об'єднання, організації або групи, зареєстровані на території, на яку поширюється дія документа стратегічного планування». Тобто дана норма обмежує участь осіб в обговоренні, якщо вони не зареєстровані на тій території, де проходить саме обговорення. Дана вимога (обмеження) щодо місця «реєстрації» не відповідає директиві. Для прикладу, ця норма може

створити перепони для розвитку енергетичних проектів в зоні відчуження. Дуже складно було б виявити, скільки там зареєстрованих громадян та організацій, які займаються енергетичними проектами з тим, щоб залучити їх до обговорення.

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

Директива № 91/676/ЄС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, зі змінами і доповненнями (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково).

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Метою директиви є зменшення та попередження забруднення вод нітратами (головним джерелом яких є добрива, які вносяться для покращення росту сільськогосподарських культур).

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

– визначення зон, вразливих до (накопичення) нітратів (ст. 3)

Зазначені статті передбачають запровадження законодавчих основ для здійснення заходів, передбачених директивою. Ключовим серед є визначення «вразливих зон» - територій, з яких відбувається стік нітратів у водні об'єкти та їх накопичення там (евтрофікація).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Нормотворчі заходи на виконання Директиви 91/676/ЄС не здійснювались. Здійснюється аналіз поточного стану нітратного забруднення вод з сільськогосподарських джерел, та узгоджується єдиний підхід до визначення зон вразливих до накопичення нітратів.

Директива № 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами і доповненнями (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково).

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює засади управління водними ресурсами, включно з охороною вод, відновленням екосистем, зменшенням забруднення вод, забезпеченням сталого водокористування. Серед ключових інструментів, запроваджених директивою, є басейновий принцип управління водними ресурсами: це передбачає управління не за адміністративним поділом (наприклад, області чи райони), а за басейном річки. Це також вимагає законодавчого визначення та закріплення меж таких басейнів (районування) та запровадження басейнових рад з відповідними функціями та повноваженнями.

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу);

- закріплення на законодавчому рівні визначення одиниці гідрографічного районування території країни;

- розроблення положення про басейнове управління з покладенням на нього функцій, передбачених (ст. 3 Директиви № 2000/60/ЄС).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

4 жовтня 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом".

На впровадження вимог оновленого законодавства вже затверджено низку нормативно-правових актів щодо:

- розроблення планів управління річковими басейнами;

- виділення суббасейнів та водогосподарських ділянок у межах районів річкових басейнів;

- затвердження межі районів річкових басейнів, суббасейнів та водогосподарських ділянок;

- порядку розроблення водогосподарських балансів;

- положення про басейнові ради, які мають стати платформою для узгодження та вирішення конфліктних, проблемних питань, пов'язаних з водним фактором;

- переліку забруднюючих речовин для визначення хімічного стану масивів поверхневих і підземних вод.

Разом з цим розроблено проекти нормативно-правових актів щодо порядку здійснення державного моніторингу вод; методики визначення масивів поверхневих та підземних вод; методики віднесення масивів поверхневих вод до класів екологічного та хімічного станів.

Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом" в цілому відповідає вимогам Директиви 2000/60/ЄС. Закон доповнив та доопрацював термінологію щодо інтегрованого та басейнового управління, включивши 17 термінів із 41 визначення директивою, а також додавши ще 7 термінів водогосподарського значення, що не стосуються Рамкової водної директиви. Закон затвердив принципи, структури та інструменти басейнового управління. Було визначено одиниці гідрографічного районування території країни, райони основних річкових басейнів, закріплено інструмент управління водними ресурсами — план управління річковим басейном.

Передбачається, що виконання планів управління річковими басейнами сприятиме стратегічній екологічній цілі для всіх районів річкових басейнів - досягнення/підтримання «доброго» екологічного стану масивів поверхневих та підземних вод, а також «доброго» екологічного потенціалу штучних або істотно змінених масивів поверхневих вод.

Дана директива не є повністю імплементованою, оскільки необхідно ще затвердити низку нормативно-правових актів.

Директива № 91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод зі змінами та доповненнями (станом на 01.11.2017р. директива має бути імплементована частково).

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги щодо збору, очищення та скидання стічних вод у населених пунктах (частково охоплює і певні види господарської діяльності, наприклад, пивоваріння). Директива вимагає впровадження систем централізованого водовідведення у населених пунктах, які мають понад 2 тис. мешканців, встановлює вимоги до таких систем, повторної (біологічної) очистки тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У травні 2017 року був прийнятий Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про питну воду та питне водопостачання", яким впроваджено основні вимоги Директиви 91/271/ЄЕС.

Імплементація Закону вимагає прийняття низки підзаконних актів, зокрема правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди стічних вод до систем централізованого водовідведення; порядку повторного використання очищених стічних вод та осаду за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин.

Наразі проходять погодження остаточні редакції (після громадського

обговорення) Правил приймання стічних вод до систем водовідведення та Порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні їх скиди.

Закон України "Про внесення змін до Закону України "Про питну воду та питне водопостачання" та проекти підзаконних нормативно-правових актів в цілому відповідають директиві. Визначено повноваження органів місцевого самоврядування щодо приймання стічних вод, закріплено базові вимоги та поняття щодо популяційного еквіваленту та обов'язковості централізованого водовідведення.

Якість атмосферного повітря

Директива 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково).

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює цілі щодо якості атмосферного повітря з метою захисту здоров'я населення та довкілля. Для досягнення цілей до 2020 року директива об'єднує низку підходів: встановлення граничних величин (граничних, цільових та порогових) щодо регульованих речовин (діоксид сірки, діоксид азоту, пил, свинцю, бензолу та оксиду вуглецю, озону), проведення моніторингу та оцінки забруднення, розробка планів зменшення забруднення (де це необхідно). Пил (суспендовані тверді частинки), залежно від розміру, регулюється як PM10 та PM2,5 (де 10 та 2,5 – розмір пилу у мікрометрах).

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

- встановлення верхньої та нижньої межі оцінки (ст. 5), цільових та граничних значень (статті 13, 14, 16.2, 17.1), та мети щодо зменшення впливу PM 2.5 (твердих частинок) (ст. 15.).

Зазначені статті вимагають запровадження законодавчих основ для досягнення цілей директиви та закріплення її засад. Зокрема, це передбачає запровадження відповідних порогових, граничних та цільових величин концентрацій для конкретного забрудника (речовини), районування (визначення зон та агломерацій для подальшого моніторингу, оцінки та заходів покращення).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У 2016 році було розроблено проект Концепції реформування державної системи моніторингу довкілля, який був обговорений з громадськістю, проте не був прийнятий. Концепція пропонує провести оптимізацію наявної системи моніторингу, перейти від міжвідомчого моніторингу до проведення комплексних оцінок, створити єдину мережу спостережень, створити умови для технічного переоснащення моніторингу, виконувати міжнародні зобов'язання з питань надання екологічної інформації.

За інформацією звіту Мінприроди про виконання Угоди про асоціацію у 2016 році, розроблено методичні рекомендації до складання планів щодо якості атмосферного повітря для зон і агломерацій, де рівень забруднення перевищує гранично допустимі концентрації, проте їх немає в публічному доступі. У звіті зазначено, що проведено аналіз відповідності існуючої мережі спостережень вимогам Директиви № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи, Директиви 2004/107/ЄС Європейського Парламенту та Ради про миш'як, кадмій, ртуть, нікель і поліциклічні ароматичні вуглеводні в атмосферному повітрі.

Проте проектів нормативно-правових актів, які б імплементували директиву, наразі немає.

Директива 2004/107/ЄС Європейського Парламенту та Ради про миш'як, кадмій, ртуть, нікель та поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково)

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює цільові концентрації миш'яку, кадмію, ртуті, нікелю та поліциклічних ароматичних вуглеводнів у атмосферному повітрі з метою запобігання, та зменшення негативного впливу цих речовин на здоров'я населення та довкілля. Окрім того, вона встановлює єдині підходи та критерії до оцінки їх концентрацій, збору та доступу до цієї інформації.

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

- встановлення верхньої та нижньої межі оцінки (ст. 4.6) та цільових значень (ст. 3);

Графік: Ці положення Директиви мають бути впроваджені щодо миш'яку, нікелю, кадмію та бензо(а)пірену протягом 3 років з дати набрання чинності цією Угодою на основі наявної ситуації в Україні. Після

набрання чинності Угодою про асоціацію, Рада асоціації визначить графік імплементації Україною цих положень для їх повної відповідності вимогам Директиви.

Зазначені статті вимагають нормативно-правового закріплення гранично допустимих концентрацій для регульованих речовин відповідно до директиви, верхньої та нижньої меж (порогових величин) для оцінки, на підставі яких у майбутньому буде проведена фактична оцінка їх вмісту в атмосферному повітрі та районування для цілей моніторингу. Межі (порогові величини) оцінки встановлені самою директивою (Додаток II).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Заходи з адаптації даної директиви є ідентичними з тими заходами, які здійснюються для адаптації Директиви № 2008/50/ЄС Європейського Парламенту та Ради про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи. Проектів нормативно-правових актів, які б імплементували директиву, наразі немає.

Директива № 98/70/ЄС про якість бензину та дизельного палива (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементованою в повному обсязі).

Що дають нам відповідні норми?

Директива забороняє продаж етильованого бензину, встановлює вимоги щодо якості нафтопродуктів, зокрема щодо вмісту в них свинцю та сірки, спрямована на обмеження шкідливого впливу автомобільного бензину й дизельного палива на здоров'я людини й навколишнє природне середовище та встановлює обов'язок держав, що її імплементують, відслідковувати відповідність згаданих нафтопродуктів вимогам європейських стандартів EN 228 і EN 590 на основі визначених цими документами аналітичних методів. Згідно з нею, держави мають:

– ухвалити національне законодавство й визначити уповноважений орган (органи);

– заборонити продаж етильованого бензину (ст. 3.1);

– запровадити власні системи моніторингу якості палива, що надають достовірні дані про відповідність нафтопродуктів вимогам EN 228 і EN 590 (ст. 8);

– надавати щорічні звіти щодо обсягів продажу та якості палива на її території, зокрема стосовно географічної доступності неетильованого бензину та дизельного палива із вмістом сірки менше 10 мг/кг;

– запровадити систему реагування на випадок раптових змін у постачанні сировини, що ускладнить дотримання встановлених вимог (ст. 7 і 8).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Вимогу щодо заборони продажу етилованого бензину було виконано ще 1 січня 2003 року, завдяки ухваленню Закону України Про заборону ввезення і реалізації на території України етильованого бензину та свинцевих добавок до бензину від 15.11.2001 р..

Вимоги щодо якості бензину та дизельного палива встановлені у Технічному регламенті щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив, затвердженому постановою КМУ №927 від 1.08.2013 р. Згідно з регламентом, з 1 січня 2018 року в Україні дозволяється обіг лише бензину стандарту Євро5, вимоги до якості якого відповідають Директиві.

Оцінка національного споживання палива (внаслідок відсутності моніторингу якості і безпечності нафтопродуктів), як це вимагається директивою і Планом імплементації, не здійснювалася.

Програмою робіт з національної стандартизації на 2017 рік зі змінами, внесеними 24 липня і 28 вересня 2017 року, передбачено до кінця 2017 року ухвалити 32 стандарти, спрямованих на імплементацію Директиви. Із них, за станом на 1 листопада 2017 року, затверджено вісім, три перебувають на стадії редагування, 18 повернені на доопрацювання, три перебувають на початковій стадії розроблення.

Міненерговугілля зобов'язане до 1 січня 2018 року розробити Технічний регламент щодо вимог до авіаційних бензинів та палив для реактивних двигунів, що відповідає вимогам Директиви 98/70/ЄС (завдання 32 плану). Проте виконання цього та згаданих вище завдань у повному обсязі є малоймовірним через брак фінансування.

Генетично модифіковані організми (ГМО)

Директива № 2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована повністю).

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги до використання генетично модифікованих мікроорганізмів (далі – ГММ) у замкнених системах (тобто в умовах, коли такі організми не мають безпосереднього контакту із зовнішнім середовищем чи людиною). Ключовими вимогами є встановлення системи оцінки ризиків від ГММ за чотирма класами, повідомлення про перше їх використання, необхідність отримання дозволу для 3-4 класів ризику.

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати повністю

такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів);

– класифікація ГММ та забезпечення здійснення користувачами оцінки ризиків (ст.4);

– застосування загальних принципів і належної замкненості та інших захисних заходів, визначених у Додатку IV (ст. 5);

– встановлення процедур повідомлення (ст. 6-9);

– встановлення критеріїв для планів дій у надзвичайних ситуаціях (ст. 13-15);

– встановлення системи забезпечення конфіденційності (ст. 18).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Було розроблено нову редакцію Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Законопроект пройшов громадське обговорення, проте ще не був прийнятий.

В цілому відповідає Директиві 2009/41/ЄС. Базові зміни, що пропонуються новою редакцією, стосуються доповнення визначень окремих термінів чи впровадження нових – щодо терміну ГМО, доповнено методи зміни генетичного матеріалу, а також ті методи, які не призводять до генетичної модифікації, додано визначення "оцінки екологічного ризику", доповнено визначення "обігу ГМО". До основних принципів державної політики у галузі поводження з ГМО додано "створення загальної системи сповіщення та інформації про транскордонні переміщення ГМО, сприяння забезпеченню адекватного рівня захисту в області безпечного транспортування, обробки і використання ГМО, які можуть негативно впливати на збереження і стале використання біорізноманіття, беручи до уваги ризики для здоров'я людини". До регулювання проекту закону включені транскордонні переміщені ГМО, положення щодо регулювання поводження з ГМО у замкненій системі, доповнено повноваження у цій сфері КМУ та відповідних ЦОВВ.

Управління відходами та ресурсами

Директива № 2008/98/ЄС про відходи (станом на 01.11.2017 р. директива має бути імплементована частково)

Що дають нам відповідні норми?

Це базова директива у сфері поводження з відходами в ЄС, яка

встановлює основні вимоги щодо поводження з відходами (окрім радіоактивних, деяких сільськогосподарських, стічних вод тощо): 5-ступеневу ієрархію поводження з відходами, принцип «забруднювач платить», розширену відповідальність виробника, засади дозвільної системи у цій сфері, планування, цільові показники для операцій з деякими відходами (наприклад, рівень переробки побутових відходів).

Станом на 1 листопада 2017 р. необхідно імплементувати повністю такі норми директиви:

- прийняття національного законодавства та визначення уповноваженого органу (органів); Графік: Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом 3 років з дати набрання чинності цією Угодою;

- підготовка планів щодо управління відходами згідно із п'ятиетапною ієрархією відходів та програм щодо попередження утворення відходів (Глава V Директиви № 2008/98/ЄС).

Вказані зміни вимагають прийняття базового національного законодавства у цій сфері, які б впроваджували положення директиви. Окрім того, мають бути розроблені програми попередження утворення відходів та плани поводження з відходами, які б охоплювати усю територію України.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

8 листопада 2017 року Кабінет Міністрів України схвалив Національну стратегію управління відходами, яка запроваджує в Україні європейські принципи поводження із усіма видами відходів: твердими побутовими, промисловими, будівельними, небезпечними, відходами сільського господарства тощо.

Водночас, імплементація директиви потребує прийняття закону про відходи та низки підзаконних актів, проектів яких ще немає. Очікується, що новий проект закону буде розроблений найближчим часом на основі стратегії.

На розгляді Верховної Ради України знаходиться низка законопроектів, поданих депутатами, частина з яких суперечить директиві.

Транспорт

Транспорт

Автори

Олена Степаненко

Володимир Севрюков

І. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року до 1 листопада 2016 року

Відповідно до зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію) у період з 1 листопада 2014 р. до 1 листопада 2016 р. у сфері транспорту мала б відбутися адаптація національного законодавства до вимог 3 актів ЄС, що містяться в Додатку XXXII до Глави V «Транспорт» Угоди про асоціацію.

На жаль, стосовно імплементації жодної з цих директив ЄС не має відчутних результатів і на сьогодні.

Автомобільний транспорт

Згідно з графіками, передбаченими у Додатку XXXII до Угоди про асоціацію, у попередній період (до 1 листопада 2016 р.) повинна була б відбутися часткова адаптація (в частині міжнародного руху та перевезень) національного законодавства до вимог таких актів ЄС:

1) **Директиви Ради № 92/6/ЄЕС** про встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві;

2) **Директиви № 2009/40/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про перевірки з придатності до експлуатації транспортних засобів та причепів до них;

3) **Директива № 2008/68/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення небезпечних вантажів.

Після офіційного повернення Верховною Радою України (21 лютого 2017 р.) на доопрацювання євроінтеграційного законопроекту у сфері автотранспорту (№ 4683), в кінці травня поточного року на сайті Міністерства інфраструктури України (далі - Мінінфраструктури) виклали для громадського обговорення два нових проекти законів, до одного з

яких (у сфері убезпечення експлуатації колісних транспортних засобів) були включені положення перших двох із зазначених актів ЄС. Наразі проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері убезпечення експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (значно видозмінений, і, за нашою експертною оцінкою, не відповідає взятим Україною зобов'язанням по Угоді про асоціацію) зареєстровано у Верховній Раді України 17 листопада 2017 р. за № 7317 (далі – законопроект № 7317).

Однак виникає питання, навіщо ускладнювати собі життя, тобто розробляти нові проекти законів, якщо завдання було набагато простішим – з урахуванням наданих зауважень доопрацювати законопроект № 4683 і повторно його подати на розгляд Парламентом. Це вилилося у втрату часу, витрати додаткових зусиль чиновницького апарату, а результату поки немає.

Пройшов фактично вже рік після прийняття Комітетом з питань транспорту рішення про повернення законопроекту № 4683 на доопрацювання ініціатору його внесення, та за цей період часу профільне міністерство і Уряд не спромоглися повторно внести його на розгляд Верховної Ради України (законопроект № 7317 внесено групою народних депутатів), а тому не можна однозначно говорити, що прийняття євроінтеграційних законів гальмується виключно Парламентом.

І вже постає питання про перенесення термінів впровадження в Україні вказаних актів ЄС, що не знижує ризиків українських перевізників недоотримати у наступному році багаторазові дозволи на міжнародні вантажні перевезення, з причини можливого зменшення для України квоти ЄКМТ (Європейської Конференції Міністрів Транспорту), та мати проблеми при здійсненні міжнародних перевезень дорогами держав-членів ЄС. При цьому відзначимо, що, незважаючи на стан вітчизняного законодавства, міжнародні автомобільні перевезення фактично виконуються українськими перевізниками за міжнародними вимогами (ЄЕК ООН) та вимогами країн, які вони перетинають.

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 2008/68/ЄС (третьої з переліку), яка визначає єдині підходи та вимоги до перевезення небезпечних вантажів, зокрема, автомобільним транспортом у ЄС, мали би бути імплементованими у національне законодавство повністю, проте пробуксовування є і в цій сфері.

Міністерство внутрішніх справ України (далі – МВС) почало надолужувати відставання від визначеного графіка, забезпечивши приєднання України у 2017 році до Протоколу про внесення поправок до Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ) та внесення необхідних змін до пункту 30.3 Правил дорожнього руху, однак законопроект, зареєстрований у Верховній Раді

України 9 серпня 2016 року за № 5017 (щодо приведення періодичності проходження обов'язкового технічного контролю для спеціалізованих транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, у відповідність до положень ДОПНВ), у жовтні 2017 року був відкликаний, а національні Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів так і не були оновлені та приведені у відповідність до міжнародних договорів України у цій сфері.

Мінінфраструктури, після того як 21 березня 2017 р. законопроект щодо приведення законів у відповідність із законодавством ЄС у цій сфері (реєстраційний № 4644 від 11 травня 2016 р.), що враховує положення Директиви № 2008/68/ЄС, не пройшов друге читання, був змушений повторно запускати процес погодження законопроекту з такими ж положеннями і назвою (оприлюднений 4 серпня 2017 р.). Наразі цей законопроект у Парламенті відсутній.

Внутрішній водний транспорт

Як і на автомобільному транспорті, до положень Директиви № 2008/68/ЄС мало би бути адаптоване національне законодавство у сфері внутрішнього водного транспорту. Крім євроінтеграційного законопроекту щодо питань перевезення небезпечних вантажів, про який згадувалося вище, Мінінфраструктури ще на початку 2016 р. розробило Правила перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України, які у квітні 2017 року прийняті наказом Мінінфраструктури № 126 та зареєстровані в Мін'юсті. Ці Правила впроваджують вимоги Європейської угоди про міжнародне перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами (ВОПНВ) на національному рівні і таким чином забезпечують часткову адаптацію положень зазначеної Директиви. Необхідним залишається прийняття згадуваного законопроекту, впровадження та удосконалення вимог щодо санкцій за порушення при перевезенні небезпечних вантажів, а також запровадження спеціального навчання персоналу та уповноважених осіб (консультантів) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів суб'єктів перевезення таких вантажів. Наразі цей законопроект зареєстровано у Верховній Раді України 8 грудня 2017 р. за № 7387, і знову таки від імені парламентарів.

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Мінінфраструктури. Стосовно деяких директив відповідальною інституцією є також МВС.

Місцеположення в Угоді про асоціацію: передбачається, що Україна повинна виконати зобов'язання, які спрямовані на розвиток транспортної інфраструктури та її інтеграцію до транспортної системи ЄС. Зобов'язання по транспортній сфері визначені в Додатку XXXII (32) до Глави V "Транспорт" та у Додатку XVII (17-5) до Глави IV "Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля" Угоди про асоціацію.

У період з 1 листопада 2016 року до 1 листопада 2017 року Україна повинна була адаптувати 18 актів ЄС у сфері автомобільного, внутрішнього водного та морського транспорту.

Автомобільний транспорт

1) **Директива Ради № 92/6/ЄЕС** про встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві;

2) **Директива Ради № 96/53/ЄЕС** про встановлення для певних автотранспортних засобів, що рухаються в межах Співтовариства, максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях і максимально дозволеної ваги при міжнародних перевезеннях;

3) **Директива № 2009/40/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про перевірки з придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів;

4) **Директива № 2008/68/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення небезпечних вантажів[1];

5) **Регламент (ЄС) № 1071/2009** Європейського Парламенту та Ради про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень;

6) **Директива № 2002/15/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про організацію робочого часу осіб, які провадять мобільну автотранспортну діяльність;

7) **Директива № 2003/59/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про початкову кваліфікацію і періодичну підготовку водіїв деяких видів автомобільного транспорту для перевезення товарів або пасажирів;

8) **Директива Ради № 91/439/ЄЕС** про посвідчення водія (Директива № 2006/126/ЄС Європейського Парламенту та Ради).

Внутрішній водний транспорт

1) **Директива № 2008/68/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення небезпечних вантажів[2];

2) **Директива Ради № 87/540/ЄЕС** про доступ до перевезення товарів водними шляхами для національного та іноземного транспорту і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності.

Морський транспорт

1) **Регламент (ЄС) № 336/2006** Європейського Парламенту та Ради про імплементацію Міжнародного кодексу з управління безпекою в рамках

1) Дана директива містить положення, що стосуються також внутрішнього водного транспорту.

2) Дана директива містить положення, що стосуються також автомобільного транспорту

Співтовариства;

2) **Регламент (ЄС) № 392/2009** Європейського Парламенту та Ради про відповідальність пасажирських перевізників морем у разі морських аварійних подій;

3) **Регламент (ЄС) № 782/2003** Європейського Парламенту та Ради про заборону оловоорганічних сполук на суднах;

4) **Директива № 2005/65/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про посилення безпеки портів;

5) **Регламент (ЄС) № 725/2004** Європейського Парламенту та Ради про посилення безпеки суден та портових споруд;

6) **Директива № 2008/106/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про мінімальний рівень підготовки моряків;

7) **Директива № 2003/25/ЄС** Європейського Парламенту та Ради про особливі вимоги щодо стабільності пасажирських суден типу ро-ро;

8) **Директива Ради 1999/35/ЄЕС** про систему обов'язкових оглядових заходів для безпечного функціонування регулярних перевезень поромами типу ро-ро та швидкісними пасажирськими суднами;

9) **Регламент (ЄС) № 417/2002** Європейського Парламенту і Ради про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден з одинарним корпусом та про припинення дії Регламенту Ради (ЄК) № 2978/94[3].

Автомобільний транспорт

Директива Ради № 92/6/ЄЕС про встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги до обов'язкового обладнання транспортних засобів категорій M2, M3, N2, N3 (автобусів та вантажівок) нових чи таких, що перебувають в експлуатації, пристроями обмеження швидкості (механічними чи електронними), вимоги до їх конструкції, установлення та до налаштування межі обмеження швидкості (для вантажівок – 90 км/год, автобусів – 100 км/год), визначення організацій, що здійснюватимуть встановлення, налаштування, технічне обслуговування

3) Даний Регламент стосується Додатку XXXII (32) до Глави V "Транспорт" та Додатку XVII (17-5) до Глави IV "Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля" Угоди про асоціацію.

та ремонтування пристроїв обмеження швидкості з метою підвищення безпеки руху та перевезень.

Станом на 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути упроваджені для усіх транспортних засобів, що використовуються для міжнародних вантажних і пасажирських перевезень.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Мінінфраструктури, на заміну законопроекту № 4683, розробив та у травні 2017 р. оприлюднив проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері убезпечення експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», який включає положення Директиви. Та вже 17 листопада 2017 р. до Верховної Ради України групою народних депутатів подано подібний законопроект з такою ж назвою, зареєстрований за № 7317.

Цей законопроект передбачає внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення з метою введення відповідальності за випуск на лінію та за керування транспортним засобом з вимкненим, несправним пристроєм обмеження швидкості або без такого пристрою та за махінації з ним або підробку протоколів, що стосуються його налаштувань, а також до законів України «Про дорожній рух» (щодо обов'язків водія) та «Про автомобільний транспорт», у якому викладені основні вимоги до встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій автомобілів.

Варто відзначити, що законопроект № 7317 має менш вдалу спробу імплементувати положення Директиви, ніж попередній «травневий» законопроект Мінінфраструктури, у якому більш чітко визначено, які транспортні засоби повинні бути обладнані пристроями обмеження швидкості (з прив'язкою до їх категорій – M2, M3, N2, N3, а не визначення терміну «транспортний засіб комерційний», та з урахуванням дати першої реєстрації в Україні - після 1 січня 2008 р., як це передбачено Угодою про асоціацію), а які ні, та на які межі обмеження швидкості мають бути налаштовані ці пристрої.

Законопроектом передбачається впровади вимоги щодо обладнання транспортних засобів пристроями обмеження швидкості як тих, що задіяні на міжнародних перевезеннях (пропонується з 1 липня 2018 року), так і тих, що задіяні на внутрішніх перевезеннях (пропонується з 1 січня 2019 року, однак в законопроекті немає уточнення щодо обовязковості вимоги тільки для тих транспортних засобів, які вперше зареєстровані після 1 січня 2008 року, що важливо, адже на транспортних засобах старих конструкцій технічно неможливо встановити такі пристрої, а тому неможливо виконати ці вимоги).

Разом з цим, вимоги до конструкції пристроїв обмеження швидкості

та умов їх установки виробниками на нових транспортних засобах наведено у Правилах ООН № 89, доданих до Угоди про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів, 1958 року з поправками 1995 року (далі - Женевська угода 1958 року), договірними сторонами якої є, зокрема, держави-члени ЄС та Україна.

У ЄС Женевська угода 1958 року реалізована у Директиві 2007/46/ЄС щодо затвердження конструкції транспортних засобів та їх складових частин, у якій є посилання на Правила ООН № 89. В Україні таким нормативно-правовим актом є Порядок затвердження конструкції транспортних засобів, їх частин та обладнання, затверджений наказом Мінінфраструктури від 17 серпня 2012 р. № 521. А тому на сьогодні автобуси та вантажівки відповідних категорій, що виготовляються в Україні або ввозять на її митну територію, мають бути обладнані такими пристроями.

Також національні акти законодавства врегульовують питання обов'язкової установки та налаштування пристроїв обмеження швидкості на транспортних засобах, що беруть участь у міжнародних автомобільних перевезеннях, та обов'язкового технічного контролю транспортних засобів у частині пристроїв обмеження швидкості, якщо установку цих пристроїв передбачено законодавством. Отже, процес адаптації положень Директиви відбувається поступово, але на міжнародних перевезеннях (насамперед за напрямом «в держави-члени ЄС») вже практично українські перевізники застосовують автотранспортні засоби, що відповідають вимогам цієї Директиви, а на внутрішніх – частково, у разі наявності сучасних комерційних автотранспортних засобів.

Імплементація положень Директиви також відбувається в рамках реалізації Женевської угоди 1958 року та наказу Мінінфраструктури № 521 під час сертифікації автотранспортних засобів, а також при проведенні обов'язкового технічного огляду комерційного автотранспорту.

Така ситуація є унікальною, оскільки, по суті сама норма в національному законодавстві відсутня, але на практиці можна спостерігати її імплементацію. Це пов'язано з тим, що український бізнес не зможе без негативних наслідків здійснювати міжнародні перевезення до ЄС, якщо не буде дотримуватися вимог цієї Директиви.

Директива Ради № 96/53/ЄЕС про встановлення для певних автотранспортних засобів, що рухаються в межах Співтовариства, максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях і максимально дозволеної ваги при міжнародних перевезеннях

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює єдині вимоги щодо дозволених мас та розмірів транспортних засобів, визначивши значення максимальних дозволених мас транспортних засобів при міжнародних перевезеннях та їх максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях, а також максимальних значень навантаження на осі транспортних засобівта їх груп з метою збереження автотранспортної інфраструктури та забезпечення належного рівня безпеки руху.

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути впроваджені для транспортних засобів, зареєстрованих в ЄС, при їх русі лише міжнародною мережею доріг категорії «Е».

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У Верховній Раді України 23 червня 2017 р. за № 6644 зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства в частині вагових та габаритних параметрів транспортних засобів). Законопроектом передбачається запровадити норми щодо обов'язку відправника вантажу здійснювати контроль за дотриманням встановлених законодавством норм при завантажені автомобільного транспортного засобу та встановити відповідальність за порушення таких норм. Комітет з питань транспорту 4 жовтня 2017 р. прийняв рішення рекомендувати Парламенту за результатами розгляду прийняти його за основу та в цілому. Цей законопроект має опосередковане відношеннядо Директиви, адже він не встановлює якісь конкретні технічні вимоги/обмеження щодо максимальних габаритів і вагу автотранспортних засобів, але він має важливе значення в плані дотримання визначених вимог до вказаних параметрів автотранспортних засобів, зокрема зазначених у Правилах дорожнього руху, та забезпечення належного габаритно-вагового контролю.

Крім того, Мінінфраструктури спільно з Укравтодором розроблено проект постанови Кабінету Міністрів України про внесення змін до пункту 22.5 Правил дорожнього руху з метою приведення його норм у відповідність з окремими положеннями Директиви. Чинним пунктом 22.5 Правил дорожнього руху визначено граничні вагові та осьові навантаження транспортних засобів, які значною мірою відповідають положенням Директиви. Проектом акта передбачається для окремих ділянок автомобільних доріг загального користування державного значення (насамперед тих, які капітально відремонтовані протягом останніх п'яти років) збільшити допустиме навантаження на потрійну вісь транспортних засобів з 22 т до 24 т за умови, якщо відстань між осями становить 1,4 м. Перелік автомобільних доріг загального користування затверджуватиметься наказом Мінінфраструктури. Зазначений проект акта розміщено на сайті Мінінфраструктури 6 січня 2017 р., але наразі не прийнято.

В цілому ступінь адаптації цієї Директиви високий, залишається адаптувати деякі її положення (стосовно градації допустимих осьових навантажень), що передбачається частково здійснити зміни до Правил дорожнього руху. Але треба зважати на те, що максимальні дозволені параметри ваги автотранспортних засобів мають прямий зв'язок з тими технічними параметрами, на які розраховані автомобільні дороги (конструкція їх дорожнього покриття та застосовані матеріали), а також станом автодоріг. За короткий проміжок часу перебудувати або капітально відремонтувати автодороги неможливо (це потребує значних фінансових та трудових ресурсів), а тому ці параметри встановлено з урахуванням найменшого руйнівного впливу на дорожнє покриття автотранспортних засобів під час їх руху автомобільними дорогами загального користування. Також в Директиві наведено більш детальні показники, ніж в Правилах дорожнього руху, зокрема в частині максимально дозволених габаритних розмірів різних типів автотранспортних засобів, а також згадуваної вище градації допустимих осьових навантажень, але це, на нашу думку, не є критичним.

Крім того відбувається прогрес в імплементації норм, в тому числі в розрізі виробництва та сертифікації автотранспортних засобів і в розрізі здійснення інспекторами Укртрансбезпеки габаритно-вагового контролю автотранспортних засобів на автомобільних дорогах загального користування. Слід також згадати закуплені за кошти Європейської Комісії (були надані Мінінфраструктури в рамках виконання Угоди про фінансування програми «Підтримка впровадження транспортної стратегії України»), для потреб Укртрансбезпеки мобільні комплекси контролю, в тому числі габаритно-вагового (до кінця поточного року планувалося їх придбати у кількості 78 одиниць).

Директива № 2009/40/ЄС Європейського Парламенту та Ради про перевірки з придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює мінімальні вимоги до системи періодичної технічної перевірки (технічних оглядів) придатності до експлуатації зареєстрованих транспортних засобів, визначає обсяги, методи перевірки технічного стану транспортних засобів та критерії їх оцінки, вимоги до уповноваження пунктів технічного контролю та кваліфікації їх персоналу з метою гарантування безпечного пересування за допомогою транспортних засобів дорогами загального користування.

На 1 листопада 2017 року положення Директиви мають бути впроваджені для усіх транспортних засобів, що використовуються у міжнародних вантажних і пасажирських перевезеннях.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Одразу треба зазначити, що у державах-членах ЄС перевірка придатності до експлуатації транспортних засобів (технічний огляд автомобілів) є обов'язковою відповідно до вимог Директиви № 2009/40/ЄС і визнана важливою умовою забезпечення безпеки колісних транспортних засобів, що рухаються дорогами. З огляду на те, що Директива № 2009/40/ЄС з 20 травня 2018 р. втрачає чинність, планується впровадження в Україні положень нової Директиви № 2014/45/ЄС, яка враховує позитивний досвід тих держав-членів ЄС, які успішно впровадили попередню Директиву, вирішивши проблему щодо потенційного ризику проявів корупції під час проведення перевірок (що дуже важливо, зважаючи на причину відміни технічних оглядів для приватного транспорту в Україні у 2011 році).

Ця Директива входить до так званого «пакету техогляду», що складається з трьох базових директив ЄС: безпосередньо Директиви № 2014/45/ЄС щодо періодичних перевірок придатності до експлуатації автотранспортних засобів та їхніх причепів, Директиви № 2014/47/ЄС щодо технічних оглядів комерційних транспортних засобів на дорозі та Директиви Ради № 1999/37/ЄС про реєстраційні документи транспортних засобів, востаннє зміненої Директивою № 2014/46/ЄС.

Слід зазначити, що різниця між вимогами Директиви № 2009/40/ЄС та Директиви 2014/45/ЄС у технічних питаннях не є значною, але суттєві положення останньої щодо нагляду за навчальними центрами, пунктами технічного контролю, щодо компетентності та відповідальності експертів, доказів та критеріїв оцінки придатності є дуже важливими з огляду на забезпечення безпеки руху та довіри громадян до ефективності системи перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації.

Перевірка придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів при міжнародних вантажних та пасажирських перевезеннях передбачена в законах України «Про дорожній рух» та «Про автомобільний транспорт», Порядку проведення обов'язкового технічного контролю та обсягів перевірки технічного стану транспортних засобів, технічного опису та зразка протоколу перевірки технічного стану транспортного засобу (постанова КМУ від 30.01.2012 № 137) та міжнародних угодах про взаємне визнання технічних оглядів.

Положення Директиви значною мірою враховані у національному законодавстві. Проте обов'язковому технічному контролю в Україні підлягають тільки комерційні транспортні засоби, а приватні – ні. Також необхідно уточнити ряд критеріїв оцінки недоліків технічного стану автотранспортних засобів, деякі методи перевірки технічного стану, усунути ряд прогалин з підготовки персоналу пунктів технічного контролю, його повноважень та нагляду за його діяльністю.

У зв'язку з цим до законопроекту № 7317 включені окремі положення Директиви, але варто зазначити таке:

• із запропонованих змін до Закону України «Про дорожній рух» вбачається, що запроваджується перевірка на придатність до експлуатації як транспортних засобів, що перебувають в експлуатації, так і нових, з метою допуску їх до експлуатації (вводу в експлуатацію), що є щонайменше «дивним» рішенням.

Ситуація полягає в тому, що необхідно буде проводити техогляд для нових (або майже нових) автомобілів. Наприклад, якщо хтось захоче продати автомобіль, якому півроку або рік, щоб його перереєструвати, згідно із законопроектом він змушений буде проводити техогляд, а це втрата часу і грошей (його чи покупця). Або така ж ситуація при ввезенні з-за кордону майже нового автомобіля – аналогічна процедура при реєстрації в Україні. Такого в державах-членах ЄС немає – згідно з Директивою перший раз техогляд, наприклад, для легкового автомобіля має проводитись через 4 роки після першої його реєстрації, а далі – кожні 2 роки. Така норма закладена в законопроекті, але вона перекривається іншою нормою щодо проведення техогляду у разі реєстрації/перереєстрації автомобіля, зміни його власника. Перевірка, всупереч положенням статті 5 Директиви, має проводитись у разі реєстрації/перереєстрації транспортного засобу, кожної зміни його власника та виїзду транспортного засобу за межі зони митного контролю України (при цьому за практикою деяких європейських країн передбачається скасування необхідності сертифікації бувших у використанні транспортних засобів, що ввозяться в Україну);

• змінами до статей 35 та 52-1 Закону України «Про дорожній рух» передбачається, що перевірка на придатність транспортних засобів до експлуатації проводиться пунктами перевірки на придатність транспортних засобів до експлуатації[4], уповноваженими МВС (за поданням Мінінфраструктури), і до повноважень МВС належить ведення реєстру суб'єктів здійснення перевірок на придатність транспортних засобів до експлуатації та моніторинг (контроль) їх діяльності. Однак питання уповноважування суб'єктів господарювання на перевірки та ведення відповідного реєстру, моніторингу їх діяльності не є сферою діяльності подібних МВС органів в державах-членах ЄС, тим більше, що Мінінфраструктури є компетентним органом з питань проведення перевірки придатності транспортних засобів стосовно Віденської угоди про прийняття єдиних умов періодичних технічних оглядів колісних транспортних засобів і про взаємне визнання таких оглядів від 13 листопада 1997 р. (згідно з постановою КМУ від 9 серпня 2007 р. № 1036);

• у змінах до Закону України «Про автомобільний транспорт» передбачені процедури уповноваження суб'єктів господарювання на діяльність з перевірки на придатність до експлуатації транспортних засобів,

4) Відповідно до Угоди про асоціацію (а саме згідно з графіком, зазначеним у Додатку XXXII стосовно цієї Директиви) на 1 листопада 2017 року Україна має зобов'язання впровадити вимоги про техогляд стосовно транспортних засобів, що використовуються у міжнародних перевезеннях. Стосовно внутрішніх – не пізніше ніж 1 листопада 2019 року, але законопроектом пропонується зробити обов'язковим техогляд приватних (не комерційних) транспортних засобів з 1 січня 2021 року, крім тих, що реєструються/перереєструються, при зміні власника, переобладнанні, виїзді за кордон, щодо яких застосовується вимога проходження техогляду і до вказаної дати.

які мають корупційні ризики.

Крім зазначених, є низка інших неузгодженостей з положеннями Директиви (як в частині термінології, так і в частині вимог до окремих елементів системи «технічних оглядів», в тому числі стосовно придорожніх технічних оглядів комерційних транспортних засобів, передбачених Директивою № 2014/47/ЄС). А тому очевидно, що над законопроектом № 7317 народним депутатам та фахівцям треба ще попрацювати.

Дана директива перебуває в процесі адаптації. Звертаємо особливу увагу на те, що в процесі адаптації Директиви в українське законодавство відбулось неправильне застосування її положень в частині відповідального органу за здійснення технічного огляду автомобілів – законопроект №7317 передає цю компетенцію на МВС, що прямо суперечить Директиві.

Директива № 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення вантажів

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги щодо перевезень небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом відповідно до міжнародних договорів у цій сфері (стосовно дорожніх перевезень – ДОПНВ) з метою підвищення рівня безпеки при перевезенні таких вантажів, гармонізації на території Співтовариства умов, відповідно до яких перевозяться небезпечні вантажі, та гарантування належного функціонування спільного ринку транспорту.

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути впроваджені для усіх міжнародних і національних автомобільних перевезень небезпечних вантажів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

З метою імплементації положень Директиви та, зокрема, ДОПНВ, Договірною стороною якої є Україна, Мінінфраструктури було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів», поданий Урядом та зареєстрований у Верховній Раді України 11 травня 2016 р. за № 4644. 17 січня 2017 р. законопроект було прийнято Парламентом в першому читанні, проте у другому читанні (21 березня 2017 р.) він не набрав необхідної кількості голосів народних депутатів, а тому Мінінфраструктури було змушене розпочинати роботу майже спочатку.

Новий-старий проект Закону 4 серпня 2017 р. було оприлюднено на сайті Мінінфраструктури та направлено на повторне погодження до міністерств та інших органів влади. Однак 8 грудня 2017 р. цей законопроект зареєстровано у Парламенті за № 7387 від імені групи народних депутатів

України.

Законопроектом передбачається внесення змін до законів України «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про транспорт» та «Про автомобільний транспорт», згідно з якими уточнюється термінологія, переглядаються компетенції органів, які здійснюють державне управління у сфері перевезення небезпечних вантажів, запроваджуються та уточнюються норми щодо прав і обов'язків уповноважених (консультантів, радників) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів та інших учасників транспортного процесу при перевезенні небезпечних вантажів автомобільним, залізничним і внутрішнім водним транспортом тощо.

Зазначимо, що законопроект відповідає положенням Директиви, однак потребує перегляду та доповнення система штрафних санкцій за порушення у цій сфері, що також необхідно здійснювати на законодавчому рівні. Крім того, після прийняття цього законопроекту необхідним є приведення умов перевезення небезпечних вантажів до європейського рівня шляхом перегляду національного законодавства в цій сфері, зокрема Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів.

Якщо Мінінфраструктури проводить роботу у цій сфері як компетентний орган України з питань перевезення небезпечних вантажів, то до повноважень МВС згідно із Законом України «Про перевезення небезпечних вантажів» належить регулювання питань дорожнього перевезення цих вантажів. З метою імплементації Директиви МВС забезпечено прийняття:

- Закону України «Про приєднання до Протоколу про внесення поправок до пункту «a» частини першої статті 1 та частини першої і пункту «b» частини третьої статті 14 Європейської угоди про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (ДОПНВ)» від 19 січня 2017 р. № 1825-VIII (хоча сам Протокол ще не набрав чинності, оскільки не усі Договірні сторони ДОПНВ його ратифікували чи приєдналися до нього);

- постанови Кабінету Міністрів України від 14 вересня 2016 р. № 641 «Про внесення змін до пункту 30.3 Правил дорожнього руху» з метою приведення національного законодавства у відповідність до норм ДОПНВ стосовно оформлення інформаційної таблиці небезпечного вантажу та знаку небезпеки. Впровадження цих норм здійснюється через систему допущення транспортних засобів до перевезення небезпечних вантажів з видачею відповідного ДОПНВ-свідоцтва територіальними центрами з сервісних послуг МВС та здійснення контролю на дорозі.

Також прийнято спільний наказ Мінінфраструктури та МВС від 12 травня 2015 р. № 166/550 «Про затвердження Порядку перевірки цистерн для перевезення небезпечних вантажів», зареєстрований в Мін'юсті, з метою забезпечення запобігання аварійних ситуацій, що виникають через витоки небезпечних вантажів, невідповідність технічного стану цистерн та їх обладнання вимогам нормативно-правових актів. Однак на сьогодні МВС не визначені організації, уповноважені на здійснення перевірок

автотранспортних цистерн, а тому фактично норми Порядку не впроваджені на цьому виді транспорту.

Крім того, МВС розробило законопроект, зареєстрований у Верховній Раді України 9 серпня 2016 р. за № 5017, щодо приведення вимог статті 35 Закону України «Про дорожній рух» стосовно періодичності проходження обов'язкового технічного контролю для спеціалізованих транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, у відповідність до положень ДОПНВ (вимога щодо проходження контролю двічі на рік замінюється на щорічне проходження). Проте, у жовтні 2017 року він був відкликаний, хоча Комітетом з питань транспорту вже було прийняте рішення рекомендувати Парламенту за результатами розгляду у першому читанні прийняти його за основу.

Підготовлена МВС ще у минулому році нова редакція Правил дорожнього перевезення небезпечних вантажів (доволі далека від відповідності положенням Директиви та ДОПНВ) так і не прийнята.

Отже, на сьогодні вимоги цієї Директиви вже частково імплементовані у національному законодавстві і при здійсненні міжнародних автомобільних перевезень практично виконуються, але при внутрішніх перевезеннях є ще над чим попрацювати.

Директива вимагає при дорожньому перевезенні небезпечних вантажів дотримання вимог ДОПНВ, договірною стороною якої є Україна. Її вимоги та вимоги національного законодавства виконуються насамперед в частині допуску до перевезення небезпечних вантажів водіїв (через систему їх навчання та проведення іспитів в територіальних підрозділах МВС) та транспортних засобів (здійснюється територіальними підрозділами МВС за результатами їх огляду). Значною мірою ці вимоги виконуються українськими перевізниками під час міжнародних перевезень (знову ж таки, головний стимул – можливі великі штрафи з боку європейських контролюючих органів), і меншою мірою під час внутрішніх перевезень – з причини застарілого рухомого складу, що не цілковито відповідає технічним вимогам, що висуваються до них, не проведення технічних перевірок цистерн (про що зазначалося вище) та обмеженої кількості навченого інспекторського складу Укртрансбезпеки та поліцейських, що патрулюють на автомобільних дорогах.

Регламент (ЄС) № 1071/2009 Європейського Парламенту та Ради про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень

Що дають нам відповідні норми?

Регламент встановлює вимоги стосовно допуску до ринку послуг

автомобільного транспорту, що базуються на умовах вільної чесної конкуренції та є спільними для всіх держав-членів ЄС, з метою забезпечення умов справедливої конкуренції на ринку, підвищення безпеки руху та якості послуг автомобільних перевезень.

На 1 листопада 2017 р. положення Регламенту, передбачені статтями 3-6, 7 (за винятком критеріїв фінансового стану), 8, 10-15 та Додатком I, мають бути впроваджені для усіх транспортних підприємств, залучених до міжнародних транспортних перевезень.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Мінінфраструктури, на заміну законопроекту № 4683, розроблено проект Закону України з такою ж назвою (але без норм стосовно «технічних» питань, що увійшли до іншого законопроекту – № 7317), до якого включені окремі положення Регламенту. Законопроект ще у травні цього року оприлюднений на веб-сайті Мінінфраструктури. Але його, як і законопроект № 7317, оминаючи тривалі процедури погодження з міністерствами та іншими державними органами, подала до Верховної Ради України група народних депутатів та зареєструвала 8 грудня 2017 р. за № 7386.

Законопроектом передбачені зміни, зокрема до Закону України «Про автомобільний транспорт», якими запроваджуються положення Регламенту щодо допуску автомобільних перевізників до ринку транспортних послуг (за умови виконання принципів бездоганної ділової репутації, професійної компетентності та забезпечення належного фінансового стану, а також наявності службового приміщення на території України, у якому зберігаються документи стосовно організації та умов провадження діяльності) та створення Державного реєстру автомобільних перевізників. В цілому законопроект відповідає положенням Регламенту.

Зауважимо, що вказаний Регламент є одним з трьох актів законодавства ЄС, що приймалися пакетом та комплексно врегульовують питання допуску до ринку автомобільних перевезень пасажирів і вантажів, ліцензування діяльності операторів автомобільних перевезень. Іншими актами з цього пакету є Регламент (ЄС) № 1072/2009 та Регламент (ЄС) № 1073/2009, без запровадження положень яких неможливим є повне наближення законодавства України до законодавства ЄС у цій сфері.

З метою приведення національного законодавства з питань ліцензування автотранспортних перевезень до європейських норм Укртрансбезпекою підготовлено проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом» (оприлюднений у липні поточного року). Однак до цього проекту акту були питання з боку Державної регуляторної служби та від асоціацій перевізників, громадських організацій та суб'єктів господарювання. У зв'язку з цим до нього вносилися коригування (за відсутності у загальному доступі останньої редакції проекту акта йому

важко дати оцінку).

Крім того, з огляду на те, що положеннями Регламенту передбачене створення електронних національних реєстрів перевізників з можливістю обміну інформацією між ними з подальшою інтеграцією цих реєстрів (тобто фактично мова їде про утворення «електронної» ліцензії з елементами «електронного» уряду), Укртрансбезпекою було створено робочу групу для забезпечення створення єдиного державного електронного реєстру автомобільних перевізників відповідно до вимог EUCARIS. З цією метою між Мінінфраструктури, Державним агентством з питань електронного урядування України та Фондом Євразія (проект міжнародної технічної допомоги «Прозорість і підзвітність у державному управління та послугах (TAPAS)») було підписано Меморандум про співпрацю та проведено зустрічі щодо розробки порталу для електронної подачі документів та створення реєстру перевізників, що відповідатиме вимогам Регламенту.

У вересні 2017 р. в Мінінфраструктури відбулася презентація технічного завдання для порталу «Електронний кабінет перевізника», розробленого проектом TAPAS, а також обговорення функціональних можливостей порталу з його потенційними користувачами. За умови успішної реалізації проекту перевізники отримають можливість подавати до органу ліцензування документи в електронній формі відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 24 травня 2017 р. № 363, а також матимуть доступ до інформації, яка зберігається в Єдиній інформаційній системі Укртрансбезпеки. На сайті Укртрансбезпеки розміщено Технічне завдання для його опрацювання зацікавленими сторонами та внесення пропозицій.

Відзначимо, що в розрізі функціонування національного електронного реєстру та підтвердження бездоганної ділової репутації мають бути враховані та імплементовані положення Регламенту Комісії (ЄС) № 2016/403, який доповнює Регламент та є невід'ємною частиною регулювання допуску до ринку автоперевезень в частині класифікації тяжких порушень правил ЄС, які можуть призвести до втрати бездоганної ділової репутації оператором автомобільних перевезень.

Стосовно критерію професійної компетентності слід зазначити, що на сьогодні є чинним Порядок підвищення кваліфікації керівників і спеціалістів, діяльність яких пов'язана з наданням послуг автомобільного транспорту, затверджений наказом Мінінфраструктури від 26 липня 2013 р. № 551, норми якого базуються на положеннях Регламенту. Проте його практично не реалізовано, оскільки за чотири роки існування цього Порядку не уповноважено жодного навчального центру з підвищення кваліфікації керівників і спеціалістів та не прийнято типові навчальні програми відповідно до положень Регламенту, а тому не підготовлено за ними жодного фахівця у сфері автомобільних перевезень.

Важливою умовою для забезпечення в подальшому повної адаптації положень цього Регламенту є прийняття Верховною Радою України змін

до законів України «Про автомобільний транспорт» та «Про ліцензування видів господарської діяльності», що передбачено здійснити згідно із законопроектом № 7386.

Частково відбуваються заходи щодо імплементації положень даного Регламенту, зокрема:

- при ліцензуванні автомобільних перевізників, відповідно до законів та Ліцензійних умов, затверджених постановою КМУ від 2 грудня 2015 р. № 1001, в яких є вимоги до кваліфікації персоналу, подібні до тих, що передбачені в Регламенті (але про проблеми з реалізацією наказу Мінінфраструктури № 551 зазначалося вище);

- при розподілі дозволів ЄКМТ для міжнародних перевезень вантажів, що передбачено зміненим наказом Мінінфраструктури від 26 липня 2017 р. № 257 Порядком проведення конкурсу та видачі дозвільних документів Європейської Конфедерації Міністрів Транспорту (затверджений наказом Мінінфраструктури від 20 серпня 2004 р. № 757), згідно з яким здійснена спроба впровадити вимоги до бездоганної ділової репутації, належного фінансового стану та професійної компетентності менеджерів автомобільного перевізника як умови для отримання дозволів ЄКМТ (наразі процес розгляду документів перевізників та розподілу дозволів ЄКМТ в процесі, чим займається комісія у складі представників Мінінфраструктури, Укртрансбезпеки, АсМАП України та інших).

Директива № 2002/15/ЄС Європейського Парламенту та Ради про організацію робочого часу осіб, які провадять мобільну автотранспортну діяльність

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює мінімальні вимоги щодо організації робочого часу мобільних працівників, які займаються автотранспортною діяльністю (тобто водіїв та членів екіпажу транспортних засобів), визначень періодів їхньої автотранспортної діяльності (робочий час, перерва, час відпочинку, період готовності до роботи) та інших понять (нічна робота, нічний час, тиждень) з метою поліпшення здоров'я та забезпечення безпеки таких працівників, покращення безпеки на дорогах та створення рівних умов конкуренції.

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути впроваджені для міжнародного транспорту.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідно до чинної статті 20 Закону України «Про автомобільний транспорт» на території України повинні виконуватися вимоги встановлення та використання на транспортних засобах, які призначаються для міжнародних перевезень, контрольних приладів (тахографів) реєстрації

режимів праці та відпочинку водіїв, передбачені законодавством країн, на території яких виконуються перевезення. При цьому Україна, як і держави-члени ЄС, є Договірною стороною Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення, (ЄУТР/AETR) від 31 березня 1971 р. та Конвенції Міжнародної організації праці про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на автотранспорті № 153 від 27 червня 1979 р. Також до національного законодавства (наказ Мінтрансзв'язку від 7 червня 2010 р. № 340) імплементовано деякі положення Директиви в частині встановлених норм щодо перерв в роботі та часу відпочинку.

Водночас, хоч Укртрансбезпека й наділена повноваженнями здійснення перевірок дотримання встановлених законодавством режимів праці та відпочинку водіїв та наявності встановлених тахографів на транспортних засобах (насамперед на тих, якими здійснюються міжнародні автомобільні перевезення), проте на сьогодні залишаються питання до практичного здійснення таких перевірок за відсутності необхідного обладнання, програмного забезпечення та навченого інспекторського складу Укртрансбезпеки. Незважаючи на це, українські автоперевізники, які виконують міжнародні перевезення, дотримуються вимог європейського законодавства з цих питань, адже розуміють, що можуть бути зупинені інспекторами європейських контролюючих органів (а перевіряються режими роботи та відпочинку майже за весь попередній місячний період часу), і за порушення будуть вимушені платити величезні штрафи.

Разом з тим, необхідно імплементувати інші положення Директиви, які регулюють правовідносини щодо:

• узгодження термінів, які використовуються в Директиві з термінами, що використовуються в українському законодавстві;

• встановлення вимог до водіїв стосовно тривалості робочого тижня;

• встановлення вимог до водіїв та автопідприємств стосовно ведення облікової документації;

• нормування робочого часу в нічний період;

• створення системи покарань за скоєні порушення та забезпечення належного контролю за дотриманням вимог.

Окремі з цих положень Директиви включені до законопроекту № 7317, однак запропонована ним термінологія, якою доповнюється Закон України «Про автомобільний транспорт», не повністю відповідає законодавству ЄС у цій сфері (в т.ч. і Директиви), наприклад, термін «нічний період», згідно із законопроектом, – це період часу між 22:00 та 06:00 однієї доби, а згідно із Директивою – це період тривалістю щонайменше чотири години, як визначено національним правом, з 00.00 до 07.00. Також відсутня вимога до перевізників вести облік робочого часу мобільних працівників, які здійснюють автотранспортну діяльність, та зберігати облікові документи протягом певного строку після закінчення періоду,

який вони охоплюють. Крім того, вимоги до роботи мобільних працівників та до контролю за режимами праці та відпочинку водіїв, викладені в статті 18 Закон України «Про автомобільний транспорт», не повністю охоплюють положення Директиви та інших актів законодавства ЄС.

Окрім зазначених законодавчих змін, необхідним є внесення відповідних змін до Положення про режим праці та відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, затвердженого наказом Мінтрансзв'язку від 7 червня 2010 р. № 340, та покращення контролю з боку Укртрансбезпеки за дотриманням законодавства.

Водночас, оскільки Україна є договірною стороною Угоди ЄУТР[5] та Конвенції МОП № 153[6], то в національному законодавстві передбачені норми щодо режимів роботи та відпочинку водіїв, використання тахографів, здійснення контролю за дотриманням цих вимог та відповідальності за їх порушення, але ще необхідним є внесення змін до законодавства стосовно окремих положень Директиви (про що зазначено вище).

При міжнародних перевезеннях фактично транспортні засоби обладнані або обладнуються тахографами, в Україні видаються картки для цифрових тахографів (для водіїв, підприємств, майстерень, контролерів), є уповноважені майстерні на ремонт і калібрування тахографів, інспектори Укртрансбезпеки здійснюють контроль за дотриманням встановлених вимог (але проблеми ще існують, про що зазначено вище).

Отже ми вважаємо, що положення даної Директиви не можна вважати імплементованими в українське законодавство повністю. Українські перевізники виконують вимоги Директиви не на основі національного законодавства, а тому, що те вимагають міжнародні угоди та конвенції.

Директива № 2003/59/ЄС Європейського Парламенту та Ради про початкову кваліфікацію і періодичну підготовку водіїв деяких видів автомобільного транспорту для перевезення товарів або пасажирів

Що дають нам відповідні норми?

У Директиві вказані порядок та особливості отримання початкової кваліфікації та проходження періодичної підготовки водіями транспортних засобів, які надають комерційні послуги з перевезення пасажирів або вантажів (категорій C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E), з метою підвищення стандарту підготовки нових водіїв, підтримання та підвищення рівня професіоналізму вже наявних водіїв вантажівок та автобусів, що є важливим елементом в убезпеченні дорожнього руху.

5) Європейська угода щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР)

6) Конвенція Міжнародної організації праці 1979 року N 153 про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути впроваджені для водіїв, що здійснюють міжнародні перевезення.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Положення Директиви також включені до законопроекту № 7317, але він (як і попередній відхилений Парламентом законопроект № 4683 та оприлюднена Мінінфраструктури у травні 2017 р. інша редакція цього законопроекту) імплементує не усі положення Директиви.

Слід нагадати, що філософія Директиви така, що водій-професіонал повинен володіти спеціальними знаннями та практичними навичками, обсяг яких перевищує ті, які необхідно підтвердити заявнику, який отримує посвідчення водія на відповідні категорії (зокрема, C або D)[7]. На сьогодні в Україні більшість водіїв, які здійснюють перевезення пасажирів і вантажів, займаються своєю професією тільки на підставі посвідчень водія. Такий стан речей створює високі ризики для безпеки перевезень.

Відповідно до положень Директиви передбачено отримання початкової кваліфікації або початкової прискореної кваліфікації, а також проходження періодичної підготовки (1 раз на 5 років), за результатами чого видається свідоцтво про професійну компетентність водія (далі - СПК). При цьому підтвердженням наявності у водія СПК є проставлений компетентним органом код (із зазначенням строку дії СПК) – або у посвідченні водія, або у кваліфікаційній картці водія (Додаток II Директиви), або у національному сертифікаті (атестаті) водія, передбаченому Регламентом (ЄС) № 1072/2009. Цих норм немає в законопроекті № 7317.

Також у законопроекті № 7317 відсутні норми щодо:

• узгодження з європейськими вимогами до мінімального віку для отримання посвідчення водія відповідної категорії та для здійснення комерційних перевезень пасажирів та вантажів, адже діючі вимоги не відповідають положенням Директиви;

• вимог до організації системи підтвердження професійної компетентності водіїв комерційних транспортних засобів (мають бути відповіді на питання – згідно з яким порядком будуть видаватися СПК та строк їх дії, які державні органи та за якими процедурами будуть уповноважуватися центри з підготовки водіїв, вимоги та критерії до них, та інші);

• визначення дати/дат, до яких вимоги стосовно початкової підготовки/кваліфікації не будуть стосуватись водіїв, які вже мають право на керування автобусами або вантажним транспортом, складом транспортних засобів (наприклад, до 1 січня 2016 р. для вантажівок, як це передбачено Хартією Якості);

• поетапного запровадження початкової та періодичної підготовки водіїв (наприклад, спочатку для міжнародних перевезень) і кінцевої дати

7) див. дослідження Українського центру європейської політики «Посвідчення водія на право користування транспортними засобами», від 07.07.2017 р.

(періоду) проходження першого циклу періодичної підготовки водіїв, тобто необхідно дати певний час на запровадження нової системи, як це передбачено Директивою;

• проходження початкової та періодичної підготовки водіїв, які є нерезидентами, мають посвідчення водія, видані в інших країнах, і працюють на українські компанії-перевізники.

Зважаючи на зазначені неврегульовані питання, очевидно, що законопроект № 7317 потребує доопрацювання та врахування усіх положень Директиви.

Якщо зважати на те, що майбутні водії комерційного автотранспорту (категорій C і D) проходять навчання (так звану «початкову кваліфікацію») за чинними навчальними програмами, що охоплюють частину предметів, передбачених у Додатку I Директиви, та отримують національні посвідчення водія, то з формальної точки зору це можна вважати імплементацією положень, але це далеко не те, що передбачено положеннями Директиви, а головне – немає базового законодавства для водіїв-професіоналів.

Директива Ради № 91/439/ЄЕС про посвідчення водія[8]

Що дають нам відповідні норми?

Директива запроваджує вимоги до типової моделі посвідчення водія у Співтоваристві, встановлює умови та вимоги до видачі та перевидачі (продовження/поновлення строку дії) посвідчень водія, процедур щодо проходження підготовки та підтвердження знань та навиків з керування транспортними засобами, проходження медичних оглядів. Має за мету встановити єдині правила для держав-членів ЄС щодо посвідчень водія для забезпечення взаємного їх визнанняі забезпечення свободи пересування водіям, зміцнити безпеку на європейських дорогах і зменшити можливості шахрайства з посвідченнями водія.

На 1 листопада 2017 р. мають бути впроваджені положення Директиви в частині введення категорій посвідчень водія (стаття 3), умов видачі посвідчень водія (статті 4, 5, 6 та 7), вимог для тестів на отримання посвідчення водія (Додатки II та III).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У зв'язку з тим, що Директива Ради № 91/439/ЄЕС скасована з 19 січня 2013 р. відповідно до статті 17 Директиви № 2006/126/ЄС, а також враховуючи те, що положення цієї Директиви Ради в цілому інкорпоровані у новій Директиві, МВС розробило план імплементації Директиви № 2006/126/ЄС, який був схвалений Урядом у 2015 році.

Першочерговим завданням, згідно з цим планом імплементації, було

8) Дана директива скасована з 19 січня 2013 р. відповідно до статті 17 Директиви 2006/126/Є

розроблення проекту Закону України про внесення змін до Закону України «Про дорожній рух». З урахуванням положень Директиви ці зміни мають стосуватися наступних питань:

• переліку та визначень категорій транспортних засобів;

• мінімального віку для отримання посвідчення водія відповідної категорії;

• вимог щодо складання іспитів на отримання посвідчення водія;

• строку дії посвідчень водія відповідної категорії;

• підготовки та підтвердження кваліфікації інструкторів/екзаменаторів з навчання керування транспортними засобами;

• проходження медичного огляду.

У липні 2017 р. під час представлення Українським центром європейської політики дослідження щодо європейського досвіду видачі посвідчень водія[9] керівництво Головного сервісного центру МВС повідомляло, що розробляє відповідний законопроект та спрогнозувало його представлення громадськості на початку осені, але досі це не зроблено та не внесено його для розгляду Парламентом.

Також планом імплементації передбачалося внесення змін до постанов Уряду від 31 січня 1992 р. № 47 (з метою видачі єдиного типового посвідчення водія, що відповідає європейським вимогам, та підвищення рівня його захисту від підробок шляхом застосування мікрочипу), від 8 травня 1993 р. № 340 (щодо приведення національних вимог до європейських щодо видачі, заміни, відновлення або обміну посвідчення водія та установлення нових строків дії посвідчень водія для різних категорій транспортних засобів), а також до низки наказів МВС та інших міністерств в частині гармонізації мінімальних вимог щодо навчання та екзаменування водіїв транспортних засобів видачі дозволу на керування, гармонізації національних медичних стандартів з мінімальними європейськими стандартами фізичної і розумової придатності для керування транспортними засобами.

Крім того, необхідним є внесення відповідних змін до:

• Порядку підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів (постанова КМУ від 20 травня 2009 р. № 487);

• Типової навчальної програми підготовки та перепідготовки водіїв транспортних засобів (постанова КМУ від 2 березня 2010 р. № 229);

• Порядку державної акредитації закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та атестації їх спеціалістів (постанова КМУ від 20 травня 2009 р. № 490);

• Правил дорожнього руху (постанова КМУ від 10 жовтня 2001 р. №

9) див. дослідження Українського центру європейської політики «Посвідчення водія на право користування транспортними засобами», від 07.07.2017 р.

1306).

Водночас, проекти відповідних актів розробляються і, напевно, вже частина з них є, однак поки вони не оприлюднені. Імплементація відбувається частково, в рамках діючих норм щодо підготовки водіїв та видачі посвідчення водія, які певною мірою відповідають положенням Директиви, але потребують приведення у відповідність із зобов'язаннями України згідно з Угодою про асоціацією.

Внутрішній водний транспорт

Директива № 2008/68/ЄС Європейського Парламенту та Ради про внутрішні перевезення небезпечних вантажів

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги щодо перевезень небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом відповідно до міжнародних договорів у цій сфері (стосовно перевезень внутрішніми водними шляхами – ВОПНВ) з метою підвищення рівня безпеки при перевезенні таких вантажів, гармонізації на території Співтовариства умов, відповідно до яких перевозяться небезпечні вантажі, та гарантування належного функціонування спільного ринку транспорту.

На 1 листопада 2017 р. положення Директиви мають бути впроваджені для усіх міжнародних і національних перевезень небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

З метою імплементації положень Директиви та, зокрема, ВОПНВ, Договірною стороною якої є Україна, Мінінфраструктури було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів», про який згадувалося вище стосовно автомобільного транспорту. 8 грудня 2017 р. цей законопроект зареєстровано у Парламенті за № 7387 від імені групи народних депутатів України.

Крім того, Мінінфраструктури ще на початку 2016 р. розробило Правила перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України, які у квітні 2017 року прийняті наказом Мінінфраструктури № 126 та зареєстровані в Мін'юсті. У цих Правилах враховані як норми ВОПНВ, так і Директиви, зокрема щодо здійснення вантажно-розвантажувальних операцій з небезпечними вантажами, належної підготовки екіпажів судна та персоналу, який виконує операції, пов'язані з перевезенням небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами, вимог до відповідної

документації, суден та їх обладнання (водночас суб'єктам господарювання, що використовують судна для перевезення таких вантажів внутрішніми водними шляхами України, надано п'ятирічний перехідний період з метою приведення їх у відповідність з вимогами ВОПНВ).

Задля повноцінної реалізації положень прийнятих Правил необхідним є запровадження спеціального навчання персоналу судноплавних компаній, що виконують перевезення небезпечних вантажів, та уповноважених осіб (консультантів) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів суб'єктів перевезення таких вантажів, приведення суден національних перевізників у відповідність до національного та європейського законодавства у цій сфері та забезпечення належного контролю з боку відповідного органу з безпеки судноплавства.

Зараз очікуються зміни до Закону України «Про перевезення небезпечних вантажів», що передбачені розробленим законопроектом № 7387, а надалі - і до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині санкцій за порушення в цій сфері.

Водночас при здійсненні міжнародних перевезень дотримуються вимоги ВОПНВ, чого вимагає Директива.

Директива Ради № 87/540/ЄЕС про доступ до перевезення товарів водними шляхами для національного та іноземного транспорту і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 87/540/ЄЕС розроблена з метою створення умов для перевезення вантажів національними і міжнародними водними шляхами. Також встановлюються умови професійної компетенції, що полягають у володінні стандартними професійними знаннями. Необхідні знання можна отримати або шляхом закінчення курсів, або практичним досвідом праці в підприємстві водних перевезень, або шляхом поєднання цих двох можливостей. Крім цього, наявність професійних знань має підтверджуватися сертифікатами.

Директива № 87/540/ЄЕС передбачає внесення змін до законодавства України щодо професійної компетенції перевізника для судноплавства на внутрішньому водному транспорті та взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності, а також здійснення організаційних заходів щодо видачі посвідчень відповідного зразка.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Директиви Ради № 87/540/ЄЕС.

Морський транспорт

Регламент (ЄС) № 336/2006 про імплементацію Міжнародного кодексу з управління безпекою в рамках Співтовариства та скасування Регламенту Ради (ЄС) № 3051/95

Що дають нам відповідні норми?

Регламент (ЄС) № 336/2006 був розроблений з метою підвищення рівня управління безпекою і безпечною експлуатацією суден, а також захист навколишнього природного середовища від забруднень суднами. Норми Регламенту № 336/2006 застосовуються до суден на внутрішніх морських шляхах та інших суден, які не підпадають під дію Міжнародного кодексу управління безпекою (МКУБ).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Регламент (ЄС) № 336/2006 вимагає від власників внутрішніх комерційних суден (на які поширюється дія Регламенту) впровадження системи управління безпекою на внутрішніх морських перевезеннях на основі Кодексу МКУБ. Отже даний акт передбачає внесення змін до законодавства України щодо обов'язків судновласника підтримувати систему управління безпекою судноплавної компанії і суден, а також відповідальності за адміністративні правопорушення у зазначеній сфері та підготовка персоналу з контролю судноплавних компаній державою прапора

В процесі сертифікації та перевірок треба дотримуватися положень Частини Б Кодексу МКУБ та Розділу II Додатку до Регламенту (ЄС) 336/2006. Перевірки можуть проводитися на запит компанії, який направлено Адміністрації або визнаній організації, що діє від імені Адміністрації.

Регламентом передбачена можливість ввести застереження щодо застосування положень, якщо держава вважає, що на практиці буде складно виконувати певні вимоги Кодексу МКУБ для деяких суден або категорій суден, задіяних виключно на внутрішніх рейсах у цій державі. В таких випадках держава може частково відмінити ці положення, ввівши еквівалентні національні заходи. Також можливим є встановлення альтернативних процедур сертифікації та перевірки.

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до Регламенту (ЄС) № 336/2006. Акти, що були прийняті не відповідають вимогам акту.

Регламент (ЄС) № 392/2009 про відповідальність перевізників морем у разі морських аварійних подій

Що дають нам відповідні норми?

Положення акту ЄС визначають режим відповідальності та страхування перевезення пасажирів морем з метою удосконалення компенсації для пасажирів, яким нанесено шкоду, та підвищення безпеки морського транспорту на основі:

- Афінської конвенції 1974 року, з поправками, внесеними Протоколом 2002 про перевезення пасажирів;

- Керівних принципів Міжнародної морської організації (ІМО) для виконання Афінської конвенції 1974 року, прийнятими у 2006 році.

Україна приєдналася до Афінської конвенції 1974 року та Протоколу 1976 року, але не приєдналася до Протоколу 2002 року.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Регламенту (ЄС) № 392/2009.

Регламент (ЄС) № 782/2003 про заборону оловоорганічних сполук на суднах

Що дають нам відповідні норми?

Регламент (ЄС) № 782/2003 передбачає приєднання України до Міжнародної конвенції з контролю за шкідливими протиобростаючими системами на суднах.

Регламент (ЄС) № 782/2003 встановлює вимог для проведення оглядів та сертифікації суден на наявність оловоорганічних сполук, в тому числі щодо визнання сертифікатів, декларацій та документів AFS про відповідність.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У квітня 2017 року Президент України підписав Указ № 112/2007 "Про приєднання України до Міжнародної конвенції про контроль над шкідливими протиобростаючими системами на суднах".

Для того, що українське законодавство вважалося адаптованим до вимог даного Регламенту необхідно розробити та затвердити нормативно-правові акти, які б встановлювали вимоги для проведення оглядів та сертифікації суден на наявність оловоорганічних сполук. Також у законодавстві має бути передбачено визнання сертифікатів, декларацій та

документів AFS про відповідність.

Директива № 2005/65/ЄС про посилення безпеки портів

Що дають нам відповідні норми?

Внесення змін до законодавства України щодо посилення безпеки суден та портових засобів, а також підготовка персоналу за даним напрямом

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Положення Директиви № 2005/65/ЄС частково включені до проекту Закону України "Про внутрішній водний транспорт" (реєстр. № 2475а).

11 листопада 2017 року проект Закону України "Про внутрішній водний транспорт" (реєстр. № 2475а, доопрацьований від 08.06.2017), внесений народним депутатом України Козирем Б.Ю. та іншими народними депутатами України, рекомендовано прийняти в першому читанні за основу з урахуванням пропозицій Комітету з питань транспорту. Також даний законопроект містить в собі положення, що спрямовані на адаптацію низки інших директив та регламентів, зокрема Регламенту (ЄС) №725/2004. Прийняття інших нормативно-правових актів для імплементації положень Директиви можливе після прийняття Закону.

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Директиви № 2005/65/ЄС.

Регламент (ЄС) № 725/2004 року про посилення безпеки суден та портових споруд

Що дають нам відповідні норми?

Положення Регламенту (ЄС) № 725/2004 передбачаються запровадження європейських стандартів у сфері посилення безпеки суден, які використовуються у міжнародному та внутрішньому судноплавстві, створення умов для дотримання міжнародних норм і стандартів охорони суден та портових споруд, впровадження нових стандартів забезпечення охорони суден та портових засобів; визначення єдиного компетентного органу, який відповідатиме за координування та моніторинг застосування заходів безпеки у сфері судноплавства на національному рівні.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Регламенту (ЄС) № 725/2004.

Директива № 2008/106/ЄС Європейського Парламенту та Ради про мінімальний рівень підготовки моряків

Що дають нам відповідні норми?

Внесення змін до законодавства України про мінімальний рівень підготовки моряків, а також запровадження електронного обліку та можливості перевірки чинності документів моряків через Інтернет у режимі реального часу

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Розроблено проект наказу Мінінфраструктури «Про затвердження Положення про ведення Єдиного державного реєстру документів моряків», у якому буде передбачено формування та надання знеособлених статистичних даних про документи моряків в електронному форматі.

Розроблено нове програмне забезпечення Державного реєстру документів моряків України Інспекції з питань підготовки та дипломування моряків «Автоматизована система реєстрації та перевірки документів моряків України».

У тестовому режимі запущено в дію «Відкритий веб-сайт перевірки документів моряків України», який знаходиться за адресою www.verification.itcs.org.ua.

Однак, станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Директиви № 2008/106/ЄС.

Директива № 2003/25/ЄС Європейського Парламенту та Ради про особливі вимоги щодо стабільності пасажирських суден типу ро-ро

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2003/25/ЄС передбачає запровадження уніфікованого рівня спеціальних вимог щодо остійності для трейлерних пасажирських суден, який покращить рівень стійкості суден такого типу у разі пошкодження та забезпечить високий рівень безпеки для пасажирів та команди. Директива застосовується до всіх трейлерних пасажирських суден, що виконують регулярні рейси з та до портів, незалежно від прапору, під час виконання міжнародних подорожей. Також держава бере на себе зобовязання гарантувати, що трейлерні пасажирські судна повністю відповідають вимогам даної Директиви перед тим, як судно почне виконувати подорож з чи до портів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Директиви № 2003/25 /ЄС.

Директива Ради 1999/35/ЄС від 29 квітня 1999 року про систему обов'язкових оглядових заходів для безпечного функціонування регулярних перевезень поромами типу ро-ро та швидкісними пасажирськими суднами

Що дають нам відповідні норми?

Метою Директиви № 2003/25/ЄС є встановлення уніфікованого рівня спеціальних вимог щодо остійності для трейлерних пасажирських суден, що спрямоване покращити рівень стійкості суден такого типу у разі пошкодження та забезпечити високий рівень безпеки для пасажирів та команди.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Внесення змін до законодавства України щодо вимог до остійності пасажирських суден типу "ро-ро" та системи обов'язкового огляду для безпечного функціонування регулярних перевезень поромами типу "ро-ро" та швидкісними пасажирськими суднами.

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Директиви № 1999/35/ЄС.

Регламент (ЄС) № 417/2002 Європейського Парламенту і Ради від 18 лютого 2002 року про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден з одинарним корпусом та про припинення дії Регламенту Ради (ЄК) № 2978/94

Що дають нам відповідні норми?

Прийняття нормативно-правового акта щодо вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Розроблено проект наказу Міністерства інфраструктури України "Про затвердження вимог щодо подвійного корпусу або еквівалентної конструкції для нафтоналивних однокорпусних танкерів". Наразі здійснюється внутрішнє погодження проекту наказу.

Станом на 1 листопада 2017 року українське законодавство не адаптоване до норм Регламенту (ЄС) № 417/2002.

Діяльність компаній

Діяльність компаній

Автори

Ганна Добринська

Ірина Коваленко

І. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

У цій сфері перший дедлайн настав 1 листопада 2016 року. Йшлося про імплементацію трьох Директив та одного Регламенту, а саме:

- **Першої Директиви Ради № 68/151/ЄЕС**, яка була скасована Директивою № 2009/101/ЄС. В ній йдеться про три блоки питань: (i) розкриття документів компанії, (ii) дійсності зобов'язань, взятих на себе товариствами, а також (iii) визнання державної реєстрації таких товариств.

Станом на 1 листопада 2016 року була виявлена неповна відповідність українського законодавства Директиві № 2009/101/ЄС, хоча законодавство, що стосується оприлюднення відомостей про компанії, зазнало значних змін. Особливо в тому, що стосується інформації у вільному доступі, яка знаходиться в Єдиному державному реєстрі юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань, яка була значно розширена.

Також чинне законодавство передбачає можливість отримати доступ до документів, які знаходяться в реєстраційній справі компанії, за запитом фізичної або юридичної особи.

- **Другої Директиви Ради № 77/91/ЕЕС**, скасованої новою Директивою № 2012/30/ЄС – стосується різних аспектів діяльності акціонерних товариств, зокрема, вимог до розміру статутного капіталу, інформації, яка зазначається в статуті товариств або його установчих документах, питань щодо умов викупу власних акцій товариством, оприлюднення звіту про оцінку майна у випадках здійснення оплати акцій іншим шляхом, ніж у грошовій формі тощо.

При підготовці попереднього звіту була отримана інформацію від головного виконавця - Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі - НКЦПФР) - про те, що нова Директива № 2012/30/ЄС була врахована при розробці проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою імплементації законодавства ЄС у сфері корпоративного управління». Про долю цього законопроекту,

який, згідно з поясненням НКЦПФР, імплементував цілий ряд Директив, йдеться нижче, в описі історії імплементації Директиви № 2007/36/ЄС.

Згідно з новою інформацією, отриманою від НКЦПФР при підготовці цього звіту, Директива № 2012/30/ЄС була імплементована в проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою імплементації законодавства ЄС у сфері корпоративного управління». Цей законопроект був прийнятий 16 листопада 2017 року.

- **Одинадцятої Директиви Ради № 89/666/ЄЕС, скасованої новою Директивою (ЄС) № 2017/1132**. Одинадцята Директива логічно доповнює Першу Директиву в тих питаннях, що стосуються оприлюднення інформації. Загальне правило, встановлене Одинадцятою Директивою, таке: якщо товариство підпадає під дію Першої Директиви (тобто, це, як правило, товариство з обмеженою відповідальністю або акціонерне товариство, що повинне оприлюднювати певну інформацію в державних реєстрах), то його філія, заснована в іншій державі-члені ЄС, теж оприлюднює інформацію, перелік якої встановлює Одинадцята Директива.

Проте, станом на 1 листопада 2016 року, була відсутня будь-яка інформація про імплементацію цієї Директиви. Ця ситуація досі не змінилася. Оскільки Одинадцяту Директиву вже замінила «кодифікаційна» Директива (ЄС) № 2017/1132, можливо її буде враховано у разі імплементації цієї нової Директиви.

- **Регламенту (ЄС) № 1606/2002 про застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку**, який стосується використання Міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) компаніями при підготовці фінансової звітності. Станом на 1 листопада 2016 року встановлена часткова відповідність українського законодавства Регламенту: в Україні більш вузьке коло компаній було зобов'язане готувати фінансову звітність з використанням МСФЗ, порівняно з вимогами цього акту ЄС.

Натомість у 2017 році був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», який розширив застосування МСФЗ в Україні (Див. нижче інформацію про імплементацію Директиви № 2013/34/ЄС).

II. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку), Міністерство юстиції України (Мін'юст), Міністерство фінансів України (Мінфін) та НКЦПФР[1].

Місцеположення в Угоді про асоціацію: Україна повинна адаптувати законодавство ЄС у сфері заснування та діяльності компаній, корпоративного управління, а також бухгалтерського обліку та аудиту відповідно до **статті 387 V** розділу (Економічне і галузеве співробітництво) Угоди про асоціацію. Адаптація відбувається відповідно до строків та

1) В контексті тих актів, які мають бути імплементовані станом на 1 листопада 2017 р.

переліку актів ЄС, визначених в **Додатках XXXIV (34) – XXXVI (36) до Угоди про асоціацію**, зокрема:

- **Додаток XXXIV (34)**: акти у сфері захисту прав акціонерів, кредиторів та інших заінтересованих осіб;
- **Додаток XXXV (35)**: акти, що стосуються бухгалтерського обліку та аудиту;
- **Додаток XXXVI (36)**: акти у сфері корпоративної політики.

В цілому можна нарахувати 6 Директив ЄС (4 Директиви у сфері захисту прав акціонерів, кредиторів та інших заінтересованих осіб, та 2 Директиви, що стосуються питань бухгалтерського обліку та аудиту), строк впровадження яких припадає на 1 листопада 2017 року.

Захист прав акціонерів, кредиторів та інших заінтересованих осіб:

- **Третя Директива Ради № 78/855/ЄЕС** від 9жовтня 1978 року, що базується на статті 54(3)(g) Договору про заснування ЄС щодо злиття відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, із змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄС.
- **Шоста Директива Ради № 82/891/ЄЕС** від 17 грудня 1982 року, що базується на статті 54(3)(g) Договору про заснування ЄС щодо поділу відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, із змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄС.
- **Дванадцята законодавча Директива Ради № 89/667/ЄЕС** від 21грудня 1989 року стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю.
- **Директива № 2007/36/ЄС** Європейського парламенту та Ради від 11липня 2007 року про реалізацію окремих прав акціонерів компаній, внесених у реєстр.

Бухгалтерський облік та аудит:

- **Четверта Директива Ради № 78/660/ЄЕС** від 25липня 1978 року, що базується на статті 54(3)(«g») Договору про заснування ЄС щодо річних рахунків окремих типів компаній.
- **Директива № 2006/43/ЄС** Європейського парламенту та Ради від 17 травня 2006 року про обов'язковий аудит річних рахунків та консолідованих рахунків, що вносить зміни до директив Ради № 78/660/ЄЕС та № 83/349/ЄЕС та яка скасовує Директиву Ради № 84/253/ЄЕС.

Захист прав акціонерів, кредиторів та інших заінтересованих осіб

Третя Директива № 78/855/ЄЕС щодо злиття відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю

Шоста Директива № 82/891/ЄЕС щодо поділу відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю

Третя і Шоста Директиви були скасовані **Директивою (ЄС) № 2017/1132 Європейського Парламенту і Ради від 14червня 2017 року стосовно деяких аспектів права компаній**. Директива (ЄС) № 2017/1132 являє собою «кодифікаційний» правовий акт, який об'єднав шість Директив у сфері діяльності компаній з обмеженою відповідальністю[2]. Ця «кодифікаційна» Директива регулює два основних блоки питань – (1) діяльність та функціонування таких компаній, (2) їх злиття і поділ.

Що дають нам норми Третьої Директиви № 78/855/ЄЕС?

Третя Директива Ради № 78/855/ЄЕС регулює питання злиття публічних акціонерних товариств[3]. Зокрема, вона визначає терміни «злиття шляхом придбання» (тобто, коли компанія, яку «поглинають», ліквідується, а її активи та зобов'язання передаються компанії, що її придбає), а також «злиття шляхом створення нового товариства», коли обидві компанії створюють нову юридичну особу, якій передаються активи та зобов'язання цих двох компаній. Також Директива передбачає можливість злиття компанії шляхом створення нового товариства в тому числі, якщо одна або декілька компаній, які зливаються, знаходяться в ліквідації, але ще не почали розрахунків з кредиторами.

Третя Директива передбачає обов'язок адміністративних або виконавчих органів акціонерних товариств підготувати проект умов злиття, в яких повинні бути вказані, зокрема, будь-які спеціальні вигоди, що отримують члени адміністративних, виконавчих та наглядових органів компаній, що зливаються. Цей план підлягає оприлюдненню щонайменше за місяць перед проведенням загальних зборів, на яких вирішуватиметься питання про злиття компаній.

Цією Директивою також передбачені правила погодження загальними зборами щодо питання про злиття компаній, винятки, коли таке погодження може бути необов'язковим, а також обов'язковий аналіз проекту плану

2) З точки зору українського права йдеться про акціонерні товариства та товариства з обмеженою відповідальністю.

3) Виходячи з типів господарських товариств, на яких розповсюджується дія цієї Директиви в Держава-членах ЄС (ст. 1 Третьої Директиви)

злиття незалежними експертами.

Третя Директива спрямована на захист інтересів акціонерів – нею передбачений перелік документів, з якими вони мають право ознайомитися перед загальними зборами щодо затвердження умов злиття компаній, а також отримувати копії таких документів. Також Директива передбачає право міноритарних акціонерів продати свої акції перед злиттям за ту ціну, яка відповідає вартості їх акцій.

При злитті компаній повинні враховуватися інтереси працівників, кредиторів та власників облігацій та зобов'язань акціонерних товариств, що зливаються. Третя Директива визначає наслідки злиття та умови визнання його недійсним. Важливим положенням є також те, що Держави-члени ЄС зобов'язані передбачити цивільну відповідальність незалежних експертів за підготовлений ними письмовий звіт для акціонерів щодо проекту умов злиття.

Що дають нам норми Шостої Директиви № 82/891/ЄЕС?

Шоста Директива Ради № 82/891/ЄЕС, навпаки, регулює поділ публічних акціонерних товариств, а саме поділ шляхом придбання (тобто, коли активи та зобов'язання акціонерного товариства передаються для кількох іншим компаніям (що вже існують), при цьому саме це акціонерне товариство припиняється), та поділ шляхом створення нових товариств (одне акціонерне товариство поділяється на кілька інших, нових товариств).

Загалом Шоста Директива повторює схему, встановлену Третьою Директивою, з урахуванням особливостей, притаманним для поділу – наприклад, щодо наслідків поділу та особливостей відповідальності за зобов'язаннями акціонерного товариства, що ділиться.

Що було зроблено для імплементації Третьої та Шостої Директиви?

Третя Директива, а також Директива № 2011/35/ЄС, яка її замінила до скасування чинною Директивою (ЄС) № 2017/1132, відсутні в плані імплементації, затвердженому розпорядженням КМУ № 847-р, так само як і відсутні плани її імплементації.

Разом з тим, Третя Директива фігурує в пункті 1 Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 17 серпня 2011 року № 790-р. Згідно з цим Розпорядженням, основним виконавцем визначена Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (зараз – НКЦПФР).

Основним заходом, який визначений для впровадження Третьої Директиви, визначене внесення змін до рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 30 грудня 1998 року № 221 «Про затвердження Положення про порядок реєстрації випуску акцій та інформації про їх емісію під час реорганізації товариств». Наразі це рішення

втратило чинність на підставі Рішення НКЦПФР «Про затвердження Порядку здійснення емісії та реєстрації випуску акцій акціонерних товариств, які створюються шляхом злиття, поділу, виділу чи перетворення або до яких здійснюється приєднання» від 9квітня 2013 року № 520.

Аналогічно, як і щодо Третьої Директиви, єдиним актом, що передбачає імплементацію **Шостої Директиви**, є вищезгаданий пункт 1 Плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Тобто, виявлений один захід, який мав би бути здійснений для імплементації обидвох Директив (Третьої і Шостої) –йдеться про внесення змін до рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 30 грудня 1998 року № 221, яке, як було вже зазначено вище, втратило чинність.

Питання, пов'язані зі злиттям та поділом господарських товариств, в Україні врегульовані Цивільним Кодексом України та, зокрема, спеціальним Законом України «Про акціонерні товариства», а саме Розділом XVI цього Закону.

Чинне українське законодавство загалом передбачає підготовку плану поділу/злиття, можливість акціонерів ознайомитися з документами перед прийняттям рішення про поділ/злиття, можливість міноритарних акціонерів скористатися правом продажу своїх акцій тощо. Однак, план поділу/злиття не містить всіх обов'язкових положень, які передбачені Третьою та Шостою Директивами (наприклад, щодо зазначення в плані поділу/злиття особливих переваг членам виконавчих, наглядових та/або органів управління при поділі/злитті). Також, для вивчення акціонерам надаються не всі документи, передбачені Директивами. Відсутні в Законі України «Про акціонерні товариства» також спеціальні умови щодо визнання недійсності поділу/злиття акціонерних товариств.

Особливо слід зауважити про відсутність в українському законодавстві перевірки незалежними експертами плану поділу/злиття акціонерних товариств.

Водночас, згадане вище Рішення НКЦПФР «Про затвердження Порядку здійснення емісії та реєстрації випуску акцій акціонерних товариств, які створюються шляхом злиття, поділу, виділу чи перетворення або до яких здійснюється приєднання» від 9 квітня 2013 року № 520 деталізує процедурні питання поділу/злиття в межах правових рамок, встановлених Законом України «Про акціонерні товариства», які теж передбачені Директивами (наприклад, питання конвертації акцій), однак, очевидно, не розширює регулювання Закону на питання, які ним не передбачені.

Таким чином, залишається відкритим питання, чи НКЦПФР продовжуватиме імплементацію Третьої та Шостої Директиви, в якій їх редакції (кодифікованій у 2017 році чи попередніх) та як саме. Наразі можна зробити висновок, що чинне українське законодавство не повністю

корелює з Третьою та Шостою Директивами.

Дванадцята законодавча Директива № 89/667/ЄЕС стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю

Дванадцята Директива була скасована Директивою № 2009/102/ЄС про одноосібні приватні компанії з обмеженою відповідальністю

Що дають нам відповідні норми ЄС ?

Директива № 2009/102/ЄС, що була прийнята на заміну Дванадцятої Директиви, встановлює рамки для заснування одноосібної приватної компанії з обмеженою відповідальністю. На свій розсуд держави-члени ЄС можуть вирішити розширити правила, встановлені цією Директивою, також і на державних компаній з обмеженою відповідальністю.

Директива встановлює кілька важливих правил, що стосуються діяльності компанії з одним учасником:

- компанія може мати єдиного учасника або вже при її створенні, або коли усі її акції переходять у власність однієї особи;

- проте, держави-члени ЄС можуть передбачити спеціальні положення або санкції для випадків, коли (1) одна фізична особа є єдиним членом кількох компаній або (2) коли компанія, що складається з одного учасника або будь-яка інша юридична особа є єдиним членом компанії.

- інформація про те, що усі акції (частки) опиняються в руках одного акціонера (учасника), а також особа такого акціонери повинні розкриті в публічно доступному реєстрі.

- рішення єдиного учасника повинні викладатися в письмовій формі, так само як і будь-які контракти між єдиним учасником та його компанією (крім поточних операцій).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Чинне українське законодавство передбачає можливість створення товариства з обмеженою відповідальністю або акціонерного товариства одним учасником (ст. 3 Закону України «Про господарські товариства»).

При цьому, згідно зі статтею 141 Цивільного кодексу України товариство з обмеженою відповідальністю не може мати єдиним учасником інше господарське товариство, учасником якого є одна особа. Особа може бути учасником лише одного товариства з обмеженою відповідальністю, яке має одного учасника. Слід зауважити, що українське законодавство не передбачає санкцій за порушення цього правила, тому на практиці його не завжди дотримуються.

В статті 4 Закону України «Про акціонерні товариства» встановлене правило про те, що акціонерне товариство не може мати єдиним учасником інше підприємницьке товариство, учасником якого є одна особа. Акціонерне товариство не може мати у своєму складі лише акціонерів - юридичних осіб, єдиним учасником яких є одна й та ж особа. Стаття 49 цього Закону встановлює обов'язкову письмову форму рішень, прийнятих єдиним акціонером акціонерного товариства.

Разом з тим, в Законі України «Про господарські товариства» правила щодо письмової форми рішень одного учасника товариства відсутні.

Також, ані для акціонерних товариств, ані для товариств з обмеженою відповідальністю чітко не передбачена обов'язкова письмова форма договорів, що укладаються між таким товариством та його єдиним учасником.

Що стосується вимоги про опублікування інформації про єдиного учасника (засновника) у компанії, наразі Єдиний державний реєстр юридичних осіб, фізичних осіб-підприємців та громадських формувань фактично забезпечує таку можливість: однією з категорій, доступних безоплатно є дані про учасників (засновників) та розмір їх внеску до статутного капіталу[4].

Як підсумок, можна стверджувати, що чинне українське законодавство наразі неповністю відповідає Директиві № 2009/102/ЄС. Чи відбуваються якісь дії, спрямовані на її імплементацію?

Основним заходом, який необхідно було здійснити для адаптації Директиви № 2009/102/ЄС, визначене прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо товариств, які складаються з одного учасника»[5].

Проект цього Закону був оприлюднений МЕРТ ще у 2015 році. Він передбачає внесення змін до Закону України «Про господарські товариства» щодо особливостей укладення договорів між товариством з обмеженою відповідальністю та його єдиним учасником, та врегулювання питань щодо проведення загальних зборів учасників (зокрема щодо дотримання обов'язкової письмової форми). Також цей проект передбачає зміни в Закон України «Про акціонерні товариства» щодо обов'язкової письмової форми договорів між акціонерним товариством та єдиним акціонером.

Однак, все ж цей проект Закону частково не актуальний, оскільки передбачає зміни в Закон України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» ще в його попередній редакції.

Подальша доля цього законопроекту невідома: проект Закону з

4) Дивіться детальніше тут.

5) Підпункт 4 Пункту 47 Плану заходів з імплементації розділу V "Економічне та галузеве співробітництво" Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки, затверджене розпорядженням КМУ №847-р (далі – План заходів з імплементації розділу V Угоди про асоціацію.

такою назвою не був внесений на розгляд до ВРУ. У відповіді на запит про отримання публічної інформації, отриманий від МЕРТ[6], інформація про прогрес в імплементації Директиви № 2009/102/ЄС відсутня. Таким чином, наразі не відомо, який статус імплементації цієї Директиви.

Директива № 2007/36/ЄС про реалізацію окремих прав акціонерів компаній, внесених у реєстр

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2007/36/ЄС стосується питань управління компанією, зокрема встановлює деякі права акціонерів в компаніях, що пройшли процедуру лістингу[7], зокрема:

- вчасний доступ до інформації про загальні збори, зокрема встановлені мінімальні строки для повідомлення акціонерів про скликання загальних зборів. Це повідомлення повинне забезпечити швидкий доступ до інформації кожному акціонеру на недискримінаційній основі (фактично, йдеться про використання електронного зв'язку), а також містити встановлену Директивою інформацію (а саме не просто інформацію про дату, час та місце проведення загальних зборів та їх порядок денний, але й детальний і точний опис процедур для реалізації права голосу акціонером). Також, на Інтернет-сайті компанії не пізніше за 21 день до проведення загальних зборів обов'язково повинна бути розміщена інформація, що стосується загальних зборів, включаючи форми для голосування за довіреністю, якщо акціонер не може проголосувати особисто;

- участь у загальних зборах за допомогою засобів електронного зв'язку (наприклад, трансляція загальних зборів у реальному часі, можливість віддалено брати участь у голосуванні, без необхідності оформляти довіреність, що особливо зручно для акціонерів-нерезидентів). При цьому участь у проведенні загальних зборів електронними засобами зв'язку не повинна бути надмірно ускладнена вимогами та обмеженнями – вони повинні встановлюватися виключно для забезпечення необхідного рівня ідентифікації акціонера та безпеки електронного зв'язку;

- право акціонерів ставити питання щодо пунктів порядку денного і отримувати на них відповіді від компанії;

- більш просте голосування за довіреністю: компанії не повинні встановлювати обмеження щодо голосування за довіреністю, крім випадків, чітко встановлених Директивою (зокрема, у випадку конфлікту інтересів), а також усунення перешкод для ефективного використання права голосу акціонера через фінансового посередника;

6) Лист МЕРТ №4322-06/23248-07 від 07.07.2017.

7) Йдеться про процедуру допуску цінних паперів, емітованих господарським товариством, до торгів на фондовій біржі. В Україні процедура лістингу обов'язкова для публічних акціонерних товариств.

- обов'язкове оприлюднення результатів голосування на сайті компанії.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Основним завданням визначене прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою імплементації законодавства ЄС у сфері корпоративного управління»[8], який був розроблений НКЦПФР у 2015 році. Законопроекти з такою назвою у парламенті не відслідковані, разом з тим, посилання на Директиви № 2007/36/ЄС знайдено в пояснювальній записці до Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів» № 289-VIII від 7 квітня 2015 року.

Цей Закон вносить зміни, зокрема, в Закон України «Про акціонерні товариства» щодо розширення переліку інформації, яка зазначається, зокрема, в повідомленні про проведення загальних зборів, а також уточнення щодо голосування за дорученням.

Проте, ці зміни не забезпечили відповідність українського законодавства Директиві. Наприклад, чинна редакція Закону не передбачає публікації всієї інформації на веб-сайті компанії, яка передбачена Директивою. Можна також стверджувати, що повідомлення про проведення загальних зборів також не відображає всієї інформації, яку передбачає Директива (зокрема щодо процедур, які треба здійснити, щоб проголосувати за довіреністю). Також відсутня можливість проводити голосування за допомогою електронного зв'язку. Питання голосування за довіреністю також не відповідають Директиві з точки зору виникнення конфлікту інтересів між довіреною особою та акціонером.

Згідно з інформацією, отриманою від НКЦПФР[9], положення Директиви № 2007/36/ЄС разом з рядом інших актів ЄС будуть імплементовані в проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів» (реєстраційний №5592-д). Цей законопроект було прийнято Верховною Радою 16 листопада, але досі відсутня інформація про його направлення на підпис Президентові України (що є передумовою набрання ним чинності). Фінальний текст Закону також відсутній.

Проаналізувавши проект цього Закону, підготовленого до другого читання, можна зробити висновок, що положення Директиви № 2007/36/ЄС будуть значною мірою імплементовані. Однак остаточно це стверджувати можна буде після аналізу фінального тексту прийнятого Закону.

8) Підпункт 5 Пункту 47 Плану заходів з імплементації розділу V Угоди про асоціацію.

9) Відповідь на запит про публічну інформацію, Лист НКЦПФР від 04.07.2017 №08/03/13018.

Бухгалтерський облік та аудит

Четверта Директива № 78/660/ЄЕС щодо річних рахунків окремих типів компаній

Четверта Директива була скасована Д**ирективою № 2013/34/ЄС про річну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язану звітність певних типів підприємств**.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Основною метою Директиви № 2013/34/ЄС є досягнення належного балансу між інтересами користувачів фінансової звітності та прагненням підприємств уникнути надмірного обтяження вимогами до звітності, таким чином, щоб фінансова звітність водночас була достовірною, але не становила надмірного адміністративного навантаження при її підготовці для невеликого бізнесу.

Загальна ідея полягає в тому, що обов'язки з підготовки фінансової звітності можуть варіюватися залежно від розміру компанії (більше вимог для великого бізнесу, менше – для малих і середніх підприємств (МСП)). При цьому, для МСП (включно з мікропідприємствами) передбачена значна кількість спрощень та винятків. Кожна держава-член ЄС вирішує, які винятки та спрощення для МСП застосувати.

Директива розрізняє мікро, малі, середні та великі компанії на основі трьох критеріїв: загальної суми балансу, чистого обороту та середньої кількості працівників у фінансовому році.

Для того, щоб розрізнити кожний вид компанії, встановлені три критерії, два з яких не повинні бути перевищені:

- для мікропідприємств: загальна сума балансу в розмірі 350 тис. євро, чистий оборот в розмірі 700 тис. євро, 10 працівників;

- для малих підприємств: загальна сума балансу в розмірі 4 млн євро, чистий оборот в розмірі 8 млн євро, 50 працівників;

- для середніх підприємств: загальна сума балансу в розмірі 20 млн євро, чистий оборот в розмірі 40 млн євро, 250 працівників;

Для великих підприємств, відповідно, два із трьох критеріїв повинні бути перевищені: баланс в розмірі 20 млн євро, чистий оборот в розмірі 40 млн євро, 250 працівників.

Також, для того, щоб компанії не уникали застосування до них всіх вимог Директиви шляхом корпоративного структурування, Директива також розрізняє поняття малої, середньої та великої груп.

Річна фінансова звітність повинна:

- містити, щонайменше, балансовий звіт, звіт про прибутки та збитки та примітки до фінансової звітності;

- надавати достовірне й об'єктивне уявлення про активи, зобов'язання, фінансовий стан та прибутки або збитки підприємства;

- бути оприлюдненою (за винятком мікропідприємств, які все ж повинні передавати свої балансові дані для компетентних органів).

Директива також перераховує загальні принципи фінансової звітності, зокрема, безперервності, послідовність облікової політики та методів оцінки, обачність при визнанні та оцінці фінансової звітності тощо.

Детальні правила встановлені також для підготовки балансового звіту, а також звіту про прибутки та збитки з можливими спрощеннями для МСП. Так само, перераховані вимоги до приміток до фінансової звітності, в тому числі щодо додаткової інформації, розкриття якої держава-член може вимагати від великих та середніх підприємств.

Крім цього, Директива передбачає:

- підготовку звіту про управління, в якому, зокрема, йдеться про перспективи розвитку компанії (при цьому для малі підприємства можуть бути звільнені від обов'язку готувати такі звіти при дотриманні деяких гарантій, для середніх існують винятки щодо інформації, яку вони висвітлюють в такому звіті);

- підготовку звіту про корпоративне управління для компаній, обігові цінні папери допущені до торгів на регульованому ринку (фактично, тих компаній, які пройшли процедуру лістингу), в якому зазначається кодекс корпоративного управління, відхилення від кодексу і підстави такого відхилення, опис основних характеристик внутрішнього контролю та системи управління ризиками тощо.

Директива також встановлює правила підготовки консолідованої звітності (тобто для групи компаній) та консолідованого звіту.

Річна фінансова звітність та консолідована фінансова звітність повинні бути підтверджені аудитом (при цьому, держава-член може звільнити від обов'язку готувати такий звіт малі підприємства).

Разом з тим, Директива встановлює колективну відповідальність членів адміністративного, виконавчого та наглядового органів компетенції, що діють у межах компетенції, за дотримання правил підготовки фінансової звітності, звіту про управління та звіту про корпоративне управління, а їх члени несуть відповідальність за порушення цих правил.

Важливо звернути увагу на ще одне правило, передбачене Директивою. З метою підвищення прозорості платежів на користь державних органів у видобувних галузях великі компанії та суб'єкти публічного інтересу, які залучені у видобуток корисних копалин, нафти, природного газу або інших матеріалів, або залучені у заготівлю деревини в незайманих лісах, повинні публікувати деталі платежів, що загалом перевищують 100 тис. євро за рік,

які вони платять урядам кожного фінансового року.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Основним завданням визначене прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні»[10]. Цей Закон було прийнято 5 жовтня 2017 року, проте він набере чинності з 1 січня 2018 року.

Цей Закон передбачає аналогічний Директиві поділ підприємств на мікро-, малі, середні та великі за аналогічними критеріями (але при цьому не містить поняття груп).

Також Закон встановлює такі положення, що імплементують Директиву:

- поняття «підприємства, що становлять суспільний інтерес», «звіт про платежі на користь держави, який подається підприємствами, що здійснюють діяльність з видобутку корисних копалин загальнодержавного значення або заготівлю деревини та становлять публічний інтерес»[11]. При цьому Закон встановлює більш суворі вимоги щодо цього звіту ніж Директива (наприклад, немає обмежень щодо суми платежів). Цікаво, що ця вимога стосується всіх підприємств, що становлять суспільний інтерес, які займаються заготівлею деревини (фактично, у будь-яких лісах, а не лише у незайманих).

- обов'язок подавати звіт про управління для великих та середніх підприємств, від якого звільняються малі та мікропідприємства. При цьому, Законом не передбачена підготовка звіту про корпоративне управління як його окремого розділу, а також детально не вказана інформація, яка має бути у самому звіті, як це передбачено Директивою;

- розширений перелік підприємств, що оприлюднюють фінансову звітність разом з аудиторським висновком. Встановлена також можливість отримати фінансову звітність для фізичних та юридичних осіб за запитом на доступ до публічної інформації, навіть якщо у підприємства немає обов'язку щодо її оприлюднення;

- встановлюється відповідальність за своєчасне та у повному обсязі подання та оприлюднення фінансової звітності, яку несе уповноважений орган (посадова особа), який здійснює керівництво підприємством, або

10) Підпункт 6 Пункту 47 Плану заходів з імплементації розділу V Угоди про асоціацію.

11) Тут слід зауважити певну розбіжність з Директивою Закону: відповідно до Закону будь-яке велике підприємство є підприємством, що становить публічний інтерес. За Директивою це не обов'язково так: підприємством, що становить публічний інтерес може бути таке підприємство, яке визначене Державою-членом як важливе для суспільства внаслідок характеру своєї діяльності, розміру або кількості працівників. Тобто не обов'язково кожне велике підприємство є підприємством, що становить публічний інтерес (але який підхід обрати - залишається на розсуд держави). Тому в Директиві зазначено, що кожне велике підприємство і кожен суб'єкт публічного інтересу, що займаються видобувною діяльністю, подають звіт про платежі на користь держави (можна припустити, що держави можуть обрати і деякі середні підприємства, що займаються видобувною діяльністю, у якості суб'єктів публічного інтересу, наприклад, у яких більше 250 працівників, але за двома іншими критеріями вони залишаються в межах середніх). Чи достатнім буде визначення підприємств, що становить публічний інтерес, передбачене Законом, покаже правозастосування.

власник відповідно до законодавства та установчих документів.

Варто зауважити, що хоча цей Закон імплементує основні важливі положення Директиви, цей нормативно-правовий акт може бути не остаточним кроком в імплементації Директиви.

Директива № 2006/43/ЄС про обов'язковий аудит річних рахунків та консолідованих рахунків

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2006/43/ЄС (зі змінами) встановлює мінімальні вимоги до обов'язкового аудиту річної та консолідованої звітності для того, щоб звітність компанії становила правдиву та цілісну картину активів компанії, її зобов'язань, прибутків та витрат, фінансового становища.

Основні положення Директиви передбачають:

- публічний реєстр аудиторів, який повинен містити інформацію про сертифікованих аудиторів або аудиторські компанії, які мають право здійснювати обов'язковий аудит;

- встановлює можливість здійснення обов'язкового аудиту компаніями аудиторами з інших держав-членів ЄС, що пройшли належне навчання та були внесені до публічного реєстру аудиторів такої держави-члена ЄС;

- постійне підвищення кваліфікації сертифікованих аудиторів, яке є їх обов'язком і за невиконання якого на них можуть бути накладені санкції;

- незалежність та об'єктивність аудиторів та аудиторських компаній від компанії, щодо якої здійснюється аудит, зокрема, вони не можуть ніяким чином впливати на процес прийняття рішень такою компанією;

- конфіденційність та професійна таємниця, яка повинна зберігатися навіть після здійснення конкретного аудиту;

- аудит повинен здійснюватися на основі міжнародних аудиторських стандартах (якщо прийняті Європейською комісією – до їх затвердження можуть використовуватися національні стандарти проведення аудиту);

- призначення та звільнення аудиторів або аудиторських компаній здійснюються загальними зборами учасників або учасниками компаній, що підлягають аудиту. Держави-члени ЄС можуть пропонувати альтернативи цьому правилу за умови, що незалежність аудиторів та аудиторських компаній залишається забезпеченою. Аудитори та аудиторські компанії можуть звільнені лише на належних підставах, якими не можуть бути розбіжність точок зору щодо ведення бухгалтерського обліку або щодо процедур аудиту;

- аудит консолідованих рахунків (тобто рахунків материнської та дочірніх компаній) встановлює повну відповідальність аудитора групи за аудиторський звіт;

- система гарантування якості аудиту, що є незалежною від аудиторів, яких перевіряють, та за якою здійснюється публічний нагляд. Ця система повинна включати оцінку відповідності належним стандартам аудиту та вимогам незалежності, кількості та якості витрачених ресурсів, сплачена винагорода аудитора та внутрішні системи контролю аудиторських компаній;

- фінансування системи гарантування якості повинне бути забезпечене та вільне від будь-якого можливого неналежного впливу сертифікованих аудиторів та аудиторських компаній;

- рецензенти для конкретного аналізу якості повинні бути обрані шляхом об'єктивної процедури, яка повинна забезпечити відсутність конфлікту інтересів з аудитором та аудиторською компанією, яка перевіряється;

- розслідування та санкції: країни ЄС зобов'язані впровадити ефективні системи розслідувань та санкцій для того, щоб виявити, виправити та попередити неналежне здійснення обов'язкового аудиту. Застосовані до аудиторів та аудиторські компанії санкції повинні бути належним чином розкриті для громадськості. Санкції повинні включати можливість позбавлення сертифіката.

- здійснення обов'язкового аудиту малого бізнесу залишається на розсуд держав-членів ЄС, але в такому разі аудит повинен враховувати масштаб та вид діяльності, які такі компанії здійснюють;

- більш суворі правила щодо обов'язкового аудиту суб'єктів публічного інтересу, що зумовлено необхідністю надати об'єктивну інформацію для суспільства та інвесторів. До таких правил належать: більш детальний аудиторський звіт, що включає інформацію про проведення аудиту; обов'язкова ротація аудиторів та аудиторських компаній; обов'язок держав-членів ЄС скласти перелік тих неаудиторських послуг, які не можуть надаватися аудиторами або аудиторськими компаніями для компаній, які підлягають аудиту; обмеження винагороди аудитора за надані неаудиторські послуги; призначення аудиторського комітету, який відіграє ключову роль в призначенні аудитора та моніторингу аудиту.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Уряд визначив основним завданням[12] для адаптації Директиви № 2006/43/ЄС прийняття у 2017 році проекту Закону України «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність» (реєстраційний № 6016). Наразі[13] цей законопроект не прийнятий: з червня він знаходиться на доопрацюванні в Комітеті з питань податкової та митної політики. В статусі проходження законопроекту зазначено, що пропозиції враховані, однак в публічному доступі доопрацьований проект відсутній.

12) Пункт 47 Плану заходів з імплементації розділу V "Економічне та галузеве співробітництво" Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки, затверджене розпорядженням КМУ №847-р.

13) Станом на 24.11.2017.

Захист прав споживачів

Захист прав споживачів

Автор

Анна Василенко

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономрозвитку).

Співвиконавець: Державна служба України з питань безпечності харчових продуктів та захисту споживачів (Держпродспоживслужба).

Місцеположення в Угоді про асоціацію. Україна зобов'язалась виконати низку зобов'язань, які спрямовані на адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС у сфері захисту прав споживачів, що зазначені **в розділі V** (Економічне і галузеве співробітництво), **Додатку XXXIX (39)** (Захист прав споживачів), статті 20 Угоди про асоціацію. Перелік охоплює 18 актів ЄС, що об'єднані десятьма напрямками захисту прав споживачів — **«Безпека продукції», «Маркетинг», «Договірне право», «Недобросовісні умови контракту», «Прямі продажі (на дому)», «Фінансові послуги», «Споживче кредитування», «Компенсація», «Впровадження» і «Співробітництво щодо захисту споживачів»**.

I. Станом на 1 листопада 2017 року Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Безпека продукції:

1) **Директива Європейського Парламенту й Ради № 2001/95/ЄС** від 3 грудня 2001 року про загальну безпеку продукції;

2) **Директива Ради № 87/357/ЄЕС** від 25 червня 1987 року про зближення законодавств держав-членів стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду, та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів;

3) **Рішення Комісії № 2008/329/ЄС** від 21 квітня 2008 року, що зобов'язує країни-члени забезпечити наявність на магнітних іграшках, що поставляються чи є в наявності на ринку, попередження про ризик для здоров'я та безпеки, який вони становлять;

4) **Рішення Комісії № 2006/502/ЄС** від 11 травня 2006 року про зобов'язання держав-членів забезпечити постачання на ринок запальничок

виключно із захистом від дітей та заборонити постачання на ринок запальничок-новинок.

Маркетинг:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 98/6/ЄС** від 16 лютого 1998 року про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам;

2) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 2005/29/ЄС** від 11 травня 2005 року про недобросовісну комерційну практику по відношенню до споживачів на внутрішньому ринку;

Договірне право:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 1999/44/ЄС** від 25 травня 1999 року про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії.

Недобросовісні умови контракту:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 93/13/ЄС** від 5 квітня 1993 року про несправедливі умови у споживчому договорі;

2) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 97/7/ЄС** від 20 травня 1997 року про захист прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі;

3) **Директива Ради № 90/314/ЄЕС** від 13 червня 1990 року про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне;

4) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 2008/122/ЄС** від 14 січня 2009 року про захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів щодо розподілу часу на використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну.

Прямі продажі (на дому):

1) **Директива Ради № 85/577/ЄЕС** від 20 грудня 1985 року про захист споживачів щодо контрактів, що укладені поза діловими приміщеннями.

Фінансові послуги:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 2002/65/ЄС** від 23 вересня 2002 року про дистанційну торгівлю та фінансові послуги споживачам, яка змінює та доповнює Директиву № 90/619 та Директиви № 97/7/ЄС та № 98/27/ЄС.

Споживче кредитування:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 2008/48/ЄС** від 23 квітня 2008 року про кредитні угоди для споживачів.

Впровадження:

1) **Директива Європейського Парламенту та Ради № 98/27/ЄС** від 19 травня 1998 року про постанови суду для захисту інтересів споживачів.

Застереження: Перш ніж перейти до розгляду стану імплементації кожного окремого акту ЄС, що містяться у Додатку XXXIX (39), хочемо вказати наступне. Формат звіту передбачає два варіанти оцінки – акт ЄС імплементовано повністю та акт ЄС не імплементовано/імплементовано частково. Додаток XXXIX (39) передбачає, що зобов'язання мають бути виконані Україною в повному обсязі за 3 роки, тобто до кінця 2017 року. Часткова імплементація того чи іншого акту ЄС або розробка законопроекту без його прийняття фактично означає, що зобов'язання в повному обсязі виконане не було. Однак, хочемо відмітити, що за рядом зазначених актів ЄС, хоча в повному обсязі в українське законодавство вони ще не імплементовані, держава все ж доклала певних зусиль, іноді досить значних, досягнувши прогресу у наближенні українського законодавства до вимог ЄС. До таких досягнень віднесемо прийняття законів:

- прийняття Закону України № 1734-VIII від 15 листопада 2016 року «Про споживче кредитування»:
- прийняття Закону України № 675-VIII від 3 вересня 2015 року «Про електронну комерцію»;

а також розроблення законопроектів:

- Проект Закону № 7300 від 16листопада 2017 року «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо визначення поняття «альтернативні заходи надання туристичного продукту» та конкретизації переліку істотних умов та форми договору на туристичне обслуговування»
- Проект Закону України № 2456 від 23 березня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг»
- Проект Закону України № 5548 від 16 грудня 2016 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)»

Безпека продукції

Директива 2001/95/ЄС про загальну безпеку продукції

Оскільки дана Директива знаходиться на стику з питаннями технічного регулювання, то стан її імплементації розглядається у розділі «Технічні бар'єри у торгівлі».

Директива № 87/357/ЄЕС про зближення законодавств держав-членів стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива застосовується до товарів, які не є їстівними, але можуть бути прийняті споживачами за харчові продукти за їх зовнішнім виглядом, запахом або упаковкою. Споживачі, особливо діти, можуть сплутати їх з харчовими продуктами і помістити їх до рота, смоктати або ковтати їх, що може бути небезпечним і викликати, наприклад, задушення, отруєння або непрохідність кишківника. Зазначена Директива визначає, що держави-члени повинні вжити всіх заходів, необхідних для заборони маркетингу, імпорту та виробництва таких товарів. Проведені перевірки повинні гарантувати, що такі товари не продаються на ринку ЄС. Якщо держава-член ЄС забороняє товар, то відповідно до положень цієї Директиви, вона повинна проінформувати про це Європейську комісію і надати відповідні відомості, необхідні для інформування інших держав-членів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Директиву Ради № 87/357/ЄЕС про зближення законодавств держав-членів стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів в Україні **імплементовано в повній мірі**. Так, розроблено та прийнято Постанову КМУ від 10 березня 2017 року № 136 «Про внесення змін до Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів». Зокрема, Порядок доповнено пунктом 17-1 такого змісту: «17-1. Забороняється продаж товарів, які імітують продовольчі товари (мають їх форму, запах, колір, вигляд, оформлення, маркування, об'єм або розмір) і ставлять під загрозу безпеку або здоров'я споживачів, зокрема дітей, які можуть сплутати їх з продовольчими товарами, покласти до рота, смоктати або їсти, що може призвести до задухи, інтоксикації, перфорації або непрохідності шлунково-кишкового тракту». Ст.3 Директиви вимагає, щоб держави-члени вживали дій щодо недопущення на ринку товарів, які не відповідають вимогам директиви, але не деталізує механізму та порядку такого контролю. Тому Закон України "Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції" № № 2735-VI від 02.12.2010 повною мірою відповідає цим вимогам. Так, наприклад, Закон передбачає такі заходи ринкового нагляду як перевірки характеристик продукції, у тому числі відбір зразків продукції та їх експертиза (випробування), обмежувальні (коригувальні) заходи, що включають обмеження надання продукції на ринку, вилучення продукції з обігу, відкликання продукції тощо (ст, 26)

Рішення № 2008/329/ЄС, що зобов'язує країни-члени забезпечити наявність на магнітних іграшках, що поставляються чи є в наявності на ринку, попередження про ризик для здоров'я та безпеки, який вони становлять

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Дане Рішення було присвячене вузькій, але значній проблемі травмування дітей у випадку ковтання магнітних елементів іграшок і запровадження обов'язкових попереджувальних позначок на маркуванні. Однак, як зазначалось в преамбулі Рішення (п. 15), воно було тимчасовим заходом, що застосовувався до прийняття Європейським комітетом із стандартизації (CEN) переглянутої версії європейського стандарту EN 71-1 «Безпечність іграшок – Частина 1. Механічні та фізичні властивості» з тим, щоби доповнити його положеннями, що стосуються особливих ризиків магнітів малого розміру в іграшках. Нову версію стандарту (EN 71-1:2009 «Безпечність іграшок – Частина 1. Механічні та фізичні властивості» було прийнято в квітні 2009 року. З його прийняттям Рішення **2008/329/ЄС втратило чинність**, оскільки питання особливих попереджень повною мірою охоплені стандартом. Варто зазначити, що усі непродовольчі товари в ЄС підлягають оцінці/підтвердженню відповідності, свідченням чого є нанесення позначки "CE" на маркування[1]. Наразі у ЄС чинною є повторно оновлена версія стандарту EN 71-1:2014 від 2014 року.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Наразі українське законодавство **не адаптоване** до положень Рішення № 2008/329/ЄС. Діє кілька документів, що встановлюють вимоги до безпечності іграшок. Зокрема, чинними є **Технічний регламент безпечності іграшок** (затверджений Постановою КМУ від 11 липня 2013 року № 515), а на сайті Мінекономрозвитку з 29 серпня 2017 року розміщений для громадського обговорення проект нової постанови КМУ «**Про затвердження Технічного регламенту безпечності іграшок**». Однак ні чинний технічний регламент, ні запропонований проект не містять окремих положень про застереження щодо магнітних іграшок. Також діє **національний стандарт України ДСТУ EN 71-1:2006 «Безпечність іграшок. Частина 1. Механічні і фізичні властивості» (EN 71-1:1998, IDT)**, який є національною версією застарілого і вже не чинного стандарту **EN 71-1:2006** (тобто версії стандарту від 2006 р.). Для цілковитої

1) Знак CE може містити маркування лише тих товарів (нехарчових), які відповідають всім застосовним до них вимогам, встановленим в законодавстві ЄС, в першу чергу, вимог щодо безпеки. Згідно зі ст. 13 "Презумпція відповідності" Директиви 2009/48/ЄК Європейського парламенту та Ради від 18 червня 2009 р. Про безпечність іграшок, "Іграшки, які відповідають вимогам гармонізованих стандартів або їх частин, посилання на які опубліковані в Офіційному журналі Європейського союзу, вважаються такими, що відповідають вимогам або їх частинам, встановленим у ст.10 та Додатку II" (прим.; саме ця стаття та Додаток Директиви 2009/48/ЄК містять конкретні вимоги до безпечності). Стандарти групи EN 71 (всього 15 стандартів від безпосередньо перераховані у Повідомленні Комісії в рамках імплементації Директиви 2009/48/ЄК про безпечність іграшок, опублікованому в Офіційному журналі ЄС (C 196, 12.6.2015, p. 1–3)

імплементації даного зобов'язання необхідно оновити вказаний ДСТУ EN 71-1:2006 відповідно до версії Стандарту EN 71-1:2014.

Рішення № 2006/502/ЄС про зобов'язання держав-членів забезпечити постачання на ринок запальничок виключно із захистом від дітей та заборонити постачання на ринок запальничок-новинок

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Дане Рішення втратило чинність з 11 травня 2017 року, оскільки стандарт **EN 9994:2006** "Запальнички - Вимоги щодо безпеки" був визнаний Комісією як інструмент забезпечення відповідності законодавчим вимогам[2], і, головне, всі держави-члени виконали його положення шляхом застосування національних заходів, про що належним чином прозвітували Комісії. Положення Рішення № 2006/502/ЄС встановлюють, що на ринку можуть бути розміщені лише запальнички із захистом від можливого застосування дітьми, які спроектовані та виготовлені таким чином, що за звичайних або обґрунтовано передбачуваних обставин не можуть бути використані дітьми віком до 51 місяця (4 років і 3 місяців). Наприклад, через силу, необхідну для оперування ними, або через конструкцію, або захист механізму запалювання, або складність послідовності операцій, необхідних для запалювання.

Дозволяється продаж запальничок, що можуть заправлятися повторно, якщо забезпечено їх тривале, безпечне використання протягом строку служби (щонайменше п'ять років), та які відповідають всім наступним вимогам:

- письмові гарантійні зобов'язання виробника протягом щонайменше 2 років відповідно до Директиви 1999/44/ЄС;
- практична можливість ремонту та безпечного заправляння протягом усього строку служби, включно із, зокрема, можливістю ремонту механізму запалювання;
- деталі, які не є витратними, але можуть зношуватися або ламатися від постійного використання після закінчення гарантійного періоду, є доступними для заміни або ремонту в авторизованому або спеціалізованому після-продажному сервісному центрі.

Також запальничка може вважатися безпечною, якщо вона відповідає вимогам Європейського стандарту EN 13869:2002 або вимогам третіх країн, де чинними є вимоги щодо безпечності запальничок для дітей, еквівалентні відповідним вимогам, встановленим даним Рішенням.

Забороняється продаж запальничок нестандартного дизайну

2) Повідомлення Комісії в рамках імплементації Директиви 2001/95/ЄС/ЕС про загальну безпеку товарів (2017/C 267/03), опубліковано в Офіційному журналі 11.8.2017

(сувенірних запальничок), які, зокрема, за своєю формою нагадують героїв мультфільмів, іграшки, зброю, годинники, телефони, музичні інструменти, транспортні засоби, людські тіла або частини людських тіл, тварин, їжу або напої, або які відтворюють музичні ноти, або мають мерехтливе світло чи рухомі або інші деталі розважального характеру.

Стаття 3 Рішення встановлює детальні вимоги щодо доведення та підтвердження безпечності запальничок для дітей. Зокрема, держави-члени застосовують до виробників запальничок наступні вимоги за умови розміщення їх на ринку:

- Мати та надавати на запит уповноваженого органу звіт про випробування на безпечність для дітей, що доводить таку безпечність, разом із зразками запальнички тої ж моделі, щодо якої було проведено випробування;
- Підтверджувати на запит уповноваженого органу того, що всі запальнички з кожної розміщеної на ринку партії є тієї ж моделі, щодо якої було проведено випробування на безпечність;
- Постійно проводити моніторинг відповідності запальничок, що виробляються, технічним рішенням, що забезпечують безпечність для дітей, а також вести та робити доступними для уповноважених органів відповідну виробничу документацію;
- Мати та надавати на запит уповноваженого органу новий звіт про випробування на безпечність для дітей у випадку, коли у модель запальнички вносились зміни, що могли негативно відобразитися на її безпечності.

Дистриб'ютори повинні вести та надавати на запит уповноваженого органу документацію, що дозволяє ідентифікувати суб'єкта господарювання – постачальника запальничок, що поставив розміщувані дистриб'ютором запальнички, з метою забезпечити простежування виробника запальничок через весь ланцюжок постачання.

Запальнички, щодо яких виробники та дистриб'ютори не надали вищевказану документацію, мають бути вилучені з ринку. Рішення також встановлює детальну інформацію, що має міститись у звітах про випробування на безпечність запальничок для дітей.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Імплементація Рішення № 2006/502/ЄС здійснюється шляхом внесення змін до **«Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами»** (відповідний проект наказу розроблений Мінекономрозвитку, який було оприлюднений 7 вересня 2017).

Зокрема, пунктом 9 проекту наказу пропонується доповнити розділ ІІ «Особливості продажу окремих груп товарів» новою главою № 12 «Запальнички», що встановлює особливості їх продажу. Запропонована Глава № 12 повною мірою імплементує вимогу ст.1 та 2 Рішення №

2006/502/ЄС щодо дозволу продажу лише запальничок, безпечних для дітей, в тому числі таких, що можуть заправлятися повторно (за певних умов) та заборони продажу запальничок нестандартного дизайну (пп. 1 та 2 Гл.12 змін до Правил роздрібної торгівлі). Проте, положення про власне **умови** дозволу продажу запальничок, що можуть заправлятися повторно, не повною мірою відповідають положенням Рішення № 2006/502/ЄС. Зокрема, це стосується третьої умови дозволу. **Належно імплементованими** є перші дві умови (наявність гарантійних зобов'язань суб'єкта господарювання із зазначенням гарантійного строку (щонайменше два роки) та наявність інструкції з експлуатації інформації про можливість ремонту). **Не повною мірою імлементована** третя умова: **доступність деталей** для заміни або ремонту в авторизованих або спеціалізованих центрах гарантійного обслуговування (згідно з ст.1 Рішення № 2006/502/ЄС) та **наявність інформації про технічне обслуговування** авторизованих або спеціалізованих центрах гарантійного обслуговування (п.1 Глави № 12 проекту змін до «Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами»). Інструкція з інформацією щодо експлуатації про можливість ремонту не завжди свідчать про доступність деталей для ремонту. В той же час, беручи до уваги **ч.4 ст. 6, Закону України «Про захист прав споживачів»**, якою встановлюється, що виробник (виконавець) зобов'язаний, серед іншого, забезпечити технічне обслуговування та гарантійний ремонт продукції, а також поставку у необхідному обсязі та асортименті запасних частин, можна говорити про те, що в сукупності українське законодавство забезпечує повну імплементацію ст. 1 та ст. 2 Рішення № 2006/502/ЄС, **але не всього Рішення в цілому**.

Відзначимо нагальність і важливість запровадження регулювання продажу запальничок. Аналіз пропозицій інтернет-магазинів, що займаються продажем запальничок, та спілкування з їхніми менеджерами-продавцями виявив, що майже всі запальнички з асортименту можливо повторно заправляти – тобто вони мали б підпадати під дію неврахованих статей Рішення № 2006/502/ЄС. Проте, за винятком деяких дорогих відомих брендів, продаж таких запальничок не супроводжується гарантійними зобов'язаннями, інформацією про можливість ремонту та про авторизовані сервісні центри, а убезпечення дітей від контакту з такими запальничками іноді позиціонується як особлива додаткова характеристика, не кажучи вже про можливість отримання письмових доказів такої безпечності.

Наказом Міністерства економічного розвитку і торгівлі України від 14 березня 2017 року № 372 затверджено **Перелік національних стандартів, що гармонізовані з відповідними європейськими стандартами та є доказом безпечності нехарчової продукції**. Цей перелік включає **ДСТУ EN ISO 9994:2015(EN ISO 9994:2006, IDT; ISO 9994:2005, IDT)** «Запальнички. Вимоги щодо безпеки». Цей державний стандарт гармонізований з відповідним європейським стандартом **EN ISO 9994:2006** і охоплює положення загальної безпеки запальничок, але не встановлює особливих умов та вимог щодо безпеки запальничок для дітей.

У ЄС такі вимоги встановлені у Європейському стандарті **EN 13869:2016** «Запальнички. Вимоги дитячої безпеки. Вимоги щодо безпеки та методів випробувань». Саме на цей стандарт посилається Рішення № 2006/502/ЄС. Прийняття гармонізованого з європейським стандартом державного стандарту України є необхідним для повноцінної імплементації Рішення № 2006/502/ЄС.

Варто відзначити, що у запропонованих змінах до «Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами» взагалі не враховано положення ст. 3 Рішення № 2006/502/ЄС щодо **доведення і підтвердження безпечності запальничок для дітей** (проведення випробувань на безпечність, надання звітів про випробування, зберігання зразків моделей, забезпечення простежування тощо), **а також надання відповідної інформації за запитом уповноваженого органу**.

Таким чином, відмітивши зусилля та прогрес у наближенні до вимог Рішення № 2006/502/ЄС, слід визнати, що таке **наближення є частковим**.

Маркетинг

Директива № 98/6/ЄС про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви зобов'язують держав-членів розміщувати на товарі інформацію щодо точної, прозорої та позбавленої розбіжностей інформації про ціни на товари, запропоновані споживачам. Ціна продажу та ціна за одиницю повинні зазначатися без розбіжностей, бути простими для ідентифікації та чітко розбірливими. Директива встановлює такі основні поняття як ***«ціна продажу»***, ***«ціна за одиницю»***, ***«товари, що продаються на вагу»*** тощо.

Ціна продажу та ціна за одиницю повинні бути зазначені для всіх товарів, за деякими винятками. Ціну за одиницю не потрібно зазначати, якщо вона ідентична ціні продажу. Ціна за одиницю разом з ціною продажу можуть не зазначатися лише у випадку товарів, поставлених у процесі надання послуг та продажів з аукціону або продажів творів мистецтва та антикваріату. Держави можуть встановити додаткові винятки із загального правила обов'язкового зазначення ціни за одиницю (щодо товарів, для яких таке зазначення не буде корисним через природу або призначення товару, або якщо виконання цього зобов'язання може створити непорозуміння) і в таких цілях можуть скласти переліки подібних товарів чи категорій товарів, а також встановити перехідний період до застосування таких вимог. Для товарів, що продаються на вагу, повинна бути зазначена лише

ціна за одиницю. Ціна продажу та ціна за одиницю повинні зазначатися без розбіжностей, бути простими для ідентифікації та чітко розбірливими. Держави-члени можуть відмовитися від обов'язку зазначати ціну за одиницю товару, для яких таке зазначення не буде корисним через природу або призначення товару, або якщо виконання цього зобов'язання може створити непорозуміння, та скласти стосовно нехарчових продуктів перелік товарів або категорій товарів, щодо яких залишиться застосовуваним зобов'язання зазначати ціну за одиницю товару. Директива № 98/6/ЄС передбачає встановлення штрафів за порушення національних положень, ухвалених для застосування цієї Директиви; ці штрафи повинні бути дієвими, пропорційними та такими, що запобігатимуть здійсненню такого порушення в майбутньому.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Положення, що відповідають вимогам Директиви № 98/6/ЄС викладені в **Законі України «Про захист прав споживачів»**[3] (ст. 15. Право споживача на інформацію про продукцію). В тому, що стосується зазначення ціни на продукцію, положення ст. 15 залишаються незмінними з часу прийняття Закону. Однак між положеннями цієї статті та положеннями Директиви № 98/6/ЄС є деяка незначна різниця в термінології. Наприклад, Директива має чіткі визначення понять ***«ціна продажу», «ціна за одиницю», «товари, що продаються на вагу»***, в той час як Закон України «Про захист прав споживачів» – лише визначення поняття «***ціна продукції***» (в тексті Закону іноді використовуються синоніми «***ціна реалізації***» та «***ціна товару***»). Аспекти порядку вказування ціни продукції, ціни на товар, що поставляється без упаковки, та ціни за одиницю вимірювання **забезпечують такий самий захист прав споживача, як і Директива № 98/6/ЄС**.

Єдина відмінність полягає в імплементації ч. 4 ст. 3 Директиви № 98/6/ЄС. Директивою встановлено, що «будь-яка реклама, що містить ціну продажу товарів, повинна також зазначати ціну за одиницю». Ні Закон України «Про захист прав споживачів» та проекти змін до нього, ні Закон України «Про рекламу»[4] **не містять аналогічної окремої вимоги зазначення ціни у рекламі**.

Загалом, положення законодавства України щодо зазначення ціни наближені до вимог ЄС більшою мірою – але такими вони були і до підписання Угоди про асоціацію.

Директива № 2005/29/ЄС про недобросовісну комерційну практику по відношенню до споживачів на внутрішньому ринку

3) Закон України № 1023-XII від 12 травня 1991 року «Про захист прав споживачів».

4) Закон України № 270/96-ВР від 3 серпня 1996 року «Про рекламу».

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Метою цієї Директиви є сприяння належному функціонуванню внутрішнього ринку та досягненню високого рівня захисту споживачів шляхом апроксимації законів, постанов та адміністративних положень держав-членів щодо несправедливих торгівельних практик, які ущемляють економічні інтереси споживачів. Директива стосується несправедливих торгівельних практик бізнесу для споживача до, під час та після торгівельної угоди стосовно продукту. Її положення встановлюють ряд важливих термінів та визначень, зокрема ***«несправедливі торгівельні практики», «фактично викривляти економічну поведінку споживачів», «кодекс поведінки», «зловживання впливом», «професійна добросовісність» (professional dilligence)*** тощо. Директива також встановлює критерії, за якими торгівельна практика вважається несправедливою і відповідно може бути заборонена. Директива визначає наступні види несправедливих торгівельних практик: **оманливі** (в тому числі оманливе умовчання) та **агресивні**. Вичерпний перелік прикладів оманливих та агресивних практик наведений у Додатку 1 Директиви. Директива № 2005/29/ЄС дуже детально розкриває поняття та ознаки оманливих торгівельних практик, оманливе умовчання, а також агресивні торгівельні практики, в тому числі такий їх приклад як застосування та зловживання впливом. Прикінцеві положення встановлюють особливості впровадження положень Директиви у державах-членах. Особливо підкреслюється, що держави-члени повинні вживати відповідних заходів для інформування споживачів про внесення змін до цієї директиви та в разі необхідності стимулювати торгівців та власників кодексу інформувати споживачів про їх кодекс поведінки.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Питання нечесної торговельної практики у вітчизняному законодавстві регулюються **Законом України «Про захист справ споживачів»**, зокрема: **статтею 19 «Заборона нечесної підприємницької практики»**. Значною мірою положення статті 19 наближені до Директиви № 2005/29/ЄС, проте існують суттєві відмінності.

Зокрема, не повною мірою приведено у відповідність визначення термінів та понять, що застосовуються у Законі «Про захист прав споживачів», з термінами та поняттями, використаними у Директиві. В багатьох випадках це відбувається тому, що термінологічно-понятійний апарат Директиви значно ширший. Наприклад, згідно з Директивою, «торговельна практика вважається несправедливою, якщо вона суперечить вимогам професійної сумлінності та фактично викривляє або здатна фактично викривити економічну поведінку стосовно продукту середнього споживача, якого вона досягає або на якого вона спрямована, або середнього члена групи, якщо торговельна практика спрямована на певну групу споживачів» (ч.2 ст.4 Директиви № 2005/29/ЄС). В українському законодавстві про захист прав споживачів не встановлені визначення таких понять, як ***«професійна сумлінність», «середній споживач», «викривлення економічної поведінки»***.

Поняття ***«оманливої підприємницької практики»*** (визначено в Законі «Про захист прав споживачів») не повністю наближене до поняття «оманливої торговельної практика» (Директива № **2005/29/ЄС**). Найбільша відмінність полягає в тому, що за Законом (ч.2 ст.19), оманлива підприємницька практика передбачає спонукання або можливе спонукання споживача дати згоду на здійснення правочинну, на який в іншому випадку він не погодився б, за надання йому певної оманливої інформації (якої саме – вказується у підпунктах частини 2 ст.9 цього Закону). В Директиві ж оманливою практикою також вважається така, **за якої вся або частина вказаної інформації є коректною, але її загальна презентація вводить** в оману споживача чи може ввести його в оману. Розроблені зміни до ст.19 Закону «Про захист прав споживачів» (Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів, реєстраційний номер 5548 від 16.12.2016) більше наближають концепцію оманливої підприємницької практики до Директиви, але вказаного питання не охоплюють.

Директива № 2005/29/ЄС також уводить поняття «оманливого умовчання» як варіанту оманливої торговельної практики – коли торговець умовчує фактичну інформацію, яку потребує середній споживач, відповідно до контексту, щоб прийняти поінформоване ділове рішення, або коли торговець приховує або надає у неясній, незрозумілій, двозначній або недоречній формі таку фактичну інформацію, яка передбачена у тому пункті, або не може ідентифікувати торговельну ціль торговельної практики, ще не зрозумілу з контексту, та коли у будь-якому випадку, це спонукає або може підштовхнути середнього споживача прийняти ділове рішення, яке за інших обставин він би не прийняв. Також стаття 9 Директиви деталізує положення **застосування та зловживання впливом** як однієї з форм агресивної торгівельної практики, а в Законі «Про захист прав споживачів» та в запропонованих змінах до нього (див. законопроект № 5548 від 16.12.2016) дана концепція не деталізована.

Директива № 2005/29/ЄС у своєму Додатку 1, та ч. 3 ст. 19 Закону «Про захист прав споживачів» перераховують приклади нечесних торговельних практик. Проте, якщо у Директиві цей перелік вичерпний (30 прикладів, причому підкреслюється, що ці практики є нечесними за будь-яких умов), то у Законі він не є вичерпним (загалом 12 практик, що вводять в оману та є агресивними). На перший погляд, ці положення Закону відповідають вимогам Директиви та є гнучкішими щодо визначених проблем, залишаючи можливість за необхідності розширювати перелік нечесних торговельних практик у випадку скарг та звернень споживача за захистом. Важливість формулювання вичерпного переліку недобросовісних/нечесних практик в Директиві особливо підкреслюється (напр., див. п. 18 Преамбули), оскільки дозволяє середньому споживачу, а особливо більш уразливим групам споживачів (дітям, споживачам з особливими потребами тощо) краще зрозуміти сутність нечесної торговельної практики, розпізнати її та правильно сформулювати, в чому саме були порушені їх права.

Для наглядності наводимо перелік нечесних (оманливих та агресивних) торгівельних практик, так як вони сформульовані в Директиві, та ступінь їх безпосереднього відображення в Законі України "Про захист прав споживачів". Зазначимо, що там, де в Законі приклади нечесних практик перераховані, вони сформульовані еквівалентно до відповідних положень Директиви, хоча і без вказання, що вважаються нечесними за будь-яких умов. Також слід зазначити, що два інші документи також містять положення, еквівалентні викладенню деяких нечесних торговельних практик з Директиви – Закон України "Про рекламу" № 270/96-ВР від 03.07.1996 та Технічний регламент щодо правил маркування харчових продуктів, затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 28.10.2010 N 487. Зберігаємо використані у Директиві формулювання та нумерацію.

Приклади нечесних (оманливих або агресивних у будь-яких випадках) торговельних практик (Директива № 2005/29/ЄС/ЄК, Додаток 1, нумерація як у Директиві,), що НЕ МАЮТЬ еквівалентів в законодавстві України:

1. Ствердження підписання кодексу поведінки, коли торговець його не підписував.

2. Демонстрація позначки довіри, якості або їх еквівалентів, не отримавши на те необхідного дозволу.

3. Ствердження, що кодекс поведінки рекомендований громадськістю або іншим органом, якого він не має.

4. Ствердження, що торговець (включно з його торговельними практиками) або продукт були схвалені, рекомендацію та дозвіл від громадськості або приватного органа, коли він їх не має, або коли така заява не відповідає умовам схвалення, рекомендації та дозволу.

8. Спроба надати обслуговування після продажу споживачам, з якими торговець домовлявся перед угодою на мові, яка не є офіційною мовою держави-члена, де знаходиться торговець, а потім надання такого обслуговування тільки іншою мовою, зрозуміло не повідомляючи про це споживача до укладення ним угоди.

10. Подання прав, наданих споживачам законом, як визначальних рис пропозиції торгівця.

16. Ствердження, що продукти можуть допомогти виграти у азартних іграх.

18. Надання фактично невірної інформації щодо ринкових умов або можливості знаходження продукту з наміром змусити споживача придбати продукт за умов, менш сприятливих ніж нормальні ринкові умови.

19. Пропонування у торговельній практиці конкурсу або реклами призу без нагородження описаними призами або їх розумними еквівалентами.

20. Опис продукту як „безкоштовного", „у подарунок" або подібного, якщо споживач повинен заплатити більше, ніж за неминучу вартість відповіді на торговельну практику та збір або оплату за доставку артикулу.

21. Включення до матеріалу маркетингу рахунку-фактури або подібного

документу, що передбачає оплату, і який справляє у споживача враження, що він вже замовив продукт, що продається, коли це не відповідає дійсності.

22. Хибне ствердження або створення враження, що торговець не виступає в цілях, що стосуються його торгівлі, бізнесу, спеціальності або професій, або хибно видаючи себе за споживача.

23. Створення хибного враження, що обслуговування після продажу продукту передбачається у державі-члені, відмінній від тієї, де продукт було продано.

27. Вимога від споживача, який бажає отримати компенсацію у вигляді страхового полісу, пред'явити документи, які не можуть раціонально вважатися релевантними щодо обґрунтованості скарги, або систематичне ігнорування кореспонденції, що має місце, щоб відмовити споживача від користування своїми правами за контрактом.

30. Створення хибного враження, що споживач вже виграв, виграє або виграє, виконавши певну дію, приз або іншу еквівалентну вигоду, коли це не відповідає дійсності:

- призу або іншої еквівалентної вигоди не існує, або

- виконання будь-якої дії стосовно претендування на приз або іншу еквівалентну вигоду передбачає сплату споживачем грошей або наволікає на нього витрати.

Приклади нечесних (оманливих або агресивних у будь-яких випадках) торговельних практик (додаток 1), що мають еквіваленти в ЗУ "Про захист прав споживачів":

5. Спонукання до покупки продуктів за визначеною ціною без надання торгівцем вагомих причин для того, щоб повірити в те, що він не зможе зробити поставку або запропонувати іншого торгівця для постачання цих продуктів або їх еквівалентів за тією ціною та в строк, що є раціональними стосовно продукту, масштабу реклами продукту та запропонованої ціни (реклама, що заволікає).

6. Спонукання до покупки продуктів за вказаною ціною, а потім:

(a) відмова продемонструвати споживачам артикул, який рекламується; або

(b) відмова замовити або доставити його в розумні строки; або

(c) демонстрація бракованого зразка продукту,

з наміром пропаганди відмінного продукту (заволікти та обманути)

7. Хибне твердження, що продукт буде в асортименті лише протягом дуже обмеженого часу, або що він буде в наявності за певних умов протягом дуже обмеженого часу, щоб отримати негайне рішення та позбавити споживачів достатньої можливості або часу на прийняття поінформованого рішення.

9. Запевнення або створення враження іншим чином, що продукт може законно продаватися, коли це не відповідає дійсності.

12. Фактично невірне твердження щодо природи та масштабу ризику для особистої безпеки споживача або його родини, якщо споживач не придбає товар.

13. Реклама продукту, схожого на продукт, виготовлений певним виробником так, щоб навмисно спантеличити споживача, змусивши його повірити, що цей

продукт виготовлений тим же виробником, коли це не відповідає дійсності.

14. Встановлення, користування або реклама пірамідної пільгової схеми, коли споживачу пропонується можливість отримати компенсацію, перш за все, від залучення до цієї схеми інших споживачів, а не від продажу або споживання продуктів.

24. Створення враження, що споживач не може залишити приміщення, поки угоду не оформлено.

25. Особисті візити до оселі споживача, ігноруючи прохання споживача залишити його оселю або більше не повертатися, крім випадків і масштабу, виправданих згідно з національним правом, щоб впровадити зобов'язання контракту.

26. Настійливі та небажані нав'язування послуг по телефону, факсу, електронній пошті або інших віддалених ЗМІ, крім за обставин та у масштабі, виправданих згідно з національним правом, щоб впровадити зобов'язання контракту. Без шкоди до статті 10 Директиви 97/7/ЄС/ЄС та Директив 95/46/ЄС (1) та 2002/58/ЄС.

29. Вимоги негайної або відстроченої сплати або повернення, чи збереження продуктів, поставлених торгівцем, але не запитуваних споживачем, крім випадку, коли продукт є заміною, поставленою відповідно до статті 7(3) Директиви 97/7/ЄС/ЄС (торгівля з розрахунку на інертність покупця).

Приклади нечесних (оманливих або агресивних у будь-яких випадках (Директива № 2005/29/ЄС/ЄК, Додаток 1, нумерація як у Директиві) торговельних практик, що мають еквіваленти в ЗУ "Про рекламу"; ст. 9 та 20):

11. Використання редакційного змісту у ЗМІ для реклами продукту, коли торговець заплатив за рекламу, не уточнивши змісту, або у зображеннях чи звуках, чітко визначуваних споживачем (реклама, що інформує).

28. Включення до реклами прямого заклику дітей придбати продукт, що рекламується, або переконати батьків чи інших дорослих купити для них продукти, що рекламуються. Це положення є неупередженим до статті 16 Директиви 89/552/ЄЕС щодо телевізійних трансляцій.

Приклади нечесних (оманливих або агресивних у будь-яких випадках) (Директива № 2005/29/ЄС/ЄК, Додаток 1, нумерація як у Директиві) торговельних практик, що мають еквіваленти в Технічному регламенті "Про маркування харчової продукції"[5], ст. 5:

7. Хибне твердження, що продукт може вилікувати захворювання, дисфункцію або порок розвитку (стосується як харчової, так і нехарчової продукції).

Директива № 2005/29/ЄС також встановлює поняття «***кодексу поведінки***, що визначається як домовленість або звід правил, не передбачених законом, постановами або адміністративними положеннями держави-члена, які визначають поведінку торговців, які обмежуються кодексом у одній або кількох торговельних практиках чи торговельно-промислових секторах. Це поняття є важливим, оскільки неналежне

5) Технічний регламент щодо правил маркування харчових продуктів, затверджений Наказом Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 28.10.2010 N 487

посилання на нього є одним із видів несправедливої торговельної та підприємницької практики, що вводить в оману. Подібна концепція в Законі «Про захист прав споживачів», як і в українському законодавстві взагалі, відсутня.

Таким чином, положення щодо захисту споживача від оманливої підприємницької практики значною мірою не відповідають вимогам ЄС. А запропоновані законопроектом №5548 від 16.12.2016 зміни до ч. 2 ст. 19 Закону України «Про захист прав споживачів» також н**е враховують відповідних положень Директиви № 2005/29/ЄС**.

Договірне право

Директива № 1999/44/ЄС про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 1999/44/ЄС має на меті розширити закони, підзаконні акти та адміністративні положення держав-членів про певні аспекти продажу товарів споживання та відповідні гарантії, з метою забезпечити мінімальний однорідний рівень захисту споживачів в межах внутрішнього ринку. Директива встановлює зобов'язання продавця передати споживачеві товар, який відповідатиме договору купівлі-продажу. Також її положення визначають відповідність товарів споживання до договору. Продавець несе відповідальність перед споживачем за будь-який брак відповідності, що існує на момент передачі товару. У випадку браку відповідності споживач може вимагати, щоб товар був приведений у відповідний стан шляхом ремонту або заміни товару без доплати відповідно до Ст. 3 Директиви, чи відповідного зменшення ціни або анулювання угоди стосовно зазначеного товару. Встановлюються конкретні строки відповідальності продавця (два роки), та презумпція відповідальності продавця за невідповідність протягом перших 6 місяців з моменту передачі товару. Директивою № 1999/44/ЄС встановлюються вимоги до гарантій, що надаються споживачу.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Положення українського законодавства щодо надання гарантійних зобов'язань споживачам та задоволення вимог споживачів у випадку виявлення недоліків у придбаній продукції в багатьох аспектах наближені до вимог європейського законодавства, зокрема Директиви № 1999/44/ЄС. Основними актами у цій сфері є Закон України «Про захист прав споживачів» (ст.8), Цивільний Кодекс України (ст. 707-711[6]) та Постанова КМУ від 11

6) Ст.708-711 §2 "Роздрібна купівля-продаж" Глави 54 "Купівля-продаж" Підрозділу 1 "Договірні зобов'язання" Розділу III "Окремі види зобов'язань" Цивільного Кодексу України (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2003, №№ 40-44, ст.356).

квітня 2002 року № 506 «Про затвердження Порядку гарантійного ремонту (обслуговування) або гарантійної заміни технічно складних побутових товарів». Проект змін[7] до деяких положень Закону України «Про захист прав споживачів» містить ряд змін та доповнень до ст.8 «Права споживача у разі придбання ним товару неналежної якості». Проте залишається досить велика кількість прогалин, навіть з огляду на запропоновані зміни.

Директива встановлює ряд важливих понять, зокрема, «відповідність договору», «брак відповідності договору» тощо. Закон України «Про захист прав споживачів» оперує поняттями «недолік», «істотний недолік», «товари неналежної якості». При цьому поняття «недолік» не є еквівалентом «браку відповідності договору», адже останнє поняття дозволяє більш широко враховувати особливі індивідуальні потреби споживачів – в тій мірі, в якій вони узгоджені з продавцем при покупці.

Особливої уваги заслуговують розбіжності положень Закону та Директиви щодо наслідків і можливих вимог споживача у разі придбання товару з недоліками. Проект змін до Закону України «Про захист прав споживачів»[8] наближує дані положення до вимог Директиви, але не повною мірою. Порівняно з Директивою № 1999/44/ЄС чинна редакція ЗУ «Про захист прав споживачів» звужує права споживача щодо вимоги заміни товару без доплат та зменшення ціни товару, а запропоновані зміни до Закону[9] – щодо зниження ціни. Важливо відзначити норми Цивільного Кодексу України, що також регламентує права покупця у разі продажу йому товару неналежної якості (ст.708), надають право вимагати усунення недоліків товару або відшкодування витрат на їх виправлення, заміни товару, відповідного зменшення ціни, або відмовитися від договору у випадку виявлення будь-якого недоліку і незалежно від його істотності. Згідно з Цивільним Кодексом, істотність недоліку має значення тільки у разі поінформованого придбання непродовольчих товарів, що вже були в користуванні і реалізовані через роздрібні комісійні торговельні підприємства. В такому випадку право вимагати виконання гарантій з'являється тільки за наявності істотного недоліку. У будь-якому випадку ст.8 Закону Украъни «Про захист прав споживачів» має бути приведена у відповідність до ст. 3 Директиви № 1999/44/ЄС, а також мають бути усунені розбіжності між ст.8 Закону та ст.708 ЦК України.

Директивою № 1999/44/ЄС встановлюються важливі положення щодо моменту початку відповідальності продавця за брак відповідності - «продавець несе відповідальність перед споживачем за будь-який **брак відповідності, що існує на момент передачі товару» (ч,1 ст,3)**. Це презумпція відповідальності продавця та точка відліку для розрахунків термінів відповідальності продавця та пред'явлення прав споживача. Також

7) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів №5548 від 16.12.2016

8) Там само

9) Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав споживачів №5548 від 16.12.2016

Директива містить норми щодо браку відповідності, що є результатом неправильного монтажу та особливостей розподілу прав та відповідальності між продавцем та споживачем у випадках, коли використання товару потребує монтажу (ч. 5 ст.2), однак в Законі України «Про захист прав споживачів» еквівалентні на випадок необхідності монтажу (установки) регламентується тільки питання гарантійного строку (ч.4 ст.7).

Крім того, в законодавстві України лише частково враховано положення ч. 1 ст. 5 Директиви щодо мінімального гарантійного строку, протягом якого продавець несе відповідальність за брак відповідності: два роки з моменту передачі товару. Цей строк не може бути зменшеним за домовленістю сторін. В Законі ж гарантійний строк - 2 роки, протягом якого споживач має право пред'явити продавцю (виробнику, виконавцю) відповідні вимоги, що встановлюється стосовно продукції, на яку гарантійні строки або строк придатності не встановлено (ч. 5, ст.7 ЗУ). В інших випадках гарантійний строк встановлюється нормативними документами чи договором (ч.1, ст.7 ЗУ) і фактично може бути будь-яким, в тому числі менше, ніж 2 роки.

З іншого боку, Директива № 1999/44/ЄС дозволяє державам-членам накласти додатковий обов'язок на споживача, аби він зміг скористатися своїми правами, повідомляти продавця про брак відповідності в **двомісячний строк з моменту, коли він виявив брак відповідності** (ч. 2, ст. 4 Директиви). В українському законодавстві подібне положення відсутнє. Цей строк не впливає на строк гарантії і, з одного боку, стимулює споживача, і в той же час є досить довгим, щоб заявити про невідповідність товарів, придбаних за кордоном та уникнути спорів з продавцем про невчасну заяву (п. 19-20 преамбули Директиви № 1999/44/ЄС).

Директивою встановлюється презумпція існування браку без вини споживача протягом перших 6 місяців , «якщо не буде доведено інше, то припускається, що брак відповідності, який виявляється впродовж шести місяців з моменту передачі товару, вже існував, окрім, коли це припущення було несумісне з природою товарів чи характером браку відповідностей» (ч.3, ст.5). У п.21 преамбули підкреслено важливість такого положення, оскільки відповідно до певних категорій товару існує певна практика, відповідно до якої продавці та виробники пропонують споживачам гарантії стосовно відсутності у своїх товарів дефектів, які виявляються впродовж певного часу. Положення Закону щодо доведення та наслідків виникнення недоліку з вини споживача сформульовані більш жорстко і не встановлюють строків: «вимоги споживача, передбачені цією статтею, не підлягають задоволенню, якщо продавець, виробник (підприємство, що задовольняє вимоги споживача, встановлені частиною першою цієї статті) доведуть, що недоліки товару виникли внаслідок порушення споживачем правил користування товаром або його зберігання. Споживач має право брати участь у перевірці якості товару особисто або через свого представника (ч. 14, ст. Закону).

Нагадаємо, що Директива є інструментом мінімальної гармонізації, тому всі обов'язкові положення мають бути враховані. Як зазначено в

Преамбулі до неї, «захист споживача, гарантований цією Директивою, не повинен зменшуватися на тій підставі, що до договору було застосовано закони держави, яка не є членом Співтовариства». Рівень наближення українського законодавства **є частковим, а запропоновані зміни до ЗУ «Про захист прав споживачів»** не усувають всі невідповідності.

Недобросовісні умови контракту

Директива № 93/13/ЄС про несправедливі умови у споживчому договорі

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Метою цієї Директиви є наближення законів, підзаконних та адміністративних положень держав-членів щодо несправедливих умов у договорах, укладених між продавцем або постачальником та споживачем. Директива охоплює тільки договірні умови, які не були обговорені в індивідуальному порядку. Умова має завжди розглядатись як така, що не була обговорена індивідуально, якщо вона була складена заздалегідь, і тому споживач не мав можливості вплинути на склад умови, особливо у зв'язку із заздалегідь сформульованим стандартним договором. При цьому те, що деякі елементи умови або одна конкретна умова були обговорені індивідуально, не має виключати застосування цієї Статті до іншої частини договору. Важливим положенням Директиви є те, що якщо будь-який продавець або постачальник стверджують, що стандартну умову було обговорено індивідуально, тягар доведення у зв'язку з цим має бути покладений на нього. Також Директива містить вичерпний перелік умов, що можуть бути розглянуті як несправедливі. Директива встановлює, що у письмових угодах умови договору мають бути складені простою, зрозумілою мовою. Якщо є сумніви щодо значення умови, має переважати найбільш сприятливе для споживача тлумачення. Несправедливі умови, використані в договорі, який укладено продавцем або постачальником із споживачем, не є обов'язковими для споживача, а договір **продовжує зобов'язувати сторони виконувати договірні умови, якщо він може продовжувати існування без несправедливих умов**. В інтересах споживачів та учасників ринку мають існувати адекватні та ефективні заходи для попередження продовження застосування несправедливих умов в договорах, укладених продавцями та постачальниками із споживачами. Такі заходи мають включати норми, що уможливлюють для осіб або зацікавлених організацій дії у суді або у вповноважених адміністративних органах.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Основні положення захисту споживачів **щодо несправедливих**

умов в договорах, регульовані в ЄС Директивою № 93/13/ЄС, в українському законодавстві встановлені у ст. 18 Закону Украйни «Про захист прав споживачів» («Визнання недійсними умов договорів, що обмежують права споживача»). Положення статті, а також приклади несправедливих умов договору **практично повністю наближені** до Директиви № **93/13/ЄС**. Так само, як і європейське право, українське законодавство забороняє використання несправедливих стандартних умов договору в угодах між продавцем (виконавцем, виробником) і споживачем та надає можливість оголосити такі положення недійсними. Причому українське законодавство в деяких аспектах встановлює навіть більш жорсткі правила захисту споживача, адже Директива поширюється лише на умови договорів, що не обговорювались із споживачем індивідуально (стандартні умови, а українське законодавство – на будь-які). Така підвищена жорсткість при імплементації в національне право дозволена Директивою. Проте існують дві відмінності. Зокрема, хоча Директива № 93/13/ЄС (Додаток 1) та ст.18 Закону «Про захист прав споживачів» встановлюють майже тотожні переліки прикладів несправедливих умов договору, але один приклад в Законі відсутній: «умови, що мають мету або намір виключити, або перешкоджати праву споживача звернутися до суду, або застосувати будь-який інший засіб юридичного захисту, особливо вимагаючи від споживача направлення скарг виключно до арбітражного суду, на який не розповсюджується законодавство, незаконно обмежуючи докази, що він має, або накладаючи на нього тягар доведення, який згідно із застосовуваним правом має бути покладений на іншу сторону договору (Додаток 1 (q), Директиви № 93/13/ЄС). Хоча перелік прикладів несправедливих умов договору в ст.18 Закону України не є вичерпним, тим не менш рекомендується доповнити його з метою наближення вітчизняного законодавства до стандартів ЄС.

Також Директива № 93/13/ЄС встановлює, що держави-члени мають встановити, що несправедливі умови, використані в договорі, який укладено продавцем або постачальником із споживачем, не є обов'язковими для споживача, та що договір **продовжує зобов'язувати сторони виконувати договірні умови, якщо він може продовжувати існування без несправедливих умов**. Це положення балансує обов'язки споживача та продавця/постачальника та змушує їх до сумлінності. Аналогічного положення щодо несправедливих умов договору в українському законодавстві про захист прав споживачів немає.

Директива № 97/7/ЄС про захист прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі

Директива Ради № 85/577/ЄЕС про захист споживачів щодо контрактів, що укладені поза діловими приміщеннями

Обидві директиви регулюють схожі питання. Директива № 97/7/ЄС застосовується до дистанційних контрактів між професіоналом та споживачем для надання послуги або товарів. Дистанційний договір може бути укладений будь-якими способами (телефоном, електронною поштою, через каталогу тощо), які не вимагають одночасної фізичної

присутності сторін договору. Оскільки в цих директивах застосовується принцип мінімальної гармонізації, це призвело до значних відмінностей у правовому регулюванні держав-членів.

Директива № 85/577/ЄЕС застосовується до договорів між торговцем та споживачем стосовно надання товарів або послуг, що укладаються: під час екскурсії, організованої трейдером на відстані від його комерційного приміщення; під час візиту торговця до дому споживача; на місці роботи споживача, де візит відбувається не за власним бажанням споживача.

Обидві директиви включені до Додатку XXXIX до Угоди про асоціацію, а також в початкові плані імплементації за 2014 рік, затверджених КМУ. Проте з **13 червня 2014 року в ЄС набула чинності Директива № 2011/83 про права споживачів, яка скасувала і замінила Директиви № 97/7/ЄС та № 85/577/ЄЕС**. Відповідно, в останній редакції **Плану заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки** (Затверджений розпорядженням КМУ № 503-р від 21 червня 2017 року «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847») заходи з імплементації стосуються саме **Директиви 2011/83 про права споживачів, а не директив, що втратили чинність**.

Директива 2011/83 про права споживачів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Головним призначення даної Директиви є надання покупцям захисту під час здійснення транскордонних покупок та визначення справедливого балансу між інтересами покупців та споживачів. Сфера застосування Директиви поширюється виключно на договори, укладені між продавцем і споживачем. Директива встановлює інформаційні зобов'язання продавця: перед тим, як укладати договір, продавці повинні надати споживачам чітку та зрозумілу інформацію щодо своєї особи та контактні дані, основні характеристики продукту, умови оплати, час доставки, умови виконання та тривалість контракту, а також умови припинення його дії. У магазинах повинна бути надана інформація, яка не є очевидною. Інформаційні вимоги, зокрема щодо права на відмову, є докладнішими для поштових, телефонних чи онлайнових договорів та договорів, укладених поза офісними приміщеннями (де продавець відвідує будинок споживача). Споживачі можуть відмовитись від дистанційних та поза-офісних договорів протягом 14 днів з моменту доставки товару або укладання договору про надання послуг, за певних винятків, без будь-яких пояснень чи витрат. Стандартна форма відмови, надана продавцем, є достатньою. Якщо споживачеві не,

було повідомлено продавцем про його права, період права на відмову розширюється на термін до 12 місяців. Винятком є товари, що швидко псуються, герметично упаковані товари, відкриті споживачем, які не можуть бути повернуті з міркувань здоров'я чи гігієни, а також бронювання готелів або прокату автомобілів, які прив'язані до певних термінів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Питання захисту прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі та договорів, що укладені поза діловими приміщеннями, в українському законодавстві регулюються Законом «Про захист прав споживачів» (ст. 12 та 13), **Законом України № 675-VIII від 3 вересня 2015 року «Про електронну комерцію»**. Також існує **наказ Мінекономіки від 19 квітня 2007 року № 103 «Про затвердження Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями»**. Статті 12 та 13 Закону «Про захист прав споживачів» в цілому гармонізовані з вимогами Директиви № 97/7/ЄС про захист прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі та № 85/577/ЄЕС про захист споживачів щодо контрактів, що укладені поза діловими приміщеннями. Розроблено **проект Закону України № 6754 від 17 липня 2017 «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» та деяких законодавчих актів України щодо заходів з детінізації діяльності суб'єктів електронної комерції»**. Проте, як зазначено вище, самі директиви в Європейському союзі втратили чинність та цілком були замінені Директивою № 2011/83/ЄС про права споживачів, що набрала чинності 13 червня 2014 року та містить низку нових положень, відмінних від Директив № 97/7/ЄС/ЄК та № 85/577/ЄЕС. Передусім існують певні розбіжності в термінології (наприклад, такі основні поняття як ***«договір, який укладений поза діловим приміщенням» та «дистанційний договір»***). Також Директива № 2011/83/ЄС встановлює чіткий вичерпний перелік попередньої інформації, яку продавець має надати споживачу при укладанні договору, як в офісному приміщенні (ст. 5), так і дистанційного, або договору, укладеного поза офісним приміщеннями (ст.6). Закон України «Про захист прав споживачів» щодо договорів між продавцем і споживачем не встановлює переліку необхідної попередньої інформації (ч. 1 ст. 6 Закону лише встановлює, що «продавець (виробник, виконавець) зобов'язаний передати споживачеві продукцію належної якості, а також надати інформацію про цю продукцію», а ст. 15 перелічує, на яку саме інформацію споживач має право). У цьому переліку відсутні наступні пункти з Директиви № 2011/83 (ст.6):

- механізм оплати, доставки, виконання, термін, до якого продавець зобов'язується доставити товари або надати послугу, а також порядок роботи зі скаргами; (ст. 6 (d);

- поряд з повідомленням про наявність законодавчих гарантій відповідності товарів, факт наявності і умови післяпродажного обслуговування і комерційних гарантій, якщо можна застосувати (ст.6 (e);

• термін дії договору, якщо це може бути застосовано, або в разі якщо договір укладено на невизначений термін або його дію продовжується автоматично, умови припинення дії договору (ст. 6 (f);

• якщо можна застосувати, функціональні властивості цифрового вмісту, в тому числі застосовні заходи технічного захисту (ст. 6 (g);

• якщо можна застосувати, відомості про відносну сумісність цифрового вмісту з апаратно-програмним середовищем, які були повідомлені продавцю або знання яких можна розумно очікувати від продавця (ст.6 (h).

Крім того, існують наступні розбіжності між Директивою № 2011/83 та поточною редакцією Закону України «Про захист прав споживачів» та запропонованими поправками до нього:

• Не повністю відображений обов'язок продавця надати інформацію про порядок відмови від договору. Відповідно не встановлені подовжені терміни на відмову від договору споживачем у випадку, коли продавець не надав йому належну інформацію про порядок відмови (до 12 місяців згідно з ст. 10 Директиви, у порівняно з 90 днями за чинним Законом України про захист прав споживачів (ч.4 ст. 13 Закону);

• Хоча в Законі встановлено, що всі витрати, пов'язані з поверненням товару, бере на себе продавець, тим не менш, не зазначено, що витрати, які підлягають поверненню споживачу, також включають попередньо сплачені ним витрати на доставку товару (п. 5, ст. 8 Директиви);

• Питання повернення грошей споживачеві регулюється лише у випадку повернення товару неналежної якості (ст.8 Закону);

• Закон оминає питання про недопустимість стягування із споживача додаткових комісій при сплаті пластиковими та кредитними картами, окрім офіційних тарифів банків (ст. 19 Директиви);

• В Законі не встановлюється заборона на завищування тарифів на телефонний зв'язок під час замовлення товару (ст. 21 Директиви).

Окремої уваги заслуговує ЗУ "Про електронну комерцію", прийняття якого значно підвищило захист споживачів при покупках через мережу інтернет чи по телефону. В ньому враховано ряд положень, встановлених у Директиві № 2011/83/ЄС в тому, що стосується дистанційної торгівлі; так, наприклад, він встановлює вимогу до продавця (постачальника) більш детально ідентифікувати себе (ст.7 Закону). Проте, основоположною відмінністю цього Закону від Директиви 2011/83 є те, що сфери застосування двох правових актів збігаються лише частково: ЗУ "Про електронну комерцію" стосується правочинів, укладених виключно за допомогою інформаційно-технічних засобів, а Директива 2011/83 також поширюється на такі види дистанційної торгівлі як, наприклад, торгівля поштою або прямі продажі (торгівля біля чи в приміщенні покупця.

Таким чином, механізми захисту українського споживача в умовах

дистанційної торгівлі наближені до вимог Директиви **частково**. Залишається досить значна кількість невідповідностей, через те що не в повній мірі взято до уваги скасування зазначених в Угоді про асоціацію директив та заміна їх новою - Директивою 2011/83. Саме її слід використовувати як критерії наближення.

Директива Ради № 90/314/ЄЕС про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Ця Директива буде чинною до 30 червня 2018 року, після чого буде повністю скасована та замінена новою **Директивою № 2015/2302 про пакетні тури і пов'язані з ними туристські послуги, зміни до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 і Директиви № 2011/83/ЄС і про скасування Директиви № 90/314/ЄЕС**. Отже варто зупинитися на положеннях Директиви № 90/314/ЄЕС та на змінах, які запроваджує Директива № 2015/2302. Мета Директиви 90/314/ЄЕС - наблизити до єдиного стандарту закони, підзаконні акти та адміністративні положення держав-членів, що стосуються проданих або запропонованих для продажу на території Співтовариства туристичних пакетів. Будь-який описовий матеріал пакету, наданий організатором або роздрібним продавцем покупцю, ціна пакету та будь-які інші умови, що застосовуються до контракту, не мають містити будь-якої оманливої інформації. Директива деталізує, щодо яких саме аспектів пакету у брошурі, що надається споживачу, мають вказуватись ціни та адекватна інформація, а також за яких умов деталі, що містяться в брошурі, мають обов'язкову силу для організатора або роздрібного продавця, яку інформацію організатор та/або роздрібний продавець має надати споживачу до моменту підписання договору та завчасно до початку подорожі. Також встановлюється, що держави-члени мають гарантувати, що до договору застосовується ряд визначених принципів. Ціни, встановлені договором, не мають підлягати перегляду, крім випадку, коли контракт чітко передбачає можливість перегляду цін у менший або більший бік та чітко викладає принципи підрахунку переглянутої ціни. Ціна, затверджена в контракті, не може бути змінена пізніше 20 днів до узгодженої дати відправлення. Якщо організатор вирішить, що до відправлення він змушений значно змінити будь-які з важливих умов, такі як ціна, він має повідомити споживача якомога швидше з метою надання йому можливості вжити належних рішень, зокрема відмовитись від договору без штрафу, або прийняти поправку до договору, яка вказує на внесені зміни та їх вплив на ціну. Директива регламентує права та обов'язки, в тому числі фінансового характеру продавця та покупця, якщо покупець відмовляється від контракту згідно з пунктом 5, або якщо за будь-якої причини, крім провини споживача, організатор анулює пакет. Директива зобов'язує

держави-члени вжити необхідних кроків, щоб гарантувати, що сторона-організатор та/або роздрібний продавець будуть відповідальні перед споживачем за належне виконання зобов'язань, викладених у договорі, а також за шкоду, нанесену споживачу через невиконання або неналежне виконання договору, з урахуванням випадків, коли сторона-організатор та/або роздрібний продавець звільняються від відповідальності за таку шкоду. Держави-члени мають право встановити обмеження компенсації шкоди. Споживач має повідомити причетного постачальника послуг та організатора та/або роздрібного продавця письмово або в будь-якій інший належній формі якомога раніше про будь-яке виявлене ним невиконання контракту. У випадку скарг, організатор та/або роздрібний продавець або його місцевий представник, якщо такий є, повинні зробити негайні спроби винайти рішення проблеми. Важливим положенням Директиви є те, що організатор та/або роздрібний продавець, як сторони контракту, мають надати значні докази надійності для повернення заплачених грошей або для репатріації споживача у разі банкрутства. Для захисту споживача державам-членам дозволяється прийняти або повернути більш жорсткі положення у сфері, що регулюється цією Директивою.

Нова Директива № 2015/2302 набрала чинності 31 грудня 2015 року. Держави-члени повинні транспонувати цю Директиву до 1 січня 2018 року, а її застосування починається з 1 липня 2018 року. Положення Директиви і надалі поширюватимуть захист споживача під час традиційних пакетних туристичних подорожей, придбаних через туроператорів /турагентів, а також визначать чіткий захист споживачів, які замовляють інші види комбінованих подорожей через інтернет (наприклад, комбінація авіаквиток плюс готель або прокат автомобілів). Такі комбінації захищатимуться як пакетні, зокрема, коли туристичні послуги продаються як пакет в рамках одного процесу бронювання. Нова Директива застосовується до 3 різних видів комбінацій подорожей:

1) попередньо сформовані пакети - готові пакетні туристичні подорожі, що складаються щонайменше з 2 елементів (транспорт, розміщення або інші послуги, наприклад, прокат автомобілів);

2) індивідуальні пакети - вибір компонентів для однієї туристичної подорожі та їх придбання від одного продавця в режимі онлайн або офлайн;

3) пов'язані поїздки - більш слабкі комбінації туристичних послуг, наприклад, якщо турист, забронювавши одну туристичну послугу на одному веб-сайті, запрошується забронювати іншу послугу через цільове посилання, і друге бронювання здійснюється протягом 24 годин. У таких випадках споживач повинен бути поінформований про те, що йому не пропонують пакет, але за певних умов його попередні платежі будуть захищені.

Одночасно ділові поїздки, організовані компаніями з організації ділових поїздок, виводяться за межі сфери застосування Директиви.

Директива № 2015/2302/ЄС також містить наступні положення:

• Нові інформаційні вимоги для туристів: туристи повинні отримувати зрозумілу інформацію про пакет та захист, яким вони користуються, згідно з правилами пакетної туристичної подорожі, причому друкована туристична брошура вже не є єдиним джерелом інформації, дозволяються інші носії інформації;

• Більш передбачувані ціни: встановлення обмеження на 8% для можливого підняття ціни продавцем, а при перевищенні обмеження споживач має право скасувати свою подорож;

• Деталізуються положення щодо альтернативних заходив з боку організатора, коли після відправлення значна частина послуг, зазначених у контракті, не надається споживачу;

• Права споживача на скасування розширюються: запроваджується безкоштовне анулювання перед від'їздом у випадку стихійних лих, війни чи інших серйозних ситуацій у пункті призначення. Туристи з пакетними подорожами також можуть скасувати свою подорож незалежно від зазначених обставин форс-мажору, сплатити обґрунтовану плату за скасування (на додаток до права передачі пакету іншому споживачу);

• Чітка ідентифікація відповідальної сторони: організатор пакета повинен відповідати за вирішення можливих проблем під час подорожі у всіх державах-членах ЄС. Крім того, держави-члени можуть вирішити, що також повну відповідальність несе туристичний агент;

• Чітка відповідальність за помилки бронювання: продавці нестимуть чітку відповідальність за помилки бронювання щодо пакетів та пов'язаних подорожей;

• Роз'яснення щодо основних прав споживачів: організатор повинен надавати споживачу допомогу під час подорожі у складних ситуаціях, наприклад, якщо потрібна медична допомога;

• Деталізуються умови гарантій повернення грошей та репатріації: якщо організатор пакета банкрутує, турист має гарантії повернення грошей та репатріації;

• Рівні умови: однакові правила застосовуватимуться до компаній, які продають конкуруючі туристичні продукти в ЄС, що дозволить полегшити транскордонні трансакції;

• Взаємне визнання захисту споживача у випадку банкрутства організатора: схеми захисту на випадок банкрутства взаємно визнаються всіма державами-членами ЄС. З цією метою буде введено механізм структурованого співробітництва між державами-членами.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Механізми захисту споживача, під час організації та здійснення туристичних подорожей, у національному законодавстві встановлений у **Законі України № 324/95 ВР від 15 вересня 1995 року «Про туризм»**. Цей Закон значною мірою враховує вимоги Директиви № 90/314/ЄЕС щодо

організованих туристичних подорожей, відпочинку з повним комплексом послуг та комплексних турне. **Проект Закону № 7300 від 16листопада 2017 року «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо визначення поняття «альтернативні заходи надання туристичного продукту» та конкретизації переліку істотних умов та форми договору на туристичне обслуговування»** також сприяє наближенню до вимог Директиви. Зокрема, законопроектом пропонується внести наступні зміни до Закону України «Про туризм», а саме:

- доповнити статтю 1 визначенням поняття ***«альтернативні заходи надання туристичного продукту»***;

- виключити положення п. 7 ч. 1 ст. 24 про те, що затвердження типового (публічного) договору на туристичне обслуговування є правом суб'єкта туристичної діяльності та одночасно доповнити статтю 20 положенням про те, що типова форма договору на туристичне обслуговування затверджується Кабінетом Міністрів України та підлягає опублікуванню на офіційному веб-сайті в мережі інтернет останнього;

- конкретизувати перелік істотних умов договору на туристичне обслуговування у статті 20;

- встановити критерії, за допомогою яких можна буде відмежувати правомірну поведінку туроператора при застосуванні альтернативних заходів від випадків зловживання відповідним правом[10].

За ініціативою Мінекономрозвитку та пропозицією Технічного комітету зі стандартизації ТК-118 Національний орган стандартизації ДП «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» **наказами від 11.08.2016 № 236 «Про прийняття нормативних документів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами, та скасування нормативних документів України» та від 22.08.2016 № 243 «Про прийняття нормативних документів України, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами»** затвердив 11 національних стандартів України в галузі туризму, гармонізованих з міжнародними та європейськими нормативними документами.

Продовжується підготовка комплексних змін до Закону України «Про туризм», в яких планується остаточно врахувати положення Директиви Ради 90/314/ЄЕС в частині встановлення значних доказів надійності для повернення сплачених грошей або для репатріації споживача у разі банкрутства, а також передбачено обов'язкове страхування цивільної відповідальності туроператорів щодо відшкодування витрат на повернення туристів до місця постійного проживання.

Однак, беручи до уваги те, що Директива № 90/314/ЄЕС втрачає

10) Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо визначення поняття «альтернативні заходи надання туристичного продукту» та конкретизації переліку істотних умов та форми договору на туристичне обслуговування».

чинність 30 червня 2018 року та замість неї вступає в дію Директива № 2015/2302/ЄС про пакетні тури і пов'язані з ними туристські послуги, яка суттєво розширює права споживачів, було б доцільно здійснювати процес імплементації саме її положень.

Слід відзначити зусилля та роботу, зроблені урядом для наближення законодавства до рівня вимог захисту споживачів у галузі туризму, особливо враховуючи, що зі старту був обраний хибний шлях розробки технічного регламенту щодо туристичних послуг (але технічні регламенти не можуть регулювати надання послуг споживачу). Втрачений час був частково надолужений розробкою ряду змін до Закону України «Про туризм».

Директива № 2008/122/ЄС про захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів щодо розподілу часу на використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Мета Директиви - сприяти належному функціонуванню внутрішнього ринку та досягненню високого рівня захисту споживача за допомогою зближення законодавств, підзаконних та адміністративних актів держав-членів щодо певних аспектів збуту, продажу та повторного продажу договорів таймшеру (timeshare) та довгострокових продуктів, пов'язаних із відпусткою, а також контрактів із обміну. Поняття ***«Договір таймшеру»*** означає договір, що триває понад один рік, згідно з яким споживач, за винагороду, набуває право використовувати одне або більше житлових приміщень на один або більше періодів поселення. Фактично, договір таймшеру надає покупцям:

а) право на отримання у власність майнового права на використання нерухомого майна, правомочності власника щодо якого (права) можна використовувати у повному обсязі (володіння, користування, розпорядження);

б) отримання права власності у спільній сумісній власності.

Важливим є дотримання певних регулятивних положень, що містяться, як правило, у договорі. Самим майном власник розпоряджатися не може. Власне таймшер є майновим правом, яке може бути об'єктом цивільного обороту (передаватися у власність, бути об'єктом накладення стягнення і т.п.). Так, особа має змогу сплатити певну суму коштів і отримати право на частину готелю чи іншого об'єкта нерухомості на будь-який обумовлений період часу протягом визначеного строку.

Також Директива № 2008/122/ЄС встановлює правила щодо реклами, до-договірної та договірної інформації, права на вихід з договору таймшеру

та заборони на авансові платежі протягом періоду виходу з договору. Перш ніж споживач буде зв'язаний будь-яким договором таймшеру, продавець повинен надати чітку, точну та достатню інформацію безкоштовно, використовуючи стандартну форму, офіційною мовою країни ЄС споживача. Форма повинна включати в себе інформацію, зокрема щодо продукту (у випадку договору таймшеру, контракту на довгостроковий відпочинок або контракт на обмін) або послуги (у разі контракту про перепродаж), права споживача та всі витрати. У формі має бути зазначено, що існує право на відмову та умови, за яких вона може здійснюватися. Ця інформація є невід'ємною частиною контракту.

Будь-яка реклама таймшеру повинна вказувати, де можна отримати письмову інформацію. У запрошенні на захід з презентації чи продажу продуктів таймшеру повинна чітко вказуватись комерційна мета заходу; інформаційний пакет повинен бути доступним для споживача у будь-який час. Таймшер або продукт з умовою довготривалого відпочинку не можуть бути продані як інвестиції. Перед підписанням контракту продавець повинен чітко звернути увагу на право споживача на відмову від контракту, термін відмови та заборону на авансові платежі. Ці пункти контракту підлягають окремим підписам. У контракті повинна міститися окрема стандартна форма відмови, призначена для полегшення відмови від контракту. Споживач має право на відмову без зазначення причини протягом 14 днів після підписання або отримання контракту. Цей період дії права на відмову продовжується на 3 місяці, коли інформаційний пакет не був наданий споживачеві, і на 1 рік, якщо йому не була надана стандартна форма відмови. Директива також детально регулює порядок оплати за договором таймшеру. Країни ЄС повинні інформувати споживачів про методи відшкодування за національним законодавством та заохочувати позасудове врегулювання.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Стосовно регулювання таймшеру, як одного із сучасних різновидів туризму, в українському законодавстві відсутні будь-які положення. Тому права українського споживача щодо договорів таймшеру залишаються неврегульованими. Законопроекти, що вносять зміни до Закону України «Про туризм», зареєстровані у ВРУ з часу підписання Угоди про асоціацію, також не містять положень про таймшер.

Фінансові послуги

Директива № 2002/65/ЄС про дистанційну торгівлю та фінансові послуги споживачам

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива регулює питання стосовно:

- інформації, що повинна надаватися споживачу до укладення дистанційного договору;
- повідомлення умов договору та попередньої інформації;
- права на відмову;
- оплати послуги, наданої до відмови від виконання договору;
- особливостей оплати карткою;
- питань нав'язування послуг та нав'язування інформації;
- можливостей та порядку позасудового задоволення вимог;
- судових та адміністративних засобів задоволення вимог;
- розподілення тягаря доведення.

Крім того, Директива № 2002/65/ЄС має імперативний характер: споживачі не можуть відмовлятися від прав, які їм надаються цією Директивою, а держави-члени вживають заходів, необхідних для виключення можливості втрати споживачем захисту, наданого йому цією Директивою.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Розпорядження Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 року № 503-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847» підтверджує, що Директива № 2002/65/ЄС є одним з цільових критеріїв виконання плану наближення законодавства України до законодавства ЄС. Закон України «Про захист прав споживачів» у статтях, що стосуються торгівлі на відстані та поза офісними приміщеннями, прямо виключає із області свого регулювання торгівлю фінансовими послугами. Фінансові послуги в цілому регулюються З**аконом України № 2664-III від 12 серпня 2001 року «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг»**, проте його чинна редакція **не враховує** положення Директиви 2002/65/ЄС. Тому в практичному аспекті захист споживачів при отриманні дистанційних фінансових послуг жодними спеціальними актами не регулюється. Так, наприклад, відома та широко використовувана послуга Приват-24 регулюється наступними правовими актами (згідно з ч. 2.3.2. «Система Internet Banking Приват-24» публічної оферти банку про умови і правила надання послуг банком надання):

«2.3.2.1.2.1. Відносини Банку з Клієнтом при наданні послуг у Системі регулюються такими нормативними актами:

1. Законом України "Про банки і банківську діяльність" від 07.12.00 р. № 2121 -III.

2. Законом України "Про платіжні системи та переказ грошей в Україні" від 05.04.01 р. № 2346 -III.

3. Постановою Національного банку України "Про здійснення операцій з використанням електронних платіжних засобів" N 705 від 05 листопада 2014 року.

4. Інструкцією про порядок відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземній валютах, затвердженою Постановою Правління Національного банку України від 12.11.03 р. № 492.

5. Положення про порядок здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами, затверджене Постановою Правління Національного банку України від 03.12.03 р. № 516.

6. Інструкцією про безготівкові розрахунки в Україні в національній валюті, затвердженою Постановою Правління Національного банку України від 21.01.04 р. № 22.

7. Правилами здійснення за межі України та в Україні переказів фізичних осіб за поточними валютними неторговельними операціями та їх виплати в Україні, затвердженими Постановою Правління Національного банку України від 29 грудня 2007 р. № 496.

8. Постановою НБУ N 281 від 10.08.2005 «Про затвердження нормативно-правових актів Національного банку України».

На разі на друге читання направлений проект Закону України № 2456 від 23 березня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг», яким вносяться суттєві та важливі зміни до положень Закону України «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" та низки інших актів. Значна частина положень Директиви № 2002/65/ЄС в законопроекті врахована, але при цьому дистанційні фінансові послуги не виокремлюються і регулюються однаково з недистанційними. Через це деякі положення Директиви № 2002/65/ЄС, що є специфічними суто для дистанційних фінансових послуг, в проекті закону не знайшли свого відображення (наприклад, деяка інформація, що має надаватись споживачеві (клієнту) до укладання дистанційної угоди (ст. 6 Директиви № 2002/65/ЄС порівняно із поправками до ст. 12 законопроекту). Не враховано також ряд інших положень Директиви, такі як особливості оплати карткою (ст.8), регулювання питань нав'язування послуг (ст.9) та нав'язування інформації (ст.10) тощо.

Споживче кредитування

Директива № 2008/48/ЄС про кредитні угоди для споживачів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Метою Директиви № 2008/48/ЄС є гармонізація окремих аспектів законодавчих та підзаконних актів держав-членів щодо угод про надання кредиту споживачам для фінансування придбання товарів та послуг. При цьому Директива **не застосовується** до кредитних угод, забезпечених іпотекою (регулюється Директивою 2014/17 про кредитні угоди для споживачів стосовно житлового нерухомого майна); кредитних угод, метою яких є придбання або утримання права власності на землю, або існуючі, або спроектовані споруди; кредитних угод, у яких загальна сума становить менше 200 євро або більше, ніж 75000 євро, та деяких інших видів кредитних угод.

Директивою встановлюється, що коли реклама кредиту містить аспекти, пов'язані з ціною цього кредиту (наприклад, відсоткова ставка), реклама повинна забезпечувати стандартну інформацію на основі репрезентативного прикладу, що містить, серед іншого, наступні відомості:

- позичкова ставка та будь-які збори, що включаються до загальних витрат споживача на кредит;
- сума кредиту;
- річна відсоткова ставка платежів.

До укладання договору кредитування кредитор повинен надати зрозумілу інформацію про основні умови кредиту. Директива деталізує, яку саме інформацію зобов'язаний надати кредитодавець. Споживачі повинні отримувати інформацію у стандартному форматі. Також Директива встановлює, яку саме інформацію в обов'язковому порядку повинен містити кредитний договір. Кредитори повинні: надавати адекватні пояснення споживачам, щоб вони могли вибрати угоду, що відповідає їх потребам та фінансовій ситуації; оцінювати платоспроможність клієнтів до підписання угоди, одночасно з повагою до права споживачів бути поінформованими при відмові у кредиті після подання кредитної заявки. Споживач протягом 14 днів може відмовитися від угоди без пояснення причини. Споживач має право в будь-який час достроково виплачувати свої зобов'язання за кредитами, за умови, що кредитор отримує справедливу та об'єктивно виправдану компенсацію.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

В Україні питання споживчого кредитування регулюються новим **Законом України № 1734-VIII від 15 листопада 2016 року «Про споживче кредитування»**, положення якого покращують регулювання правовідносин щодо надання, обслуговування та повернення споживчого кредиту, та забезпечують більший захист прав споживачів. Закон значною мірою є наближеним до вимог Директиви № 2008/48/ЄС про кредитні угоди для споживачів, та, за її зразком, запроваджує низку нововведень. Зокрема, Закон уточнює вимоги до реклами споживчих кредитів. Так, додатково до вимог, передбачених законодавством про рекламу, реклама споживчих кредитів повинна містити стандартну інформацію

про максимальну суму, на яку може бути виданий кредит, реальну річну процентну ставку (загальні витрати за споживчим кредитом, виражені у процентах річних від загальної суми кредиту), максимальний строк, на який видається кредит, а в окремих випадках також і розмір першого внеску. Окрім того, Законом прямо заборонено зазначати в рекламі, що споживчий кредит може надаватися без документального підтвердження кредитоспроможності позичальника або що кредит є безпроцентним чи надається під нуль відсотків. Запроваджується стандартизована форма (так званий **паспорт споживчого кредиту**), затверджена як Додаток 1 до Закону, та є обов'язковою для всіх кредитодавців. Ця форма містить повний перелік інформації про кредит, яку кредитодавець повинен надати згідно із вимогами Закону. Кредитодавець визнається таким, який виконав вимоги щодо надання споживачу інформації до укладення договору, якщо надав останньому стандартизовану форму в письмовому вигляді. Підписання споживачем такої форми на підтвердження ознайомлення з інформацією та всіма викладеними у ній застереженнями, надає кредитодавцю документально оформлену гарантію для захисту своїх прав. Також Законом запроваджується регулювання діяльності кредитних посередників, із чітким визначенням переліку осіб, котрі можуть бути кредитними посередниками саме за договором про споживчий кредит. Важливо, що Законом на кредитодавців покладено **обов'язок** оцінювання кредитної спроможності споживачів. Встановлюються точні вимоги, що стосуються захисту прав споживачів, наприклад, право споживача вимагати приведення договору, укладеного на несприятливих умовах внаслідок ненадання визначеної Законом інформації у відповідність із зазначеною інформацією, та право споживача на відмову від одержання споживчого кредиту протягом 14 календарних днів з моменту передачі йому примірника укладеного договору за умов, передбачених в Законі. Ще одним важливим нововведенням є зміна порядку погашення вимог за договором про споживчий кредит: у разі виникнення прострочення штрафи/пеня сплачуються в останню, а не в першу чергу. Ще однією з важливих норм Закону для споживачів є передбачена верхня межа штрафних санкцій, що можуть бути застосовані до них.

Водночас, при високому ступені наближення до положень Директиви № 2008/48/ЄС залишаються деякі відмінності:

1) Відмінності в області застосування – Закон поширюється на іпотечне кредитування, а Директива виключає іпотечні кредити із переліку споживчих;

2) не встановлено верхньої межі кредиту;

3) не встановлено поняття овердрафту;

4) до загальних витрат за споживчим кредитом, відповідно до Закону, не включаються штрафні санкції за невиконання обов'язків споживачем, всі податки та обов'язкові платежі, які сплачуються за придбані товари, роботи або послуги, а також вартість додаткових і супутніх послуг третіх

осіб, пов'язаних з отриманням кредиту, - це штучно зменшує сприйняття загальної вартості кредиту споживачем;

5) повідомлення споживачеві орієнтовної, а не точної загальної вартості кредиту, хоча Директива № 2008/48/ЄС, яку брали за основу при розробці тексту Закону, прямо вимагає повідомити споживачу загальну вартість, а не орієнтовну або приблизну загальну вартість;

6) Директива № 2008/48/ЄС містить чітку формулу для розрахунку річної процентної ставки, чого в Законі немає;

7) Директива ЄС прямо передбачає обов'язок фінансової установи надати інформацію про кредит у зрозумілій, чіткій формі шляхом наведення прикладу, тоді як Закон містить лише стандартизоване звичне для ринку формулювання «інформація повинна бути зрозумілою і точною».

Таким чином, зроблено значний крок до наближення механізму захисту споживачів в галузі споживчого кредитування до стандартів ЄС. Ступінь наближення можна визначити як частковий, адже залишається ряд невідповідностей.

Впровадження

Директива № 98/27/ЄС про постанови суду для захисту інтересів споживачів

Дана Директива була скасована та замінена **Директивою № 2009/22/ЄС про судові заборони щодо захисту інтересів споживачів**[11]. Угода про асоціацію в Додатку XXXIX до Глави 20 передбачає як критерій Директиву № 98/27/ЄС про судові заборони для захисту інтересів споживачів, положення якої мають бути впроваджені протягом 3 років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію. Проте варто зауважити, саме Директива № 2009/22/ЄС внесена до Плану заходів з імплементації розділу V "Економічне та галузеве співробітництво" Угоди про асоціацію на 2017-2019 роки, затвердженого Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 червня 2017 року № 503-р «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847».

Директива № 2009/22/ЄС про судові заборони на захист інтересів споживачів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Ціль Директиви № 2009/22/ЄС - адаптація законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів, що стосуються позовів щодо

11) Директива № 2009/22/ЄС про судові заборони на захист інтересів споживачів

судової заборони (припинення або заборони будь-якого порушення), мета яких полягає у захисті колективних інтересів споживачів від порушень у сферах споживчого кредитування, дистанційних договорів, організованих туристичних подорожей тощо. Під колективними інтересами розуміється не сукупність індивідуальних інтересів або позовів споживачів, а їх інтересів як групи. Тому держави-члени мають призначити суди або адміністративні органи, що отримують право ухвалювати рішення у провадженнях, які розпочаті за ініціативою не тільки державними органами, які відповідають за захист колективних інтересів споживачів, а також відповідними організаціями споживачів (держави — члени ЄС визначають критерії кваліфікації, яким повинні відповідати такі організації). Відповідні державні органи та відповідні організації споживачів (разом поіменовані «уповноважена установа») мають відповідати ряду встановлених критеріїв. Директива також встановлює обов'язки держав членів на випадки, коли факт порушення інтересів споживача та захист його інтересів територіально відбувається в різних державах. Також встановлюється зобов'язання щодо спроби досягнути припинення порушення шляхом консультації або з відповідачем, або як з відповідачем, так й уповноваженою установою до звернення до суду.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

В Україні колективні права споживачів регулюються ЗУ «Про захист прав споживачів» **(ст.24 (Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)) та 25 (Права громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів)), а також Законом України № 4572-VI від 22 березня 2012 року «Про громадські об'єднання»**.

Проект Закону України № 5548 від 16 грудня 2016 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)» вносить зміни до статей Цивільно-процесуального кодексу України (ст. 3, 45, 46, 96) та ЗУ «Про захист прав споживачів» (ст. 25, 26, 28), уповноважуючи державні органи та осіб представляти колективні інтереси споживачів, в т.ч. невизначеного кола споживачів (ст.3), що наближає закон до вимог Директиви № 2009/22/ЄС.

Проте залишаються неприведеними у відповідність вказані закони до положень Директиви № 2009/22/ЄС щодо кваліфікаційних критеріїв до уповноважених установ із захисту споживачів (в т.ч. як державних органів, так і об'єднань споживачів) (ст. 3), обов'язкові спроби досудового замирення, а також врахування випадків транскордонного порушення прав споживачів (Ст.4).

Соціальна політика

Соціальна політика

Автори

Зоряна Козак

Анатолій Стовбун

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

Протягом 2014—2017 років імплементація соціальної складової Угоди про асоціацію зосереджена на адаптації законодавства України до права ЄС. Україною ухвалено низку планів імплементації як самої угоди, так і конкретних директив, якими визначені заходи з впровадження соціальної складової Угоди. Стан виконання цих заходів залежить від напрямків, на регулювання яких вони спрямовані. Проте, можна назвати наступні спільні тенденції стосовно виконання Україною зобов'язань у сфері соціальної політики:

— відносно краща ситуація щодо адаптації законодавства України до права ЄС спостерігається з тих питань, де уже існує законодавство, яке враховує мінімальні стандарти, передбачені відповідними актами ЄС. Наприклад, загальні засади створення безпечних і здорових умов праці усіх працівників, забезпечення безпечних і здорових умов праці та захист вагітних жінок, породіль і годувальниць, принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у створенні загальних рамок соціального забезпечення. Водночас здобутки у впровадженні мінімальних вимог актів ЄС, які не передбачені чинним законодавством України, є меншими;

— існує проблема неповного врахування положень директив у відповідних нормативно-правових актах чи їх проектах, що зумовлено недостатньо якісним підходом до визначення заходів імплементації окремих актів ЄС;

— порушення строків виконання заходів з адаптації чинного законодавства до більшості актів ЄС, передбачених Додатком XL.

II. Зобов'язання, які Україна мала виконати станом на 1 листопада 2017 року

Головний виконавець: Міністерство соціальної політики України (далі - Мінсоцполітики) та Державна служба України з питань праці (далі - Держпраці).

Місцеположення в Угоді про Асоціацію. Зобов'язання України у сфері соціальної політики здебільшого визначені в **Главі 21** «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» **Розділу V Угоди про асоціацію**. Частина таких зобов'язань передбачена також в інших складових Угоди про асоціацію, зокрема щодо захисту трудових прав мігрантів, правового статуту пенсійних фондів тощо[1]. Перелік законодавчих актів ЄС, до яких Україна зобов'язалася наблизити національне законодавство, передбачений **Додатком XL** до Глави 21 Угоди про асоціацію (далі — Додаток XL). Перелік охоплює 40 актів ЄС, що об'єднані трьома напрямками соціальної політики — **«Трудове законодавство», «Антидискримінація та гендерна рівність» і «Здоров'я і безпека праці»**.

Станом на 1 листопада 2017 року Україна зобов'язалась здійснити адаптацію національного законодавства до 12 актів ЄС в сфері соціальної політики за напрямками:

— «Трудове законодавство» - 4 директиви ЄС;

— «Антидискримінація та гендерна рівність» - 4 директиви ЄС;

— «Здоров'я і безпека праці» - 4 директиви ЄС.

За нашою оцінкою, зобов'язання України щодо адаптації законодавства до вищевказаних актів ЄС виконані частково.

Трудове законодавство:

- **Директива Ради № 97/81/ЄС** від 15 грудня 1997 року про рамкову угоду про неповну зайнятість, укладеної СКПРЄ (Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи), ЄЦРП (Європейський центр роботодавців і підприємств) та ЄКПС (Європейська конфедерація профспілок) – Додаток: Рамкова угода про неповну зайнятість (далі — Директива № 97/81/ЄС про неповну зайнятість);

- **Директива Ради № 91/383/ЄЕС** від 25 червня 1991 року про доповнення заходів із сприяння покращенню безпеки та охорони праці працівників з фіксованим строком працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням (далі — Директива № 91/383/ЄЕС про строкову та тимчасову зайнятість);

- **Директива Ради № 2001/23/ЄС** від 12 березня 2001 року про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств, або бізнесових структур (далі — Директива № 2001/23/ЄС про захист прав працівників у разі зміни власника бізнесу);

- **Директива № 2002/14/ЄС** від 11 березня 2002 року про

1) Детальніше про зобов'язання України зі соціальної політики можна ознайомитися в «Угода про асоціацію між Україною та ЄС: соціально-трудовий вимір. Книга перша: Збірник актів законодавства України та acquis communautaire» та «Угода про асоціацію між Україною та ЄС: соціально-трудовий вимір. Книга друга: Збірник актів законодавства України та acquis communautaire» (РАЦ «Суспільство і довкілля», 2015).

встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників (далі — Директива № 2002/14/ЄС про інформування та консультації).

Антидискримінація та гендерна рівність:

- **Директива Ради № 2004/113/ЄС** від 13 грудня 2004 року про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг (далі — Директива № 2004/113/ЄС про недискримінацію за ознакою статі в доступі до товарів і послуг);

- **Директива Ради № 2010/18/ЄС** від 08 березня 2010 року про імплементацію переглянутої Рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP та ETUC, та скасування Директиви 96/34/ЄС (далі — Директива № 2010/18/ЄС про батьківську відпустку);

- **Директива Ради № 92/85/ЄЕС** від 19 жовтня 1992 року про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві щодо вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, або годують (десята окрема Директива у значенні статті 16(1) Директиви № 89/391/ЄЕС) (далі — Директива № 92/85/ЄЕС про безпеку та гігієну праці вагітних працівниць);

- **Директива Ради № 79/7/ЄЕС** від 19 грудня 1978 року про поступове запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення (далі — Директива № 79/7/ЄЕС про рівне ставлення у соціальному забезпеченні).

Здоров'я і безпека праці:

- **Директива Ради № 89/391/ЄЕС** від 12 червня 1989 року про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників;

- **Директива Ради № 89/654/ЄЕС** 30 листопада 1989 року про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я в робочій зоні (перша окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС);

- **Директива Ради № 89/655/ЄЕС** 30 листопада 1989 року про мінімальні вимоги щодо безпеки і охорони здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи (друга окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС);

- **Директива № 2001/45/ЄС** від 27 червня 2001 року, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 89/655/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки і охорони здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи (друга окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви 89/391/ЄЕС).

Додаток включає декілька директив ЄС, які на час підписання Україною Угоди про асоціацію були скасовані у зв'язку з ухваленням

нових директив. Кабінет Міністрів України (далі – КМУ) розробив заходи та схвалив плани імплементації саме нових директив. З огляду на вказане, досліджувався стан адаптації законодавства України до:

— **Директиви Ради № 2010/18/ЄС** від 8 березня 2010 року про імплементацію переглянутої Рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP та ETUC, та скасування Директиви 96/34/ЄС;

— **Директиви 2009/104/ЄЕС** від 16 вересня 2009 року про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я під час використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності (друга окрема Директива у значенні частини першої статті 16 Директиви 89/391/ЄЕС). Цією директивою скасовані директиви 89/655/ЄЕС і 2001/45/ЄС.

Трудове законодавство

Директива № 97/81/ЄС про неповну зайнятість

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення цієї Директиви вводять в дію Рамкову угоду про неповну зайнятість, укладену 6 червня 1997 року, що передбачає:

– ліквідацію дискримінації працівників з неповною зайнятістю, заборону погіршувати їхні умови праці порівняно з працівниками з повною зайнятістю;

– заборону звільнення працівника з підстав відмови переходити з повної зайнятості на часткову чи навпаки;

– сприяння розвитку неповної зайнятості на добровільній основі, гнучкої організації робочого часу з врахуванням інтересів роботодавця і працівника;

– вдосконалення якості неповної зайнятості, інформування про наявність посад з повною чи частковою зайнятістю, переходу за бажанням працівника з повної на неповну зайнятість, доступу до професійної освіти та кар'єрного росту.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Всі урядові документи щодо планування імплементації Угоди про асоціацію передбачали заходи з адаптації законодавства України до Директиви № 97/81/ЄС — від розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо розвитку неповної зайнятості в частині гнучкості організації робочого часу до встановлення недискримінації працівників з неповною зайнятістю та заборони їх звільнення з підстав, пов'язаних з

неповною зайнятістю[2].

Зобов'язання з адаптації законодавства України до Директиви № 97/81/ЄС про неповну зайнятість **виконано частково**, оскільки необхідні нормативно-правові акти не прийняті. Положення про неповну зайнятість, які враховують вимоги директиви, передбачені у **Проекті Трудового кодексу України**[3] (далі — Проект ТКУ). Проектом ТКУ врегульовуються умови та порядок встановлення неповного робочого часу (ст. 135), особливості режиму роботи у разі встановлення неповного робочого часу (ст. 148), пропорційність оплати праці відпрацьованому неповному робочому часу (ст. 232), право на професійну (службову) кар'єру (ст. 315).

Хоча Проект ТКУ (як і чинний КЗпП України[4]) передбачає, що робота на умовах неповного робочого часу не тягне за собою будь-яких обмежень обсягу трудових прав працівників, проте потребує встановлення чіткої заборони дискримінації працівників з частковою зайнятістю. Також доцільно врегулювати надання щорічних додаткових трудових відпусток за роботу на умовах ненормованого робочого часу для працівників з неповною зайнятістю, визначення, які роботи для останніх вважатимуться надурочними.

Окремі вимоги Директиви № 97/81/ЄС не відображені у Проекті ТКУ, а деякі його положення вступають у суперечність з директивою. Зокрема, проект не встановлює заборони звільнення працівника з підстав його відмови від переходу з повної зайнятості на часткову чи навпаки. Водночас, ст. 86 Проекту ТКУ передбачає право роботодавця на розірвання трудового договору у зв'язку із скороченням через відмову працівника працювати у зв'язку із зміною істотних умов праці (до останніх належить встановлення чи скасування неповного робочого дня). Не враховує Проект ТКУ положення директиви щодо розвитку неповної зайнятості на добровільній основі, оскільки ст. 89 передбачає можливість роботодавця застосувати колективне переведення працівників на неповний робочий час у разі виникнення загрози масового звільнення працівників. Не зважаючи на те, що такий захід впроваджується з урахуванням пропозицій виборного органу первинної профспілкової організації, проте добровільність неповної зайнятості передбачає згоду кожного працівника.

2) Строки виконання цих заходів різняться: в Плані імплементації Директиви Ради 97/81/ЄС щодо рамкової угоди про неповну зайнятість, укладеної ETUC, UNICE та CEEP — лютий 2016 р., в Розпорядженні КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (далі - Плані заходів КМУ) — серпень 2017 р., в Плані заходів з імплементації розділу V "Економічне та галузеве співробітництво" Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки, затвердженого Розпорядженням КМУ від 21 червня 2017 р. № 503-р (далі - План заходів Розділу V) — 2017 р., а в проекті нового Плану заходів КМУ, який станом на 25.11.2017 офіційно не оприлюднений, тому для цілей цього дослідження використано його проект — 31 жовтня 2017 р. Проте всі ці строки порушені в частині прийняття нормативно-правових актів.

3) Проект Трудового кодексу України № 1658 від 27 грудня 2014 року.

4) Кодекс законів про працю України № 322-VIII від 10.12.1971 року.

Директива № 91/383/ЄЕС про строкову та тимчасову зайнятість

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива містить положення, якими встановлюються особливості забезпечення здорових і безпечних умов праці для працівників зі строковою (тривалість трудового договору визначена конкретною датою, виконуваним завданням, конкретною подією) та тимчасовою (трудовий договір укладено між роботодавцем, яким є підприємство з тимчасового працевлаштування, та працівником, праця якого використовується іншим підприємством) зайнятістю:

- ***вимоги, які стосуються як працівників зі строковою, так і тимчасовою зайнятістю***:

  — інформування працівника про ризики, яким він піддаватиметься, зокрема необхідні професійні кваліфікації або навички, або спеціальний медичний нагляд. Інформація надається до виконання працівником роботи тим підприємством, установою, які використовуватимуть його працю;

  — навчання працівника з охорони праці, враховуючи особливий характер роботи, його кваліфікацію та досвід;

  — забезпечення спеціального медичного огляду, якщо держава не заборонила використання праці працівників зі строковою чи тимчасовою зайнятістю на роботах, які загрожують їх безпеці або здоров'ю;

  — інформування служб, посадових осіб роботодавця, відповідальних за створення безпечних і здорових умов праці, про працівників зі строковою чи тимчасовою зайнятістю для належного виконання ними своїх функцій.

- ***вимоги, які стосуються лише працівників з тимчасовою зайнятістю:***

  — визначення сфер відповідальності у трудових відносинах між роботодавцем, яким є підприємство з тимчасового працевлаштування, та підприємством чи установою, які фактично використовуватимуть працю тимчасових працівників;

  — підприємство чи установа, які фактично використовуватимуть працю тимчасових працівників, є відповідальними за створення безпечних і здорових умов праці.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зобов'язання з адаптації національного законодавства до вимог Директиви № 91/383/ЄЕС **виконано частково**, оскільки запланований

закон не прийнято. Документи планування щодо імплементації Директиви № 91/383/ЄЕС передбачали підготовку та прийняття законопроекту, яким вносились зміни до **Закону України № 5067-VI від 05.07.2012 «Про зайнятість населення»** щодо встановлення заборони на проведення будь-яких громадських та інших робіт тимчасового характеру, які мають підвищену небезпечність та ризики для здоров'я і життя людини під час їх проведення для задоволення потреб держави. Варто зауважити, що у 2013 році така норма була прийнята на рівні підзаконного нормативно-правового акту — п. 6 Порядку організації громадських та інших робіт тимчасового характеру, затвердженого постановою КМУ від 20 березня 2013 року № 175.

Було розроблено і зареєстровано у ВРУ два законопроекти[5], які в подальшому зняті з розгляду. Положення обох законопроектів були тотожними в частині визначення переліку робіт з підвищеною небезпекою, які не можуть бути віднесені до громадських робіт. Такий підхід не повною мірою враховував вимоги Директиви, оскільки остання передбачає право держави заборонити використання праці працівників зі строковою чи тимчасовою зайнятістю на небезпечних роботах. І тому законопроекти не враховували того, що така зайнятість може здійснюватися не лише на замовлення держави, але й з ініціативи будь-якого роботодавця. За межами законопроектів № 3566 та № 4577 залишилися працівники зі строковою зайнятістю, оскільки вони не підпадають під розуміння Директивою тимчасової зайнятості.

Оскільки в українському законодавстві не передбачена заборона використання працівників зі строковою та тимчасовою зайнятістю на небезпечних роботах, то виникає необхідність забезпечити проходження такими працівниками спеціальних медичних оглядів. Короткотривалість трудових відносин таких працівників ускладнює, а подекуди робить неможливим проходження ними періодичного медичного огляду. Також не передбачено проходження обов'язкових медоглядів і у тих випадках припинення трудових відносини.

Не передбачено ані нормативно-правовими актами, ані їхніми проектами, зокрема Проектом ТКУ, обов'язку підприємства чи установи, які фактично використовують працю працівників, повідомляти службі охорони праці на підприємстві чи осіб, які виконують їхні функції, про наявність працівників зі строковою чи тимчасовою зайнятістю і характер роботи, яку виконуватимуть працівники. Не визначено у законодавстві питання розподілу відповідальності за забезпечення виконання умов трудового договору та умов праці між підприємством з тимчасового працевлаштування та підприємством чи установою, в яких тимчасовий працівник фактично виконує роботу. Також українське законодавство не встановлює, що відповідальним за створення і забезпечення безпечних і здорових умов праці протягом періоду тимчасової зайнятості працівників є

5) Проект Закону № 3566 від 01.12.2015 «Про внесення зміни до статті 31 Закону України "Про зайнятість населення" (щодо унормування громадських робіт)» та Проект Закону № 4577 від 04.05.2016 «Про внесення зміни до статті 31 Закону України "Про зайнятість населення" (щодо унормування громадських робіт)».

підприємство чи установа, які фактично використовують їх працю.

Директива № 2001/23/ЄС про захист прав працівників у разі зміни власника бізнесу

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива встановлює заходи стосовно захисту прав працівників у разі зміни власника підприємства, бізнесу чи їх частин і передбачає:

– перехід прав й обов'язків роботодавця, що існували до і на час зміни власника, від правоволодільця до правонаступника;

– заборони припинення трудових договорів з працівниками на підставі зміни власника підприємства, бізнесу чи їх частин. Винятком є економічні, технічні та організаційні причини зміни потреб у робочій силі. Держава може встановити винятки щодо певних категорій працівників;

– продовження дії раніше укладеного колективного договору до завершення строку, на який він був укладений, його розірвання, вступу в дію чи застосування інших колективних договорів. Держава може обмежити продовження дії раніше укладеного колективного договору, але не менше як річним строком;

– держава може застосувати вимоги директиви у випадках банкрутства, але забезпечити захист прав працівників та вжити заходи з попередження зловживань власником підприємства, бізнесу чи їх частин процедурою неспроможності;

– збереження статусу та функцій представників працівників, які існували до і на час зміни власника підприємства, бізнесу чи їх частин, представлення працівників у разі припинення діяльності представників до обрання нових;

– інформування та проведення консультацій з представниками працівників про дату, причини переходу власності на підприємство, бізнес чи їх частин, юридичні, економічні та соціальні наслідки для працівників у разі такої зміни. Якщо представники працівників відсутні, то вживаються заходи щодо безпосереднього повідомлення працівників.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Усі документи планування щодо імплементації Директиви № 2001/23/ЄС передбачають підготовку законопроектів та прийняття законів, якими встановлюється обов'язок роботодавця невідкладно повідомити працівників про зміну власника підприємства, бізнесу чи їх частини, обов'язок роботодавця дотримуватися умов чинного колективного договору до реорганізації, зміни власника юридичної особи (відокремленого структурного підрозділу юридичної особи) протягом передбаченого Директивою строку, впорядковується функціонування профспілок та

представлення інтересів працівників у разі ліквідації, реорганізації, зміни власника.

Зобов'язання з адаптації національного законодавства до Директиви № 2001/23/ЄС про захист прав працівників у разі зміни власника бізнесу **виконано частково**. Чинне законодавство України уже містить положення, які враховують вимоги Директиви, зокрема щодо продовження дії трудового договорів та неможливості звільнення працівника з цієї підстави, продовження дії колективного договору у разі зміни власника підприємства, а також у разі його реорганізації (злиття, приєднання, поділу, виділення, перетворення).

Вимоги директиви враховані і в законопроектах. Так, **ст. 68 Проекту ТКУ** присвячена правонаступництву у трудових відносинах і закріплює продовження трудових відносин з працівниками у разі зміни власника юридичної особи, передачі цілісних майнових комплексів юридичної особи, її структурних підрозділів в оренду, реорганізації юридичної особи роботодавця (злиття, приєднання, поділу, перетворення), а також у разі ліквідації юридичної особи і створення на базі її майна іншої юридичної особи, яка продовжує ту саму діяльність, що й ліквідована юридична особа. Вона врегульовує порядок та строки інформування працівників, їх представників про факт правонаступництва. Проте Проект ТКУ не передбачає вимог про перехід усіх прав й обов'язків роботодавця від правоволодільця до правонаступника, які існували до і на час зміни власника, незалежно від того, чи були вони відомі правонаступнику.

Тристороння робоча група[6] підготовила проект Закону «Про колективні угоди та договори», який у серпні надісланий Мінсоцполітики на погодження до зацікавлених органів, зараз перебуває на стадії обговорення й узгодження. Законопроект враховує вимоги Директиви щодо дії колективного договору у разі зміни власника підприємства, бізнесу чи їх частин. Зокрема, враховано збереження його чинності протягом усього строку проведення ліквідації роботодавця, а у разі реорганізації, зміни власника юридичної особи (відокремленого структурного підрозділу юридичної особи) — протягом встановленого сторонами строку дії цього договору. Також узгоджується з Директивою мінімальний строк дії колективного договору — не менше року.

Директива № 2002/14/ЄС про інформування та консультації

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють:

- обов'язок держави щодо вжиття практичних заходів для

6) Утворена рішенням Президії Національної тристоронньої соціально-економічної ради від 31.03.2016.

забезпечення права на інформування та консультації;

• вимоги до порядку надання інформації — інформація надається у визначені строки і спосіб, а представникам працівників дозволяють вивчити її зміст, сформулювати питання та підготуватися до консультацій;

• вимоги до порядку проведення консультацій:

— строк, метод і зміст консультацій є прийнятними;

— відбуваються на компетентному (повноважному) рівні як зі сторони роботодавця, так і представників працівників;

— на основі інформації, наданої роботодавцем, та думки представників працівників, на представлення якої вони вповноважені;

— можливості представників працівників зустрітися з роботодавцем та одержати обґрунтовану відповідь;

— з метою досягнути згоди у вирішенні питань, що перебувають у межах повноважень роботодавця;

• необхідність врегулювання у законодавстві держави умов надання чи ненадання конфіденційної інформації (зокрема, обов'язок представників працівників не розголошувати конфіденційну інформацію, випадки, умови та обмеження, коли роботодавець не надає конфіденційну інформацію),

• необхідність закріплення у законодавстві держави гарантій захисту представників працівників та можливості виконання покладених на них повноважень,

• вимогу про встановлення державами адміністративного та судового порядку захисту порушених прав, застосування ефективних, пропорційних і превентивних санкцій у разі порушення прав як представників працівників, так і роботодавця.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Усі документи планування щодо імплементації Директиви № 2002/14/ЄС передбачають розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо права всіх категорій працівників отримувати інформацію та консультації від роботодавця, визначення порядку надання інформації та консультацій, створення механізму захисту конфіденційності інформації з обмеженим доступом, наданої роботодавцем представникам працівників, запровадження санкцій за порушення законодавства у сфері соціального діалогу.

Зобов'язання з адаптації національного законодавства до Директиви № 2002/14/ЄС про інформування та консультації **є частково виконаними лише завдяки положенням чинного законодавства**, яке уже враховує вимоги Директиви щодо питань, з яких представникам працівників (переважно професійним спілкам) надається інформація, проводяться консультації, гарантії діяльності та захисту професійних спілок як представників працівників тощо. Проте нормативно-правові акти,

які встановлюють вимоги до порядку надання інформації та проведення консультацій перед ухваленням роботодавцем рішень, умов та порядку надання чи ненадання конфіденційної інформації, встановлення санкцій за порушення у сфері інформування та консультування з працівниками, не прийняті. Як зазначило Мінсоцполітики, за результатами консультацій із соціальними партнерами досягнуто висновку, що розроблення законопроектів із вказаних питань є недоцільним.

Директива вимагає від держав впровадження адекватних, ефективних та превентивних санкцій у разі порушення вимог щодо інформування та консультування працівників. Чинне законодавство України такої відповідальності не встановлює. Кодекс України про адміністративні правопорушення передбачає адміністративну відповідальність за ненадання інформації (ст. 41-3), ухилення від участі (ст. 41-1), але у переговорах щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди, а не при прийняті рішень роботодавцем.

Ст. 355 Проекту ТКУ не усуває ці прогалини, оскільки не регулює питання інформування та консультацій як форм соціального діалогу, прямо зазначаючи, що порядок його здійснення встановлюється законом. Ст. 12 Проекту ТКУ, що присвячена нормативним актам роботодавця, не визначає порядку інформування та консультування з представниками працівників, а окремі її положення вступають у суперечність з вимогами Директиви. Так, у разі відсутності первинної профспілкової організації нормативні акти (які у випадках, передбачених кодексом, колективними угодами, колективними договорами, видаються роботодавцем з урахуванням пропозицій або за погодженням, або після проведення консультацій) роботодавець приймає самостійно. Директива ж вказує про інформування та проведення консультацій стосовно рішень, які можуть привести до суттєвих змін в організації праці та договірних відносинах.

У той же час Мінсоцполітики вказало, що 8 червня 2017 року, під час другого засідання кластеру 6 (питання зайнятості, охорони здоров'я, соціальної політики та рівних можливостей) Підкомітету з питань економіки та іншого галузевого співробітництва Комітету асоціації між Україною та ЄС, українська делегація поінформувала Європейську сторону, що зазначену директиву імплементовано у національне законодавство[7].

Антидискримінація та гендерна рівність

Директива № 2004/113/ЄС про недискримінацію за ознакою статі в доступі до товарів і послуг

7) П. 7 «Імплементація Мінсоцполітики директив ЄС, передбачених пунктом 66 Плану заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21.06.2017 № 503-р (Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.09.2014 № 847».

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють:

– заборону прямої/непрямої дискримінації, домагання, у т. ч. сексуального, переслідування за оскарження дискримінації;

– доступність адміністративних або судових процедур для захисту осіб, які зазнали дискримінації;

– тягар доказування в адміністративних або судових процедурах покладено на особу, підозрювану у вчиненні дискримінації;

– інформування з питань дискримінації;

– проведення діалогу із зацікавленими особами;

– гарантування компенсації або відшкодування заподіяної шкоди;

– встановлення ефективних, пропорційних і превентивних санкцій у зв'язку з порушенням національного законодавства про дискримінацію;

– визначення випадків, що не є дискримінацією (відмінності, виправдані законною метою; позитивна діяльність).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Усі документи планування щодо імплементації Директиви № 2004/113/ЄС передбачають розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації з правом ЄС, захисту від дискримінації за ознакою статі, які передбачатимуть запровадження санкцій за дискримінацію за ознакою статі, розроблення проекту Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року.

З метою практичного впровадження вимог чинного законодавства України та розроблення ефективних механізмів забезпечення рівності чоловіків і жінок передбачені організаційні та інституційні заходи — забезпечення ефективного функціонування Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації, призначення в органах виконавчої влади уповноважених осіб (координаторів) з питань забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, налагодження системи поширення інформації щодо забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Зобов'язання з адаптації законодавства України до Директиви № 2004/113/ЄС про недискримінацію за ознакою статті в доступі до товарів і послуг **виконано частково**, оскільки необхідних нормативно-правових актів не прийнято. Базові вимоги Директиви враховані **Законом України № 5207-VI від 06.09.2012 «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (за редакцією від 30.05.2014)**, в частині визначення понять дискримінації загалом, а також прямої і непрямої дискримінації зокрема, позитивних дій тощо, кола суспільних відносин, на які поширюється закон (у т. ч. доступ до товарів і послуг), механізму

забезпечення запобігання та протидії дискримінації.

20 листопада 2015 року у ВРУ було зареєстровано **Проект Закону № 3501 від 20.11.2015 про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)**. Законопроект пропонує зміни, що стосуються запобігання та протидії дискримінації загалом, у тому числі вони стосуватимуться і забезпечення рівного ставлення до чоловіків і жінок у доступі до товарів і послуг. Крім введення понять «дискримінації за асоціацією» та «множинної дискримінації», він надає визначення поняттю «віктимізації» - встановлює її заборону та передбачає адміністративну відповідальність за її вчинення. Законопроект передбачає введення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації (Стаття 188-48). Також закон розширює повноваження Уповноваженого ВРУ з прав людини, наділяючи його повноваженнями щодо видання обов'язкових для виконання вимог (приписів) щодо усунення порушень законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації; складання протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності та направлення їх до суду.

Окрім того, урядом схвалена **Концепція Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року** (Розпорядження КМУ від 5 квітня 2017 року № 229-р). Серед результатів, які очікується нею досягнути, є розширення доступу жінок і чоловіків до товарів і послуг шляхом застосування принципу гендерної рівності в усіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом урахування у нормативно-правових актах гендерного компонента та особливих потреб різних категорій жінок і чоловіків, пов'язаних з такими основними ознаками, як вік, місце проживання, інвалідність, соціально-економічний статус.

На виконання концепції Мінсоцполітики розробило **Проект Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року**, який у т. ч. стосується рівного доступу до товарів і послуг. Проект передбачає заходи із забезпечення рівного доступу до соціальних, медичних, освітніх, психологічних послуг та кредитування соціально вразливих категорій жінок і дівчат (внутрішньо переміщених, з сільської місцевості, з інвалідністю, похилого віку тощо).

Директива № 2010/18/ЄС про батьківську відпустку

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють:

- право на батьківську відпустку:

– право мають жінки і чоловіки;

– мінімальна тривалість відпустки — 4 місяці, з яких один місяць має використати кожен з батьків (непередавана частина відпустки);

– відпустка надається для догляду за дитиною до досягнення 8-річного віку, конкретний вік встановлює держава;

– надається на підставі народження чи усиновлення дитини;

- порядок надання відпустки встановлюється державою, зокрема:

– умови надання непередаваної частини відпустки;

– коригування порядку надання відпустки батькам, які мають дітей з обмеженими можливостями чи хронічними захворюваннями;

– строки повідомлення працівником роботодавця про використання права на відпустку та повернення з неї;

- заборону дискримінації, у т. ч. заборону звільнення працівника з роботи чи будь-якого іншого утиску через батьківську відпустку;

- право працівника повернутися на ту ж саму роботу, або аналогічну чи ідентичну, на зміну тривалості та режиму робочого часу після повернення на роботу, на відсутність на роботі у зв'язку зі сімейними форс-мажорними обставинами;

- за невиконання вимог директиви держави повинні встановити ефективні, пропорційні та стримуючі санкції.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Усі документи планування щодо імплементації Директиви № 2010/18/ЄС передбачають розроблення та прийняття нормативно-правових актів щодо тривалості відпустки у разі усиновлення дитини старше трьох років, права на скорочену тривалість робочого часу та неповного робочого часу на рівних умовах, як для чоловіків, так і для жінок, а також усунення дискримінації за ознакою статі щодо батьківської відпустки, врегулювання відсутності на роботі працівника у разі настання надзвичайних обставин у невідкладних сімейних справах.

Зобов'язання з адаптації законодавства України до Директиви № 2010/18/ЄС про батьківську відпустку **виконано частково**. Окремі положення Директиви враховано в Проекті ТКУ. Крім цього, у ВРУ було зареєстровано декілька законопроектів, спрямованих на регулювання окремих питань реалізації права на відпустку по догляду за дитиною:

- **Проект Закону № 1430 від 11.12.2014 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо врегулювання питання відпустки по догляду за дитиною)»** - очікує на розгляд. Законопроект містить положення, які враховують вимоги директиви, зокрема: надання трирічної відпустки до досягнення дитиною восьмирічного віку, визначено

порядок її надання, у т. ч. строк попередження про повернення на роботу з відпустки. Проте законопроект не регулює питання непередаваної частини відпустки, яка має бути використана обома батьками;

- **Проект Закону № 2235 від 25.02.2015 «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо створення рівних умов для реалізації прав працівників, які виховують дітей або доглядають за хворим членом сім'ї»** - очікує на розгляд. Законопроект містить положення, які враховують вимоги директиви, зокрема у питанні встановлення скороченого робочого часу не лише для жінок, а загалом для батьків, опікунів чи піклувальників, які мають дітей до чотирнадцяти років, встановлення неповного робочого часу для працівників, які здійснюють догляд за хворим членом сім'ї. Проте, законопроект не регулює порядок надання батьківської відпустки;

- **Проект Закону № 4848 від 17.06.2016 «Про внесення змін до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України" щодо регулювання окремих питань, пов'язаних із наданням відпустки для догляду за дитиною»** - знято з розгляду. Законопроект передбачив право на відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку як для жінок, так і чоловіків рядового і начальницького складу Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України. Порядок та умови надання такої відпустки законопроектом не врегульовані.

Мінсоцполітики розробило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо надання додаткових гарантій, пов'язаних з поєднанням сімейних і трудових обов'язків)», який 19 серпня 2017 року був скерований на погодження із зацікавленими центральними органами виконавчої влади та соціальними партнерами. Зазначений проект враховує вимоги Директиви і пропонує зміни до КЗпП України та Закону України «Про відпустки». Зокрема, його положення закріплюють як за жінками, так і чоловіками, низку прав у сфері праці, пов'язаних з виконанням сімейних обов'язків щодо виховання і догляду за дітьми, хворими членами сім'ї (встановлення за бажанням працівника неповного робочого часу, а за рахунок коштів роботодавця — скороченого робочого часу тощо). Також в ньому передбачено право працівника на відсутність протягом робочого дня (зміни) у зв'язку з виникненням у сім'ї обставин непереборної сили та заборона звільнення з ініціативи роботодавця працівника через таку відсутність, обов'язок та строки повідомлення працівником роботодавця про початок та дострокове припинення відпустки.

Законопроект Мінсоцполітики містить положення, що встановлюють право матері та батька на відпустку для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, яка використовується батьками за їхньою домовленістю і може розподілятися між ними у рівному співвідношенні. Проте зазначене положення не враховує вимоги Директиви, оскільки один місяць відпустки, який є непередаваною її частиною, повинен бути використаний як матір'ю, так і батьком. Ця вимога має бути встановлена державою у національному

законодавстві, а не презюмуватися ймовірною домовленістю батьків про розподіл відпустки. Також законопроектом не враховані вимоги щодо встановлення ефективних, пропорційних та стримуючих санкції у разі порушення законодавства про батьківську відпустку.

Директива № 92/85/ЄЕС про безпеку та гігієну праці вагітних працівниць

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють особливості забезпечення безпечних і здорових умов праці та захисту працівниць — вагітних, породіль, годувальниць — і передбачає:

— заборону використання праці вагітних жінок на роботах, де наявні фізичні, біологічні та хімічні речовини, передбачені Розділом А Додатку II, та породіль — передбачених Розділом В Додатку II (зокрема, роботи, пов'язані зі свинцем і його похідними, підземні роботи в шахтах);

— оцінка умов праці на наявність фізичних, біологічних та хімічних речовин, що загрожують здоров'ю вагітних жінок і внутріутробному плоду, процеси та умови праці (зокрема підземні роботи в шахтах), передбачених Додатком I Директиви, характер, ступінь і тривалість їх впливу на вагітних працівниць, породіль і годувальниць;

— запровадження необхідних заходів (тимчасове пристосування умов праці та/або тривалості робочого часу, запобігання виникненню ризиків) за результатами оцінки умов праці, переведення на іншу роботу, надання відпустки у разі неможливості вжити необхідні заходи;

— інформування працівниці та/або її представників про результати оцінки умов праці та необхідні заходи;

— заборона звільнення (крім виняткових випадків, якщо такі передбачені законодавством, і за погодження з компетентним державним органом); надання декретної відпустки, оплачуваного періоду, необхідного для проходження медичного огляду у робочий час;

— недопущення примусу роботи у нічний час, неможливість виконання якої підтверджена медичною довідкою. У такому випадку працівниця переводиться на денну роботу, або вона звільняється від виконання роботи, чи збільшується тривалість декретної відпустки;

— право на судовий адміністративний захист.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Усі документи планування щодо імплементації Директиви № 92/85/ЄЕС містять здебільшого організаційні заходи, які передбачали посилення контролю за залученням вагітних жінок і жінок, які мають дітей віком до

трьох років до робіт у нічний час, до надурочних робіт і робіт у вихідні дні і направлення у відрядження, переведення на легшу роботу. У Проекті Плану заходів передбачається розроблення й прийняття наказу Мінсоцполітики щодо заходів із забезпечення контролю за безпекою та гігієною праці вагітних працівниць, породіль і годувальниць.

Зобов'язання з адаптації національного законодавства до Директиви № 92/85/ЄЕС **можна вважати виконаним**, оскільки чинне законодавство України передбачає комплекс норм права, які спрямовані на забезпечення здорових і безпечних умов праці вагітних працівниць, породіль і годувальниць. Частина національного законодавства встановлює вищі стандарти, ніж цього вимагає Директива. Водночас наявні окремі питання, яким варто приділити детальнішу увагу у подальшій роботі з удосконалення національного законодавства, але вони не руйнують загальної правової бази. Зокрема, Директива передбачає право працівниць у робочий час на звільнення від виконання роботи на період проходження рекомендованих медичних обстежень зі збереженням заробітної плати. Хоча чинний КЗпП України такої гарантії не встановлює, проте вона передбачена у ст. 295 Проекту ТКУ.

Залишається дискусійним питання до обсягу гарантій, встановлених в Україні для вагітних жінок щодо абсолютної заборони залучення вагітних жінок до нічних робіт. Статті 55 та 176 КЗпП України забороняє залучення до роботи в нічний час вагітних жінок і жінок, що мають дітей віком до трьох років. Ст. 142 Проекту ТКУ таку заборону встановлює лише для вагітних жінок. Аналогічне положення включене у законопроект Мінсоцполітики. Директива не встановлює заборони залучення усіх вагітних жінок, породіль та годувальниць до роботи у нічний час, а передбачає, що ці працівниці не можуть бути зобов'язані до виконання робіт у нічний час протягом періоду вагітності та періоду після народження дитини, якщо згідно з медичним висновком така робота шкодитиме їхній безпеці і здоров'ю. Тому зазначені законопроекти потребують доопрацювання щодо визначення тривалості періоду після народження дитини, протягом якого працівниця не може залучатися до виконання робіт у нічний час за медичними показами. Визначення цього періоду належить до компетенції повноважних національних органів.

Директива № 79/7/ЄЕС про рівне ставлення у соціальному забезпеченні

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють вимоги щодо:

— запровадження системи обов'язкового соціального забезпечення у разі хвороби, інвалідності, старості, безробіття, нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань і відповідної соціальної допомоги;

— заборони прямої/непрямої дискримінації за ознакою статі щодо соціального забезпечення, зокрема стосовно сфери застосування систем соціального забезпечення і умов доступу до них, внесків, обчислення їх розміру і визначення розміру соціальних виплат, умов, які регулюють строки виплат і збереження права на їх отримання;

— скасування законів, підзаконних актів, які не відповідають принципу рівного ставлення до чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення;

— встановлення права на судове оскарження, у т. ч. після звернення до інших компетентних інстанцій.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Документи планування щодо імплементації Директиви № 79/7/ЄЕС передбачають скасування законів, підзаконних актів та адміністративних положень, які не відповідають принципу рівності у ставленні у сфері соціального забезпечення, розроблення проекту Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків до 2021 року. З метою розроблення ефективних механізмів забезпечення рівності чоловіків і жінок передбачені й організаційні заходи — проведення соціальних досліджень.

Зобов'язання з адаптації законодавства України до Директиви № 97/81/ЄС про рівне ставлення у соціальному забезпеченні виконано, оскільки в частині регулювання основ забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у сфері соціального забезпечення чинне законодавство відповідає вимогам Директиви.

Водночас існують проблеми практичного втілення вимог чинного законодавства, як і потреба його перегляду, щодо механізму реалізації захисту від дискримінації, зокрема, й за ознакою статі. 5 квітня 2017 року Кабмін схвалив Концепцію Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року (Розпорядження КМУ від № 229-р), яка є програмним документом й визначає напрями удосконалення механізмів забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у різних сферах життя, а не лише соціального забезпечення. Проект Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, розроблений Мінсоцполітики, конкретизує заходи, відповідальних осіб та джерела фінансування заходів, спрямовані на створення комплексної системи реагування на випадки дискримінації за ознакою статі та дискримінації більш як за однією ознакою і запобігання такій дискримінації. Серед заходів — забезпечення діяльності експертних рад з питань запобігання та протидії дискримінації за ознакою статі, надання комплексних консультаційних послуг постраждалим від дискримінації за ознакою статі, забезпечення діяльності телефонних «гарячих ліній» з питань протидії гендерно зумовленому насильству та дискримінації.

Здоров'я і безпека праці

Директива № 89/391/ЄЕС про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви передбачають:

– обов'язки роботодавців у сфері охорони безпеки праці щодо мінімальних заходів, необхідних для безпеки і охорони здоров'я працівників (надалі – БОЗ), хоча правильніше було б зазначити «і гігієни праці»;

– заходи щодо запобігання професійним небезпекам, інформування і навчання працівників з питань охорони праці;

– підготовку належних організаційних заходів і необхідних засобів для реалізації вимог законодавчих та нормативно-правових актів (НПА) у сфері безпеки із гігієни праці БГП);

– застереження для бізнесу, щоб конкуренція між ним здійснювалася не за рахунок безпеки та здоров'я працівників.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

На виконання положень даної Директиви після 1991 року повинні були б внесені відповідні зміни і доповнення у такі НПА:

1) Кодекс законів про працю України (далі – Кодекс № 322-VIII-1972);

2) Закон України «Про охорону праці» (далі – Закон № 2694-XII-92);

3) Закон України «Про забезпечення санітарного та епідемічного благополуччя населення» (далі – Закон № 4004-XII-94);

4) Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» (далі – Закон № 1045-XIV-99);

5) Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (далі – Закон № 1105-XIV-1999);

6) Господарський кодекс України (далі – ГК № 436-V-2003);

7) Постанова КМУ від 27 червня 2003 року № 994 «Про затвердження переліку заходів та засобів з охорони праці, витрати на здійснення та придбання яких включаються до витрат» (далі – ПКМУ № 994-2003);

8) Типове положення про службу охорони праці, 2004 р.;

9) Типове положення про порядок проведення навчання і перевірки знань з питань охорони праці, 2005 р.;

10) Закон України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», (далі – Закон № 877-V-2007);

11) Типове положення про комісію з питань охорони праці підприємства, 2007 р.;

12) Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці, 2007 р.;

13) Порядок проведення медичних оглядів працівників певних категорій, 2007 р.;

14) Типове положення про діяльність уповноважених найманими працівниками осіб з питань охорони праці, 2007 р.;

15) Порядок проведення розслідування і ведення обліку нещасних випадків, професійних захворювань і аварій на виробництві, 2011 р.;

16) Рекомендації щодо побудови, впровадження та удосконалення системи управління охороною праці, 2008 р.;

17) Загальні вимоги стосовно забезпечення роботодавцями охорони праці працівників, 2012 р.

Разом з цим, у зазначених вище актах не були враховані положення таких статей Директиви № 89/391/ЄС, як:

Стаття 6, параграф 2, в якому зазначено, що роботодавець повинен впровадити заходи, вказані у першому підпункті пункту 1, на основі наступних загальних принципів запобігання:

- уникнення ризиків;
- оцінки ризиків, яких не можна уникнути;
- боротьби з джерелами ризиків;
- адаптації роботи до індивідуальних працівників, особливо в аспекті проектування робочих місць, вибору виробничого обладнання, робочих і виробничих методів, для того, щоб, зокрема, полегшити монотонну працю, а також працю із заданим робочим ритмом і зменшити її вплив на здоров'я;
- адаптації до технічного прогресу;
- заміни небезпечних виробничих процесів на безпечні або менш небезпечні;
- напрацювань узгодженої і ясної політики попередження, яка б охоплювала технологію, організацію роботи, умови праці, соціальні відносини, а також вплив факторів, пов'язаних з виробничим середовищем;
- пріоритету колективних засобів захисту над індивідуальними;
- надання відповідних інструкцій для працівників;

Параграф 3

- доручаючи завдання працівнику, брати до уваги його можливості з точки зору безпеки і здоров'я;

- забезпечити, щоб планування і введення нових технологій було предметом консультацій з працівниками і/або їх представниками про те, що торкається вибору обладнання, умов праці і виробничого середовища для безпеки і гігієни праці працівників;

- застосовувати відповідні заходи для того, щоб гарантувати, що тільки ті працівники, які отримали відповідні інструкції, мають доступ до тих дільниць, де існує серйозна і особлива небезпека.

Параграф 5

- Заходи, пов'язані з безпекою, гігієною праці і здоров'ям, за жодних обставин не можуть залучати працівників у фінансові витрати.

Стаття 8, параграф 4, в якому зазначено: Працівники, які залишають у випадку серйозної і неминучої небезпеки, що насувається, свої робочі місця і/або небезпечну зону, не повинні бути поставлені у невигідні умови за ці дії і повинні бути захищені від згубних і несправедливих наслідків, відповідно до національних законів і/або практики.

Ст. 10, параграф 1, в якому зазначено: Роботодавець повинен вжити відповідні заходи для того, щоб працівники і/або їх представники на підприємстві і/або в установі отримували б, відповідно до національних законів або практики, які можуть враховувати, inter alia, масштаби підприємства і/або установи, всю необхідну інформацію відносно:

- ризиків для безпеки і здоров'я, захисних і профілактичних заходів і дій, як щодо підприємства і/або установи в цілому, так і для кожного типу робочого місця і/або робіт;

- заходів, вжитих відповідно до параграфу 2 ст. 8.

Параграф 3, згідно з вимогами якого роботодавець повинен вжити відповідних заходів для того, щоб співробітники з особливими функцями охорони праці і здоров'я працівників, або представники працівників, наділені особливою відповідальністю за безпеку і гігієну праці, для виконання своїх функцій і відповідно до національних законів і/або практики, мали б доступ до:

- оцінки ризиків і захисних заходів, що вказані у ст. 9 (l) «a» і «b»;

- переліку і звітів, що вказані у ст. 9 (l) «c» і «d»;

- інформації про захисні і профілактичні заходи, яка надана інспекційними агенствами і органами, що відповідають за безпеку і гігієну праці.

Одним із недоліків зазначених вище актів можна назвати те, що розробники не завжди посилались у пояснювальних записках на те, що їх

положення розроблені на виконання вимог конкретної статті Директиви № 89/391/ЄС та відповідність цих актів Acquis communautaire.

Протягом подальших років, особливо у період з лютого 2010 року по лютий 2017 року, більшість із зазначених нормативно-правових актів, і, найбільше, Кодекс законів про праці від 10 грудня 1971 року, Закон України про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності № 877-V-2007, і Закон України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування № 1105-XIV-99, зазнали близько 200 змін і доповнень, що також можна було б вважати частковою імплементацією положень Директиви № 89/391/ЄС у законодавство України з безпеки і охорони здоров'я. Проте, слід зазначити, що деякі з цих змін не відповідали положенням законів про ратифікацію Україною конвенцій № 155 Міжнародної Організації Праці (далі - МОП), про безпеку та гігієну праці 1981 року та вимогам інших законодавчих актів України у сфері безпеки і гігієни праці (БГП). Недостатнє виконання прикінцевих положень законодавчих актів, а також необґрунтовані та недалекоглядні зміни і доповнення в ці акти явно не сприяли повній імплементації положень Директиви № 89/391/ЄС в українське законодавство.

Наприклад у п.2 ст.22 Закону № 877-V-2007 зазначено наступне:

2. Кабінету Міністрів України:

1) у тримісячний термін з дня опублікування цього Закону затвердити:

- порядок відбору зразків продукції для визначення її якісних показників;

- порядок відшкодування суб'єктом господарювання витрат, пов'язаних з проведенням експертизи (випробування);

- форму акту відбору зразків продукції;

2) у шестимісячний термін з дня опублікування цього Закону:

- подати на розгляд Верховної Ради України пропозиції щодо приведення законів України у відповідність із цим Законом;

- привести у відповідність із цим Законом свої нормативно-правові акти;

- забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади їх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом;

- затвердити критерії розподілу суб'єктів господарювання за ступенями ризику їх господарської діяльності для безпеки життя і здоров'я населення, навколишнього природного середовища (1324-2007-п) та визначити періодичність здійснення заходів державного нагляду (контролю).

Зазначені заходи повністю не виконані.

Вкрай негативно вплинуло на імплементацію Директиви № 89/391/ЄС розпорядження КМУ від 20 січня 2016 року № 94-р «Про визнання такими, що втратили чинність, та такими, що не застосовуються на території України, актів санітарного законодавства» (далі – розпорядження КМУ № 94-р). Це розпорядження слід вважати нелегітимним, оскільки воно, як акт нижчої юридичної сили, відміняє положення постанови Верховної Ради України від 12 вересня 1991 року № 1545 «Про порядок тимчасової дії на території України окремих актів законодавства Союзу РСР» – (далі – постанова № 1545-91), як акту вищої юридичної сили. До того ж, розпорядження КМУ № 94 також призупинило процес імплементації у нормативно-правові акти України положень Директиви № 89/391 та інших директив ЄЕС.

Тому головними «винуватцями» повільної імплементації Директиви № 89/391/ЄС у законодавство України з БОЗ слід вважати недоліки в діяльності Держнаглядохоронпраці (ДНОП), Держгірпромнагляду (ДГПН) та Міністерства охорони здоров'я України (МОЗ), які приділяли цьому питанню недостатньо уваги. Недостатнім був і контроль за їх діяльністю з боку центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ), яким вони підпорядковувались, та Кабінету Міністрів України, який відповідно до положень Закону № 2496-XII-92 (ст. 31) є одним з органів державного управління охороною праці та забезпечує проведення державної політики в галузі охорони праці (ст. 32).

Таким чином, можна стверджувати, що станом на 1 листопада 2017 року положення Директиви № 89/391/ЄС повністю не виконані.

Директива № 89/654/ЄЕС про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я в робочій зоні

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють:

– мінімальні вимоги щодо здоров'я та безпеки в робочій зоні;

– визначення терміну «робочої зони»;

– вимоги до забезпечення справності робочих місць, обладнання та пристроїв, а також їх належну перевірку для збереження функціональної придатності;

– регулювання стійкості і міцності будівель;

– вимоги до електричного обладнання, шляхів евакуації та аварійних виходів, пожежної сигналізації, приміщень для відпочинку, надання першої допомоги, санітарних приміщень, робочих місць на відкритому повітрі;

– врахування особливих умов роботи для працівників, що мають фізичні вади, вагітних жінок і матерів-годувальниць.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Більшість положень Директиви № 89/654/ЄС були частково враховані при розробці і прийнятті після 1990 року в Україні зазначених законодавчих актів, державних стандартів України (більше 20-и), Державних будівельних норм (більше 30-и), чисельних нормативно-правових актів, які поширюються на підприємства всіх (122) та окремих (527) видів економічної діяльності.

Необхідно зазначити, що протягом 2016-2017 років в Україні 153 нормативно-правові акти у сфері безпеки та гігієни праці (БГП) визнано такими, що втратили чинність[8]. Це вкрай негативно позначилось на опрацюванні та прийнятті нового законодавства у цій сфері відповідно до вимог Директиви № 89/654/ЄС.

Важливе значення у створенні роботодавцем належних умов БГП на робочому місці належить державним санітарним правилам (ДСП) і державним санітарним нормам і правилам (ДСНіП), які затверджуються відповідними наказами МОЗ (чинними у цій сфері є більше 20-и актів). Особливе значення для впровадження положень Директиви № 89/654/ЄС мало прийняття ДСНіП «Гігієнічна класифікація праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу», які затверджені наказом МОЗ від 08.04.2014 № 248.

При розробці ДСП і ДСНіП практично не виконані вимоги Директиви № 89/654/ЄС щодо:

– ергономічного влаштування робочого місця та забезпечення при цьому необхідної площі і об'єму;

– автоматизації та механізації робіт з підйому вантажів, особливо на робочих місцях, де працюють жінки, підлітки та особи з вадами (інваліди);

– належного влаштування і забезпечення надійної роботи колективних засобів захисту;

– здійснення медичного нагляду за працівниками, які працюють у шкідливих умовах праці та на робочих місцях із збільшеними рівнями ризику травмування і ушкодження здоров'я.

Недостатня імплементація положень Директиви № 89/654/ЄС, ослаблення та неефективність державного нагляду за охороною праці у сфері створення умов для БГП працівників призвели до того, що в Україні значна частина працівників підприємств, установ і організацій (надалі – підприємства) працюють у шкідливих умовах праці, що є головним підґрунтям виникнення у працівників професійних захворювань. Так, за даними статистичного бюлетеня Державної служби статистики України «Умови праці найманих працівників у 2015 році», який формується на підставі звітів підприємств за формою № 1-ПВ «Звіт про умови праці найманих працівників у 20___ році, що подаються один раз у два роки (по

8) див. Покажчик нормативно-правових актів з охорони праці, затверджений наказом Держпраці від 10.07.2017 № 88

непарних роках), – у шкідливих умовах праці станом на 31 грудня 2015 року в Україні було зайнято 1 млн. 40,5 тис. працівників, що становить 26,0% штатної кількості працівників (і це за наявності істотних недоліків у проведенні на підприємствах атестації робочих місць за умовами праці). На підприємствах різних видів економічної діяльності кількість таких працівників становила від 9,5% (текстильне виробництво, виробництво одягу, шкіри, виробів зі шкіри та інших матеріалів) до 82,0% (добування кам'яного та бурого вугілля). Варто зазначити, що у шкідливих умовах праці було зайнято 312,6 тисяч працівниць. Це негативно впливає на репродуктивну функцію жінок і сприяє перинатальній патології новонароджених та загальній кризі у демографічній ситуації в Україні. З 1995 року загальнодержавна програма щодо зменшення кількості жінок, які працюють на робочих місцях із шкідливими умовами праці, практично не виконується. Недостатньо уваги було приділено цьому питанню і у Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014-2018 роки.

Значна кількість штатних працівників підприємств в Україні зазнає негативної дії перевищення гігієнічних нормативів за основними шкідливими виробничими факторами (хімічні речовини, шум, вібрація, несприятливий мікроклімат на робочих місцях у цехах, негативний вплив клімату при роботі на відкритій території, особливо у літню спеку і холодну пору року, важкість і напруженість праці).

Необхідно підкреслити, що згідно з матеріалами зазначеного бюлетеня в Україні відмічаються також серйозні недоліки у наданні працівникам пільг і компенсацій за роботу у шкідливих умовах праці, що порушує вимоги чинного законодавства України у цій сфері, зокрема, ст. 7 Закону України «Про охорону праці».

Також негативно вплинули на імплементацію положень Директиви № 89/654/ЄС такі фактори:

- неналежне виконання положень Загальнодержавної соціальної програми поліпшення стану безпеки, гігієни та виробничого середовища на 2014-2018 роки, затвердженої Законом України від 4 квітня 2013 року № 178-VII, особливо п. 1 додатку 2 до Програми про приведення законодавства України у відповідність до вимог міжнародного та європейського законодавства. Цим пунктом передбачалось розробити протягом 2014-2017 років 71 нормативно-правовий акт, що б відповідали вимогам європейського законодавства (**ця частина Програми повністю не виконана**);

- скасування чинності 153-х нормативно-правових актів протягом 2016-17 років на підставі наказів Мінсоцполітики та інших ЦОВВ.

Таким чином, можна стверджувати, що станом на 1 листопада 2017 року положення Директиви № 89/654 повністю не виконані.

Директива № 89/655/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки і охорони здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви встановлюють:

– мінімальні вимоги щодо забезпечення БГП на робочому місці при використанні виробничого обладнання, зокрема будь-яких механізмів, апаратури, інструментів або установок, які повинні відповідати тій роботі, що має бути виконана або адаптована для цієї мети і може використовуватись працівниками без збитку для їх безпеки і здоров'я;

– вимогу, що роботодавець повинен звертати увагу на особливі умови роботи і характеристики обладнання, а також ті ризики, які існують на робочому місці, та додаткові небезпеки, які можуть виникнути у зв'язку з використанням даного обладнання;

– вимоги до обладнання, що представляє особливі ризики;

– інформування працівників, зокрема письмові інструкції щодо умов роботи обладнання, ненормальних ситуацій, які передбачаються та висновків з досвіду використання обладнання, а також навчання працівників з цих питань.

Крім цього, у Додатку 1 до Директиви № 89/655/ЄС зазначені мінімальні вимоги до обладнання щодо його влаштування, пуску, пристроїв для повної та безпечної зупинки, включаючи аварійну, пристроїв захисту, стійкості, огородження або пристроїв для запобігання доступу у небезпечні зони, освітленості попередження настання травмування внаслідок дії електричного струму, підвищеної температури;

В Додатку 1 також зазначені вимоги до обладнання , що переміщується, вилочних навантажувачів, самохідного обладнання, механізмів з дистанційним управлінням, для підйому вантажів, працівників.

У Додатку 2 наведені вимоги, які застосовуються до обладнання, коли існує певний ризик при його застосуванні, зокрема – при установці обладнання, заземленні, обладнання, що переміщається, обладнання для підйому вантажів, для тимчасової роботи на висоті.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Більшість положень Директиви № 89/655/ЄС були частково враховані при розробці і прийнятті після 1990 року в Україні зазначених вище законодавчих актів, державних стандартів України (більше 20-и), державних будівельних норм (більше 30-и) чисельних нормативно-правових актів, які поширюються на підприємства всіх (122) та окремих (527) видів економічної діяльності. Положення Директиви № 89/655/ЄС щодо знарядь

праці включались до законодавства, як розділи.

Головним нормативно-правовим актом у цій сфері є Правила охорони праці під час роботи з інструментом та пристроями (НПАОП 0.00-1.71-13).

Проте у законодавстві не враховані деякі положення Директиви № 89/655/ЄС, зокрема, Додатку 1:

- ст. 3 (1) щодо врахування при виборі обладнання особливих умов праці та ризиків, які існують на робочому місці;
- ст. 8 щодо консультування і участі працівників у вирішенні питань, які охоплює Директива № 89/655/ЄС;
- п.2. ст.8 Додатку 1 щодо влаштування захисних огороджень і попередження доступу до небезпечних зон;
- п. 2.9 щодо освітленості зон і місця експлуатації виробничого обладнання;
- п. 2.13 щодо проведення технічного обслуговування і поточного ремонту при зупиненому обладнанні;
- п. 3.1.4 щодо вимог до пересувного робочого обладнання,

а також Додатку 2, зокрема:

- п.п.3.1.2 щодо наявності засобів зв'язку;
- п.4.1.1 та 4.1.3 щодо врахування вимог ергономіки;
- п.4.1.4. щодо мінімізації ризиків;
- п.4.2.3 щодо обладнання драбин поручнями безпеки.

Зазначені недоліки негативно впливають на стан виробничого травматизму на виробництві, зокрема на роль технічних причин у настанні нещасних випадків на виробництві.

Підтверджують такий висновок матеріали статистичних бюлетенем «Травматизм на виробництві у 2016 році» (аналогічні матеріали за 2017 рік будуть отримані тільки у червні 2018 року) відносно подій технічного характеру, які призводять до настання нещасних випадків, пов'язаних з виробництвом. Так, тільки від дії виробничого обладнання та інших предметів, що рухаються і обертаються, травмувалось 687 працівників (15,5% загальної кількості травмованих), а загинуло – 40 (11,2% загальної кількості загиблих). Технічні причини настання нещасних випадків, пов'язаних з виробництвом, становили 14,1% серед усіх причин. Зростання цього показника можна пояснити збільшенням на підприємствах питомої ваги застарілого виробничого обладнання, яке вичерпало свій ресурс, та його зношеністю.

Сприяло погіршенню нагляду за технічним станом виробничого обладнання, включно із знаряддями праці, відміна Державною службою гірничого нагляду та промислової безпеки України (далі – Держгірпромнагляд) у 2013 році єдиної державної системи показників

обліку умов і безпеки праці (Наказ від 08.02.2013 № 28), яка передбачала щорічну інформацію про технічних стан засобів виробництва, включаючи знаряддя праці.

Таким чином, можна стверджувати, що станом на 1 листопада 2017 року положення Директиви № 89/655/ЄС повністю не виконані.

Директива № 2001/45, що вносить зміни та доповнення до Директиви Ради № 89/655 ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки і охорони здоров'я при застосуванні працівниками знарядь праці під час роботи

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Положення Директиви регулюють наступні питання:

- особливості здійснення роботодавцем заходів при організації робіт на висоті, зокрема, застосування при цьому драбин, риштувань;

- особливі положення про застосування тросів і техніки розташування людей і об'єктів при роботі на висоті.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Матеріали аналізу законодавчих актів в у сфері БГП з 2002 року показують, що положення Директиви № 2001/45/ЄС в них повністю не враховані, хоча в Україні, крім Правил охорони праці під час роботи з інструментом та пристроями (НПАОП 0.00-1.71-13) від 19 грудня 2013 року Наказ № 966 Міністерства енергетики та вугільної промисловості, вони були лише частково враховані при напрацюванні НПА «Правила охорони праці під час виконання робіт на висоті» (**НПАОП 0.00-1.15-07**), затверджених наказом Держгірпромнагляду від 27.03.2007 № 62, зареєстрованих у Мінюсті України 04.06.2007 за № 573/13840. а також у п.7.3 Державних будівельних нормах України А.3.2-2009.

Таким чином, можна стверджувати, що станом на 1 листопада 2017 року положення Директиви № 2001/45/ЄС повністю не виконані.

Директиви № 2009/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я під час використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива містить положення, що скасовують Директиви № 89/655/ЄС і № 2001/45/ЄС, та встановлюють:

– оновлені мінімальні вимоги до безпеки і охорони здоров'я при використанні виробничого обладнання робітниками, зокрема щодо обов'язків роботодавця і працівників, правил до виробничого обладнання, його перевірки;

– вимоги до виробничого обладнання, з яким пов'язані окремі ризики;

– організацію робочого місця відповідно до вимог ергономіки та професійної гігієни;

– інформування працівників щодо безпечного використання обладнання, особливо у нештатних ситуаціях;

– підготовку (навчання) працівників щодо безпечного застосування обладнання;

– консультування працівників та їх участь у реалізації положень Директиви № 2009/104/ЄС, про що детально йдеться у додатках;

– вимоги до окремих видів виробничого обладнання (додаток І).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Аналіз НПА у сфері охорони праці показує, що з 2010 року в них не вносились зміни, які б враховували положення Директиви № 2009/104/ЄС.

Натомість, 20 січня 2016 року Кабінет Міністрів України видає розпорядження № 94-р, (згадувалось вище), яким відмінив чинність основних НПА щодо вимог до виробничого обладнання (Стандарти безпеки праці ГОСТи), що вкрай незадовільно вплинуло на технічний стан і використання обладнання та проведення йому передбачених вимогами ГОСТів посвідчень і перевірок.

Впровадження положень Директиви № 2009/104/ЄС у законодавство України не виконано.

Громадське здоров’я

Громадське здоров'я

Автор

Віктор Ляшко

I. Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2016 року

Відповідно до вимог Угоди, Україна має актуалізувати національне законодавство у сфері громадського здоров'я за декількома напрямками, а саме: боротьба з тютюнопалінням, інфекційні хвороби, кров, а також окремий напрямок "тканини, клітини та органи". Такі розділи громадського здоров'я, як психічне здоров'я (включно із наркотичною залежністю), попередження травматизму та пропагування безпеки, ракові захворювання та боротьба з вживанням алкоголю, визнаються пріоритетними, але для впровадження не потребують розробки та затвердження додаткових законодавчих та нормативно-правових актів.

На жаль, зробивши гарний старт у листопаді 2014 року, Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ), яке є головним виконавцем, що відповідає за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері громадського здоров'я, значно збавило темп у 2016 та 2017 роках. Відповідно до Додатку XLI до глави 22 "Громадське здоров'я" розділу V "Економічне і галузеве співробітництво" Міністерство охорони здоров'я повинно було за цей період вже адаптувати 8 acquis ЄС, на практиці вдалося лише три.

Зокрема, наказом МОЗ № 905 від 28.12.2915 "Про затвердження критеріїв, за якими визначаються випадки інфекційних та паразитарних захворювань, які підлягають реєстрації" відбулася імплементація Рішення Комісії № 2002/253/ЄС, а наказом №362 від 13.04.2016 "Про затвердження Переліку інфекційних захворювань" відповідно Рішення Комісії №2000/96/ЄС. Ці рішення дозволили уніфікувати процедури визначення випадку інфекційних хвороб в Україні та ЄС, що, у свою чергу, дасть можливість отримувати співставну інформацію щодо рівня захворюваності під час звітування та обміну інформацією на європейському рівні.

Але й зазначені рішення, незважаючи на імплементацію на нормативно-правовому рівні, на завершення 2017 року не реалізуються в повному об'ємі, оскільки система епідеміологічного нагляду в Україні

невідкладно потребує законодавчого врегулювання. Зокрема, після ліквідації Кабінетом Міністрів України Державної санітарно-епідеміологічної служби України у сфері контролю за забезпеченням санітарного та епідемічного благополуччя виник вакуум, який хаотично заповнюють різні органи державного контролю. Через неузгодженість із положеннями законодавства (законів), якими визначено повноваження органів виконавчої влади, неповноцінно функціонує система звітування про випадки інфекційних хвороб, відсутні чіткі механізми реагування на надзвичайні події у сфері громадського здоров'я, зокрема на спалахи та епідемії інфекційних хвороб.

Відповідна робота в цьому напрямку проводиться, але дуже повільно. У Верховній Раді України ще у вересні 2016 року зареєстровані два законопроекти (№5134 та №5134-1) про внесення змін до деяких законодавчих актів України у частині оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у сфері санітарного та епідемічного благополуччя населення. Однак, після заслуховування їх в Комітеті з питань охорони здоров'я ВРУ та, підтримуючи ініціативу МОЗ, було прийнято рішення про доопрацювання зазначених законопроектів шляхом розробки одного, компромісного варіанту.

Не реалізуються ці рішення й через те, що повноцінно не запрацював створений у 2015 році Міністерством охорони здоров'я Центр громадського здоров'я. Створення останнього позиціонувалося як імплементація Регламенту (ЄС) № 851/2004 Європейського Парламенту та Ради від 21 квітня 2004 р. про утворення Європейського центру з профілактики та контролю за захворюваннями. Однак, наказ Міністерства охорони здоров'я № 604, яким було створено зазначений центр, до цього часу не виконано, як через пасивний супротив працівників установ і закладів, які було передбачено об'єднати в центр, так і через ряд існуючих бюрократичних перепон. Останнім підтвердженням цього є новий наказ МОЗ від 03.11.2017 року № 1363 "Про деякі питання реорганізації державних підприємств та установ МОЗ України", яким змінено рішення щодо шляхів утворення Центру громадського здоров'я – не через реорганізацію існуючих установ і підприємств, а шляхом їх приєднання. Реалізація зазначеного наказу знову ж таки потребуватиме часу та відтермінує повноцінну імплементацію Регламенту (ЄС) № 851/2004.

Певним чином загальмувала адаптацію законодавства в сфері громадського здоров'я ще в двох напрямках й законодавча гілка влади.

Тютюн: з травня 2015 року в Раді перебуває законопроект про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну (реєстраційний № 2820). Він розроблений на виконання Директиви № 2014/40/ЄС про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви № 2001/37/ЄС. Водночас, у Верховній Раді України перебуває на розгляді законопроект 2430-1, який розроблений на виконання вимог вже скасованої Директиви № 2001/37/ЄС. Це призводить до кулуарних дискусій

законотворців щодо того, положення якої директиви слід імплементувати. Є прибічники адаптації законодавства до Директиви № 2001/37/ЄС, яка передбачає базові вимоги до індустрії тютюну в країні. Водночас є ті, що вважають доцільною та логічною адаптацію до Директиви № 2014/40/ЄС, як такої, що встановлює значно вищі стандарти громадського здоров'я та захисту від тютюну.

Тканини, клітини та органи: ще 21 квітня 2016 року в першому читанні за основу був прийнятий проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людині, однак до цього часу робоча група продовжує готувати його до другого читання. Зазначений законопроект закладає фундамент для імплементації у вітчизняне нормативно-правове поле Директиви № 2010/45 про стандарти якості та безпеки людських органів, призначених для трансплантації.

II. Станом на 1 листопада 2017 року
Україна мала виконати наступні зобов'язання:

Головний виконавець: Міністерство охорони здоров'я України (далі – МОЗ).

Місцеположення в Угоді про асоціацію: Розділ V (Економічне і галузеве співробітництво), Додаток XLI (41), стаття 428 Угоди про асоціацію. Згідно з додатком Україна має поступово наблизити своє законодавство до acquis ЄС, зокрема у сфері інфекційних хвороб, служб крові, трансплантації тканин та клітин, тютюну.

Станом на 1 листопада 2017 року Україна має адаптувати **4 директиви**, які стосуються крові.

Кров

1) **Директива № 2002/98/ЄС**, що встановлює стандарти якості та безпеки забору, тестування, обробки, зберігання та розповсюдження крові людини та її компонентів;

2) **Директива № 2004/33/ЄС** про виконання Директиви № 2002/98/ЄС стосовно певних технічних вимог до крові та її компонентів;

3) **Директива № 2005/62/ЄС**, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно стандартів та специфікацій Співтовариства щодо системи якості для установ, що працюють з кров'ю;

4) **Директива № 2005/61/ЄС**, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно вимог відстеження та повідомлення про серйозні побічні реакції та події.

Кров

Директива № 2002/98/ЄС, що встановлює стандарти якості та безпеки забору, тестування, обробки, зберігання та розповсюдження крові людини та її компонентів

Що дають нам відповідні норми?

У цій Директиві викладено стандарти якості та безпеки крові людини та її компонентів, дотримання яких дозволяє забезпечити високий рівень захисту здоров'я людини. Серед іншого визначено вимоги до процедур проведення акредитації або ліцензування установ переливання крові, функціонування стаціонарних банків крові, а також вимоги щодо створення (або визначення) одного компетентного органу для проведення державного нагляду (контролю) за дотриманням стандартів якості та безпеки забору, тестування, обробки, зберігання та розповсюдження крові людини та її компонентів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

В українському законодавства в сфері діяльності, що регулює Директива № 2002/98/ЄС, діють:

• Закон України "Про донорство крові та її компонентів" № 239/95-ВР;

• наказ МОЗ України від 14.12.2010 року № 1112 "Про затвердження Положення про установи переливання крові (щодо організації управління системою якості і безпеки донорської крові та її компонентів)";

• наказ МОЗ України від 17.12.2013 № 1093 "Про затвердження Інструкції з виготовлення, використання та забезпечення якості компонентів крові";

• наказ МОЗ України від 09.03.2010 № 211 "Про затвердження Порядку контролю за дотриманням показників безпеки та якості донорської крові та її компонентів";

• наказ МОЗ України від 01.08.2005 № 385 "Про інфекційну безпеку донорської крові та її компонентів";

• наказ МОЗ України від 06.08.2007 № 459 "Про внесення змін до галузевої статистичної форми".

На звернення МОЗ з 25 по 27 серпня 2017 року в Україні Делегацією ЄС була проведена оцінка стану системи закладів Служби крові в Україні, у тому числі й її законодавчого та нормативно-правового забезпечення. Після зазначеної оцінки Міністерством наказом від 21.09.2015 № 610 створено робочу групу з розвитку служби крові. Зазначеною групою в 2016 році із залученням вітчизняних та міжнародних експертів розроблено Стратегію

розвитку національної системи крові, яку передбачалось затвердити розпорядженням Кабінету Міністрів України. Розроблена Стратегія розвитку національної системи крові визначає основні засади створення національної системи крові, яка повинна будуватись з урахуванням вимог, що регулюються директивами ЄС. Наприклад, в проекті Стратегії передбачено створення Незалежного компетентного органу з інспектування, як спеціального підрозділу в складі МОЗ України, незалежного від національного трансфузіологічного центру, що виконуватиме наглядову функцію компетентного органу (за виробничою та клінічними ланками трансфузіології). На жаль, Стратегія на момент написання звіту не затверджена, а інші нормативно-правові акти, які б забезпечили імплементацію законодавства ЄС, Міністерством не затверджувались. Додатково, в червні 2016 року Україну відвідала експертна місія ЄК (TAIEX) з розвитку національної служби крові, яка підтвердила існування проблеми малоефективного використання компонентів донорської крові та високий обсяг їх утилізації. При цьому фіксується нестача компонентів крові в інших регіонах або лікарнях, а деякі пацієнти не в повному обсязі забезпечені препаратами з плазми крові.

З метою якомога швидшої реалізації Стратегії розвитку національної системи крові, після її схвалення Урядом, в Міністерстві охорони здоров'я України підготовлено до громадського обговорення проекти нормативно-правових актів, які враховують ключові вимоги Директиви № 2002/98/ЄС:

• положення про лікарняний банк крові, яке визначає основні засади діяльності лікарняного банку;

• положення про установу служби крові, яке визначає основні засади діяльності установи та взаємодію з лікарняними банками;

• національного керівництва з клінічного застосування компонентів та препаратів з донорської крові.

Незважаючи на те, що значна частина вимог Директиви № 2002/98/ЄС вже присутня у вітчизняному законодавстві (визначення відповідальних осіб, вимог до персоналу, приміщень, обладнання, вимоги до контролю якості, процедур відкликання компонентів крові), існуюче нормативно-правове поле потребує внесення змін. Зокрема, не в повному об'ємі уніфіковано понятійний апарат (не адаптовано терміни "важка несприятлива реакція", "відтермінування", "розподіл (дистрибуція) крові та її компонентів" та інші), не впроваджено європейські вимоги до повідомлень про важкі випадки та реакції, існують проблеми з технічними вимогами та адаптацією до науково-технічного прогресу, тобто з урахуванням новітніх технологій або нових результатів наукових досліджень потрібно постійно удосконалювати технічні рішення щодо забезпечення відслідковування (встановити особу донора в разі небажаних результатів досліджень донорської крові), перегляду вимог щодо придатності крові та плазми донорів, скринінгу донорської крові тощо.

Рівень відображення норм і положень Директиви № 2002/98/ЄС в

українському законодавстві можна вважати достатнім. Однак, навіть при цьому, імплементація закріплених у законодавстві норм є незадовільною. 44% донорської крові та її компонентів в країні заготовлюються спеціалізованими підрозділами закладів охорони здоров'я (відділення переливання крові, відділення трансфузіології та лікарні, що здійснюють самостійну заготівлю) без наявності належних умов (розташовані в будівлях, що введені в експлуатацію у 1922-1985 роках, більшість з яких потребує капітального ремонту та повної реконструкції тощо), належного оснащення для стандартизації технологічних процесів, без належного контролю технологічних процесів, а також неспроможними забезпечити належні інфекційну безпеку та якість. При цьому означені підрозділи також неспроможні реалізувати основні функції, властиві лікарняним банкам крові в країнах ЄС, зокрема, не забезпечують управління клінічним трансфузійним процесом, не проводять оцінку клінічної ефективності та моніторинг післятрансфузійних ускладнень, не забезпечують впровадження гемонагляду.

У підсумку можна зробити висновок, що Директива № 2002/98/ЄС, що встановлює стандарти якості та безпеки забору, тестування, обробки, зберігання та розповсюдження крові людини та її компонентів, готова до повноцінної імплементації після схвалення Урядом Стратегії розвитку національної системи крові.

Директива № 2004/33/ЄС про виконання Директиви № 2002/98/ЄС стосовно певних технічних вимог до крові та її компонентів

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює технічні вимоги, в основу яких покладені Рекомендації № 98/463 від 29 червня 1998 року про відповідність донорів крові та плазми, а також процедури ретельної перевірки донорської крові у Європейському Співтоваристві, які базуються на рекомендаціях Ради Європи, висновках Наукового Комітету з лікарських засобів і медичного обладнання, монографій Європейської Фармакопеї, зокрема щодо крові та її складових як матеріалів, на основі яких виробляються патентовані лікарські засоби, Всесвітньої організації охорони здоров'я (ВООЗ), а також враховують міжнародний досвід у цій сфері.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

В українському законодавства в сфері діяльності, яку регулює Директива № 2004/33/ЄС, окрім законодавства, зазначеного в попередньому пункті, в якому аналізується стан виконання Директиви № 2002/98/ЄС, додатково діє наказ МОЗ від 19.08.2005 № 415 "Про вдосконалення добровільного консультування і тестування на ВІЛ-інфекцію".

Загалом Директива № 2004/33/ЄС імплементована належним чином в українське законодавство. Однак потребують перегляду та приведення у відповідність критерії допуску донора до здачі крові та її компонентів, а також інформація, яка надається донору, і та, що повинна бути отримана в зворотному порядку. Наразі Міністерством охорони здоров'я не затверджено та не оприлюднено для громадського обговорення жодного проекту нормативно-правового акту, який би актуалізував українське законодавство відповідно до вимог цієї Директиви.

Через неналежне фінансування галузі та відсутність сформованої національної системи крові (чітка структурована модель з визначенням повноважень, відповідальності та рівнів звітності), наразі в країні не впроваджене цілковито безпечне і надійне тестування донорської крові на інфекції та визначення груп крові. Відсутня система гемонагляду (виявлення або запобігання виникненню несприятливих подій, що відбуваються в зв'язку з переливанням крові, з метою підвищення безпеки, ефективності та дієвості переливання крові протягом усього ланцюга переливання крові - від донора до реципієнта).

Директива № 2005/62/ЄС, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно стандартів та специфікацій Співтовариства щодо системи якості для установ, що працюють з кров'ю.

Що дають нам відповідні норми?

Директивою визначено, що якість повинна бути визнана відповідальністю всіх осіб, які долучені до процесу організації роботи служби крові, з управлінням, що гарантує систематичний підхід до оцінки якості та постійного її вдосконалення. Система якості поширюється на персонал, приміщення та обладнання, документацію, забір, тестування, тестування, обробку та зберігання кров'ю та її компонентами, управління контрактами, самооцінку, внутрішній та зовнішній аудит.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Вимоги Директиви № 2005/62/ЄС впроваджені в українському законодавстві в наказах МОЗ України від 14.12.2010 № 1112 "Про затвердження Положення про установи переливання крові (щодо організації управління системою якості і безпеки донорської крові та її компонентів)" та від 17.12.2013 № 1093 "Про затвердження Інструкції з виготовлення, використання та забезпечення якості компонентів крові".

У зазначених наказах МОЗ щодо якості є лише декларативні речі, відповідно до яких необхідно здійснити значну роботу. Зокрема, як того вимагає Директива № 2005/62/ЄС, розробити:

• систему менеджменту якості трансфузіологічної допомоги;

• вимоги до стану гарантування якості клінічного застосування компонентів та препаратів донорської крові в закладах охорони здоров'я та компетентності керівництва і персоналу, що надають трансфузіологічну допомогу та послуги відповідно до міжнародних стандартів ISO 9000;

• запровадити проведення внутрішніх аудитів відповідності дій персоналу згідно з вимогами СОП щодо дотримання трансфузійного процесу.

Наразі існуюча система якості, що застосовується у всіх установах, які працюють з кров'ю, не відповідає стандартам та специфікаціям Співтовариства. Останні потребують додаткової імплементації в Україні на нормативно-правовому рівні.

Директива № 2005/61/ЄС, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно вимог відстеження та повідомлення про серйозні побічні реакції та події

Що дають нам відповідні норми?

Директива встановлює вимоги до оперативного контролю компонентів крові (ідентифікації донора, донації кожного окремого компонента, ідентифікації трансфузії компонента крові та реципієнта, документації).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Створена у Міністерстві охорони здоров'я України робоча група з розвитку служби крові працює над розробкою проекту відповідного наказу Міністерства, однак останній на момент написання звіту недоступний для громадського обговорення.

На сьогодні майже 90% (окрім визначень та частково процедур відстежуваності) вимог Директиви № 2005/61/ЄС не впроваджені в українське законодавство, зокрема не впроваджено процедури верифікації для випуску крові та її компонентів, 30-ти річне збереження даних про процедуру переливання крові, нечітко визначені процедури нотифікації несприятливих реакцій та подій, не встановлено вимоги до імпортованої крові тощо.

В країні відсутній алгоритм простежування реципієнтів потенційно інфікованої крові. Через це серед пацієнтів спостерігаються високі показники передачі ВІЛ і гепатиту при гемотрансфузіях. Майже всі хворі на гемофілію інфіковані або ВІЛ, або вірусом гепатиту, або і тим, і другим.

Висновки та рекомендації

Висновки

В ході аналізу виконання Угоди про асоціацію в частині адаптації законодавства станом на 1 листопада 2017 р. були виявлені наступні тенденції. Найбільш успішно зобов'язання України в рамках Угоди про асоціацію виконуються у сферах як технічні бар'єри у торгівлі (в частині рамкового законодавства) та у сфері енергоефективності будівель. Також було зафіксовано певний прогрес у сферах захисту прав споживачів, навколишнього середовища, соціальної політики та діяльності кампаній.

Причинами, які впливають на досягнення результату у цих секторах є активна позиція головних відповідальних інституцій, підтримка процесу з боку ЄС та міжнародних фінансових організацій, а також те, що процес адаптації у цих секторах був розпочатий ще 2 роки тому.

В інших сферах таких як митні питання, вимоги до екодизайну, нафта і нафтопродукти, розвідування та розробка вуглеводнів, оподаткування, транспорт, діяльність компаній та громадське здоров'я прогрес відбувається повільно. Серед факторів, які стримують цей процес можна виділити наступні:

- недостатня кадрова спроможність відповідальних інституцій забезпечувати процес адаптації законодавства та занадто забюрократизована процедура розробки, погодження і прийняття актів законодавства;
- конфлікти інтересів між різними державними органами стосовно розподілу повноважень, що зумовлює затягування процесу розгляду і погодження (непогодження) проектів законодавчих актів;
- неврахування норм чинного законодавства в процесі адаптації законодавства, що спричинює дублювання норм;
- блокування проходження актів різними стейкхолдерами та групами інтересів, які бояться змін, що передбачає адаптація законодавства, що спричиняє тривалий розгляд законопроектів у комітетах Верховної Ради України за відсутності конструктивного діалогу між учасниками процесу та знаходження компромісних рішень.

Найскладніша ситуація із апроксимацією законодавства відбувається у сфері морського транспорту де не розроблено майже жодного проекту нормативного правового акту.

Наразі за невчасне виконання зобов'язань в рамках наближення законодавства України до вимог ЄС у сфері автомобільного транспорту, українські перевізники, які здійснюють міжнародні вантажні перевезення на території ЄС можуть не отримати у 2018 р. багаторазових дозволів в рамках Європейської Конференції Міністрів Транспорту (ЄКМТ). Адже для отримання зазначених дозволів, Україна має імплементувати законодавство у сфері автомобільного транспорту до 1 січня 2018 р. Станом на 12 грудня

дане зобов'язання не виконане.

Також, в кожній сфері було виявлено свої особливості адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Розділ IV Угоди

Технічні бар'єри у торгівлі

Станом на листопад 2017 року зобов'язання України з імплементації нормативно-правових актів ЄС у сфері технічного регулювання, в частині горизонтального (рамкового) законодавства можна вважати виконаними. Наразі залишається ряд дрібних проблем у впровадженні нового регулювання в практику роботи бізнесу, державних органів та при винесенні судових рішень, але вони мають бути поступово вирішені під час використання цих норм в роботі.

Митні питання та сприяння торгівлі

Повільні темпи просування розгляду проекту Закону № 5627 від 29.12.2016 року «Про внесення змін до Митного кодексу України щодо приведення транзитних процедур у відповідність з Конвенцією про єдиний режим транзиту та Конвенцією про спрощення формальностей у торгівлі товарами» негативно впливають на запровадження нових стандартів роботи національних митних органів до стандартів ЄС. Практика проходження митного контролю суб'єктами ЗЕД свідчить про нехтування з боку співробітників митних органів сприяти спрощенню транзитних процедур. Таке ускладнення митних процедур свідчить про неготовність державних структур до зміни та імплементації нових правил гри. Причин цьому може бути декілька, зокрема, рамкові процедури та відсутність чітких і покрокових роз'яснень дають можливість створювати на розсуд інспектора штучні перепони для бізнесу, що в свою чергу може бути проявом вибіркового та упередженого ставлення до бізнесу.

Досягнення повної імплементації Україною зобов'язань в митній сфері вимагає провести об'ємний масив роботи щодо створення нормотворчих та практичних рішень, що врегулюють комплект юридичних, організаційних та інформаційно-технологічних завдань. Адже запрошення з боку ЄС приєднатися до Конвенцій про єдиний режим транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами поступить тільки за умови цілковитого виконання всіх положень цих конвенцій.

Розділ V Угоди

Енергетика

Енергоефективність

2017 рік став, без перебільшення, проривним роком для прийняття базових законів у сфері енергоефективності, які, нарешті, повинні привести національне законодавство у відповідність до останніх вимог ЄС і запустити імплементацію секторальних політик у сфері покращення енергоефективності будівель. Тепер наступним кроком є розбудова вторинного законодавства та усунення різного роду бар'єрів для розвитку нового ринку енергоефективності у сфері будівель, а також створення загальнонаціональної системи проведення енергоаудитів для великих промислових підприємств.

У сфері екодизайну імплементація відповідних директив та регламентів ЄС знаходиться на початковій стадії, рамкові вимоги Директиви № 2009/125/ЄС наразі виписані лише в проектах Закону України «Про енергетичну ефективність» та відповідного технічного регламенту, розроблено і знаходиться на стадії погодження лише 7 проектів імплементаційних технічних регламентів для окремих типів енергоспоживчих продуктів, інші 16 перебувають на різних стадіях розробки.

Нафта і нафтопродукти

Завдання, затверджені у 2015 році з метою імплементації положень Директиви № 2009/119/ЄС, як визначають вимоги до створення мінімальних запасів нафти та/або нафтопродуктів, так і не були виконані. Більше того, відбулися зміни у планах імплементації Директиви № 2009/119/ЄС, які ще більше ускладнили структуру завдань і відповідальних виконавців, а також створили плутанину в термінології. Станом на листопад 2017 року імплементація положень вищезгаданої рамкової директиви знаходилась на стадії обговорення.

Створення законодавчої бази відповідно до вимог Директиви № 2009/28/ЄС для стимулювання виробництва біопалив досі знаходиться на стадії прийняття рамкового законопроекту.

Розвідування та розробка вуглеводнів

Наразі всі необхідні зміни до законодавства з метою імплементації положень Директиви № 94/22/ЄС про умови надання й використання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів знаходяться у вигляді проектів і потребують прийняття у Верховній Раді та Кабінетом Міністрів України. Процес їх прийняття стримується браком політичної волі, низькою якістю підготовлених проектів законодавчих актів та численними інституційними конфліктами на рівні ЦОВВ.

Оподаткування

Україні станом на 1 листопада 2017 року не вдалось повністю уніфікувати відповідно до законодавства ЄС положення розділу 3 (щодо кількісних обмежень) Директиви № 2007/74/ЄС, окремі вимоги якої враховано статтями 374 та 376 Митного кодексу України. Більшість норм, що ще потребують імплементації, присутні в урядовому проекті Закону № 4615 від 06.05.2016 року «Про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)», який знаходиться на розгляді у парламенті більше 17 місяців (з травня 2016 року).

Навколишнє середовище

— По більшості секторів, що потребують імплементації відповідно до Угоди, відповідальний орган (Мінприроди) обрав шлях стратегування: спочатку розробляється і приймається загальна стратегія, а імплементація конкретних директив відкладається на невизначений термін;

— Більшість дедлайнів, що пов'язані з транспозицією acquis communautaire в українське законодавство, є порушеними;

— Процес транспозиції є достатньо прозорим: проекти актів, що плануються до прийняття, як правило, оприлюднюються і виносяться на публічне обговорення;

— За більшістю напрямків транспозиція відбувається за підтримки проектів технічної допомоги;

— За оцінюваний період жодна директива чи регламент не застосовується на практиці. Найближче до цього етапу імплементації підійшли такі сектори, як ОВД та управління водними ресурсами.

Транспорт

У сфері транспорту нема жодного адаптованого акта відповідно до зобов'язань, які визначені в Угоді про асоціацію із строком виконання не пізніше 1 листопада 2017 року. Адаптацію законодавства у цій сфері сповільнюють і блокують такі фактори:

— забюрократизована процедура розробки, погодження і прийняття актів законодавства;

— низький професійний рівень державних службовців, які є розробниками цих актів;

— конфлікт інтересів між різними державними органами стосовно розподілу повноважень, що зумовлює затягування процесу розгляду і погодження (непогодження) проектів законодавчих актів;

— блокування проходження актів різними стейкхолдерами та групами інтересів, які бояться змін, що передбачає адаптація законодавства;

— тривалий розгляд у комітетах Верховної Ради України та не

прийняття необхідних змін до законодавчих актів України, в тому числі за відсутності конструктивного діалогу між учасниками процесу та знаходження компромісних рішень;

— особливо складна ситуація відбувається з адаптацією законодавства, яке стосується морського транспорту, адже не розроблено майже жодного акту. Ця сфера є надзвичайно важливою для посилення торгівлі шлях розвитку морської інфраструктури.

Одне можна сказати чітко, що без якнайшвидшого прийняття відповідних законів євроінтеграційні процеси у цій сфері не зрушать з місця.

Діяльність компаній

— Слід відмітити зусилля Мінфіну, НКЦПФР та МЕРТ щодо імплементації актів ЄС, в тому числі прострочених за попередні періоди, а також щодо тих актів ЄС, для яких не встановлений строк виконання (акти, передбачені Додатком XXXVI (36)), а також роботу над адаптацією українського законодавства до тих актів ЄС, строк імплементації яких ще не настав;

— Однак відстеження адаптації тих актів ЄС, строк виконання яких припадає на 1 листопада 2017 року (найближчий дедлайн), вкотре потребує «детективного» розслідування. По-перше, назви заходів, передбаченими урядовим планом імплементації, а конкретно – назви актів, які треба прийняти, відрізняються від їх реальних відповідників, внаслідок чого пошук результатів імплементації Директив без пояснень органів державної влади – це завдання «навмання». Ще більше ускладнює відстеження проблема взаємодії парламенту та уряду в питаннях, що стосуються імплементації Угоди про асоціацію, коли законопроекти, які мають бути підготовлені урядом (а фактично – головним виконавцем), реєструються народними депутатами.

— У випадках, коли одна і та сама Директива фактично імплементується кількома Законами, автори законопроекту майже ніколи не зазначають, які конкретно положення Директиви імплементуються (з посиланнями на статті), обмежуючись загальними формулюваннями. Такий підхід приводить до ситуації, коли після прийняття одного Закону, згідно з яким українське законодавство було приведене у відповідність до конкретної Директиви, приймається інший Закон, який так само адаптує Директиву, що створює враження або хаотичної імплементації, або низької якості законопроектів, хоча ці два закони можуть імплементувати Директиву в різних її частинах.

— Залишається проблемою аналіз фінальних текстів прийнятих законопроектів, які не з'являються на сайті ВРУ до їх опублікування.

— Українське законодавство наразі частково відповідає Третій та Шостій Директиві, але відсутні будь-які пояснення щодо того, чи ці директиви будуть опрацьовуватися надалі.

— Хоча чинне українське законодавство вже частково відповідає Директиві № 2009/102/ЄС, однак вимоги, які стосуються письмової форми рішень єдиного учасника ТОВ, а також щодо письмової форми договорів досі не імплементовані.

— Положення Директиви № 2007/36/ЄС значною мірою імплементовані в Законі України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів», але остаточний висновок про те, яким чином це було здійснено, можна буде зробити за наявності фіналізованого тексту прийнятого Закону.

— Основні положення Директиви № 2013/34/ЄС імплементовані в Законі України «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». Чи буде продовжуватися імплементація Директиви щодо більш детальних її вимог, залишається відкритим питанням.

— Імплементація Директиви № 2006/43/ЄС залишається відкритим питанням: розроблений на її імплементацію законопроект досі знаходиться на доопрацюванні у профільному комітеті Верховної Ради.

Захист прав споживачів

Наприкінці 2017 року та відповідно трирічного терміну наближення законодавства України до вимог Європейського союзу щодо захисту споживачів згідно з Угодою про асоціацію можемо говорити про часткові виконання зобов'язань. На нашу думку виконано наступне:

— Директива № 87/357/ЄЕС про зближення законодавств держав-членів стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів - без застережень і в повній мірі;

— Директива № 98/6/ЄС про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам - з незначним застереженням.

Решта виконані частково і в різній мірі відповідності, а два не виконані зовсім (щодо магнітних іграшок та щодо туристичних договорів таймшеру).

Щодо зобов'язань, виконаних частково, слід окремо відзначити ті, за якими було досягнуто найбільшого прогресу. В першу чергу це прийняття:

— Закону України № 1734-VIII від 15 листопада 2016 року «Про споживче кредитування», що суттєво наблизив вітчизняне законодавство до вимог ЄС;

— Закону України № 675-VIII від 3 вересня 2015 року «Про електронну комерцію», який, хоч і не охоплює всі питання дистанційної торгівлі, проте значно поліпшив захист споживачів при придбанні товарів та послуг через інтернет.

Деякі важливі заміни до законодавства розроблені, але вони перебувають на стадії законопроектів. Найважливіші з них:

— проект Закону України № 5548 від 16 грудня 2016 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)»;

— проект Закону № 2456 від 23 березня 2015 року «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг»;

— проект Закону № 7300 від 16листопада 2017 року «Про внесення змін до Закону України «Про туризм» щодо визначення поняття «альтернативні заходи надання туристичного продукту» та конкретизації переліку істотних умов та форми договору на туристичне обслуговування».

Окремо слід зазначити, що стосовно захисту споживачів під час туристичних подорожей, був згаяний час на перших етапах через вибір нераціонального шляху адаптації норм ЄС (через технічний регламент).

Ще одним важливим застереженням є те, що за час імплементації Угоди про Асоціацію, значна кількість актів ЄС, що наведена в її Додатках, була скасована та замінена. Це призвело до необхідності адаптувати вже напрацьоване національне законодавство до нових, розширених та більш детальних вимог. Також в законодавців відчувається необхідність в кваліфікованій експертній допомозі.

Соціальна політика

Зобов'язання України у сфері соціальної політики щодо адаптації законодавства до актів ЄС Додатку XL мають різний ступінь виконання. На час підписання Угоди про асоціацію законодавство України уже враховувало вимоги актів ЄС у соціальній сфері — у значній мірі (зокрема, Директива № 92/85/ЄЕС, Директива № 79/7/ЄЕС), частково (наприклад, Директива № 2001/23/ЄС, Директива № 2002/14/ЄС). Урядом ухвалено низку планів заходів імплементації як самої Угоди про асоціацію, так і конкретних актів ЄС, більшість з яких передбачають розроблення та прийняття необхідних нормативно-правових актів. Проте, нормотворчі заходи не завершилися прийняттям законів чи підзаконних актів, спрямованих на адаптацію до директив ЄС у соціальній сфері.

Робота з адаптації законодавства проводилася над розробленням проектів нормативно-правових актів, що супроводжувалося низкою викликів щодо підготовки необхідних для адаптації актів, повноти врахування ними вимог актів ЄС та дотримання строків виконання цих заходів. Окремі проекти нормативно-правових актів у соціально-трудовій сфері, адаптуючи вимоги європейського законодавства до національної правової системи, не враховують цілей цих актів ЄС, як наслідок спотворюється суть заходів, які повинні запровадити держава.

Впливають на процес адаптації й особливості ухвалення нормативно-

правових актів у соціальній сфері, зокрема врахування думки соціальних партнерів, проведення з ними переговорів й консультацій з відповідних питань.

Адаптація законодавства у сфері соціальної політики тісно пов'язана з реформуванням трудового законодавства України, зокрема з процесами його кодифікації. Майбутній кодекс, як комплексний нормативно-правовий акт, охоплює значне коло питань, які є предметом регулювання актами ЄС. Тому труднощі в ухваленні зареєстрованого у парламенті проекту Трудового кодексу України безпосередньо впливають і на стан виконання зобов'язань України з адаптації законодавства.

Зобов'язання з адаптації законодавства у соціальній сфері мають наскрізний характер і їх виконання зумовлено також проблемами реформування адміністративних і судових механізмів захисту прав, інституційного розвитку, фінансової та кадрової спроможності фактичної імплементації Угоди про асоціацію та конкретних актів ЄС.

Щодо впровадження актів ЄС у законодавство України з охорони праці, то це зобов'язання в цілому не виконано. Основними причинами такого положення є:

1. Відсутність посилання розробників НПА у сфері охорони праці на врахування положень окремих пунктів актів ЄС, а також на відповідність тексту цих актів;

2. Внесення у НПА під тиском роботодавців змін і доповнень, які або відміняють чинність існуючих актів, або зменшують їх вимоги щодо належної організації роботодавцем заходів з охорони праці;

3. Недостатній контроль Уряду за діяльністю ЦОВВ у реалізації державної політики у сфері охорони праці.

Громадське здоров'я

Міністерство охорони здоров'я України досить виважено підійшло до процесу імплементації вимог європейського законодавства, які стосуються діяльності служби крові. Спочатку було проведено аналіз існуючого стану справ із залученням міжнародних експертів та розроблено проект Стратегії розвитку національної системи крові. Прийняття останньої дозволило б провести структурні реформи в існуючій структурі служби крові та забезпечити рівноправний та своєчасний доступ громадян до якісних та безпечних компонентів донорської крові у необхідній кількості.

Водночас, Стратегія розвитку національної системи крові, яка була оприлюднена для громадського обговорення в жовтні 2016 року, станом на грудень 2017 не схвалена Кабінетом Міністрів України. Зазначене негативно вплинуло на процес імплементації 4 директив Європейського Союзу, передбачених Угодою про Асоціацію.

Рекомендації

З метою ефективного виконання зобов'язань, які передбачені Угодою про Асоціацію необхідно здійснити ряд наступних пріоритетних горизонтальних заходів:

• запровадити практику налагодження конструктивного діалогу з народними депутатами, представниками бізнесу та іншими стейкхолдерами на базі профільних комітетів Верховної Ради України, які є відповідальними за виконання зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію для роз'яснення запропонованих законодавчих ініціатив і переваг після їх запровадження для різних учасників ринку. Такий крок може прискорити процес прийняття законів, необхідних для апроксимації українського законодавства до законодавства ЄС;

• профільним заступникам міністрів з питань європейської інтеграції використовувати практику щотижневих нарад з відповідальними виконавцями за апроксимацію українського законодавства задля більш жорсткого контролю за процесом виконання Угоди про асоціацію;

• узгодити з європейською стороною питання актуалізації всіх додатків до Розділу IV та Розділу V в частині нових редакцій директив та регламентів. Той факт, що в Угоді про асоціацію вказані старі директиви, а в Плані заходів для імплементації угоди визначені вже нові директиви – часто створює грунт для непорозумінь та маніпуляцій. Для прикладу, бувають ситуації, коли різні групи інтересів розробляють 2 законопроекти на стару і нову директиву, тим самим блокуючи процес апроксимації. Має бути єдиний список актів ЄС, які Україна має імплементувати.

• Віце-прем'єр міністру України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції вжити заходів задля активізації процесу апроксимації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері морського транспорту. Адже наразі це єдина сфера де не розроблено майже жодного проекту нормативного акту для апроксимації законодавства.

Крім того, необхідно здійснити ряд специфічних секторальних заходів, зокрема наступних:

Розділ IV Угоди

Технічні бар'єри у торгівлі

Необхідно докласти зусиль для підвищення рівня компетентності співробітників державних органів, у тому числі у сфері судочинства, а також для приватних компаній, які мають справу з технічними регламентами, для того, щоб покращити практику правозастосування.

Митні питання та сприяння торгівлі

Для покращення контролю за переміщенням товарів, прискорення

митного оформлення, реалізації транзитного потенціалу нашої країни та забезпечення ефективного аналізу ризиків з метою протидії порушенням митного законодавства доцільно було б:

— Провести якісну адаптацію норм конвенцій (а також суміжного законодавства в митній сфері, яке нерозривно пов'язане з виконанням норм конвенцій) на рівні рамкового національного законодавства.

— Врегулювати на рівні підзаконних нормативно-правових актів порядок роботи митних органів, що відповідатиме європейським практикам в митній сфері.

— Створити та забезпечити функціонування повноцінної національної підсистеми NCTS, забезпечити технологічну сумісність цих інформаційних систем між Україною і країнами ЄС/ЄАВТ та реалізувати між ними надійний і захищений порядок обміну даними.

Розділ V Угоди

Енергетика

Енергоефективність

— Прийняти рамковий Закон України «Про енергоефективність», який має важливе значення для визначення національних цілей з енергоефективності та ряду рамкових вимог для секторальних політик у сфері енергоефективності;

— Прийняти ряд актів вторинного законодавства, необхідних для повної імплементації положень директив № 2012/27/ЄС та 2010/31/ЄС та запуску відповідних секторальних політик у сфері енергоефективності;

— Прийняти пакет нормативно-правових актів та методологічні матеріали щодо розбудови системи енергетичного менеджменту, проведення енергетичного аудиту та моніторингу споживання енергоресурсів;

— Створення інформаційних баз даних у секторах будівель державної власності, енергетичної сертифікації та ін., необхідних для здійснення і контролю над проектами з енергомодернізації у житловому секторі;

— Навчання персоналу в ЦОВВ, ОМС[1] та компаніях з метою ознайомлення з кращими практиками енергетичного менеджменту та здійснення енергоефективних проектів у секторі будівель;

— Запуск національного Фонду енергоефективності;

— Усунення економічних бар'єрів для розвитку ринку енергоефективності (продовження реформ з метою створення реальної конкуренції на основних енергетичних ринках, монетизація житлово-комунальних субсидій, розширення обсягу фінансування програм

1) Органи місцевого самоврядування

підтримки домогосподарств та ОСББ та ін.);

— Створення загальнонаціональної системи проведення енергоаудитів для великих промислових підприємств та системи заохочення підприємств МСБ до проведення енергоаудитів та їх інформування про передовий досвід у галузі енергоменеджменту;

— Прийняти 1 рамковий та 24 імплементаційні технічні регламенти у сфері встановлення вимог до екодизайну окремих груп енергоспоживчих продуктів.

Нафта і нафтопродукти

— Розробити і прийняти необхідне рамкове законодавство для створення законодавчої бази, необхідної для формування мінімальних запасів нафти/нафтопродуктів в Україні, зокрема розробити законопроект «Про мінімальні запаси нафти і нафтопродуктів»;

— Обрати базову для України модель підтримки нафтових резервів (включно із розрахунком необхідних обсягів запасів та витрат на їх формування), згідно з якою управління нафтовими резервами здійснює спеціальне агентство, утворене як державний орган, що складається з представників органів влади й суб'єктів господарювання, які зобов'язані утримувати резерви;

— З метою створення стимулів для розвитку виробництва різних видів біопалив в Україні необхідно прийняти відповідний рамковий законопроект, узгоджений з вимогами Директиви № 2009/28/ЄС та супутнє вторинне законодавство.

Розвідування та розробка вуглеводнів

З метою якісної імплементації положень Директиви № 94/22/ЄС про умови надання й використання дозволів на пошук, розвідування й видобуток вуглеводнів в Україні необхідно привести якість існуючих проектів законодавчих актів у відповідність до вимог ЄС та забезпечити їх проходження у Верховній Раді, зокрема наступних ключових

Законопроектів:

— Нова редакція Кодексу України про надра;

— «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення деяких аспектів нафтогазової галузі» (№ 3096-д);

— «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях» (№ 6229).

Проектів Постанов КМУ:

— «Про внесення зміни до Класифікації запасів і ресурсів корисних копалин державного фонду надр», що забезпечить застосування надрокористувачами положень Рамкової класифікації викопних енергетичних та мінеральних ресурсів ООН 2009 року (UNFC 2009);

— «Про внесення змін до Методики визначення вартості запасів

і ресурсів корисних копалин родовища або ділянки надр, що надаються у користування», що має на меті приведення пунктів 4 і 6 Методики у відповідність до UNFC 2009.

Оподаткування

Необхідно прийняти урядовий проект Закону № 4615 від 06.05.2016 року «Проект Закону про внесення змін до Митного кодексу України (щодо виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС)».

Навколишнє середовище

— Доцільно провести аналіз з метою виявити основні виклики, пов'язані з транспозицією acquis у сфері довкілля, оскільки вже набутий достатній досвід такої роботи. У цьому контексті безпосередньою рекомендацією є приділяти першочергову увагу цілям відповідних актів під час їх імплементації;

— Слід узгодити з європейською стороною питання актуалізації Додатків XXX і XXXI до Угоди про асоціацію, зокрема, в частині нових редакцій директив та регламентів;

— Необхідно забезпечити цілісність процесу імплементації у сфері довкілля, оскільки скасування індивідуальних планів імплементації директив і регламентів фрагментизує процес імплементації та потенційно несе серйозні виклики;

— Необхідно забезпечити прогнозованість та послідовність процесу імплементації в умовах можливої політичної нестабільності (наприклад, зміни уряду), оскільки прийняті концепції та стратегії на практиці не встановлюватимуть рамок, пріоритетів та підходів до імплементації конкретних директив чи регламентів за відсутності політичної волі.

Транспорт

Підвищення динаміки процесу адаптації законодавства можливе за рахунок:

— жорсткого контролю з боку профільного заступника Міністра з питань європейської інтеграції (Міністра) усіх проектів актів на усіх стадіях (їх розробки, проходження та прийняття) – як мінімум, щотижневі «наради» з відповідальними виконавцями та керівництвом структурних підрозділів міністерства;

— прямого контакту та діалогу з керівництвом та відповідальними особами інших міністерств та державних органів під час погоджувальних процедур та оперативного зняття усіх спірних та проблемних питань, але без шкоди стосовно необхідності виконання зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію та ставлячи на перше місце державні інтереси, а не інтереси окремих державних органів чи чиновників;

— здійснення активного та конструктивного діалогу з народними депутатами, представниками бізнесу та іншими стейкхолдерами на

базі профільного Комітету Верховної Ради України для роз'яснення запропонованих законодавчих ініціатив і переваг після їх запровадження для різних учасників ринку та забезпечення прийняття базових законів;

— постійного контакту з представниками структур ЄС з метою отримання консультацій та допомоги в адаптації та імплементації положень актів законодавства ЄС;

— прискорити процес апроксимації законодавства у сфері автомобільного транспорту, оскільки згідно вимог Європейської Конференції міністрів Транспорту (ЄКМТ) до 1 січня 2018 р. Україна мала наблизити своє законодавство в сфері автомобільного транспорту до вимог ЄС задля забезпечення можливості українським перевізникам отримання багаторазових дозволів на міжнародні перевезення на території ЄС. У випадку, якщо Україна не виконає зазначеної вимоги – українські перевізники втратять можливість з 1 січня 2018 р. отримувати багаторазові ліцензії для перевезень на території ЄС в рамках ЄКМТ.

Діяльність компаній

— Роз'яснити ситуацію щодо імплементації Третьої та Шостої Директив;

— Доопрацювати проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо товариств, які складаються з одного учасника» або повідомити про прогрес у імплементації Директиви № 2009/102/ЄС, якщо він відбувається;

— Уточнити, чи буде далі доопрацьовуватися українське законодавство з метою більшого наближення його до Директиви № 2007/36/ЄС та Директиви № 2013/34/ЄС;

— Роз'яснити громадськості ситуацію щодо доопрацювання Директиви № 2006/43/ЄС (скільки ще триватиме цей процес) і викласти доопрацьований проект Закону в публічний доступ.

Захист прав споживачів

— Рекомендується привести законодавство України у галузі прав споживачів у відповідність до вимог правових актів ЄС, зазначених у Додатку XXXIX, з урахуванням усіх змін, доповнень та оновлень, що відбулись із відповідними правовими актами ЄС за останні 3 роки.

— Директиви є інструментом мінімальної гармонізації, і їх слід розглядати комплексно та в цілому, без вибіркового чи часткового підходу до окремих статей. При цьому слід брати до уваги не тільки окремі положення директив, але й мету їх прийняття, зазначену у преамбулах – це допомогло би здійснювати імплементацію більш комплексно, точно та ефективно та знаходити найбільш оптимальні шляхи транспозиції вимог ЄС в українське законодавство.

— Враховуючи досить комплексну та складну структуру української системи законодавчих та підзаконних актів, зокрема щодо захисту

прав споживачів, доцільним було би складати таблиці транспозиції, які би зазначали, в які саме правові документи були внесені норми, щодо імплементації яких Україна взяла зобов'язання згідно з Угодою про асоціацію. Це зробило би процес наближення законодавства більш зрозумілим та прозорим для європейських партнерів.

Соціальна політика

— Акти ЄС встановлюють мінімальні вимоги з тих чи інших соціально-трудових питань, віддаючи ініціативу державам встановлювати конкретні заходи з врахуванням національних інтересів, особливостей й практик правового регулювання. Реалізуючи свою суверенну компетенцію у прийнятті необхідних нормативно-правових актів та у визначенні заходів, держава повинна враховувати ті цілі та завдання, на досягнення яких були прийняті ці акти ЄС.

— Ревізії на відповідність вимогам директив, які Україна зобов'язалася імплементувати у соціальній сфері, потребує не лише чинне законодавство, але й розроблені проекти нормативно-правових актів. Ухвалення останніх без врахування вимог директив не дозволить адаптувати законодавство повною мірою, особливо це стосується системоутворюючих нормативно-правових актів, таких як майбутній Трудовий кодекс України.

— Подальша імплементація актів ЄС, стосовно яких адаптоване законодавство України чи частково адаптоване, повинна зосередитися на моніторингу практичних аспектів впровадження директив, у т. ч. механізмів захисту прав та функціонування інституцій, які сприяють забезпеченню реалізації прав, впровадженню конкретних інституційних, організаційних заходів та критеріїв їх виконання.

— Законодавчі акти ЄС містять вимоги, згідно з якими ухвалені нормативно-правові акти України, що спрямовані на виконання конкретних актів ЄС, повинні містити посилання на ці акти або супроводжуватися посиланням під час їх офіційного опублікування (зокрема, директиви № 97/81/ЄС, № 91/383/ЄЕС, № 92/85/ЄЕС). Тому варто встановити усталену практику такого посилання в усіх нормативно-правових актах, ухвалених на виконання актів ЄС, до яких Україна зобов'язалася адаптувати своє законодавство.

Громадське здоров'я

— Міністерству охорони здоров'я України вжити вичерпних заходів для якомога швидшого заслуховування проекту Стратегії розвитку національної системи крові на засіданні Кабінету Міністрів України;

— Після схвалення Стратегії в терміновому порядку затвердити розроблені на її виконання нормативно-правові акти, які імплементують вимоги європейського законодавства та позитивно вплинуть на створення рівноправного своєчасного доступу пацієнтів до якісних і безпечних компонентів донорської крові у необхідній кількості.

Нотатки

УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ