



УКРАЇНА ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

Моніторинг зобов'язань зі строком виконання
1 липня — 1 листопада 2016 року



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ



Konrad
Adenauer
Stiftung



Рецензія



Любов Акуленко,
виконавчий директор
ГО "УЦЕП"



Дмитро Науменко,
старший аналітик
ГО "УЦЕП"

Автори звіту



Олена Степаненко,
експерт з права ЄС
ГО "УЦЕП"



Ганна Добринська
експерт з права ЄС

Експерти

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

Наталія Андрусевич — голова правління, Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»

Ірина Коваленко — незалежний консультант з питань корпоративного права

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

Ольга Кошарна — директор з питань інформації та зв'язків з громадськістю Асоціації «Український ядерний форум»

Віктор Ляшко — експерт Реанімаційного Пакету Реформ

Дмитро Науменко — старший аналітик ГО «Український центр європейської політики»

Андрій Скіпальський — голова правління ГО «Життя»

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

Олександр Шатковський — незалежний експерт з питань публічних закупівель

Зміст

Методологія	04
<hr/>	
Резюме	06
<hr/>	
Аналіз виконання зобов'язань України зі строком виконання 1 липня 2016 р. - 1 листопада 2016 р.	10
<hr/>	
Зобов'язання у сфері публічних закупівель	12
<hr/>	
Зобов'язання у сфері енергетики	17
<hr/>	
Зобов'язання у сфері оподаткування	32
<hr/>	
Зобов'язання у сфері довкілля	38
<hr/>	
Зобов'язання у сфері соціальної політики	50
<hr/>	
Зобов'язання у сфері діяльності компаній	54
<hr/>	
Зобов'язання у сфері громадського здоров'я	64
<hr/>	
Висновки	76
<hr/>	
Рекомендації	81
<hr/>	
Додатки	84

Методологія

У даному звіті представлені результати дослідження, пов'язані з виконанням 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), а саме оцінки прогресу виконання Україною своїх зобов'язань, по яким терміни імплементації завершилися у термін 1 липня - 1 листопада 2016 року.

Інтеграційні процеси, що зараз відбуваються в Україні, здійснюються з різною швидкістю, глибиною та комплексністю. Однак всі вони спрямовані на зближення законодавства України із законодавством Європейського Союзу. Це стало необхідним після підписання Угоди про асоціацію.

На даний момент Угода про асоціацію існує в так званих трьох вимірах, що стосується набрання чинності:

- положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 листопада 2014 року;
- положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 січня 2016 року (Зона вільної торгівлі з ЄС);
- положення, які не охоплюються тимчасовим застосуванням і не можуть бути застосовані до повної ратифікації Угоди.

У цьому звіті увага приділена тим положенням Угоди про асоціацію, що вже вступили в силу, а виконання зобов'язань відповідно до них мало завершитися до 1 листопада 2016 року.

При оцінці результатів виконання Україною зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію увага була зосереджена на двох аспектах:

- 1) процесі адаптації¹ законодавства України до законодавства Європейського Союзу через транспозицію (процес, що має на меті досягнення адаптації шляхом перенесення у національне законодавство норм *acquis* ЄС),
- 2) процесі імплементації² *acquis communautaire*, що передбачено Угодою про асоціацію.

Як відомо, Угода про асоціацію включає в себе перелік зобов'язань (нормативно-

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) 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.

правових актів ЄС), які були сформовані станом на 2012 рік. З того часу версії європейських законодавчих актів, так і строки їх імплементації зазнали певних змін, тому при визначенні переліку зобов'язань для оцінки ми врахували оновлені версії законодавчих актів ЄС, але при цьому строки їх виконання залишаються чітко прив'язаними до строків, визначених у додатках Угоди про асоціацію для «старих» версій. Винятком з цього правила стали випадки, коли:

- (1) пріоритет по строках виконання мають зобов'язання України перед Енергетичним співтовариством у секторі «Енергетика»,
- (2) строки виконання визначаються у доповнюючих документах до Угоди про асоціацію (наприклад, доповнення новими переліками актів ЄС програмних зобов'язань Угоди про асоціацію, рішень Ради асоціації тощо),
- (3) 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.



Примітка: інформація у звіті опрацьована станом на 2 грудня 2016 р.

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 350 директив, регламентів та рішень, а також розробити порядок та процедуру їхнього втілення в життя. Звичайно, що мова йде про поступову імплементацию, і кожен документ має свої строки та вимоги щодо форми такої імплементации.

Станом на 1 листопада 2016 року Україна мала адаптувати національне законодавство у семи сферах, що становлять сукупно 44 зобов'язання щодо адаптації нормативних актів ЄС:

- 1) Енергетика – 13 зобов'язань
- 2) Довкілля – 15 зобов'язань
- 3) Громадське здоров'я – 5 зобов'язань
- 4) Соціальна політика – 2 зобов'язань
- 5) Діяльність компаній – 4 зобов'язань
- 6) Оподаткування – 2 зобов'язань
- 7) Державні закупівлі – 3 зобов'язань

Найбільш успішною адаптація законодавства виявилась у сфері державних закупівель. Процес адаптації було розпочато ще в 2015 р. завдяки активній позиції Міністерства економічного розвитку та торгівлі України. В результаті, були повністю виконані 3 зобов'язання у сфері державних закупівель, що були передбачені прямими вимогами ст. 150-151 Угоди про асоціацію. Так, було вчасно розроблено Дорожню карту у сфері державних закупівель, в національному законодавстві визначено стандарти укладання державних контрактів, а також визначено органи державної влади, що відповідають за політику у сфері державних закупівель та перегляд рішень замовників.

Також, досить успішно проходить процес адаптації у сфері енергетики, завдячуючи системній роботі Держенергоефективності та Держатомрегулювання у сферах адаптації стандартів енергетичного маркування та стандартів безпеки ядерних установок, яка велася задовго до офіційного початку імплементации зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію. Найбільш успішними кейсами стала розробка рамкового регулювання та ряду стандартів з енергетичного маркування, що сьогодні реально застосовуються для визначення класу енергоефективності певних видів побутових приладів, а також імплементация норм рамкової директиви ЄС у сфері безпечності ядерних установок, що дозволило відповідати більш жорстким стандартам безпеки у сфері ядерної енергетики, що були запроваджені в ЄС внаслідок аналізу причин і наслідків аварії на АЕС у м. Фукусіма (Японія).

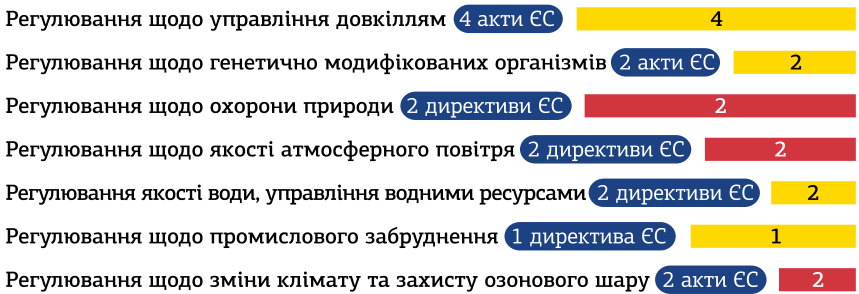
Іншою сферою, яка б могла продемонструвати успішні результати в процесі адаптації законодавства, є екологія. 12 жовтня 2016 р. були прийняті 2 системоутворюючих закони у сфері управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики – Закон «Про оцінку впливу на довкілля» та Закон «Про стратегічну екологічну оцінку». Проте, вже 26 жовтня 2016 р. на дані закони були накладені вето Президента України. Таким чином, ці зобов'язання не можна вважати виконаними. Єдине досягнення за проаналізований період — це часткова адаптація водної Директиви.

Досить близько до кінцевого етапу імплементації також знаходяться зобов'язання у сфері оподаткування, що регулюють загальні умови справляння акцизного збору та перелік підакцизних товарів, а також специфічне питання кодифікації акцизу на тютюнові вироби, для повного виконання яких необхідно внести декілька технічних змін до Податкового кодексу України.

В інших сферах, таких як охорона довкілля, громадське здоров'я, соціальна політика та діяльність компаній, зобов'язання в силу різних причин не були виконані із дотриманням строків і перебувають на різних етапах адаптації національного законодавства до відповідних норм ЄС.

Даний звіт написаний з метою оцінити ефективність адаптації законодавства України до законодавства ЄС, визначити прогрес та проблемні сфери для імплементації, а також перевірити відповідність нормативно-правових актів України вимогам ЄС, про які йдеться в Угоді по асоціацію.

Перелік зобов'язань з імплементації норм ЄС до законодавства України зі строком виконання з 01.07.2016 по 01.11.2016 р.





Діяльність компанії

3

1

Сектор заснування компаній 1 директива ЄС

1

Сектор – захист прав учасників та кредиторів 2 директиви ЄС

1

1

Сектор – бухгалтерський облік та аудит 1 регламент ЄС

1



Оподаткування

2

Сектор непрямого оподаткування 2 директиви ЄС

2



Державні закупівлі

3

Розроблення програмного документу 1 зобов'язання

1

Прийняття «Дорожньої карти» у сфері державних закупівель

Адаптація ст. 151 Угоди про асоціацію 1 зобов'язання


1

Впровадити основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів

Адаптація ст. 150 Угоди про асоціацію 1 зобов'язання

1

Визначити два органи державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників



**Аналіз виконання збов'язань
України зі строком виконання
1 липня 2016 р. —
1 листопада 2016 р.**



Зобов'язання у сфері публічних закупівель



Експерт



Олександр
Шатковський

Реформа системи публічних закупівель є одним з найуспішніших прикладів виконання Угоди про асоціацію: багато зобов'язань України у цій сфері виконуються наперед¹.

Згідно з Угодою про асоціацію у 2016 році, а саме до **1 липня 2016 року**, Україна повинна була здійснити три зобов'язання²:

- 1) Впровадити основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів (ст. 151 Угоди про асоціацію);
- 2) Визначити два органи державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників (частина 2 ст. 150 Угоди про асоціацію)
- 3) Розробити «Дорожню карту» у сфері державних закупівель (ст. 152 Угоди про асоціацію).

Що було зроблено для виконання цих зобов'язань?

1) Завдання: Запровадження основних стандартів, що регулюють процес укладання державних контрактів (ст. 151 Угоди про асоціацію).

Виконання завдання: На нашу думку, це зобов'язання є виконаним.

В Законі України «Про публічні закупівлі» (далі – Закон про закупівлі) передбачені процедури проведення державних закупівель, а також порядок укладення та основні вимоги до угод про закупівлю (ст. 36).

2) Завдання: Визначення 2-х державних органів, відповідальних за політику у сфері публічних закупівель та перегляду рішень замовників (ст. 150 п. 2 Угоди про асоціацію).

Виконання завдання: На нашу думку, це зобов'язання є виконаним.

В Законі України «Про публічні закупівлі» визначений Уповноважений орган, як центральний орган виконавчої влади, який реалізовує державну політику у сфері

1) Див. [Звіт УЦЄП](#) «Україна та Угода про асоціацію. Моніторинг виконання за 2014 – I-ше півріччя 2016 року».

2) Див. Додаток XXI-A до Угоди про асоціацію.

публічних закупівель (ст.1 п. 34). Таким уповноваженим органом є МЕРТ³.

Закон також передбачає можливість оскарження рішень замовника через орган оскарження – АМКУ, який має право зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення (ст. 1 п.14, ст. 18 п. 9).

3) Завдання: Прийняття «Дорожньої карти».

Виконання завдання: На нашу думку це завдання є виконане

Що таке «Дорожня карта»?

«Дорожня карта» – це комплексна програма, що охоплює всі реформи у сфері державних закупівель із часовими графіками та ключовими поетапними результатами.

Україна затвердила «Дорожню карту» з дотриманням 6-місячного строку, визначеного Угодою (тобто до 1-ого липня 2016 року): у лютому 2016 року вона була затверджена Розпорядженням КМУ⁴ у формі двох документів - (а) Стратегії реформування системи публічних закупівель та (б) Плану заходів з її реалізації. «Дорожня карта» передбачає перехід на електронні закупівлі з урахуванням стандартів ЄС, а також розбудову відповідних інституцій, навчальні програми та професіоналізацію закупівельної діяльності, координаційні заходи та контроль за їх виконанням.

Після позитивного висновку Комітету з питань торгівлі⁵ ця «Дорожня карта» розглядатиметься як довідковий документ для реалізації положень Угоди про асоціацію, що стосуються державних закупівель. Наразі «Дорожня карта» ще не схвалена Комітетом з питань торгівлі⁶, однак цей акт є чинним та обов'язковим для міністерств-виконавців.

У Плані заходів з реалізації Стратегії зазначені етапи реформ з конкретними завданнями і строками їх виконання. Слід зазначити, що строки, визначені в «Дорожній карті», є більш жорсткими, ніж ті, що визначені в Угоді про асоціацію. Таким чином, якщо Україна дотримуватиметься «Дорожньої карти», то наближення українського законодавства до законодавства ЄС у сфері публічних закупівель відбудеться швидше, ніж цього вимагає Угода про асоціацію.

Зокрема, в Плані заходів є завдання з адаптації європейського законодавства, строк виконання яких припадає до кінця 2016 року. При цьому, в самій Угоді про асоціацію найближчий дедлайн з адаптації європейського законодавства припадає аж на 1 січня 2019 року⁷.

3) Положення про МЕРТ, затверджений Постановою КМУ від 20 серпня 2014 р. № 459.

4) Розпорядження КМУ від 24 лютого 2016 р. № 175-р.

5) Комітет з питань торгівлі є одним з форматів, в якому працює Комітет асоціації, що був створений відповідно до статті 464(4) Угоди про асоціацію та складається з вищих посадових осіб України та ЄС з різних галузей співробітництва і збирається щонайменше один раз на рік. Комітет асоціації у торговельному складі розглядає питання, пов'язані з Розділом IV Угоди. До його складу входять посадові особи вищого рівня від України та Європейської Комісії, які відповідають за торгівлю і питання, пов'язані з торгівлею. Більше – [за посиланням](#).

6) Схвалення «Дорожньої карти», можливо, відбудеться на наступному засіданні Комітету з питань торгівлі у грудні 2016 року.

7) Див. Додаток XXI-A Угоди про асоціацію.

Також «Дорожня карта» передбачає адаптацію нових Директив ЄС у сфері публічних закупівель, натомість в Угоді про асоціацію зазначені ще старі Директиви. Таким чином, виконання «Дорожньої карти» матиме наслідком швидше наближення українського законодавства до чинного (а не попереднього, вже нечинного) законодавства ЄС.

Які заходи з імплементації європейського законодавства передбачені в Плані заходів на 2016 рік?

Відповідно до Плану заходів, зараз реформа публічних закупівель знаходиться на першому етапі (1 січня – 31 грудня 2016 року). Із заходів, передбачених на 2016 рік, ми виділили ті кроки, що передбачають імплементацію європейського законодавства. Звертаємо вашу увагу, що строк їх виконання ще не закінчився та триває до кінця поточного року:

- 1) Прийняття нормативно-правової бази для застосування електронних засобів в процедурах публічних закупівель з дотриманням принципів та стандартів ЄС, зокрема встановлення вимог до інформаційних технологій, що використовуються при проведенні електронних аукціонів (стаття 35 Директиви № 2014/24/ЄС).

Директива № 2014/24/ЄС є новим актом ЄС у сфері державних закупівель, що відміняє Директиву № 2004/18/ЄС, «стару» Директиву, яку Україна повинна імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію (перший дедлайн, як вже вказано вище, – 1 січня 2019 року). Українська сторона вирішила здійснювати імплементацію одразу нової Директиви у більш стислі терміни, зафіксувавши це в «Дорожній карті».

Головний виконавець: Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (далі - МЕРТ).

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?⁸

У грудні 2015 року прийнято Закон про закупівлі, у якому враховані певні положення Директиви № 2014/24/ЄС⁹. Зокрема, Директива №2014/24/ЄС передбачає можливість та встановлює порядок проведення електронних аукціонів (стаття 35 Директиви). В Законі про закупівлі також врегульоване питання проведення електронних аукціонів (стаття 29 Закону), що імплементує деякі аспекти ст. 35 Директиви.

Метою заходу, передбаченого в Плані, є створення **технічної можливості** проведення електронних аукціонів (встановлення вимог до комп'ютерного обладнання, програмного забезпечення) відповідно до стандартів та принципів ЄС.

У лютому 2016 року була прийнята Постанова КМУ, яка регулює питання функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків, що робить можливим проведення в Україні електронних

8) Варто зазначити, що прогрес в реформуванні публічних закупівель в Україні відбувся, в тому числі, завдяки технічній підтримці [проєкту ЄС](#).

9) [Директива №2014/24/ЄС](#) від 31 березня 2014 року стосовно координації порядку присудження державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг.

аукціонів¹⁰.

Відповідно до Закону про державні закупівлі, в Україні діє електронна система публічних закупівель ProZorro, яка з 1 серпня 2016 року є обов'язковою для всіх закупівельників.

Разом з тим, адаптація статті 35 Директиви №2014/24/ЄС продовжується, оскільки строк її остаточного впровадження передбачений аж на 2022 рік.

2) Утворення (визначення) централізованої закупівельної організації (організації) з реалізації пілотного проекту щодо визначення механізму централізованих закупівель та законодавчого врегулювання положень щодо централізованих закупівель (статті 37 і 38 Директиви 2014/24/ЄС).

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Закон про закупівлі передбачає можливість здійснення закупівель централізованими закупівельними організаціями (ЦЗО). ЦЗО – це спеціально створені організації, які закуповують той самий товар для кількох різних (дрібних) замовників за рамковими угодами для того, щоб зекономити час і ресурси для замовників, а також знизити ризик оскарження укладених угод¹¹.

Тим не менше, процедура створення та діяльності ЦЗО має бути врегульована актом КМУ, який наразі ще не прийнятий.

Для того, щоб зрозуміти, який оптимальний механізм централізованих закупівель, КМУ проведе пілотний проект централізованих закупівель. З цією метою МЕРТ розробив розпорядження Кабінету Міністрів України [«Про реалізацію пілотного проекту із створення та організації діяльності централізованої закупівельної організації»](#), яке було затверджене постановою КМУ № 928 від 23 листопада 2016 року.

¹⁰) Постанова КМУ № 166 від 24 лютого 2016 року.

¹¹) [Централізація закупівель – впровадження замість «радянського» адміністрування на прикладі країн ЄС](#), Олександр Шатковський, старший експерт Проекту з питань державних закупівель.



Зобов'язання у сфері енергетики



Експерти



Ольга
Кошарна



Дмитро
Науменко

Головними виконавцями, що відповідали за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС в сфері енергетики впродовж періоду, який ми оцінюємо, були **Міністерство економічного розвитку і торгівлі України (Мінекономіки), Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження (Держенергоефективності) та Державна інспекція ядерного регулювання України (Держатомрегулювання).**

При визначенні переліку зобов'язань, які взяла на себе Україна у сфері енергетики, за основу були взяті версії директив ЄС, що містяться у відповідному графіку імплементації *acquis communautaire*, визначеному Протоколом про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного співтовариства, як такі, що мають пріоритет (див. [I-й Моніторинговий звіт "Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання за 2014 – 1-півріччя 2016 року"](#) для деталей)¹. Водночас, для визначення строків адаптації норм відповідних директив та їх імплементації ми притримувалися графіку, визначеного Угодою про асоціацію. У тих випадках, де чіткі строки імплементації відповідно до графіку Угоди встановити неможливо (наприклад, там, де посилання йде на загальні статті Угоди), за точку відліку були прийняті строки, встановлені у відповідних планах імплементації уряду.

Зобов'язання зі строком виконання 1 липня — 1 листопада 2016 року

Станом на 1 листопада 2016 року таких зобов'язань нараховувалось 13, з яких 10 припадало на сферу енергоефективності, а саме енергетичного маркування побутових приладів (головні виконавці зі сторони України – Міністерство економіки та Держенергоефективності), 3 – на ядерну енергетику (головний виконавець зі сторони України – Держатомрегулювання). За результатами оцінки, положення лише 5 з них було транспоновано до національного законодавства України.

Енергетичне маркування побутових приладів

Нормативно-правові акти ЄС енергетичного маркування, що мали бути імplementовані до 01 листопада 2016 року:

- Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС № 2010/30/ЄС про вказування за допомогою маркування та стандартної інформації про товар обсягів споживання енергії та інших ресурсів енергоспоживачими

¹) Це було зроблено з метою визначення «нових» версій директив ЄС, вимоги яких враховуються у відповідних урядових планах імплементації.

продуктами (що скасовує Директиву № 92/75/ЄС), яка передбачає імплементацію наступних делегованих («дочірніх») регламентів:

1. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 1060/2010** про маркування електричних холодильників, морозильних камер та їх комбінацій (що замінює Директиву Комісії № 2003/66/ЄС)
2. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 847/2012** про енергетичне маркування електричних ламп і світильників (що замінює Директиву Комісії № 98/11/ЄС)
3. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 1059/2010** про маркування посудомийних машин (що замінює Директиву Комісії № 97/17/ЄС)
4. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 1061/2010** про маркування побутових пральних машин (що замінює Директиву Комісії № 95/12/ЄС)
5. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 65/2014** щодо енергетичного маркування побутових печей та витяжок (що замінює Директиву Комісії № 2002/40/ЄС)
6. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 626/2011** про маркування побутових кондиціонерів (що замінює Директиву Комісії № 2002/31/ЄС)
7. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 392/2012** про маркування побутових електричних барабанних сушильних машин (що замінює Директиву Комісії № 95/13/ЄС)
8. **Директива ЄС №96/60/ЄС** про маркування побутових пральних машин, комбінованими із сушарками.

Водночас слід зазначити, що перелік нормативно-правових актів ЄС, зазначених в Угоді, не є повним, якщо говорити про повний набір норм ЄС, що регулюють енергетичне маркування. Зокрема, перелік делегованих регламентів сьогодні (станом на листопад 2016 року) [складається з 16 регламентів та директив](#), тоді як Україна, відповідно до Угоди про асоціацію, зобов'язалася імплементувати лише 8 з них².

З іншої сторони, Україна має також перелік зобов'язань щодо енергетичного маркування і перед Енергетичним співтовариством, який майже повністю співпадає із переліком зобов'язань по Угоді, за винятком лише одного делегованого регламенту, якого немає в Угоді, що дозволяє нам також включити його до переліку оцінки, а саме:

9. **Делегований регламент Комісії (ЄС) № 1062/2010** про енергетичне маркування телевізорів

Отже, у даному розділі ми проведемо оцінку однієї рамкової та дев'яти імплементаційних делегованих регламентів.

2) З іншої сторони, ще 3 Делеговані Регламенти ЄС щодо енергетичного маркування пирососів, обігрівачів та водонагрівачів містяться у [Стратегії розвитку системи технічного регулювання на період до 2020 року](#), затвердженій розпорядженням Кабінету Міністрів № 844-р від 19 серпня 2015 року, однак ці регламенти не включені до переліку оцінки, оскільки вони не внесені до офіційного графіку виконання Угоди чи імплементаційних планів уряду.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива Європейського Парламенту і Ради ЄС № 2010/30/ЄС є однією з т. зв. «рамкових» директив ЄС у сфері енергоефективності. Разом з іншою Директивою № 2009/125/ЄС, що визначає вимоги до екологічного проектування енергопоглинаючих продуктів³, вони є основою для визначення специфічних правил і стандартів енергетичного маркування та дизайну для всіх побутових приладів, що споживають енергію, стимулюючи як виробників, так і споживачів таких приладів до випуску та використання приладів із меншими показниками споживання енергії.

Головним призначенням існування цих директив в ЄС є підвищення енергоефективності у сфері використання побутових приладів і, таким чином, стимулювання внеску зі сторони побутових споживачів до скорочення загального кінцевого споживання енергії.

Відповідно, вищезазначені Директиви спрямовані на досягнення наступних цілей⁴:

1. Підвищення енергоефективності побутових енергопоглинаючих приладів та рівня захисту навколишнього середовища;
2. Вільний обіг енергопоглинаючих продуктів в ЄС;
3. Надання споживачам інформації, що дозволяє їм обирати енергоефективніші побутові прилади;
4. Зобов'язання для державних органів закуповувати в рамках державних закупівель лише енергопоглинаючі прилади із найвищим класом енергоефективності (як вказано у делегованих регламентах) або навіть вище (про що має бути зазначено в умовах тендеру).

Економія споживання енергії побутовими приладами є вагомим внеском у досягнення цілей кліматичної політики ЄС, однією з яких є скорочення споживання енергії на 20% до 2020 року, оскільки побутові споживачі споживали близько 25% від загального обсягу енергії в ЄС-28 в 2014 році⁵. Результати експерт оцінки результативності заходів політики з енергетичного маркування та дизайну, зробленого Єврокомісією у 2015 році, продемонстрували, що вона призвела до швидкої трансформації ринку побутових приладів в сторону кращої енергоефективності. За оцінками Єврокомісії, повна імплементація цих двох Директив дозволить досягти 19% економії енергоспоживання у секторі побутових енергопоглинаючих приладів у 2020 році, порівняно із сценарієм відсутності такої політики ("business-as-usual"), а також дозволить домогосподарствам зекономити близько 100 млрд євро на рік до 2020 року (або ж 400-500 євро на рік з розрахунку на 1 домогосподарство).

Делеговані регламенти (див. вище) конкретизують вимоги Директиви 2010/30/ЄС

3) Відповідно до Додатку XXVII Угоди про асоціацію, відповідне законодавство України має бути адаптоване до вимог Директиви № 2009/125/ЄС до 1 листопада 2017 року.

4) [REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL Review of Directive 2010/30/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the indication of labelling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products.](#)

5) [EU Energy in figure. Statistical Pocketbook 2016.](#)

стосовно стандартів енергетичного маркування для окремих видів побутової техніки, що мають найбільший потенціал зі скорочення енергоспоживання. Зокрема, йдеться про те, яким чином необхідно вимірювати (і які параметри підлягають вимірюванню) клас енергоефективності (від A+++ до D) для кожного виду побутового приладу на основі т. зв. Індексу енергоефективності (Energy Efficiency Index), що розраховується на основі відхилення фактичного показника енергоспоживання для конкретного приладу від стандартизованого показника енергоспоживання, яким, власне, і встановлюється певний «мінімальний стандарт» по енергоспоживанню. Також встановлюються вимоги щодо макету етикетки (label), яка має обов'язково бути розміщена на приладі, види інформації, що має бути на ній показана, вимоги до оформлення і т. д., плюс процедури проведення перевірок на предмет достовірності наведених там даних (як і вся інша сертифікація в ЄС, енергомаркування побутової техніки також є виключною зоною відповідальності виробника).

В цілому делеговані регламенти створюють чітку і стандартизовану систему маркування, яка має впливати на споживчий вибір (з більшою часткою ймовірності покупець буде обирати ті побутові прилади, які споживають менше енергії) та стимулювати виробників побутової техніки до застосування кращих технологій у виробництві, що дозволяють скоротити енергоспоживання.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Держенергоефективності. Робота над адаптацією національного законодавства України до вимог Директиви № 2010/30/ЄС офіційно розпочалася ще у листопаді 2014 року, коли Кабінет Міністрів своїм [розпорядженням](#)⁶ зобов'язав Міністерство економічного розвитку і торгівлі зайнятися [імплементациєю цієї рамкової Директиви](#).

Зокрема, було вирішено, що Україна має переглянути існуючі технічні стандарти та додати нові (або оновити чинні) з метою введення в дію нових технічних регламентів маркування енергопоглинаючих продуктів та законодавчо визначити вимоги щодо розміщення такого маркування на побутових приладах, її обіг, правила продажу, підготовки відповідної технічної документації і т. ін., а також забезпечити державний нагляд за обігом на ринку приладів, що споживають енергію.

Головним виконавцем (що повинен займатись розробкою відповідного законодавства) було визначено Державне агентство з енергоефективності та енергозбереження (Держенергоефективності), на Міністерство економіки було покладено завдання ввести нові технічні регламенти в систему національних технічних стандартів.

Фактична ж адаптація національного законодавства до норм Директиви №2010/30/ЄС розпочалася ще у серпні 2013 року, коли були прийнято Постанову КМУ № 702 від 07 серпня 2013 року [«Про затвердження технічних регламентів щодо енергетичного маркування»](#), і завершена у травні 2015 року, коли до цієї постанови було внесено останні зміни.

6) Розпорядження Кабінету Міністрів №1150-р від 26 листопада 2014 року.

Цей досить детальний документ містить в собі 3 оновлені технічні регламенти (що замінили попередні версії, прийняті у січні-лютому 2011 року на виконання вимог «старої» Директиви 92/75/ЄЕС), що майже дослівно транспонує до національного законодавства норми ЄС стосовно:

- Створення системи енергетичного маркування енергоспоживчих продуктів (Директива №2010/30/ЄС);
- Енергетичного маркування побутових електричних холодильників (Делегований регламент Комісії (ЄС) №1060/2010);
- Енергетичного маркування побутових пральних машин (Делегований регламент Комісії (ЄС) №1061/2010).

Єдиними винятками з норм Директиви №2010/30/ЄС є відсутність ряду вимог, що не стосуються України, оскільки вона є не є країною-членом ЄС, а також стимулів для закупівлі енергоефективних побутових приладів в системі державних закупівель.

Водночас в розробці технічних стандартів для адаптації українського законодавства до норм доповнюючих делегованих регламентів ЄС було досягнуто лише часткового прогресу, оскільки з 7 технічних регламентів, що залишилися прийняти, було затверджено лише 2, інші було розроблено, але так досі і не прийнято, зокрема:

А. Затверджено наступні нормативно-правові акти:

1. [Технічний регламент енергетичного маркування електричних ламп і світильників](#)⁷ (вимоги Делегованого регламенту № 847/2012);
2. [Технічний регламент енергетичного маркування побутових посудомийних машин](#)⁸ (вимоги Делегованого регламенту № 1059/2010);

Б. Розроблено, але не затверджено проекти нормативно-правових актів⁹:

3. Проект Постанови КМУ [«Про затвердження Технічного регламенту енергетичного маркування побутових духових шаф та кухонних витяжок»](#) (вимоги Делегованого регламенту № 65/2014);
4. Проект Постанови КМУ [«Про затвердження Технічного регламенту енергетичного маркування кондиціонерів повітря»](#) (вимоги Делегованого регламенту № 626/2011);
5. Проект Постанови КМУ [«Про затвердження Технічного регламенту енергетичного маркування побутових барабанних сушильних машин»](#) (вимоги Делегованого регламенту № 392/2012);
6. Проект Постанови КМУ [«Про затвердження Технічного регламенту енергетичного маркування телевізорів»](#) (вимоги Делегованого регламенту

7) Постанова КМУ № 340 від 27 травня 2015 року.

8) Постанова КМУ № 514 від 17 липня 2015 року.

9) Станом на жовтень 2016 року всі нижчезазначені проекти знаходились на погодженні в Мінрегіонбуді для наступного їх внесення на розгляд до КМУ.

№1062/2010);

В. Нормативно-правові акти на стадії розробки:

7. Проект нормативно-правового акту на виконання вимог Директиви Комісії № 96/60/ЄС лише планується розробити у співпраці з проектом технічної допомоги INOGATE, оскільки сама вищевказана Директив сьогодні не відповідає вимогам оновленого законодавства ЄС та наразі переглядається Європейською Комісією.

Однією з головних причин наявності значної кількості розроблених, але не затверджених проектів технічних регламентів, розроблених Держенергоефективності, стала занадто бюрократизована процедура погодження проектів нормативно-правових актів по вертикалі Кабінету Міністрів, що впливає з недостатньо високого статусу Держенергоефективності в системі центральних органів виконавчої влади.

Зокрема, відповідно до [Положення про Держенергоефективності](#), агентство підпорядковується Міністерству регіонального розвитку та будівництва, а тому всі проекти нормативно-правових актів, над розробкою яких працює Держенергоефективності, підлягають складній процедурі погодження, що дуже уповільнює процес їх прийняття. До того ж, у випадку зміни уряду проекти нормативно-правових актів, що були на етапі погодження, мають направлятися на нове коло погодження, що також не додало швидкості процесу у 2014 – 2016 роках (змінилося два склади уряду).

Таким чином, прогрес у розробці та затвердженні змін до національного законодавства у сфері техрегламентів з енергетичного маркування значною мірою уповільнився через складну і довгу процедуру погодження проектів нормативно-правових актів на рівні Кабміну.

Що було зроблено для імплементації норм ЄС?

Імплементація вищевказаних актів ЄС до національного законодавства має створити в Україні систему маркування енергопоглинаючих приладів, аналогічну до тієї, що діє сьогодні в ЄС. Фактичне введення в дію цих стандартів буде означати, в першу чергу, додаткові зобов'язання для виробників та імпортерів побутових енергопоглинаючих приладів в Україні наносити відповідне маркування на свою продукцію, без якої продаж обладнання на ринку України стане неможливою.

Імплементацію національних стандартів з енергетичного маркування побутових приладів, що є гармонізованими із вимогами відповідних делегованих регламентів ЄС, слід розглядати в контексті реформи системи технічного регулювання взагалі.

З однієї сторони, з точки зору споживачів та імпортерів, європейська система енергетичного маркування побутових приладів не є чимось новим, оскільки сьогодні досить велика частка побутових приладів на ринку України імпортується саме з ЄС і вже містить на собі відповідне енергетичне маркування.

З іншої сторони, повна гармонізація українських технічних стандартів у сфері енергетичного маркування із європейськими поки що не відбулася, оскільки це залежить від реформи системи технічного регулювання в цілому, зокрема в тій її частині, що відповідає за взаємне визнання технічних стандартів ЄС та

України. Таким чином, як українські, так і європейські виробники мають поки що дотримуватись національних стандартів маркування і, відповідно, дотримуватися їх при продажу продукції на ринках ЄС та України. Але безперечним плюсом адаптації наших стандартів маркування до таких, що встановлені в ЄС, є те, що вони побудовані на основі ідентичної методології вимірювання класу енергоефективності, а тому реально відрізняються лише гербом та прапором на етикетці, що значно спрощує взаємний експорт продукції, яка підлягає такому маркуванню.

Якщо говорити про застосування нових технічних стандартів маркування, то станом на листопад 2016 року виробники та імпортери побутової техніки стали наносити маркування нового типу (національного зразка) на холодильники, пральні та посудомийні машини, а також електричні лампи та світильники, що є ідентичними до європейської системи маркування. Однак проблемним питанням залишається проведення перевірок виробників стосовно достовірності вказаної інформації щодо класу енергоефективності. Цьому заважає як відсутність повноважень для Держенергоефективності перевіряти, яким чином відбувається імплементація вимог нових технічних регламентів, так і діючий мораторій на перевірки для головного контролюючого органу в цій системі – Державної служби України з питань безпеки харчових продуктів та захисту споживачів – що не дає змоги повноцінно контролювати достовірність даних енергетичного маркування¹⁰.

Ядерна енергетика

Нормативно-правові акти ЄС в сфері ядерної енергетики, що мали бути імplementовані до 1 листопада 2016 року:

- **Директива Ради ЄС №2014/87/Євратом**, яка встановлює для Співтовариства основи з ядерної безпеки ядерних установок (замінює Директиву 2009/71/Євратом).
- **Директива Ради ЄС №2013/59/Євратом**, що встановлює основні стандарти безпеки для захисту від небезпеки, що виникає від іонізуючого випромінювання (припиняє дію наступних Директив Євратом - 89/618, 90/641, 96/29, 97/43, 2003/122).
- **Директива Ради ЄС №2006/117/Євратом** про нагляд та контроль за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива.

Із включенням Директиви №2014/87/Євратом до переліку об'єктів оцінки по сектору «Ядерна енергетика» виникла юридична колізія, оскільки від початку ця Директива (втім, як і її «попередниця», - Директива 2009/71/Євратом) не була включена до переліку зобов'язань України, незважаючи на те, що вона є центральним нормативно-правовим актом в ЄС щодо стандартів безпеки для ядерних електростанцій.

Відповідно, у плані імплементації Держатомрегулювання (яке призначене головним виконавцем у сфері безпеки ядерних установок¹¹), нова Директива №2014/87/Євратом була прив'язана до виконання ст. 342 Угоди про асоціацію, яка

¹⁰) Однак, незважаючи на це, все ж таки було зафіксовано кілька судових позовів проти виробників побутової техніки за недостовірність маркування зі сторони Держспоживслужби.

¹¹) План імплементації затверджений Розпорядженням Кабміну №110-р від 18 лютого 2015 року.

визначає досить загальні умови співпраці між Україною та ЄС¹². Невизначеності ситуації додає і те, що ст. 342 Угоди не підлягає тимчасовому застосуванню відповідно до рішень Ради ЄС від 23.06.2014 р. № 2014/668/EU, тобто має очікувати повної ратифікації Угоди. Але, зважаючи на велику вагу цієї Директиви у створенні кращого регулювання у сфері безпеки ядерних установок і вже проведену Держатомрегулювання роботу з адаптації національного законодавства до її вимог, ми вирішили також включити її до переліку об'єктів оцінки, оскільки, відповідно до урядового плану імплементації, окремі положення Директиви № 2014/87 вже впроваджені до законодавства України до листопада 2016 року включно¹³.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива Ради ЄС №2014/87/Євратом є однією з т. зв. «рамкових» директив ЄС у сфері ядерної енергетики, що встановлює загальні правила безпечної експлуатації ядерних установок. Це регулювання було прийняте в ЄС з метою створення та сталого функціонування уніфікованої системи стандартів ядерної безпеки, а також імплементації до законодавства ЄС головних міжнародних інструментів у сфері ядерної безпеки, зокрема Конвенції з ядерної безпеки та Фундаментальних основ безпеки МАГАТЕ.

Мотивацією до прийняття нової Директиви № 2014/87/Євратом стала аварія на ядерній електростанції у японському м. Фукусіма у 2011 році, коли стало очевидним, що чинне регулювання не здатне охопити всі ризики, які загрожують безпечній роботі ядерних установок. Відповідно, було ухвалено оновити існуюче регулювання в ЄС, а саме встановити вищі стандарти безпеки, які мають усунути ризики, виявлені під час проведення стрес-тестів на ядерних електростанціях в Європі. Оновлена Директива також має значно посилити повноваження та інституційну спроможність регулюючих органів у сфері ядерної безпеки в країнах-членах ЄС.

Директиви Ради ЄС № 2013/59/Євроатом та № 2006/117/Євроатом є доповнюючими до рамкової Директиви № 2014/87/Євратом і деталізують загальні її положення щодо стандартів захисту від радіації, а також систем контролю і нагляду за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Держатомрегулювання. З метою виконання вищезгаданого Плану імплементації, Держатомрегулювання розробило **План-графік виконання заходів щодо імплементації Директиви Ради ЄС 2014/87/Євратом**¹⁴. Також був проведений детальний аналіз національного та міжнародного законодавства

¹² Зокрема, на нашу думку, зобов'язання імплементувати Директиву № 2014/87/Євратом могло бути продиктовано наступним реченням у частині 2 ст. 342 «...співробітництво також включає подальший розвиток політик, структури права та нормативно-правової бази, що ґрунтуються на законодавстві та практиці ЄС, а також на стандартах МАГАТЕ».

¹³ При цьому, відповідно до Прикінцевих положень Директиви №2014/87/Євроатом, держави-члени ЄС мають ввести в дію її положення до національного законодавства до 15 серпня 2017 р. На цей термін орієнтується і Україна, прописавши його у відповідному Плані імплементації (див. вище).

¹⁴ Повна назва: «**План-графік виконання заходів щодо імплементації Директиви Ради 2014/87/Євратом від 8 липня 2014 р. яка змінює Директиву 2009/71/Євроатом, яка встановлює для співтовариства основи з ядерної безпеки ядерних установок**», затверджений наказом Держатомрегулювання №54 від 24.03.2015.

в сфері регулювання ядерної та радіаційної безпеки, на підставі якого була розроблена Концепція з удосконалення нормативно-правової бази з ядерної та радіаційної безпеки ядерних установок¹⁵.

Директива №2014/87/Євратом

Прийняття центрального законодавчого акту, спрямованого на виконання вимог ст. 5 частини 2 та 3 Директиви Ради 2014/87/Євратом, що передбачають зобов'язання держав гарантувати інституційну незалежність, фінансову та кваліфікаційну спроможність національного органу ядерної та радіаційної безпеки, так і не було завершено.

Для імплементації цих норм Держатомрегулювання розроблений законопроект про орган державного регулювання безпеки використання ядерної енергії – Національну Комісію регулювання ядерної та радіаційної безпеки, який досі не поданий на розгляд Кабінету Міністрів. Розробники законопроекту очікували проходження через Верховну Раду Закону про Національну комісію, що здійснює державне регулювання в сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), який є подібним і тривалий час блокувався через правову колізію, оскільки такі Комісії не є органами виконавчої влади та не передбачені в Конституції.

Закон про НКРЕКП було, врешті-решт, прийнято і введено в дію впродовж вересня-листопада 2016 року, що дозволило зняти невизначеність стосовно статусу таких комісій. На даний час підготовка законопроекту вже завершена, в його останній версії були враховані норми вищезгаданого закону про НКРЕКП, які стосуються її конституційного статусу¹⁶. Держатомрегулювання планує найближчим часом розіслати його на погодження до причетних міністерств та представити в КМУ до 1 січня 2017р. У процесі розробки знаходяться зміни і до інших законів, які стануть можливими після прийняття цього законопроекту. Проводиться робота з уточнення видів діяльності, на які поширюється дія державного регулювання у сфері використання ядерної енергії та функції Комісії.

У адаптації інших, більш спеціалізованих нормативно-правових актів, було досягнуто кращого прогресу:

1. **Постановою Кабінету Міністрів України № 89 від 27.01.2016р.** [«Про внесення змін до Порядку розроблення та затвердження норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки»](#) були затверджені зміни, розроблені Держатомрегулювання до [«Порядку розроблення та затвердження норм, правил і стандартів з ядерної та радіаційної безпеки»](#)¹⁷.

Для розвитку цієї постанови КМУ підготовлений проект наказу Держатомрегулювання [«Про затвердження Порядку розроблення та видання норм та правил з ядерної та радіаційної безпеки Державною інспекцією ядерного регулювання України»](#), який наразі проходить внутрішнє погодження.

2. Затвердження [“Вимог до систем аварійного охолодження ядерного](#)

¹⁵) Введена в дію наказом Держатомрегулювання від 24.03.2015р. №52.

¹⁶) Але фінального тексту законопроекту поки що немає у відкритому доступі.

¹⁷) Затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України № 163 від 08.02.1997р.

[палива та відведення тепла до кінцевого поглиначача](#)".¹⁸

Цей акт встановлює вимоги до систем і елементів аварійного охолодження ядерного палива в активній зоні реактора та басейні витримки ВЯП, відведення тепла від нього та передавання до кінцевого поглиначача. Він відповідає сучасним підходам до забезпечення безпеки атомних електростанцій, враховує міжнародні вимоги та досвід.

3. Затвердження "[Вимог до систем електропостачання, важливих для безпеки атомних станцій](#)".^{19, 20}

Цей акт встановлює вимоги до систем електропостачання, важливих для безпеки АЕС. Дотримання вимог забезпечує здатність систем електропостачання виконувати з необхідними характеристиками всі передбачені для них функції, важливі для забезпечення ЯРБ, на всіх етапах життєвого циклу ядерної установки.

4. Затвердження "[Вимог з ядерної та радіаційної безпеки до інформаційних та керуючих систем, важливих для безпеки атомних станцій](#)".²¹

Вимоги застосовуються до інформаційних та керуючих систем, важливі для безпеки атомних станцій та їх компонентів: програмно-технічних комплексів, що входять до складу інформаційних та керуючих систем, включно із експлуатаційно-автономними складовими частинами цих програмно-технічних комплексів; експлуатаційно-автономних технічних засобів автоматизації, що входять до складу інформаційних та керуючих систем; програмного забезпечення інформаційних та керуючих систем, програмно-технічних комплексів і, за наявності, технічних засобів автоматизації.

5. Затвердження "[Вимог до сейсмостійкого проектування та оцінки сейсмічної безпеки енергоблоків атомних станцій](#)".²²

Цей документ встановлює більш жорсткі вимоги до забезпечення стійкості ядерних установок до впливу землетрусу на рівні не менш ніж 0,1g з врахуванням уроків Фукусіми.

6. Були внесені зміни до "[Вимог з оцінки безпеки атомних станцій](#)"²³, що встановлюють методологію проведення оцінки ризиків для роботи АЕС, за результатами т. зв. стрес-тестів.

Застосування цих норм дозволить поглибити рівень обґрунтованості безпеки атомних станцій, а також гармонізувати норми, правила та стандарти з ЯРБ за напрямом оцінки безпеки атомних станцій з референтними рівнями

18) Затвердженого наказом Держатомрегулювання від 24.12.2015 р. № 233 та зареєстрованого в Мініюсті України 16.01. 2016 р. за № 77/28207 (НП 306.2.204-2016).

19) Затвердженого наказом Держатомрегулювання № 234 від 24.12.2015 р.

20) Пп. 3 – 6 прийняті на виконання ст. 8а – 8в Директиви.

21) Затвердженого наказом Держатомрегулювання №140 від 22.07.2015.

22) Затвердженого наказом Держатомрегулювання №175 від 17.10.2016 р.

23) Затвердженого наказом Держатомрегулювання № 15 від 11.02.2016 р.

WENRA з реакторної безпеки та, відповідно, з регулюючими вимогами країн Європи. Зокрема, додаткові вимоги стосуються необхідності врахування при аналізі безпеки енергоблоку атомної станції комбінації зовнішніх та внутрішніх екстремальних впливів, а також врахування ситуації найгіршого функціонування систем безпеки при обґрунтуванні безпеки проектних основ енергоблоку атомної станції.

Окрім цього, наказом Держатомрегулювання №33 від 03.03.2016 р. визнано такими, що не застосовуються на території України, [наступні нормативні документи](#) колишнього СРСР:

- ПНАЭ Г-5-020-90, Правила устройства и эксплуатации систем аварийного охлаждения и отвода тепла от ядерного реактора к конечному поглотителю, утвержденные постановлением Госспроматомнадзора СССР от 04.05.1990 года №3;
- ПНАЭ Г-9-026-90, Общие положения по устройству и эксплуатации систем аварийного электроснабжения атомных станций, утвержденные постановлением Госспроматомнадзора СССР от 26.04.1991 года №2;
- ПНАЭ Г-9-027-91, Правила проектирования систем аварийного электроснабжения атомных станций, утвержденные постановлением Госспроматомнадзора СССР от 28.10.1991 года №11.

7. Був затверджений План заходів з реалізації [«Концепції з удосконалення нормативно-правової бази з ядерної та радіаційної безпеки ядерних установок»](#), відповідно до якого Держатомрегулювання були розроблені наступні документи:

- «Перелік нормативно-правових актів, затверджених органом державного регулювання ядерної та радіаційної безпеки» та
- «Перелік нормативних документів колишнього СРСР, що використовуються у сфері використання ядерної енергії».

Вказані документи були розміщені на [офіційному веб-сайті](#) Держатомрегулювання 30.12.2015 р.

8. Також, для впорядкування визначення термінів Директиви, стандартів МАГАТЕ та конвенцій в сфері ядерної та радіаційної безпеки, депозитарієм яких є МАГАТЕ, розроблений [єдиний глосарій в сфері ядерної безпеки ядерних установок](#). Перелік термінів був розміщений на офіційному веб-сайті Держатомрегулювання 30.12.2015 р. для використання операторами та ліцензіатами.

Всі ці нормативно-правові акти набули чинності та є обов'язковими до виконання операторами ядерних установок України, до яких відносяться атомні електростанції, дослідні ядерні установки, сховища відпрацьованого ядерного палива.

Директива № 2013/59/Євратом

Відповідно до плану імплементації Держатомрегулюванням був підготовлений проект Закону України [«Про внесення змін до деяких законів України у сфері](#)

[використання ядерної енергії](#)». Проект зареєстрований у Верховній Раді України 01.02.2016 р. за №3858. Проте, у зв'язку зі зміною Уряду, законопроект відкликаний, він пройшов перепогодження з причетними міністерствами та наразі знаходиться в Міністерстві юстиції для проведення правової експертизи.

Також Держатомрегулювання розробив проект Постанови КМУ [«Про затвердження Порядку створення єдиної державної системи контролю та обліку індивідуальних доз професійного опромінення»](#), який пройшов погодження з Міністерством охорони здоров'я України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною службою України з питань праці. На даний час документ доопрацьовується згідно з пропозиціями Державної служби України з питань праці.

Також були підготовлені інші проекти нормативно-правових актів, які знаходяться на погодженні з причетними міністерствами:

- [Загальні положення радіаційної безпеки під час впровадження діяльності з видобування і/або переробки уранових руд](#);
- Вимоги до адміністративного контролю майданчиків уранових об'єктів в рамках обмеженого звільнення від регулюючого контролю (проходить процедуру внутрішнього погодження);
- [Загальні правила безпеки джерел іонізуючого випромінювання в медицині](#);
- Правила радіаційної безпеки використання джерел іонізуючого випромінювання в брахітерапії (проходить процедуру внутрішнього погодження).

Внаслідок невчасного прийняття змін до Закону «Про захист людини від впливу іонізуючого випромінювання» досі не розроблений Національний план дій (державна цільова програма) зі зменшення ризиків тривалого опромінення продуктами радону. Відповідно це вплине на імплементацію Директиви через організаційні заходи, зокрема, на терміни створення бази даних опромінення від радону репрезентативних груп населення, як частини державної системи обліку та контролю доз опромінення населення України.

Нормативно-правові акти, що регулюють поводження з матеріалами, які містять радіонукліди природного походження, а також акти, які регулюють стандарти щодо медичного опромінення, наразі знаходяться на етапі розробки, розробка законодавства, спрямованого на врегулювання ситуацій існуючого, запланованого та аварійного опромінення ще навіть не розпочалася.

Директива № 2006/117/Євроатом

Держатомрегулюванням був розроблений проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку видачі дозволу на здійснення міжнародних перевезень радіоактивних матеріалів», який сьогодні застряг на етапі процедури погодження з центральними органами виконавчої влади.

Зокрема, Державною регуляторною службою (ДРС) було відмовлено у погодженні

проекту постанови на підставі того, що ДРС повернеться до розгляду цього питання після приведення Закону України «[Про дозвільну діяльність у сфері використання ядерної енергії](#)» №1370-XIV від 11.01.2000р. у відповідність до вимог Закону України «[Про адміністративні послуги](#)» від 06.09.2012р. № 5203-VI, що має відбуватися після прийняття законопроекту [№3858](#) (див. вище).

Що було зроблено для імплементації норм ЄС?

A. Підвищення рівня безпеки ядерних електростанцій в Україні

Оператор АЕС України НАЕК «Енергоатом» реалізує [Комплексну \(зведену\) програму підвищення рівня безпеки енергоблоків атомних електростанцій \(КзППБ\)](#)²⁴. У 2012 р. КзППБ була доповнена додатковими заходами за висновками Національного звіту України щодо результатів проведення цільової переоцінки безпеки ядерних установок, розміщених на майданчиках АЕС («стрес-тестів»), з урахуванням уроків аварії на АЕС «Фукусіма-Даїчі» в Японії, яка сталася в березні 2011р. Виконання КзППБ в повному обсязі і є імплементацією на практиці положень Директиви щодо безпеки ядерних енергетичних реакторів.

Протягом 2016 року в рамках міжнародного проекту UK/TS/47 виконано розробку інформаційної системи для зберігання даних стосовно статусу імплементації кожного з заходів КзППБ, а також організації можливості доступу до технічної документації, яка пов'язана з процесом впровадження заходів КзППБ на енергоблоках АЕС України. Інформаційна система працює у дослідному режимі. Доступ до системи організований за допомогою офіційного сайту МАГАТЕ для представників компанії Riskaudit, Держатомрегулювання та ДНТЦ ЯРБ, які задіяні в цьому проекті. У третьому кварталі 2016р. розроблено детальну специфікацію на систему, виконувались роботи з визначення необхідності внесення додаткових змін в інтерфейс системи.

Також, тривала поглиблена оцінка обраних заходів КзППБ, загальний моніторинг ходу виконання КзППБ, збір та актуалізація інформації з приводу реалізованих заходів КзППБ на енергоблоках АЕС.

В рамках реалізації міжнародного проекту UK/TS/50 виконувався аналіз стану системи управління та культури безпеки в Україні в контексті нагляду та оцінки ядерної та радіаційної безпеки, а також підтримки регулюючого органу в частині аналізу людського та організаційно-технічного факторів.

Продовжувалась реалізація заходів відповідно до оновленого Національного плану дій України за результатами «стрес-тестів», затвердженого у квітні 2015 р. Переважна більшість заходів включена до чинної КзППБ АЕС України.

У третьому кварталі 2016 р. увага зосереджувалась на реалізації заходів з підвищення безпеки, визначених за результатами стрес-тестів, для енергоблоків, термін експлуатації яких продовжується в понадпроектний строк (енергоблоки №1, 2 Запорізької АЕС). Рішеннями Колегії Державної інспекції ядерного регулювання України термін експлуатації енергоблоку №1 та №2 Запорізької АЕС продовжено до 2025 року. При прийнятті рішення враховувався також стан реалізації заходів за результатами стрес-тестів.

²⁴) Затверджену Постановою Кабінету Міністрів України №1270 від 07.12.2011 р.

Крім того, в 2016 р. проводилась державна експертиза ядерної та радіаційної безпеки комплексу документів щодо модифікацій з підвищення безпеки АЕС, зокрема в частині кваліфікації обладнання на сейсмічні впливи. Тривали роботи з кваліфікації обладнання на сейсмічні впливи, реалізації заходів з підвищення безпеки в умовах повного знеструмування АЕС, управління важкими аваріями тощо.

Представники Держатомрегулювання, спільно із іншими європейськими регулюючими органами з ядерної безпеки, взяли участь у процесі партнерської перевірки самооцінки національної нормативної бази з ядерної та радіаційної безпеки на відповідність референтним рівням WENRA з реакторної безпеки та зняття з експлуатації АЕС.

Б. Спорудження сховища відпрацьованого ядерного палива

Продовжуються роботи зі спорудження сховища відпрацьованого ядерного палива сухого типу в зоні Чорнобильської АЕС (СВЯП-2) в рамках Угоди про грант 007 (Проект ядерної безпеки Чорнобильської АЕС) між Європейським банком реконструкції та розвитку (як розпорядником коштів Гранту з Рахунка ядерної безпеки), Кабінетом Міністрів України та Державним комітетом ядерного регулювання України (як Одержувачем)²⁵. Роботи здійснюються відповідно до умов ліцензії Держатомрегулювання №001002 «Будівництво та введення в експлуатацію ядерної установки (СВЯП-2)», виданої ДСП ЧАЕС 20.02.2013 р.

Протягом 2016 р. періоду Держатомрегулюванням здійснювався розгляд комплектів технічних специфікацій (ТС) на системи та обладнання, важливе для безпеки СВЯП-2, а також програм випробувань цих систем та елементів. Зокрема, були попередньо погоджені 7 ТС на системи, важливі для безпеки, із 7 розроблених відповідно до проекту; 41 ТС на обладнання, важливе для безпеки, із 41 розроблених відповідно до проекту; 1 ТС на обладнання, вплив на безпеку якого не визначений (стіл для поводження з пошкодженим ядерним паливом). Також, погоджені 32 програми випробувань обладнання, важливого для безпеки, із 33 запланованих, та 2 ТС на обладнання, важливе для безпеки, із 41 розроблених відповідно до проекту. Крім того, проведено 30 заводських приймальних випробувань обладнання, важливого для безпеки, із 33 запланованих.

В даний час, Держатомрегулювання із залученням ДНТЦ ЯРБ виконує державну експертизу ядерної та радіаційної безпеки 4-х технічних документів, розроблених відповідно до проекту СВЯП-2.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що імплементація Директиви Ради ЄС 2014/87/Євратом успішно здійснюється в національне законодавство із дотриманням запланованих термінів, а його нові норми вже застосовуються на практиці під час переоцінки безпеки ядерних енергоблоків та інших ядерних установок при продовженні терміну їх експлуатації поза проектним строком.

Імплементація ж норм Директив №2013/59/Євратом та №2006/117/Євратом не розпочалася через затримку із внесенням змін до відповідних законів України.

25) Підписана 08.07.2009р. та ратифікована Законом України №1813-VI від 20 січня 2010 року.



Adjusted
Gross
Income

Enclose, but do not attach, any payment. Also, Form 1040-V. If you did not get a W-2, see instruction W-2 he attach! W-2s are 1099-R if was with

Refund
Credits
and Tax

Amount
You Owe
Third Party
Sellers
Here

Form
1040EZ
Your first name and last name

Income Tax Return for
Joint Filers with Equal
9292
Department of the Treasury—Internal Revenue Service

10
U.S. Individual Income Tax Return
Department of the Treasury—Internal Revenue Service
Jan. 1-Dec. 31, 2012, or other tax year beginning

22222
b Employer identification number

Void

VOID

CORRECTED

2012
OMB No. 1545-01

Form 1099-INT
2012
Credits and Taxes, obligations

Зобов'язання у сфері оподаткування



Експерт



В'ячеслав
Черкашин

Головним виконавцем, що відповідає за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС в сфері оподаткування впродовж періоду, є **Міністерство фінансів України (Мінфін)**.

При оцінці переліку та строку виконання зобов'язань, які взяла на себе Україна у сфері енергетики, за основу були взяті версії директив ЄС, що містяться у Додатку 28 (XXVIII) до Глави 4 «Оподаткування» Розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію¹, по яких строк їх транспонування до українського законодавства настав 1 листопада 2016 року.

Зобов'язання зі строком виконання 1 липня – 1 листопада 2016 року

Станом на 1 листопада 2016 року таких зобов'язань нараховувалось 2, обидва з них відносяться до регулювання ЄС у сфері непрямого оподаткування, а саме норм, що регулюють акцизний збір. Зокрема, одна стосується загальних умов справляння акцизного збору, і має узгодити його із тим формулюванням, яке сьогодні прописане у відповідному законодавстві ЄС, ще одна урегульовує питання ставок та структури акцизного збору на тютюнові вироби (кодифікація). За результатами нашої оцінки, обидва ці зобов'язання не були вчасно виконані зі сторони України і фактично перебувають на етапі виконання.

Станом на 1 листопада 2016 року Україна мала адаптувати національне законодавство до вимог наступних нормативно-правових актів ЄС:

- **Директива Ради ЄС № 2008/118/ЄС** від 16 грудня 2008 року стосовно загальних умов акцизного збору, що відмінняє Директиву № 92/12/ЄЕС.
- **Директива Ради ЄС № 2011/64/ЄС** від 21 червня 2011 року про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби (кодифікація), за винятком статей 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 та 19, для яких графік імплементації буде встановлений Радою Асоціації.

Отже, об'єктом оцінки у даному розділі є дві Директиви ЄС.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Акцизи є непрямим податками на споживання чи використання певних товарів. На відміну від податку на додану вартість, вони в основному є специфічними

¹) Що, в свою чергу, визначено у ст. 353 Угоди про асоціацію.

податками, суть яких полягає у стягненні визначеної грошової суми за певну кількість товару. Найчастіше акцизним податком оподатковуються алкогольні напої, тютюнові вироби та енергоносії (моторне паливо та види палива для опалення, такі як бензин і газолін, електроенергія, природний газ, вугілля та кокс).

Усі країни-члени ЄС застосовують акцизні податки до цих трьох товарних категорій. Надходження від акцизних податків направляються повністю до держав – членів ЄС. Законодавство ЄС щодо акцизного оподаткування переважно було прийняте 1 січня 1993 року в контексті створення внутрішнього ринку, в якому передбачалась відміна контролю фіскального характеру на внутрішніх кордонах між державами – членами ЄС.

Це законодавство, яке в подальшому удосконалювалось, можна розділити на три основні категорії:

- **структура оподаткування**, яка застосовується до певної групи товарів. Структура оподаткування означає визначення категорій товарів, спосіб, відповідно до якого акцизний податок розраховується (наприклад, на гектолітр, на градус алкоголю, на 1000 штук тощо), обсяг можливих звільнень тощо.
- **мінімальні ставки податку**, яких держави — члени повинні дотримуватись щодо кожного виду продукції. Держави — члени можуть вільно встановлювати свої власні ставки, які є більшими за мінімальні.
- **загальні положення, які застосовуються до всіх категорій товарів**. Ці положення стосуються, зокрема, виробництва, зберігання і переміщення між країнами - членами підакцизних товарів.

Базовим нормативним документом у сфері акцизів виступає **Директива Ради ЄС 2008/118/ЄС від 16.12.2008 стосовно загальних умов акцизного збору, що відміняє Директиву №92/12/ЄЕС** (початок дії з 1 квітня 2010 року). Документ визначає:

- загальний механізм встановлення акцизних зборів;
- перелік товарів, що охоплюються у якості підакцизних товарів;
- умови звільнення від акцизних зборів;
- механізм компенсації акцизних зборів;
- основні елементи адміністрування (визначення платника податку, умови нарахування та сплати, порядок та особливості переміщення підакцизних товарів до та після випуску до споживання),
- процедури маркування або національної ідентифікації підакцизних товарів.

Крім загального законодавства, кожна група підакцизних товарів регулюється відповідними Директивами. Так, **тютюнові вироби** підпадають під дію **Директиви Ради ЄС №2011/64/ЄС від 21 червня 2011 року про структуру та ставки акцизного податку, що застосовується до тютюнових виробів**,

яка встановлює:

- найменування, види та вимоги до тютюнової продукції;
- особливості оподаткування тютюнових виробів (адвалорна та специфічна складова акцизу, максимальна роздрібна ціна);
- фіксація мінімальних та максимальних розмірів акцизу;
- закріплення етапів підвищення ставок податку до 2020 року.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Директива №2008/118/ЄС

Як було визначено ст. 211 [Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки](#)², головним відповідальним виконавцем за імплементацію Директиви №2008/118/ЄС було визначено Міністерство фінансів, яке мало завершити цей процес до липня 2015 року. Головним завданням Мінфіну по цій Директиві стала уніфікація переліку товарів, споживання чи використання яких підлягає оподаткуванню акцизними зборами з відповідними нормами ЄС.

Що було виконано?

Наприкінці 2014 року Законом України від 28.12.2014 №71 «[Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи](#)» розширено перелік підакцизних товарів за рахунок включення до їх складу категорії «електрична енергія», внесено зміни до пункту 215.1 Податкового кодексу України (далі - ПКУ). Включення інших категорій підакцизних товарів, які присутні у законодавстві ЄС, але відсутні в законодавстві України, так і не відбулося.

Що було зроблено для імплементації норм ЄС?

Стаття 1 Директиви 2008/118 чітко визначає перелік товарів, які повинні бути віднесені до підакцизних товарів, а саме: алкоголь та алкогольні напої, тютюнові вироби, енергетичні та електроенергетичні товари. Але, якщо алкогольні напої, тютюнові вироби та «класичні» види енергоносіїв (нафтопродукти та природний газ) історично підлягали оподаткуванню акцизами у національному законодавстві (наприклад, відповідно до Постанови Верховної Ради України від 18 грудня 1991 року № 1997-ХІІ «[Про порядок введення в дію Закону України «Про акцизний збір»](#)»), то значна кількість альтернативних енергетичних продуктів, зокрема біологічного палива та його біологічних складових, так і не стали у повному обсязі об'єктом оподаткування акцизним податком (див. Додаток 1 для детальної інформації в розрізі окремих продуктів).

Перелік енергетичних товарів у *acquis* ЄС регулюються Директивою 2003/96/ЄС³, яка передбачає оподаткування енергоносіїв, електроенергії та будь-якого товару, що використовується як паливо для транспортних засобів або як добавка або наповнювач до палива. Українське податкове законодавство (пункт 215.3.4.

2) Розпорядження Кабінету Міністрів України № 847-р від 17 вересня 2014.

3) Директива Ради ЄС 2003/96/ЄС від 27 жовтня 2003 р. про реструктуризацію системи Співтовариства з оподаткування продуктів енергії та електроенергії.

Податкового кодексу України) містить аналогічне за суттю, але значно менше за наповненням, визначення терміну «пальне». Порівняння зазначених категорій⁴ дозволяє визначити перелік підакцизних товарів згідно з acquis ЄС, який станом на 01.11.2016 року Україна не змогла імплементувати до свого національного законодавства (див. Додаток 2 для детальної інформації в розрізі окремих продуктів).

За результатами моніторингу мусимо констатувати, що Україні, на жаль, не вдалося повною мірою уніфікувати у відповідності із законодавством ЄС перелік товарів, споживання чи використання яких підлягає оподаткуванню акцизними зборами. Зокрема, під вказані товари підпадають: вугілля; вугільний, водний або генераторний газ; смоли, мінеральні та рослинні масла (соєва, арахісова, оливкова, пальмова та інші олії); тваринні або рослинні жири; вазелін, парафін, кокси та бітуми.

Директива Ради ЄС №2011/64/ЄС

Головною метою адаптації національного законодавства України до вимог цієї Директиви є уніфікація структури акцизів та поступове наближення до ставок акцизу, яким обкладають тютюнові вироби у ЄС.

Процес адаптації відбувається відповідно до положень Закону України [«Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС»](#) та згідно з пунктом 210 Плану заходів з імплементатії Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки.

Що було виконано?

Ще у 2012 році ставки акцизного збору на тютюнові вироби були значно підвищені з метою поступового приведення їх рівня до стандартів ЄС із прийняттям Закону України № 5503 [«Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо перегляду ставок деяких податків»](#).

Впродовж періоду оцінки було прийнято Закон України від 24.12.2015 № 909-VIII [«Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році»](#), яким збільшена специфічна ставка акцизного податку на тютюнові вироби на 40%; уточнене поняття «акцизний склад» та «розпорядник акцизного складу» (пункти 14.1.6 та 14.1.224 ПКУ), визначене поняття «виробництво підакцизних товарів (продукції)» (пункт 14.1.28-1 ПКУ).

Також було прийнято Наказ Державної фіскальної служби України від 09.06.2015 № 401 [«Про затвердження Пояснень до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності»](#), який враховує вимоги Директиви Ради ЄС №2011/64/ЄС щодо:

— оподаткування виробів, які повністю/частково складаються з інших речовин, окрім тютюну;

⁴ Комбінована номенклатура Європейського Союзу та Українська класифікація товарів зовнішньоекономічної діяльності (УКТЗЕД) базуються на Гармонізованій системі (ГС) - міжнародній номенклатурі товарів, розробленій Всесвітньою митною організацією.

— виключення з переліку тютюнових виробів, що не містять тютюну і використовуються виключно для медичних цілей;

— дотримання критеріїв, що визначають вироби як сигарети, сигари або сигаріллі, тютюн для куріння.

Єдиним відкритим питанням сьогодні залишається впровадження норми щодо сигарет нестандартних розмірів (не враховано вимоги пункту 2 статті 3 Директиви №2011/64/ЄС), яка відсутня у відповідному українському законодавстві. Для цього необхідно привести у відповідність до норм Директиви пп. 215.3.3. ст. 215 Податкового кодексу України.

Що було зроблено для імплементації норм ЄС?

Переважаюча більшість норм Директиви Ради ЄС №2011/64/ЄС імплементовані у практику стягнення акцизного збору в Україні, оскільки значна кількість європейських норм щодо оподаткування тютюнових виробів вже була врахована у більш ранніх версіях Податкового кодексу України. Наразі процес імплементації є фактично завершеним, за винятком імплементації норми щодо стягнення акцизного збору із сигарет нестандартних розмірів, яка має бути запроваджена на рівні підзаконних нормативно-правових актів після внесення відповідних змін до Податкового кодексу України.



Зобов'язання у сфері довкілля



Експерти



Андрій
Андрусевич



Наталія
Андрусевич

Головним виконавцем, що відповідає за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері довкілля, є **Міністерство екології та природних ресурсів¹ (Мінприроди)**.

Україна повинна поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у сфері охорони навколишнього середовища відповідно до статті 363 V розділу (Економічне і галузеве співробітництво) Угоди про асоціацію. Адаптація відбувається відповідно до строків та переліку актів ЄС, визначених в Додатку XXX (30) до Угоди про асоціацію.

Зобов'язання зі строком виконання станом на 1 листопада 2016 року, та що вони передбачають

В цілому можна нарахувати **15 зобов'язань**, що припадають на даний період і стосуються оцінки впливу на довкілля та стратегічної екологічної оцінки, доступу громадськості до екологічної інформації, збереження дикої флори та фауни, створення державної системи біобезпеки, контролю викидів летючих органічних сполук, екологічної політики щодо морського середовища, промислових викидів, торгівлі квотами на викиди парникових газів, речовин, що руйнують озоновий шар, оцінки та управління ризиками затоплення. На виконання останнього із зазначених вище зобов'язань було прийнято нормативні документи. Що ж стосується інших 14 зобов'язань, то 8 із них знаходяться у стані виконання, а по 6-ти зобов'язанням адаптація взагалі не відбувається.

Деякі із нижче зазначених Директив мають 2 терміни виконання: один - відповідно до Договору про Енергетичне Співтовариство, інший - відповідно до Угоди про асоціацію. Терміни виконання зобов'язань Енергетичного Співтовариства випереджають терміни Угоди про асоціацію. Однак, в даному Звіті розглядається вчасність адаптації законодавства відповідно до строків лише Угоди про асоціацію.

Регулювання ЄС щодо управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики:

Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу на довкілля (частково²)

1) В контексті тих актів, які мають бути імплементованими станом на 1 листопада 2016 р.

2) Загальні зобов'язання України, що випливають зі змісту акту ЄС та передбачені Угодою про асоціацію (Відповідно до Додатку XXX до Глави 6 "Навколишнє природне середовище" Розділу V "Економічне і галузеве співробітництво" до Угоди про асоціацію мають бути адаптовані статті 4, 5, 6, 7 та 9 Директиви № 2011/92/ЄС).

передбачає:

- Встановлення чітких вимог до процедури оцінки впливу на довкілля державних та приватних промислових проєктів, у тому числі у випадках транскордонного впливу;
- Встановлення процедури консультацій з громадськістю та природоохоронними органами;
- Встановлення обсягів інформації, яку має надавати розробник проєкту при оцінці можливого впливу на довкілля.

Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації передбачає:

- Детальне визначення екологічної інформації;
- Встановлення на практиці процедур доступу громадськості до екологічної інформації, у тому числі на запит від громадськості;
- Підстави відмови у наданні інформації на запит про надання екологічної інформації;
- Можливості оскарження неправомірної відмови у наданні екологічної інформації;
- Вимоги до якості інформації, що надається про стан навколишнього природного середовища.

Директива № 2003/35/ЄС про участь громадськості в розробці планів і програм, що стосуються довкілля, передбачає:

- Встановлення механізму інформування та консультування з громадськістю, а також механізму, який дозволить враховувати пропозиції громадськості під час підготовки планів та програм, що стосуються довкілля;
- Участь громадськості у прийнятті планів та програм, що розробляються в рамках вимог Директив про відходи, про небезпечні відходи, про батарейки та акумулятори, які містять небезпечні хімічні речовини, про упаковку та відходи упаковки, про охорону вод від забруднення, яке спричинюється нітратами з сільськогосподарських джерел, а також про оцінку якості атмосферного повітря та управління.

Регламент (ЄС) № 2037/2000 про речовини, що руйнують озоновий шар, передбачає:

- Встановлення заборон на виробництво та використання підконтрольних речовин (хладоагентів, розчинників, протипожежних засобів), включно із припиненням використання гідрохлорофлоровуглеводнів до 2025 р.³;
- Визначення комплексу зобов'язань щодо відновлення, переробки, регенерації та знищення використаних підконтрольних речовин;

³ ст. 3(3)е Регламенту (ЄС) № 2037/2000 про субстанції, що руйнують озоновий шар.

- Встановлення процедур моніторингу та перевірок якості води.

Регулювання ЄС щодо генетично модифікованих організмів

Директива № 2001/18/ЄС про вивільнення у навколишнє середовище ГМО передбачає:

- Систему оцінки екологічних ризиків, що пов'язані із вивільненням ГМО;
- Запровадження публічно доступного реєстру та встановлення процедури консультацій із громадськістю;
- Встановлення вимог до звіту про ГМО, критерії безпеки, строки оприлюднення.

Регламент (ЄС) № 1946/2003 про транскордонні перевезення ГМО передбачає:

- Критерії розмежування ГМО, що призначені для цілеспрямованого вивільнення у навколишнє середовище (тобто польових випробувань, або культивованих, імпорту або трансформації ГМО в промисловій продукції) та ГМО, призначених для виробництва продуктів харчування, або корму, або для обробки;
- Експортери ГМО, що призначені для цілеспрямованого вивільнення у навколишнє середовище, повинні повідомити про це компетентний національний орган. Експортер повинен зберігати це повідомлення і підтвердження про отримання протягом 5 років;
- Створення системи оповіщення та обміну інформацією про експорт ГМО в країнах для того, щоб забезпечити адекватний рівень захисту.

Регулювання ЄС щодо охорони природи

Директива № 92/43/ЄЕС про оселища (частково)⁴ передбачає:

- Заходи для збереження або відновлення належного природоохоронного статусу природних середовищ існування та видів дикої флори і фауни;
- Режим охорони близько 1,200 видів дикої флори та фауни;
- Встановлення механізму формування та функціонування екологічної мережі природоохоронних територій;
- Критерії формування екологічної мережі, визначення та збереження оселищ, управління ними.

Директива № 2009/147/ЄС про захист диких птахів (частково)⁵ передбачає:

- Механізм захисту диких птахів, що передбачає заходи з охорони,

4) Загальні зобов'язання України, що випливають зі змісту акту ЄС та передбачені Угодою про асоціацію (Відповідно до Додатку XXX до Глави 6 "Навколишнє природне середовище" Розділу V "Економічне і галузеве співробітництво" до Угоди про асоціацію мають бути адаптовані статті 11, 12 та 22 Директиви № 92/43/ЄЕС про оселища).

5) Загальні зобов'язання України, що випливають зі змісту акту ЄС та передбачені Угодою про асоціацію.

управління та контролю за дикими птахами, а також вимоги до їх використання;

- Заходи з охорони середовищ існування (оселищ) птахів;
- Вимоги щодо захисту та використання птахів;
- Попередження шкоди від інвазійних видів;
- Дослідження та звітування.

Регулювання ЄС щодо якості атмосферного повітря

Директива № 1999/32/ЄС про зменшення вмісту сірки у деяких видах рідкого палива (частково) (Змінена Директивою №2005/33/ЄС) передбачає:

- Встановлення ефективної системи відібрання зразків та відповідних аналітичних методів аналізу вмісту сірки;
- Заборону використання суднового палива, важких мазутів, суднових газойлів, дизельного палива та котельного палива із вмістом сірки, що перевищує визначену граничну величину.

Директива № 94/63/ЄС про контроль викидів летючих органічних сполук (ЛОС) зі сховищ нафти та при транспортуванні (частково)⁶ передбачає:

- Взяття на облік усіх нафтобаз, призначених для зберігання, наливання та зливання нафтопродуктів, встановлення на них технічних засобів для зменшення викидів ЛОС із резервуарів із нафтопродуктами;
- Приведення у відповідність до установлених вимог усіх стаціонарних резервуарів, залізничних, морських, автомобільних цистерн, а також пристроїв для наливання та зливання нафтопродуктів.

Регулювання ЄС щодо якості води та управління водними ресурсами

Директива № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення (частково) передбачає:

- Проведення попередньої оцінки ризиків щодо можливостей затоплення в регіоні;
- Підготовку карт загроз та ризиків затоплення із нанесенням зон, що знаходяться під ризиком таких затоплень;
- Розробку планів управління ризиками затоплення.

Директива № 2008/56/ЄС про екологічну політику щодо морського середовища (частково) передбачає:

- Встановлення мінімальних вимог в розробці стратегії, спрямованої на захист морської екосистеми;
- Співпрацю в морських районах (північно-східній частині Атлантичного океану, Балтійського, Середземного і Чорного морів) шляхом створення транскордонних програм. Ці програми включають в себе дії по виконанню

⁶ Загальні зобов'язання України, що впливають зі змісту акту ЄС та передбачені Угодою про асоціацію.

узгоджених цілей, щоб забезпечити досягнення «доброго екологічного стану» до 2020 року;

- Сприяння створенню глобальної мережі морських охоронюваних районів.

Регулювання ЄС щодо промислового забруднення

Директива № 2010/75/ЄС про промислові викиди (частково)⁷ передбачає:

- Використання системи інтегрованого дозволу для визначених видів діяльності;
- Усі установки повинні запобігати чи зменшувати забруднення шляхом використання найкращих доступних технологій, ефективного використання енергії, запобігання утворенню та управління відходами;
- Прозорість процедури видачі інтегрованого дозволу забезпечується участю у ній громадськості.

Регулювання ЄС щодо зміни клімату та захисту зонового шару

Директива № 2003/87/ЄС про схеми торгівлі викидами парникових газів передбачає:

- Розроблення національного плану розподілу квот між заводами/комплексамі;
- Запровадження дозвільної системи на викиди парникових газів та на квоти, що продаватимуться на національному рівні між заводами/промисловими комплексамі в Україні;
- Створення системи моніторингу, звітності, здійснення перевірок і належного впровадження, а також процедури консультацій з громадськістю.

Регламент (ЄС) № 842/2006 про певні фторовані парникові гази передбачає:

- Належне утримання таких газів (попередження витоків, перевірки, облік);
- Обмеження на продаж для окремих речовин;
- Маркування і атестаційні системи;
- Всі особи, відповідальні за викиди, повинні вживати всіх заходів, які технічно і економічно доцільні для запобігання та мінімізації витоків
- Проходження мінімум 1 раз на рік перевірки для холодильної техніки, кондиціонування та теплових насосів, обладнання та систем протипожежного захисту (частота перевірок залежить від кількості фторовмісного газу, що міститься в обладнанні).

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

У сфері управління довкіллям та інтеграції екологічної політики у інші галузеві політики

7) Загальні зобов'язання України, що випливають зі змісту акту ЄС та передбачені Угодою про асоціацію.

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви 2011/92/ЄС** було розроблено проект Закону № 2009 а-д⁸, що передбачає запровадження норм законодавства ЄС в Україні щодо оцінки впливу на довкілля (ОВД). Відповідно до частини І статті 2 Директиви (2011/92/ЄС), держава має вжити усіх необхідних заходів, щоб забезпечити оцінку проектів, які можуть значно вплинути на навколишнє середовище, враховуючи їх вид, масштаб чи локалізацією, до надання дозволу на реалізацію такого проекту.

В цілому законопроект втілює модель оцінки впливу на довкілля, передбачену Директивою 2011/92, відтворює достатні та детальні вимоги щодо її основних етапів. Проектом закону запропонована дозвільна процедура оцінки впливу на довкілля.

Законопроект № 2009 а-д передбачає:

- ОВД застосовується до визначених проектом Закону видів діяльності та об'єктів;
- передбачено строки проведення необхідних дій та заходів на кожній стадії ОВД;
- забезпечено прозорість процедури та публічність рішень через оприлюднення інформації у публічно доступному Реєстрі з ОВД;
- процедура ОВД передбачена у дозвільних процедурах (наприклад, процедура надання дозволу на виконання будівельних робіт);
- ОВД передбачено у процедурі надання дозволів на використання природних ресурсів (рубку лісів на значних площах, видобування корисних копалин тощо).

Значна кількість положень проекту Закону № 2009 а-д враховує вимоги Директиви № 2011/92/ЄС, що може свідчити про виконання зобов'язань.

Недоліком законопроекту можна назвати і те, що він містить не лише положення Директиви, а й положення рекомендацій для країн ЄС, які не є обов'язковими для адаптації Директиви в рамках виконання Угоди про асоціацію. Інший недолік полягає в тому, що адаптовані норми законопроекту не узгоджені із чинним законодавством України в аспекті охорони довкілля, будівництва та енергетики. Для прикладу, у перехідних положеннях проекту Закону № 2009 а-д зазначається, що результати ОВД додаються до проектної документації на будівництво об'єктів, що підлягають ОВД. З цього формулювання не є зрозумілим, чи є ОВД частиною проектної документації, чи ні. У випадку, якщо результати ОВД не є частиною проектної документації, то виникає питання, на якому з трьох етапів проектування (ТЕО; проект; робочий проект) слід проводити таку процедуру і чи проводити її до початку проектування.

Водночас, до списку об'єктів ОВД внесено об'єкти, яких взагалі нема в Директиві, такі як кінотеатр та стоянки до 100 автомобілів. Всі ці об'єкти, як показує європейська практика, можуть підпадати під ОВД, однак, це залежить від

8) Проект Закону ["Про оцінку впливу на довкілля"](#) реєстр. № 2009 а-д від 22.02.2016 р.

особливостей проекту у кожній державі та не є зобов'язаннями по даній Директиві. Також, іншим проблемним положенням є об'єкти, відносно яких країна може самостійно обирати поріг, починаючи з якого, об'єкт підпадає під процедуру проведення ОВД (перелік Додатку II до Директиви). В законі є об'єкти з дуже низькими порогоми. Для прикладу, об'єктами, в яких вибрані найнижчі пороги, є резервуари для надземного та підземного зберігання рідкого палива. Внесення таких положень до українського законодавства може сприяти зростанню корупції та обмеженню розвитку малого та середнього бізнесу.

4 жовтня 2016 року проект Закону № 2009 а-д був прийнятий та 12 жовтня 2016 року підписаний Головою Верховної Ради. Вже 13 жовтня Закон направили на підпис Президенту. Однак, всупереч очікуванням, 28 жовтня 2016 року Президент повернув Закон до Верховної Ради на доопрацювання із пропозиціями, заветувавши його. Серед причин вказані недоліки щодо нормотворчої техніки, надто широка сфера застосування, корупційні ризики та необґрунтовані перешкоди для економічного розвитку. На сьогодні Закон так і не був прийнятий.

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2003/4/ЄС** розробляється проект Закону [“Про внесення змін до деяких законодавчих актів України в частині доступу до екологічної інформації”](#), але його проект наразі не оприлюднений.

Водночас, проект Закону № 2009 а-д, що розроблений на виконання положень Директиви № 2011/92/ЄС, містить положення щодо доступу громадськості до інформації про процес ОВД та її участі у цьому. Такі вимоги передбачені положеннями Директиви № 2003/4/ЄС та Оргуською конвенцією про доступ до інформації, участь громадськості у процесі прийняття рішень та доступ до правосуддя з питань, що стосуються довкілля.

В цілому законопроект № 2009 а-д пропонує достатні та детальні вимоги щодо інформування громадськості та проведення громадського обговорення, хоч і передбачає необхідність прийняття додаткових підзаконних актів у цій сфері. Головним позитивним фактором є те, що обов'язок проведення громадського обговорення покладений на державні органи.

До недоліків законопроекту можна також віднести те, що стаття 7 «Громадське обговорення», незважаючи на деталізоване регулювання цих питань, не пропонує цілісного порядку громадського обговорення. Наприклад, у статті прописана чітка процедура обговорення планованої діяльності лише за результатами звіту ОВД. Водночас, в цій же статті передбачається проведення громадських обговорень та пропозицій до власне планованої діяльності, що є значно ширшим, ніж обговорення лише звіту ОВД. При цьому чітка процедура громадських обговорень планованої діяльності не визначена, а також не визначено, які саме її елементи підпадають під процедуру громадського обговорення.

Також, законопроектом чітко не визначено, що є об'єктом громадського обговорення: планована діяльність (це просто вид господарської діяльності, а не певні матеріали згідно з законопроектом) чи звіт про оцінку впливу на довкілля.

В той же час, проект закону пропонує створення реєстру з питань оцінки впливу на довкілля, що можна відзначити як позитивний елемент.

В цілому можна сказати, що проект Закону, якщо його розглядати через призму відповідності вимогам Директиви 2003/4/ЄС, відповідає основним її вимогам, але і водночас містить чисельну низку колізій, для врегулювання яких потрібне прийняття додаткових нормативно-правових актів.

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2003/35/ЄС** розроблено проект Закону "Про стратегічну екологічну оцінку" (СЕО). В цілому проект закону забезпечує вимоги Директиви щодо проведення стратегічної екологічної оцінки планів та програм. Недоліком законопроекту є норми, якими, по суті, містобудівна документація (наприклад, генеральні плани міст) виводиться з-під сфери дії закону. Близько 90% усіх СЕО в країнах ЄС проводяться саме щодо документів з планування території. Вочевидь, засади та основні вимоги до стратегічної екологічної оцінки повинні бути однаковими для усіх об'єктів, які підлягають СЕО згідно з Директивою 2001/42 та Протоколом про СЕО, а їх уніфікація і була однією з цілей цього закону⁹.

Проект Закону № 3259 був прийнятий 4 жовтня 2016 року. Вже 12 жовтня 2016 року Закон був підписаний Головою Верховної Ради, а 13 жовтня Закон був направлений на підпис Президенту. Однак, всупереч очікуванням, 28 жовтня 2016 року Президент повернув Закон до Верховної Ради на доопрацювання із пропозиціями, заветувавши його. На сьогодні Закон так і не був прийнятий. Як зазначено в пропозиціях Президента, то різні підходи до визначення сфери та об'єкта регулювання закону ускладнять процес державного планування, що негативно позначиться на формуванні цілісної системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць. Також зазначено, що більшість положень закону є декларативними, нечіткими, внутрішньо суперечливими та не повною мірою узгоджуються з іншими законодавчими актами, що не стриятиме ефективній реалізації державної політики щодо стратегічної екологічної оцінки.

Проект Закону № 3259 мав регулювати відносини у сфері стратегічної екологічної оцінки проектів документів державного планування та доповнює процедури розроблення і затвердження документів державного планування. Відповідно до проекту Закону СЕО здійснюється щодо стратегій, планів, схем, містобудівної документації, загальнодержавних програм, державних цільових програм. Винятком є проекти документів державного планування, єдиною метою яких є обслуговування потреб, пов'язаних з обороною або надзвичайними ситуаціями, а також фінансові або бюджетні документи державного планування.

У випадку підписання проекту Закону № 3259 Президентом України можна було б вважати, що більшість положень **Директиви № 2003/35/ЄС** є адаптованими.

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Регламенту (ЄС) № 2037/2000/ЄС** ще у 2013 році було розроблено проект Закону "Про охорону озонного шару", яким передбачається встановлення правових та організаційних засад регулювання відносин у сфері поводження з озоноруйнівними речовинами та товарами, які містять або використовують

9) [Заявлення та пропозиції](#) Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» до проекту Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку».

озоноруйнівні речовини. Проект Закону встановлює правові та організаційні засади регулювання відносин у сфері поводження з озоноруйнівними речовинами, механізми скорочення їх споживання. Важливим є й те, що цього року на 28-й нараді сторін Монреальського протоколу про речовини, що руйнують озонний шар, яка відбувалася у м. Кігалі (Республіка Руанда) було прийнято поправку до Монреальського протоколу, що для України, як учасниці протоколу з 1998 року, це означає продовження формування і реалізації цілісної кліматичної політики у контексті наших зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Станом на сьогодні даний Закон прийнято не було. В цілому він відповідає вимогам регламенту, проте він не був погоджений у зв'язку із зауваженнями щодо корупційних факторів та неузгодженості повноважень ЦОВВ щодо його виконання.

У сфері генетично модифікованих організмів

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2001/18/ЄС** та **Регламенту (ЄС) № 1946/2003**, за інформацією, отриманою від Міністерства екології та природних ресурсів, було розроблено проект Закону. Зараз на міжвідомчому погодженні знаходиться нова редакція Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Враховуючи те, що проект не був отриманий, неможливо зробити оцінку відповідності його положень вимогам Директиви № 2001/18/ЄС та Регламенту № 1946/2003.

У сфері охорони природи

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 92/43/ЄЕС** наказом Мінприроди було утворено робочу групу, яка працює над розробкою проекту Закону, що відповідав би вимогам Директиви. Головною метою адаптації законодавства України до оселищної Директиви № 92/43/ЄС має бути сприяння збереженню біорізноманіття шляхом збереження природних середовищ (далі – оселищ) і видів природної флори та фауни, які мають важливе значення для суспільства. Наскільки даний проект Закону відповідає вимогам Директиви, сказати важко, оскільки текст не знаходиться у відкритому доступі.

Що ж стосується **Директиви № 2009/147/ЄС**¹⁰, то її адаптація мала би стартувати ще з 1 січня 2015 року, а станом на 1 листопада 2016 року продовжитись, однак цього не відбулося. Станом на сьогодні положення даної Директиви залишаються цілковито поза увагою влади. Ця Директива є важливою, оскільки вона стосується двох важливих компонентів. Перший – створення спеціальних природоохоронних територій (СПТ). Другий – запровадження режиму охорони птахів. Створення СПТ має відбуватись виключно на основі орнітологічних критеріїв та передбачає створення окремих “пташиних заповідників”, які потім автоматично включаються до європейської мережі NATURA 2000. Вона забезпечує захист природних видів

¹⁰ Аналітичний документ “Імплементація в Україні Директиви ЄС про захист диких птахів. Особливий контекст: зобов'язання в рамках Енергетичного Співтовариства” Ресурсно-аналітичний центр “Суспільство і довкілля” січень 2016.

птахів від неконтрольованого відстрілу, відлову або знищення іншими способами, а також їхню охорону в межах ареалів та оселищ їхнього проживання (особливо це стосується зникаючих і мігруючих видів).

На даному етапі Міністерство екології та природних ресурсів України здійснює кроки для створення Смарагдової мережі¹¹ на території вже існуючого природно-заповідного фонду. З наукової точки зору, ці дві системи є дуже схожими, але з формально юридичної точки зору Смарагдова мережа не має жодного відношення до Директиви, вона стосується Бернської конвенції. Ця конвенція розроблена для держав, які не є членами ЄС, і не мають зобов'язань виконати Директиву щодо збереження диких птахів. Ще один важливий нюанс – Директива передбачає створення окремих СПТ для птахів зі спеціальним режимом, а не формування їх виключно на базі існуючого природно-заповідного фонду, в якому діє інший режим захисту. Це особливо важливо з огляду на низький рівень заповідності в Україні (близько 6% території проти 15% у ЄС)¹².

Те, яку організаційну форму для створення СПТ обере Міністерство, вплине на подальші законодавчі рішення: або необхідно буде вносити зміни до чинного Закону «Про природно-заповідний фонд України», або розробляти окремий закон про СПТ.

У сфері якості атмосферного повітря

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 1999/32/ЄС про сірку в паливі (частково)** Міненерговугілля оприлюднило розроблений проект постанови КМУ «Про внесення змін до постанов Кабінету Міністрів України від 1 червня 2011 р. № 573 і від 1 серпня 2013 р. № 927». Проект постанови розроблено з метою усунення проблемних питань, виявлених під час застосування [Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив](#). Крім того, з метою здійснення контролю за якістю нафтопродуктів, що реалізуються через мережі АЗС, проектом постанови передбачено визначення органу ринкового нагляду. В цілому проект постанови вирішує проблеми з відповідністю законодавства вимогам Директиви. Водночас, це питання перебуває на розгляді Енергетичного співтовариства в рамках [спеціального провадження](#).

Що ж стосується **Директиви № 94/63/ЄС**, то на виконання даних зобов'язань не було ані розроблено, ані прийнято жодного нормативно-правового акту.

У сфері якості води та управління водними ресурсами

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень Директиви № 2007/60/ЄС було прийняте Розпорядження Кабінету Міністрів України (КМУ) від 25.03.2015 №419-р «Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції управління ризиками виникнення надзвичайних ситуацій

¹¹) Території особливого значення для збереження біологічного різноманіття. При оцінці території для включення до Смарагдової мережі враховується, чи мешкають тут види рослин і тварин, що знаходяться під загрозою зникнення, чи представляє вона собою важливий пункт зупинки на шляхах міграції тварин чи птахів, чи відрізняється високим рівнем біорізноманіття.

¹²) На шляху до зеленого зростання: моніторинг прогресу в Україні. / Кол. авторів: Андрусевич А., Андрусевич Н., Козак З., Хомякова О. — Львів. — 2014.

техногенного та природного характеру на 2015-2020 роки». А також прийнято Наказ ДСНС від 05.07.2016 №317 «Про створення міжвідомчої комісії та затвердження плану виконання заходів щодо реалізації Плану імплементації Директиви № 2007/60/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 23 жовтня 2007 р. про оцінку та управління ризиками затоплення на 2016 - 2017 роки». Станом на 1 листопада 2016 року це єдина Директива, відповідне положення якої було адаптоване із дотриманням строків.

Ще одним позитивним моментом є прийняття Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управління водними ресурсами за басейновим принципом», що враховує положення не лише Директиви № 2007/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики, а й Директиви № 2000/60/ЄС, зобов'язання по якій передбачені в Угоді про асоціацію на 2018, 2021 та 2025 роки.

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2008/56/ЄС** не було розроблено чи прийнято жодного нормативно-правового акту.

У сфері промислового забруднення

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2010/75/ЄС** було розроблено і прийнято в першому читанні проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України, які регулюють відносини, пов'язані з одержанням документів дозвільного характеру (щодо спеціального водокористування)» № 3323. Однак, даний проект є одним із кроків на шляху адаптації даної Директиви. Суттєвим моментом є розроблення Міненерго проекту Національного плану скорочення викидів великими спалювальними установками. Імплементація цієї Директиви призведе до суттєвого зменшення регуляторного навантаження на підприємства. Це дозволить замість низки дозволів (на викиди забруднювальних речовин, спеціальне водокористування та ін.) підприємствам отримувати один інтегрований. В той же час, Головне науково-експертне управління надає свої зауваження до даного проекту та після розгляду підготовленого до другого читання проекту Закону № 3323 зазначає низку проблемних моментів, а також заявляє, що поданий законопроект не відповідає принципу верховенства права та вимогам щодо правової визначеності законодавчих норм, оскільки низка його положень не ґрунтуються на нормах Конституції та законів України¹³.

У сфері зміни клімату та захисту зонового шару

На виконання міжнародних зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію та положень **Директиви № 2003/87/ЄС та Регламенту (ЄС) № 842/2006** не було розроблено чи прийнято жодного нормативно-правового акту.

¹³) Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо охорони фауни та флори згідно міжнародних угод)», реєстр. № 3445 від 10.11.2015 р.



Зобов'язання у сфері соціальної політики



Експерт



Зоряна
Козак

Головним виконавцем, який відповідає за адаптацію законодавства України у сфері здоров'я та безпеки праці, є **Державна служба України з питань праці** (далі - Держпраці).

В Угоді про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода про асоціацію) визначено, що Україна має виконати низку зобов'язань, які спрямовані на покращення рівня забезпечення охорони здоров'я та безпечних умов праці, зокрема сприяння реалізації превентивних заходів, попередження ризиків великих аварій та управління токсичними хімічними речовинами, навчання з охорони праці та обмін досвідом. (стаття 420). Також, відповідно до статті 424 розділу V (Економічне та галузеве співробітництво), згідно з графіком, встановленим у Додатку XL (40), Україна повинна адаптувати законодавство ЄС у галузі зайнятості, соціальної політики, рівних можливостей та безпеки праці.

Незважаючи на те, що наразі Угода про асоціацію між ЄС та Україною остаточно не набрала чинності у зв'язку з незавершеним процесом її ратифікації, деякі її положення застосовуються тимчасово¹. Тимчасове застосування охоплює ті частини Угоди, які належать до компетенції ЄС. До таких положень належать зобов'язання України щодо наближення законодавства у галузі соціальної політики, у тому числі тих, що стосуються сфери здоров'я та безпеки праці². Зокрема, тимчасовому застосуванню підлягає Додаток XL (40) Угоди про асоціацію, що встановлює перелік Директив у сфері здоров'я та охорони праці, які необхідно адаптувати, а також часові рамки їх адаптації.

1 листопада 2016 року сплив строк виконання 2 директив у сфері здоров'я та безпеки праці, однак ці зобов'язання Україною не виконані.

Зобов'язання зі строком виконання до 1 листопада 2016 року

Сфера: Здоров'я та безпека праці

- Директива Ради № 92/91/ЄЕС про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння (далі – Директива № 92/91/ЄЕС) (частково)³;

1) Див. статтю 486 Угоди про асоціацію.

2) Додаток XL до Угоди про асоціацію тимчасово застосовується з 1 листопада 2014 року.

3) Строк для адаптації норм Директиви щодо робочих місць, які вже функціонують, становить 5 років з моменту вступу в силу Угоди, тоді як адаптація всіх інших норм Директиви становить 2 роки.

- Директива Ради № 92/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування (далі – Директива № 92/104/ЄЕС) (частково)⁴.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива Ради № 92/91/ЄЕС встановлює:

- детальний опис мінімальних вимог до безпеки робочих зон та охорони здоров'я працівників гірничодобувної галузі з використанням буріння (через свердловини), а також до діяльності, пов'язаної з обробленням видобутих корисних копалин;
- обов'язок роботодавця підтримувати безпеку робочих зон, зокрема до початку робіт підготувати документ з гігієни праці та техніки безпеки, в якому визначені ризики, яких зазнають працівники на робочих місцях, а також заходи щодо їхнього усунення;
- встановлення роботодавцем систем зв'язку, попередження й аварійної сигналізації для ефективного рятування та евакуації працівників;
- право працівника на профілактичний медичний огляд перед початком виконання робіт та на регулярне його повторне проходження;
- право працівників бути проінформованими про всі наявні заходи гігієни та техніки безпеки у зрозумілій їм формі;
- визначає конкретні вимоги до охорони праці, а саме спільні та особливі вимоги для виконання робіт на поверхні та під землею.

Директива Ради № 92/104/ЄЕС встановлює:

- детальний опис мінімальних вимог до рівня безпеки робочих зон та охорони здоров'я працівників гірничодобувної галузі, які працюють на поверхні та під землею (за винятком видобування корисних копалин шляхом буріння, що врегульоване Директивою № 92/91/ЄЕС).
- обов'язки роботодавця та права працівників, що аналогічні вимогам Директиви № 92/91/ЄЕС, які описані вище.

Що було зроблено для адаптації законодавства?

«Внутрішній» дедлайн для адаптації Директиви № 92/91/ЄЕС був встановлений ще в жовтні 2015 року⁵. Відповідно до плану імплементації, розробленого Держпраці⁶, до кінця вказаного строку необхідно було розробити нормативно-правовий акт про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння.

Разом з тим, за інформацією, отриманою від Держпраці та Мінсоцполітики, розроблений проект нормативно-правового акту, що імплементує Директиву

4) Строк для адаптації норм Директиви щодо робочих місць, які вже функціонують, становить 9 років з моменту вступу в силу Угоди.

5) П. 393 Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014-2017 роки, затвердженого Розпорядженням КМУ № 847-р від 17.09.2014.

6) План імплементації, схвалений Розпорядженням КМУ № 745-р від 17.07.2015.

№92/91/ЄЕС⁷ — проект Наказу Мінсоцполітики «Про затвердження мінімальних вимог для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння», — ще доопрацьовується в структурних підрозділах Держпраці. Враховуючи те, що даний документ не опублікований, ми не можемо оцінити, наскільки він відповідає вимогам Директиви.

Також ми висловлюємо припущення, що Держпраці зіткнулось з проблемою адаптації зазначеної Директиви, так як за повідомленням Мінсоцполітики, Держпраці звернулося до Мінсоцполітики та Урядового офісу з проханням перенести строк імплементації Директиви до жовтня 2017 року⁸. В Плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки та в [Розпорядженні КМУ № 745-р від 17.07.2015](#), яким було затверджено плани імплементації обох Директив, ніякі зміни щодо строків імплементації цієї Директиви не внесені (Розпорядження №745-р діє в своїй початковій редакції від 17.07.2015).

Слід зауважити, що питання охорони праці працівників видобувних галузей, що використовують буріння, врегульовані також в Загальних вимогах охорони праці працівників гірничодобувних підприємств⁹ (далі – Загальні вимоги). Цей нормативний акт містить положення, що відповідають положенням Директиви (наприклад, регулярні медичні огляди, нагляд за робочими зонами кваліфікованими працівниками, вимоги до санітарних умов роботи тощо). При цьому в Загальних вимогах відсутні деталі вимоги до охорони праці при видобуванні корисних копалин конкретно методом буріння свердловин, як це передбачено Директивою № 92/91/ЄЕС.

Разом з тим, Планом імплементації Директиви № 92/104/ЄЕС, до травня 2016 року передбачено розроблення окремого акту про мінімальні вимоги до поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування. Станом на 11 листопада 2016 року такий документ не було прийнято.

За інформацією, отриманою від головних виконавців¹⁰, розроблено проект Наказу Мінсоцполітики «Про затвердження мінімальних вимог для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування», що знаходиться на доопрацюванні в Держпраці та Національному науково-дослідному інституті промислової безпеки та охорони праці. Так само, як і у випадку з Директивою № 92/91/ЄС, в публічному доступі відсутній проект цього акту, відповідно ми не можемо оцінити, наскільки він відповідає вимогам Директиви.

При цьому, Держпраці так само звернулося до Мінсоцполітики та Урядового офісу з проханням перенести строк прийняття акту, розробленого на виконання Директиви, до травня 2018 року. Також не відомо, яке рішення прийняте щодо перенесення строку прийняття цього проекту Наказу.

7) Відповідь Держпраці на запит про публічну інформацію від 04.10.2016 № 2068/1/15-зв-16.

8) Відповідь Мінсоцполітики на запит про публічну інформацію від 20.10.2016 № 602/8/1/87-16.

9) НПАОП 14.3-7.02-06 , затверджені Наказом Міністерства України з питань надзвичайних ситуацій та у справах захисту населення від наслідків Чорнобильської катастрофи від 19.07.2006 № 459.

10) Відповідь Держпраці на запит про публічну інформацію від 04.10.2016 № 2068/1/15-зв-16; Відповідь Мінсоцполітики на запит про публічну інформацію від 20.10.2016 № 602/8/1/87-16.



Зобов'язання у сфері діяльності компаній



Експерт



Ірина
Коваленко

Головними виконавцями, що відповідають за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС є Міністерство юстиції України (Мін'юст), Міністерство фінансів України (Мінфін) та Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР)¹.

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 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 зацікавлених осіб;
- Додаток XXXV (35): акти, що стосуються бухгалтерського обліку та аудиту;
- Додаток XXXVI (36): акти у сфері корпоративної політики².

Зобов'язання зі строком виконання станом на 1 листопада 2016 року.

В цілому можна нарахувати 4 акти ЄС (3 Директиви, передбачені Додатком XXXIV (34) та 1 Регламент, передбачений Додатком XXXV (35))³, строк впровадження яких припадає на 1 листопада 2016 року. З них 2 Директиви стосуються оприлюднення інформації про діяльність компаній, 1 Директива – вимог до капіталу. В свою чергу Регламент регулює питання застосування міжнародних стандартів фінансової звітності.

Регулювання ЄС щодо діяльності компаній:

- Перша Директива Ради № 68/151/ЄЕС від 09.03.1968 року із змінами і доповненнями, внесеними Директивою № 2003/58, про координацію захисних заходів, які задля захисту інтересів членів та інших сторін

1) В контексті тих актів, які мають бути імплементовані станом на 1 листопада 2016 р.

2) Стаття 387 Угоди про асоціацію не охоплюється тимчасовим застосуванням, натомість Додатки 34-36 застосовуються тимчасово з 1 листопада 2014 року.

3) Різниця між Директивою та Регламентом полягає в необхідності їх імплементатії (впровадження) в національне законодавство. Відповідно до статті 288 Договору про функціонування ЄС, Регламент є загальнообов'язковим, застосовується прямо і в повному обсязі (без необхідності приймати якісь додаткові акти, які переносять Регламент в національне законодавство). Директива є обов'язковою лише щодо результату, і держава сама вирішує, які форми і засоби застосувати, що виконати мету, визначену Директивою.

вимагаються державами-членами від компаній з рамках трактування пункту 2 статті 58 Договору про заснування ЄС, з метою забезпечення еквівалентності таких захисних заходів на території всього Співтовариства (далі – Перша Директива).

Перша Директива була скасована Директивою № 2009/101/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 16 вересня 2009 року. Саме Директива № 2009/101/ЄС наразі адаптується в Україні.

Головний виконавець – **Мін'юст**.

- Друга Директива Ради № 77/91/ЄЕС від 13.12.1976 року, із змінами та доповненнями, внесеними директивами № 92/101/ЄЕС та № 2006/68/ЄС, про координацію захисних заходів, які задля захисту інтересів членів та інших сторін вимагаються державами-членами від компаній з рамках трактування пункту 2 статті 58 Договору про заснування ЄС, щодо формування відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю та щодо управління та змін (перерозподілу) їхнього капіталу, з метою забезпечення еквівалентності цих захисних заходів (далі – Друга Директива).

Друга Директива була скасована Директивою № 2012/30/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2012 року. Разом з тим, головний виконавець – НКЦПФР – працює над імплементацією Другої Директиви в редакції, визначеній Угодою про асоціацію (яка зазначена вище). За останньою інформацією, НКЦПФР також враховує вимоги Директиви № 2012/30/ЄС при роботі над проектами нормативних актів, але окремий план імплементації для нової Директиви не розроблений.

- Одинадцята Директива Ради № 89/666/ЄЕС від 21.12.1989 року про розкриття вимог стосовно відкритих в державі-члені філій стосовно окремих типів компаній, які керуються законодавством іншої держави (далі – Одинадцята Директива).

Одинадцята Директива була частково скасована Директивою № 2013/34/ЄС від 2013/34/ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС від 26 червня 2013 р.

Головний виконавець **не визначений**⁴.

- Регламент (ЄС) № 1606/2002 Європейського Парламенту та Ради від 19.07.2002 про застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

[Директива №2009/101/ЄС стосується](#) (i) розкриття документів компанії, (ii) дійсності зобов'язань, взятих на себе товариствами, а також (iii) визнання державної реєстрації таких товариств. Вона застосовується до господарських товариств, в яких відповідальність учасників перед третіми особами обмежена. Стаття 1 Директиви № 2009/101/ЄС безпосередньо вказує, до яких видів господарських товариств

4) В Розпорядженні КМУ від 17.09.2014 № 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».

в кожній конкретній державі-члені застосовується Директива⁵. Для України конкретний перелік господарських товариств не визначений. Аналіз чинного українського законодавства у цій сфері дозволяє припустити, що така Директива має застосовуватись, як мінімум, до акціонерних товариств (публічних та приватних), а також товариств з обмеженою відповідальністю.

Розкриття інформації: Директива встановлює мінімальний перелік документів та відомостей, що мають бути розкриті компанією⁶. Розкриття означає передачу цих документів та відомостей в центральний державний реєстр, де на кожну компанію заводиться окрема реєстраційна справа, в якій документи зберігаються в паперовій або електронній формі. Будь-яка особа може отримати доступ до реєстраційної справи компанії та отримати копії документів, що в ній зберігаються, подавши запит до реєстру за плату, що не може перевищувати вартість адміністративних витрат на опрацювання такого запиту⁷. Також розкриття здійснюється шляхом опублікування в спеціально визначеній національній газеті внесених до реєстру документів або інформації про їх внесення в реєстраційну справу. У разі неоприлюднення документів та відомостей на компанію повинні бути накладені штрафні санкції.

Зокрема, до таких документів належать: установчі документи та статuti, будь-які зміни до них, щорічна фінансова звітність, інформація про осіб, що уповноважені представляти компанію у відносинах з третіми особами, а також ті, що здійснюють нагляд та контроль за її діяльністю, рішення суду про ліквідацію товариства, дані про ліквідаторів та момент припинення ліквідаційних процедур тощо.

Іншим важливим питанням, які врегульовує Директива, є дійсність зобов'язань товариства, зокрема у випадках, коли зобов'язання виходить за межі цілей діяльності товариства або у разі, якщо органи, що уповноважені представляти компанію, були призначені з порушеннями⁸.

Також, Директива №2009/101/ЄС встановлює виключний перелік підстав, коли компанії, що охоплюються дією Директиви, можуть бути визнані "недійсними". До таких підстав належать, зокрема, випадки, коли цілі діяльності компанії є протиправними, суперечать державній політиці, коли всупереч національному законодавству компанію заснувала одна особа⁹.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Перше питання, яке виникає до адаптації цієї Директиви в українське законодавство, є відсутність у розробленому Мін'юстом плану імплементації вказівки, яких саме видів господарських товариств торкнеться імплементація.

Далі розглянемо, що конкретно зроблено для імплементації Директиви.

1) Оприлюднення інформації про компанії.

5) Наприклад, у випадку Польщі це товариство з обмеженою відповідальністю, командитно-акціонерне товариство, акціонерне товариство. Для Великобританії - це компанії з обмеженою відповідальністю, а для Німеччини - акціонерні товариства, товариства з обмеженою відповідальністю та командитні товариства.

6) Ст. 2 Директиви 2009/101/ЄС.

7) Ст. 3 Директиви 2009/101/ЄС.

8) Ст. 9, 10 Директиви 2009/101/ЄС.

9) Ст. 12 Директиви 2009/101/ЄС. Тобто, компанія може бути заснована однією особою, але така можливість має бути дозволена національним законодавством Держави-члена ЄС.

В Україні питання реєстрації господарських товариств та оприлюднення відомостей про їх діяльність врегульоване Законом України [«Про державну реєстрацію юридичних осіб, фізичних осіб - підприємців та громадських формувань»](#) від 15.05.2003 № 755-IV (далі – Закон про державну реєстрацію). Відповідно до цього Закону, в Україні працює Єдиний державний реєстр (далі - ЄДР), реєстрація в якому є обов'язковою умовою створення господарського товариства¹⁰. Закон про державну реєстрацію встановлює вимоги щодо інформації, яку господарське товариство повинне надати в ЄДР¹¹.

Відповідно до плану імплементації Директиви №2009/101/ЄС Закон про державну реєстрацію в цілому відповідає цій Директиві. Однак, порівнявши ці акти, можна дійти висновку, що Закон не повністю відображає ціль Директиви, а саме:

- Відповідно до Закону про державну реєстрацію, гарантується доступ до відомостей, що містяться в Єдиному державному реєстрі (наприклад, про вид установчого документа (статут, модельний статут, установчий акт). Інформацію з реєстру можна отримати безкоштовно у формі електронного запиту або платно у формі витягу.
- Натомість Директива передбачає доступ не лише до відомостей, але й до документів, що подаються компанією (тобто можливість отримати інформацію не просто про вид документа, а власне копію статуту, фінансової звітності і т.д.)¹². Тобто, має бути забезпечений доступ до самої реєстраційної справи. Відповідно до Закону про державну реєстрацію такий доступ мають суди та деякі органи влади¹³.

План імплементації Директиви №2009/101/ЄС передбачає, що імплементація Директиви потребує внесення змін до Закону про державну реєстрацію.

Протягом 2014-2016 років до цього Закону були внесені численні зміни. Зокрема, у 2014 році було прийнято Закон України від 15.04.2014 № 1206-VII [«Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення порядку відкриття бізнесу»](#), який власне і забезпечив безплатний доступ громадян до відомостей в ЄДР.

Однак, доки не буде забезпечений доступ третіх осіб до документів, що знаходяться в реєстраційній справі, не можна сказати про повну імплементацію цього акта ЄС. Наразі нам не відомо про існування будь-яких розроблених законопроектів, що враховували б це питання.

2) Підстави дійсності зобов'язань та недійсність компанії.

План імплементації Директиви №2009/101/ЄС не охоплює цю частину Директиви, сфокусувавшись лише на питаннях оприлюднення інформації.

Разом з тим, питання дійсності взятих на себе господарським товариствами, до яких має стосунок Директива №2009/101/ЄС, в Україні врегульоване у [Цивільному кодексі України](#), Законі України [«Про господарські товариства»](#) та Законі України

¹⁰) Ст. 80 Цивільного Кодексу України (далі – ЦК України).

¹¹) Частина 2 ст. 9 Закону про державну реєстрацію.

¹²) Див. частину 4 статті 3 Директиви № 2009/101/ЄС.

¹³) Див. ст. 30 Закону про державну реєстрацію.

«Про акціонерні товариства» (далі – Закон про АТ).

Також, в українському законодавстві відсутнє поняття «недійсності господарського товариства», що може бути встановлене лише рішенням суду, натомість є підстави припинення господарського товариства (шляхом реорганізації або ліквідації), що мають іншу правову природу.

Також в українському законодавстві передбачені підстави відмови в державній реєстрації господарського товариства¹⁴ та випадок, коли акціонерне товариство вважається незаснованим (у разі не повної сплати статутного капіталу акціонерного товариства)¹⁵.

Проте, як було зазначено вище, вимогою Директиви є те, що «недійсність» може бути визнана лише на підставі рішення суду¹⁶. В Україні рішення про відмову в державній реєстрації приймає державний реєстратор. Що стосується примусової ліквідації господарського товариства за рішенням суду то, на відміну від Директиви, закони України не містять вичерпний перелік підстав, за яких суд може винести рішення про недійсність реєстрації компанії.

Таким чином, незважаючи на те, що останнім часом українське законодавство зазнало значних змін у сфері оприлюднення інформації про компанії, не можна стверджувати, що існує повна відповідність з Директивою № 2009/101/ЄС. Так само не можна стверджувати, що обрані Мін'юстом заходи у плані імплементації достатні для повної імплементації Директиви № 2009/101/ЄС.

Друга Директива в редакції 2006 року стосується вимог до формування та зміни статутного капіталу акціонерних товариств¹⁷, який не може бути меншим ніж 25 000 євро. Також Друга Директива встановлює вимоги до інформації, що зазначається в статуті або установчих документах, які підлягають оприлюдненню відповідно до Першої Директиви. Крім того, Директива передбачає:

- Обов'язкову оцінку майна, яким були оплачені акції (якщо оплата проводилася не в грошовій формі), та винятки, коли така оцінка не проводиться;
- Розподіл прибутку товариства між акціонерами (зокрема виплату дивідендів);
- Умови викупу власних акцій товариством;
- Захист прав кредиторів товариства при зменшенні підписного капіталу¹⁸;
- Принцип рівноправності акціонерів одного класу¹⁹.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

НЦКПФР. Відповідно до [плану імплементації Другої Директиви](#), розробленого

14) Ст. 28 Закону про державну реєстрацію.

15) Ч. 3 ст. 11 Закону України «Про акціонерні товариства».

16) Ст. 12 Директиви №2009/101/ЄС.

17) Ст. 1 Другої Директиви.

18) Ст. 32 Другої Директиви.

19) Ст. 42 Другої Директиви.

НКЦПФР²⁰, більшість її положень вже знайшли відображення в Законі України «Про акціонерні товариства». Для «остаточного приведення у відповідність» українського законодавства з Директивою, план імплементації передбачає розробку кількох нормативних актів, серед яких:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з метою імплементації законодавства ЄС в сфері корпоративного управління», яким зокрема, будуть приведені у відповідність з Другою Директивою відомості, що оприлюднюються акціонерним товариством; оприлюднення звіту про оцінку майна у випадках здійснення оплати акцій іншим шляхом, ніж у грошовій формі.

Аналіз. Відповідно до інформації, отриманої від НКЦПФР, проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо імплементації законодавства Європейського Союзу в сфері корпоративного управління» був розроблений та оприлюднений на [сайті НКЦПФР ще 25.12.2015](#). Також НКЦПФР у своїй відповіді зазначає, що наразі проект Закону доопрацьовується з метою врахування положень Директиви №2012/30/ЄС, яка скасувала Другу Директиву. Наразі цей доопрацьований проект відсутній в публічному доступі (судячи з аналізу сайту НКЦПФР), тому остаточний висновок, наскільки він відповідає Директиві № 2012/30/ЄС, можна буде зробити після його оприлюднення.

- Розробка нормативно-правового акту НКЦПФР, в якому буде передбачене «включення до річного звіту акціонерного товариства інформації про викуп акціонерним товариством власних акцій» та «встановлення вимог до річного звіту наглядової ради».

Аналіз. НКЦПФР прийняла зміни до Положення про розкриття інформації емітентами цінних паперів²¹, які вводять вищезазначені зміни:

— акціонерне товариство повинне звітувати про викуп власних акцій, в тому числі про причини викупу, загальну вартість викуплених акцій²², – в цілому положення відповідає ч. 2 ст.22 Другої Директиви.

— «встановлення вимог до річного звіту наглядової ради» - виконання вимог Рекомендацій Європейської Комісії №2005/162/ЄС, у яких відсутній строк виконання.

Загалом можна зробити висновок, що НКЦПФР принаймні намагається виконувати поставлені в плані імплементації задачі, проте без прийняття парламентом відповідного Закону повна імплементація Другої Директиви не відбудеться.

Одинадцята Директива була прийнята в ЄС, оскільки вимоги про оприлюднення відомостей про товариство, встановлені Першою Директивою, не розповсюджувалися

20) Варто також зауважити, що НКЦПФР розробила один план імплементації для кількох Директив у сфері корпоративного управління з різними странами імплементації, а саме: Другої Директиви (1 листопада 2016 р.), Директиви № 2007/36/ЄС (1 листопада 2017), а також Рекомендацій Європейської Комісії 2005/162/ЄС, 2004/913/ЄС та принципів ОЕСР щодо впровадження стандартів у сфері корпоративного управління та діяльності акціонерних товариств, для яких строк виконання не встановлений.

21) Затверджений Рішенням НКЦПФР від 03.12.2013 № 2826. Зміни внесені Рішенням НКЦПФР від 01.09.2015 № 1348.

22) Див. підпункт 13 пункту 1 глави 4 Розділу III Рішення № 2826.

на його філії в інших державах. Загальне правило, встановлене Одинадцятотою 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. Вимоги щодо розкриття інформації застосовуються також до філій товариств з третіх країн (тобто, заснованих в державах, що не є членами ЄС).

До таких документів та відомостей належать: адреса та види діяльності філії, інформація про товариство, що її заснувало (статут, фінансова звітність, витяг з реєстру, в якому знаходиться реєстраційна справа товариства, інформація про ліквідацію товариства тощо), уповноважених осіб, що представляють філію, відомості про її закриття тощо.

Загалом, Одинадцята Директива спрямована на захист осіб, що вступають у відносини з філією товариства, заснованого в іншій державі, та, відповідно, потребують перевірити те, наскільки філія (і товариство) є правоздатними та платоспроможними.

Зв'язок Одинадцятотою Директиви з Директивою №2013/34/ЄС.

Проблема: Одинадцята Директива відсутня в Розпорядженні КМУ №847-р, яке встановлює план заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 рр. Так само в публічному доступі відсутній план імплементації Одинадцятотою Директиви. З цього можна зробити висновок, що робота над імплементацією Одинадцятотою Директиви не проводиться.

- Разом з тим, в Україні імплементується Директива №2013/34/ЄС, яка частково скасовує Одинадцятую Директиву²³. Виникає закономірне питання, чи імплементація Директиви № 2013/34/ЄС приведе до одночасного впровадження Одинадцятотою Директиви в українське законодавство (хоча б частково)? У разі позитивної відповіді, це могло б пояснити «мовчання» Кабінету Міністрів щодо Одинадцятотою Директиви.

Однак, аналіз обох директив дозволяє стверджувати, що відповідь негативна: впровадження Директиви № 2013/34/ЄС не означає автоматичної імплементації Одинадцятотою Директиви.

В першу чергу тому, що ці Директиви мають різний предмет регулювання. Одинадцята Директива, як було неодноразово зазначено вище, стосується оприлюднення інформації про філії окремих видів іноземних товариств. Своєю чергою, Директива № 2013/34/ЄС регулює питання річної фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності та пов'язаної звітності певних типів підприємств. Це нова Директива, яка не передбачена в Угоді про асоціацію.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Директива не виконується:

- Директива відсутня в плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 (затверджене Розпорядженням КМУ №847-р) – основному

23) Див. довідку про Одинадцятую Директиву в базі [EuroLex](#).

документі, що крім, власне, заходів, встановлює «внутрішні», національні, строки імплементації та визначає головних виконавців, що розробляють план імплементації тієї чи іншої Директиви. Очевидно, план імплементації Одинадцяті Директиви також відсутній.

- Відповідно до Закону про державну реєстрацію, в ЄДР зазначається інформація про філії українських юридичних осіб, але немає вимог до огрилюднення інформації про філії, створені іноземними компаніями в Україні.
- Це пов'язано з тим, що в Україні реєстрація «іноземних представництв» (спеціальний термін, який використовується в українському законодавстві для позначення відокремлених підрозділів іноземних компаній) здійснюється в іншому порядку, ніж реєстрація української компанії²⁴. Іноземні представництва реєструються в МЕРТ в спеціальному реєстрі представництв, публічний доступ до якого не забезпечується.

Регламент (ЄС) № 1606/2002 спрямований на стандартизацію фінансової звітності, що подається компаніями, які діють в ЄС. Для цього, при підготовці звітності компанії повинні використовувати Міжнародні стандарти фінансової звітності (IFRS або МСФЗ)²⁵. Це правило, проте, має обмеження – воно стосується лише консолідованої звітності²⁶ компаній, чії цінні папери котуються на регульованому ринку ЄС. Держава-член на власний розсуд може поширити використання [МСФЗ](#) на річну звітність компанії (тобто, не лише на консолідовану), або ж на компанії, що не проходять процедуру лістингу (тобто, акції яких не допущені до торгів на ринку цінних паперів).

Що передбачає українське законодавство?

В Україні питання використання МСФЗ при складанні фінансової звітності врегульоване Законом України [«Про бухгалтерський облік та фінансову звітність»](#).

Відповідно цього закону:

- Обов'язково МСФЗ використовують акціонерні товариства, а також банки, страховики та інші підприємства, що визначені спеціальним переліком КМУ²⁷. КМУ прийняв такий перелік, зобов'язавши підприємства, що надають фінансові послуги, здійснюють недержавне пенсійне забезпечення або ж здійснюють допоміжну діяльність у сферах фінансових послуг та страхування, використовувати МСФЗ при складанні фінансової звітності²⁸.

24) Інструкції про порядок реєстрації представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності в Україні, затверджені наказом Міністерства зовнішніх зв'язків і торгівлі України від 18.01.1996 № 30.

25) МСФЗ розробляються Радою з Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (IASB). IASB є незалежним органом некомерційної міжнародної організації, Фонду МСФЗ (IFRS Foundation), та складається з експертів у сфері бухгалтерського обліку. Фонд МСФЗ є окремою незалежною організацією, що не має стосунку до органів ЄС. МСФЗ не мають обов'язкової сили. Проте, уряди держав на свій розсуд можуть зобов'язати компанії, що діють на їх території, використовувати МСФЗ при підготовці ними фінансової звітності. Таким чином, МСФЗ стають обов'язковими на основі національного законодавства.

26) Консолідована фінансова звітність – це об'єднана звітність всієї групи компаній, тобто материнської компанії та її дочірніх товариств.

27) Див. ст. 12-1 цього Закону.

28) Див. Постанову КМУ від 30.11.2011 № 1223 «Про внесення змін до Порядку подання фінансової звітності».

- Інші підприємства можуть на власний розсуд вирішити застосовувати МСФЗ при складанні річної звітності.

В Україні вимога щодо використання МСФЗ є дещо вужчою, ніж передбачено Регламентом № 1606/2002. На відміну від українського законодавства, Регламент вимагає більш широкого застосування МСФЗ для всіх компаній, чиї цінні папери допущені до торгівлі на біржах цінних паперів (що можуть включати як акції, так і боргові цінні папери). Емітентами таких цінних паперів можуть бути й інші компанії, тобто, не тільки ті, що визначені Законом та переліком КМУ.



Зобов'язання у сфері громадського здоров'я



Експерти



Віктор
Ляшко



Андрій
Скіпальський

Головним виконавцем, що відповідає за адаптацію законодавства України до законодавства ЄС у сфері громадського здоров'я, є **Міністерство охорони здоров'я (МОЗ)**¹.

Україна повинна поступово наблизити своє законодавство до *acquis* ЄС у сфері тютюну, трансплантації тканин та клітин відповідно до статті 428 Глави 22 V розділу (Економічне і галузеве співробітництво) Угоди про асоціацію. Адаптація відбувається відповідно до строків та переліку актів ЄС, визначених в Додатку XLI (41) до Угоди про асоціацію².

В цілому є 5 зобов'язань, що припадають на 1 листопада 2016 р. і стосуються виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів, реклами тютюну, а також трансплантації тканин та клітин. На виконання даних зобов'язань було розроблено законопроекти. Серед актів, які потребують імплементації, є 2 акти ЄС, що стосуються тютюну, та 3 акти ЄС, що стосуються трансплантації тканин та клітин. За нашою оцінкою, жоден з цих актів не є повністю імплементаваним в українське законодавство³.

Зобов'язання зі строком виконання станом на 1 листопада 2016 року

В цілому можна нарахувати 3 акти ЄС що стосуються трансплантації тканин та клітин, строк впровадження яких припадає на 1 листопада 2016 року. За нашою оцінкою, жоден з цих актів не є повністю імплементаваним в українське законодавство⁴.

Регулювання ЄС щодо трансплантації тканин та клітин:

- Директива № 2004/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31 березня

1) В контексті тих актів, які мають бути імплементаваними станом на 1 листопада 2016 р. див. також п. 418 Розпорядження КМУ від 17.09.2014 № 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».

2) [Стаття 428 та Додаток XLI](#) підлягають тимчасовому застосуванню з 1 листопада 2014 року відповідно до Рішення Ради ЄС № 2014/668/ЄС.

3) 29.09.2016 УЦЄП надіслав запит про надання публічної інформації до МОЗ. Станом на 14.11.2016 міністерство не надало відповіді. Таким чином, наш висновок ґрунтується на аналізі виконання розробленого МОЗ плану імплементації, що знаходиться [в публічному доступі](#).

4) 29.09.2016 УЦЄП надіслав запит про надання публічної інформації до МОЗ, на який Міністерство надало відповідь листом № 06.23-17/1328/ЗП/1624/29884 від 18.11.2016. Таким чином, наш висновок ґрунтується на аналізі виконання розробленого МОЗ плану імплементації, що знаходиться [в публічному доступі](#) та відповіді на запит.

2004 року про встановлення стандартів якості та безпеки для донорства, отримання, перевірки, обробки, консервації, зберігання та розповсюдження людських тканин і клітин (далі – Директива № 2004/23/ЄС);

- Директива Комісії № 2006/17/ЄС від 8 лютого 2007 року, яка встановлює правила впровадження Директиви № 2004/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради щодо деяких технічних вимог до донорства, отримання та тестування людських тканин і клітин (далі - Директива Комісії № 2006/17/ЄС);

- Директива Комісії № 2006/86/ЄС від 24 жовтня 2006 року, що впроваджує Директиву № 2004/23/ЄС Європейського Парламенту та Ради стосовно вимог до відстеження, повідомлення про серйозні негативні реакції та події, а також стосовно певних технічних вимог щодо кодування, обробки, зберігання, накопичення та розповсюдження людських тканин і клітин (далі - Директива Комісії № 2006/86/ЄС).

Всі три Директиви є чинними та їх не було скасовано або замінено іншими Директивами. При цьому Директива № 2004/23/ЄС є «базовою», а дві інші – прийняті Європейською Комісією на її виконання⁵.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2004/23/ЄС встановлює уніфіковані рамки для забезпечення високих стандартів якості та безпеки донорства тканин та клітин при їх заготівлі; перевірці; обробці; консервації; зберіганні та розподілі. Метою Директиви є застосування всіх можливих засобів захисту при цих процесах, щоб уникнути перенесення інфекційних захворювань при донорстві. Загалом Директива встановлює мінімальні стандарти, тобто, Держави-члени ЄС можуть запроваджувати більш строгі вимоги.

Директива № 2004/23/ЄС має обмежений обсяг регулювання:

- Стосуються тільки людських тканин та клітин (в т.ч. периферичної крові, стовбурових клітин, репродуктивних клітин, пуповинної крові) та стосується виключно до їх застосування на людях;
- Не застосовується до крові та продуктів крові (крім зазначеного вище), трансплантації людських органів чи їх частин, а також використання органів і клітин тварин.

Директива спрямована на заохочення безкоштовного та добровільного донорства та впровадження прозорих стандартів доступу до тканин і клітин⁶. Зокрема, донорство не повинне мати на меті одержання прибутку, а будь-яка компенсація за надання клітин або тканин виплачується за чітко визначених умов та може покривати лише витрати, пов'язані з донорством. Директива також встановлює жорсткі вимоги до конфіденційності даних – таким чином, щоб донор та реципієнт

5) Іноді Європейська Комісія теж може приймати загальнообов'язкові директиви (так звані «делеговані» акти), якщо їй делегували такі повноваження. Зокрема, коли існує необхідність доповнити або змінити неосновні елементи «базової» директиви – але в «базовій» директиві повинні бути зазначені цілі, обсяг та зміст делегованого акту, за межі яких Європейська Комісія не може виходити (наразі делегування передбачене статтею 288 Договору про функціонування Європейського Союзу).

6) Стаття 13 Директиви 2004/23/ЄС.

не могли бути ідентифіковані. Таємниця донорства може бути розкритою лише щодо донорів репродуктивних клітин⁷.

Також, донор або інші особи, які надають згоду від його імені (наприклад, родичі), перед відбором тканин або клітин обов'язково повинні бути проінформовані про мету донорства, ризики пов'язані з ним, конфіденційність даних та інші важливі аспекти, перелік яких встановлений в Додатку до Директиви.

Також Директива передбачає створення т.зв. «установ тканин» [tissue establishments], системи їх акредитації та ліцензування, а також системи повідомлення про серйозні негативні випадки та реакції⁸ при заготівлі, перевірці, обробці, консервації, зберіганні та розподілі тканин або клітин, зокрема:

- Здійснення «установами тканин» вищевказаних процедур можливе лише якщо вони отримали акредитацію, дозвіл або ліцензію від компетентного органу⁹;
- Компетентний орган проводить регулярні інспекції «установ тканин» не рідше, ніж раз в два роки, а також у разі виникнення серйозного негативного випадку або реакції¹⁰.
- «Установа тканин» повинна зберігати всі дані про тканини і клітини протягом 30 років після клінічного використання, для можливості простеження шляху від донора до реципієнта на всіх стадіях¹¹;
- Імпорт / експорт людських тканин та клітин можливий лише у разі отримання «установою тканин» відповідної ліцензії або акредитації.
- Щорічно «установа тканин» повинна готувати звіт про свою діяльність, який передає до компетентного органу. Цей звіт також повинен бути доступний у публічному доступі. В свою чергу компетентний орган повинен вести реєстр «установ тканин», де мають бути зазначені ліцензовані (дозволені, акредитовані) види діяльності кожної установи¹².
- У разі виникнення серйозного негативного випадку або реакції обов'язково проводиться розслідування та складається звіт про їх причини та наслідки, а також про це повідомляється компетентний орган¹³.
- «Установа тканин» впроваджує та постійно оновлює жорстку систему якості, до якої як мінімум входить така документація: «дозволені стандартні процедури» (див. пояснення нижче), вказівки, навчальні посібники, форми

7) Стаття 14 Директиви № 2004/23/ЄС.

8) Стаття 3 Директиви № 2004/23/ЄС. Серйозний негативний випадок виникає коли якась із вищеперахованих процедур привела до передачі хвороби, смерті чи створення загрози життю, інвалідності пацієнтів, що спричиняє чи продовжує госпіталізацію або стан захворюваності. Серйозна негативна реакція означає неочікувану відповідь організму, в тому виникнення інфекційної хвороби, у донора або реципієнта, що має зв'язок з передачею або застосуванням тканин і клітин, що є смертельним, створює загрозу життю, спричиняє інвалідність, спричиняє або продовжує госпіталізацію чи захворювання.

9) Стаття 6 Директиви № 2004/23/ЄС.

10) Стаття 7 Директиви № 2004/23/ЄС.

11) Стаття 8 Директиви № 2004/23/ЄС.

12) Ідея полягає в тому, щоб об'єднати всі такі реєстри в ЄС і створити мережу таких реєстрів. Стаття 10 Директиви № 2004/23/ЄС.

13) Стаття 11 Директиви № 2004/23/ЄС.

звітності, записи про донорів, інформація про кінцевий пункт призначення тканин та клітин тощо¹⁴. Персонал такої установи повинен бути належно кваліфікованим¹⁵, а також повинна бути призначена компетентна особа, що забезпечує виконання Директиви та здійснює комунікацію з компетентним органом¹⁶.

Останній важливий аспект, який впроваджує Директива – це створення системи для ідентифікації людських тканин та клітин для їх наступного простеження з присвоєнням ідентифікаційних кодів для донорського матеріалу, а також єдиної Європейської системи кодування, що дозволить відстежити тканини та клітини в межах ЄС та зберігати інформацію про головні характеристики та властивості тканин та клітин¹⁷.

Разом з тим, Директива № 2004/23/ЄС встановлює обов'язок Європейської Комісії розробити ряд технічних стандартів для її імплементації: наприклад, щодо системи якості «установ тканин», критерії відбору донора, процедур заготівлі, обробки і тестування тканин та клітин тощо¹⁸. Саме на виконання цієї вимоги були прийняті Директива Комісії № 2006/17/ЄС та Директива Комісії № 2006/86/ЄС.

Директива Комісії № 2006/17/ЄС встановлює технічні стандарти щодо заготівлі людських тканин та клітин, критеріїв відбору донорів, лабораторних тестів, що вимагаються від донорів, процедури прийняття придбаних тканин та клітин «установою тканин», вимог до безпосереднього надання реципієнту специфічних тканин та клітин.

Директива імплементує міжнародні документи в цій сфері – Конвенцію про права людини та біомедицину 1997 року, додаткові протоколи до неї та рекомендації ВООЗ.

Для більшості з вищезазначених процесів повинні бути розроблені «дозволені стандартні процедури» (standard operating procedures, SOPs)¹⁹, тобто детальні покрокові інструкції з описом використовуваних методів та матеріалів та очікуваного кінцевого продукту, які повинні застосовувати в своїй діяльності «установи тканин». SOPs не повинні суперечити Директиві. Зокрема, в Додатках до Директиви встановлені детальні вимоги до тих осіб, що можуть стати донорами, в тому числі репродуктивних клітин, а також правила забору донорського матеріалу, документації про донора, упакування та маркування відібраних тканин та клітин, а також транспортної тари, отримання тканин та клітин «установою тканин» та реєстрації даних.

Директива Комісії №2006/86/ЄС встановлює детальні вимоги до акредитації, призначення, надання дозволу або ліцензування «установ тканин», зокрема щодо їх організації та управління, персоналу, використовуваних обладнання та матеріалів, устаткування та приміщень, документації та реєстрації даних, а також систему аудиту якості і безпеки.

14) Стаття 16 Директиви № 2004/23/ЄС.

15) Стаття 18 Директиви № 2004/23/ЄС.

16) Стаття 17 Директиви № 2004/23/ЄС.

17) Стаття 25 Директиви № 2004/23/ЄС.

18) Стаття 28 Директиви № 2004/23/ЄС.

19) Безпосереднє надання тканин та клітин реципієнту для негайної трансплантації здійснюється за рішенням компетентного органу. Стаття 6 Директиви 2006/17/ЄС.

Також Директива Комісії встановлює умови якості та безпеки тканин і клітин людини під час кодування, обробки, консервування, зберігання та розподілу між установами з охорони здоров'я, де їх застосовуватимуть до організму людини.

Крім того, Директива встановлює форми звітності та термінових повідомлень про серйозні негативні випадки та реакції та деталізує інформацію, що міститься в Європейській системі кодування.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

На сьогодні українське законодавство у сфері трансплантації регулюється:

- Законом України «[Основи законодавства України про охорону здоров'я](#)» від 19.11.1992 №2801-ХІІ
- Законом України «[Про трансплантацію органів та інших та інших анатомічних матеріалів людині](#)» від 16.07.1999 № 1007-14 (далі – Закон про трансплантацію).
- **Постановами КМУ:**
 - «Деякі питання реалізації Закону України «[Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині](#)» від 24.04.2000 №695, яка встановлює перелік закладів охорони здоров'я та наукових установ, які можуть здійснювати трансплантацію в Україні.
 - «[Про заходи щодо організації діяльності закладів охорони здоров'я та наукових установ, пов'язаної з трансплантацією органів, тканин і клітин](#)» від 05.09.2007 № 1100. Відповідно до цієї постанови, основною установою, що здійснює клінічні випробування тканинних та клітинних трансплантатів є Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин.
 - «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я» від 02.03.2016 №286.
 - «[Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики](#)» від 02.03.2016 №285 яка встановлює організаційні, кадрові і технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження господарської діяльності з медичної практики, у т.ч. пов'язаної з трансплантацією органів, тканин і клітин.
- **Наказами МОЗ:**
 - «[Про надання живим родинним донором гомотрансплантата для трансплантації](#)» від 10.04.2012 № 250.
 - «Порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань» від 10.10.2007 № 630.
 - «[Про затвердження нормативно-правових документів з питань](#)

[трансплантації](#)» від 25.09.2000 № 226, яким затверджено цілий ряд актів, що регулюють трансплантацію:

1. Інструкцію щодо вилучення органів людини в донора-трупа;
 2. Інструкцію щодо вилучення анатомічних утворень, тканин, їх компонентів та фрагментів у донора-трупа;
 3. Перелік органів людини, дозволених до вилучення у донора-трупа;
 4. Перелік анатомічних утворень, тканин, їх компонентів та фрагментів і фетальних матеріалів, дозволених до вилучення у донора-трупа і мертвого плоду людини;
 5. Інструкцію щодо виготовлення біоімплантатів;
 6. Умови забезпечення збереження анатомічних матеріалів під час їх перевезення.
- [«Про затвердження Порядку забору та тимчасового зберігання пуповинної \(плацентарної\) крові та/або плаценти»](#) від 10.07.2014 № 481.
- «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини» від 10.02.2012 №251.

Аналіз вище перелічених нормативних документів демонструє, що в процесі адаптації європейських директив не внесені зміни до чинного законодавства, що спричиняє дублювання норм. Така ситуація склалася з Постановою КМУ №286 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я» яка була прийнята 2 березня 2016 р.

При цьому досі не скасований старий наказ МОЗ №251 [«Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини»](#), прийнятий 10 лютого 2012 р, що регулює те саме питання. Ми припускаємо, що ця колізія спричинена прийняттям Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності», згідно якого саме Кабінет Міністрів України повинен затверджувати ліцензійні умови²⁰. Для виконання цього положення ліцензійні умови були прийняті постановою КМУ, проте не був скасований старий наказ МОЗ. Із офіційної відповіді МОЗ, яку ми отримали, наразі в міністерстві в червні 2016 р. створена робоча група, яка має привести постанову у відповідність до європейських директив. Виникає питання, чому постановою не була одразу приведена у відповідність до європейських директив на етапі розробки проекту, зважаючи на те, що будь-який проект постанови КМУ повинен проходити обов'язкове опрацювання на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції²¹.

Аналіз зазначених нормативно-правових актів, а також плану імплементації Директив, дозволяє стверджувати, що українське законодавство відображає

20) Див. частину другу ст. 9 Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності».

21) Див. пункт 1 § 35 Регламенту КМУ.

лише окремі вимоги цих Директив. Зокрема, чинна нормативно-правова база з питань клітинно-тканинної трансплантації дозволяє використовувати в клінічній практиці увесь спектр анатомічного матеріалу, як аутологічного, так і аlogenного походження²². Клінічне використання клітинних та тканинних трансплантатів, отриманих з анатомічного матеріалу, дозволяється лише після проведення клінічних випробовувань, вимоги до яких чітко визначені Наказом МОЗ № 630.

У той же час, низка питань залишається не імplementованими до українського законодавства. Зокрема, це стосується питання конфіденційності: ст. 17 чинного Закону [про трансплантацію](#) зазначає, що відомості про реципієнтів, а також про осіб, які заявили про свою згоду або незгоду стати донорами у разі смерті, є конфіденційними. Проте, на нашу думку, цього недостатньо, оскільки Закон про трансплантацію не визначає: (1) процедуру, яка забезпечувала б дотримання вимог про конфіденційність, (2) як відбувається кодування інформації, та (3) формується реєстр донорів.

Цю проблему можна було б вирішити просто виконавши Наказ МОЗ від 29.11.2002 № 432, яким затверджено [Положення про Єдину державну інформаційну систему трансплантації](#). Однак заходи щодо створення Єдиної державної інформаційної системи трансплантації, так і не були профінансовані. Зазначена система повинна була б сформувані бази даних та реєстри органів, анатомічних матеріалів, біоімплантатів, що певною мірою відповідало б вимогам європейського законодавства щодо створення системи кодування, яка дозволяє відстежувати тканини і клітини на всіх стадіях трансплантації.

Також українське законодавство необхідно привести у відповідність до Директив в тому, що стосується запровадження системи якості в установах, які працюють з людськими тканинами та клітинами, включаючи навчання персоналу, процедури повідомлення про серйозні негативні випадки та реакції, інформування донорів та їх обстеження перед забором тканин або клітин. Крім того, необхідно доповнити критерії відбору донорів, доопрацювати стандарти щодо підготовки тканин та клітин, їх обробки та щодо розподілу прямої поставки окремих тканин та клітин реципієнту²³, а також загалом забезпечити відповідність вимог до якості та безпеки тканин та клітин до європейських.

Відповідно до плану імplementації, основним нормативно-правовим кроком для імplementації Директив в українське законодавство повинне стати внесення змін до Закону про трансплантацію (головний виконавець – МОЗ). Однак, станом на дату підготовки цього звіту, до Закону про трансплантацію зміни не внесені. Звертаємо увагу на те, що ст. 3 Закону про трансплантації виключає зі сфери його регулювання питання трансплантації репродуктивних клітин, ауто трансплантації та діяльності банків пуповинної крові, що теж входить в обсяг регулювання Директиви (хоча деякі з цих питань врегульовані актами МОЗ).

Разом з тим, 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](#)

22) Аутологічне походження виникає у випадку, коли тканини і клітини пересаджують тій самій особі (донор є реципієнтом), аlogenне походження – тканини і клітини, що взяті в однієї особи (донора), трансплантують іншій особі (реципієнту).

23) Див. план імplementації Директив.

[люди́ні](#), розроблений народними депутатами України (реєстраційний № 2386а-1). В пояснювальній документі до цього законопроекту зазначено, що в його основу покладено Директиву ЄС № 2010/45/ЄС «Про стандарти якості та безпеки людських органів, призначених для трансплантації». Нагадаємо, що Директива № 2004/23/ЄС стосується трансплантації тканин та клітин, та виключає зі свого регулювання трансплантацію органів. Водночас, робоча група створена при Комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я під керівництвом народного депутата України Кириченка О.М., яка займається підготовкою законопроекту до другого читання запропонувала низку правок до законопроекту № 2386а-1, які дозволяють адаптувати Директиву № 2004/23/ЄС.

Також у комітеті Верховної Ради України з питань охорони здоров'я створена робоча група для розроблення проекту Закону України про допоміжні репродуктивні технології. Цей законопроект покликаний врегулювати питання трансплантації статевих залоз, репродуктивних клітин та живих ембріонів, які на сьогодні виключені зі сфери регулювання Закону про трансплантацію та врегульовані наказом МОЗ. А саме, Порядок застосування допоміжних репродуктивних технологій в Україні врегульовано наказом МОЗ України від 09.09.2013 № 787.

Регулювання ЄС щодо тютюну

- Директива № 2001/37/ЄС²⁴ Про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів щодо виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів
- Директива № 2003/33/ЄС Про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів про рекламу та спонсорство тютюнових виробів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2001/37/ЄС Про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів щодо виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів

- регулює максимально-допустимий вміст смоли, нікотину та монооксиду вуглецю та спосіб перевірки їх вмісту, а також зобов'язує розміщувати цю інформацію на упаковці сигарет;
- запроваджує заборону на споживання тютюну для перорального споживання;
- регулює маркування тютюнових виробів через заборону використання на їхній упаковці термінів, написів, торговельних марок, зображень,

24) 3 квітня 2014 року дана Директива скасована, а на заміну їй прийнято Директиву 2014/40/ЄС Європейського Парламенту та Ради 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». У статті 31 Директиви 2014/40/ЄС зазначено, що «Директива 2001/37/ЄС скасовується з 20 травня 2016 року... Посилання на скасовану Директиву повинне тлумачитися як посилання на цю Директиву». Оскільки текст Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС українською мовою опублікований на офіційному сайті Комітету з євроінтеграції ВРУ 20 червня 2013 року, а парафували Угоду у Брюсселі глави переговорних делегацій 30 березня 2012 року, зазначена Директива 2014/40/ЄС від 3 квітня 2014 року технічно не могла бути частиною офіційного тексту Угоди. Таким чином, зобов'язання відповідно до Додатку ХІІ до Угоди слід тлумачити, як зобов'язання України впровадити в своє національне законодавство положення Директиви 2014/40/ЄС.

символічних або будь-яких інших знаків, що можуть вводити в оману або створювати неправильне враження щодо характеристик тютюнових виробів (норма присутня в українському законодавстві).

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

У Верховній Раді України (ВРУ) зареєстровано 2 проекти закону:

1) проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України щодо виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (стосовно виробництва, презентації та реалізації тютюнових виробів, їх реклами і спонсорства)", реєстраційний № 2430-1 від 03 квітня 2015 року, що розроблений на виконання Директиви № 2001/37/ЄС, яка міститься безпосередньо в Угоді про асоціацію.

2) проект Закону "Про внесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров'я населення від шкідливого впливу тютюну", реєстраційний № 2820 від 13 травня 2015 року, що розроблений на виконання Директиви № 2014/40/ЄС, яка скасовує та замінює собою Директиву № 2001/37/ЄС.

Директива № 2001/37/ЄС була замінена на Директиву № 2014/40/ЄС, тобто її положення втратили чинність і імплементація таких положень може здатися абсурдною. В той же час, Угода про асоціацію зобов'язує Україну адаптувати своє законодавство саме до неї. Директива 2014/40/ЄС набула чинності у 2016 році, і її положення, порівняно із Директивою № 2001/37/ЄС, є більш комплексними та прогресивними. Відповідно, думки законотворців щодо того, положення якої директиви слід імплементувати, розділилися. 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.

Проект Закону № 2430-1 (на виконання Директиви № 2001/37/ЄС) передбачає мінімальні зміни та максимальні строки:

- 3 роки перехідного періоду;
- регулює норми нікотину та смол у сигаретах;
- запроваджує визначення тютюну для перорального застосування.

Відповідно, положення даного проекту можуть вважатися такими, враховують основні вимоги Директиви № 2001/37/ЄС.

Водночас, проект Закону № 2820 (на виконання Директиви № 2014/40/ЄС), окрім положень щодо мінімального вмісту смол, нікотину та монооксиду вуглецю в сигаретах і заборони тютюну для перорального застосування, що містяться у проекті Закону № 2430-1, визначає нові та більш жорсткі вимоги та стандарти захисту населення від тютюну, а саме:

- забороняє використання смакових добавок у сигарети;
- запроваджує щорічну звітність тютюнової індустрії МОЗ щодо складу

тютюнової продукції;

- запроваджує нижчі допустимі норми інгредієнтів і продуктів виділення тютюнових виробів, в тому числі максимальних рівнів смол, нікотину та монооксиду вуглецю в димі сигарет;
- запроваджує нові маркування упаковки тютюнових виробів, включно із комбінованими медичними попередженнями, які мають бути розміщені на пачках тютюнових виробів на 65% площі упаковки з щорічною ротацією;
- забороняє розміщення на ринку тютюну для перорального застосування;
- регулює продаж та презентацію електронних систем доставки нікотину (електронних сигарет) і їх заправних контейнерів, а також трав'яних виробів, призначених для куріння;
- регулює маркування тютюнових виробів через заборону використання на їх упаковці термінів, написів, торговельних марок, зображень, символічних або будь-яких інших знаків, що можуть вводити в оману або створювати неправильне враження щодо характеристик тютюнових виробів (норма присутня в українському законодавстві);
- запроваджує правила продажу та маркування трав'яних курильних сумішей;
- забороняє рекламу та просування електронних сигарет;
- запроваджує вимоги щодо вмісту шкідливих для здоров'я людини речовин та інгредієнтів, що входять до складу тютюнових виробів й виділяються з тютюновим димом під час їх куріння, а також механізми їх контролю.

Можна сказати, що даний проект містить в собі положення, що відповідають вимогам Директиви № 2014/40/ЄС. Також, позитивним моментом є те, що проект отримав позитивну оцінку від міжнародних партнерів, таких як Всесвітня організація охорони здоров'я, Світовий банк в Україні, Smoke Free Partnership, Європейська мережа з попередження куріння (ENSP), а також був підтриманий Кабінетом Міністрів, Комітетом ВРУ з охорони здоров'я, Комітетом ВРУ з питань євроінтеграції.

Серед проблем, що не дозволяють законодавцям прийняти жоден із проектів, можна виділити наявність перехідного періоду: в проекті Закону № 2820 це травень 2016 року, а в проекті № 2430-1 він становить 3 роки. Очевидно, що перехідного періоду у законопроекті 2820 на цей час немає, і він має бути визначеним у процесі підготовки до другого читання, а 2 місяці не є достатнім строком, тоді як, для прикладу, країни ЄС мали на це 2 роки. Так, держави-члени ЄС при впровадженні Директиви № 2014/40/ЄС мали час між датою, коли її прийняли (13 квітня 2014 року), та часом, коли вона вступила в силу (20 травня 2016). Також, варто врахувати, що українська сторона не піднімала питання щодо заміни Директиви, а, отже, і не має офіційної згоди на це зі сторони ЄС, хоча і заборони не має також. Якби така згода була, то Україна мала би право без додаткових погоджень адаптувати Директиву № 2014/40/ЄС.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2003/33/ЄС Про наближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів про рекламу та спонсорство тютюнових виробів

- встановлює заборону реклами і спонсорство сигарет та інших тютюнових виробів у друкованих ЗМІ, під час надання інформаційних послуг та радіомовлення.

Що було зроблено для адаптації національного законодавства?

Чинне законодавство України відповідає майже всім положенням Директиви № 2003/33/ЄС, що стосуються реклами та спонсорства тютюнових виробів, окрім того, що в Законі України “Про рекламу”, а саме у статті 22 визначено, що реклама тютюнових виробів забороняється в мережі Інтернет, окрім веб-сайтів, призначених для повнолітніх осіб, обов’язковою умовою доступу до яких є попередня ідентифікація віку користувача. В той час, як норми ЄС передбачають заборону без винятків щодо віку одержувача інформаційних послуг (реклами). Відповідно, Україна має повністю заборонити рекламу тютюнових виробів в мережі Інтернет.

В проекті закону № 2820 “Пронесення змін до деяких законів України щодо охорони здоров’я населення від шкідливого впливу тютюну”, який розроблений з метою адаптації законодавства України до Директиви № 2014/40/ЄС, передбачені зміни до Закону України “Про рекламу”, які виключають із тексту Закону положення про дозвіл реклами повнолітнім. В такій редакції Закон буде повністю відповідати вимогам Директиви № 2003/33/ЄС.



Висновки

В ході аналізу виконання Угоди про асоціацію в частині адаптації законодавства станом на 1 листопада 2016 р. були виявлені наступні тенденції. Найбільш успішно адаптація законодавства відбувається у сфері державних закупівель та енергетики. Одним із причин, які впливають на цю успішність є активна позиція головних відповідальних інституцій, а також те, що процес адаптації був розпочатий ще 2 роки тому. Також досить успішно є сфера оподаткування так як чинне законодавство України в більшості вже адаптовано до європейських директив. В інших сферах таких як довкілля, громадське здоров'я, соціальна політика та діяльність кампаній адаптація законодавства відбувається повільно. Серед факторів, які стримують цей процес можна виділити наступні:

- недостатня кадрова спроможність відповідальних інституцій забезпечувати процес адаптації законодавства. В деяких сферах таких як довкілля зобов'язань дуже багато і щоб їх всіх виконувати вчасно необхідно залучати великий штат експертів з питань довкілля;
- не вираховування норм чинного законодавства в процесі адаптації законодавства, що спричинює дублювання норм;
- акти ЄС регулюють дуже багато сфер та зачіпають інтереси різних стейкхолдерів, для яких адаптація європейських норм є дорогим процесом. Відповідно дуже часто зазначені стейкхолдери чинять супротив в процесі адаптації українського законодавства до вимог ЄС.

Також, в кожній сфері було виявлено свої особливості адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Публічні закупівлі

- Україна виконала свої зобов'язання у сфері публічних закупівель за Угодою про асоціацію, строк виконання яких припадав на 2016 рік:
 - визначила МЕРТ як уповноважений орган, що здійснює політику у сфері державних закупівель, а АМКУ – як орган, який може переглядати рішення замовників;
 - в Законі про закупівлі визначила вимоги до процесу укладання договорів про закупівлі;
 - прийняла «Дорожню карту», спрямовану на поетапне реформування публічних закупівель.
- Україна фактично успішно завершує перший етап реформування публічних закупівель відповідно до «Дорожньої карти» у частині, що стосується адаптації деяких положень Директиви №2014/24/ЄС.

Енергетика

Енергетичне маркування побутових приладів

- Сьогодні створення національної системи енергетичного маркування енергопоглинаючих продуктів в Україні є зоною відповідальності Державного агентства з енергоефективності і енергозбереження, яке має прийняти відповідні технічні стандарти.
- В 2013 році Україна провела адаптацію свого законодавства до вимог рамкової Директиви №2010/30/ЄС, заклавши загальні засади системи енергетичного маркування в країні, а також почала розробку і затвердження детальних технічних регламентів для визначених типів енергопоглинаючих продуктів. Станом на 01 листопада 2016 року було прийнято і введено в дію 4 таких регламенти (для холодильників, пральних машин, посудомийних машин, а також електричних ламп і світильників), 5 проектів регламентів ще очікують на прийняття.
- Головною проблемою сьогодні, яка стримує завершення прийняття повного пакету технічних регламентів енергетичного маркування, є складна і повільна система затвердження проектів таких регламентів по вертикалі Кабінету Міністрів.
- Що стосується імплементації вже прийнятих регламентів, то для 4 типів побутової техніки вона стала обов'язковою і дотримується виробниками та імпортерами такої техніки, але інституційна спроможність держави контролювати достовірність поданої інформації залишається поки що досить слабкою.

Ядерна енергетика

- Станом на 01 листопада 2016 року в Україні тривала імплементація норм 3 Директив ЄС у сфері ядерної енергетики, що регулюють основи з ядерної безпеки ядерних установок, стандарти захисту від радіації, а також нагляд та контроль за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива. Норми даних Директив ставлять перед Україною завдання відповідати ще більш жорстким стандартам безпеки у сфері ядерної енергетики, що були запроваджені в ЄС (а також і на рівні МАГАТЕ в цілому) після аварії на АЕС у м. Фукусіма (Японія).
- З точки зору адаптації національного законодавства до норм ЄС, найбільшого прогресу було досягнуто у розробці підзаконних нормативно-правових актів на виконання вимог Директиви №2014/87/Євратом, однак ті зміни, які потребують змін до законів чи актів Кабінету Міністрів (наприклад, створення нового регулятора у сфері ядерної безпеки, внесення змін до стандартів захисту від опромінення та ін, фактично заблоковані через незадовільну роботу Парламенту та затягнуту процедуру погодження проектів таких проектів на рівні Кабміну.
- Імплементація вже прийнятих змін триває успішно, в тому числі в рамках проектів МАГАТЕ та інших міжнародних організацій, зосереджуючись на заходах із підвищення безпеки ядерних установок в Україні та здійснення проекту спорудження відпрацьованого ядерного палива в зоні Чорнобильської АЕС.

Оподаткування

- Незважаючи на досягнутий значний прогрес, Україні так і не вдалося повністю адаптувати національне законодавство до вимог двох директив ЄС, що регулюють питання акцизного збору.
- Уніфікація переліку товарів, споживання чи використання яких підлягає оподаткуванню акцизними зборами, що встановлюється нормами Директиви 2008/118/ЄС, сьогодні все ще триває. Більша частина підакцизних товарів в Україні відповідає нормам ЄС, а також перелік підакцизних товарів було розширено за рахунок включення до їх складу електроенергії. Однак логіка європейської директиви вимагає також включення до цього переліку і інших альтернативних енергетичних продуктів, зокрема біологічного походження та широкого переліку інших мінеральних продуктів.
- Уніфікація структури і ставок акцизного податку, що застосовується в Україні, відповідно до вимог Директиви 2011/64/ЄС, на сьогодні є майже завершеною. Єдиним аспектом залишається адаптація українського законодавства до європейської норми щодо сигарет нестандартних розмірів, яка встановлюється у п.2 ст. 3 Директиви та її імплементація на рівні підзаконних нормативно-правових актів.

Довкілля

- Сфера довкілля є однією із тих сфер, на яку припадає значна кількість зобов'язань і, можливо, це стало одним із факторів, який затримує процес адаптації. Окрім цього, довкілля не є пріоритетом у національному порядку денному реформ, що також позначається на темпах імплементації законодавства ЄС у сфері охорони довкілля.
- Правильним кроком стало те, що Мінприроди розпочало адаптацію законодавства із найбільш системних напрямків, а саме із розробки законопроектів про ОВД та СЕО. Однак, можливо, через те, що під час розробки законопроектів не були враховані інтереси всіх зацікавлених сторін та було проведено недостатньо активну роз'яснювальну роботу щодо соціальної та екологічної важливості, законопроекти були заветовані.
- Маючи значну кількість зобов'язань, вдалося зробити позитивний крок лише в сторону адаптації водної Директиви, однак і прийняття закону не можна вважати повною адаптацією положень Директиви. Такий результат свідчить про можливі проблеми, які не озвучуються.
- В кожній з 8 сфер, по яких ведеться адаптація, є директиви та регламенти, адаптація яких займає більше часу, ніж того вимагає нормотворча діяльність. Такими є Директиви про ОВД та СЕО, про доступ громадськості до інформації, про ГМО, оселища, сірку та промислові викиди.
- Особливу увагу привертають директиви та регламенти, по яких адаптація взагалі не була розпочата через невідомі причини, а саме Директиви про охорону оселищ, захист птахів, контроль викидів летючих сполук, морське середовище та торгівлю викидами парникових газів.

Соціальна політика

- Строк імплементації обох Директив у сфері здоров'я та безпеки праці, який встановлений Угодою про асоціацію, вже пропущений. Чинне законодавство України містить деякі норми, які відповідають основним положенням Директив в аспекті вимог щодо охорони праці працівників гірничодобувних підприємств. Проте, для повної адаптації Директив необхідно прийняти проект Наказу Мінсоцполітики «Про затвердження мінімальних вимог для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння» та проект Наказу Мінсоцполітики «Про затвердження мінімальних вимог для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування».
- Наразі не можна зробити висновок про відповідність розроблених проектів нормативно-правових актів вимогам Директив, оскільки вони не оприлюднені.

Діяльність компаній

- У сфері оприлюднення інформації про компанії наявний прогрес, зокрема в аспекті доступу до відомостей в ЄДР. При цьому доступ до реєстраційних справ компаній не надається.
- У сфері корпоративного управління проводиться робота щодо імплементації цілого ряду актів ЄС, але невідомо, які приблизні строки цієї імплементації. В кожному разі, строк повного впровадження Другої Директиви вже сплив.
- Взагалі відсутня робота щодо імплементації вимог про оприлюднення інформації про філії іноземних компаній.
- В Україні МСФЗ використовуються в дещо вужчому обсязі, ніж передбачений Регламентом № 1606/2002.

Громадське здоров'я

Сфера: Тканини та клітини

- Станом на 1-ше листопада Директива № 2004/23/ЄС, Директива №2006/17/ЄС та Директива №2006/86/ЄС не були адаптовані.
- Чинне законодавство лише частково відповідає вимогам директив про трансплантацію в частині можливості використовувати в клінічній практиці увесь спектр анатомічного матеріалу: як аутологічного, так і аlogenного походження; клінічне використання клітинних та тканинних трансплантатів дозволяється лише після проведення клінічних випробувань, Проте, наразі у нас до кінця не адаптоване положення про конфіденційність, не запроваджена система якості в установах, що працюють з людськими тканинами та клітинами, не доопрацьовані стандарти щодо підготовки тканин та клітин.
- Прийняття проекту Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини», розроблений народними депутатами України (реєстраційний [№ 2386а-1](#)) з запропонованими робочою групою

правами та проекту Закону України «Про допоміжні репродуктивні технології» дозволить адаптувати Директиву № 2004/23/ЄС, Директиву Комісії № 2006/17/ЄС та Директиву Комісії № 2006/86/ЄС, а також запустити розробку нормативно-правових актів, які врегулюють діяльність у сфері трансплантації.

Сфера: Тютюн

- Вже більше року відбувається затягування адаптації українського законодавства до європейських стандартів у сфері тютюну.
- Проекти законів № 2430-1 та №2820 знаходяться в різних комітетах, що, відповідно до Регламенту ВРУ, не може робити їх альтернативними, однак саме такого висновку дійшов Регламентний комітет. Такий статус призводить до того, що зазначені проекти законів мають розглядатися тільки одночасно. Розгляд проекту Закону № 2430-1 затягується, що, відповідно, унеможливує і розгляд проекту Закону № 2820, і що, в свою чергу, порушує строки адаптації, визначені Угодою про асоціацію.
- Через затягування розгляду проекту Закону № 2820, який в основному розроблений відповідно до положень Директиви № 2014/40/ЄС, під загрозу може потрапити виконання зобов'язань по Директиві № 2003/33/ЄС, що прописані у вказаному проекті Закону, хоча частково ці зобов'язання виконані Україною у 2012 році, коли були внесені зміни до статті 22 Закону України "Про рекламу".

Рекомендації

З метою ефективної імплементації Угоди про асоціацію та адаптації національного законодавства до законодавства ЄС необхідно залучити до роботи відповідальних інституцій вузькоспеціалізованих експертів із права ЄС. Також має бути розроблений механізм пришвидшеного проходження законопроектів, які спрямовані на виконання Угоди про асоціацію. Наприклад, можна визначити чіткий час для євроінтеграційних законопроектів в ході кожного сесійного дня.

Публічні закупівлі

- В майбутньому повністю гармонізувати Закон про закупівлі з Директивою №2014/24/ЄС.

Енергетика

Рекомендації по адаптації законодавства

Енергетичне маркування:

- Підвищити статус Держенергоефективності серед інших органів виконавчої влади, надавши йому повноваження центрального органу відповідального за здійснення політики у сфері енергоефективності. Що, в свою чергу, спростить процес розробки і затвердження необхідних нормативно-правових актів.
- Затвердити вже розроблені проекти 4 технічних регламентів щодо духових шаф і кухонних витяжок, кондиціонерів повітря, сушильних машин та телевізорів.
- Після оновлення Директиви №96/60/ЄС в ЄС розробити і прийняти технічний регламент щодо побутових пральних машин, комбінованими із сушарками.

Ядерна енергетика:

- Додати до офіційного переліку зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію Директиву Ради №2014/87/Євратом, яка встановлює для Співтовариства основи з ядерної безпеки ядерних установок (замінює Директиву 2009/71/Євратом).
- Погодити і прийняти у Парламенті законопроект про орган державного регулювання безпеки використання ядерної енергії – Національну Комісію регулювання ядерної та радіаційної безпеки.
- Прийняти законопроект №3858, що пройшов перепогодження з причетними міністерствами та на даний час знаходиться в Міністерстві юстиції для проведення правової експертизи.
- Прийняти ряд проектів нормативних актів Держатомрегулювання, які знаходяться на погодженні з причетними міністерствами (див. вище).

- Розробити Національний план дій (державну цільову програму) із зменшення ризиків тривалого опромінення продуктами радону.
- Прийняти проект постанови Кабінету Міністрів України «Про внесення змін до Порядку видачі дозволу на здійснення міжнародних перевезень радіоактивних матеріалів».

Рекомендації з імплементації:

Енергетичне маркування:

- Створити дієву систему державного контролю за дотриманням стандартів енергетичного маркування з боку виробників та імпортерів побутової техніки.
- Завершити реформу системи технічного регулювання, що дозволить визнавати українські стандарти енергетичного маркування в ЄС, і навпаки.

Ядерна енергетика:

- Додаткові заходи з імплементації будуть необхідні після прийняття пакету змін до законодавства.

Оподаткування

Рекомендації по адаптації законодавства

- Завершити процес уніфікації національного законодавства України в частині альтернативних енергетичних продуктів, зокрема біологічного палива та його біологічних складових, а також щодо вугілля; вугільного, водного або генераторного газу; смол, мінеральних та рослинних масел (соева, арахісова, оливкова, пальмова та інші олії); тваринних або рослинних жирів; вазеліну, парафіну, коксу та бітумів (врахувати вимоги Директиви №2008/118/ЄС).
- Вести до національного законодавства норму про щодо сигарет нестандартних розмірів (врахувати вимоги пункту 2 статті 3 Директиви №2011/64/ЄС).

Рекомендації з імплементації:

- Всі зміни щодо акцизів не потребують на даному етапі значних додаткових кроків з імплементації, враховуючи, що відповідне законодавство в Україні імplementовано і діє вже досить тривалий період часу.

Довкілля

- Для успішного завершення адаптації законодавства у сфері довкілля, а саме прийняття Законів "Про оцінку впливу на довкілля" та "Про стратегічну екологічну оцінку" необхідно або повернути проекти на доопрацювання (якого просить Президент України), і тоді це свідчитиме про повторення процедури прийняття закону, або ж необхідно долати вето, що виявляється мало реалістичним, враховуючи незгоду Президента, а отже і фракції.
- Для того, щоб адаптація проходила відповідно до встановлених Угодою про асоціацію строків, варто прискорити процес нагромадження нормативно-

правових актів та проводити процедуру погодження із врахуванням всіх зацікавлених сторін відразу.

- Під час імплементації відповідних директив чи регламентів необхідно забезпечити широкий публічний діалог, а також усесторонні консультації із зацікавленими сторонами на етапі вироблення концептуальних рішень, а не готових проектів нормативно-правових актів.

Соціальна політика

- Оприлюднити проекти Наказів Мінсоцполітики щодо затвердження мінімальних вимог для поліпшення безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння, та на видобувних підприємствах з підземним і відкритим способами видобування.

Діяльність компаній

- В рамках адаптації Директиви 2009/101/ЄС забезпечити доступ до реєстраційних справ компаній (хоча б товариств з обмеженою відповідальністю та акціонерних товариств).
- Кабінету Міністрів України призначити відповідального виконавця Одинадцятій Директиви, який розробить план її імплементації.
- Розглянути доцільність розширення обсягу застосування МСФЗ в Україні відповідно до базового правила Регламенту 1606/2002.

Громадське здоров'я

Сфера: Тканини та клітини

- Прийняти законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо охорони здоров'я та трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людини», реєстраційний № 2386а-1
- Пришвидшити розроблення законопроектів «Про допоміжні репродуктивні технології»
- Усунути дублювання в чинних нормативних актах, що регулюють сферу трансплантації клітин та тканин в Україні.

Сфера: Тютюн

- Передусім варто узгодити із стороною ЄС, до якої директиви України слід адаптувати своє законодавство, щоб у майбутньому уникнути непорозумінь щодо виконання зобов'язань в рамках виконання Угоди про асоціацію.
- Варто не розглядати проекти закону № 2430-1 та № 2820 як альтернативні, а розглядати їх як окремі, що може допомогти пришвидшити розгляд та їх прийняття, з однієї сторони, а з іншої - дозволить як добросовісно виконати зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію, так і підняти стандарти у сфері громадського здоров'я. Це буде додатковим бонусом для України перед ЄС.

Додаток 1

Перелік зобов'язань по адаптації законодавства України в рамках Угоди про асоціацію з 2014 р. – 2016 р.



Енергетика

6

14

1

Сектор газу 3 акти ЄС

3

Сектор електроенергії 3 акти ЄС

3

Сектор енергоефективності 11 актів ЄС

5

5

1

Реформа енергетичного регулятора 1 зобов'язання

1

Сектор ядерної енергетики 3 директиви ЄС

3



Довкілля

9

6

Регулювання щодо управління довкіллям 4 акти ЄС

4

Регулювання щодо генетично модифікованих організмів 2 акти ЄС

2

Регулювання щодо охорони природи 2 директиви ЄС

2

Регулювання щодо якості атмосферного повітря 2 директиви ЄС

2

Регулювання якості води, управління водними ресурсами 2 директиви ЄС

2

Регулювання щодо промислового забруднення 1 директива ЄС

1

Регулювання щодо зміни клімату та захисту озонового шару 2 акти ЄС

2



Транспорт

3

Сектор автомобільного транспорту 2 директиви ЄС

2

Сектор перевезення небезпечних вантажів 1 директива ЄС

1



Громадське здоров'я

8

Сектор інфекційних захворювань 3 рішення ЄС

3

Сектор тютюну 2 директиви ЄС

2

Сектор тканин, клітин та органів 3 директиви ЄС

3



Соціальна політика

2

Сектор здоров'я та безпеки праці 2 директиви ЄС

2



Діяльність компаній

3

1

Сектор заснування компаній 1 директива ЄС

1

Сектор – захист прав учасників та кредиторів 2 директиви ЄС

1

1

Сектор – бухгалтерський облік та аудит 1 регламент ЄС

1



Оподаткування

2

Сектор непрямого оподаткування 2 директиви ЄС

2



Санітарні та фіто-санітарні заходи

1

1

Розроблення програмного документу 1 завдання

1

Прийняття Стратегії для імплементації Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи)

Сектор базового законодавства у сфері громадського здоров'я 1 регламент ЄС

1



Державні закупівлі

3

Розроблення програмного документу 1 зобов'язання

1

Прийняття «Дорожньої карти» у сфері державних закупівель

Адаптація ст. 151 Угоди про асоціацію 1 зобов'язання

1

Впровадити основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів

Адаптація ст. 150 Угоди про асоціацію 1 зобов'язання

1

Визначити два органи державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників

Додаток 2

Стан імплементації вимог Директиви 2008/118/ЄС щодо альтернативних енергетичних продуктів, зокрема біологічного палива та його біологічних складових

Положення акту законодавства ЄС, що підлягає імплементації	Норми законодавства України, що регулюють відповідний предмет зобов'язань	Стан імплементації та окремі коментарі
<p>1. Ця Директива встановлює загальний режим для акцизних зборів, якими прямо чи опосередковано обкладається споживання зазначених нижче товарів (у подальшому «підакцизні товари»):</p> <p>a) енергетичні та електроенергетичні товари, що регулюються Директивою 2003/96/ЄС;</p> <p>b) алкогольні та алкогольні напої, що регулюються Директивами 92/83/ЄЕС і 92/84/ЄЕС;</p> <p>c) тютюнові вироби, що регулюються Директивами 95/59/ЄС, 92/79/ЄС та 92/80/ЄЕС.</p>	<p>14.1.145. Підакцизні товари (продукція) - товари за кодами згідно з УКТ ЗЕД, на які цим Кодексом встановлені ставки акцизного податку;</p> <p>Стаття 215. Підакцизні товари та ставки податку</p> <p>215.1. До підакцизних товарів належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> - спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво; - тютюнові вироби, тютюн та промислові замітники тютюну; пальне; - автомобілі легкові, кузови до них, причепа та напівпричепа, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів; - електрична енергія. 	<p>Імplementовано частково. Перелік підакцизних товарів відповідно до національного законодавства є неповним.</p>
<p>2. Держави-члени можуть обкладати підакцизні товари іншими непрямими податками для спеціальних цілей, за умови, що такі податки відповідатимуть обов'язковим правилам Співтовариства, що застосовуються до спеціальних податків або до податку на подану вартість у частині, що стосується визначення бази оподаткування, обчислення податкової ставки, виникнення податкових зобов'язань та контролю, але не включаючи положення щодо винятків.</p>	<p>1.1. Податковий кодекс України.... визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування..., а також відповідальність за порушення податкового законодавства.</p>	<p>Положення загального характеру</p>
<p>3. Держави-члени можуть стягувати податки з:</p> <p>a) інших товарів, ніж підакцизні товари;</p> <p>b) надання послуг, включно з тими, що пов'язані з підакцизними товарами, які не мають характер податку з обороту.</p> <p>Проте, встановлення таких податків не може спричинити виникнення формальностей, пов'язаних із перетином кордонів, якщо йдеться про торгівлю між державами-членами.</p>	<p>215.1. До підакцизних товарів належать:</p> <ul style="list-style-type: none"> - автомобілі легкові, кузови до них, причепа та напівпричепа, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів; 215.3.4. «пальне» <p>2901 10 00 00 Вуглеводні ациклічні насичені</p> <p>2905 11 00 00 Метанол технічний (метиловий спирт)</p> <p>2909 Інші ефіри прості, ефіроспирти, ефірофеноли, ефіроспиртофеноли</p> <p>3811 Антидетонатори</p> <p>3826 Біодизель та його суміші</p> <p>3824 90 97 10 Паливо моторне альтернативне</p>	<p>Імplementовано повністю</p> <p>Національне законодавство передбачає особливості стягнення акцизного податку з інших, ніж визначено загальним переліком товарів.</p>

Додаток 3

Стан імплементації вимог Директиви 2008/118/ЄС щодо оподаткування енергоносіїв, електроенергії та будь-якого товару, що використовується як паливо для транспортних засобів, або як добавка, або наповнювач до палива

Положення акту законодавства ЄС, що підлягає імплементації	Перелік підкацйзних товарів у ЄС, які підпадають під визначення «енергетичні товари»	Перелік українських підкацйзних товарів, які підпадають під визначення «паливо»
Пункти 2 та 3 статті 2 Директиви 2003/96/ЄС	Комбінована Номенклатура ЄС	Стаття 215 пункт 215.3.4. «пальне» Податкового кодексу України (за кодами згідно з УКТ ЗЕД)
<p>2. Для цілей цієї Директиви термін «енергетичні товари» означає товари:</p> <ul style="list-style-type: none"> • які підпадають під коди Комбінованої Номенклатури з 1507 по 1518, якщо вони призначені для використання як паливо для опалення або паливо для транспорту; • які підпадають під коди Комбінованої Номенклатури 2701, 2702 та з 2704 по 2715; • які підпадають під коди Комбінованої Номенклатури 2901 та 2902; • які підпадають під код Комбінованої Номенклатури 2905 11 00, якщо вони не є синтетичного походження та призначені для використання як паливо для опалення або паливо для транспорту; • якщо підпадають під код Комбінованої Номенклатури 3403; • якщо підпадають під код Комбінованої Номенклатури 3811; • якщо підпадають під код Комбінованої Номенклатури 3817; • якщо підпадають під код Комбінованої Номенклатури 3824 90 99, якщо вони призначені для використання як паливо для опалення або паливо для транспорту. 	<p>1507 Соєва олія та її фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифікована</p> <p>1508 Арахісова олія та її фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифікована</p> <p>1509 Оливкова олія та її фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифікована</p> <p>1510 Інші олії та їх фракції, одержані виключно з оливок, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані, зокрема, суміші таких олій або фракцій з оліями або фракціями по коду 1509</p> <p>1511 Пальмова олія та її фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифікована</p> <p>1512 Соняшникова, сафлорова, бавовняна олії, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані</p> <p>1513 Кокосова (копрова) олія, олія з серцевини пальми або олія бабасу та їх фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані</p> <p>1514 Рапсова, суперечна або гірчична олія та їх фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані</p> <p>1515 Інші тверді рослинні жири та олії (зокрема, олія жожоба) та їх фракції, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані</p> <p>1516 Тваринні або рослинні жири та олії та їх фракції, частково або повністю гідровані, етерифіковані, переетерифіковані або елаїдовані, незалежно від очищення, але хімічно не модифіковані</p> <p>1517 Маргарин; істівні суміші або напівфабрикати рослинних або тваринних жирів або фракції різних жирів чи олій цієї глави, інші, ніж істівні жири, або олії, або їх фракції</p> <p>1518 Тваринні або рослинні жири та олії та їх фракції, варені, окисдовані, дегідровані, оброблені сіркою, окислені, полімеризовані термально у вакуумі або у інертному газі або іншим чином хімічно модифіковані, за винятком тих, про які йдеться в рядку 1516; неістівні суміші або матеріали з тваринних або рослинних жирів або з фракцій різних жирів чи олій цієї глави, які не були вказані або включені</p> <p>2701 Вугілля; брикетне, овоїдне та подібне тверде паливо, вироблене з вугілля</p> <p>2702 Буре вугілля (лігніт), незалежно від концентрації, за винятком темного бурого вугілля</p>	<p>товари за кодами 1507-1518 не вважаються підкацйзними</p> <p>товари за кодами 2701, 2702, 2704, 2705, 2706 не вважаються підкацйзними</p>

<p>3. Ця Директива поширюється також на електричну енергію, яка підпадає під код Комбінованої Номенклатури 2716.</p>	<p>2704 Кокс та напівкокс вугілля, лігніту або торфу, незалежно від концентрації 2705 Вугільний газ, водний газ, генераторний газ та подібні гази, інші ніж нафтові гази та інші газоподібні вуглеводні 2706 Смола, дистильована з вугілля, лігніту або торфу та інші мінеральні смоли, незалежно від дегідрації або часткової очистки, зокрема розбавлені смоли 2707 Масла та інші продукти дистиляції вугільної смоли під високою температурою; подібні продукти, в яких частка ефіроолійних складових перевищує частку інших складових 2708 Пек та пековий кокс, одержані з вугільної смоли або з інших мінеральних смол 2709 Мінеральні масла та масла, одержані з сирих бітумінозних копалин 2710 Мінеральні масла та масла, одержані з бітумінозних копалин, інших ніж сирі; матеріали, не вказані у інших місцях, які містять у своїй вазі 70% або більше мінеральних масел, або масел, одержаних з бітумінозних копалин, причому такі масла становлять складову таких напівфабрикатів; відпрацьовані масла 2711 Нафтові гази та інші газоподібні вуглеводні 2712 Вазелін, твердий парафін, мікронісесталічний парафін, озонерит, мінеральний віск, торф'яний віск, інші мінеральні воски та подібні продукти, одержані шляхом синтезу або інших процесів, незалежно від поліпшення 2713 Нафтовий кокс, нафтовий бітум та інші залишки мінеральних масел або масел, одержаних із бітумінозних копалин 2714 Бітум та природний асфальт, бітумінозний або нафтовий сланець та бітумінозний пісок, асфальтити та асфальтовий природний бітум 2715 Бітумінозні суміші на основі природного асфальту, природного бітуму, нафтового бітуму, напіврідкого природного бітуму або смоли останнього (наприклад, бітумінозні мастики, розведені продукти)</p>	<p>2707 суміші ароматичних вуглеводнів, бензол, толуол, ксилол</p> <p>товари за кодами 2708 та 2709 не вважаються піддакцизними</p> <p>2710 дистиляти (легкі, середні та важкі), бензини, газ, окремі види палива</p> <p>2711 скраплений газ природний та інші гази товари за кодами</p> <p>2711-2715 не вважаються піддакцизними</p>
--	--	---



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ