



УКРАЇНА ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ
2014 — 2018

УКРАЇНА ТА
УГОДА ПРО
АСОЦІАЦІЮ

УКРАЇНА ТА УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ

МОНІТОРИНГ ВИКОНАННЯ
2014 – 2018

Даний звіт був підготовлений за сприяння Представництва Фонду Конрада Аденауера в Україні в рамках проекту «Сусіди Європейського Союзу: Україна» коштом Федерального міністерства економічної співпраці та розвитку Німеччини, за підтримки програми Матра, що фінансується Міністерством закордонних справ Королівства Нідерландів та в межах Ініціативи з розвитку аналітичних центрів в Україні, яку виконує Міжнародний фонд «Відродження» у партнерстві з Ініціативою відкритого суспільства для Європи (OSIFE) за фінансової підтримки Посольства Швеції в Україні.

Зміст цього звіту є виключною відповідальністю ГО «Український центр європейської політики» та її партнерів.

Дизайн та верстка: Олександр Іванов

Фото: ©Depositphotos



Kingdom of the Netherlands



Рецензенти:



Любов Акуленко
— виконавчий директор
ГО «УЦЄП»



Дмитро Науменко
— старший аналітик
ГО «УЦЄП»



Ольга Кулик
— аналітик
ГО «УЦЄП»



Наталія Бовкун
— аналітик
ГО «УЦЄП»

Літературна корекція:



Катерина Потапенко
— комунікаційний менеджер
ГО «УЦЄП»

Автори:

Андрій Андрусевич — член правління та старший аналітик Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля»

Андрій Скіпальський — експерт з питань контролю над тютюном, консультант проєктів з контролю над тютюном та адвокації Campaign for Tobacco-Free

Анна Василенко — експерт європейського права

Владислав Пінчук — експерт з права ЄС, офіс ефективного регулювання в рамках проєкту технічної допомоги, що фінансується Європейським Союзом

Вячеслав Черкашин — експерт ГО «Реанімаційний пакет реформ» (бюджетна та податкова група), старший аналітик Інституту соціально-економічної трансформації (ISET)

Ганна Добринська — експерт з питань зони вільної торгівлі з ЄС в Офісі ефективного регулювання

Дмитро Коваль — виконавчий директор Асоціації серцево-судинних хірургів, експерт з питань трансплантації, вірусних гепатитів, регуляторних питань щодо лікарських засобів та виробів медичного призначення ГО «Медичний проєктний центр»

Дмитро Луценко — юрист, фахівець у сфері технічного регулювання та національної інфраструктури якості

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

Зоряна Козак — Член Правління ГО «Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля»

Ілля Несходовський — директор Інституту соціально-економічної трансформації

Наталія Кириченко — експерт права ЄС

Оксана Губренко — незалежний експерт

Оксана Мулярчук — заступник директора з якості медичних послуг КНП «Київський міський центр крові», експерт ГО «Медичний проєктний центр»

Олександр Глущенко — незалежний експерт з водного транспорту

Олександра Булана — к.е.н., старший науковий співробітник Інституту економіки та прогнозування НАН України

Ольга Кулик — аналітик, ГО «Український центр європейської політики»

Сергій Яременко — експерт з правових питань Трансперенсі Інтернешнл Україна

Тетяна Семілетко — експерт зі стратегічного планування/орієнтованого на результат менеджменту, проєкт «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» (EDGE)

ЗМІСТ

8 | Абревіатури

10 | Методологія

13 | Резюме

Частина I

Зобов'язання, що мали бути виконані
з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2017 року

РОЗДІЛ IV УГОДИ

17 | Публічні закупівлі

34 | Технічні бар'єри у торгівлі

35 | Горизонтальне (рамкове) законодавство

38 | Митні питання та сприяння торгівлі

РОЗДІЛ V УГОДИ

42 | Енергетика

44 | Електрична енергія

47 | Газ

49 | Енергетичний регулятор

50 | Розвідування та розробка вуглеводнів

51 | Енергетична ефективність

53 | Нафта

54 | Ядерна енергетика

56 | Оподаткування

61 | Навколишнє природне середовище

62 | Якість атмосферного повітря

63 | Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

64 | Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузі політики

66 | Промислове забруднення та техногенні загрози

67 | Зміна клімату та захист озонового шару

68 | Генетично модифіковані організми

69 | Управління відходами та ресурсами

71 | Транспорт

72 | Автомобільний транспорт

74 | Внутрішній водний транспорт

76 | Морський транспорт

84 | Діяльність компаній

91 | Захист прав споживачів

92 | Безпека продукції

93 | Маркетинг

94 | Договірне право

- 95 | Недобросовісні умови контракту
 - 98 | Фінансові послуги
 - 98 | Споживче кредитування
 - 99 | Впровадження
-

101 | Соціальна політика

- 102 | Трудове законодавство
 - 105 | Антидискримінація та гендерна рівність
 - 110 | Здоров'я та безпека праці
-

115 | Громадське здоров'я

- 116 | Безпека крові
 - 121 | Трансплантація тканин та клітин
 - 128 | Тютюн
 - 130 | Інфекційні захворювання
-

Частина II

Зобов'язання, що мали бути виконані
з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року

РОЗДІЛ IV УГОДИ

135 | Технічні бар'єри у торгівлі

- 136 | Вертикальне (галузеве) законодавство
-

142 | Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля

- 143 | Фінансові послуги
 - 163 | Поштові та кур'єрські послуги
 - 172 | Телекомунікаційні послуги
-

РОЗДІЛ V УГОДИ

176 | Навколишнє природне середовище

- 177 | Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище
 - 180 | Охорона природи
 - 182 | Якість атмосферного повітря
-

184 | Транспорт

- 185 | Автомобільний транспорт
 - 203 | Морський транспорт
-

206 | Діяльність компаній

214 | Соціальна політика

- 215 | Антидискримінація та гендерна рівність
 - 224 | Трудове законодавство
-

230 | Висновки та рекомендації

АБРЕВІАТУРИ

- АМАОЗ — Американський міжнародний альянс охорони здоров'я
АМКУ — Антимонопольний комітет України
АЦСК — акредитовані центри сертифікації ключів
ВАТ — відкрите акціонерне товариство
ВДЕ — відновлювані джерела енергії
ВРУ — Верховна Рада України
ГЕС — гарний екологічний стан
ГРМ — газорозподільні мережі
ГТС — газотранспортна система
Держпраці — Державна служба України з питань праці
Держфінмоніторинг — Державна служба фінансового моніторингу України
ДІЯРУ — Державна інспекція ядерного регулювання України
ДОПНВ — Європейська угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів
ДП — державне підприємство
ДРСУ — Державна регуляторна служба України
ДТП — дорожньо-транспортна пригода
ДУ — державна установа
ДФС — Державна фіскальна служба
ЄЕЗ — Європейська економічна зона
ЕК — Європейська комісія
ЄКМТ — Європейська Конференція Міністрів Транспорту
ЄКПС — Європейська конфедерація профспілок
ЄЦРП — Європейський центр роботодавців і підприємств
КЗпП — Кодекс законів про працю
КК України — Кримінальний кодекс України
КМУ — Кабінет Міністрів України
Конвенція AFS — Міжнародна конвенція про контроль над шкідливими протиобросними системами на судах
Конвенція NCTS — Конвенція про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 року
Конвенція SAD — Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року
Конвенція ПДНВ — Міжнародна конвенція про підготовку і дипломування моряків та несення вахти
КТЗ — колісний транспортний засіб
МВС — Міністерство внутрішніх справ України
МВт — мегават
МЕРТ — Міністерство економічного розвитку і торгівлі
МЗНН — Модель формування та фінансування мінімальних запасів нафти
Мінприроди — Міністерство екології та природних ресурсів України
Мінсоцполітики — Міністерство соціальної політики України
Мінтрансзв'язку — Міністерство транспорту та зв'язку України

МОЗ України — Міністерство охорони здоров'я України
НАК — національна енергетична компанія
НБУ — Національний банк України
НЕК — Національна енергокомпанія
НКРЕКП — Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НКРЗІ — Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації
НКЦПФР — Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
НПА — нормативно-правовий акт
НРО — національних регуляторних органів
ОЕС — Об'єднана енергосистема України
ПАТ — приватне акціонерне товариство
ПВЗВТ — Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі
ПСО — Положення про покладання спеціальних обов'язків
РЄ — Рада Європи
СКПРЕ — Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи
СПК — свідоцтво професійної компетентності
СПФМ — суб'єкти первинного фінансового моніторингу
ТР — технічний регламент
Угода про асоціацію — Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони
Угоди АСАА — Угоди про оцінку відповідності та прийнятність промислової продукції
ЦОВВ — центральний орган виконавчої влади
ЦПК України — Цивільно-процесуальний кодекс України
EuBIS — Європейська система інспектування служб крові
FATF — фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей
ISO — Independent System Operator
ITO — Independent Transmission Operator
TSO — Transmission System Operator

МЕТОДОЛОГІЯ

Для досягнення мети цього звіту нами використовувалася така методологія.

Принципи відбору зобов'язань, виконання/невиконання яких висвітлюється в цьому звіті:

1. Перелік зобов'язань та обсяг їх наближення для цілей оцінки обирається, виходячи із положень статей та Додатків до Угоди про асоціацію, коли є можливим встановлення чіткої та однозначної прив'язки вказаних там зобов'язань до конкретних *acquis* (чи їх частин) та чітко визначених строків їх наближення.
2. В деяких випадках, коли Угода про асоціацію містить посилання на інші міжнародні зобов'язання України, і які, відповідно до Угоди про асоціацію, мають таку ж, або переважну силу, то вони також є об'єктом аналізу даного звіту.
3. У випадку виникнення колізії між положеннями Угоди про асоціацію та положеннями інших міжнародних зобов'язань України стосовно того, якої редакції *acquis* (старої чи нової) має бути наближено національне законодавство України, а також колізії щодо строків виконання зобов'язання ми керувалися наступними правилами:
 - у секторі «Енергетика» пріоритети по строках виконання мають зобов'язання України в рамках Протоколу про приєднання до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства;
 - у разі, якщо Угодою про асоціацію передбачено наближення в національне законодавство України до *acquis*, які в ЄС втратили чинність та на заміну них прийнято нові *acquis*, то за базу оцінки вибираються *acquis*, визначені Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі - План заходів), затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 р. № 1106;
 - існують зобов'язання загального характеру, або ж коли Угода про асоціацію залишає визначення строків наближення на розсуд Сторін Угоди. У цьому випадку за основу приймається строк виконання, визначений Планом заходів.
4. Що стосується зобов'язань, які безпосередньо передбачені Угодою про асоціацію, то конкретний строк виконання визначається в залежності від дати набрання чинності окремими положеннями Угоди, а саме:
 - Положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 листопада 2014 року (положення секторальної частини Угоди);
 - Положення, що почали тимчасово застосовуватись з 1 січня 2016 року (Зона вільної торгівлі з ЄС);
 - Положення, які не охоплювались режимом тимчасового застосування і вступили в силу після повної ратифікації Угоди (після 1 вересня 2017 року).

Враховуючи викладене, у цьому звіті відображено впровадження розділів IV та V Угоди про асоціацію (строки, по яким настали протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року та оновлення інформації щодо виконання положень, строк виконання яких був до 1 листопада 2017 року), разом з цим до звіту не включено аналіз стану виконання/невиконання завдань у сфері сільського господарства та санітарних та фітосанітарних заходів, оскільки в

Угоді про асоціацію не визначено строків їх впровадження.

Розділ IV Угоди про асоціацію проаналізовано у розрізі наступних секторів: технічних бар'єрів у торгівлі та заснуванні підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі.

Розділ V Угоди про асоціацію проаналізовано у розрізі наступних секторів: законодавство про заснування та діяльність компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік та аудит, навколишнє природне середовище, соціальна політика та транспорт, публічні закупівлі, митні питання та сприяння торгівлі, енергетика, оподаткування, захист прав споживачів та громадське здоров'я.

Критерії виконання/невиконання зобов'язання відповідно до Угоди

Відповідно до преамбули Угоди про асоціацію Сторони Угоди, зобов'язуються зокрема забезпечувати поступове наближення законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання.

- Зобов'язання вважається виконаним, коли національне законодавство України наближено до *acquis*, за базу порівняння вибрано норми відповідного *acquis*.

Критерієм виконання зобов'язання є прийняття Законів України та/або інших нормативно-правових актів в певній сфері, які повністю привели національне законодавство України у відповідність з *acquis*, що визначені Угодою про асоціацію.

- Зобов'язання вважається невиконаним, коли національне законодавство України не наближено до *acquis* у певній сфері, за базу порівняння вибрано норми відповідного *acquis*.

Критерієм невиконання зобов'язання є неприйняття Законів України та/або інших нормативно-правових актів в певній сфері, які повністю привели б національне законодавство України у відповідність з *acquis*, що визначені Угодою про асоціацію, тобто зобов'язання вважається невиконаним, навіть, за умови наявності проектів нормативно-правових актів, які потенційно можуть наблизити національне законодавство України до *acquis* у певній сфері.

Що таке одиниця оцінки?

Експертний висновок є базовою одиницею оцінки. В такому експертному висновку наводиться аналіз обсягу завершеної роботи з наближення національного законодавства України до *acquis* у певній сфері та якісна оцінка такого наближення. Завершує експертну оцінку висновок щодо виконання або невиконання відповідного зобов'язання, представлений в звіті в описовій формі та графічно (у вигляді піктограм).

Опис структури звіту:

Основна частина звіту складається з двох розділів:

1. Опис зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2017 року;
2. Опис зобов'язань, що мали бути виконані з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року.

Перший розділ включає в себе:

- посекторальний/підсекторальний огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року.

Наводиться стислий опис зобов'язань з наближення національного законодавства України до *acquis*, які мали бути виконані протягом листопада 2014 року – листопада 2017 року.

- посекторальну/підсекторальну оцінку прогресу у виконанні цих зобов'язань.

Наводиться оцінка виконання наближення національного законодавства України до *acquis*, які мали бути виконані протягом листопада 2014 року – листопада 2017 року. Крім того, у разі внесення змін до вже наближеного в вказаному періоді національного законодавства України.

Другий розділ, в свою чергу, включає:

- посекторальний/підсекторальний огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2017 року по листопад 2018 року.

За результатами проведеного, згідно з попередньо описаною процедурою, відбору зобов'язань з наближення національного законодавства України до *acquis* здійснюється: опис зобов'язання з наближення та зазначення їхньої кількості (зокрема, актив *acquis*), деталізація їх місцезнаходження в Угоді про асоціацію та окреслення кола органів влади, відповідальних за їх виконання.

- надання експертного висновку в частині надання відповідей на такі питання:

Що дають нам відповідні *acquis*?

Опис суті *acquis* ЄС та регуляторних механізмів, які ними передбачені, та надання відповіді на питання: «Навіщо ці норми потрібні і як вони працюють в ЄС?».

Що було зроблено для наближення національного законодавства України до *acquis* ЄС та, відповідно, виконання зобов'язань?

Опис здійснених кроків для наближення національного законодавства України до *acquis* та надання висновку щодо виконання/невиконання зобов'язання.

РЕЗЮМЕ

Мета звіту — висвітлити стан виконання зобов'язань, визначених у розділах IV та V Угоди про асоціацію, зокрема:

- щодо імплементації Україною норм ЄС, які, відповідно до строків, визначених у статтях та Додатках до цієї Угоди, мали бути впроваджені в національне законодавство у період протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року;
- оновити інформацію щодо стану виконання положень цих розділів Угоди про асоціацію, які мали бути виконаними з 1 листопада 2014 року до 1 листопада 2017 року, і на основі цих даних зробити кумулятивний аналіз за повні чотири роки виконання Угоди про асоціацію.

Як ми вже зазначали в попередніх моніторингових звітах виконання Угоди про асоціацію, Угода передбачає поступове наближення національного законодавства до положень *acquis* ЄС.

Протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року розділи IV та V Угоди про асоціацію, що були проаналізовані нами у цьогорічному моніторингу, визначають необхідність наближення національного законодавства до положень *acquis* ЄС у таких секторах, як:

1. Технічні бар'єри у торгівлі — 10 зобов'язань;
2. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля — 10 зобов'язань;
3. Навколишнє середовище — 6 зобов'язань;
4. Транспорт — 11 зобов'язань;
5. Діяльність компаній — 1 зобов'язання;
6. Соціальна політика — 5 зобов'язань.

Кумулятивний аналіз виконання Угоди про асоціацію з листопада 2014 року по листопад 2018 року включає такі сектори:

1. Публічні закупівлі — 3 зобов'язання, передбачені безпосередньо Угодою про асоціацію, та 18 завдань, визначених Дорожньою картою, прийнятою Урядом на виконання статті 152 Угоди та 14.05.2018 схваленою рішенням № 1/2018 Комітету асоціації Україна-ЄС у торговельному складі;
2. Технічні бар'єри у торгівлі — 15 зобов'язань;
3. Митні питання та сприяння торгівлі — 2 зобов'язання;
4. Енергетика — 17 зобов'язань;
5. Оподаткування — 3 зобов'язання;
6. Навколишнє природне середовище — 23 зобов'язання;
7. Транспорт — 21 зобов'язання;
8. Діяльність компаній — 10 зобов'язань;
9. Захист прав споживачів — 13 зобов'язань;
10. Соціальна політика — 18 зобов'язань;
11. Громадське здоров'я — 12 зобов'язань;
12. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля — 12 зобов'язань.

Протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року прогрес виконання зобов'язань, що припадають на цей період, становить 21%, що майже вдвічі перевищує аналогічний показник минулого періоду, що становив 11%.

Найбільш успішним сектором, в частині наближення національного законодавства до положень європейського законодавства, є технічні бар'єри у торгівлі. Протягом вказаного періоду Україна виконала майже всі зобов'язання в частині вертикального законодавства, а саме щодо: машин та механізмів, електромагнітної сумісності, простих посудин високого тиску, ліфтів, безпеки іграшок, електричного обладнання, приладів, що працюють на газоподібному паливі та засобів індивідуального захисту.

Незначний прогрес спостерігається у секторі навколишнього природного середовища, а саме щодо оцінки та управління ризиками затоплення.

У інших секторах, таких як: транспорт, соціальна політика, фінансові послуги, заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля, діяльність компаній - прогрес наближення національного законодавства до положень європейського майже відсутній. Це означає, що в цих секторах або не розроблено жодного нормативно-правового акту, або розроблені лише проекти таких актів, або прийнято Закони України, які потребують розробки та прийняття вторинного законодавства.

Протягом 1 листопада 2014 року — 1 листопада 2018 року прогрес виконання Угоди про асоціацію становить 24%.

Найбільш успішними секторами в частині наближення національного законодавства до положень європейського продовжують бути: публічні закупівлі, технічні бар'єри у торгівлі та оподаткування, діяльність компаній та захист прав споживачів, що свідчить про планомірну успішну роботу в цих секторах протягом 4 років виконання Угоди про асоціацію.

У секторі публічних закупівель визначено два органи державної влади, відповідальні за політику у сфері державних закупівель та перегляд рішень замовників, впроваджено основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів, а також більшість статей Директиви № 2014/24/ЄС щодо державних закупівель та Директиви № 2014/25/ЄС щодо закупівель суб'єктами господарювання у секторах водного, енергетичного, транспортного та поштового обслуговування.

У секторі технічних бар'єрів у торгівлі прийнято все горизонтальне законодавство та майже все вертикальне законодавство.

У секторі оподаткування наближено національне законодавство до положень європейського стосовно загальних умов акцизного збору та щодо структури та ставок акцизного збору на тютюнові вироби.

В секторі діяльності компаній наближено національне законодавство до положень європейського щодо щорічної фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності та пов'язаних з ними звітів певних типів компаній, щодо застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю.

В секторі захисту прав споживачів на національному рівні створені умови для захисту прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам, зближення законодавства стосовно товарів, що не відповідають своєму зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів, та забезпечення наявності на магнітних іграшках, що поставляються чи вже є на ринку, попередження про ризик для здоров'я та безпеки, який вони становлять.

Частковий прогрес спостерігається у секторах енергетики, транспорту, соціальної політики та навколишнього середовища.

В секторі енергетики найбільш успішними прикладами виконання зобов'язань можна визначити ринки енергетичної ефективності, газу та електроенергії, нафти і нафтопродуктів, де розпочаті реформи мають гарний

шанс бути завершеними впродовж наступних кількох років.

У секторі транспорту наближене законодавство в частині перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами (внутрішній водний транспорт), а також прийнято дорожню карту міжнародних морських перевезень (морський транспорт).

У секторі соціальної політики здійснено наближення національного законодавства до положень європейського щодо поступового запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення, мінімальних вимог щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування та мінімальних вимог щодо безпеки та охорони здоров'я у процесі використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності.

У секторі навколишнього середовища здійснено наближення національного законодавства до положень європейського у сфері водної політики, оцінки впливу окремих державних і приватних проектів на навколишнє середовище, та оцінки та управління ризиками затоплення.


Найскладніша ситуація щодо наближення національного законодавства у секторах заснування підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі, громадського здоров'я та митних питань та сприянні торгівлі. Це не значить, що абсолютно в усіх цих секторах не було здійснено жодного кроку, це лише означає, що процес наближення не завершено.

Разом з тим, звертаємо увагу, що у таких секторах (підсекторах) як: публічні закупівлі, поштові та кур'єрські послуги, та морський транспорт - Урядом було схвалено стратегії імплементації положень Директив та Регламентів ЄС у відповідних сферах (так звані «дорожні карти»). Дорожня карта у сфері публічних закупівель 14.05.2018 була схвалена рішенням № 1/2018 Комітету асоціації Україна-ЄС у торговельному складі, інші дорожні карти ще й досі не схвалені європейською стороною. Карта у підсекторі телекомунікаційних послуг й досі не схвалена Урядом.

Більш детальні висновки та пропозиції за результатами аналізу процесу наближення національного законодавства до положень європейського законодавства, тобто виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію, викладені в останньому розділі цього звіту.

ЧАСТИНА I

**ЗОБОВ'ЯЗАННЯ,
ЩО МАЛИ БУТИ ВИКОНАНІ
З 1 ЛИСТОПАДА 2014 РОКУ
ПО 1 ЛИСТОПАДА 2017 РОКУ**



ПУБЛІЧНІ
ЗАКУПІВЛІ

ПУБЛІЧНІ ЗАКУПІВЛІ

Експерт



Сергій
Яременко

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Відповідно до зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію, у попередній період (з 1 листопада 2014 р. до 1 листопада 2017 р.) у сфері публічних закупівель мала б відбутися адаптація національного законодавства до 3-х положень, прописаних безпосередньо в Угоді про асоціацію. Це:

1. Визначення двох органів державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників (частина друга статті 150 Угоди про асоціацію);
2. Впровадження основних стандартів, що регулюють процес укладання державних контрактів (стаття 151 Угоди про асоціацію);
3. Розробка «Дорожньої карти» у сфері державних закупівель (стаття 152 Угоди про асоціацію).

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Визначити два органи державної влади, відповідальних за політику у сфері державних закупівель та перегляду рішень замовників (частина друга статті 150 Угоди про асоціацію)

Законом України «Про публічні закупівлі» (далі - Закон) Уповноваженим органом визначено центральний орган виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері публічних закупівель (пункт 34 статті 1). Таким уповноваженим органом, відповідно до Положення про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, затвердженого постановою КМУ від 20.08.2014 № 459, є МЕРТ.

Закон також передбачає можливість оскарження рішень замовника через орган оскарження – АМКУ, який має право зобов'язати замовника повністю або частково скасувати свої рішення (пункт 14 статті 1, пункт 9 статті 18). Отже, завдання є виконаним.



Впровадити основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів (стаття 151 Угоди про асоціацію)

З цією метою прийнято Закон України «Про публічні закупівлі», в якому передбачені процедури проведення публічних закупівель, а також порядок

укладання та основні вимоги до угод про закупівлю (стаття 36 Закону). Отже, завдання виконано.



Розробити «Дорожню карту» у сфері державних закупівель (стаття 152 Угоди про асоціацію)

З цією метою розпорядженням КМУ від 24 лютого 2016 р. № 175-р було затверджено Стратегію реформування системи публічних закупівель («дорожню карту»).

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. Отже, вказане завдання з наближення національного законодавства до статті 152 Угоди про асоціацію виконано.




Враховуючи те, що «дорожня карта» була не лише затверджена розпорядженням КМУ від 24.02.2016 № 175-р та 14.05.2018 схвалена рішенням № 1/2018 Комітету асоціації Україна-ЄС у торговельному складі, було проаналізовано стан виконання заходів в рамках карти, які мали бути виконані станом на 1 листопада 2018 року. Аналіз результатів виконання заходів «дорожньої карти» наведений у таблиці нижче, при цьому, у таблиці залишена нумерація заходів, такою, як вона визначена Дорожньою картою.

Назва заходу	Виконавці	Строк	Що зроблено для виконання	Статус
Перший етап (1 січня — 31 грудня 2016 року)				
<i>Імплементація положень, передбачених статтею 150 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі — Угода про асоціацію)</i>				
1. Реалізація нормотворчих та організаційно-технічних заходів, спрямованих на ефективне функціонування уповноваженого органу і органу оскарження процедур державної закупівлі та підвищення професійної підготовки персоналу зазначених органів	МЕРТ АМКУ	лютий 2016 року	У 2015 році ВРУ прийняла Закон України «Про публічні закупівлі». На виконання положень вказаного Закону затверджено: • постанови КМУ: — від 23.03.2016 № 291 «Про встановлення розміру плати за подання скарги»; — від 24.02.2016 № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків»; • 7 наказів МЕРТ: — від 30.03.2016 № 557 «Про затвердження	+ Виконано

			<p>Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)»;</p> <p>— від 22.03.2016 № 490 «Про затвердження форм документів у сфері публічних закупівель»;</p> <p>— від 18.03.2016 № 477 «Про затвердження Порядку розміщення інформації про публічні закупівлі»;</p> <p>— від 17.03.2016 № 454 «Про затвердження Порядку визначення предмета закупівлі»;</p> <p>— від 13.04.2016 №680 «Про затвердження примірної тендерної документації»;</p> <p>— від 15.03.2016 № 440 «Про створення комісії із забезпечення здійснення авторизації електронних майданчиків, підготовки рішень щодо їх підключення/ відключення до/від електронної системи закупівель, усунення технічних збоїв в електронній системі закупівель»;</p> <p>— від 15.09.2017 № 1372 «Про затвердження Порядку укладання і виконання рамкових угод».</p> <p>• 2 накази Держаудитслужби:</p> <p>— від 23.04.2018 № 86 «Про затвердження форми висновку про результати моніторингу закупівлі та порядку його заповнення»;</p> <p>— від 11.09.2018 №196 «Про затвердження методики визначення автоматичних індикаторів ризиків, їх переліку та порядку застосування».</p> <p>В частині організаційно-технічних заходів в МЕРТ реформовано існуючий України «Про публічні закупівлі».</p>	
--	--	--	--	--

2. Ратифікація Україною Угоди СОТ про державні закупівлі	МЕРТ МЗС	квітень 2016 року	На виконання цього пункту плану ВРУ 16.03.2016 було прийнято Закон України «Про приєднання України до Угоди про державні закупівлі». 18 травня 2016 року завершилась офіційна процедура приєднання України до Угоди Світової організації торгівлі про державні закупівлі.	+ Виконано
3. Участь України у роботі Комітету СОТ з питань державних закупівель як Сторони Угоди СОТ з питань державних закупівель, зокрема у переговорному процесі щодо приєднання нових Сторін	МЕРТ МЗС Мін'юст	2016 рік	Даний захід не є частиною зобов'язань за Угодою про Асоціацію. Разом з цим, ця робота виконується постійно - відповідно до планів роботи Комітету СОТ.	+ Захід виконано
<i>Розвиток електронних закупівель</i>				
4. Прийняття нормативно-правової бази для застосування електронних засобів в процедурах публічної закупівлі з дотриманням принципів та стандартів ЄС, зокрема з метою забезпечення юридичної рівності електронних та паперових документів, які використовуються в цілях публічної закупівлі	МЕРТ МЗС Мін'юст	грудень 2015 р. —2016 рік	Прийнято Закон України «Про публічні закупівлі» (25.12.2015 №922-VIII). Закон України «Про публічні закупівлі» передбачає обмін інформацією між замовником та учасником переважно в електронному вигляді (стаття 14), крім переговорної процедури, яка передбачає листування та проведення переговорів між замовником і учасником. На виконання цього Закону, прийнято постанову КМУ від 24.02.2016 № 166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків».	+ Захід виконано <hr/> <i>Завдання виконано</i>
мінімальних вимог до телекомунікаційного та іншого комп'ютерного			Вимоги, встановлені в статті 12 Закону України «Про публічні закупівлі», стосуються функціонування	<i>Завдання виконано</i>

<p>обладнання, що використовується для забезпечення надійної та безпечної передачі даних, обміну повідомленнями між замовниками та заінтересованими особами в процедурах публічної закупівлі, для отримання доступу до інформації, та подання електронних пропозицій</p>			<p>електронної системи закупівель. Додаткові певні вимоги також визначені постановою КМУ від 24.02.2016 №166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків», зокрема щодо захисту інформації. У свою чергу, вимоги до телекомунікаційного і комп'ютерного обладнання, яке використовується у державному секторі і зокрема в публічних закупівлях, регулюється законодавством про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах.</p>	
<p>встановлення вимог до інформаційних технологій (програмних засобів), що застосовуються для структуризації, обробки, збереження інформації (зокрема, для розкриття та оцінки пропозицій у процесі електронного аукціону) в цілях публічної закупівлі згідно з нормами статті 35 Директиви № 2014/24/ЄС,</p>			<p>Достатні, для виконання цього пункту Дорожньої карти, вимоги визначені в статті 12 Закону України «Про публічні закупівлі» та постанові КМУ від 24.02.2016 №166 «Про затвердження Порядку функціонування електронної системи закупівель та проведення авторизації електронних майданчиків».</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>стандартизації процесів та інтерфейсів між різними базами даних, що обслуговують процедури публічної закупівлі, зокрема засобів ідентифікації та підтвердження</p>			<p><i>Цей захід не передбачений Угодою про асоціацію та є ініціативою КМУ за рекомендаціями експертів ЄС.</i></p> <p>Прийнято спільний наказ МЕРТ та ДФС від 17.01.2018 № 37/11 Про затвердження Порядку взаємодії електронної системи закупівель з</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>

			інформаційними системами Державної фіскальної служби України щодо обміну інформацією про відсутність або наявність заборгованості (податкового боргу) зі сплати податків, зборів, платежів, контроль за якими покладено на органи Державної фіскальної служби України, в учасника процедури закупівлі.	
5. Створення загальної системи електронних закупівель, удосконалення наявних засобів електронного інформування, електронних комунікацій та забезпечення можливості здійснення оцінки в електронному вигляді	<i>МЕРТ, Мін'юст, Державне агентство з питань електронного урядування, Мінфін та інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади</i>	<i>2016 рік</i>	Стаття 18 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає необхідність електронного подання та оприлюднення скарг.	 Захід виконано
6. Забезпечення можливості електронного подання та оприлюднення скарг	<i>АМКУ, МЕРТ, Мін'юст, Державне агентство з питань електронного урядування, Мінфін та інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади</i>	<i>2016 рік</i>	Стаття 18 Закону України «Про публічні закупівлі» передбачає необхідність електронного подання та оприлюднення скарг.	 Захід виконано
<i>Розвиток інституційної структури та вдосконалення і оптимізація функцій контролюючих органів</i>				
7. Утворення (визначення) централізованої закупівельної організації (організацій) з реалізації	<i>МЕРТ, Мінфін та інші заінтересовані центральні органи виконавчої</i>	<i>грудень 2016 року</i>	Постановою КМУ від 23.11.2016 № 928 «Про реалізацію пілотного проекту з організації діяльності централізованої закупівельної організації»	 Захід виконано

<p>пілотного проекту щодо визначення механізму централізованих закупівель та законодавчого врегулювання положень щодо централізованих закупівель (статті 37 і 38 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>			<p>та наказом МЕРТ від 30.11.2016 № 2015 «Про створення державної установи «Професійні закупівлі» створено Державну установу «Професійні закупівлі». Продовження реалізації пілотного проекту передбачено постановою КМУ від 16.05.2018 №377.</p>	
<p>8. Впровадження комплексного моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель, опублікування щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель</p>	<p><i>МЕРТ</i></p>	<p><i>грудень 2016 року</i></p>	<p>Законом України «Про публічні закупівлі» передбачається опублікування МЕРТ щорічних звітів про функціонування системи публічних закупівель. МЕРТ оприлюднює звіти на своєму сайті. Водночас функцію моніторингу щодо ефективності системи публічних закупівель передано до Держаудитслужби.</p>	<p>+ Захід виконано</p>
<p>9. Перегляд повноважень щодо здійснення контролю у сфері публічних закупівель з метою чіткого розмежування та усунення дублювання функцій контролю за дотриманням законодавства про публічні закупівлі, контролю за фінансовою дисципліною публічних замовників та за ефективністю системи публічних закупівель</p>	<p><i>МЕРТ, Мін'юст, МВС, СБУ (за згодою), Генеральна прокуратура, України (за згодою), Рахункова палата (за згодою), Держаудитслужба, Національне агентство з питань запобігання корупції</i></p>	<p><i>грудень 2016 року</i></p>	<p>Законом України від 21.12.2017 № 2265-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про публічні закупівлі» та деяких інших законів України щодо здійснення моніторингу закупівель», який вніс зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», визначено порядок здійснення моніторингу закупівель. Вказаний порядок, зокрема, практично виключає можливість дублювання функцій між Держаудитслужбою та АМКУ. Водночас стаття 7 Закону «Про публічні закупівлі» визначає основні функції органів, що здійснюють державне регулювання та контроль у сфері закупівель. Крім цього, повноваження та функції Держаудитслужби щодо контролю у сфері закупівель визначені у Законі України «Про основні засади здійснення</p>	<p>+ Захід виконано</p>

			Разом з тим, відповідні спеціальні Закони визначають функції інших органів контролю та правоохоронних органів.	
<i>Навчання та професіоналізація у сфері публічних закупівель</i>				
10. Забезпечення проведення базового (онлайн) навчального курсу для організаторів (членів комітетів конкурсних торгів) публічних закупівель	МЕРТ	грудень 2016 року	Цей захід не передбачений Угодою про асоціацію та є ініціативою КМУ за рекомендаціями експертів ЄС. За підтримки МЕРТ та проекту технічної допомоги ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» створено навчальний онлайн курс у сфері публічних закупівель, розміщений на «відкритій платформі» Прометеус.	+ Захід виконано
Другий етап (1 січня 2017 року — 31 грудня 2018 року)				
<i>Адаптація законодавства до правил ЄС згідно з положеннями глави 8 Угоди про асоціацію та додатків XXI-B, XXI-C, XXI-D, XXI-E до неї</i>				
12. Підготовка змін до Закону України «Про публічні закупівлі» з метою запровадження до законодавства України ключових понять, закріплених у Директивах № 2014/24/ЄС та № 2014/25/ЄС, зокрема щодо таких норм: визначення поняття державного контракту на виконання робіт, поставку товарів, надання послуг, принципів укладення державних контрактів та поняття змішаних контрактів (узгодження з частинами першою і другою статті 1, пунктами 5—10 частини першої	МЕРТ Мінфін Мін'юст АМКУ	січень 2017 року	Частина норм, зазначених у цьому пункті Дорожньої карти, вже є в чинному Законі України «Про публічні закупівлі» (поняття «державного контракту» у статті 1 Закону, принципи укладення контракту (принципи закупівель), визначені статтею 3 Закону). Разом з тим, з метою запровадження до законодавства України ключових понять, закріплених у Директивах № 2014/24/ЄС та № 2014/25/ЄС підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховуються заходи, передбачені пунктом 12. Наразі проект опрацьовується в підрозділах МЕРТ.	+ Захід виконано Завдання виконано


<p>статті 2 та статтею 3 Директиви № 2014/24/ЄС) пунктами 5—10 частини першої статті 2 та статтею 3 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>				
<p>визначення суб'єктів сфери дії законодавства про публічні закупівлі згідно з принципами та термінологією ЄС (частини перша — четверта, чотирнадцята статті 2 Директиви № 2014/24/ЄС), а також забезпечення правової можливості для участі групи суб'єктів господарювання як учасників процедур (консорціумів)</p>			<p>Врегульовано Законом України «Про публічні закупівлі» в частині визначення суб'єктів сфери дії законодавства. В частині допущення до участі у процедурах консорціумів передбачено новою редакцією Закону.</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>впровадження інституційних засад публічних закупівель (відповідно до статті 1 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>			<p>Врегульовано Законом України «Про публічні закупівлі».</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>окреме регулювання закупівель замовниками, які діють на підставі виключного або спеціального права (статті 7, 9—11 Директиви № 2014/24/ЄС), а також у цілях забезпечення національної безпеки та оборони</p>			<p>Врегульовано Законами України: — «Про публічні закупівлі» (стаття 2); — «Про особливості здійснення закупівель товарів, робіт і послуг для гарантованого забезпечення потреб оборони»; — Законом «Про державне оборонне замовлення».</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>визначення процедур закупівлі, адаптованих до Директив № 2014/24/ЄС (статті 26—32) та № 2014/25, принципів та,</p>			<p>Частина норм, зазначених у цьому пункті Дорожньої карти, вже є в чинному Законі України «Про публічні закупівлі» (щодо виключної переговорної процедури без публікації повідомлень - визначено у</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>

<p>підстав для застосування кожної конкретної процедури (стаття 26 Директиви № 2014/24/ЄС), зокрема, запровадження процедури з обмеженою участю (стаття 28 Директиви № 2014/24/ЄС), конкурентної переговорної процедури з публікацією повідомлень та виключної переговорної процедури без публікації повідомлень (статті 29 і 32 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>			<p>статті 35 Закону).</p> <p>Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.</p>	
<p>запровадження принципів та стандартів інформування про договори про закупівлю, зокрема щодо надсилання запрошень кандидатам та учасникам процедури з обмеженою участю та переговорної процедури (статті 20, 22, 28, 29 і 48—55 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>			<p>Більшість норм, зазначених у цьому пункті Дорожньої карти, вже є в чинному Законі України «Про публічні закупівлі» окрім норм щодо торгів з обмеженою участю.</p> <p>Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>запровадження стандартів та вимог до технічних специфікацій, інших документів, що стосуються процедур закупівель (стаття 42 Директиви № 2014/24/ЄС)</p>			<p>Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>запровадження стандартів підтвердження кваліфікації кандидатів та учасників процедур закупівлі,</p>			<p>Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>

сертифікація товарів та послуг, допустимість варіантів підтвердження кваліфікації учасників (статті 43 і 44 Директиви № 2014/24/ЄС)				
запровадження попереднього кваліфікаційного етапу відбору учасників (процедури з обмеженою участю, конкурентної переговорної процедури) та визначення критеріїв допущення до участі в процедурах закупівлі (зокрема, щодо персональних вимог, критеріїв професійної здатності, фінансових та економічних показників, технічних критеріїв), а також заміна обов'язкового подання оригіналів підтвердних документів на етапі кваліфікації учасників самодекларацією з подальшим представленням відповідних документів переможцем конкурентної процедури на етапі укладення договору про закупівлю (статті 56—58, 60, 65 Директиви № 2014/24/ЄС)			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.	<i>Завдання виконано</i>
установлення принципу недопущення до участі у процедурі			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому	<i>Завдання виконано</i>

закупівлі суб'єктів господарювання, які залучалися до підготовки такої процедури закупівлі (стаття 41 Директиви № 2014/24/ЄС)			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.	
встановлення стандартів підтвердження якості продукції, робіт та послуг, методів управління господарською діяльністю, критеріїв екологічного виробництва тощо (статті 57, 58, 62 Директиви № 2014/24/ЄС)			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід. Наразі Законопроект опрацьовується МЕРТ.	Завдання виконано
визначення критеріїв оцінки пропозицій, зокрема, критерію найбільш економічно вигідної пропозиції та вимоги до застосування критеріїв оцінки пропозицій, оцінки пропозицій з надзвичайно низькими цінами (статті 67—69 Директиви № 2014/24/ЄС)			Врегульовано Законом України «Про публічні закупівлі» в частині встановлення критеріїв оцінки пропозицій. В частині «надзвичайно низьких цін» - передбачено новою редакцією Закону, яка ще не затверджена.	Завдання виконано
встановлення правил розрахунку очікуваної вартості державного контракту для застосування процедур публічної закупівлі (статті 4-6 Директиви № 2014/24/ЄС)			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», яким пропонується врегулювати це питання.	Завдання виконано
13. Гармонізація засобів правового захисту з вимогами Директиви № 89/665/ЄС (доповненої Директивою № 2007/66/ЄС), зміненої Директивою	МЕРТ, АМКУ, Мін'юст, Мінфін та інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади	січень 2017 року	Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховуються заходи, передбачені пунктом 13 Дорожньої карти. Наразі проект опрацьовується в підрозділах МЕРТ.	✘ Захід не виконано Завдання не виконано

<p>№ 2014/23/ЄС, зокрема щодо: визнання недійсними укладених контрактів в цілому чи в певній частині з причин непроведення процедури закупівлі або порушення встановленої законодавством процедури, недотримання періоду мораторію на укладення договору про закупівлю після завершення процедури (статті 1—3 Директиви № 89/665/ЄЕС</p>				
<p>врегулювання строків подання скарг щодо процедури закупівлі та рішень замовників (відповідно до статті 2с Директиви № 89/655/ЄЕС)</p>			<p>Врегульовано статтею 18 Закону України «Про публічні закупівлі».</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>запровадження єдиного періоду мораторію укладення державного контракту після проведеної процедури закупівлі незалежно від типу процедури (статті 1—3 Директиви № 89/655/ЄЕС)</p>			<p>Врегульовано Законом України «Про публічні закупівлі» (частина друга статті 32).</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>
<p>врегулювання підстав для скороченого періоду та звільнення від обов'язку дотримуватися періоду мораторію на укладення договору про закупівлю (статті 2b Директиви № 89/655/ЄЕС)</p>			<p>Врегульовано Законом України «Про публічні закупівлі» (стаття 35 – переговорна процедура).</p>	<p><i>Завдання виконано</i></p>

визначення підстав для відшкодування збитків, завданих порушенням порядку укладення договорів про закупівлю та проведення процедур публічних закупівель (стаття 2 Директиви № 89/665/ЄС)			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід.	<i>Завдання не виконано</i>
15. Скорочення строків публікації повідомлень, спрощення процедурних вимог та порядку оскарження рішень замовників, які стосуються договорів про закупівлю, вартість яких є нижчою, ніж граничні значення, визначені для застосування процедур, гармонізованих із Директивами ЄС, з дотриманням принципів рівного ставлення, прозорості, недискримінації та конкуренції	<i>МЕРТ, Мінфін, Мін'юст, АМКУ</i>	<i>січень 2017 року</i>	Врегульовано статтею 10 Закону України «Про публічні закупівлі»	 <i>Захід не виконано</i> <hr/> <i>Завдання виконано</i>
зменшення обсягу інформації щодо державних контрактів, вартість яких є нижчою, ніж установлені граничні значення для застосування процедур, передбачених Директивами ЄС, що підлягає обов'язковій публікації			Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід.	<i>Завдання не виконано</i>
визначення більш гнучких вимог до процедур закупівлі, що здійснюються замовниками місцевого та регіонального рівня (статті 28 та 48 Директиви № 2014/24/ЄС)			Новою редакцією Закону України «Про публічні закупівлі» передбачено запровадження спрощеної процедури закупівлі для всіх замовників.	<i>Завдання не виконано</i>

Розвиток інституційної структури та вдосконалення і оптимізація функцій контролюючих органів

Навчання та професіоналізація у сфері публічних закупівель

<p>19. Визначення стандартів для програм підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань публічних закупівель та встановлення вимог до кваліфікації спеціалістів у сфері публічних закупівель</p>	<p><i>МЕРТ МОН Нацдерж-служба</i></p>	<p><i>січень 2017 року</i></p>	<p>Не передбачено Угодою про асоціацію та є ініціативою КМУ за рекомендаціями експертів ЄС. Наказом МЕРТ від 30.03.2016 № 557 «Про затвердження Примірного положення про тендерний комітет або уповноважену особу (осіб)» визначено базові вимоги до кваліфікації спеціалістів у сфері закупівель, а наказом МЕРТ від 02.12.2016 №2017 визначено стандарти (програми) для програм підготовки та перепідготовки спеціалістів з питань публічних закупівель.</p> <p>Крім цього, за рекомендаціями експертів ЄС наказом МЕРТ від 30.10.2018 №1573 «Про утворення робочої групи щодо розроблення професійного стандарту для професії «Фахівець з публічних закупівель» створена робоча група щодо розроблення професійного стандарту для професії «Фахівець з публічних закупівель». Станом на 1 листопада поточного року МЕРТ розроблено проект Професійного стандарту. Триває опрацювання членами робочої групи.</p>	<p align="center">+ Захід виконано</p>
<p>20. Визначення вимог до установ, що здійснюють навчання у сфері публічних закупівель, вимог до навчання та механізму отримання акредитації</p>	<p><i>МОН МЕРТ Мінфін Мін'юст</i></p>		<p>Цей захід не передбачений Угодою про асоціацію та є ініціативою Уряду за рекомендаціями експертів ЄС. Наказом МЕРТ від 02.12.2016 № 2017 визначено стандарти (програми) для програм підготовки та</p>	<p align="center">+ Захід виконано</p>

			перепідготовки спеціалістів з питань публічних закупівель, а також певні умови щодо навчальних установ.	
21. Організація та постійне оновлення базового (онлайн) навчального курсу для організаторів (членів комітетів конкурсних торгів) публічних закупівель	<i>МЕРТ</i>	<i>2017 рік</i>	Цей захід не передбачений Угодою про асоціацію та є ініціативою Уряду за рекомендаціями експертів ЄС. За підтримки МЕРТ та проекту технічної допомоги ЄС «Гармонізація системи державних закупівель в Україні зі стандартами ЄС» створено навчальний онлайн курс у сфері публічних закупівель, розміщений на «відкритій платформі» Прометеус. Останнє оновлення в 2017 році. Наступне передбачається у січні – лютому 2019 року.	 Захід виконано
22. Зміна статусу комітетів конкурентних торгів як колективних органів, що відповідають за весь процес організації процедур та прийняття рішень щодо закупівлі товарів, робіт та послуг, на статус дорадчих органів (комітетів), основною функцією яких є визначення критеріїв оцінки, та оцінка поданих тендерних пропозицій відповідно до затверджених замовником критеріїв та визначення найбільш економічно вигідної пропозиції для укладення договору про закупівлю	<i>МЕРТ інші заінтересовані центральні органи виконавчої влади</i>	<i>грудень 2017 року</i>	Цей захід не передбачений Угодою про асоціацію та є ініціативою Уряду за рекомендаціями експертів ЄС. Підготовлено проект нової редакції Закону України «Про публічні закупівлі», в якому враховується цей захід.	 Захід не виконано

Отже, на цей час виконаними (виконаним вважається захід, в якому виконані всі його складові частини) є 15 з 18 заходів «дорожньої карти», строк виконання яких припадав на період до 1 листопада 2018 року.



ТЕХНІЧНІ
БАР'ЄРИ У
ТОРГІВЛІ

ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ У ТОРГІВЛІ

Експерт



Дмитро
Луценко

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Горизонтальне (рамкове) законодавство

Відповідно до с. 56 та Додатку III Угоди про асоціацію Україна мала наблизити своє національне законодавство до вимог наступних рамкових (або так званих «горизонтальних») нормативно-правових актів ЄС), які охоплюють наступні питання:

1. Директива № 80/181/ЄЕС про наближення законодавства держав-членів стосовно одиниць вимірювання та скасування Директиви № 71/354/ЄЕС;
2. Регламент № 765/2008/ЄС про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією;
3. Директива № 2001/95/ЄС про загальну безпечність продукції;
4. Директива № 85/374/ЄЕС про наближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію;
5. Рішення № 768/2008/ЄС про загальну структуру (систему) маркетингу продукції.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 80/181/ЄЕС про наближення законодавства держав-членів стосовно одиниць вимірювання

Положення цієї технічної Директиви № 80/181/ЄЕС були перенесені до національного законодавства України ще у 2015 році після прийняття наказу МЕРТ від 04.08.2015 № 914 «Про затвердження визначень основних одиниць SI, назв та визначень похідних одиниць SI, десяткових кратних і частинних від одиниць SI, дозволених позасистемних одиниць, а також їх позначень та Правил застосування одиниць вимірювання і написання назв та позначень одиниць вимірювання і символів величин». Наразі, національне законодавство у цій сфері в цілому відповідає вимогам ЄС і адекватно застосовується на практиці.



Регламент № 765/2008/ЄС про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією

Наближення національного законодавства у сфері встановлення вимог до акредитації і ринкового нагляду, які стосуються торгівлі продукцією, відбулося ще впродовж 2010 – 2011 років, коли було прийнято два важливих рамкових закони:

1. Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності», зі змінами від 22.12.2001 та 15.01.2015, яким в національному законодавстві було закріплено вимоги ЄС щодо системи акредитації;
2. Закон України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», яким було імплементовано вимоги ЄС щодо ринкового нагляду та контролю на кордоні промислової (нехарчової) продукції.

З точки зору законодавства, Закон України «Про акредитацію органів з оцінки відповідності» в цілому забезпечив повну відповідність вітчизняного нормативно-правового поля вимогам ЄС у сфері акредитації. Наразі, для досягнення повної відповідності нормам ЄС та за першими результатами правозастосування до цього Закону пропонується внести ряд змін технічного характеру, визначених Законопроектом № 6325 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо технічних регламентів та оцінки відповідності» від 24.03.2017. Найважливішою з них є поправка, зокрема щодо надання можливості керівнику Національного агентства з акредитації України (далі – НААУ) здійснювати акредитацію за умови уникнення конфлікту інтересів.

Правозастосування Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» також показало, що вітчизняне нормативно-правове поле дозволило досягти наближення до стандартів ЄС, проте також вимагає внесення змін, спричинених втручанням в його зміст на етапі розроблення та змін, виявлених за результатами правозастосовної практики.

Наприкінці 2016 року окремими народними депутатами України було внесено Законопроект від 07.12.2016 № 5450-1 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо забезпечення дотримання прав осіб при проведенні перевірок характеристик нехарчової продукції)», який, однак, не відповідає вимогам законодавства ЄС, оскільки містить норми, згідно з якими ринковий нагляд буде фактично нівелюваний (пропонується відхилення від процедури ринкового нагляду, що діє в ЄС, достатність пред'явлення сертифікату відповідності для припинення перевірки, залучення конкуруючих органів з оцінки відповідності до незалежної експертизи, що створює конфлікт інтересів тощо).

Альтернативний Законопроект було розроблено у жовтні 2018 року, і подано до профільного Комітету ВРУ, але на момент написання звіту він ще не був зареєстрований. Цей Законопроект вносить до вітчизняного нормативно-правового поля деякі норми ЄС, які зараз відсутні в Законі України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», усуває дублювання між повноваженнями органів ринкового нагляду та захисту прав споживачів, посилює відповідальність суб'єктів господарювання, а також виводить ринковий нагляд з-під дії рамкового Закону «Про засади державного контролю (нагляду)» та вносить необхідні системні та процедурні положення.

В результаті прийняття цих двох рамкових Законів в Україні успішно здійснюється створення системи акредитації органів з оцінки відповідності, зокрема створено НААУ, яке займається такою акредитацією та яке офіційно визнано ЄС, і працює над впровадженням європейських правил акредитації органів, що претендують на нотифікацію. Нові вимоги до системи ринкового нагляду також загалом імплементовані і застосовуються, однак, практика їх застосування вказує на недостатню спроможність МЕРТ, наглядових органів і бізнесу щодо виконання цих вимог, а також гальмування їх застосування, внаслідок продовження дії мораторію на перевірки суб'єктів господарювання у 2018 році.

Директива № 2001/95/ЄС про загальну безпеку продукції

Положення цієї Директиви загалом впроваджені до національного законодавства Законом України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», однак, останній потребує внесення змін щодо уточнення переліку виключень зі сфери дії Закону та посилення відповідальності суб'єктів господарювання (дзеркально змінам, які пропонуються альтернативним Законопроектом із внесення змін до Закону України «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», див. вище Регламент № 765/2008/ЄС про встановлення вимог для акредитації і ринкового нагляду, що стосується торгівлі продукцією).

Директива № 85/374/ЄЕС про наближення законів, підзаконних актів та адміністративних положень держав-членів щодо відповідальності за дефектну продукцію

Норми національного законодавства України були гармонізовані із вимогами цієї Директиви ще у 2011 році, після прийняття Закону України «Про відповідальність за шкоду, завдану внаслідок дефекту в продукції». Станом на кінець жовтня 2018 року цей Закон в цілому відповідає положенням Директиви № 85/374/ЄЕС. Разом з тим, активно відбувається його правозастосування.

Рішення № 768/2008/ЄС про загальну структуру (систему) маркетингу продукції

Норми цього Рішення були перенесені до національного законодавства України після прийняття Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» та прийнятої на основі цього Закону постанови КМУ від 13 січня 2016 р № 95 «Про затвердження модулів оцінки відповідності, які використовуються для розроблення процедур оцінки відповідності, та правил використання модулів оцінки відповідності», а також Закону України «Про державний нагляд і контроль нехарчової продукції», на підставі яких в Україні розробляються та затверджуються нові технічні регламенти (див. підрозділ «Вертикальне (галузеве) законодавство»).

Втім, після застосування нових норм на практиці виникла потреба внесення окремих змін до вищезазначеного законодавства. Зокрема, з метою внесення змін до Закону України «Про технічні регламенти та оцінку відповідності» та відповідної постанови КМУ, ще у березні 2017 року у ВРУ було зареєстровано Законопроект № 6235 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо технічних регламентів та оцінки відповідності», який після річної перерви, нарешті, було прийнято у першому читанні 20 березня 2018 року. Після остаточного прийняття цього Законопроекту також буде необхідно внести зміни і до «модульної» постанови КМУ.

ЗОНА МИТНОГО КОНТРОЛЮ

CUSTOMS CONTROL
ZONE

МИТНІ ПИТАННЯ ТА

СПРИЯННЯ У ТОРГІВЛІ

МИТНІ ПИТАННЯ ТА СПРИЯННЯ У ТОРГІВЛІ

Експерт



Олександра
Булана

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Конвенція про єдиний режим транзиту від 20 травня 1987 року (далі – Конвенція NCTS);
2. Конвенція про спрощення формальностей у торгівлі товарами від 20 травня 1987 року (далі – Конвенція SAD).

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Конвенція NCTS

а. Імплементативні нормативні акти

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

Закон України «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України» (прийнято ВРУ, вступив у силу).

Наказ Міністерства фінансів від 28.12.2016 р. № 1193 «Про затвердження Змін до деяких відомчих класифікаторів інформації з питань державної митної справи, які використовуються у процесі оформлення митних декларацій».

Наказ ДФС від 19.01.2017 р. № 26 «Про затвердження Класифікатора ДФС, митниць ДФС та їх структурних підрозділів».

б. Плани заходів Уряду

Розпорядження КМУ від 22.04.2015 № 391-р «План імплементативних заходів до Конвенції про спрощення формальностей у торгівлі товарами та Конвенції про єдиний режим транзиту» (втражило чинність).

Постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (строки виконання пунктів 453-474, пов'язаних з Конвенцією, спливали ще 20 березня 2018 року).

Україною порушено терміни виконання зобов'язань щодо імплементативних заходів до Конвенції NCTS за Додатком XV до Глави 5 Угоди (1 рік з дати набрання чинності Угодою — строк спливу 1 січня 2017 року). Так само, не дотримано

строки імплементації Конвенції, передбачені планами КМУ.

Зміни нормативно-правового регулювання, що відбулися за цей період, врегульовують лише окремі «точкові» питання:

- Гармонізація деяких класифікаторів для заповнення митних декларацій з вимогами Конвенції NCTS (наказ Мінфіну від 28.12.2016 № 1193 та наказ ДФС від 19.01.2017 № 26);
- Можливість тимчасового (до набрання чинності Конвенції для України) застосування форм документів, класифікаторів та процедур контролю, відповідно до вимог Конвенцій NCTS та SAD (Закон «Про внесення змін до Митного кодексу України та деяких інших законів України щодо запровадження механізму «єдиного вікна» та оптимізації здійснення контрольних процедур при переміщенні товарів через митний кордон України»).

При цьому, інформація щодо початку практичної імплементації зазначених вище положень Закону відсутня.

Для повноцінного нормативно-правового забезпечення імплементації Конвенції NCTS, необхідно розробити комплексний проект Закону про внесення змін у митне законодавство (з урахуванням вимог NCTS) у розрізі наступних питань:

- застосування гарантій при транзитних переміщеннях товарів;
- порядку обміну інформацією та документами, встановлення статусу документів та записів;
- визначення порядку здійснення митних процедур при транзиті;
- спрощень, які застосовуються до єдиного режиму транзиту тощо.

На даний момент на розгляді у ВРУ такого Законопроекту немає. Інформація про початок/стан розроблення Законопроекту відсутня. Дорожня карта приєднання України до спільної транзитної процедури ЄС/ЄАВТ передбачає розробку Законопроекту до 01.05.2019.

Окрім законодавчих змін, ефективне впровадження Конвенції вимагає підготовки IT рішень, у т.ч. програмного забезпечення та забезпечення сумісності інформаційних систем митних органів України та NCTS.

Перед приєднанням до Конвенції національна транзитна система має протягом року працювати згідно з правилами Конвенції у тестовому режимі. Для початку тестового режиму, на даний час, не підготовлене законодавство та не запроваджене IT рішення для обміну інформацією між українською ЄАІС та NCTS.

Таким чином, українське законодавство та підзаконні акти на даний момент не наближені до вимог Конвенції.



Конвенція SAD

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

Постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (строки виконання пунктів 451 - 453 та 473 - 474, пов'язані з Конвенцією, спливи ще 20 березня 2018 року).

Строки імплементації Конвенції SAD (1 рік з моменту початку дії Угоди про асоціацію — сплив 1 січня 2017 року) порушено.

В цілому, українське законодавство наближене до вимог цієї Конвенції, однак, остаточна її імплементація так і не виконана. Для виконання формальних вимог Конвенції SAD Україні залишилося внести деякі невеликі зміни до законодавства (у т.ч. пов'язані з приведенням термінології у Митному кодексі України до термінології, що використовується у цій Конвенції).

Водночас, положення Конвенції SAD є взаємопов'язаними з Конвенцією NCTS.

Таким чином, імплементація обох Конвенцій має відбуватися одночасно. А, отже, прогрес з Конвенцією SAD залежить від імплементації Конвенції NCTS.



ЕНЕРГЕТИКА

ЕНЕРГЕТИКА

Експерт



Дмитро
Науменко

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Відповідно до статей 337 - 342 та Додатку XXVII Угоди про асоціацію в період з листопада 2014 року по листопад 2017 року, а також згідно із зобов'язаннями відповідно до Договору про заснування Енергетичного співтовариства, Україна мала наблизити своє національне законодавство у сфері енергетики до вимог наступних нормативно-правових актів ЄС (у розрізі наступних секторів):

Електроенергія

1. Директива № 2009/72/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року щодо загальних правил функціонування внутрішнього ринку електроенергії;
2. Регламент (ЄС) № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про умови доступу до мережі для транскордонного обміну електроенергією»;
3. Директива № 2005/89/ЄС щодо заходів із забезпечення безпеки постачання електроенергії та інвестицій в інфраструктуру.

Газ

4. Директива №2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про спільні правила внутрішнього ринку природного газу»;
5. Регламент (ЄС) №715/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про умови доступу до мереж транспортування природного газу»;
6. Директива №2004/67/ЄС стосовно заходів щодо забезпечення безперервного постачання природного газу.

Енергетичний регулятор

7. Вимоги до національного регулятора на енергетичних ринках, що містяться в Главах VIII Директиви № 2009/73/ЄС та IX Директиви № 2009/72/ЄС.

Нафта

8. Директива №2009/119/ЄС від 14 вересня 2009 року стосовно накладення на держав-членів ЄС зобов'язання щодо підтримки мінімальних запасів сирої нафти та/або нафтопродуктів;
9. Директива № 2009/28/ЄС про заохочення до використання енергії, виробленої з відновлюваних джерел та якою вносяться зміни до, а в подальшому скасовуються Директиви № 2001/77/ЄС та № 2003/30/ЄС

(в частині стимулювання збільшення використання екологічних видів моторного палива).

Розвідування та розробка вуглеводнів

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

Енергетична ефективність

11. Рамкова Директива № 2012/27/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 25 жовтня 2015 року про енергоефективність, що замінила собою Директиви № 2004/8/ЄС про заохочення когенерації та № 2006/32/ЄС про кінцеву ефективність використання енергії та енергосервісні послуги;
12. Директива № 2010/31/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 19 травня 2010 року про енергетичні характеристики будівель: встановлює вимоги до енергетичної ефективності будівель та відмінняє попередню Директиву № 2002/91/ЄС щодо енергетичного функціонування будівель;
13. Рамкова Директива № 2009/125/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 21 жовтня 2009 року, яка встановлює рамки для визначення вимог щодо екодизайну, що застосовується до споживчих продуктів (переглянута) та відмінняє попередню Директиву № 2005/32/ЄС, яка визначала вимоги до екологічного проектування енергопоглинаючих продуктів, та яка доповнюється рядом імплементаційних Регламентів (їх повний перелік див. у моніторинговому звіті УЦЕП за період з 01.12.2016 по 01.11.2017);
14. Директива Європейського Парламенту і Ради № 2010/30/ЄС про вказування за допомогою маркування та стандартної інформації про товар обсягів споживання енергії та інших ресурсів енергоспоживчими продуктами (що скасовує Директиву № 92/75/ЄЕС), яка передбачає імплементацію наступних делегованих («дочірніх») регламентів (їх повний перелік див. у моніторинговому звіті УЦЕП за період з 01.07.2016 по 01.11.2016).

Ядерна енергетика

15. Директива Ради ЄС № 2014/87/Євратом, яка встановлює для Співтовариства основи з ядерної безпеки ядерних установок (замінює Директиву № 2009/71/Євратом);
16. 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);
17. Директива Ради ЄС № 2006/117/Євратом про нагляд та контроль за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

Електрична енергія

Директива № 2009/72/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року щодо загальних правил функціонування внутрішнього ринку електроенергії

✘ Регламент (ЄС) № 714/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про умови доступу до мережі для транскордонного обміну електроенергією»

✘ Директива № 2005/89/ЄС щодо заходів із забезпечення безпеки постачання електроенергії та інвестицій в інфраструктуру

Наближення законодавства України до вимог Директив № 2009/72/ЄС та № 714/2009 відбувається в рамках більш масштабної реформи національного ринку електроенергії, яка передбачає поступовий перехід від нині діючої моделі «пул», за якої лише одна державна компанія (ДП «Енергоринок») одночасно є і оптовим покупцем всієї виробленої в Україні електроенергії, і її ж оптовим продавцем енергопостачальним компаніям (або т. зв. «обленерго»)¹, до нової моделі ринку, яка існує сьогодні в країнах ЄС, і передбачає конкуренцію за споживача на вільному ринку.

Діюча модель передбачає жорстке регулювання з боку держави цін, за якими генеруючі компанії повинні продавати вироблену електроенергію єдиному оптовому покупцю (ДП «Енергоринок»), а вона, в свою чергу, повинна продавати її за усередненими регульованими цінами обленерго. При цьому кінцеві споживачі (компанії, населення, бюджетні установи та ін.) не мають права вільно обирати постачальника та зобов'язані купувати її у обленерго за встановленими тарифами, які, де-факто, є монополістами на своїй ліцензованій території.

Європейська ж модель передбачає існування єдиних для всіх конкурентних «правил гри» на всіх сегментах ринку електроенергії (далі), чітке визначення випадків, де держава може надавати універсальні послуги (або ж накладати спеціальні обов'язки на учасників ринку), обов'язкове розділення (або ж т. зв. «анбаундлінг») компаній, які генерують або займаються постачанням електроенергії від компаній, які володіють системами передачі електроенергії, а також стандартизовані правила транскордонної торгівлі електроенергією.

Зокрема, така модель передбачає наявність цілої системи окремих ринків, які розділені за періодами часу, впродовж яких відбуваються операції купівлі-продажу електроенергії:

- Ринок двосторонніх договорів, на якому споживачі або трейдери зможуть купувати електроенергію напряму у генеруючих компаній;
- Ринок «на добу наперед»², на якому будуть укладатися контракти з поставкою на наступну добу;
- Внутрішньодобовий ринок для здійснення операцій купівлі-продажу електроенергії в межах доби;
- Балансуючий ринок, на якому учасники ринку зможуть докупити або продати обсяги електроенергії для збалансування графіку навантаження.

Головною метою існування вищезазначених ринків є створення умов для того, щоб споживач зміг скористатися послугами будь-якої енергопостачальної компанії, яка буде купувати електроенергію на одному з сегментів ринку і продавати її споживачеві за договірною ціною, а оператор системи передачі

1) Єдиним виключенням з цього механізму є об'єкти генерації із встановленою потужністю до 20 МВт, які мають право продавати електроенергію напряму кінцевим споживачам. Також для теплової генерації діє механізм цінових заявок, відповідно до якого першими на продаж виставляються заявки від компаній за найнижчою ціною, що є елементом конкуренції у цьому сегменті ринку.

2) З технічної точки зору саме за таким принципом сьогодні планується щоденний баланс виробництва і споживання електроенергії за чинної моделі ринку.

буде надавати послуги учасникам ринку виключно з передачі електроенергії за регульованими тарифами.

При цьому забезпеченням роботи ринків «добу наперед» та внутрішньодобового ринку буде займатися нова компанія ПАТ «Оператор ринку», а державне підприємство «Гарантований покупець» буде купувати весь обсяг електроенергії, яка виробляється з альтернативних джерел енергії за «зеленим тарифом». Обидві компанії будуть виділені з структури ДП «Енергоринок». Державна компанія ДП «НЕК «Укренерго», яка сьогодні здійснює управління Об'єднаною енергосистемою України (ОЕС) стане оператором системи передачі (управління магістральними мережами передачі електроенергії - від генеруючих компаній до мереж обленерго), а також буде виконувати функції адміністратора розрахунків та комерційного обліку.

Законодавчий процес запровадження нової моделі ринку електроенергії в Україні триває з 2013 року, однак найбільш значущих змін вдалося досягти лише починаючи з квітня 2017 року, коли було прийнято Закон України «Про ринок електричної енергії». Новий закон встановив відправну точку для переходу до європейської моделі ринку електроенергії в Україні (а саме, 11 червня 2017 року, коли закон вступив в силу), який повинен бути завершений впродовж дворічного перехідного періоду (до кінця липня 2019 року)³.

Згідно з планами, визначеними Координаційним центром із забезпечення запровадження нового ринку електричної енергії (далі - Координаційний центр) для того, щоб новий ринок електроенергії в Україні запрацював, необхідно здійснити 206 заходів та прийняти 119 підзаконних нормативно-правових актів. Цей процес відбувається в рамках 10 сегментів нового ринку, зокрема, потребують вирішення питання корпоратизації та сертифікації нових гравців на ринку, регламентація роботи операторів системи передачі та розподільчих мереж, процедури їх ліцензування та методики розрахунку регульованих тарифів, визначення правил роботи нових ринків, регламентація роботи оператора ринку, гарантованого покупця та трейдерів та багато інших. Наразі пройдено лише біля половини цього шляху, із загальної кількості заходів станом на серпень 2018 року вдалося виконати 86 заходів, включаючи прийняття НКРЕКП більшості актів вторинного законодавства, які регулюють роботу різних сегментів нового ринку.

Однією з останніх подій реформи ринку електроенергії стало здійснення корпоратизації державного підприємства ДП «НЕК «Укренерго», в процесі якого стався конфлікт між керівництвом компанії та Комісією з реорганізації ДП «НЕК «Укренерго» (далі – Комісія) Міністерства енергетики та вугільної промисловості. Незважаючи на ряд відповідних рішень Кабінету Міністрів, станом на жовтень 2018 року, терміни створення Наглядової Ради компанії та проведення інвентаризації активів компанії були порушені, а також було прийняте рішення повноваження щодо управління поточною діяльністю делегувати голові Комісії — заступнику міністра енергетики Михайлу Близнюку - що викликало серйозне занепокоєння з боку ЄС та міжнародних фінансових інституцій, які здійснюють інвестиції у модернізацію української енергосистеми.

Плани Координаційного центру також передбачають здійснення ряду заходів, спрямованих на виконання вимог Директив № 714/2009/ЄС та № 2005/89/ЄС, зокрема забезпечення вільного доступу третій сторін до мереж передавання електроенергії, плата за який має стягуватись на прозорій, недискримінаційній основі, розробку нових механізмів розподілу трансграничних потужностей з передавання електроенергії, а також приєднання об'єднаної енергосистеми України до енергетичної системи

³ Для відокремлення операторів розподільчих мереж кінцевий термін є на 1 рік довшим, до 1 липня 2020 року.

континентальної Європи ENTSO-E⁴.

Наразі, НКРЕКП прийняла нові методології тарифів на послуги передачі та розподілу електричної енергії на основі нового підходу стимулюючого тарифоутворення, однак вони досі не впроваджені на рівні обленерго. Також, у травні 2017 року було проведено перший електронний аукціон з розподілу транскордонних потужностей (як для імпорту, так і для експорту електроенергії), механізм якого передбачає розподіл потужностей на кордоні України на щорічній, місячній та денній основі, який, однак, отримав ряд зауважень від Секретаріату Енергетичного Співтовариства на предмет відповідності нормам ЄС.

Також, після підписання Угоди з ENTSO-E 28 червня 2017 року та попереднього рішення Комітету з ринків ENTSO-E, Україна, виконавши ряд підготовчих заходів, зможе стати учасником механізму фінансової компенсації витрат оператора системи внутрішньої передачі електроенергії на розміщення транскордонних потоків електроенергії⁵ з 1 січня 2019 року, що значно спростить транскордонну торгівлю електроенергією з державами-членами ЄС.

Газ

✗ Директива № 2009/73/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про спільні правила внутрішнього ринку природного газу»

✗ Регламент (ЄС) № 715/2009 Європейського Парламенту та Ради від 13 липня 2009 року «Про умови доступу до мереж транспортування природного газу»

✗ Директива № 2004/67/ЄС стосовно заходів щодо забезпечення безперервного постачання природного газу

Вищенаведені нормативно-правові акти ЄС є фундаментом функціонування єдиного ринку газу в Європейському Союзі, і після приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, стали основою для здійснення реформи ринку газу в Україні. Наближення національного законодавства до правил ЄС в Україні розпочалося після прийняття рамкового Закону України «Про ринок природного газу», який вступив в силу 1 жовтня 2015 року, і зараз триває на рівні розробки і затвердження вторинного законодавства, та імплементації європейських «правил гри» в окремих сегментах газового ринку. Незважаючи на досягнення значного прогресу у цьому секторі, у 2018 році повний перехід на європейську модель організації ринку газу так і не відбувся через ряд інституційних конфліктів між різними органами влади, що фактично заблокувало поступ цієї реформи у 2018 році.

Створення конкурентного ринку газу. Найбільшим успіхом застосування європейської моделі організації ринку газу в Україні стало відкриття для конкуренції оптового сегменту ринку, який передбачає вільний продаж газу внутрішнього видобутку, що видобувається приватними компаніями, а також

4) Крім планів Координаційного центру низка технічних заходів також передбачена у проекті Плану розвитку Об'єднаної енергетичної системи України (ОЕС України) на 2017-2026 роки, оприлюдненому ДП «НЕК «Укренерго» у квітні 2017 року.

5) Даний механізм - The Inter-Transmission System Operator Compensation mechanism (ITC) - визначено Регламентом Комісії (ЄС) № 838/2010 від 23 вересня 2010 року. Цей Регламент, а також ряд інших, які нещодавно були додані до переліку актів ЄС Енергетичного Співтовариства, будуть проаналізовані у наступних моніторингових звітах.

імпортованого газу для продажу комерційним споживачам (або споживачам, які не підпадають під дію т. зв. «Положення про покладання спеціальних обов'язків»⁶ і отримують газ за регульованими державою цінами). Відміна цінового регулювання у цьому сегменті та регламентація доступу приватних трейдерів до ГТС України за гармонізованими з європейськими правилами дозволила організувати реверсну схему постачання газу в ЄС у 2014-2015 роках, за якою нині Україна отримує 100% імпортного газу. Наявність ліквідних обсягів газу, який імпортується компаніями-трейдерами з ЄС та видобувається приватними компаніями всередині країни, сприяла появі перших електронних біржових майданчиків з торгівлі газом (найбільшим з яких є Українська енергетична біржа) та формуванню індикативних ринкових цін.

Разом з тим, сегмент постачання природного газу для потреб некомерційних споживачів (або тих, які підпадають під дію режиму ПСО) залишається регульованим державою і закритим для конкуренції, оскільки ціни для цих категорій споживачів (населення, компанії муніципальної теплової енергетики та релігійні організації) встановлюються державою і є нижчими за ринкові (впровадж 2017-2018 років різниця між цінами сегменту ПСО та комерційного ринку коливалася від 30 до майже 60%).

Головними перешкодами, які заважають впровадженню ринкових механізмів у сегменті некомерційних споживачів є припинення процедури розділення компаній-роздрібних постачальників газу (т. зв. «облгазів», див. далі), затримки із впровадженням добового балансування ринку газу, важливого для сумісності торговельних процедур з газовими ринками країн-членів ЄС (кінцевий термін для його запуску кілька разів переносився, останній було визначено не пізніше 1 грудня 2018 року), а також кліринговий характер системи надання житлово-комунальних субсидій населенню. Все це, в комплексі, за оцінками Секретаріату Енергетичного Співтовариства, перешкоджає виходу на ринок постачання газу ПСО-споживачам компаній, інших ніж НАК «Нафтогаз України» у сегменті оптового постачання та інших, ніж облгази, у сегменті роздрібного постачання газу населенню.

Доступ до мереж транспортування природного газу. Незважаючи на прийняття цілого пакету підзаконних нормативно-правових актів, які встановлюють режим прозорого та недискримінаційного доступу учасників ринку до газотранспортної інфраструктури згідно з вимогами ЄС, відповідне аспис вимагає відділення діяльності з транспортування газу магістральними та місцевими трубопроводними мережами від інших видів діяльності на ринку газу. У випадку України це означає виділення зі структури НАК «Нафтогаз України» окремого оператора системи передачі (TSO) у вигляді окремої компанії⁷, яка буде займатись управлінням газотранспортною системою (ГТС) України. Відповідно до планів уряду⁸, таке розділення мало відбутися ще наприкінці 2016 року, проте тривалий процес розгляду арбітражних справ між НАК «Нафтогаз» та російським ВАТ «Газпром», в тому числі з приводу перегляду діючого контракту на транзит російського газу через територію України, а також конфлікт між керівництвом НАК «Нафтогаз» та Кабінетом Міністрів України (який є головним акціонером компанії) стосовно вибору

6) Остання редакція «Положення про покладання спеціальних обов'язків на суб'єктів ринку природного газу для забезпечення загальносуспільних інтересів у процесі функціонування ринку природного газу» була затверджена постановою КМУ № 867 від 19 жовтня 2018 року.

7) Передбачається виділення із складу НАК «Нафтогаз України» двох компаній, одна з яких має стати TSO (ПАТ «Магістральні газопроводи України»), а інша - перебрати на себе управління підземними сховищами газу, тобто стати SSO або storage system operator (ПАТ «Підземні газосховища України»).

8) Йдеться про план реструктуризації НАК «Нафтогаз України», затверджений постановою КМУ № 496 від 1 липня 2016 року.

конкретної моделі розділення⁹ призвели до «заморожування» цього процесу впродовж 2018 року. Затримка із виконанням процедури анбандлінгу стали причиною системного конфлікту між НАК «Нафтогаз», урядом, міжнародними фінансовими інституціями та навіть офіційного ЄС (Європейської комісії), для якого затягування створення незалежного TSO в Україні становить загрозу відсутності нового контракту на постачання російського газу через українську ГТС після 1 січня 2020 року, коли спливе термін дії чинного договору.

Іншою подібною проблемою (хоч і у меншому масштабі) є розділення регіональних газових компаній (облгазів), які сьогодні, маючи одного власника, поєднують операції з роздрібного продажу газу кінцевим споживачам і транспортування газу місцевими газорозподільними мережами (ГРМ). Незважаючи на те, що на папері таке розділення відбулося - на постачальні компанії (т. зв. «облгаззбути») та операторів ГРМ (облгазів), - де-факто таке розділення досі не відбулося через наявність юридичних колізій на рівні вторинного законодавства та брак політичної волі їх вирішувати¹⁰.

Безпека постачання. Єдиним нормативно-правовим актом ЄС, вимоги якого можна вважати повністю імплементованими в Україні є Директива № 2004/67/ЄС, яка визначає мінімальні стандарти безпеки постачання газу для всіх гравців ринку, вимагає від компетентних органів держави складати план надзвичайних заходів на національному рівні з метою реагування на надзвичайні ситуації на ринку газу, а також визначити категорію «вразливих споживачів» та забезпечити їм належний рівень захисту.

Всі необхідні зміни до національного законодавства були зроблені ще наприкінці 2015 року, після прийняття рамкового закону про організацію ринку природного газу. Так, Мінпаливенерго були прийняті два ключових підзаконних акти: Наказ про затвердження Національного плану дій (на випадок настання кризових ситуацій) та Наказ про затвердження Правил про безпеку постачання природного газу, якими було введено в дію більшість елементів Директиви № 2004/67/ЄС та більш сучасного Регламенту (ЄС) № 994/2010¹¹. Зокрема, цими актами в Україні було запроваджено механізм реагування на кризові ситуації у надходженні до України природного газу, систему координації дій із ЄС, а також юридичне визначення категорій «захисчених споживачів» (населення та муніципальні теплопостачальні компанії, які постачають тепло населенню) та механізми їх захисту у випадку настання кризової ситуації.

Також Україна здійснює регулярний моніторинг стану безпеки постачання природного газу (останній - за 2016 рік) та планує здійснити ряд інвестицій в об'єкти ГТС за підтримки міжнародних донорів, які дозволять підвищити рівень безпеки постачання до стандартів ЄС.

Енергетичний регулятор



Вимоги до національного регулятора на енергетичних ринках, що містяться в Главах VIII Директиви № 2009/73/ЄС та IX Директиви № 2009/72/ЄС

9) Директивою № 2009/73/ЄС передбачено 3 можливі варіанти такого розділення, від повного відділення прав власності (ownership unbundling - OU) до двох опцій, за якими новий оператор може залишитися у власності вертикально-інтегрованої компанії, проте із суттєвими обмеженнями по впливу материнської компанії на його діяльність (варіанти ISO та ITO).

10) Більшість облгазів належить «Регіональній газовій компанії» українського олігарха Дмитра Фірташа, який має певний вплив у діючій провладній коаліції.

11) Яка, в свою чергу, також була замінена наприкінці 2017 року ще новішою версією - Регламентом (ЄС) № 2017/1938 - внаслідок зростаючих викликів в ЄС для безпеки постачання природного газу.

Регламентування роботи національної регуляторної агенції на енергетичних ринках є надзвичайно важливим елементом функціонування енергетичних ринків в ЄС, оскільки дозволяє забезпечити великі та соціально чутливі ринки газу та електроенергії від політичного втручання та здійснювати збалансоване регулювання природних монополій в сегменті передавальної інфраструктури, які виникли в силу специфіки становлення цих ринків. Саме тому положення про національного регулятора на енергетичних ринках містяться відразу у двох рамкових енергетичних Директивах ЄС і виділяються в окремих блоках зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію.

Україна досягла суттєвого прогресу у реформуванні власного енергетичного регулятора - Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (далі - НКРЕКП) - у 2016 році, коли було прийнятий рамковий Закон України «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг». Новий закон встановив чітку процедуру конкурсного відбору нових членів НКРЕКП, яка, однак, вслякю затягувалась з боку відповідальних за це державних органів. Нарешті, після проходження всіх етапів відбору, новий склад НКРЕКП вдалося сформувати лише у травні 2018 року (хоча і у неповному складі через судові позови колишніх комісіонерів). Однак, станом на кінець 2018 року, незважаючи на формальне закріплення вимог ЄС у законодавстві та обрання нового складу НКРЕКП, це зобов'язання не можна вважати виконаним до кінця, внаслідок браку фінансової незалежності новоствореного регулятора та численні випадки політичного втручання в його роботу, що призвели до появи досить контраверсійних регуляторних рішень (наприклад, методика розрахунку регульованих тарифів для теплової генерації «Роттердам +», методика встановлення тарифів на точках «вхід/вихід» ГТС України та інші).

Розвідування та розробка вуглеводнів

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

Норми Директиви № 94/22/ЄС передбачають створення умов для конкуренції у сфері пошуку, розвідування та видобутку вуглеводнів і, головним чином, направлені на впровадження рівних та недискримінаційних умов отримання дозволів всіма компаніями, які мають для цього необхідні ресурси на умовах конкурсу, надання таких дозволів на умовах чітко визначених критеріїв та доведення всієї інформації про них всім учасникам конкурсного відбору.


Впродовж 2018 року суттєвого прогресу у наближенні норм національного законодавства до вимог Директиви № 94/22/ЄС так і не відбулося. Зокрема, зміни до Кодексу України про надра в частині запровадження переходу від чинної системи отримання спеціальних дозволів на користування надрами до укладення договорів про використання надр так і залишаються на стадії проекту, а строк виконання для розробки і внесення ряду змін до чинного Порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 30 травня 2011 р. № 615, було перенесено на 4 квартал 2018 року.


Разом з тим, 26 липня 2018 року Кабінет Міністрів схвалив «Дорожню карту з проведення міжнародних нафтогазових аукціонів», а Держгеонадра оприлюднили проекти ряду постанов уряду, які мають врегулювати питання реалізації пілотного проекту проведення аукціону, порядку розпорядження


геологічною інформацією, а також Методики визначення вартості запасів і ресурсів корисних копалин та інші.


Очікується, що зміни до діючого порядку надання спеціальних дозволів на користування надрами (наприклад, встановлення методики визначення початкової ціни на аукціоні, запровадження електронної системи подання документів з використанням електронного цифрового підпису і т.д.) нарешті дозволять створити прозору систему електронних торгів і створити умови для чесної конкуренції за отримання дозволів.

Енергетична ефективність

- 

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

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

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

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

Сфера енергоефективності є надзвичайно комплексною і охоплює майже всі галузі, де використовується енергія. На сьогодні в ЄС питання досягнення кращої енергоефективності регулюються рядом рамкових ақіс та специфічних імплементаційних актів, які регулюють питання всередині кожного підсектору. Україна, після вступу в дію Угоди про асоціацію та вступу до Енергетичного Співтовариства, зобов'язалася запровадити у себе вимоги ЄС до розробки загальнонаціональних політик у сфері енергоефективності (Директива № 2012/27/ЄС), стандартів енергоефективності будівель (Директива № 2010/31/ЄС), а також двох пакетів законодавства (рамкові директиви та доповнюючі імплементаційні) у сферах енергетичного маркування енергоспоживчих продуктів (Директива № 2010/30/ЄС) та вимог до їх екодизайну (Директива № 2009/125/ЄС).

Системне наближення вимог національного законодавства до вимог вищенаведених Директив в Україні розпочалася ще наприкінці 2015 року, коли

було затверджено Національний план дій з енергоефективності на період до 2020 року, цілі якого, однак, не були офіційно запроваджені на рівні закону. Розробка рамкового закону, який би дозволив комплексно запровадити вимоги Директиви № 2002/27/ЄС велься Держенергоефективності останні три роки і, нарешті, завершилася після офіційного оприлюднення законопроекту «Про енергоефективність» у травні 2018 року, коли його фінальна версія була відправлена на погодження Мінрегіонбуду. Паралельно, Україна надіслала перший звіт з виконання свого Національного Плану дій з енергоефективності до Секретаріату Енергетичного Співтовариства у березні 2018 року і, разом з тим, має розробити оновлений план і визначити свої національні цілі з енергоефективності до квітня 2019 року.

У сфері енергетичної ефективності будівель, після дійсно проривного 2017 року, коли було прийнято повний пакет необхідного рамкового законодавства - закони про енергетичну ефективність будівель, комерційний облік тепла і водопостачання, реформу сектору ОСББ та житлово-комунальних послуг, а також створення національного Фонду енергоефективності - триває робота з розробки і прийняття пакету підзаконних нормативно-правових актів, які дозволять почати практичні системні кроки щодо реалізації енергоефективних заходів у секторі будівель¹². Станом на середину 2018 року обсяг цієї нормативної роботи оцінювався у приблизно 100-120 НПА, з яких було підготовлено близько половини¹³. Також, після тривалих перемовин з ЄС, урядом Німеччини та міжнародними фінансовими організаціями, восени 2018 року була запущена процедура формування керівних органів Фонду енергоефективності, і станом на 29 листопада 2018 року було призначено 4 з 5 членів Наглядової ради Фонду¹⁴.

У сфері енергетичного маркування та вимог до екодизайну енергоспоживчих продуктів більшість норм рамкових Директив № 2010/30/ЄС та № 2009/125/ЄС, а також супутніх їм імплементаційних регламентів для окремих типів енергоспоживчих продуктів, були перенесені до національного законодавства у вигляді технічних регламентів ще у 2010-2013 роках, і впродовж 2017-2018 років тривала робота з їх оновлення та закриття «прогалін». За оцінками Секретаріату Енергетичного Співтовариства, Україна у сфері енергетичного маркування затвердила у 2018 році технічний регламент з енергетичного маркування побутових духових шаф та кухонних витяжок, проект іншого технічного регламенту енергетичного маркування водонагрівачів, резервуарів для зберігання гарячої води та комплектів з водонагрівача знаходиться на етапі міжвідомчого погодження. Також Україні буде необхідно розробити та прийняти проект ще одного технічного регламенту енергетичного маркування обігрівачів приміщень¹⁵, після чого всі зобов'язання України у сфері енергетичного маркування будуть вважатись виконаними. Для повного ж виконання своїх зобов'язань у сфері екодизайну станом на 4 кв. 2018 року Україні залишається розробити і прийняти ще 15 технічних регламентів.

12) Наразі в Україні діє єдина програма т. зв. «теплих кредитів», яка запровадила механізм фінансової компенсації домогосподарствам, які здійснюють енергоефективні заходи, однак її вплив є досить обмеженим через хронічний брак фінансування з боку держави.

13) Так, наприклад, для завершення роботи над наближенням українського законодавства до вимог Директиви ЄС про енергетичну ефективність будівель станом на середину 2018 року залишилось прийняти 5 з 14 необхідних підзаконних НПА.

14) Наглядова рада Фонду енергоефективності формується у складі двох представників уряду, двох незалежних членів і одного представника від міжнародних донорів. Наразі обрано двох урядових та двох незалежних представників.

15) Згідно з Планом розроблення технічних регламентів на 2018 - 2019 роки, затвердженим Наказом Мінекономіки №196 від 15 лютого 2018 року, його розробка була запланована на 4 кв. 2018 року.

Нафта



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

Директива № 2009/119/ЄС передбачає обов'язок для держав-членів ЄС формувати і підтримувати резерв сирої нафти та/або нафтопродуктів у розмірі, не меншому за обсяг 90-денного середньодобового імпорту або 61-денного середнього внутрішнього споживання, який можна було б використати для подолання криз постачання нафти, нафтопродуктів, а також природного газу, який використовують для виробництва енергії.

Розробка рамкового законопроекта та затвердження моделі формування мінімальних запасів нафти/нафтопродуктів тривали в Україні більш ніж 3 роки, поки у червні 2018 року Держрезерв¹⁶ нарешті офіційно не презентував першу версію законопроекту, і відповідність якого вимогам Директиви № 2009/119/ЄС було підтверджено з боку Секретаріату Енергетичного Співтовариства у листопаді 2018 року (за неофіційною інформацією Держрезерву).

Крім рамкового регулювання, наприкінці 2017 року Держрезервом була розроблена і презентована більш конкретна Модель формування та фінансування мінімальних запасів нафти (МЗНН), яка була погоджена з боку Мінпаливенерго у травні 2018 року, а наразі очікує погодження з боку МЕРТ. Паралельно з цим Держрезерв розпочав розробку Плану дій введення в обіг екстрених резервів у разі значного порушення постачання нафти.

МЗНН передбачає створення мінімальних запасів нафти та нафтопродуктів в обсязі понад 2 млн тонн еквівалента сирої нафти, які планується накопичити до кінця 2022 року. Структура МЗНН, виходячи з фактичної потужності українських НПЗ, буде складатися з 30% нафти та 70% нафтопродуктів¹⁷. Для управління МЗНН буде створено незалежне Агентство (за зразком Словаччини), 70% власності якого буде у держави, 30% в операторів ринку, самі ж запаси частково зберігатимуться на підприємствах Держрезерву, а частково - у приватному секторі.

Для фінансування таких обсягів МЗНН, за оцінками Держрезерву, необхідно витратити понад 2,5 млрд дол. США, для чого модель МЗНН пропонує покласти 30% фінансування цих обсягів на учасників ринку, а 70% - на новостворене Агентство. При цьому держава передбачає залучення міжнародних фінансових кредитних ліній терміном до 15 років з відповідним погашенням і тіла кредиту, і відсотків за рахунок перерозподілу акцизного податку на паливо.



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

Ставши членом Енергетичного Співтовариства Україна прийняла на себе зобов'язання забезпечити досягнення 20% частки з ВДЕ в енергоспоживанні країни, а також досягти 10% частки ВДЕ на транспорті, шляхом створення стимулів для використання екологічних видів моторного палива (біопалив).

16) Державне агентство резерву України є головним виконавцем у впровадженні реформи по формуванню стратегічних запасів нафти та нафтопродуктів.

17) Що, в свою чергу, складатимуться з дизпального (56%) і бензину.

В той час як стратегічні цілі України із досягнення частки ВДЕ у загальному енергетичному міксі не змінилися, у листопаді 2017 року уряд подав до Верховної Ради законопроект № 7348, який передбачає внесення змін до Закону України «Про альтернативні джерела енергії» в частині встановлення обов'язкових квот для виробників та імпортерів моторного палива щодо вмісту біокомпонентів у загальному обсязі їхньої реалізації на митній території України та штрафних санкцій за їхнє недотримання, і який, станом на кінець листопада 2018 року, перебував на розгляді у комітетах. Будучи прийнятим, вкупі з розробленим необхідним вторинним законодавством, цей законопроект дозволить забезпечити виконання статей 17 - 21 Директиви № 2009/28/ЄС і дозволить наростити частку використання ВДЕ у транспорті з нинішніх 1% до хоча б середнього показника ЄС у 2015 році (6,7%).

Ядерна енергетика

✘ Директива Ради ЄС № 2014/87/Євроатом, яка встановлює для Співтовариства основи з ядерної безпеки ядерних установок (замінює Директиву № 2009/71/Євроатом)

✘ Директива Ради ЄС № 2013/59/Євроатом, що встановлює основні стандарти безпеки для захисту від небезпеки, що виникає від іонізуючого випромінювання (припиняє дію наступних Директив Євроатом № 89/618, № 90/641, № 96/29, № 97/43, № 2003/122)

✘ Директива Ради ЄС № 2006/117/Євроатом про нагляд та контроль за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива

Вимоги Директив ЄС щодо безпеки ядерних установок, захисту від іонізуючого випромінювання та нагляду та контролю за перевезенням радіоактивних відходів та відпрацьованого ядерного палива станом на кінець 2018 року досі не запроваджені.

Незважаючи на прийняття ряду важливих імплементаційних НПА до Директиви № 2014/87/Євроатом, прийняття проекту Закону про орган державного регулювання безпеки використання ядерної енергії, який має ключове значення для створення незалежного регулятора у сфері ядерної та радіаційної безпеки - Національну Комісію регулювання ядерної та радіаційної безпеки - станом на кінець 2018 року так і не відбулося.

З метою виконання вимог Директиви № 2013/59/Євроатом Кабінетом Міністрів України замість відкликаною законопроекту № 3858 було подано новий законопроект № 5550 «Про внесення змін до деяких законів України у сфері використання ядерної енергії», який станом на серпень 2018 року був доопрацьований у комітетах, але і досі не поставлений на голосування, а також тривало доопрацювання фінальної версії проекту постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку та плану заходів створення Єдиної державної системи контролю та обліку індивідуальних доз професійного опромінення», гармонізованої із законодавством ЄС та сучасною міжнародною системою радіаційного захисту. Також ДІЯРУ прийняло кілька інших НПА, зокрема, які стосуються безпеки використання іонізуючих джерел випромінювання в медицині, брахіотерапії, а також адміністративного контролю майданчиків уранових об'єктів в рамках обмеженого звільнення їх від регулюючого контролю.

Наближення українського законодавства до вимог Директиви № 2006/117/Євроатом також майже не просунулось за останні два роки. Проект постанови КМУ «Про внесення змін до Порядку видачі дозволу на здійснення міжнародних перевезень радіоактивних матеріалів» станом на серпень 2018 року все ще перебував на погодженні у Державній регуляторній службі, і має низькі шанси отримати погодження внаслідок невідповідності нормам закону про адміністративні послуги. Цю проблему також має вирішити новий законопроект № 5550 (див. вище).

ОПОДАТКУВАННЯ



ОПОДАТКУВАННЯ

Експерт



В'ячеслав
Черкашин

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Відповідно до статті 353 та Додатку XXVIII Угоди про асоціацію в період з листопада 2014 року по листопад 2017 року Україна мала наблизити своє національне законодавство до вимог наступних нормативно-правових актів ЄС:

1. Директива № 2007/74/ЄС про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн;
2. Директива № 2008/118/ЄС стосовно загальних умов акцизного збору, що відміняє Директиву № 92/12/ЄЕС;
3. Директива № 2011/64/ЄС про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби¹.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



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

Наближення національного законодавства до вимог Директиви № 2007/74/ЄС досі знаходиться на стадії розробки. Частково положення розділу 3 Директиви № 2007/74/ЄС щодо сигарет, сигар, курильного тютюну та спирту були враховані в новому Митному кодексі України (Закон України № 4495-VI від 13.03.2012).

Крім того, 6 травня 2016 року, Урядом було внесено до Парламенту Законопроект № 4615, яким передбачені кількісні обмеження на імпорт підакцизних товарів, що звільняються від ПДВ та акцизного податку, визначені у Директиві № 2007/74/ЄС, однак ВРУ його досі не розглянула (знаходиться на стадії опрацювання в Комітеті ВРУ з питань податкової та митної політики).

В результаті, дане зобов'язання можна вважати виконаним лише частково — станом на кінець 2018 року Україні не вдалось повністю уніфікувати національне законодавство до вимог (щодо кількісних обмежень) Директиви № 2007/74/ЄС. Звіт Уряду «Про виконання Угоди між Україною та ЄС у 2017 році» також підтверджує, що стан імплементації Директиви № 2007/74/ЄС є «частково

¹ За винятком статей 7(2), 8, 9, 10, 11, 12, 14(1), 14(2), 14(4), 18 та 19 Директиви № 2011/64/ЄС, для яких графік імплементації буде встановлений Радою Асоціації

простроченим» (стор. 44 Звіту): «Отже, все ще залишається необхідність для України внесення відповідних змін до Митного кодексу, стосовно врахування в повному обсязі кількісних обмежень на імпорт підакцизних товарів, а саме алкогольних напоїв; тютюнових виробів; на ввезення певної кількості палива без сплати ПДВ та акцизного податку відповідно до вимог ЄС». Норми, що потребують імплементації, присутні в урядовому Законопроекті від 06.05.2016 № 4615, однак він знаходиться на розгляді Парламенту більше 29 місяців (з травня 2016 року).

Для повної імплементації Директиви № 2007/74/ЄС необхідне внесення наступних змін до Митного кодексу України:

- додати до переліку товарів, що звільняються від оподаткування сигарил, встановивши до них відповідні обмеження;
- включити норми щодо обмежень маси окремих сигар та сигарил (із максимальною вагою три грами кожна);
- запровадити норму щодо звільнення від сплати податків визначеного обсягу пального, що ввозиться окремо (в каністрі/переносному контейнері, але не більше 10 літрів) для кожного автотранспорту;
- уніфікувати кількісні обмеження щодо алкогольних напоїв (насамперед пива та вина).



Директива № 2008/118/ЄС стосовно загальних умов акцизного збору, що відміняє Директиву № 92/12/ЄЕС

Стаття 1 Директиви № 2008/118/ЄС визначає перелік товарів, які повинні бути віднесені до підакцизних, а саме: продукти енергії та електрична енергія (energy products and electricity); алкоголь та алкогольні напої (alcohol and alcoholic beverages); тютюнові вироби (manufactured tobacco). З огляду на зміни внесені у Податковий кодекс України у 2014 — 2015 роках, переліки майже співпадають, за винятком категорії «продукти енергії», які мають український аналог — «пальне» (пп. 14.1.1411 с. 14 та 215.3.4 с. 215 Податкового кодексу України (далі — ПКУ)), що є аналогічним за суттю, але який має значно менше за наповненням значення.

У *acquis* ЄС перелік саме «продуктів енергії» (energy products) регулюється статтею 2 Директиви № 2003/96/ЄС. Порівняння категорій («energy products» та «пальне») дозволяє визначити перелік товарів, який, станом на 22.10.2018. Україна досі не імплементувала у якості підакцизних до свого законодавства, а саме, товари за кодами згідно з УКТ ЗЕД: 1507-1518, 2107-2706, 2708-2709, 2711-2715.

Алкольні напої, тютюнові вироби та «класичні» види енергоносіїв (нафтопродукти та природний газ) історично підлягали оподаткуванню акцизами у національному законодавстві (наприклад, згідно постанови ВРУ від 18.12.1991 № 1997-ХІІ «Про порядок введення в дію Закону України «Про акцизний збір»). Чинний ПКУ містить наступний перелік підакцизних товарів (пп. 215.1 статті. 215 ПКУ):

- спирт етиловий та інші спиртові дистиляти, алкогольні напої, пиво (крім квасу «живого» бродіння);
- тютюнові вироби, тютюн та промислові заміники тютюну;
- пальне;
- автомобілі легкові, кузови до них, причепи та напівпричепи, мотоцикли, транспортні засоби, призначені для перевезення 10 осіб і більше, транспортні засоби для перевезення вантажів;

- електрична енергія.

Останній елемент (електрична енергія) був віднесений до складу підакцизних Законом України від 28.12.2014 № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи».

Також ВРУ 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 надано визначення терміну «пальне» (підпункт 14.1.1411 статті 14 ПКУ) – «нафтопродукти, скраплений газ, паливо моторне альтернативне, паливо моторне сумішеве, речовини, що використовуються як компоненти моторних палив, інші товари, зазначені у підпункті 215.3.4 пункту 215.3 статті 215 Кодексу».

Слід враховувати, що впровадження статті 1 Директиви № 2008/118/ЄС (положення мають бути впроваджені «протягом 2 років з дати набрання чинності Угодою») не співпадає із строками імплементації положень Директиви № 2003/96/ЄС (згідно Додатку XXVIII (28) Угоди про асоціацію строки впровадження визначено як «поступово, виходячи із майбутніх потреб України»).

Згідно пункту 1533 Урядового Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію (постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106) розробка відповідного Законопроекту щодо приведення національного законодавства з питань оподаткування акцизним податком продуктів енергії та електроенергії відповідно до вимог Директиви № 2003/96/ЄС запланована у строк до 31.12.2021.



Директива № 2011/64/ЄС про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби

Урядом затверджено План заходів з виконання Угоди про асоціацію (постанова КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106), яким передбачена імплементація Директиви № 2011/64/ЄС про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби (кодифікація), а саме пунктами 1464-1468 та 1476 вказаного Плану заходів передбачалося до 20.03.2018 здійснити підготовку Мінфіном порівняльної таблиці щодо відповідності національного законодавства окремим положенням Директиви № 2011/64/ЄС, зокрема:

- визначення понять «тютюнові вироби», «сигарети», «вироби, які повністю або частково складаються з інших речовин, крім тютюну», «тютюн для куріння»;
- щодо виключень з переліку тютюнових виробів, що не містять тютюну і використовуються для медичних цілей;
- щодо сигарет нестандартних розмірів;
- звільнення від сплати акцизного податку денатурованих тютюнових виробів, перероблених виробником та виробів для наукових випробувань;
- визначення об'єкта та бази оподаткування на тютюнові вироби.


ВРУ прийнято Закон 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 %; уточнено поняття «акцизний склад» та «розпорядник акцизного складу» (пп. 14.1.6 та 14.1.224 статті 14 ПКУ), визначено поняття «виробництво підакцизних

товарів (продукції)» (п. 14.1.28-1 статті 14 ПКУ);

Наказом ДФС від 09.06.2015 № 401 «Про затвердження Пояснень до Української класифікації товарів зовнішньоекономічної діяльності» (далі — наказ ДФС № 401 від 09.06.2015) враховано окремі вимоги Директиви № 2011/64/ЄС щодо:

- оподаткування виробів, які повністю/частково складаються з інших речовин, окрім тютюну;
- виключення з переліку тютюнових виробів тих виробів, що не містять тютюну і використовуються виключно для медичних цілей;
- дотримання критеріїв, що визначають вироби як сигарети, сигари або сигарили, тютюн для куріння.

У вересні 2017 року Урядом України схвалено та направлено на розгляд ВРУ проект Закону України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до мінімального рівня, діючого в ЄС» (№ 7110-1), норми якого в кінцевому підсумку були враховані у прийнятому Законі України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2018 році» від 7 грудня 2017 року № 2245-VIII.



НАВКОЛИШНЄ
ПРИРОДНЄ
СЕРЕДОВИЩЕ

НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Експерт



Андрій
Андрусевич

Якість атмосферного повітря

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2004/107/ЄС про миш'як, кадмій, ртуть, нікель та поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі;
- Директива № 1999/32/ЄС про зменшення вмісту сірки в деяких видах рідкого палива;
- Директива № 94/63/ЄС стосовно контролю викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій;
- Директива № 98/70/ЄС про якість бензину та дизельного палива.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:

× Директива № 2004/107/ЄС про миш'як, кадмій, ртуть, нікель та поліциклічні ароматичні вуглеводні у атмосферному повітрі

Процес адаптації національного законодавства до положень Директива № 2004/107/ЄС повільний, відбувається разом з адаптацією Директиви № 2008/50/ЄС. Мінприроди веде роботу стосовно підготовки проекту акту про внесення змін до Порядку організації та проведення моніторингу в галузі охорони атмосферного повітря.

На цей час, публічно доступних проектів нормативно-правових актів немає.

Отже, національне законодавство ще не наближено до Директиви № 2004/107/ЄС.

× Директива № 1999/32/ЄС про зменшення вмісту сірки в деяких видах рідкого палива

Прийнято зміни до Технічного регламенту щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, суднових та котельних палив (ПКМ № 927 від 1 серпня 2013 р.), якими введено повну заборону використання палива (бензину, дизелю, судового та котельного палива) з високим рівнем сірки. Встановлено

орган ринкового нагляду – Держекоінспекцію (ПКМ № 1069 від 28 грудня 2016 р.). Прийнято частину стандартів, необхідних для здійснення контролю якості палива (усього необхідно близько 36 стандартів).

Щодо заборони використання палива з високим рівнем сірки – імплементація виконана. Водночас, не налагоджено систему контролю за якістю (збору проб, аналізу). Повна імплементація системно затримується, що підтверджується відкриттям нової справи в рамках Енергетичного Співтовариства ECS-05/13S.



Директива № 94/63/ЄС стосовно контролю викидів летючих органічних сполук (ЛОС), що виникають зі сховищ нафти та при її транспортуванні з терміналів до сервісних станцій

Розроблено проект національного стандарту «Метрологія. Методика повірки. Автоцистерни калібровані для нафтопродуктів», прийнято чотири стандарти серії ДСТУ EN 13012 «Станції паливозаправні» (ТК 146).

Імплементація повільна. На думку експертів коаліції «Енергетичні реформи», імплементація Директиви значно ускладнена помилками у перекладі Директиви, включаючи назву.



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

Вимога щодо заборони продажу етилованого бензину виконана в результаті прийняття Закону України «Про заборону ввезення і реалізації на території України етилованого бензину та свинцевих добавок до бензину», яким заборонено продаж етилованого бензину з 1 січня 2003 року.

Вимоги щодо якості бензину та дизельного пального встановлені у Технічному регламенті щодо вимог до автомобільних бензинів, дизельного, судових та котельних палив, затвердженому постановою КМУ № 927 від 01.08.2013. Згідно з регламентом, з 1 січня 2018 року в Україні дозволяється обіг лише бензину стандарту Євро5, вимоги до якості якого відповідають Директиві № 98/70/ЄС.

В частині заборони продажу етилованого бензину – Директива виконується повністю. В частині проведення моніторингу та підтвердження якості бензину та дизельного палива - не застосовується у зв'язку з низьким рівнем транспозиції вимог Директиви № 98/70/ЄС.

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2000/60/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері водної політики зі змінами і доповненнями;
- Директива № 91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



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

Для цілей імплементації Директиви № 2000/60/ЄС було прийнято Закон України від 4 жовтня 2016 року № 1641-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом». Окрім того, було прийнято цілу низку важливих підзаконних актів для переходу на басейновий принцип управління водними ресурсами, нового моніторингу стану водних ресурсів.

Практична реалізація вже розпочата, зокрема, встановлено межі районів водних басейнів, створено першу басейнову раду (Сіверського Дінця та нижнього Дону).

Транспозиція в цілому забезпечила перехід на управління водними ресурсами у відповідності до вимог Директиви. Водночас, експерти зазначають, що з окремих важливих елементів транспозиція є проблемною (зокрема, щодо ключового поняття «екологічний стан», функцій басейнових рад).



Директива № 91/271/ЄЕС про очистку міських стічних вод

Для імплементації Директиви № 91/271/ЄЕС було прийнято Закон України від 18.05.2017 № 2047-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про питну воду та питне водопостачання», а також наказ Мінрегіону від 01.12.2017 № 316 «Про затвердження Правил приймання стічних вод до систем централізованого водовідведення та Порядку визначення розміру плати, що справляється за понаднормативні скиди стічних вод до систем централізованого водовідведення». Ще два підзаконні акти в процесі погодження (накази Мінрегіонбуду «Про затвердження Порядку визначення популяційного еквівалента населеного пункту та Критеріїв визначення уразливих та менш уразливих зон» та «Про затвердження Порядку повторного використання очищених стічних вод та осаду за умови дотримання нормативів гранично допустимих концентрацій забруднюючих речовин»).

Отже, на цей час, триває процес наближення національного законодавства до положень Директиви № 91/271/ЄЕС.

Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузі політики

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище;
- Директива № 2001/42/ЄС про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище;
- Директива № 2003/4/ЄС про доступ громадськості до екологічної інформації;
- Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 2011/92/ЄС про оцінку впливу окремих державних і приватних проєктів на навколишнє середовище

Для цілей імплементації Директиви № 2011/92/ЄС було прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» та ціла низка підзаконних актів. Закон введено в дію 18 грудня 2017 р.

З грудня 2017 р. закон застосовується на практиці, створено онлайн реєстр з оцінки впливу на довкілля. В цілому, втілена модель ОВД є європейською, проте надмірно ускладненою. Практична реалізація після впровадження приватних організаторів громадських слухань може суперечити вимогам Директиви.



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

Для цілей імплементації Директиви № 2001/42/ЄС було прийнято Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку». Закон вводиться в дію 12 жовтня 2018 р., окремі положення – з 1 січня 2020 р. Потребує прийняття підзаконних актів.

Наразі практичне застосування не відбулось. Закон не забезпечує повної імплементації Директиви, зокрема, в частині участі громадськості та застосування СЕО (стратегічної екологічної оцінки) до містобудівної документації (генеральні плани міст, детальні плани території тощо).



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

Мінприроди вкотре звітує про розробку проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у частині доступу до екологічної інформації», який би імплементував положення Директиви, проте він відсутній у публічному доступі.

Доступ до інформації відбувається, головним чином, відповідно до Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13.01.2011. Створення пропонованої системи «Відкрите довкілля» має на меті: (1) надання громадянам вільного доступу до інформації про стан довкілля та екологічних ризиків в електронному вигляді; (2) модернізацію державного управління; (3) цифровізацію процесу надання адміністративних послуг; (4) комплексне впровадження механізмів електронного урядування. Система має складатись з таких компонентів: система управлінської діяльності, гео-портал екологічних даних, портал адміністративних послуг та державних екологічних реєстрів, аналітична підсистема, шина обміну інформацією.



Директива № 2003/35/ЄС про забезпечення участі громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища

Директива № 2003/35/ЄС головним чином була імплементована у тексті Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку». Закон вводиться в дію 12 жовтня 2018 р., окремі положення – з 1 січня 2020 року.

Наразі, практичне застосування не відбувалось. В частині участі громадськості закон містить системну проблему, пов'язану з визначенням «громадськості», яке грубо суперечить вимогам Директиви. Окрім того, процедура громадського обговорення, передбачена законом, не застосовується до проектів містобудівної документації, а закріплена в прикінцевих положеннях як спеціальна процедура (шляхом внесення змін до ЗУ «Про регулювання

містобудівної діяльності»), не відповідає вимогам Директиви № 2003/35/ЄС.

Промислове забруднення та техногенні загрози

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень).

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:

Директива № 2010/75/ЄС про промислові викиди (всеохоплююче запобігання і контроль забруднень)

Уряд схвалив Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок, а у 2018 році – план заходів на його виконання у 2018 року. Однак у вільному доступі інформація щодо виконання заходів, запланованих на 2018 рік, відсутня.

Національний план скорочення викидів (НПСВ) від великих спалювальних установок має на меті поступове скорочення викидів діоксиду сірки, оксидів азоту та пилу від великих спалювальних установок (номінальною тепловою потужністю 50 МВт і більше) до 31 грудня 2033 року. Таких установок, наразі, в Україні функціонує 223 (135 з яких мають бути виведені з експлуатації до 31 грудня 2033 року).

План заходів на 2018 рік передбачає, серед іншого, роботу з операторами для визначення основних потреб щодо реконструкції, модернізації та технічного переоснащення великих спалювальних установок. Також має бути затверджений план заходів на 2019-2033 роки щодо реконструкції, модернізації та технічного переоснащення об'єктів, які входять до Національного плану скорочення викидів від великих спалювальних установок.

Основні завдання проекту Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення:

- підвищення ефективності державного регулювання у сфері промислового забруднення;
- зміцнення інституційної спроможності та забезпечення ефективної взаємодії органів, відповідальних за видачу природоохоронних документів дозвільного характеру;
- удосконалення системи нагляду (контролю) за дотриманням суб'єктами господарювання вимог природоохоронного законодавства.

Залежно від виду діяльності та потужностей Концепція передбачає впровадження двох типів дозволів: інтегрований дозвіл (установки Групи 1) та уніфікований дозвіл (установки Групи 2). Реалізація концепції здійснюватиметься у три етапи та має завершитися до 2028 року.

Для імплементації положень Директиви № 2010/75/ЄС щодо промислового забруднення та інтегрованого дозволу Мінприроди 16 листопада 2018 р. оприлюднило проект Концепції реалізації державної політики у сфері промислового забруднення. Відповідний законопроект планується розробити після затвердження концепції та плану заходів на її виконання.

Зміна клімату та захист озонового шару

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів у рамках Співтовариства;
- Регламент (ЄС) № 842/2006 про певні фторовані парникові гази;
- Регламент (ЄС) № 2037/2000 про субстанції, що руйнують озоновий шар.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:

Директива № 2003/87/ЄС про встановлення схеми торгівлі викидами парникових газів у рамках Співтовариства

З метою адаптації національного законодавства до положень Директиви № 2003/87/ЄС Мінприроди розроблено та 21 червня 2018 р. оприлюднено проект Закону України «Про засади моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів» та проведено попередні консультації з представниками бізнесу, громадських організацій та наукових установ.

Проект Закону визначає повноваження ЦОБВ у сфері моніторингу, звітності та верифікації парникових газів, питання реєстрації установок у Державному реєстрі установок, питання організації та здійснення моніторингу, звітності та верифікації. Цей проект також визначає основні права та обов'язки оператора та верифікатора, а крім того, містить положення щодо доступу до інформації про викиди парникових газів та участь громадськості в діяльності щодо моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів.

З тією ж метою Мінприроди також було розроблено проект постанови КМУ «Про затвердження порядку здійснення моніторингу та звітності викидів парникових газів», проект постанови КМУ «Про затвердження порядку верифікації звіту оператора про викиди парникових газів», проект постанови КМУ «Про затвердження переліку видів діяльності, на які поширюються моніторинг, звітність та верифікація викидів парникових газів», проект Акту «Про деякі питання акредитації верифікатора звіту оператора про викиди парникових газів».

Також протягом 2018 р. Мінприроди розроблено 10 методичних керівництв з розрахунку викидів парникових газів та здійснення моніторингу викидів, включаючи річні плани моніторингу (спрощений та стандартний), річний звіт про викиди парникових газів та звіт про вдосконалення моніторингу, а також відповідні інструкції з акредитації та верифікації.

Однак, зусилля, наразі, спрямовані лише на створення системи обліку парникових газів, питання торгівлі, поки що, не розглядалось.

Регламент (ЄС) № 842/2006 про певні фторовані парникові гази Регламент (ЄС) № 2037/2000 про субстанції, що руйнують озоновий шар

З метою наближення національного законодавства до положень обох регламентів було розроблено та схвалено КМУ проект Закону України «Про озоноруйнівні речовини та фторовані парникові гази», який 14.09.2018 був

zareєстрований у ВРУ.

Проект в цілому враховує вимоги Регламенту (ЄС) № 842/2006 та Регламенту (ЄС) № 2037/2000. Законопроект визначає повноваження ЦОВВ, визначає основні вимоги до суб'єктів господарювання, запроваджує спостереження за станом озонного шару, встановлює процедури виведення з обігу контрольованих речовин та товарів, що їх містять, встановлює вимоги до сертифікації персоналу та маркування обладнання, визначає порядок імпорту, експорту контрольованих речовин та товарів, а також їх облік та звітування.

Законопроект передбачено створення та функціонування Єдиного державного реєстру операторів озоноруйнівних речовин та фторованих газів. Виробництво озоноруйнівних речовин та фторованих парникових газів в Україні заборонено, а з 1 січня 2021 року забороняється розміщення на ринку первинних озоноруйнівних речовин.

Генетично модифіковані організми

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2001/18/ЄС про вивільнення у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів;
- Директива № 2009/41/ЄС про використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі;
- Регламент (ЄС) № 1946/2003 про транскордонні перевезення генетично модифікованих організмів.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 2001/18/ЄС про вивільнення у навколишнє середовище генетично модифікованих організмів

Мінприроди ще у 2017 р. розробило проект Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (нова редакція). Наразі, законопроект доопрацьовується з урахуванням зауважень, отриманих від ЦОВВ та експертів ЄС.

Цей проект Закону враховує основні вимоги Директиви № 2001/18/ЄС щодо вивільнення ГМО в навколишнє середовище. Нова редакція пропонує нове визначення терміну ГМО, додає визначення «оцінки екологічного ризику», доповнює визначення «обігу ГМО». Крім того, законопроект пропонується доповнення методів зміни генетичного матеріалу, а також методів, які не призводять до генетичної модифікації.



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

Для наближення національного законодавства до положень Директиви № 2009/41/ЄС Мінприроди у 2017 р. було розроблено проект Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (нова редакція). Наразі, законопроект доопрацьовується з урахуванням зауважень, отриманих від

ЦОВВ та експертів ЄС.

Цей проект Закону враховує основні вимоги Директиви № 2009/41/ЄС щодо використання генетично модифікованих мікроорганізмів у замкненій системі.



Регламент (ЄС) № 1946/2003 про транскордонні перевезення генетично модифікованих організмів

З метою наближення національного законодавства до положень Регламенту (ЄС) № 1946/2003 Мінприроди у 2017 р. розроблено проект Закону України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» (нова редакція). Наразі, законопроект доопрацьовується з урахуванням зауважень, отриманих від ЦОВВ та експертів ЄС.

Вказаний проект Закону враховує основні вимоги Регламенту (ЄС) № 1946/2003 щодо транскордонного перевезення ГМО. До основних принципів державної політики у галузі поводження з ГМО додано «створення загальної системи сповіщення та інформації про транскордонні переміщення ГМО, сприяння забезпеченню адекватного рівня захисту в області безпечного транспортування, обробки і використання ГМО».

Управління відходами та ресурсами

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- Директива № 2008/98/ЄС про відходи

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 2008/98/ЄС про відходи

Для наближення національного законодавства до положень Директиви № 2008/98/ЄС КМУ схвалив Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року (08.11.2017). Мінприроди був розроблений та пройшов обговорення з громадськістю проект розпорядження КМУ «Про затвердження Національного плану управління відходами до 2030 року». Разом з тим, 8 листопада 2018 р. Мінприроди оприлюднило проект рамкового закону «Про управління відходами».

Прийнята стратегія встановлює загальні рамки регулювання питання управління відходами. Серед важливих принципів, на яких базується стратегія, слід відзначити принцип ієрархії поводження з відходами, перехід до економіки замкненого циклу, розширеної відповідальності виробника.

Проект Національного плану передбачає низку завдань та заходів щодо основних видів відходів (муніципальні, небезпечні, промислові, будівельні, відходи сільськогосподарського виробництва, відходи упаковки, електронні відходи тощо). У більшості випадків передбачається розробка спеціальних законів щодо управління такими видами відходів. Проектом передбачено низку загальних пріоритетних напрямів і заходів, зокрема, розробку рамкового закону про відходи та створення спеціального центрального органу виконавчої влади

з питань управління відходами та єдиного центру із забезпечення виконання міжнародних конвенцій, що регулюють питання поводження з небезпечними відходами та речовинами. Такі загальні заходи також включають окремий пріоритет щодо підвищення обізнаності населення з питань управління відходами.

ТРАНСПОРТ



ТРАНСПОРТ

Експерти



Ольга
Кулик



Олександр
Глуценко

Автомобільний транспорт

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 92/6/ЄЕС про встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві;
2. Директива № 96/53/ЄЕС про встановлення для певних автотранспортних засобів, що рухаються в межах Співтовариства, максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях і максимально дозволеної ваги при міжнародних перевезеннях;
3. Директива № 2009/40/ЄС про перевірки з придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів;
4. Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів;
5. Регламент (ЄС) № 1071/2009 про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень;
6. Директива № 2002/15/ЄС про організацію робочого часу осіб, які провадять мобільну автотранспортну діяльність;
7. Директива № 2003/59/ЄС про початкову кваліфікацію і періодичну підготовку водіїв деяких видів автомобільного транспорту для перевезення товарів або пасажирів;
8. Директива № 91/439/ЄЕС про посвідчення водія.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

Минулого року було констатовано, що імплементацію жодної з цих Директив і Регламенту ЄС не було здійснено, всупереч вимогам Угоди про асоціацію.

До того ж, за звітний річний період (до 1 листопада 2018 року) Україна повинна була адаптувати Директиву № 92/6/ЄЕС не тільки для усіх транспортних засобів, що використовуються для міжнародних вантажних і пасажирських перевезень, а й для усіх транспортних засобів, вперше зареєстрованих після 1 січня 2008 року, що використовуються для національних перевезень. Тобто, мала б відбутися повна адаптація законодавства України до

вимог цієї Директиви.

Проте «борг» виконання євроінтеграційних зобов'язань України на сьогодні не зменшився, незважаючи на певні зусилля з боку відповідальних виконавців (як Мінінфраструктури, МВС, так і Уряду в цілому). Не допоміг цьому й оновлений План заходів з виконання Угоди про асоціацію, який КМУ затвердив своєю постановою від 25 жовтня 2017 р. № 1106 (хоча її оприлюднили лише на початку 2018 року).

Як і минулого року більшість спроб у цьому напрямку зупинилися на етапі прийняття (а точніше неприйняття) відповідних законопроектів.

Так, три проекти Законів України, на які покладало головні надії Мінінфраструктури (хоч і подані вони були до ВРУ від імені групи народних депутатів України), та які охоплюють положення 6-ти з 8-ми зазначених вище актів ЄС (в тій чи іншій мірі), так і не були розглянуті у сесійній залі ВРУ. А саме:

- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері забезпечення експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», зареєстрований у ВРУ 17 листопада 2017 р. за № 7317 (далі – Законопроект № 7317);
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері автомобільного транспорту з метою приведення їх у відповідність з актами Європейського Союзу», зареєстрований у ВРУ 8 грудня 2017 р. за № 7386 (далі – Законопроект № 7386);
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів», зареєстрований у ВРУ 8 грудня 2017 р. за № 7387 (далі – Законопроект № 7387).

Перші два Законопроекти досі не були розглянуті на засіданні профільного Комітету ВРУ з питань транспорту, насамперед, через те, що не в повній мірі відповідають духу і нормам *acquis communautaire* та мають неоднозначні (негативні) відгуки різних стейкхолдерів.

Можливо саме з цієї причини 4 та 8 жовтня 2018 року Мінінфраструктури на своєму сайті оприлюднило для громадського обговорення та паралельно направило на погодження до заінтересованих органів два нових Законопроекти з цих питань, які виглядають як спроба доопрацювати Законопроекти № 7317 та № 7386 з урахуванням висловлених до них зауважень і результатів перевірки їх відповідності законодавству ЄС, проведеного європейськими експертами в рамках міжнародної технічної допомоги.

Зазначимо, що за основу першого з них взято текст Законопроекту № 7317, а основні зміни відбулися у питанні імплементації норм стосовно перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації. Частину недоліків попередньої редакції усунуто, але ще залишилися деякі суперечливі норми (про них детальніше нижче).

Другий – «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу» – позбувся «тягаря» Законопроекту № 7386 у частині імплементації норм про громадські послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом, передбачені Регламентом (ЄС) № 1370/2007 (згідно з графіком його норми має бути впроваджено протягом 8 років після набрання чинності Угоди про асоціацію). Новий Законопроект зосереджений тільки на імплементації норм Регламенту (ЄС) № 1071/2009 стосовно допуску на ринок послуг автомобільних перевезень, що може стати позитивним фактором у його прийнятті.

А ось третій Законопроект № 7387 (з питань перевезення небезпечних вантажів) вже пройшов процедуру розгляду у профільному Комітеті ВРУ з питань транспорту і, незважаючи на палкі дискусії у експертних колах, і за участі основних стейкхолдерів, вдалося досягнути консенсусу та рекомендовано ВРУ прийняти цей Законопроект у першому читанні за основу з урахуванням пропозицій та поправок до нього. П'ять разів, починаючи з червня, Законопроект був включений до порядку денного засідань ВРУ, але до розгляду його черга так і не дійшла.

Крім того, спроби врегулювати деякі аспекти перевезення небезпечних вантажів на підзаконному рівні поки не увінчалися успіхом. Зокрема, МВС розробило та оприлюднило у січні поточного року проект свого наказу «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів», який викладає у новій редакції Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів і врегулює порядок видачі та оформлення окремих документів у цій сфері (свідоцтв, погоджень). Мінінфраструктури, в свою чергу, розробило та оприлюднило у серпні проект постанови КМУ «Про затвердження Положення про уповноважених (консультантів, радників) з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів», яке є своєрідним доповненням Порядку проведення спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів, затвердженого постановою КМУ від 31 жовтня 2007 р. № 1285. Однак, вказані проекти актів мають низку недоліків, в першу чергу, щодо правових аспектів врегулювання цих питань у запропонований спосіб, тому вони досі не прийняті.

Ще однією важливою в розрізі імплементаційних зобов'язань України є Директива № 91/439/ЄЕС про посвідчення водія (а з 20 травня 2018 року вже на її заміну діє Директива № 2006/126/ЄС). З метою виконання цього завдання МВС у січні цього року оприлюднило проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо імплементації законодавства та визначення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України)». Серед іншого Законопроектом передбачається привести у відповідність до положень Директиви № 2006/126/ЄС норми відповідних статей Закону України «Про дорожній рух», зокрема гармонізувати категорії транспортних засобів, запровадити поступовий доступ до категорій двоколісних транспортних засобів і категорій транспортних засобів, що використовуються для перевезення пасажирів і вантажів, унормувати мінімальний та максимальний вік для допуску осіб до керування певними категоріями транспортних засобів, встановити нові строки адміністративної відповідності посвідчень водія тощо. На жаль, і цей Законопроект має певні невідповідності з актами ЄС. Наразі, його ще не внесено на розгляд ВРУ.

Отже, за звітний рік відсутних результатів у цій сфері практично немає і просування вперед йде дуже повільним темпом.

Внутрішній водний транспорт

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Відповідно до зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію у попередній період (з 1 листопада 2014 р. до 1 листопада 2017 р.), у сфері внутрішнього водного транспорту мала б відбутися адаптація національного законодавства до вимог 2-х актів ЄС:

1. Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів;

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

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів

Розроблено та затверджено нормативно-правовий акт щодо встановлення правил перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України: наказ Мінінфраструктури від 04.04.2017 № 126 «Про затвердження Правил перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України», зареєстрований в Мін'юсті 28.04.2017 за № 556/30424.

Зміни до Правил перевезення наливних вантажів, затверджені наказом Мінінфраструктури від 25.04.2017 № 156, зареєстрованим в Мін'юсті 17.07.2017 за № 865/30733. Цей наказ встановлює процедури перевірки цистерн для перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами.

Вказаними актами встановлюються умови перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України, визначаються відповідності транспортних засобів та персоналу судноплавних компаній, що виконують перевезення небезпечних вантажів відповідно до вимог національного та європейського законодавства у сфері перевезення небезпечних вантажів. Правилами для перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України (далі - Правила), які створені відповідно до вимог Правил ВОПНВ (Правила, додані до Європейської угоди про міжнародне перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами) встановлюються вимоги до маркування вантажу, а також вимоги до вантажних операцій.

Також, згідно цих Правил надається визначення наступних термінів: вантажна одиниця; вантажна транспортна одиниця; портовий оператор (стивідорна компанія); річковий порт (термінал).

Однак, незважаючи на позитивні зрушення у нормативно-правовому напрямку із прийняттям нормативно-правових актів, слід зазначити існування низки спільних перешкод та неузгодженостей в частині їх практичного впровадження (реалізації). Так, аудиторським звітом Рахункової палати було встановлено, що Укртрансбезпекою протягом 2016 — 2017 років не забезпечувалося виконання окремих покладених на неї функцій контролю та нагляду за дотриманням Правил, щодо виконання вимог до вантажних операцій і короткострокового зберігання небезпечних вантажів, допущених до перевезення внутрішніми водними шляхами України, що визначені Правилами перевезення небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами України (наказ Мінінфраструктури від 04.04.2017 № 126), які набрали чинності 06.06.2017.



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

Проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт», який проектом

постанови ВРУ від 09.07.2018 № 2475а-д/П пропонується прийняти у першому читанні за основу, частково містить норми Директиви № 87/540/ЄЕС.

Однак, станом на 06.10.2018 даний Законопроект ВРУ не розглянуто.

Імплементация Директиви № 87/540/ЄЕС передбачає внесення змін до законодавства України в частині забезпечення доступу до професійної діяльності оператора перевезень товарів національними і міжнародними водними шляхами, а також взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікації для її здійснення.

Крім того, вищезазначений акт ЄС вимагає розроблення законопроекту щодо професійної компетенції перевізника для судноплавства на внутрішньому водному транспорті та взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності, а також здійснення організаційних заходів щодо видачі посвідчень відповідного зразка.

Однак, слід зазначити, що прийняття Закону України «Про внутрішній водний транспорт» не достатньо для виконання норм Директиви № 87/540/ЄЕС, оскільки необхідна розробка прийняття освітніх програм, що відповідають вимогам дисциплін, що беруться до уваги для визнання професійної компетенції. Дисципліни повинні бути докладно описані і визначені, або ухвалені компетентними органами державної влади, а також визначений механізм взаємного визнання дипломів, сертифікатів.

На час написання звіту не розроблений стандарт вищої освіти у сфері внутрішнього водного транспорту у відповідності до вимог Директиви № 87/540/ЄЕС, а також типові освітні програми, за якими здійснюватиметься підготовка членів екіпажів морських суден, що затверджується центральним органом виконавчої влади у сфері освіти і науки за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сферах морського і внутрішнього водного транспорту.

Отже, вищезазначений аналіз свідчить не тільки про відсутність прогресу на шляху до повної імплементации вимог Директиви № 87/540/ЄЕС, а і про відсутність принципового підходу до повного схвалення, опрацювання та взаємодії з відповідними органами влади щодо зазначеного нормативного акту.

Морський транспорт

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Регламент (ЄС) № 336/2006 про імплементацию Міжнародного кодексу з управління безпекою в рамках Співтовариства;
2. Регламент (ЄС) № 392/2009 про відповідальність пасажирських перевізників морем у разі морських аварійних подій;
3. Регламент (ЄС) № 782/2003 про заборону оловоорганічних сполук на судах;
4. Директива № 2008/106/ЄС про мінімальний рівень підготовки моряків;
5. Регламент (ЄС) № 417/2002 про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден з одинарним корпусом та про припинення дії Регламенту (ЄК) № 2978/9;
6. Директива № 2005/65/ЄС про посилення безпеки портів;
7. Регламент (ЄС) № 725/2004 про посилення безпеки суден та портових споруд.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Регламент (ЄС) № 336/2006 про імплементацію Міжнародного кодексу з управління безпекою в рамках Співтовариства

Проект Закону України «Про внутрішній водний транспорт», який проектом постанови ВРУ № 2475а-д/П від 09.07.2018 пропонується прийняти за основу, містить норми Регламенту (ЄС) № 336/2006.

Метою Регламенту (ЄС) № 336/2006 є підвищення рівня управління безпекою і безпечною експлуатацією суден, а також захист навколишнього природного середовища від забруднень суднами.

Передбачається внесення відповідних змін до законодавства України щодо обов'язків судновласника підтримувати систему управління безпекою судноплавної компанії і суден, а також відповідальності за адміністративні правопорушення у зазначеній сфері та підготовку персоналу з контролю державою судноплавних компаній.

Регламент (ЄС) № 336/2006 застосовується до наступних типів суден і компаній, що експлуатують ці судна:

- вантажні судна і пасажирські судна, які ходять під прапором держави-члена ЄС і які задіяні для міжнародних рейсів;
- вантажні судна і пасажирські судна, які задіяні виключно для внутрішніх рейсів, незалежно від прапора;
- вантажні судна і пасажирські судна, що входять у порти держав-членів ЄС або що виходять з них, при регулярних перевезеннях, незалежно від прапора;
- мобільні морські бурові установки, що експлуатуються під контролем органів влади держави-члена.

Дотримання положень Регламенту (ЄС) № 336/2006 вимагає від власників внутрішніх комерційних суден (на які поширюється дія Регламенту) впровадження системи управління безпекою на внутрішніх морських перевезеннях на основі Кодексу МКУБ.

Мінінфраструктури не були розроблені та прийняті відповідні нормативно-правові акти, зокрема зміни до Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті, затвердженого наказом Мінтрансу від 20.11.2003 № 904.

Також передбачається проведення навчання та підвищення кваліфікації інспекторів з контролю судноплавних компаній державою прапора (у складі Державної служби морського і річкового транспорту та служб капітанів морських портів), у тому числі в навчальних закладах держав-членів ЄС.

Мінінфраструктури та МЗС не подали до ВРУ окремого Законопроекту «Про внесення змін до Кодексу торговельного мореплавства України і Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно обов'язків судновласника підтримувати систему управління безпекою судноплавної компанії і суден, а також відповідальності за адміністративні правопорушення у зазначеній сфері».

Регламент (ЄС) № 336/2006 вимагає внесення наступних змін:

- до статті 57 Кодексу торговельного мореплавства України в частині доповнення її положенням щодо впровадження та функціонування системи управління безпекою судноплавства;
- до статті 40 Кодексу торговельного мореплавства України в частині

доповнення цієї статті положенням про визнання Україною свідоцтв з управління безпекою, виданої адміністрацією будь-якої іншої держави-члена або визнаною організацією від імені цієї адміністрації;

- до Кодексу України про адміністративні правопорушення в частині доповнення Глави 10 частини II Розділу II відповідальністю за порушення вимог законодавства України з питань впровадження та функціонування систем управління безпекою на морському та річковому транспорті;
- до наказу Міністерства транспорту України від 20.11.2003 № 904 «Про затвердження Положення про систему управління безпекою судноплавства на морському і річковому транспорті» для приведення його у повну відповідність до положень Регламенту № 336/2006;
- уповноваження визнаних організацій (згідно Регламенту (ЄС) № 391/2009 та Директиви № 2009/15/ЄС) щодо видачі Сертифікатів про управління безпекою для суден та Документів про відповідність компаній, відповідно до положень Регламенту № 336/2006.

Прийняття проекту закону «Про внутрішній водний транспорт» (реєстраційний № 2475а-д/П від 09.07.2018), не достатньо для імплементації Регламенту № 336/2006, оскільки цей Закон регулює виключно відносини у сфері діяльності внутрішнього водного транспорту, використання суден, річкових водних шляхів та їх берегових смуг для судноплавства, визначає правовий режим річкових портів і не поширюється на морські шляхи та морські порти.

Автори зазначеного проекту Закону передбачають внесення змін в Кодекс торговельного мореплавства та Кодекс України про адміністративні правопорушення у сферах судноплавства та безпеки на морському і внутрішньому водному транспорті. Однак, це суперечить самій суті проекту Закону, оскільки він регулює виключно внутрішні водні шляхи.

Регламент № 392/2009 про відповідальність пасажирських перевізників морем у разі морських аварійних подій

Був розроблений проект Закону «Про внесення змін до деяких законів України щодо обов'язкового страхування відповідальності перевізника за шкоду, заподіяну життю, здоров'ю пасажирів та третіх осіб» (реєстр. № 4642, відправлено на повторне перше читання 04.04.2017). Був зареєстрований в Порядку денному ВРУ 2543-VIII від 18.09.2018. Однак ВРУ не розглянутий.

Відповідальними виконавцями проведено аналіз необхідності приєднання України до Протоколу 2002 року до Афіньської конвенції 1974 року про перевезення морем пасажирів та їх багажу. Слід зауважити, що Україна ще в 1994 році приєдналася до Афіньської конвенції 1974 р. Однак, протокол 2002 року, який передбачає забезпечення підвищеної компенсації при настанні події, введення суворішої відповідальності, встановлення спрощеної процедури для поновлення граничних сум компенсації, а також забезпечення обов'язкового страхування на користь пасажирів не був ратифікований ВРУ.

Метою Регламенту (ЄС) № 392/2009 є введення режиму відповідальності та страхування перевезення пасажирів морем з метою удосконалення компенсації для пасажирів, яким нанесено шкоду, та підвищення безпеки морського транспорту.

Регламент (ЄС) № 392/2009 вносить низку додаткових заходів до Протоколу 2002 року, маючи на меті подальше підсилення положення про компенсацію для пасажирів, включаючи виплату компенсації за обладнання для пересування, і якщо смерть або тілесне ушкодження пасажирів були спричинені подією під час

плавання, перевізник повинен здійснити авансову виплату на суму не менше 21 000 євро для покриття будь-яких негайних економічних потреб.

Законопроект «Про внесення змін до деяких законів України щодо обов'язкового страхування відповідальності перевізника за шкоду, заподіяну життю, здоров'ю пасажирів та третіх осіб» 2543-VIII від 18.09.2018 передбачає внесення змін до Кодексу торговельного мореплавства України щодо встановлення суми відшкодування за заподіяну шкоду здоров'ю або смерть пасажирів, втрату або пошкодження багажу внаслідок аварії пасажирського судна, а також внесення змін до Кодексу адміністративних правопорушень щодо визначення штрафів у разі порушення режиму відповідальності та страхування для перевезення пасажирів морем.

Регламент (ЄС) № 392/2009 вимагає розробку та прийняття нормативно-правового акта, яким будуть затверджені правила безпечної експлуатації пасажирських суден, в тому числі стосовно визначення категорій (класів) пасажирських морських суден згідно із законодавством ЄС та стосовно належного інформування пасажирів.

Проте, поряд з розробленням відповідного проекту Закону, на теперішній час, не визначено відповідальний орган для видачі, контролю за наявністю, скасування страхових свідоцтв.

Також не розроблений нормативно-правовий акт щодо внесення змін до Положення про структурний підрозділ Мінінфраструктури у частині здійснення повноважень та процедур щодо видачі, контролю за наявністю, скасування страхових свідоцтв.

Не розроблено страхові свідоцтва та сценарії на основі існуючих зразків держав-членів ЄС.

Не розроблено нормативно-правового акта, яким будуть затверджені категорії (класи) пасажирських морських суден, як це визначено вимогами Директиви № 2009/45/ЄС щодо правил та стандартів безпеки для пасажирських суден.

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

Для наближення Регламенту не розробленого жодного нормативно-правового акта.

Метою Регламенту (ЄС) № 782/2003 є заборона оловоорганічних сполук на судах. Це з'єднання хімічних речовин, які використовуються в протиобростаючих фарбах, якими покривають корпус суден. Ці поверхневі покриття призначені для запобігання вкладення водоростей, молюсків та інших організмів, які уповільнюють швидкість суден.

Регулювання безпосередньо накладає на судновласників детальні вимоги, яких вони повинні дотримуватися на всій території ЄС.

Починаючи з 1 липня 2003 року, оловоорганічні сполуки, що діють як біоциди в протиобростаючих системах, більше не можуть бути застосовані на судах, що плавають під прапором держави-члена. Починаючи з 1 січня 2008 року, судна, що прибувають в порт держави-члена ЄС, не повинні нести ніякого покриття оловоорганічними сполуками, які діють як біоциди або повинні нести другий верхній шар, який утворює бар'єр для запобігання вилугованню оловоорганічних сполук.

Для наближення національного законодавства до положень Регламенту (ЄС) № 782/2003 необхідно:

- прийняття законодавчого акту щодо приєднання України до Міжнародної конвенції з контролю за шкідливими протиобростаючими системами на судах;
- прийняття нормативно-правових актів щодо впровадження Керівництва з огляду та сертифікації покриттів на судах (Резолюція МЕРС.102 (48) від 11 жовтня 2002 року), Керівництва зі швидкого відбору протиобростаючих систем на судах (Резолюція МЕРС.104(49) від 18 липня 2003 року), Керівництва для інспекції покриттів на судах (Резолюція МЕРС.105 (49) від 18 липня 2003 року);
- імплементацію положень Регламенту (ЄС) № 782/2003 в законодавство України, включаючи: Кодекс торговельного мореплавства України, з урахуванням вимог щодо інспекції суден за правилами Port State Control (для суден під іноземним прапором) та Flag State Inspection (для суден під прапором України) в частині перевірки того, що судно має дійсні Сертифікат AFS, записи щодо системи AFS та іншу відповідну документацію; Кодекс України про адміністративні правопорушення щодо відповідальності судновласника за дотримання вимог Конвенції AFS та Регламенту (ЄС) № 782/2003;
- видання нормативно-правового акту щодо забезпечення суден з 2017 року наступними документами: для суден 400 тонн або більше - Сертифікатом AFS (або іншим сертифікатом, згаданим у пункті 2.1 Додатку I до Регламенту (ЄС) № 782/2003);
- для суден менше 400 тонн, але довжиною 24 метри або більше - AFS-декларацією і відповідною документацією (наприклад, рахунками та квитанціями на фарбу або рахунком-фактурою підрядника) або відповідну відмітку;
- уповноваження Регістру судноплавства України видавати сертифікати та проводити огляд;
- створення або уповноваження спеціалізованої лабораторії для проведення швидкого відбору та аналізу протиобростаючих систем на судах (Резолюція МЕРС 104(49)) з врахуванням мінімальних витрат судновласника та затримки судна для проведення процедури;
- підвищення кваліфікації персоналу Регістру судноплавства щодо виконання вимог Регламенту (ЄС) № 782/2003 та Конвенції AFS.

Законодавчий акт щодо приєднання України до Міжнародної конвенції з контролю за шкідливими протиобростаючими системами на судах, а також інші зазначені нормативно-правові акти не розроблені.

Проект акту щодо імплементації положень Регламенту (ЄС) № 782/2003 про заборону оловоорганічних сполук на судах в національне законодавство України не розроблений.



Директива № 2005/65/ЄС про посилення безпеки та Регламент (ЄС) № 725/2004 про посилення безпеки суден та портових споруд

Для наближення Директиви та Регламенту не розроблено жодного нормативно-правового акту.

Метою Директиви № 2005/65/ЄС є досягнення максимально можливого в морській та портовій сферах захисту. Відповідно до цієї Директиви необхідно запровадити заходи з охорони портів, що застосовуватимуться у кожному порту в межах, визначених відповідною державою-членом ЄС, і, тим самим, забезпечити підтримку заходів з охорони, вжитих відповідно до Регламенту (ЄС) № 725/2004, шляхом підвищення безпеки в зонах діяльності порту.

Зазначені заходи необхідно застосовувати до всіх портів, у яких знаходиться один або декілька портових засобів.

Відповідно до Директиви № 2005/65/ЄС та Регламенту (ЄС) № 725/2004 необхідне затвердження планів охорони портів, що містять результати оцінювання захищеності. Ефективність заходів з охорони вимагає чіткого розподілу завдань між усіма залученими сторонами, а також регулярних навчальних тренувань. Такий чіткий розподіл завдань і запис навчальних процедур у формі плану охорони порту є суттєвим внеском у забезпечення ефективності як превентивних, так і коригувальних заходів з охорони порту.

Для наближення національного законодавства до вимог Директиви № 2005/65/ЄС необхідно, зокрема:

- внесення змін до законодавства України щодо посилення безпеки суден та портових засобів, а також проведення відповідної підготовки персоналу;
- розробка Законопроектів щодо вимог до охорони суден і портових засобів;
- розробка порядку інспектування відповідності стану охорони суден та портових засобів вимогам законодавства у сфері охорони;
- установа відповідальності за порушення вимог законодавства з питань охорони суден та портових засобів;
- унормування питань функціонування координаційного центру у сфері морської безпеки;
- здійснення навчання та підвищення кваліфікації персоналу з морської безпеки, у тому числі в навчальних закладах держав-членів ЄС.

На даний час, до ВРУ відповідальними не подані відповідні законопроекти.



Директива № 2008/106/ЄС про мінімальний рівень підготовки моряків

Для наближення Директиви не розроблено жодного нормативно-правового акту, однак вимоги, які передбачені цією Директивою, повністю відповідають вимогам Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти (ПДНВ) в редакції 1995 року, до якої Україна приєдналася 01.11.1996, Законом України № 464/96-ВР «Про приєднання України до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року», а нормативні документи України з питань дипломування та підготовки моряків відповідають вимогам Манільських поправок.

Вимоги цієї Директиви частково виконуються в Україні, оскільки відповідають Конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти.

Метою Директиви № 2008/106/ЄС є визначити міжнародні вимоги до підготовки та сертифікації, медичних стандартів та часу відпочинку для моряків, які передбачені Конвенцією ПДНВ, а також в законодавстві ЄС.

Директива № 2008/106/ЄС застосовується до всіх моряків (європейських і неєвропейських), які працюють на борту морехідних суден, що ходять під прапором держави-члена ЄС.

Ця Директива визначає правила підготовки та стандарти кваліфікації, яким повинні відповідати моряки, що є кандидатами на отримання або повторне підтвердження кваліфікаційних документів, які дозволяють їм виконувати функції, на які і видано відповідні кваліфікаційні свідоцтва професійної підготовки.

Для певних категорій суден, таких, як танкери і пасажирські ролкери, Директива № 2008/106/ЄС визначає особливі вимоги до підготовки. Вона встановлює обов'язкові мінімальні вимоги щодо підготовки та кваліфікації моряків, які працюють на борту таких особливих категорій суден. В усіх випадках моряки, які працюють на борту, повинні бути підготовлені у відповідності до вимог Конвенції ПДНВ.

На даний час немає нормативних актів в Україні, які мають посилання на вказану Директиву ЄС. Проте, оскільки вимоги Директиви № 2008/106/ЄС повністю відповідають вимогам Конвенції ПДНВ в редакції 1995 року, а нормативні документи України відповідають вимогам Манільських поправок, можна стверджувати, що вимоги цієї Директиви частково виконуються в Україні, оскільки відповідають Конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти.

Для наближення національного законодавства до положень Директиви № 2008/106/ЄС необхідно:

- прийняття Закону про внесення змін до статті 51 Кодексу торговельного мореплавства України для приведення її у відповідність до вимог Конвенції ПДНВ щодо професійної кваліфікації членів екіпажу;
- прийняття Закону щодо рівня підготовки моряків, стандартів вищої і професійно-технічної освіти, а також державних освітніх стандартів, обов'язків державних органів і судовласника із забезпечення мінімального рівня підготовки моряків;
- прийняття нормативно-правових актів Мінінфраструктури та МОН, що впливають з положень Директиви № 2008/106/ЄС, стосовно рівня підготовки моряків, стандартів вищої і професійно-технічної освіти, державних освітніх стандартів, а також обов'язків державних органів і судовласника забезпечувати мінімальний рівень підготовки моряків відповідно до Директиви № 2008/106/ЄС;
- прийняття нормативно-правового акту Мінінфраструктури щодо внесення змін до Положення про ведення єдиного Державного реєстру документів моряків, затвердженого наказом Мінтрансу від 8.01.2003 № 3, у частині запровадження електронного обліку та можливості перевірки чинності документів моряків через Інтернет у режимі реального часу, шляхом подання запиту не більш як за двома параметрами;
- прийняття нормативно-правових актів Мінінфраструктури та МОН щодо процедур схвалення програм підготовки моряків у навчальних закладах та щодо підвищення кваліфікації моряків відповідно до Міжнародної конвенції про підготовку і дипломування моряків та несення вахти 1978 року.

× Регламент (ЄС) № 417/2002 про прискорення запровадження вимог про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден з одинарним корпусом та про припинення дії Регламенту (ЄС) № 2978/9

У 2018 році розроблено проект наказу Мінінфраструктури «Про затвердження вимог щодо подвійного корпусу або еквівалентної конструкції для нафтоналивних однокорпусних танкерів». Здійснюється погодження проекту наказу структурними підрозділами Мінінфраструктури.

Мета цього Регламенту – встановити прискорену схему запровадження вимог Конвенції MARPOL 73/78 про подвійний корпус або еквівалентну конструкцію для нафтоналивних суден з одинарним корпусом, та заборонити

ввіз до портів чи вивіз з портів держав-членів ЄС тяжкої нафти, яка знаходиться в нафтоналивних суднах з одинарним корпусом.

Регламент № 417/2002 також запроваджує вимогу щодо того, що нафтоналивні судна категорій (1) та (2) зможуть продовжувати функціонувати після настання річниці дати їх здачі в експлуатацію, у 2005 та 2010 роках відповідно, лише за умови, що вони відповідатимуть вимогам Схеми оцінки стану (CAS), ухваленої 27 квітня 2001 року Міжнародною морською організацією у Резолюції МЕРС 94(46). Схема оцінки стану зобов'язує адміністрацію держави прапора надавати заяву про відповідність та брати участь у процедурах оцінки стану.

Правила по запобіганню забруднення з суден, згідно Міжнародної конвенції MARPOL 73/78 в Україні вже застосовуються до нафтоналивних суден з одинарним корпусом, однак необхідне прийняття відповідного наказу Мінінфраструктури.



ДІЯЛЬНІСТЬ
КОМПАНІЙ

ДІЯЛЬНІСТЬ КОМПАНІЙ

Експерт



Ганна
Добринська

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

Протягом вказаного періоду у сфері законодавства про заснування та діяльність компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік та аудит, відповідно до зобов'язань визначених Додатками XXXIV, XXXV, XXXVI статті 387 до Розділу 13 Глави V Угоди про асоціацію, з кінцевими строками виконання до 1 листопада 2017 року, Україна мала наблизити національне законодавство до вимог наступних актів ЄС:

1. Директива № 2009/101/ЄК про узгодження гарантій, яких вимагають держави-члени від товариств у розумінні частини другої статті 48 Договору з метою захисту інтересів учасників та третіх осіб, з огляду на встановлення рівності таких гарантій по всьому Співтоваристві (замінена «кодіфікаційною» Директивою (ЄС) № 2017/1132);
2. Директива № 2012/30/ЄС про узгодження гарантій, яких вимагають держави-члени від товариств у розумінні другої частини статті 54 Договору про функціонування Європейського Союзу для захисту інтересів учасників та третіх осіб, з огляду на створення акціонерних товариств, збереження та зміни капіталу з метою встановлення рівності гарантій;
3. Директива № 2013/34/ЄС про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній, що вносить зміни до Директиви № 2006/43/ЄС Європейського Парламенту та Ради та скасовує Директиву Ради № 78/660/ЄЕС і № 83/349/ЄЕС;
4. Регламент (ЄС) № 1606/2002 про застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСФЗ);
5. Третя Директива Ради № 78/855/ЄЕС, що базується на статті 54(3) (г) Договору про заснування ЄС щодо злиття відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, зі змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄК (втратила чинність);
6. Шоста Директива Ради № 82/891/ЄЕС, що базується на статті 54(3) (г) Договору про заснування ЄС щодо поділу відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, зі змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄК (втратила чинність);
7. Дванадцята законодавча Директива Ради № 89/667/ЄЕС стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю (втратила чинність);
8. Директива № 2007/36/ЄК про реалізацію окремих прав акціонерів

компаній, внесених у реєстр;

9. Директива № 2006/43/ЄК про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності, що вносить зміни до Директив Ради № 78/660/ЄЄС та № 83/349/ЄЄС та скасовує Директиву Ради № 84/253/ЄЄС.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

Директива № 2009/101/ЄК про узгодження гарантій, яких вимагають держави-члени від товариств у розумінні другої частини статті 48 Договору з метою захисту інтересів учасників та третіх осіб, з огляду на встановлення рівності таких гарантій по всьому Співтоваристві

Норми цієї Директиви частково враховані в Законі України від 26.11.2015 № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб — підприємців та громадських формувань» (нова редакція Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців») в частині розкриття інформації про компанії. Неімплементованими залишаються частини Директиви про припинення діяльності компанії і зобов'язань щодо третіх осіб.

Урядовий План заходів з виконання Угоди про асоціацію передбачає розробку двох законопроектів для подальшої імплементації Директиви № 2009/101/ЄК, а саме:

- законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зобов'язань юридичної особи (завдання № 804 Плану заходів);
- законопроекту про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо припинення діяльності юридичних осіб (завдання № 805 Плану заходів).

Станом на 25.10.2018 звіт про виконання цих завдань виконавцями (ними визначені Мін'юст, МЕРТ, ДРС та НКЦПФР) — відсутній. У звітах, отриманих від МЕРТ та НКЦПФР, а також Мін'юсту та ДРС за III квартал 2018 року, дані про виконання цих завдань також відсутні.

Директива № 2012/30/ЄС про узгодження гарантій, яких вимагають держави-члени від товариств у розумінні другої частини статті 54 Договору про функціонування Європейського Союзу для захисту інтересів учасників та третіх осіб, з огляду на створення акціонерних товариств, збереження та зміни капіталу з метою встановлення рівності таких гарантій

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги цієї Директиви були враховані в наступних нормативно-правових актах:

1. Закон України № 2210-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів» від 16.11.2017;
2. Рішення НКЦПФР від 12.06.2018 № 385 «Про затвердження Порядку збільшення (зменшення) статутного капіталу акціонерного товариства»;
3. Рішення НКЦПФР від 21.06.2018 № 426 «Про затвердження Порядку

реєстрації випуску акцій при збільшенні (зменшенні) розміру статутного капіталу акціонерного товариства».

В імplementації цієї Директиви було досягнуто значного прогресу, однак не всі її положення були імplementовані до національного законодавства. Зокрема, НКЦПФР готує законодавчі зміни щодо необхідності скликання загальних зборів акціонерів у разі значних збитків статутного капіталу товариства¹.

Ситуація додатково ускладнюється тим, що Директива № 2012/30/ЄС була скасована кодифікаційною Директивою № 1132/2017. Наразі НКЦПФР здійснює аналіз відповідності національного законодавства новій кодифікаційній Директиві.



Директива № 2013/34/ЄС про щорічну фінансову звітність, консолідовану фінансову звітність та пов'язані з ними звіти певних типів компаній

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги даної Директиви були враховані в наступних нормативно-правових актах:

1. Закон України від 05.10.2017 № 2164-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» щодо удосконалення деяких положень»;
2. Закон України від 21.12.2017 № 2258-VIII «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»;
3. Закон України від 18.09.2018 № 2545-VIII «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях»;
4. Наказ Мінфіна від 20.06.2018 № 564 «Про затвердження Змін до деяких нормативно-правових актів Міністерства фінансів України з бухгалтерського обліку».

Станом на 01.11.2017 ця Директива була єдиною у сфері бухгалтерського обліку та аудиту, яка у моніторинговому звіті зазначена як виконана, завдяки прийняттю Закону від 05.10.2017 № 2164-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні». Наразі, Мінфін розробляє підзаконні нормативно-правові акти для впровадження норм Закону, зокрема, проект наказу Мінфіна «Про затвердження Методичних рекомендацій щодо формування підприємствами звіту про платежі на користь держави» (який перебуває на стадії доопрацювання)².

Окремо слід відмітити прийняття Закону України «Про забезпечення прозорості у видобувних галузях», який імplementує положення кількох актів права ЄС (а не лише Директиви № 2013/34/ЄС), які спрямовані на боротьбу з корупційними ризиками, пов'язаними з платежами на користь держави, які здійснюють підприємства видобувної галузі.

Слід зауважити, що право ЄС зобов'язує дотримуватися принципу прозорості щодо платежів на користь держави підприємства не лише видобувної галузі, а й ті, що займаються вирубкою лісів. Наразі в Законі України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» йдеться про подання звіту про платежі на користь держави суб'єктами господарювання, що здійснюють заготівлю деревини. Очікується, що проект Методичних рекомендацій щодо формування підприємствами звіту про платежі на користь держави, який готує Мінфін, врахує в тому числі специфіку платежів для підприємств, що заготовляють деревину.

1) Дані звіту НКЦПФР щодо виконання Угоди про асоціацію за III квартал 2018 року.

2) Дані звіту Мінфіну щодо виконання Угоди про асоціацію за III квартал 2018 року.



Регламент (ЄС) № 1606/2002 про застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (МСФЗ)

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги цього Регламенту були враховані національним законодавстві після прийняття Закону України від 05.10.2017 № 2164-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні».

На кінець 2016 року (дедлайн імплементації цього Регламенту за Угодою про асоціацію), ми виявили, що в Україні МСФЗ застосовується до вужчого кола компаній, ніж в ЄС.

Натомість прийнятий в 2017 році Закон «Про внесення змін до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» розширив використання МСФЗ в Україні (а саме: на підприємства, що становлять суспільний інтерес, а також підприємства, що здійснюють видобуток корисних копалин загальнодержавного значення). Підприємства, що становлять суспільний інтерес, включають ті підприємства, цінні папери яких котируються на біржах, що імплементує основну вимогу Регламенту (ЄС) № 1606/2002 - підготовку фінансової звітності за МСФЗ для таких компаній.



Третя Директива Ради № 78/855/ЄЕС, що базується на статті 54(3)(g) Договору про заснування ЄС щодо злиття відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, зі змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄК

Станом на кінець жовтня 2018 року в Україні діє законодавство, що регулює питання злиття товариств, але воно не повністю відповідає чинним правилам в ЄС (наприклад, щодо змісту плану злиття, його перевірки незалежними експертами тощо).

Сама Директива № 78/855/ЄЕС втратила чинність, так само як і Директива № 2011/35/ЄС, яка її замінила (сама ця Директива передбачена в урядовому Плані заходів). На сьогодні в ЄС діє кодифікаційна Директива № 2017/1132 і НКЦПФР досліджує, наразі, відповідність національного законодавства праву ЄС, однак деталі цього процесу відсутні³.



Шоста Директива Ради № 82/891/ЄЕС, що базується на статті 54(3)(g) Договору про заснування ЄС щодо поділу відкритих акціонерних товариств з обмеженою відповідальністю, зі змінами та доповненнями, внесеними Директивою № 2007/63/ЄК

Ситуація аналогічна з імплементацією Третьої Директиви: наразі НКЦПФР лише досліджує відповідність національного законодавства праву ЄС, оскільки Шоста Директива втратила чинність і наразі питання поділу в ЄС регулює кодифікаційна Директива № 2017/1132.

Так само, як і у випадку злиття, в Україні діє законодавство, що регулює питання поділу публічних акціонерних товариств, проте воно не повністю відповідає правилам, що діють в ЄС.



Дванадцята законодавча Директива Ради № 89/667/ЄЕС стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю

³ Дані звіту НКЦПФР щодо виконання Угоди про асоціацію за III квартал 2018 року.

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги даної Директиви були враховані у національному законодавстві після прийняття Закону України від 06.02.2018 № 2275-VIII «Про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю».

В урядовому Плані заходів передбачена імплементація Директиви № 2009/102/ЄС, яка скасувала Дванадцятку Директиву. Питання діяльності товариства з одним учасником інтегровані в Закон, що комплексно регулює діяльність ТОВ та ТДВ (див. вище). Зокрема, цей Закон містить положення про обов'язкову письмову рішень єдиного учасника ТОВ або ТДВ, що відповідає вимогам Директиви.



Директива № 2007/36/ЄК про реалізацію окремих прав акціонерів компаній, внесених у реєстр

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги даної Директиви були враховані у національному законодавстві після прийняття Закону України від 16.11.2017 № 2210-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів».

Не дивлячись на те, що було досягнуто значного прогресу у приведенні національного законодавства до вимог Директиви № 2007/36/ЄК, вона повністю не імплементована. Оскільки до Директиви були внесені зміни, НКЦПФР, наразі, здійснює дослідження відповідності чинного національного законодавства цим останнім змінам.



Директива № 2006/43/ЄК про обов'язковий аудит річної звітності та консолідованої звітності

Станом на кінець жовтня 2018 року вимоги даної Директиви були враховані в наступних нормативно-правових актах:

1. Законі України від 21.12.2017 № 2258-VIII «Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність»;
2. Наказі Мінфіну від 19.09.2018 № 766 «Про затвердження Порядку ведення Реєстру аудиторів та суб'єктів аудиторської діяльності»;
3. Наказі Мінфіну від 18.09.2018 № 765 «Про утворення державної установи «Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю»;
4. Положенні про комісію з атестації (мало бути прийняте до 31 жовтня 2018 року);
5. Порядку проведення перевірок з контролю якості (мало бути прийняте до 31 жовтня 2018 року).

З точки зору адаптації законодавства, всі норми Директиви № 2006/43/ЄК були імплементовані в Україні. Положення про комісію з атестації, яка атестуватиме аудиторів, та Порядок проведення перевірок з контролю якості мають бути погоджені з Органом суспільного нагляду за аудиторською діяльністю, що створений у формі державної установи. Його реєстрація відбулася в кінці вересня 2018 року. Наразі, від дій цієї новоствореної установи залежатиме подальше впровадження на практиці правил Директиви.

Протягом 2017-2018 років відбувся значний прогрес в імплементації Директив, строк виконання яких був пропущений у попередніх періодах. Однак, для успішного застосування правил на практиці, необхідно прийняти підзаконні акти (як, наприклад, Методичні рекомендації щодо формування підприємствами звіту про платежі на користь держави) та збільшення

активних дій новостворених інституцій (таких як Орган суспільного нагляду за аудиторською діяльністю).

Разом з тим, Третя та Шоста Директиви, що стосуються злиття і поглинання, досі не імплементовані. Очікуємо, що НКЦПФР оперативно завершить вивчення відповідності національного законодавства у цій сфері європейському законодавству (а така неповна відповідність була встановлена ще у попередньому звіті) і запропонує проекти змін до законодавства.

ЗАХИСТ ПРАВ
СПОЖИВАЧІВ



ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Експерт



Анна
Василенко

Безпека продукції

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 87/357/ЄЕС про зближення законодавств держав-членів стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду, та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів;
2. Рішення Комісії № 008/329/ЄС, що зобов'язує країни-члени забезпечити наявність на магнітних іграшках, що поставляються чи є в наявності на ринку, попередження про ризик для здоров'я та безпеки, який вони становлять;
3. Рішення Комісії № 2006/502/ЄС про зобов'язання держав-членів забезпечити постачання на ринок запальничок виключно із захистом від дітей та заборонити постачання на ринок запальничок-новинок.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:

Директива № 87/357/ЄЕС про зближення законодавств держав-членів, стосовно товарів, що не відповідають їх зовнішньому вигляду та які представляють загрозу для здоров'я та безпеки споживачів

З метою наближення національного законодавства до положень Директиви № 87/357/ЄС розроблено та прийнято постанову КМУ від 10 березня 2017 року № 136 «Про внесення змін до Порядку провадження торговельної діяльності та правил торговельного обслуговування на ринку споживчих товарів». Вказаний Порядок разом з Законом України від 02.12.2010 № 2735-VI «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції» в повній мірі наближають вітчизняне законодавство до вимог Директиви № 87/357/ЄЕС.

Рішення Комісії № 2008/329/ЄС, що зобов'язує країни-члени забезпечити наявність на магнітних іграшках, що поставляються чи є в наявності на ринку, попередження про ризик для здоров'я та безпеки, який вони становлять

Імплементация в українську нормативно-правову базу Рішення Комісії

№ 2008/329/ЄС відбулась шляхом прийняття Урядом нової редакції Технічного регламенту безпечності іграшок (затверджено постановою КМУ від 28 лютого 2018 р. № 151), а з 1 жовтня 2018 р. набув чинності державний стандарт ДСТУ EN 71-1:2016 (EN 71-1:2014, IDT) «Безпечність іграшок. Частина 1. Механічні та фізичні властивості».



Рішення Комісії № 2006/502/ЄС про зобов'язання держав-членів забезпечити постачання на ринок запальничок виключно із захистом від дітей та заборонити постачання на ринок запальничок-новинок

Рішення Комісії № 2006/502/ЄС було прийняте як тимчасовий захід до моменту його виконання державами-членами, і після десятиразового щорічного продовження з 11 травня 2017 р. втратило свою силу, оскільки вважалось виконаним. В тому, що стосується імплементації Рішення Комісії № 2006/502/ЄС, в Україні досягнуто значного прогресу.

Так, були розроблені та затверджені наказом МЕРТ від 23.01.2018 № 80 Зміни до Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами, зокрема, до Правил додана Глава 12 «Запальнички», в якій були враховані деякі поняття, встановлені у статті 1 Рішення Комісії № 2006/502/ЄС, та в повній мірі вимоги статті 2 Рішення. Також, з урахуванням положень пункту 3(а) статті 1 Рішення Комісії № 2006/502/ЄС в Україні 22 січня 2018 р. було прийнято ДСТУ EN 13869:2018 «Запальнички. Вимоги щодо безпеки дітей стосовно запальничок. Вимоги щодо безпеки та методи випробування» (EN 13869:2016, IDT)¹. Згідно з положеннями Рішення Комісії № 2006/502/ЄС, запальнички, що відповідають вимогам стандарту EN 13869:2016, визнаються такими, що відповідають вимогам вказаного Рішення в тому, що стосується гарантування безпечності для дітей.

Проте, у прийнятих змінах до Правил роздрібної торгівлі непродовольчими товарами взагалі не враховано положення статей 3 та 4 Рішення Комісії № 2006/502/ЄС щодо обов'язків виробників та дистрибуторів доводити та підтверджувати безпечність запальничок для дітей (проведення випробувань на безпечність, надання звітів про випробування, зберігання зразків моделей, забезпечення простежування тощо), а також надання відповідної інформації за запитом уповноваженого органу. Частково дані питання регулюються Законом України від 2 грудня 2010 року № 2736-VI «Про загальну безпечність нехарчової продукції» та Законом України від 2 грудня 2010 року № 2735-VI «Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції», проте не в повному обсязі. Враховуючи зазначене, вважаємо, що, наразі, українське законодавство не забезпечує захисту споживачів із даного питання в такій самій мірі, як європейське.

Маркетинг

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1) Наказ Державного Підприємства «Український науково-дослідний і навчальний центр проблем стандартизації, сертифікації та якості» від 22.01.2018 № 8 «Про прийняття національних нормативних документів, гармонізованих з європейськими нормативними документами, прийняття зміни та поправки до національних нормативних документів, поновлення національних нормативних документів, поновлення зміни та поправки до національних нормативних документів, скасування національного нормативного документа». Зазначимо, що даний ДСТУ прийнятий методом підтвердження виключно іноземною (англійською) мовою. Офіційного перекладу немає та не буде.

1. Директива № 98/6/ЄС про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам;
2. Директива № 2005/29/ЄС про недобросовісну комерційну практику по відношенню до споживачів на внутрішньому ринку.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 98/6/ЄС про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам

Директиву № 98/6/ЄС можна вважати імплементованою в українське законодавство з урахуванням одного зауваження. Єдина відмінність полягає в імплементації частини четвертої статті 3 Директиви № 98/6/ЄС щодо обов'язкового зазначення ціни за одиницю товару у «будь-якій рекламі, що містить ціну продажу товару». Закон України «Про захист прав споживачів» у частині третій статті 15 встановлює вимогу зазначати ціну товару за одиницю у ціннику, але залишає відкритим питання аналогічної вимоги у рекламі. Запропоновані зміни до Закону це питання не включають. Закон України «Про рекламу» не містить аналогічної окремої вимоги зазначення ціни у рекламі.



Директива № 2005/29/ЄС про недобросовісну комерційну практику по відношенню до споживачів на внутрішньому ринку

Положення Директиви № 2005/29/ЄС частково імплементовано в чинному Законі України «Про захист прав споживачів» (зокрема, в статті 19 «Заборона нечесної підприємницької практики»). Проте, не повністю імплементованим залишається ключовий термінологічно-понятійний апарат та деякі важливі концепції, встановлені в Директиві № 2005/29/ЄС («оманлива підприємницька практика», «оманливе умовчання», «кодекс поведінки»), застосування та зловживання впливом, підхід до встановлення переліку прикладів нечесних торговельних практик задля кращого захисту найбільш уразливих груп споживачів. Запропоновані законопроектom № 5548 зміни до частини другої статті 19 Закону України «Про захист прав споживачів» не враховують відповідних положень Директиви № 2005/29/ЄС. Водночас, Планом заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року заплановано «розроблення та подання на розгляд Кабінету Міністрів України законопроектu про внесення відповідних змін до Закону України «Про захист прав споживачів», зокрема щодо: встановлення заборони на здійснення недобросовісних комерційних практик та визначення таких практик; встановлення санкцій за недобросовісні комерційні практики. Відмітимо, що в МЕРТ створено Робочу групу для розроблення проектy закону щодо внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері захисту прав споживачів, в тому числі щодо питань нечесної підприємницької практики.

Договірне право

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 1999/44/ЄС про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 1999/44/ЄС про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії

Наразі частково імплементовано в чинному Законі України «Про захист прав споживачів». Більш високого рівня імплементатії можливо досягти шляхом прийняття ВРУ проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)» (реєстр. № 5548)². Тим не менш, на нашу думку, вказаний Законопроект не враховує деякі важливі положення Директиви № 1999/44/ЄС.

Недобросовісні умови контракту

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 93/13/ЄС про несправедливі умови у споживчому договорі;
2. Директива № 97/7/ЄС про захист прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі;
3. Директива № 85/577/ЄЕС про захист споживачів щодо контрактів, що укладені поза діловими приміщеннями;
4. Директива № 90/314/ЄЕС про організовані туристичні подорожі, відпочинок з повним комплексом послуг та комплексні турне;
5. Директива № 2008/122/ЄС про захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів щодо розподілу часу на використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 93/13/ЄС про несправедливі умови у споживчому договорі

Положення Директиви № 93/13/ЄС в українському законодавстві імплементовані у статті 18 Закону України «Про захист прав споживачів». Положення статті практично повністю наближені до Директиви № 93/13/ЄС. Основною відмінністю, що залишається, є положення Директиви № 93/13/ЄС, яке зобов'язує держави-члени встановити, що у випадку, коли у договорі, укладеному між продавцем або постачальником із споживачем, існують несправедливі умови, то такі умови не є обов'язковими для споживача, однак, якщо, при цьому, договір в цілому може продовжити існування без несправедливих умов, то він не втрачає чинності та продовжує зобов'язувати сторони виконувати решту договірних умов. Це положення балансує обов'язки споживача та продавця/постачальника та змушує їх (і, в першу чергу, споживача) до сумлінності, оскільки попереджає зловживання з боку споживача щодо невиконання договору. Аналогічного положення щодо

² На засіданні Комітету ВРУ з питань економічної політики 21.03.2018 розглянуто зазначений законопроект та прийнято рішення рекомендувати ВРУ прийняти його в першому читанні за основу. 03.04.2018 вручено подання Комітету про розгляд.

несправедливих умов договору в українському законодавстві про захист прав споживачів немає. Оскільки вказане положення встановлює для споживача не право, а додатковий обов'язок, то відсутність такого положення в українському законодавстві не звужує права українського споживача (відсутнє не право, а обов'язок). Відповідно, в цілому рівень захисту прав споживачів в Україні щодо несправедливих умов договору не менший ніж в ЄС.

Директива № 97/7/ЄС про захист прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі та супутня Директива Ради № 85/577/ЄЕС про захист споживачів щодо контрактів, що укладені поза діловими приміщеннями - обидві з 13 червня 2014 року в ЄС втратили чинність і були замінені Директивою № 2011/83/ЄС про права споживачів

Угода про асоціацію містить в якості критеріїв Директиви № 97/7/ЄС та № 86/577/ЄС; дані Директиви є супутніми, охоплюючими суміжне коло питань. У проміжок часу між підписанням політичної та економічної частин Угоди обидві Директиви втратили чинність у зв'язку з набуттям чинності 13 червня 2014 р. нової Директиви № 2011/83/ЄС про права споживачів. Підписавши Угоду про асоціацію, Україна має враховувати зміни, що відбуваються в європейському законодавстві стосовно критеріїв, включених в Угоду, та здійснювати процес адаптації законодавства з урахуванням таких змін. Відповідні зміни щодо заміни Директив № 97/7/ЄС та № 85/577/ЄС новою Директивою № 2011/83/ЄС в якості критеріїв по Угоді про асоціацію були внесені в План заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію³. Вимоги законодавства ЄС щодо захисту прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі частково імплементовані в чинному Законі України «Про захист прав споживачів», Законі України «Про електронну комерцію», наказі Міністерства економіки України від 19.04.2007 № 103 «Про затвердження Правил продажу товарів на замовлення та поза торговельними або офісними приміщеннями», зареєстрованому в Мін'юсті 16 жовтня 2007 р. за № 1181/14448. Проте, в указаних правових актах імплементовано вимоги старих і вже не чинних Директив № 97/7/ЄС та № 85/577/ЄС, а не нової Директиви № 2011/83/ЄС, яка їх замінила та встановила ряд нових додаткових вимог. Розроблений та прийнятий в першому читанні за основу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)» (реєстр. № 5548 від 16.12.2016), а також проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про захист прав споживачів» та деяких законодавчих актів України щодо заходів з детінізації діяльності суб'єктів електронної комерції» (№ 6754 від 17 липня 2017 року) враховують деякі з нових вимог, встановлених Директивою № 2011/83/ЄС, але не в повній мірі.

Директива № 90/314/ЄЕС про організовані туристичні подорожі, відпочинки з повним комплексом послуг та комплексні турне була чинною до 30 червня 2018 року

Директива № 90/314/ЄЕС була чинною до 30 червня 2018 року. Зі вказаної дати вона повністю скасована та замінена новою Директивою № 2015/2302/

³) План заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2017-2019 роки (Затверджений розпорядженням КМУ № 503-р від 21 червня 2017 року «Про внесення змін до розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 року № 847).

ЄС про пакетні тури і пов'язані з ними туристські послуги, зміни до Регламенту (ЄС) № 2006/2004 і Директиви № 2011/83/ЄС і про скасування Директиви № 90/314/ЄЕС. Планом заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року заплановано розроблення та подання на розгляд КМУ законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про туризм», зокрема, в тому, що стосується:

1. встановлення вимог до описових матеріалів пакетів туристичних послуг;
2. визначення прав і обов'язків сторін, а також умов надання або заміни пакета туристичних послуг відповідно до права ЄС;
3. запровадження механізмів відповідальності за невиконання або неналежне виконання зобов'язань за договором туристичного обслуговування.

МЕРТ розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері туризму», по якому проведено електронні консультації з громадськістю та ведуться робочі зустрічі з врегулювання отриманих зауважень. Пояснювальна записка до вказаного проекту Закону України посилається на необхідність гарантування дотримання цілей Директиви № 90/314/ЄЕС (наразі, скасованої в ЄС), і самі запропоновані зміни в значній мірі забезпечують імплементацію Директиви № 90/314/ЄС, проте не враховують багато положень нової Директиви № 2015/2302/ЄС. Зокрема, не враховано наступне: розширене визначення терміну «пакет туристичних послуг»: інформація, яку туроператор (турагент) поширює та надає до укладення договору на туристичне обслуговування, положення про те, що певні визначені відомості, що мають надаватися туристу до укладення договору, вважаються частиною договору та обов'язкові до виконання турагентом чи туроператором, обов'язок турагента взяти на себе сплату можливих додаткових виплат, про які не було завчасно повідомлено туристу, обов'язкові умови договору, можливість, умови та порядок передачі договору з ініціативи туриста іншій особі, взаємні обов'язки сторін, в тому числі у випадку форс-мажору тощо. Одночасно, деякі запропоновані зміни до Закону України «Про туризм» роблять зобов'язання туроператора (турагента) навіть жорсткішими, ніж Встановлено у Директиві, зокрема: у випадку зміни ціни туристичного продукту більше ніж на 5 відсотків, турист має право відмовитися від виконання договору, а туроператор (турагент) зобов'язаний повернути йому раніше сплачену суму. У Директиві ця межа встановлена на рівні 8 відсотків.

Директива № 2008/122/ЄС про захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів щодо розподілу часу на використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну

Жоден правовий акт в Україні, наразі, не регулює правовідносин щодо спільного володіння та використання власності на умовах таймшеру. Відповідний пункт щодо імплементації Директиви № 2008/122/ЄС внесено до Плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року (щодо розроблення та подання на розгляд КМУ законопроекту про внесення відповідних змін до Закону України «Про захист прав споживачів» та до деяких законодавчих актів щодо захисту прав споживачів). Відповідно до пункту 5 плану заходів МЕРТ наказом від 25.06.2018 № 884 утворено Робочу групу.

Фінансові послуги

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 2002/65/ЄС про дистанційну торгівлю та фінансові послуги споживачам, яка змінює та доповнює Директиву № 90/619/ЄС та Директиви № 97/7/ЄС та № 98/27/ЄС.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:

Директива № 2002/65/ЄС про дистанційне розповсюдження споживчих фінансових послуг на ринку, яка змінює та доповнює Директиву № 90/619/ЄС та Директиви № 97/7/ЄС та № 98/27/ЄС

В Україні жоден окремий правовий документ спеціально не регулює дистанційні фінансові послуги для споживачів. Існуючі правові акти не закривають собою всі специфічні аспекти та положення, встановлені Директивою № 2002/65/ЄС. Фінансові послуги в цілому регулюються Законом України від 12 серпня 2001 року № 2664-III «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», проте його чинна редакція не враховує аспекти дистанційної торгівлі фінансовими послугами. Закон України «Про захист прав споживачів» у статтях, що стосуються торгівлі на відстані та поза офісними приміщеннями, прямо виключає із області свого регулювання ряд видів фінансових послуг. Закон України «Про електронну комерцію» регламентує багато аспектів вчинення електронних правочинів, суттєво наближаючи українське законодавство до вимог європейського права, в тому числі, імплементує ряд положень Директиви № 2002/65/ЄС, проте, все ж таки, специфічні аспекти укладання дистанційних договорів саме про фінансові послуги (наприклад, обсяг інформації, що надається до укладання договору, обов'язкова інформація споживачу у випадку усного обміну інформацією (наприклад, по телефону) тощо залишаються не врегульованими відповідно до положень Директиви № 2002/65/ЄС).

Наразі, розроблено два законопроекти, якими пропонується внести зміни до законодавства України щодо ринків фінансових послуг: 1) проект закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення захисту прав споживачів фінансових послуг» (від 29.12.2015 № 2456-д, прийнятий у першому читанні 31.03.2016); 2) проект Закону України про внесення змін до деяких законів України щодо державного регулювання ринків фінансових послуг (від 25.05.2018 № 8415). Значна частина положень Директиви № 2002/65/ЄС в цих законопроектах врахована, але без виокремлення деяких особливостей дистанційних фінансових послуг. Тому деякі положення Директиви № 2002/65/ЄС, що є специфічними суто для дистанційних фінансових послуг, в законопроектах не знайшли свого відображення (наприклад, деяка інформація, що має надаватись споживачеві (клієнту) до укладання дистанційної угоди, регулювання питань нав'язування послуг та нав'язування інформації тощо).

Споживче кредитування

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

- 1) Директива № 2008/48/ЄС про кредитні угоди для споживачів.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 2008/48/ ЄС про кредитні угоди для споживачів

В Україні питання споживчого кредитування регулюються Законом України від 15 листопада 2016 року № 1734-VIII «Про споживче кредитування» (набрав чинності 10.06.2017), положення якого істотно покращують регулювання правовідносин щодо надання, обслуговування та повернення споживчого кредиту, та забезпечує більший захист прав споживачів. Закон майже повністю імплементує вимоги Директиви № 2008/48/ЄС про кредитні угоди для споживачів, але, в той же час, зберігаються деякі окремі розбіжності, наприклад, в тому, що стосується інформування щодо складу загальних витрат за споживчим кредитом, повідомлення споживачеві точної загальної, а не орієнтовної, вартості кредиту, обов'язок надати інформацію про кредит у зрозумілій, чіткій формі шляхом наведення прикладу.

Впровадження

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 98/27/ ЄС про постанови суду для захисту інтересів споживачів.

Оцінка прогресу в виконанні зобов'язань:



Директива № 98/27/ЄС про постанови суду для захисту інтересів споживачів (була скасована та замінена Директивою № 2009/22/ ЄС про судові заборони щодо захисту інтересів споживачів)

Угода про асоціацію в Додатку XXXIX до Глави 20 передбачає як критерій Директиву № 98/27/ЄС. Але з урахуванням зміни стану її чинності саме нова Директива № 2009/22 була внесена до Плану заходів з імплементації розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію на 2017-2019 роки.

В Україні колективні права споживачів регулюються Законом України «Про захист прав споживачів» (стаття 24 «Громадські організації споживачів (об'єднання споживачів)» та 25 «Права громадських організацій споживачів (об'єднань споживачів)»), а також Законом України від 22 березня 2012 року № 4572-VI «Про громадські об'єднання».

Проект Закону України від 16 грудня 2016 року № 5548 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо захисту прав споживачів)» пропонує зміни до статей Цивільно-процесуального кодексу України (статті 3, 45, 46, 96 ЦПКУ) та Закону України «Про захист прав споживачів» (статті 25, 26, 28), уповноважуючи органи (напр., органи державної влади, органи місцевого самоврядування, громадські об'єднання) та юридичних та фізичних осіб, яким надано право захищати права, свободи та інтереси інших осіб, представляти колективні інтереси споживачів, в т.ч. невизначеного кола споживачів, що наближає українське законодавство до вимог Директиви № 2009/22.

Проте вказані Закони України та законопроект залишаються не

приведеними у відповідність до положень Директиви № 2009/22/ЄС щодо кваліфікаційних критеріїв до уповноважених установ із захисту споживачів (в т.ч. як державних органів, так і об'єднань споживачів) (стаття 3 Директиви № 2009/22/ЄС), врахування випадків транскордонного порушення прав споживачів (стаття 4 Директиви № 2009/22/ЄС), а також обов'язкові спроби досудового замирення (стаття 5 Директиви № 2009/22/ЄС). В МЕРТ наказом від 25.06.2018 № 884 утворено Робочу групу для розроблення проекту закону щодо внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері захисту прав споживачів.

Таким чином, прогрес адаптації національного законодавства до законодавства ЄС у сфері захисту прав споживачів (Додатку XXXIX (39) «Захист прав споживачів» до статті 20 розділу V «(Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію) загалом є частковим, поряд з істотними досягненнями залишаються і суттєві прогалини. Головною ознакою поживлення процесу можна вважати затвердження КМУ Плану заходів з реалізації Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року, що має прискорити процес адаптації та зробити його більш сфокусованим.

СОЦІАЛЬНА
ПОЛІТИКА



СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Експерт



Зоряна
Козак

Трудове законодавство

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 97/81/ЄС про рамкову угоду про неповну зайнятість;
2. Директива № 91/383/ЄЕС про доповнення заходів, спрямованих на заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці працівників, які мають постійні трудові відносини або тимчасові трудові відносини;
3. Директива № 2001/23/ЄС про наближення законодавства держав-членів, що стосується охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур;
4. Директива № 2002/14 про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського Парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Директива № 97/81/ЄС про рамкову угоду про неповну зайнятість

Для наближення національного законодавства до сфери регулювання Директиви № 97/81/ЄС не було прийнято жодного нормативно-правового акту.

При цьому, народними депутатами України 27.12.2014 у ВРУ було зареєстровано законопроект № 1658 «Проект Трудового кодексу України», який 05.11.2015 було прийнято ВРУ в першому читанні та очікує на друге читання (далі – Проект Трудового кодексу).

Проект цього Трудового кодексу, в частині наближення національного законодавства до положень Директиви № 97/81/ЄС, містить певні особливості.

Зокрема, Проект Трудового кодексу враховує положення цієї Директиви щодо:

- умов та порядку встановлення неповного робочого часу (ст. 135);
- особливостей режиму роботи у разі встановлення неповного робочого часу (ст. 148);

- пропорційності оплати праці відпрацьованому неповному робочому часу (ст. 232);
- права на професійну (службову) кар'єру (ст. 315).

Проектом Трудового кодексу не враховані вимоги Директиви № 97/81/ЄС щодо:

- заборони звільнення працівника за відмову від переходу на повну зайнятість і навпаки (ст. 86 — звільнення за відмову від встановлення/ скасування неповного робочого дня);
- розвитку неповної зайнятості на добровільній основі (ст. 89 — право роботодавця на колективне переведення працівників на неповний робочий час).

Отже, наближення національного законодавства до положень Директиви № 97/81/ЄС на цей час не відбулося.



Директива № 91/383/ЄЕС про доповнення заходів зі сприяння покращенню безпеки та охорони праці працівників з фіксованим строком працевлаштування або тимчасовим працевлаштуванням

З метою наближення національного законодавства до положень Директиви № 91/383/ЄЕС на цей час розроблено такі законопроекти:

- «Про внесення зміни до статті 31 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо унормування громадських робіт)», внесений КМУ до ВРУ, зареєстрований 01.12.2015 за № 3566 та відкликаний суб'єктом законодавчої ініціативи 14.04.2016;
- «Про внесення зміни до статті 31 Закону України «Про зайнятість населення» (щодо унормування громадських робіт)», внесений 04.05.2016 КМУ до ВРУ за № 4577, відхилений і знятий з розгляду 22.03.2017;
- «Про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення» (нова редакція) та інших пов'язаних законодавчих актів», зареєстрований у ВРУ народними депутатами України 18.03.2016 за № 4279, та на цей час опрацьовується в Комітетах ВРУ;
- «Про зайнятість населення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», розроблений Мінсоцполітики та в серпні 2018 р. направлений на розгляд соціальних партнерів і зацікавлених органів державної влади.

Перші два з вказаних вище Законопроектів (№ 3566 та № 4577), що вносилися КМУ, враховують положення Директиви № 91/383/ЄЕС щодо заборони використання працівників зі строковим і тимчасовим працевлаштуванням на роботах, які загрожують їх безпеці та здоров'ю, встановивши вимогу стосовно не віднесення робіт з підвищеною небезпекою до громадських робіт.

Разом з тим, ці ж законопроекти не враховують положень Директиви № 91/383/ЄЕС щодо:

- можливості введення заборони залучення працівників зі строковою зайнятістю до робіт, пов'язаних з ризиком для життя та здоров'я;
- врегулювання проходження іншими працівниками зі строковою чи тимчасовою зайнятістю, щодо яких не встановлена заборона з використання їхньої праці на небезпечних роботах, спеціальних медичних оглядів після припинення трудових відносин;

- встановлення розподілу відповідальності за забезпечення виконання умов трудового договору та умов праці між підприємством з тимчасового працевлаштування та підприємством чи установою, в яких тимчасовий працівник фактично виконує роботу.

В свою чергу, Законопроект № 4279, внесений народними депутатами України, враховує положення Директиви № 91/383/ЄЕС щодо заборони використання працівників зі строковим і тимчасовим працевлаштуванням на роботах, які загрожують їх безпеці та здоров'ю, встановивши заборону суб'єктам господарювання, які наймають працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця до виконання робіт у шкідливих, небезпечних та важких умовах праці.

Разом з цим, цей Законопроект не враховує ті ж положення Директиви № 91/383/ЄЕС, що й Законопроекти № 3566 та № 4577, що вносилися КМУ.

За результатами аналізу Законопроекту, розробленого Мінсоцполітики, було визначено, що він враховує положення Директиви № 91/383/ЄЕС щодо заборони використання працівників із тимчасовим працевлаштуванням на роботах, які загрожують їх безпеці та здоров'ю, передбачивши заборону приватним агентствам зайнятості укладати договір про надання персоналу підприємству-користувачу для виконання робіт у шкідливих, небезпечних та важких умовах праці.

При цьому Законопроект Мінсоцполітики не встановлює, як це визначено Директивою № 91/383/ЄЕС, заборони щодо укладення строкових договорів (інших, ніж громадські роботи) на роботи, які загрожують небезпеці або здоров'ю працівників, як результат, не врегульовано проходження працівниками зі строковою зайнятістю, щодо яких не встановлена заборона з використання їхньої праці на небезпечних роботах, спеціальних медичних оглядів після припинення трудових відносин.

Таким чином, на цей час, не відбулося наближення національного законодавства до положень Директиви № 91/383/ЄЕС.

Директива № 2001/23/ЄС про наближення законодавств держав-членів, що стосуються охорони прав працівників у випадку передачі підприємств, бізнесових структур або частин підприємств або бізнесових структур

Для наближення положень національного законодавства до положень Директиви № 2001/23/ЄС на цей час розроблено два законопроекти:

1. Проект Трудового кодексу;
2. «Про колективні угоди та договори», який у 2017 р. підготовлений тристоронньою робочою групою (утвореною рішенням Президії Національної тристоронньої соціально-економічної ради 31.03.2016). У серпні 2018 р. Мінсоцполітики скерував цей проект на погодження із зацікавленими органами, та на цей час, він доопрацьовується.

У Проекті Трудового кодексу враховано вимоги Директиви № 2001/23/ЄС щодо:

- правонаступництва у трудових відносинах і продовження останніх у разі зміни власника підприємства або бізнесу чи їх частин;
- інформування працівників, їх представників про факт правонаступництва.
- Однак, в частині наближення національного законодавства до положень Директиви № 2001/23/ЄС, Проект Трудового кодексу потребує

уточнення та доопрацювання щодо:

- інформування працівників, їх представників про правонаступництво до здійснення передачі підприємства, бізнесу чи їх частин;
- суті інформації, яка має бути надана (дата та причини передачі, наслідки передачі, заходи щодо самих працівників тощо);
- заборону звільнення працівника у зв'язку із передачею підприємства, бізнесу чи їх частини, крім випадків необхідності зміни потреби у робочій силі, спричиненої економічними, організаційними причинами (зокрема, скорочення чисельності чи штату працівників).

Що стосується Законопроекту «Про колективні угоди та договори», то в ньому враховано вимогу щодо мінімального строку збереження дії колективного договору (не менше одного року) у разі реорганізації, зміни власника юридичної особи (відокремленого структурного підрозділу юридичної особи).

Отже, наближення національного законодавства до положень Директиви № 2001/23/ЄС ще не відбулося.



Директива № 2002/14/ЄС про встановлення загальної структури інформування та консультації працівників Європейського Співтовариства – Спільна декларація Європейського парламенту, Ради та Комісії про представництво працівників

З метою наближення національного законодавства до положень Директиви № 2002/14/ЄС на цей час розроблено Проект Трудового кодексу.

Однак, Проект Трудового кодексу, як і чинне законодавство України, потребує доопрацювання в частині врахування вимог Директиви № 2002/14/ЄС щодо:

- порядку надання інформації та проведення консультацій перед ухваленням роботодавцем рішень з питань, що охоплюються Директивою № 2002/14/ЄС;
- порядку надання інформації та проведення консультацій з іншими представниками працівників (у разі відсутності первинної профспілкової організації);
- випадків, умов та порядку ненадання роботодавцем представникам працівників не лише конфіденційної інформації, але й не проведення з ними консультацій;
- встановлення санкцій за порушення у сфері інформування та консультування з працівниками з питань, визначених Директивою № 2002/14/ЄС (Кодекс України про адміністративні правопорушення встановлює відповідальність за ненадання інформації та ухилення від участі у переговорах лише щодо укладення, зміни або доповнення колективного договору, угоди).

Отже, національне законодавство не наближене до положень Директиви № 2002/14/ЄС.

Антидискримінація та гендерна рівність

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 2004/113/ЄС про реалізацію принципів рівного ставлення

до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг;

2. Директива № 92/85/ЄЕС про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують;
3. Директива № 79/7/ЄЕС про поступове запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення.

Разом з тим, додаток 40 Угоди про асоціацію включає декілька Директив ЄС, які, на час підписання Україною Угоди про асоціацію, були скасовані у зв'язку з ухваленням нових директив. КМУ розробив План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Постанова № 1106 від 25.10.2017), яким визначив заходи щодо імплементації саме нових директив. З огляду на вказане, в цьому моніторинговому звіті досліджувався стан наближення законодавства України до Директиви № 2010/18/ЄС про імплементацію переглянутої Рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної UNICE, СЕЕР і ETUC, та скасування Директиви № 96/34/ЄС.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

Директива № 2004/113/ЄС про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг

Наразі розроблено законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)», що 20.11.2015 зареєстрований групою народних депутатів України у ВРУ за № 3501. Законопроект 16.02.2016 прийнятий у першому читанні, очікує на друге читання. Законопроект був включений до порядку денного дев'ятої сесії ВРУ восьмого скликання (2543-VIII від 18.09.2018), але не розглядався.

Крім того, Урядом було затверджено ряд нормативно-правових актів, спрямованих на виконання зобов'язань Угоди про асоціацію:

- розпорядженням КМУ від 05.04.2017 № 227-р затверджена Концепція Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року;
- постановою КМУ від 11.04.2018 № 227-р затверджена Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року;
- розпорядженням КМУ від 05.09.2018 № 634-р затверджено Національний план дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року.

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» враховує вимоги Директиви № 2004/113/ЄС щодо:

- заборони дискримінації загалом та окремих її видів («дискримінації за асоціацією» та «множинної дискримінації»);

- введення поняття «віктимізації» та встановлення її заборони;
- розширення кола випадків, які не вважаються дискримінацією;
- змін щодо адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення дискримінації.

Законопроект варто було б посилити положеннями не лише щодо встановлення юридичної відповідальності, а й спрощення доступу до судових процедур захисту порушених прав.

Концепція Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року враховує мету Директиви № 2004/113/ЄС, оскільки вона:

- спрямована на удосконалення механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства та впровадження європейських стандартів рівності, зокрема у рівному доступі до товарів та послуг;
- визначає концептуальні напрями, шляхи та способи розв'язання проблеми у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року враховує мету Директиви № 2004/113/ЄС, оскільки встановлює конкретні завдання і заходи з розширення доступу жінок і чоловіків до товарів і послуг у всіх сферах життєдіяльності суспільства шляхом урахування у нормативно-правових актах гендерного компонента та особливих потреб різних категорій жінок і чоловіків (за такими основними ознаками, як вік, місце проживання, інвалідність, соціально-економічний статус тощо).

Національний план дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, враховує мету Директиви № 2004/113/ЄС, передбачає заходи щодо покращення доступу дівчат і жінок до медичних, освітніх, правових та соціальних послуг.

Отже, наближення національного законодавства на цей час не відбулося.



Директива № 92/85/ЄЕС про вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують

На цей час розроблено ряд законопроектів, спрямованих на наближення національного законодавства до вимог Директиви № 92/85/ЄЕС, а саме:

- Проект Трудового кодексу України;
- проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання додаткових гарантій, пов'язаних із поєднанням сімейних і трудових обов'язків», внесений КМУ на розгляд ВРУ та зареєстрований 05.09.2018 за № 9045. Комітет з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення ВРУ розглянув законопроект на засіданні 17 жовтня 2018 року та рекомендував прийняти його за основу;

та затверджено

- наказ МОЗ України від 13.10.2017 № 1254 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 року № 256».

Проект Трудового кодексу, в частині наближення національного

законодавства до положень Директиви № 92/85/ЄЕС, відтворює положення чинного законодавства України, що встановлюють вищі трудові стандарти для вагітних жінок, у т. ч. з безпеки та охорони здоров'я (наприклад, переведення на легшу роботу, звільнення від виконання роботи, якщо неможливо перевести на іншу роботу, зі збереженням зарплати, право на відпустку у зв'язку з вагітністю та пологами та ін.). Стаття 295 Проекту Трудового кодексу додатково встановлює право на вільний від роботи, але оплачуваний період, для проходження рекомендованих медичних оглядів.

Законопроект КМУ розроблено для усунення дискримінації за ознакою статі, він встановлює оновлені положення щодо роботи жінок у нічний час: скасування загальної заборони роботи жінок у нічний час, залишення заборони роботи у нічний час вагітних жінок та можливість залучення жінок, які мають дітей, до роботи у нічний час лише за їхньою згодою.

Положення цього Законопроекту потребують уточнення щодо залучення до роботи у нічний час породіллі, оскільки Директива № 92/85/ЄЕС встановлює:

- суб'єктів, які наділені таким правом — ними є вагітна жінка, породілля та годувальниця;
- періоду, протягом якого встановлюються особливості залучення до роботи у нічний час — під час вагітності та періоду після народження дитини, визначеного державою.

У свою чергу, наказом МОЗ України від 13.10.2017 № 1254 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 року № 256», скасовано Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок (крім глави 3, яка втрапить чинність з дати денонсації Україною Конвенції МОП № 45 про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду).

У результаті в Україні відсутній перелік робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці вагітних жінок, жінок-годувальниць, як того вимагає Директива № 92/85/ЄЕС.

Отже, на цей час законодавство України не наближено до положень Директиви № 92/85/ЄЕС.

+ Директива № 79/7/ЄЕС про поступове запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення

На цей час постановою Уряду від 11.04.2018 № 227-р затверджена Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, яка враховує мету цієї Директиви, оскільки передбачає удосконалення нормативно-правової бази, механізму проведення гендерно-правової експертизи та впровадження статистичних показників у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.

Таким чином, національне законодавство наближено до положень Директиви № 79/7/ЄЕС.

× Директива № 2010/18/ЄС про імплементацію переглянутої Рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної UNICE, СЕЕР і ETUC, та скасування Директиви № 96/34/ЄС

На цей час розроблено ряд законопроектів, з метою наближення

національного законодавства до положень Директиви № 2010/18/ЄС, а саме:

- Проект Трудового кодексу;
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо врегулювання питання відпустки по догляду за дитиною)» (№ 1430 від 11.12.2014, суб'єкти законодавчої ініціативи народні депутати, очікує розгляду);
- «Про внесення змін до Кодексу законів про працю України щодо створення рівних умов для реалізації прав працівників, які виховують дітей або доглядають за хворим членом сім'ї» (№ 2235 від 25.02.2015, суб'єкт законодавчої ініціативи народний депутат, очікує розгляду);
- «Про внесення змін до Закону України «Про Державну службу спеціального зв'язку та захисту інформації України» щодо регулювання окремих питань, пов'язаних із наданням відпустки для догляду за дитиною» (№ 4848 від 17.06.2016, суб'єкти законодавчої ініціативи народні депутати, 21.02.2017 знятий з розгляду);
- «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання додаткових гарантій, пов'язаних із поєднанням сімейних і трудових обов'язків». Проект № 9045 зареєстрований 05.09.2018, суб'єкт законодавчої ініціативи — КМУ. Комітет ВРУ з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення розглянув законопроект на засіданні 17 жовтня 2018 року та рекомендував прийняти його за основу.

Проект Трудового кодексу частково враховує положення Директиви № 2010/18/ЄС, встановлює право лише жінки на одержання відпустки для догляду за дитиною до досягнення нею трирічного віку, а не обох батьків. Тому не враховує вимог цієї Директиви щодо забезпечення дотримання принципу гендерної рівності у вихованні дітей.

Законопроекти, розроблені народними депутатами України з метою наближення національного законодавства до норм Директиви № 2010/18/ЄС, у разі їх прийняття, регулюватимуть окремі розрізнені питання відпустки по догляду за дитиною.

Законопроект, внесений КМУ, комплексно врегулює усунення дискримінації за ознакою статі щодо батьківської відпустки та поєднання професійного і сімейного життя. Зміни стосуються прав як матері, так і батька:

- права на батьківську відпустку для догляду за дитиною; визначення порядку надання батьківської відпустки;
- права на встановлення скороченого та неповного робочого часу;
- вирівнювання між матір'ю та батьком інших трудових прав (наприклад, додаткової соціальної відпустки);
- встановлення додаткових гарантій для матері, батька дитини з інвалідністю.

Однак, Законопроект КМУ потребує доопрацювання в частині визначення:

- непередаваної частини відпустки (використовується кожним із батьків і не може бути переданою будь-кому);
- форс-мажорних обставин відсутності працівника у зв'язку з виконанням сімейних обов'язків (не обмежуються випадками, за наявності яких законодавство України передбачає надання відпусток без збереження заробітної плати).

Тобто, на цей час наближення нашого законодавства до положень Директиви № 2010/18/ЄС не відбулося.

Здоров'я та безпека праці

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 89/391/ЄЕС про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників;
2. Директива № 89/654/ЄЕС про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я в робочій зоні (перша окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви № 89/391/ЄЕС);
3. Директива № 92/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування;
4. Директива № 92/91/ЄЕС про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння.

Разом з тим, Додаток 40 Угоди про асоціацію включає декілька Директив ЄС, які, на час підписання Україною Угоди про асоціацію, були скасовані у зв'язку з ухваленням нових Директив. КМУ розробив План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (Постанова № 1106 від 25.10.2017), яким визначив заходи щодо імплементації саме нових Директив. З огляду на вказане, в цьому моніторинговому звіті досліджувався стан наближення законодавства України до:

5. Директиви № 2009/104/ЄЕС від 16 вересня 2009 року про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я у процесі використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності (друга окрема Директива у значенні частини першої статті 16 Директиви № 89/391/ЄЕС). Цією Директивою скасовані Директиви № 89/655/ЄЕС і № 2001/45/ЄС.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Директива № 89/391/ЄЕС про встановлення заходів із заохочення поліпшення охорони здоров'я та безпеки праці працівників

Наразі, розроблено ряд нормативно-правових актів, спрямованих на наближення національного законодавства до положень Директиви № 89/391/ЄЕС, а саме:

- Проект Трудового кодексу України;
- Проект Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні та Проект Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні, розроблені Держпраці та 23.05.2018 розміщені на її офіційному сайті. Згідно зі Звітом Мінсоцполітики щодо виконання Угоди про асоціацію у III кварталі 2018 року (п. 1316) ці проекти після погодження із зацікавленими особами 17.09.2018 направлені до Мінсоцполітики для подальшого їх внесення на розгляд КМУ.

Проект Трудового кодексу частково враховує положення Директиви № 89/391/ЄЕС, які стосуються прав та обов'язків сторін трудового договору з питань забезпечення здорових і безпечних умов праці, окремі аспекти проведення медичних оглядів, навчання працівників та інформування з охорони праці, відсторонення працівника, а також здійснення державного

нагляду і громадського контролю за дотриманням трудового законодавства (зокрема, статтями 2, 20, 24, 31, 56, 72, 73, 338 - 347 Проекту Трудового кодексу України).

Проект Трудового кодексу не враховує принципів побудови системи управління охороною праці та комплексу заходів, визначених Директивою № 89/391/ЄЕС. Така ситуація закладена самим Проектом, оскільки згідно з його «Прикінцевими і перехідними положеннями» з ухваленням Трудового кодексу України не припиняє своєї дії Закон України «Про охорону праці» (від 14.10.1992 № 2694-ХІІ, у редакції закону № 229-IV від 21.11.2002), який є рамковим законом, що визначає систему управління охороною праці в Україні та коло заходів, які необхідно впровадити для створення та забезпечення здорових і безпечних умов праці. Закон України «Про охорону праці» не враховує вимог щодо послідовної ієрархії загальних принципів запобігання виробничим ризикам, визначених Директивою № 89/391/ЄЕС, та потребує перегляду і внесення змін. Розроблення відповідного законопроекту заплановано у Проекті Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні.

Проект Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні відповідає меті та принципам Директиви № 89/391/ЄЕС. Він передбачає створення національної системи запобігання виробничим ризикам для забезпечення ефективної реалізації права працівників на безпечні та здорові умови праці, яка має формуватися у чіткій відповідності до послідовної ієрархії загальних принципів запобігання, визначених Директивою № 89/391/ЄЕС, та приведення у відповідність до правової бази ЄС з безпеки та гігієни праці.

Проект Плану заходів щодо реалізації Концепції реформування системи управління охороною праці в Україні передбачає заходи нормативно-правового та організаційного характеру, спрямовані на впровадження ризик-орієнтованого підходу в сфері безпеки та гігієни праці, серед іншого, підготовлення відповідного законопроекту та інших нормативно-правових актів.

Отже, наближення національного законодавства до положень Директиви № 89/391/ЄЕС ще не відбулося.



Директива № 89/654/ЄЕС про мінімальні вимоги стосовно безпеки і охорони здоров'я в робочій зоні (перша окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви № 89/391/ЄЕС)

З метою наближення національного законодавства до положень Директиви № 89/654/ЄЕС, пунктом 3.24 наказу Держпраці від 10.07.2018 № 73 доповнено розділ 3 Плану діяльності Державної служби України з питань праці з підготовки проєктів регуляторних актів на 2018 рік, затвердженого наказом Держпраці від 15.12.2017 № 143 «Про регуляторну діяльність Держпраці на 2018 рік». Вказані зміни передбачали розроблення Держпраці проєкту наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог безпеки і охорони здоров'я у робочих зонах» для імплементації положень Директиви № 89/654/ЄЕС зі строком виконання у IV кварталі 2018 р.

За інформацією Мінсоцполітики щодо виконання Угоди про асоціацію у III кварталі 2018 року (п. 1318) Держпраці розроблено проєкт наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог щодо охорони здоров'я і безпеки у робочих зонах». Однак, Мінсоцполітики у серпні 2018 р. повернуло проєкт наказу на доопрацювання Держпраці.

Станом на 20.10.2018 текст проєкту наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог щодо охорони здоров'я і безпеки у робочих

зонах» не опублікований на сайтах Держпраці, Мінсоцполітики, ДРСУ, тому неможливо оцінити його відповідність вимогам Директиви.

Отже, наближення українського законодавства до положень Директиви № 89/654/ЄЕС не відбулося.

Директива № 92/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування

Вимоги щодо безпеки та захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування, затверджені наказом Мінсоцполітики від 02.07.2018 № 943, зареєстрованим у Мін'юсті 27.07.2018 за № 872/32324.

Документ комплексно враховує положення Директиви № 92/104/ЄЕС:

- розділ «І. Загальні положення» враховує вимоги щодо сфери дії та термінів Директиви
- розділ «ІІ. Загальні обов'язки роботодавця» враховує вимоги щодо: обов'язку роботодавця вжити необхідні заходи, зокрема, при проектуванні, оснащенні, експлуатації робочих зон, виконанні робіт під наглядом відповідальної особи, проведення інструктажів та ін.; проведення оцінювання ризиків для життя і здоров'я працівників; вжиття відповідних профілактичних заходів та встановлення належного нагляду за виконанням зобов'язань роботодавця зі створення безпечних і здорових умов праці; забезпечення системами зв'язку та попередження у разі виникнення небезпеки, засобами евакуації та рятування, проведення навчання та медичних оглядів працівників;

(У пунктах 10-107 розділу II враховані вимоги Частини А Додатку до Директиви, які встановлюють загальні мінімальні вимоги безпеки під час добування корисних копалин як відкритим, так і підземним способами)

- розділ «ІІІ. Вимоги безпеки під час добування корисних копалин відкритим способом» враховує вимоги Частини В Додатку до Директиви;
- розділ «ІV. Вимоги безпеки під час добування корисних копалин підземним способом» враховує вимоги Частини С Додатку до Директиви.

Директива № 92/104/ЄЕС передбачає відображення необхідних заходів у документі з безпеки і гігієни праці, який розробляється роботодавцем. Розглянутий нормативно-правовий акт вказує на документування відповідної інформації, що не можна розглядати, як тотожні поняття.

Директива № 92/91/ЄЕС про мінімальні вимоги для поліпшення безпеки та охорони здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння

Пунктом 3.14 наказу Держпраці від 15.12.2017 № 143 передбачено розроблення Держпраці проекту наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння» для імплементації положень Директиви № 92/91/ЄЕС зі строком виконання у ІV кварталі 2018 р.

За інформацією, наданою Мінсоцполітики, щодо виконання Угоди про асоціацію у ІІІ кварталі 2018 року (п. 1314) Держпраці розроблено проект наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують

буріння». Листом від 20.07.2018 № 5773/1/10.3-ДП-18 проект наказу надіслано на погодження до Мінсоцполітики. Листом Мінсоцполітики від 14.09.2018 № 1551/0/101-18/283 проект наказу надіслано до Держпраці на доопрацювання.

Станом на 20.10.2018 текст проекту наказу Мінсоцполітики «Про затвердження Мінімальних вимог щодо безпеки та захисту здоров'я працівників у видобувних галузях, що використовують буріння» не опублікований на сайтах Держпраці, Мінсоцполітики, ДРСУ, тому неможливо оцінити його відповідність вимогам Директиви № 92/91/ЄЕС.

Тобто, на цей час, наближення національного законодавства до положень Директиви № 92/91/ЄЕС не відбулося.

Директива № 2009/104/ЄЕС про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я у процесі використання робочого обладнання робітниками під час провадження професійної діяльності (друга окрема Директива у значенні частини першої статті 16 Директиви № 89/391/ЄЕС). Цією Директивою скасовані Директиви № 89/655/ЄЕС і № 2001/45/ЄС

З метою виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію в цій частині на цей час розроблено:

- проект Закону «Про внесення змін до Закону України «Про охорону праці» (щодо імплементації Директиви № 2009/104/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 16 вересня 2009 року)». Суб'єктами законодавчої ініціативи є народні депутати, Законопроект зареєстровано в ВРУ 02.06.2017 за № 6537 та очікує розгляду;
- наказ Мінсоцполітики від 28.12.2017 № 2072, зареєстрований у Мін'юсті 23.01.2018 за № 97/31549, яким затверджено Вимоги безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками.

Законопроект № 6537 вносить зміни до Закону України «Про охорону праці», які враховують вимоги Директиви № 2009/104/ЄС щодо обов'язку роботодавця із забезпечення оцінки технічного стану робочого обладнання та устаткування шляхом проведення технічного огляду та експертного обстеження, первинного технічного огляду робочого обладнання після монтажу та перед першим введенням в експлуатацію, проведення позачергових технічних оглядів робочого обладнання, навчання працівників, які проводять експертизу стану охорони праці та безпеки промислового виробництва, технічний огляд та експертне обстеження, інформування працівників.

Законопроект № 6537 не враховує вимоги Директиви № 2009/104/ЄС щодо обов'язку роботодавця з навчання працівників, які використовуватимуть виробниче обладнання, щодо врахування мінімальних вимог до виробничого обладнання та мінімальних вимог до експлуатації такого обладнання, часових особливостей застосування мінімальних вимог до обладнання, яке уже експлуатується.

Наказ Мінсоцполітики від 28.12.2017 № 2072 комплексно враховує положення Директиви № 2009/104/ЄС:

- розділ «I. Загальні положення» враховує вимоги щодо сфери дії та термінів цієї Директиви;
- розділ «II. Загальні обов'язки роботодавців» враховує вимоги щодо використання роботодавцем у виробничому процесі технічно справного обладнання, яке відповідає встановленим вимогам, проведення технічного огляду обладнання (первинного, періодичного та позачергового), експертного обстеження обладнання, збереження

та доступності результатів обстеження обладнання, професійного та спеціального навчання працівників з питань експлуатації обладнання, надання працівникам необхідної інформації та письмових інструкцій, доступних і зрозумілих для працівників;

- розділ «ІІІ. Мінімальні вимоги безпеки до виробничого обладнання» враховує вимоги Додатку І до Директиви;
- розділ «ІV. Вимоги безпеки щодо використання виробничого обладнання» враховує вимоги Додатку ІІ до Директиви.

Отже, положення Директиви № 2009/104/ЄС адаптовані у Вимогах безпеки та захисту здоров'я під час використання виробничого обладнання працівниками, затверджених наказом Мінсоцполітики від 28.12.2017 № 2072, зареєстрованим у Міністерстві юстиції України 23.01.2018 за № 97/31549.

ГРОМАДСЬКЕ
ЗДОРОВ'Я



ГРОМАДСЬКЕ ЗДОРОВ'Я

Експерти



Оксана
Мулярчук



Дмитро
Коваль



Андрій
Скіпальський



Наталія
Кириченко

Безпека крові

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 2002/98/ЄС, що встановлює стандарти якості та безпеки збору, тестування, обробки, зберігання та розповсюдження крові людини та її компонентів;
2. Директива № 2004/33/ЄС про виконання Директиви № 2002/98/ЄС стосовно певних технічних вимог до крові та її компонентів;
3. Директива № 2005/62/ЄС, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно стандартів та специфікацій Співтовариства щодо системи якості для установ, що працюють з кров'ю;
4. Директива № 2005/61/ЄС, що впроваджує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно вимог відстеження та повідомлення про серйозні побічні реакції та події.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

Директива № 2002/98/ЄС про стандарти якості та безпеки заготівлі, тестування, переробки, зберігання і розподілу крові людини та компонентів крові, і внесення змін і доповнень до Директиви № 2001/83/ЄС

Проект нормативно-правового акту, що забезпечує повну імплементацію Директиви, перебуває на стадії розробки Координаційною робочою групою експертів з безпеки крові МОЗ.

Вимоги Директиви № 2002/98/ЄС від 27.01.2003 в неповній мірі і непослідовно впроваджені в національному законодавстві в наказах МОЗ, що були розроблені і затверджені до прийняття Закону України від 16.09.2014 № 1678-VII «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», і потребують системного перегляду з метою її імплементації:

- від 01.08.2005 № 385 «Про інфекційну безпеку донорської крові та її компонентів»;
- від 09.03.2010 № 211 «Про затвердження Порядку контролю за

дотриманням показників безпеки та якості донорської крові та її компонентів»;

- від 14.12.2010 року № 1112 «Про затвердження Положення про установи переливання крові (щодо організації управління системою якості і безпеки донорської крові та її компонентів)»;
- від 17.12.2013 № 1093 «Про затвердження Інструкції з виготовлення, використання та забезпечення якості компонентів крові».

В Україні відносини, пов'язані з розвитком донорства крові та її компонентів, забезпеченням комплексу соціальних, економічних, правових і медичних заходів щодо організації донорства та задоволення потреб охорони здоров'я в донорській крові, її компонентах і препаратах, регулюється Законом України «Про донорство крові та її компонентів» від 23.06.1995 № 239/95-ВР, що також потребує перегляду та внесення змін з метою забезпечення відповідності ключових засад і положень вимогам законодавства ЄС, що стосуються питань безпеки крові, що встановлені базовою Директивою № 2002/98/ЄС від 27.01.2003 року та Директивами Європейської Комісії, що імплементують її, зазначеним в Угоді про асоціацію з ЄС.

З метою реалізації положень Угоди про асоціацію на запит МОЗ з 25.08.2015 по 27.08.2015 Україну відвідала експертна місія Генерального директорату з питань охорони здоров'я та безпеки харчових продуктів Європейської Комісії (DG Santé) з метою оцінки стану системи установ крові, у тому числі її законодавчого та нормативно-правового забезпечення. За результатами оцінки виділено 3 групи недоліків, що потребують термінового усунення:

- недоліки управління (відсутність державної стратегії створення загальнонаціональної системи крові в Україні);
- недоліки безпеки (інфекційної та імунологічної);
- нестабільне забезпечення пацієнтів компонентами крові та препаратами, виготовленими з плазми.

Внаслідок перелічених недоліків в Україні відсутня злагоджена система реалізації важливої державної функції в сфері охорони здоров'я населення – забезпечення рівного та своєчасного доступу громадян до якісних та безпечних компонентів донорської крові у необхідній кількості.

На сьогодні, структура національної системи крові потребує повного реформування, а самі установи крові – переоснащення. Установи крові розташовані в будівлях, що введені в експлуатацію у 20-х– 80-х роках минулого століття, більшість з яких потребує капітального ремонту та повної реконструкції, належного оснащення для стандартизації технологічних процесів. Внаслідок недосконалої матеріально-технічної бази не всі установи крові, попри докладання зусиль, спроможні забезпечити належну інфекційну безпеку та якість.

Близько 44% донорської крові та її компонентів в країні заготовляють спеціалізованими підрозділами, які перебувають у складі закладів охорони здоров'я як окремі структурні підрозділи (відділення переливання крові, відділення трансфузіології), що здійснюють самостійну заготовку без наявності належних умов. При цьому, означені підрозділи також неспроможні реалізувати основні функції, властиві лікарняним банкам крові, необхідність яких визначена Директивами ЄС.

На госпітальному рівні не забезпечується управління клінічним трансфузійним процесом, не проводиться оцінка клінічної ефективності та моніторинг трансфузійних ускладнень, не впроваджена система гемонагляду.

У підсумку можна зробити висновок, що впровадження Директиви № 2002/98/ЄС від 27.01.2003 про стандарти якості та безпеки заготівлі,

тестування, переробки, зберігання і розподілу крові людини та компонентів крові, і внесення змін і доповнень до Директиви № 2001/83/ЄС, необхідне для повноцінної імплементації у національне законодавство.

Відповідно до наданих рекомендацій, МОЗ було створено Координаційну робочу групу експертів з питань розвитку служби крові, склад якої визначений наказом від 21.09.2015 № 610. Координаційною робочою групою протягом 2015–2016 років було розроблено проект Стратегії розвитку національної системи крові, що передбачав створення національної системи крові і термінове усунення основних недоліків, виявлених експертною місією Європейської Комісії.

В червні 2016 року на запит МОЗ відбувся розгляд, опрацювання та фіналізація проекту розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку національної системи крові» за участі експертів Європейської Комісії в рамках механізму технічної допомоги Європейської Комісії (TAIEX).

Проект розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії розвитку національної системи крові» визначав основні засади створення національної системи крові, у відповідності до вимог Директив ЄС. В проекті Стратегії передбачалося створення Незалежного компетентного органу з інспектування, як спеціального підрозділу в складі МОЗ, а також національного трансфузіологічного центру, що повинен був виконувати функцію органу управління.

Даний проект Стратегії пройшов громадське обговорення та розсилався на погодження до Центральних органів виконавчої влади, однак, не був затверджений у зв'язку із вимогою Міністерства фінансів України провести необхідні обрахунки, які б розкрили шляхи надходження коштів для реалізації основних положень Стратегії.

Наказом МОЗ від 20.03.2018 року № 510 було створено Координаційну робочу групу експертів з питань безпеки крові, та скасовано Координаційну робочу групу з питань розвитку служби крові. Робочою групою експертів підготовлено оновлений проект розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Стратегії розвитку національної системи крові», та «План заходів з реалізації Стратегії розвитку національної системи крові», які у травні 2018 року пройшли громадське обговорення та на даний час перебувають на погодженні у Центральних органах виконавчої влади.

В оновленому проекті Стратегії визначено, що забезпечувати функціонування державного трансфузіологічного центру, як координатора національної системи крові, буде ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України», а забезпечувати функцію Незалежного компетентного органу з інспектування та ліцензування буде один із структурних підрозділів МОЗ.

ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України» здійснюватиме координацію, управління та моніторинг програм національної системи крові на державному рівні, супроводжуватиме управлінські рішення національної системи крові, зокрема із створення та підтримки єдиної системи обміну інформацією у режимі реального часу, методичного керівництва діяльності національної системи крові. Стратегією передбачається створення на основі існуючих відділень трансфузіології мережі лікарняних банків крові з підрозділами трансфузійної імунології, а також лікарняних трансфузіологічних комітетів з метою забезпечення надання належної трансфузіологічної допомоги в закладах охорони здоров'я.

При проведенні експертної оцінки національної служби крові було визначено, що частина вимог Директиви № 2002/98/ЄС присутня у національному законодавстві, тому є необхідність приведення нормативно-правового поля у відповідність до європейських вимог у повній мірі. Зокрема, не в повному об'ємі впроваджено поняття («важка несприятлива реакція»,

«відтермінування», «розподіл крові та її компонентів» та інші), не впроваджено вимоги до повідомлень про важкі випадки та реакції, не визначений механізм забезпечення введення установами переливання крові системи ідентифікації кожної донації крові та її компонентів, що дає можливість повного відслідковування компонента крові від донора до переливання реципієнту.

Завдання з перегляду чинних нормативних актів МОЗ України з метою імплементації Директиви № 2002/98/ЄС визначені в п. п. 1409–1417 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому постановою КМУ від 25.10.2017 № 1106.



Директива № 2004/33/ЄС про імплементацію Директиви № 2002/98/ЄС щодо певних технічних вимог до крові та компонентів крові

Проект нормативно-правового акту, що забезпечує повну імплементацію Директиви, перебуває на стадії розробки Координаційною робочою групою експертів з безпеки крові МОЗ.

Вимоги Директиви № 2004/33/ЄС в неповній мірі і непослідовно впроваджені в національному законодавстві в таких наказах МОЗ України:

- від 01.08.2005 № 385 «Про інфекційну безпеку донорської крові та її компонентів»;
- від 09.03.2010 № 211 «Про затвердження Порядку контролю за дотриманням показників безпеки та якості донорської крові та її компонентів»;
- від 19.08.2005 № 415 «Про удосконалення добровільного консультування і тестування на ВІЛ-інфекцію».

Однак, чинні накази в неповній мірі відображають положення Директиви № 2004/33/ЄС і потребують системного перегляду з метою її імплементації. Зокрема, для повної імплементації, необхідно переглянути та привести у відповідність критерії допуску донора до донації крові та її компонентів, а також інформацію, яка надається донору, а також ту інформацію, що повинна бути отримана установою крові від донора.

Завдання з перегляду чинних нормативних актів МОЗ з метою імплементації Директиви № 2004/33/ЄС визначені в п. 1412 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106.



Директива Комісії № 2005/61/ЄС, що імплементує Директиву № 2002/98/ЄС стосовно вимог щодо простежуваності та повідомлення про серйозні несприятливі реакції та випадки

Проект нормативно-правового акту, що забезпечує повну імплементацію Директиви, перебуває на стадії розробки Координаційною робочою групою експертів з безпеки крові МОЗ.

На сьогодні вимоги Директиви № 2005/61/ЄС не впроваджені в українське законодавство, абсолютно відсутня система гемонагляду. Не визначені процедури фіксування та моніторингу несприятливих реакцій та випадків.

Серед пацієнтів спостерігаються випадки передачі ВІЛ-інфекції та гепатитів при трансфузіях. В країні відсутній алгоритм простежування реципієнтів потенційно інфікованої крові. Фіксуються випадки переливання цільної крові без проведення ретроспективного обстеження донорів. Відсутні затверджені керівництва щодо належного використання компонентів крові. Перегляду потребує система звітування закладами охорони здоров'я.

Завдання з розробки нормативних актів МОЗ з метою імплементації Директиви № 2005/61/ЄС визначені в п. п. 1412–1414 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 № 1106.

Директива № 2005/62/ЄС, що імплементує Директиву № 2002/98/ЄС щодо стандартів і специфікацій Співтовариства, які стосуються системи якості установ системи крові

Проект нормативно-правового акту, що забезпечує повну імплементацію Директиви, перебуває на стадії розробки Координаційною робочою групою експертів з безпеки крові МОЗ України.

Вимоги Директиви № 2005/62/ЄС в неповній мірі і непослідовно впроваджені в національному законодавстві в таких наказах МОЗ:

- від 14.12.2010 № 1112 «Про затвердження Положення про установи переливання крові (щодо організації управління системою якості і безпеки донорської крові та її компонентів)»;
- від 17.12.2013 № 1093 «Про затвердження Інструкції з виготовлення, використання та забезпечення якості компонентів крові».

Однак, чинні накази в неповній мірі відображають положення Директиви № 2005/62/ЄС і потребують системного перегляду з метою її імплементації.

Завдання з перегляду чинних нормативних актів МОЗ України з метою імплементації Директиви № 2005/62/ЄС визначені в п. 1412 Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затвердженому постановою КМУ від 25.10.2017 № 1106.

Станом на час написання звіту за запитом МОЗ, з метою технічної допомоги ДУ «Центр громадського здоров'я МОЗ України» АМАОЗ в Україні, із залученням групи місцевих експертів з безпеки крові та менеджменту якості в системі крові, підготовлених АМАОЗ, за рахунок АМАОЗ, протягом червня–липня 2018 року було проведено оцінку стану готовності обласних спеціалізованих установ і закладів переливання крові до акредитації відповідно до вимог Директив ЄС і стандартів РЄ щодо якості та безпеки крові із застосуванням адаптованого інструменту оцінки Європейської системи інспектування служб крові (EuBIS). Технічну допомогу МОЗ в Україні надано відповідно до Меморандуму про співпрацю від 19.04.2018.

Мета оцінки – сприяння керівництву спеціалізованих установ і закладів переливання крові України в оцінці готовності до національної та міжнародної сертифікації або акредитації, відповідно до прийнятих ЄС Директиви № 2002/98/ЄС, якою встановлюються стандарти якості та безпеки взяття, тестування, переробки, зберігання та розподілу донорської крові та її компонентів та Директиви № 2005/62/ЄС стосовно стандартів та специфікацій Співтовариства щодо системи якості для спеціалізованих установ і закладів

переливання крові, а також стандартів ЄС-GMP, PIC/S GMP для установ і закладів переливання крові, керівництва РЄ «Керівництво з приготування, використання та забезпечення якості компонентів крові» та ISO серії 9000.

Результати проведеної оцінки обґрунтовують розробку поетапного плану роботи (дорожньої карти) для усунення існуючих недоліків з метою забезпечення відповідності вимогам Директив ЄС і стандартам РЄ.

Трансплантація тканин та клітин

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Директива № 2004/23/ЄС про встановлення стандартів якості та безпеки для донорства, отримання, перевірки, обробки, консервації, зберігання та розповсюдження людських тканин і клітин;
2. Директива № 2006/17/ЄС, яка встановлює правила впровадження Директиви № 2004/23/ЄС щодо деяких технічних вимог до донорства, отримання та тестування людських тканин і клітин;
3. Директива № 2006/86/ЄС, що впроваджує Директиву № 2004/23/ЄС 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.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Директива № 2004/23/ЄС 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 № 2006/17/ЄС, яка встановлює правила впровадження Директиви № 2004/23/ЄС щодо деяких технічних вимог до донорства, отримання та тестування людських тканин і клітин (далі - Директива Комісії № 2006/17/ЄС)

Для наближення положень цих актів ЄС до національного законодавства були розроблені наступні нормативно-правові документи:

1. Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини», який прийнятий Парламентом 17 травня 2018 року № 2427-VIII (вступає в дію з 1 січня 2019 року, крім пункту 4 Прикінцевих положень, які введені в дію з 24 червня 2018 року і яким Уряду доручено розробити підзаконні акти на виконання цього Закону).

Цей Закон спрямований на розвиток в Україні такого методу лікування як трансплантація.

Законом імплементовано в законодавство України положення Директиви № 2010/45/ЄС «Про стандарти якості та безпеки людських органів, призначених для трансплантації», а також Директиви № 2004/23/ЄС в частині донорства гемопоетичних стовбурових клітин та фетальних матеріалів. Зокрема він сприятиме забезпеченню ефективного використання і розвитку наявної медико-клінічної бази для проведення трансплантації органів і трансплантації

гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку) усім громадянам України, які їх потребують, та зобов'язує Уряд розробити порядок ввезення в Україну та вивезення за її межі трансплантатів гемопоетичних стовбурових клітин (кісткового мозку). Також він містить норми щодо забезпечення контролю якості біо- та ксеноімплантатів, а також фетальних матеріалів.

2. Постанова КМУ від 2 березня 2016 р. № 286 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я» (чинна).

Ліцензійні умови визначають вичерпний перелік вимог, обов'язкових для виконання ліцензіатом, а також вичерпний перелік документів, що додаються до заяви про отримання ліцензії на провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини (далі - ліцензія) згідно з переліком, затвердженим МОЗ (далі – діяльність банків пуповинної крові).

Ліцензіат зобов'язаний виконувати вимоги цих Ліцензійних умов, а здобувач ліцензії - їм відповідати.

Дія цих Ліцензійних умов поширюється на суб'єктів господарювання, що зареєстровані в установленому законодавством порядку, як юридичні особи незалежно від їх організаційно-правової форми та форми власності, які провадять діяльність банків пуповинної крові, та на фізичних осіб - підприємців, які провадять таку діяльність.

Частково враховує вимоги Директиви No 2004/23/ЄС, зокрема, щодо укладання письмових договорів взаємодії з третіми особами щодо лабораторних досліджень венозної крові донора, біологічного матеріалу та виготовленого з нього продукту та/або препарату, а також постачання товарів та послуг третіми особами, які впливають на забезпечення якості та безпеки тканин чи клітин, а саме:

- враховує вимоги до збереження інформації у випадку припинення діяльності установи;
 - враховує вимоги до системи документації, яка надає можливість визначення кожної одиниці тканини і клітин на будь-якій стадії діяльності;
 - враховує вимоги щодо належного забезпечення штатними працівниками, які відповідають освітнім і кваліфікаційним вимогам;
 - враховує вимоги щодо документального оформлення переліку необхідного обладнання й устаткування та його повіріці та випробування;
 - враховує вимоги щодо чистоти повітря, але не враховує вимоги щодо його якості;
 - враховує забезпечення можливості відокремлення тканин і клітин, які знаходяться у карантині від клітин, які відхиляються;
 - частково враховує вимоги щодо наявності документації на матеріали, обладнання, персонал для кожного виду діяльності;
 - не враховує фінансову відповідальність та порядок обміну інформацією.
3. Постановою КМУ від 24 квітня 2000 р. № 695 «Деякі питання реалізації Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині»» (N 538 (538-2018-п) зі змінами від 20.06.2018) затверджено перелік державних та комунальних закладів охорони здоров'я і державних наукових установ, які мають право провадити діяльність, пов'язану з трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людині.

Визначено право МОЗ затверджувати:

- порядок перевезення анатомічних матеріалів людини в межах України та вивезення за межі України за погодженням з Академією медичних наук, Державною митною службою, Мінінфраструктури;
- порядок взяття, зберігання і використання кісткового мозку за погодженням з Академією медичних наук;
- медико-біологічні вимоги до тварин, умови їх утримання, порядок взяття у них ксенотрансплантантів за погодженням з Академією медичних наук, Міністерством аграрної політики.

МОЗ доручено постійно здійснювати контроль за додержанням державними та комунальними закладами охорони здоров'я і науковими установами, зазначеними у переліку, затвердженому цією постановою, вимог до матеріально-технічної бази, обладнання, підготовки та кваліфікації працівників, необхідних для провадження діяльності, пов'язаної з трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людини.

4. Постанова КМУ від 5 вересня 2007 р. № 1100 «Про заходи щодо організації діяльності закладів охорони здоров'я та наукових установ, пов'язаної з трансплантацією органів, тканин і клітин» доручає МОЗ:
 - забезпечити застосування трансплантації тканин і клітин як методу лікування закладами охорони здоров'я та науковими установами, незалежно від їх підпорядкування виключно на підставі дозволу, що видається за результатами клінічних випробувань;
 - розробити і затвердити вимоги та порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань.
5. Наказ МОЗ від 20 квітня 2012 р. № 276 «Про затвердження Переліку тканин і клітин людини, з якими дозволена діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини» (зі змінами № 927 від 20.11.2012)

Терміни та їх визначення, які впливають на суть регулювання, мають сприйматись фахівцями однаково незалежно від установи, держави і т.д. Тому вказану термінологію та визначення потрібно гармонізувати з термінами та їх визначеннями, які вже є сталими у ЄС. При цьому, в Україні слід використовувати всю термінологію, яка стосується цієї сфери. У вказаному наказі, в задовільній формі, згадується лише 9 термінів, а в Директиві № 2004/23/ЄС - 17. Отже, для забезпечення однакового сприйняття всіма зацікавленими сторонами, до наказу потрібно додати ще 8 термінів, які є в Директиві № 2004/23/ЄС і відсутні в наказі.

6. Наказ МОЗ від 10 квітня 2012 р. № 251 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини»

Терміни, які вживаються у цьому наказі, потребують приведення у відповідність до положень Директиви № 2004/23/ЄС для забезпечення однозначного розуміння положень наказу будь-яким фахівцем у будь-якій державі. Такий принцип зараз впроваджується в ЄС, наприклад, в сфері фармакології та фармаконадзора.

Разом з тим, в наказі враховано вимоги статті 7 розділу II Директиви № 2004/23 ЄС.

7. Наказом МОЗ від 28 березня 2013 р. № 244 «Про затвердження порядку контролю за додержанням ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності та уніфікованих форм актів, які складаються за результатами планових перевірок додержання суб'єктом господарювання ліцензійних умов провадження певних видів господарської діяльності в галузі охорони здоров'я, що ліцензуються» враховано вимоги статті 7

розділу II Директиви № 2004/23 ЄС.

8. Наказ МОЗ від 13 червня 2016 року № 560 «Про утворення Робочої групи з удосконалення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини згідно з переліком, затвердженим Міністерством охорони здоров'я України, затверджених постановою КМУ від 02 березня 2016 року № 286» (чинний, робоча група працює).

Затверджено персональний склад робочої групи при МОЗ з удосконалення Ліцензійних умов провадження господарської діяльності банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини (далі - Ліцензійні умови), які затверджено постановою КМУ від 02 березня 2016 року № 286, та приведення їх у відповідність до Директив № 2004/23/ЄС та № 2006/17/ЄС.

9. Наказом МОЗ від 10.04.2012 № 250 «Про надання живим родинним донором гомотрансплантата для трансплантації» враховано положення пунктів 2, 13, 23 Директиви № 2004/23 ЄС щодо конфіденційності. Потребує узгодження із пунктом 16 Директиви № 2004/23 ЄС щодо проведення попереднього обов'язкового медичного огляду живого донора та статті 28 цієї Директиви щодо доповнення критеріїв відбору донорів тканин і клітин та проведення необхідних лабораторних перевірок.
10. Наказ МОЗ від 25 вересня 2000 р. № 226 «Про затвердження нормативно-правових документів з питань трансплантації» (зі змінами внесеними наказом МОН від 23.09.2013 N 821 «Про встановлення діагностичних критеріїв смерті мозку та процедури констатації моменту смерті людини»).

Затверджено:

- інструкцію щодо вилучення органів людини в донора-трупа;
 - інструкцію щодо вилучення анатомічних утворень, тканин, їх компонентів та фрагментів у донора-трупа;
 - перелік анатомічних утворень, тканин, їх компонентів та фрагментів і фетальних матеріалів, дозволених до вилучення у донора-трупа і мертвого плоду людини;
 - інструкцію щодо виготовлення біоімплантатів;
 - умови забезпечення збереження анатомічних матеріалів під час їх перевезення.
11. Наказом МОЗ від 09 червня 2017 р. № 626 «Про внесення змін до наказу Міністерства охорони здоров'я України від 25 вересня 2000 року № 226» враховано положення пунктів 2, 16, 20 Директиви № 2004/23 ЄС та статті 28 розділу VI цієї Директиви щодо системи якості, включаючи навчання. Проте потребують врегулювання питання стосовно вимог та процедури заготівлі тканин та клітин та прийняття їх у банки пуповинної крові.

Крім того, частково враховано положення статті 3 розділу 1 Директиви № 2004/23/ЄС щодо консервації, однак наказ потребує доопрацювання в частині встановлення вимог відповідно до статті 28 розділу VI цієї Директиви щодо процесу підготовки тканин, їх обробки, та розподілу прямої поставки окремих тканин і клітин одержувачеві.

Необхідно визначити відповідальну особу, яка буде мати кваліфікацію і обов'язки, передбачені у статті 17 Директиви № 2004/23/ЄС – врегульовано тільки щодо донорів-трупів.

12. Наказом МОЗ від 10 жовтня 2007 р. № 630 «Про затвердження Порядку проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних

трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань й внесення змін до Порядку проведення клінічних випробувань лікарських засобів та експертизи матеріалів клінічних випробувань, затвердженого наказом Міністерства охорони здоров'я України від 13.02.2006 № 66, зареєстрованого в Міністерстві юстиції України 10.03.2006 за № 252/12126» затверджено Порядок проведення клінічних випробувань тканинних і клітинних трансплантатів та експертизи матеріалів клінічних випробувань.

13. Наказом МОЗ від 4 травня 2000 р. № 96 «Про затвердження нормативно-правових актів з питань трансплантації органів та інших анатомічних матеріалів людині» затверджено:

- порядок перевезення анатомічних матеріалів людини в межах України та вивезення їх за межі України;
- порядок узяття, зберігання і використання кісткового мозку;
- медико-біологічні вимоги до тварин, умов їх утримання, порядок узяття у них ксенотрансплантатів,

та враховано положення статті 31 розділу VII Директиви № 2004/23 ЄС.

14. Наказ Міністерства охорони здоров'я України від 11 грудня 2006 р. № 812 «Про затвердження Положення про Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин» потребує приведення у відповідність до статті 4 розділу I Директиви № 2004/23/ЄС.

Директива № 2006/86/ЄС, що впроваджує Директиву № 2004/23/ЄС 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

1. Постанова КМУ від 2 березня 2016 р. № 285 «Про затвердження Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з медичної практики» визначила вимоги щодо встановлення структури ліцензіата, який буде впроваджувати відповідні медичні послуги, але фінансова відповідальність та порядок обміну інформацією відсутні. Враховано вимоги щодо кількості та належної кваліфікації персоналу, переліку та належного утримання обладнання.
2. Наказ МОЗ від 20 квітня 2012 р. № 142 «Стандарти акредитації закладів охорони здоров'я».

Містить вимоги щодо встановлення структури ліцензіата, який буде впроваджувати відповідні медичні послуги, але фінансова відповідальність та порядок обміну інформацією відсутні. Частково регулює вимоги до документально оформленої системи якісного управління.

Враховує вимоги щодо дотримання стандартів з боку медсестринського персоналу, догляду і системи оцінки якості їх виконання; укомплектованості закладу лікарями.

Враховує вимоги щодо укомплектованості Центрів трансплантації фахівцями для амбулаторного спостереження за хворими та іншими медичними працівниками, переліку їх обов'язків і проходження навчання та/або курсів підвищення кваліфікації.

Частково враховує вимоги до наявності системи документації й забезпечення її перегляду (SOP).

3. Наказом МОЗ від 10.07.2014 р. № 481 «Про затвердження Порядку

забору та тимчасового зберігання пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти» затверджено:

- порядок забору та тимчасового зберігання пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти;
- форму акта про фіксування відмови пацієнтки від проведення забору та тимчасового зберігання пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти в пологовому стаціонарі;
- форму первинної облікової документації № 096-1/о «Інформована згода на проведення забору пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти» та Інструкцію щодо її заповнення;
- форму первинної облікової документації № 096-2/о «Супровідний талон до зібраної пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти» та Інструкцію щодо її заповнення;
- форму первинної облікової документації № 010-1/о «Журнал реєстрації зібраної пуповинної (плацентарної) крові та/або плаценти» та Інструкцію щодо її заповнення;

Враховує положення Директиви № 2006/86/ЄС.

4. Наказ МОЗ від 26.07.1999 № 184 «Про затвердження форм облікової статистичної документації, що використовується в стаціонарах лікувально-профілактичних закладів» (зі змінами, внесеними наказом МОЗ від 21.01.2016 N 29).

Враховано вимоги до системи документації для затвердження відповідності тканин та/або клітин вимогам до безпеки і якості у вигляді картки обліку вилучення тканин. Частково враховує вимоги до наявності системи документації й забезпечення її перегляду (SOP).

Отже, не зважаючи на прийняття Закону України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людині», постанови КМУ «Про деякі питання реалізації Закону України «Про трансплантацію органів та інших анатомічних матеріалів людині», затвердження та внесення змін у ряд наказів та інших документів МОЗ та певне загальне прискорення та прогрес протягом 2018 року, повної гармонізації українських нормативно-правових актів з Положеннями Директив № 2004/23/ЄС, № 2006/17/ЄС, № 2006/86/ЄС, на жаль, не відбулось.

Після проведеного аналізу 18-ти нормативно-правових актів, які регулюють сферу трансплантації тканин і клітин в Україні, встановлено, що задля досягнення позитивного результату необхідно розробити та впровадити ряд документів та/або внести зміни в ті, які діють зараз. Для завершення процесу наближення національного законодавства до європейського, зокрема, необхідно, за вимогами Директиви № 2004/23/ЄС:

- регламентувати фінансовий складник — виділення коштів, правила щодо їх використання, звітування, визначення відповідальних осіб;
- регламентувати інформаційну складову — правила отримання даних, зберігання інформації та обміну нею;
- регламентувати всі цикли виробничого процесу. На сьогодні цей складник реалізований не в повному об'ємі;
- закріпити чіткі і прозорі механізми контролю за додержанням державними та комунальними закладами охорони здоров'я і науковими установами затверджених вимог до матеріально-технічної бази, обладнання, підготовки та кваліфікації працівників, необхідних для провадження діяльності, пов'язаної з трансплантацією органів та інших анатомічних матеріалів людині;

- врегулювати питання стосовно вимог та процедури заготівлі тканин та клітин та прийняття їх у банки пуповинної крові. Перелік тканин і клітин людини, з якими дозволено діяльність банків пуповинної крові, інших тканин і клітин людини потребує гармонізації з положеннями Директиви. Потребує доопрацювання в частині встановлення вимог відповідно до статті 28 розділу Директиви щодо процесу підготовки тканин, їх обробки, та розподілу прямої поставки окремих тканин і клітин одержувачеві;
- регламентувати документальне оформлення детальних характеристик всіх клінічних матеріалів та реагентів;
- забезпечити нормативну регуляцію щодо визначення показників, необхідних для зберігання тканин і клітин, а також контролю, моніторингу та реєстрації критичних параметрів (наприклад, температура, вологість, якість повітря);
- привести у відповідність до статті 4 розділу I Директиви Положення про Координаційний центр трансплантації органів, тканин і клітин;
- гармонізувати Порядок застосування ксенотрансплантатів з положеннями Директиви;
- провести уніфікацію та гармонізацію термінології, яка зустрічається в різних НПА, з положеннями Директиви.

За вимогами Директиви № 2006/17/ЄС:

- підготувати та затвердити зміни та доповнення до Ліцензійних умов. В Міністерстві охорони здоров'я України створено робочу групу, яка має розробити Ліцензійні умови до 15 листопада 2018 року;
- розробити та затвердити кваліфікаційні вимоги до всіх посадових осіб, які працюють у відповідних установах;
- доопрацювати складник наявності документації в повному об'ємі на матеріали, обладнання, персонал для кожного виду діяльності, які реалізуються відповідними установами;
- регламентувати регулярне проведення та письмовий облік і реєстрацію процедур технічного обслуговування, догляду, чистки, дезінфекції та санітарної обробки важливого обладнання;
- належним чином оформити Порядок роботи з кожним обладнанням;
- розробити вимоги щодо якості повітря на різних етапах обробки тканин і клітин;
- впровадити систему, яка забезпечує розбірливість, неможливість знищення, збереження реєстраційних записів, а також конфіденційність та обмежений доступ до них;
- впровадити систему перевірки достовірності інформації;
- розробити процедури контролю за використанням поточної версії документації;
- забезпечити виконання перегляду змін документації, їхньої реєстрації, датування, затвердження та виконання з метою їх постійного покращення;
- забезпечити документування заходів, спрямованих на виправлення та забезпечення оцінки їхньої ефективності;
- впровадити систему періодичного аудиту;
- регламентувати процедури щодо систематичного перегляду системи управління якістю та безпекою з метою їх покращення.

За Директивою № 2006/86/ЄС:

- регламентувати фінансовий та інформаційний складники;
- врахувати всі вимоги до наявності системи документації й забезпечення її перегляду (SOP);
- регламентувати доступ до медичного працівника, який має надавати консультації та здійснювати нагляд за медичною установою щодо відбору донорів, огляду результатів застосування тканин і клітин, належної взаємодії з реципієнтами;
- розробити документи щодо визначення потенційних ризиків та їх мінімізації, щодо вживання та обробки біологічного матеріалу, згідно із дотриманням адекватної якості і безпеки у цілях, для яких призначені тканини і клітини (зокрема, до ризиків належать такі, що виникають під час проведення процедур, стосуються навколишнього середовища, стану здоров'я персоналу);
- забезпечити наявність задокументованої (письмово) політики порядку робіт для контрольованого доступу, чистки і утримання, знищення відходів і постійного постачання послуг у надзвичайній ситуації;
- впровадити систему документального розслідування та звітів щодо кожного випадку відхилення від стандартів якості та безпеки, відповідно до письмового порядку дій з боку відповідальної особи.

Тютюн

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

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

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:

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

У квітні 2014 р. Європейським Парламентом та Радою ЄС було ухвалено нову Директиву № 2014/40/ЄС «Про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви № 2001/37/ЄС». У статті 31 Директиви № 2014/40/ЄС зазначено, що: «Директива № 2001/37/ЄС скасовується 20.05.2016 без шкоди для зобов'язань держав-членів стосовно термінів для імплементації в національне законодавство цієї Директиви».

Для імплементації Директиви № 2001/37/ЄС, що втратила чинність, в ВРУ 03.04.2015 було зареєстровано проект Закону № 2430-1 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань податкової та митної політики). Зокрема, вказаний законопроект пропонує встановити гранично-допустимі норми вмісту в димі сигарет нікотину, смол та монооксиду вуглецю, та заборону тютюну для перорального застосування.

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

✘ Директива № 2014/40/ЄС про наближення законів, правил та адміністративних положень держав-членів, що стосуються виробництва, презентації та продажу тютюну та супутніх товарів та скасування Директиви № 2001/37/ЄС

Для імплементації Директиви № 2014/40/ЄС та Директиви № 2003/33/ЄС в ВРУ зареєстрований проект Закону № 2820 від 15.05.2015 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань охорони здоров'я). Законопроект передбачає адаптацію більшості статей Директиви № 2014/40/ЄС, а саме: норми про заборону на використання смакових добавок у сигаретах, регулювання виробництва, продажів та реклами електронних сигарет та заправних контейнерів для них, запровадження нових правил щодо маркування тютюнових виробів та електронних сигарет, регулювання виробництва, продажів та маркування трав'яних курильних сумішей, запровадження нових правил та вимог щодо надання виробниками та імпортерами тютюнових виробів інформації про склад тютюнових виробів. Законопроект, водночас, не імплементує статтю 15 Директиви № 2014/40/ЄС, яка стосується боротьби із незаконною торгівлею тютюновими виробами в частині запровадження системи: «відстеження та простеження» тютюнових виробів. Окрім того, законопроект отримав ряд технічних зауважень, відображених у висновку Головного науково-експертного управління ВРУ. Також законопроект містить норми щодо імплементації Директиви № 2003/33/ЄС, а саме: запроваджує повну заборону на рекламу тютюну в мережі Інтернет. Документ було включено до порядку денних 7-ї, 8-ї та 9-ї сесій ВРУ VIII скликання, але жодного разу протягом 2017-2018 рр. його не винесли на розгляд парламенту у першому читанні. Проект Закону № 2820 підтриманий Урядом України та віднесений до законопроектів для невідкладного розгляду ВРУ, включений до спільної парламентсько-урядової «дорожньої карти» пріоритетних євроінтеграційних законопроектів, підтриманий МОЗ та Всесвітньою організацією охорони здоров'я.

Проект Закону № 2430-д від 18.05.2017 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань податкової та митної політики) зареєстрований як «доопрацьований» на основі законопроектів № 2820 та № 2430-1, та теж ставить на меті імплементацію Директиви № 2014/40/ЄС. Зокрема, законопроект № 2430-д передбачає регулювання електронних сигарет та заправних контейнерів, заборону виробництва та продажу сигарет із характерними ароматами тощо. В той же час, основними недоліками законопроекту № 2430-д є відсутність норм про запровадження нових правил маркування тютюнових виробів, що є ключовим положенням, відсутність повного обсягу вимог до інформації, яку виробники та імпортери електронних сигарет і заправних контейнерів повинні подавати центральному органу виконавчої влади, а також пропозиція щодо запровадження системи «унікального ідентифікатора тютюнових виробів», фінансування та адміністрування якої планується здійснюватися тютюновою промисловістю, що суперечить пункту 8 статті 15 Директиви № 2014/40/ЄС. Проект Закону розглянутий Комітетом з питань податкової та митної політики та включений до порядку денного ВРУ 9-ї сесії VIII скликання.

Метою проекту Закону № 4507 від 22.04.2016 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань податкової та митної політики) є запровадження норм щодо регулювання електронних сигарет та заправних контейнерів, а також щодо заборони тютюнових виробів із характерними смаками. Ці норми тільки

частково відповідають вимогам, прописаним у Директиві № 2014/40/ЄС. Так, наприклад, запропонована в законопроекті термінологія не відповідає Директиві, а заборона використання смакових добавок не підкріплена штрафними санкціями. Документ також дублює положення, які містяться в інших законах. Законопроект включений до порядку денного ВРУ 9-ї сесії VIII скликання.

Метою проекту Закону № 9058 (та альтернативних № 9058-1 та № 9058-2) від 06.09.2018 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань податкової та митної політики) є запровадження регулювання електронних сигарет, заправних контейнерів та новітніх тютюнових виробів (для нагрівання), у тому числі у відповідності до Директиви № 2014/40/ЄС. По суті, цей законопроект імплементує норми Директиви в частині регулювання електронних сигарет, але має значні технічні невідповідності, які відображені у висновку профільного комітету. Альтернативні законопроекти можуть доповнити ці неточності на етапі підготовки документу між першим та другим читанням. Документ знаходиться на рівні розгляду комітетів ВРУ.

Проект Закону № 9073 від 07.09.2018 (головний комітет ВРУ - Комітет з питань охорони здоров'я) запроваджує заборону на використання смакових добавок та забороняє обіг сигарет із характерним запахом (смаком) з посиленням на вимоги Директиви № 2014/40/ЄС. В той же час, законопроект містить ряд розбіжностей з вимогами Директиви, а саме: не містить розширених зобов'язань щодо звітності виробників та імпортерів щодо складу тютюнових виробів, а також повного переліку заборонених добавок до тютюнових виробів та оминає питання регулювання смакових добавок у трав'яних курильних сумішах. Документ знаходиться на етапі розгляду комітетів ВРУ.

Попри значну кількість законопроектів, направлених на наближення Директив ЄС з питань виробництва, продажу, представлення та реклами тютюнових виробів та електронних сигарет, прогресу наближення національного законодавства до положень цих Директив відсутній. Протистояння Комітету ВРУ з питань податкової та митної політики та Комітет ВРУ з питань охорони здоров'я стосовно концептуальних розбіжностей у підходах до адаптації законодавства у сфері тютюну заблокувало процес розгляду законопроектів у ВРУ. На сьогодні проект закону № 2820, попри технічні зауваження, є найбільш комплексним документом для імплементатії Директив № 2014/40/ЄС та № 2003/33/ЄС, а також готовим до розгляду у ВРУ. Законопроект № 2430-д також демонструє комплексний підхід, але ігнорує кілька важливих статей Директив, наприклад, вимоги до графічних попереджень та маркування упаковки, вимоги щодо звітності виробників тощо. Решта законопроектів пропонують імплементувати Директиву № 2014/40/ЄС фрагментарно, а Директива № 2003/33/ЄС ігнорується. Вирішенням проблеми може бути прийняття законопроекту № 2820 у першому читанні та доопрацювання тексту законопроекту до другого читання на базі Комітету ВРУ з питань охорони здоров'я, із урахуванням усіх існуючих законопроектів, та, першочергово, вимог Директиви № 2014/40/ЄС. Водночас, за відсутності прогресу у цьому питанні можна рекомендувати МОЗ розробити урядовий проект Закону на виконання Директив № 2014/40/ЄС (враховуючи положення скасованої Директиви № 2001/37/ЄС) та Директиви № 2003/33/ЄС із врахуванням усіх технічних зауважень та позицій зацікавлених сторін.

Інфекційні захворювання

Огляд зобов'язань, що мали бути виконані з листопада 2014 року по листопад 2017 року:

1. Рішення № 2119/98/ЄС про створення мережі епідеміологічного

нагляду та контролю за поширенням інфекційних захворювань в Співтоваристві;

- Рішення № 2000/96/ЄС про інфекційні захворювання, які мають поступово охоплюватися мережею Співтовариства відповідно до Рішення № 2119/98/ЄС.

Оцінка прогресу у виконанні зобов'язань:



Рішення № 2119/98/ЄС про створення мережі епідеміологічного нагляду та контролю за поширенням інфекційних захворювань в Співтоваристві

Не розроблено жодного нормативного документу для наближення законодавства.

Питання попередження та контролю за інфекційними захворюваннями розглядається на рівні ЄС у рамках безпеки громадян. Вказаним рішенням ЄК була започаткована співпраця між державами ЄС для обміну інформацією щодо випадків інфекційних хвороб та оперативного реагування на спалахи, які можуть нести загрозу населенню ЄС. Відповідно до вказаного рішення створювалася мережа компетентних органів з питань епідеміологічного нагляду країн-членів ЄС та базові процедури обміну інформацією та прийняття рішень щодо реагування на спалахи інфекційних хвороб. Мережа досить швидко розвивалася. У 2005 році було створено Європейський центр попередження та контролю за хворобами, а саме Рішення було повністю переглянуто у 2013 році та замінено Рішенням № 1082/2013/ЄС від 22 жовтня 2013 р.

Наразі рішення щодо приєднання України до вказаної мережі відсутнє. Обмін інформацією є несистемним: Україна передає інформацію лише щодо декількох нозологій, визначення випадків не завжди співпадає відповідно до законодавства та практик України та ЄС, реєстрація випадків інфекційних хвороб в Україні є також несистемною.

Водночас Україна регулярно з'являється у звітах Європейського центру попередження та контролю за хворобами у зв'язку з можливими загрозами щодо поширення інфекційних хвороб з території України (наприклад, звіт від 23 березня 2018 р. «Ризики передачі кору у ЄС/ЄЕЗ»).

Ключовими рекомендаціями Європейської Комісії у цьому контексті, наданими за результатами оцінки системи епідеміологічного нагляду в Україні 2015 року, є створення стратегічної рамки щодо розвитку системи контролю за інфекційними хворобами, оновлення законодавства та приведення у відповідність із законодавством ЄС, створення єдиного інституту на національному рівні, відповідального за питання громадського здоров'я.

Дані рекомендації виконані частково. Зокрема, створено Центр громадського здоров'я МОЗ, який поступово перебирає функції у сфері громадського здоров'я. Водночас залишаються ряд проблем:

- існування інших установ на національному рівні, які і надалі відповідають за окремі питання громадського здоров'я;
- невпорядкована ситуація щодо регіональної системи епідеміологічного нагляду за інфекційними хворобами.

Також протягом 2018 року зроблено певні кроки щодо формування стратегічної рамки протидії інфекційним хворобам, зокрема розроблено та доопрацьовано такі стратегічні документи: проекти Стратегії розвитку національної програми імунопрофілактики та захисту населення від

вакцинокованих інфекцій, Стратегії забезпечення біологічної безпеки та біологічного захисту, Стратегії профілактики, діагностики та лікування вірусних гепатитів В і С, Загальнодержавної програми протидії туберкульозу, Державної стратегії щодо реалізації державної політики зі стримування розвитку стійкості до протимікробних препаратів. Разом з тим, єдиного бачення/стратегії щодо системи протидії інфекційним хворобам сформульовано не було.

Рішення № 2000/96/ЄС про інфекційні захворювання, які мають поступово охоплюватися мережею Співтовариства відповідно до Рішення № 2119/98/ЄС

Затверджено Перелік інфекційних захворювань, які мають прогресивно/ поступово охоплюватися мережею Співтовариства відповідно до рішень Європейського Парламенту та Ради (наказ МОЗ від 13 квітня 2016 р. № 362).

Вказане рішення визначає перелік інфекційних хвороб, щодо яких має існувати система епідеміологічного нагляду на національному рівні. Дане рішення у редакції 1999 року було повністю враховане у зазначеному наказі МОЗ.

Разом з тим, по-перше, вказаний наказ МОЗ не відповідає постанові КМУ від 21.02.2001 № 157 «Деякі питання реєстрації, обліку та звітності щодо інфекційних хвороб», оскільки окремі інфекційні хвороби, визначені у рішенні ЄС та відповідному наказі МОЗ, не включені у дану постанову, тобто не підлягають обліку та реєстрації, що є складовою частиною епідеміологічного нагляду. Пунктом 2.4 Плану заходів щодо реалізації Концепції розвитку системи громадського здоров'я, затвердженим розпорядженням КМУ від 18.08.2017 № 560, передбачено внесення змін до постанови № 157, однак зміни не було внесено.

По-друге, вказане Рішення Комісії було декілька разів замінено (остання версія – Рішення Комісії № 945/2018 від 22.06.2018), а список хвороб, що підлягають епідеміологічному нагляду, оновлено та розширено відповідно до актуальної епідемічної ситуації (наприклад, включено хворобу Зіка). Враховуючи це, існує необхідність переглянути і відповідне законодавство України.

Рішення № 2002/253/ЄС про випадки, що використовуються для передачі інформації про інфекційні хвороби до мережі Співтовариства, створеної відповідно до Рішення № 2119/98/ЄС

Затверджено Критерії, за якими визначаються випадки інфекційних та паразитарних захворювань, які підлягають реєстрації (наказ Міністерства охорони здоров'я від 28 грудня 2015 р. №905).

Рішенням Комісії затверджено клінічні, лабораторні та епідеміологічні критерії для визначення випадків інфекційних хвороб. Вказаний наказ МОЗ дублює відповідне Рішення Комісії в редакції 2002 року.

Разом з тим, по-перше, не було змінено інші накази Міністерства, якими також затверджуються критерії для визначення випадків інфекційних хвороб. Часто визначення випадків у різних документах МОЗ не співпадає (наприклад, визначення випадку кору у Інструкції щодо організації епідеміологічного нагляду за кором, затвердженій наказом МОЗ від 17.05.2005 № 188, та наказі МОЗ від 28.12.2015 № 905 не співпадає). У зв'язку з цим є необхідність ревізії нормативно-правової бази у сфері інфекційних хвороб для приведення його у відповідність із вказаним Рішенням Комісії.

По-друге, вказане Рішення Комісії було декілька разів замінено (остання версія – Рішення Комісії № 945/2018 від 22.06.2018), окремі критерії переглянуто, додано визначення нових випадків. Враховуючи це, існує необхідність переглянути і відповідне законодавство України.

ЧАСТИНА II

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ,
ЩО МАЛИ БУТИ ВИКОНАНІ
З 1 ЛИСТОПАДА 2017 РОКУ
ПО 1 ЛИСТОПАДА 2018 РОКУ

ТЕХНІЧНІ
БАР'ЄРИ У
ТОРГІВЛІ



ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ У ТОРГІВЛІ

Експерт



Дмитро
Луценко

Вертикальне (галузеве) законодавство

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Відповідно до с. 56 та графіку Додатку III Угоди про асоціацію впродовж листопада 2017 року - листопада 2018 року Україна мала виконати ряд зобов'язань з наближення національного законодавства до вимог наступних acquis ЄС, які стосуються вертикального (галузевого) законодавства, зокрема наступних технічних регламентів (ТР) ЄС:

1. Директива № 2006/42/ЄС щодо машин і механізмів;
2. Директива № 2014/30/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно електромагнітної сумісності;
3. Директива № 2014/29/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно надання на ринку простих посудин високого тиску;
4. Директива № 2010/35/ЄС про рухоме обладнання, що працює під тиском;
5. Директива № 2014/33/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно ліфтів і запобіжних комплектувальних виробів для ліфтів;
6. Директива № 2009/48/ЄС про безпеку іграшок;
7. Директива № 2014/35/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно надання на ринку електричного обладнання, призначеного для використання в певних межах напруги;
8. Директива № 2009/142/ЄС про апарати, які працюють на газоподібному паливі;
9. Регламент № 2016/425 про засоби індивідуального захисту;
10. Директива № 2014/90/ЄС про морське обладнання.



Директива № 2006/42/ЄС щодо машин і механізмів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2006/42/ЄС охоплює широкий діапазон продукції (від дрилів та електро- чи бензопил до кранів, складних виробничих ліній та турбін) та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку машин, зокрема,

суттєві вимоги щодо безпечності машин, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2006/42/ЄС було затверджено постановою КМУ № 62 «Про затвердження Технічного регламенту безпеки машин» від 30.01.2013, яка набрала чинності 12 серпня 2013 року. Оскільки машини перебувають серед пріоритетів для укладення Угоди АСАА, європейськими експертами були надані пропозиції щодо внесення змін до цього ТР з метою забезпечення його повної відповідності Директиві № 2006/42/ЄС. Відповідні зміни були внесені до ТР постановою КМУ № 533 від 4.07.2018.



Директива № 2014/30/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно електромагнітної сумісності

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/30/ЄС охоплює практично всі прилади, у т.ч. побутові, які можуть створювати електромагнітні завади, крім засобів телекомунікацій, та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку обладнання, що може створювати електромагнітні завади, зокрема, суттєві вимоги щодо електромагнітної сумісності обладнання, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2014/30/ЄС було затверджено постановою КМУ № 1077 від 16.12.2015, яка набрала чинності 30 червня 2016 року. Оскільки електромагнітна сумісність перебуває серед пріоритетів для укладення Угоди АСАА, європейськими експертами були надані пропозиції щодо внесення змін до ТР з метою забезпечення його кращої відповідності Директиві № 2014/30/ЄС. Відповідні зміни були внесені до ТР постановою КМУ № 533 від 4.07.2018.



Директива № 2014/29/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно надання на ринку простих посудин високого тиску

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/29/ЄС поширюється на різноманітні балони, їхні деталі та вузли, що наповнюються повітрям або азотом, не призначені для вогняного нагрівання, та в певному діапазоні тиску та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку простих посудин високого тиску, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності простих посудин високого тиску, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2014/29/ЄС було затверджено постановою КМУ № 1025 від 28.12.2016, яка набрала чинності 13 липня 2017 року. Первинно цей вид продукції перебував серед пріоритетів для укладення Угоди АСАА поряд з машинами, низьковольтним обладнанням та електромагнітною сумісністю. Втім, оскільки регулятором у цій сфері був інший орган, не Мінекономрозвитку, виникли затримки з розробленням та прийняттям відповідного ТР, що призвело до того, що наразі цей вид продукції поки що не перебуває у процесі перемовин з ЄС щодо Угоди АСАА. Прийнятий ТР може бути переданий на експертизу європейським експертам для оцінки ступеня його відповідності Директиві № 2014/29/ЄС з метою поширення у майбутньому дії Угоди АСАА на цей вид продукції.

Директива № 2010/35/ЄС про рухоме обладнання, що працює під тиском

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/35/ЄС поширюється на широкий спектр продукції, яка пов'язана з перевезеннями небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та річковим транспортом (у т.ч. цистерни та баки). Ця Директива щільно пов'язана з іншою Директивою № 2008/68/ЄС, а також з трьома Європейськими угодами: 1) стосовно міжнародних перевезень небезпечних вантажів автомобільними шляхами (ADR); 2) конвенцією стосовно міжнародних перевезень небезпечних вантажів залізницею (COTIF/RID); 3) стосовно міжнародних перевезень небезпечних вантажів внутрішніми водними шляхами (ADN). Директива № 2014/35/ЄС встановлює відсилочні норми щодо процедур оцінки та переоцінки відповідності (ця Директива посиляється на Директиву № 2008/68/ЄС, а та, у свою чергу, на процедури, що містяться у зазначених вище Європейських угодах), вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака Пі, обов'язки суб'єктів господарювання, положення щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Новий технічний регламент рухомого обладнання, що працює під тиском, був затверджений постановою КМУ № 536 від 4.07.2018 і набере чинності 14.07.2019. Регламент слідує Директиві № 2014/35/ЄС та через це, оминаючи посилання на Директиву № 2008/68/ЄС, напряду містить відсилочні норми на зазначені Європейські угоди з перевезення небезпечних вантажів. Україна приєдналася до Угоди ADR 2.03.2000, до Угоди ADN – 17.11.2009, а до Конвенції COTIF/RID – 5.06.2003, але мало що зробила для імплементації норм цих міжнародних документів у своє національне законодавство. Ситуація ускладнюється тим, що обсяг текстів, зазначених Угод сягає приблизно 3 тис. сторінок, і вони оновлюються приблизно раз на два роки, що покладає значний тягар на перекладацькі служби Мін'юсту та на темпи підготовки та запровадження вимог відповідних Угод. Через ці фактори належне виконання Угод наразі виглядає проблематичним.

Разом з тим, слід зазначити, що в Угоді про асоціацію теж спостерігається непослідовність у вимогах до України імплементувати всі ці Директиви і міжнародні угоди. Так, згідно з Додатком XXXII до Угоди про асоціацію Директива № 2008/68/ЄС повинна бути впроваджена: для міжнародних автомобільних перевезень – протягом 1 року, для національних автомобільних перевезень – протягом 3 років; для міжнародних перевезень річковим транспортом – 1 року, для національних перевезень річковим транспортом – 3 років. У той же час, згідно з Додатком III, Директива № 2010/35/ЄС повинна бути впроваджена

протягом 2 років.

Через зазначені вище фактори імплементація Директиви № 2010/35/ЄС в Україні на поточний момент може бути оцінена лише як часткова.



Директива № 2014/33/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно ліфтів і запобіжних комплектувальних виробів для ліфтів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/33/ЄС охоплює будь-які пасажирські ліфти та встановлює вимоги щодо введення в обіг, надання на ринку та монтування ліфтів, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності ліфтів, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2014/33/ЄС було затверджено постановою КМУ № 438 від 21.06.2017, яка набрала чинності 05.01.2018. В цілому він відповідає останнім вимогам ЄС і може бути переданий на експертизу європейським експертам для оцінки ступеня його відповідності Директиві № 2014/33/ЄС з метою поширення у майбутньому дії Угоди АСАА на цей вид продукції.



Директива № 2009/48/ЄС про безпеку іграшок

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2009/48/ЄС охоплює фактично всі іграшки та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку іграшок, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності іграшок, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2009/48/ЄС було затверджено постановою КМУ від 28.02.2018 № 151, яка набрала чинності 21.09.2018. Він може бути переданий на експертизу європейським експертам для оцінки ступеня його відповідності Директиві № 2009/48/ЄС з метою поширення у майбутньому дії Угоди АСАА на цей вид продукції.



Директива № 2014/35/ЄС про гармонізацію законодавства держав-членів стосовно надання на ринку електричного обладнання, призначеного для використання в певних межах напруги

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/35/ЄС поширюється на всі вироби, що мають електричне живлення, у т.ч. майже всі побутові прилади, та встановлює вимоги щодо

введення в обіг та надання на ринку низьковольтного обладнання, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності низьковольтного обладнання, процедури оцінки відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Директиви № 2014/35/ЄС було затверджено постановою КМУ № 1067 від 16.12.2015, яка набрала чинності 30.06.2016. Оскільки низьковольтне обладнання перебуває серед пріоритетів для укладення Угоди АСАА, європейськими експертами були надані пропозиції щодо внесення змін до ТР з метою забезпечення його кращої відповідності Директиві № 2014/35/ЄС. Відповідні зміни були внесені до ТР постановою КМУ № 533 від 4.07.2018.



Директива № 2009/142/ЄС про апарати, які працюють на газоподібному паливі

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2009/142/ЄС була замінена на Регламент (ЄС) № 2016/426, який, в свою чергу, поширюється на газові котли тощо та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку приладів, що працюють на газоподібному паливі, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності таких приладів, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, нанесення на прилади необхідних написів, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Відповідний технічний регламент на основі Регламенту (ЄС) № 2016/426 було затверджено постановою КМУ № 814 від 04.07.2018, який набере чинності 6 квітня 2019 року. Він може бути переданий на експертизу європейським експертам для оцінки ступеня його відповідності Регламенту (ЄС) № 2016/426 з метою поширення у майбутньому дії Угоди АСАА на цей вид продукції.



Регламент № 2016/425 про засоби індивідуального захисту

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Регламент (ЄС) № 2016/425 охоплює широкий спектр продукції (від захисних окулярів, садових рукавичок та марлевих пов'язок і до захисних костюмів, респіраторів, кремів і касок) та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку засобів індивідуального захисту, зокрема, суттєві вимоги щодо безпечності таких засобів, категорії ризику засобів індивідуального захисту, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо використання стандартів та щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Технічний регламент засобів індивідуального захисту був затверджений постановою КМУ № 761 від 27.08.2008 та набрав чинності 10 березня 2009

року. Будучи затвердженим ще у 2008 р., ТР орієнтувався на чинну на той момент Директиву № 89/686/ЄС, хоча містив досить суттєві відхилення від неї. Держпраці було підготовлено проект нового ТР на основі Регламенту (ЄС) № 2016/425, який зараз перебуває на стадії погодження та обговорення із зацікавленими центральними органами виконавчої влади. Отже, новий ТР на основі прийнятого у березні 2016 р. нового Регламенту (ЄС) № 2016/425 в Україні поки що відсутній, тому зобов'язання України щодо цього виду продукції залишаються неімplementованими.




Директива № 2014/90/ЄС про морське обладнання

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2014/90/ЄС охоплює обладнання, що використовується на морських судах, та встановлює вимоги щодо введення в обіг та надання на ринку морського обладнання, зокрема, вимоги до морського обладнання, особливості застосування міжнародних стандартів при оцінці відповідності морського обладнання, процедури оцінки відповідності, вимоги до нотифікованих органів, що здійснюють оцінку відповідності, умови та правила нанесення знака відповідності (зображення штурвала) та/або електронного ярлика, вимоги щодо складання декларації відповідності, обов'язки суб'єктів господарювання, загальні положення щодо ринкового нагляду тощо.

Що було зроблено для імplementації зобов'язань?

Технічний регламент морського обладнання був затверджений постановою КМУ № 1103 від 05.09.2007 та набрав чинності 1 січня 2011 року. Будучи затвердженим ще у 2007 р., ТР мав спільний з чинною тоді Директивою № 96/98/ЄС предмет регулювання, але зовсім відрізнявся від неї за змістом. Нового ТР на основі нової Директиви № 2014/90/ЄС в Україні поки що не затверджено, тому зобов'язання України щодо цього виду продукції залишаються неімplementованими.



ЗАСНУВАННЯ
ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ,
ТОРГІВЛЯ ПОСЛУГАМИ ТА
ЕЛЕКТРОННА ТОРГІВЛЯ

ЗАСНУВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ТОРГІВЛЯ ПОСЛУГАМИ ТА ЕЛЕКТРОННА ТОРГІВЛЯ

Експерти



Владислав
Пінчук



Ілля
Несходовський



Оксана
Губренко



Тетяна
Семілетко

Фінансові послуги

Страховання

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який мав відбутися за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Сфера страхування охоплюється Підрозділом 6 «Фінансові послуги» Глави 6 Розділу IV Угоди про асоціацію.

Доповнення XVII-2 до Угоди про асоціацію містить перелік обов'язкових для імплементації законодавчих актів ЄС у сфері страхування, три з яких повинні бути впроваджені Україною протягом 2 років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію. Точкою відліку для підрахунку строків слід вважати 1 січня 2016 року, оскільки саме з цієї дати почав тимчасово застосовуватися Розділ IV Угоди про асоціацію відповідно до статті 486 Угоди про асоціацію.

Таким чином, відповідно до передбачених Угодою про асоціацію строків, Україна повинна була до 1 січня 2018 року імплементувати такі Директиви ЄС у сфері страхування:

- Директиву № 2009/103/ЄС щодо страхування від цивільної відповідальності по відношенню до використання автотранспортних засобів та забезпечення виконання зобов'язань щодо страхування такої відповідальності (кодифікована версія) (за винятком статті 9 цієї Директиви, яка повинна бути впроваджена протягом 8 років з дати набрання чинності цією Угодою);
- Директиву № 2002/92/ЄС про посередництво у страхуванні;
- Директиву № 2003/41/ЄС про діяльність установ трудового пенсійного забезпечення та нагляд за ними.

Певна робота у напрямку імплементації зазначених актів законодавства ЄС почала здійснюватися ще у 2015 році, коли розпорядженням Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (далі - Нацкомфінпослуг) від 18.02.2015 №3¹ були затверджені плани імплементації Директиви № 2009/103/ЄС та Директиви № 2002/92/ЄС, а

1) Розпорядженням Нацкомфінпослуг від 18.02.2015 №3 «Про затвердження планів імплементації актів законодавства ЄС».

розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 34-р² – План імплементації Директиви № 2003/41/ЄС.

Головними виконавцями, відповідальними за впровадження Директив були визначені Нацкомфінпослуг (щодо Директиви № 2009/103/ЄС та Директиви № 2002/92/ЄС), а також Міністерство соціальної політики України (щодо Директиви № 2003/41/ЄС). Строки імплементації відповідали тим, які передбачені Угодою про асоціацію.

Однак, ситуація змінилася з прийняттям постанови КМУ № 1106 «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 25 жовтня 2017 р. (далі - План заходів). Виконавцем, відповідальним за впровадження усіх трьох Директив стала Нацкомфінпослуг, а строки імплементації були перенесені на 2 роки до 31 грудня 2019 року.

Угодою про асоціацію окремо встановлений строк для статті 9 Директиви № 2009/103/ЄС – 8 років з дати набрання чинності цією Угодою, тобто до 1 січня 2024 року. Проте, вищезазначеною постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 замість 8 років строк для імплементації статті 9 Директиви № 2009/103/ЄС був встановлений протягом 9 років – до 1 січня 2025 року.

Загалом, відповідно до Угоди про асоціацію, існує можливість перенесення строків імплементації Директив у сфері фінансових послуг, але для цього необхідно виконати ряд формальних процедур. Так, Підкомітет асоціації з питань торгівлі та сталого розвитку (далі - Підкомітет з питань торгівлі), якщо вважатиме за необхідне, має повноваження прийняти рішення щодо внесення змін до положень доповнення XVII Угоди про асоціацію.

Однак, станом на жовтень 2018 року на Урядовому порталі відсутнє будь-яке рішення Підкомітету з питань торгівлі, яке б стосувалося Директиви № 2009/103/ЄС, Директиви № 2002/92/ЄС та Директиви № 2003/41/ЄС. Так само подібне рішення відсутнє на інших офіційних джерелах, де розміщуються всі ухвалені Підкомітетом з питань торгівлі рішення (офіційний веб-сайт МЕРТ; сайт законодавства ЄС).

Слід також враховувати, що Нацкомфінпослуг могло знадобитися більше часу на імплементацію зобов'язань у зв'язку з тим, що у 2016 році ЄС були прийняті дві нові Директиви на зміну тим, що визначені в Угоді про асоціацію у сфері страхування. Зокрема, було прийнято нову Директиву (ЄС) № 2016/97³ замість Директиви № 2002/92/ЄС, що втратила чинність 30 вересня 2018 року. А також було прийнято нову Директиву (ЄС) № 2016/2341⁴ замість Директиви № 2003/41/ЄС, що втратить чинність 12 січня 2019 року.

Однак, в цьому випадку також не було дотримано офіційних процедур, оскільки, відповідно до передбаченого Угодою про асоціацію механізму, Комітет з питань торгівлі повинен був протягом трьох місяців внести новий або змінений законодавчий акт ЄС до відповідного Доповнення Угоди про асоціацію. Наразі, на офіційних джерелах публікації відсутнє подібне рішення Комітету з питань торгівлі, а остання консолідована версія Угоди про асоціацію від 14 травня 2018 року не містить необхідних змін.

Втім, Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затверджена постановою Правління НБУ від 18 червня 2015 року № 391,

2) Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 21 січня 2015 року № 34-р «Про схвалення розроблених Міністерством соціальної політики планів імплементації деяких актів законодавства ЄС».

3) Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2016/97 від 20 січня 2016 року про реалізацію страхових продуктів (переглянута версія).

4) Директива Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2016/2341 від 14 грудня 2016 року про діяльність установ недержавного пенсійного забезпечення та нагляд за ними (переглянута версія).

містить у переліку запланованих до імплементації актів ЄС нові Директиви (ЄС) № 2016/97 та Директиву (ЄС) № 2016/2341. Таким чином, є підстави вважати, що робота з впровадження зазначених Директив у національне законодавство України все-таки буде здійснена до 2020 року.

Для повномасштабної оцінки роботи, здійсненої Україною щодо імплементації Директиви № 2009/103/ЄС, Директиви № 2002/92/ЄС та Директиви № 2003/41/ЄС, варто звернути увагу на особливий механізм моніторингу виконання зобов'язань, який, відповідно до Угоди про асоціацію, застосовується до сектору фінансових послуг. Особливість механізму моніторингу полягає, по-перше, в необхідності прийняття детальної дорожньої карти для впровадження та застосування правових актів ЄС із висвітленням можливих законодавчих та інституційних змін, проміжних термінів та адміністративних потреб.

Такою дорожньою картою стала Комплексна програма розвитку фінансового сектору України до 2020 року, затверджена постановою Правління НБУ від 18 червня 2015 року № 391, а також розпорядженням Нацкомфінпослуг від 11.06.2015 № 1367 (далі – Комплексна програма). Комплексна програма окреслює існуючі проблеми фінансового сектору та визначає цілі і детальний план заходів для досягнення цих цілей, включаючи приведення законодавства України у цій сфері у відповідність до законодавства ЄС. Комплексна програма також містить перелік законодавчих актів України, які мають бути переглянуті, та перелік законодавчих актів ЄС у сфері фінансових послуг, які необхідно імплемувати відповідно до Угоди про асоціацію.

Другою особливістю механізму моніторингу щодо стану виконання зобов'язань у секторі фінансових послуг є спосіб оцінки Стороною ЄС результатів впровадження Україною правових актів ЄС. Така оцінка здійснюватиметься на основі порівняльної таблиці («транспозиційної таблиці»), яка детально має показувати відповідність національного законодавства України з кожною статтею правового акта ЄС.

Тобто, як тільки Україна вважатиме, що окремий законодавчий акт ЄС був належним чином впроваджений, вона повинна буде надати компетентному органу ЄК постаттеву транспозиційну таблицю, щоб підтвердити відповідність положень національних нормативно-правових актів відповідним положенням Директив ЄС.

Наразі, такі транспозиційні таблиці відсутні у публічному доступі, та це і не вимагається на даному етапі імплементації. Однак, ведення таких транспозиційних таблиць і розміщення їх на веб-сайті Нацкомфінпослуг могло б бути корисним для громадськості та інших заінтересованих сторін з метою ознайомлення з поточним станом імплементації Директив ЄС, слугувало б інструментом самоконтролю для Нацкомфінпослуг та спростило б її роботу щодо підготовки таких таблиць у майбутньому.

То на якому ж етапі перебуває Україна щодо імплементації Директиви № 2009/103/ЄС, Директиви № 2002/92/ЄС та Директиви № 2003/41/ЄС та чи вдалося щось зробити в цьому напрямку, крім затвердження Комплексної програми розвитку фінансового сектору України до 2020 року та перенесення строків імплементації трьох Директив до 31 грудня 2019 року? Розглянемо на прикладі конкретних Директив.



Директива № 2009/103/ЄС щодо страхування від цивільної відповідальності по відношенню до використання автотранспортних засобів та забезпечення виконання зобов'язань щодо страхування такої відповідальності (кодифікована версія)

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Основною метою Директиви № 2009/103/ЄС є забезпечення отримання компенсації щодо шкоди, нанесеної життю, здоров'ю або майну третіх осіб, потерпілих у ДТП, яка сталася за участі автотранспортних засобів.

Для реалізації зазначеної мети Директива № 2009/103/ЄС запроваджує обов'язкове страхування цивільної відповідальності власників наземних транспортних засобів в усіх державах-членах ЄС.

Крім того, Директивою № 2009/103/ЄС передбачено:

- скасування прикордонного контролю щодо наявності страхування з метою спрощення переміщень між державами-членами ЄС;
- встановлення вимог до мінімального страхового покриття цивільної відповідальності;
- запровадження механізму для відшкодування шкоди місцевим потерпілим особам внаслідок ДТП, спричинених автотранспортними засобами інших держав-членів ЄС;
- запровадження вимоги щодо швидкого розгляду скарг внаслідок ДТП, що сталися поза межами країни, де проживає потерпіла особа.

Також в частині, що стосується прав страхувальників, Директива № 2009/103/ЄС надає власнику страхового полісу право в будь-який час подати страховику запит про отримання виписки щодо наявності або відсутності ДТП за участі транспортного засобу, на який поширюється договір обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності, принаймні за попередні п'ять років договірних відносин. Страховик повинен надати таку виписку власнику полісу не пізніше 15 днів з дня його запиту. Така вимога була встановлена для того, щоб полегшити перехід власників автотранспортних засобів від одного страховика до іншого.

Важливим елементом Директиви № 2009/103/ЄС є положення про те, що потерпіла особа має отримати певне відшкодування навіть у тому разі, коли шкода була спричинена невизначеним автотранспортним засобом або автотранспортним засобом, не забезпеченим чинним договором обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності.

Отже, можна впевнено стверджувати, що імплементація передбачених Директивою № 2009/103/ЄС правил та вимог матиме вплив для кожного громадянина України. І мова йде не лише про значну кількість власників автотранспортних засобів, адже за даними Міністерства інфраструктури в Україні у 2017 році налічується майже 6,9 млн легкових авто. Але також і про пішоходів, велосипедистів та будь-яких інших учасників дорожнього руху, тим більше, що кількість ДТП та потерпілих внаслідок ДТП осіб в Україні, на жаль, зберігається на досить високому рівні. При цьому, страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів є найбільшим видом обов'язкового страхування за кількістю виплачених страхових премій та страхових відшкодувань.

Ще одним із положень Директиви № 2009/103/ЄС, яке матиме відчутний вплив для громадян України, є сума передбаченого Директивою страхового покриття, яка у ЄС є в десятки разів більшою, ніж та, в межах якої страховик зобов'язаний здійснити відшкодування відповідно до законодавства України. Імплементація цієї вимоги Директиви № 2009/103/ЄС, з одного боку, значно збільшить розмір страхового відшкодування, але, з іншого боку, неодмінно спричинить також збільшення вартості страхового полісу. Утім, строк імплементації зобов'язання щодо розміру страхової суми завершується лише 1 січня 2024 року⁵.

Громадські обговорення, проведені у 2017 році в ЄС, щодо ефективності

5) Розмір страхової суми встановлюється статтею 9 Директиви № 2009/103/ЄС, для якої Угодою про асоціацію передбачений окремий строк імплементації, а саме, протягом 8 років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію.

застосування Директиви № 2009/103/ЄС показали, що в цілому заінтересовані сторони задоволені функціонуванням більшості положень цієї Директиви.

Одним із показників успішності застосування в ЄС Директиви № 2009/103/ЄС є також той факт, що з часу її прийняття у вересні 2009 року до неї не були внесені жодні зміни. Лише у 2018 році на сайті ЄК з'явився проєкт змін до зазначеної Директиви, спрямований на усунення деяких недоліків, пов'язаних з практичним застосуванням Директиви № 2009/103/ЄС.

Запропонованим проєктом змін до Директиви передбачається встановити обов'язкову вимогу щодо виплати відшкодування потерпілим особам у разі банкрутства страховика, оскільки, наразі, така вимога не передбачена Директивою № 2009/103/ЄС, а залишається на розсуд держав-членів ЄС.

Друга зміна до Директиви стосується права власника страхового полісу на отримання виписки від страховика щодо наявності або відсутності ДТП за участі транспортного засобу, на який поширюється договір обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності, принаймні за попередні п'ять років договірних відносин. Пропонується встановити обов'язок щодо врахування отриманої у виписці інформації для розрахунку страхової премії, яка має сплачуватися власником автотранспортного засобу за страховий поліс. Це пов'язано з тим, що на практиці існує проблема з тим, що виписки надаються, але не завжди беруться до уваги, що ускладнює перехід від одного страховика до іншого.

Третя зміна, запропонована до Директиви № 2009/103/ЄС, стосується власників автотранспортних засобів, які не купують страховий поліс, що є зростаючою проблемою в ЄС. Наразі, діюча редакція Директиви № 2009/103/ЄС забороняє здійснювати систематичні (обов'язкові для всіх водіїв) перевірки наявності страхового полісу під час перетину кордону автотранспортними засобами з інших держав-членів ЄС або автотранспортними засобами з третіх країн, якщо вони в'їжджають на їхню територію з території іншої держави-члена. Метою такої заборони є спрощення вільного переміщення осіб. Тому пропонується ввести можливість автоматичної перевірки наявності страхового полісу з допомогою систем зчитування номерних знаків без зупинки автотранспортного засобу, що посилить контроль, не призводячи при цьому до ускладнень водіям для пересування.

І, нарешті, четверта ключова зміна до Директиви № 2009/103/ЄС стосується сфери її застосування. За загальним правилом сільськогосподарська, будівельна, промислова та деякі інші категорії техніки не охоплюються положеннями щодо відшкодування за договорами обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Однак, Суд ЄС у декількох своїх рішеннях (*Vnuk judgement* (C-162/13), *Rodrigues de Andrade Judgement* (C-514/16), *Torreiro Judgement* (C-334/16)) наголосив на тому, що у разі якщо спеціалізована техніка використовується в якості звичайного транспортного засобу, то шкода внаслідок ДТП, спричинених такою спеціалізованою технікою (як і в рухомому, так і в нерухомому стані), має покриватися обов'язковим страхуванням цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів. Тому необхідно чітко встановити, що положення Директиви № 2009/103/ЄС не застосовується лише в тому випадку, якщо така спеціалізована техніка використовується виключно в межах сільськогосподарського, будівельного, промислового призначення.

Таким чином, вже зараз під час імплементації положень Директиви № 2009/103/ЄС є можливість врахувати зазначені вище особливості щодо практики застосування цієї Директиви в ЄС та тенденції з розвитку законодавства щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Базовим законодавчим актом України, яким регулюються охоплені Директивою № 2009/103/ЄС правовідносини, є Закон України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» (далі – Закон України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів).

Незважаючи на те, що положення зазначеного Закону в цілому узгоджуються із цілями та підходом до регулювання Директиви № 2009/103/ЄС, вони потребують значного доопрацювання для повної імплементації вказаної Директиви.

Для реалізації цього завдання у лютому 2015 року Нацкомфінпослуг затвердила План імплементації Директиви № 2009/103/ЄС, після чого почалася робота над розробкою законопроекту про внесення змін до Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів. У жовтні 2015 року при Нацкомфінпослуг була створена робоча група для опрацювання законопроекту із представниками об'єднань учасників страхового ринку.

Серед основних питань, які потребують доопрацювання для усунення розбіжностей діючого Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів із вимогами Директиви № 2009/103/ЄС, можна виділити такі:

- Приведення термінології у відповідність до визначень, передбачених Директивою № 2009/103/ЄС.

Наприклад, наведений у Законі України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів, термін «наземні транспортні засоби» містить прив'язку до державної реєстрації та обліку у територіальних органах Міністерства внутрішніх справ України. Внаслідок цього спеціалізована техніка (сільськогосподарська, будівельна, промислова) виключається зі сфери дії цього Закону. Водночас термін «автотранспортного засобу», визначений у Директиві № 2009/103/ЄС, не посилається на державну реєстрацію в певному органі. При цьому, судово практика Суду ЄС та запропоновані до Директиви № 2009/103/ЄС зміни вказують на те, що шкода внаслідок ДТП, спричинених спеціалізованою технікою (як в рухомому, так і в нерухомому стані) під час її використання в якості звичайного транспортного засобу, має покриватися обов'язковим страхуванням цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів.

Ще один приклад, наведений у Законі України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів, термін «дорожньо-транспортна пригода», який визначений як подія, що сталася під час руху транспортного засобу, внаслідок якої загинули або поранені люди чи завдані матеріальні збитки. Однак, практика застосування Директиви № 2009/103/ЄС свідчить про те, що відшкодуванням має охоплюватися навіть та шкода, яка спричинена нерухомим транспортним засобом.

- Відшкодування шкоди, спричиненої невстановленим транспортним засобом або транспортним засобом, власник якого не застрахував свою цивільно-правову відповідальність.

Відповідно до статті 41 діючої редакції Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів Моторне (транспортне) страхове бюро України (далі – МТСБУ) зобов'язане відшкодувати шкоду, заподіяну невстановленим транспортним засобом, крім шкоди, яка заподіяна майну та навколишньому природному середовищу. Однак, за загальним правилом, встановленим частиною першою статті 10 Директиви № 2009/103/ЄС, компенсація має забезпечуватися також і щодо шкоди майну, спричиненої невстановленим транспортним

засобом. Директивою надається дозвіл державам-членам обмежити або звільнити відшкодування шкоди за нанесену невстановленим транспортним засобом шкоду майну від обов'язку щодо виплати компенсації, проте, це не стосується випадків, коли в результаті однієї і тієї ж транспортної пригоди була виплачена компенсація за значну шкоду життю та здоров'ю потерпілих. Також щодо відшкодування шкоди, заподіяної майну, може бути встановлена франшиза у розмірі не більше 500 Євро, що сплачується самостійно потерпілою особою.

- Суми страхового покриття цивільно-правової відповідальності.
Наразі, розмір страхової суми, визначений Законом України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів, становить 50 тисяч гривень на одного потерпілого за шкоду, заподіяну майну, та 100 тисяч гривень за шкоду, заподіяну життю та здоров'ю потерпілого. Водночас, за Директивою № 2009/103/ЄС мінімальна сума відшкодування складає 1 млн. євро за шкоду, заподіяну майну, а у разі шкоди, заподіяної життю та здоров'ю, –1 млн. євро на одну особу або 5 млн. євро в рамках однієї ДТП, незалежно від кількості потерпілих. Утім, для цієї вимоги Угодою про асоціацію встановлений окремий строк імплементації, а саме до 31 грудня 2023 року.
- Забезпечення невідкладної компенсації потерпілим особам у разі, коли виникає суперечка між страховиком та об'єднанням страховиків (МТСБУ) щодо шкоди, заподіяної невстановленим транспортним засобом, як передбачено статтею 11 Директиви № 2009/103/ЄС.
- Забезпечення права власника транспортного засобу на отримання виписки щодо наявності або відсутності ДТП за участі транспортного засобу, на який поширюється договір обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності, принаймні, за попередні п'ять років договірних відносин (стаття 16 Директиви № 2009/103/ЄС).
- Імплементація вимог статті 23 Директиви № 2009/103/ЄС щодо функціонування єдиного інформаційного центру, а саме щодо переліку даних, які мають міститися у реєстрі єдиного інформаційного центру, та щодо права потерпілої особи протягом семи років з дня дорожньо-транспортної пригоди отримати від інформаційного центру інформацію, пов'язану з ДТП.

В кінці 2015 року у ВРУ були зареєстровані два законопроекти у сфері обов'язкового страхування власників транспортних засобів, метою яких, серед іншого, було приведення Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів у відповідність до положень Директиви № 2009/103/ЄС.

Перший з них – це проект Закону України від 27 листопада 2015 року № 3551 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів». А другий – проект Закону України від 17 грудня 2015 року № 3670 «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», яким було запропоновано викласти Закон України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів в новій редакції.

Варто відмітити, що передбачені двома зазначеними законопроектами зміни були подібними у ключових моментах. Так, обидва законопроекти пропонували:

- поетапно підвищити розмір страхових сум;
- запровадити укладення в електронній формі договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних

транспортних засобів;

- надати представникам органів контролю доступ до централізованої бази даних МТСБУ для перевірки наявності та чинності договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів;
- запровадити систему «прямого відшкодування збитків» потерпілому автовласнику;
- уточнити перелік осіб, які мають право на отримання страхового відшкодування, та документів, що засвідчують таке право тощо.

Однак, жоден із законопроектів не був підтриманий профільним Комітетом ВРУ з питань фінансової політики і банківської діяльності. На своєму засіданні 16 лютого 2016 року (протокол засідання № 39) Комітетом було прийнято рішення утворити робочу групу з підготовки єдиного доопрацьованого проекту Закону із залученням членів Комітету, Нацкомфінпослуг, представників МТСБУ, об'єднань страховиків та громадських об'єднань із захисту прав споживачів, взявши за основу для доопрацювання проект Закону «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» (реєстр. № 3670).

В результаті, в лютому 2018 року у ВРУ був зареєстрований допрацьований проект Закону від 13 лютого 2018 року № 3670-д «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів». Цей законопроект був підтриманий Комітетом ВРУ з питань фінансової політики і банківської діяльності та рекомендований ВРУ для прийняття його за основу.

Проте, 6 вересня 2018 року ВРУ не прийняла жоден із трьох законопроектів. Поставлене на голосування рішення щодо повернення законопроекту № 3670-д на доопрацювання Комітету також не було прийняте.

Наразі, Нацкомфінпослуг, у відповідь на запит щодо отримання публічної інформації, повідомила, що Нацкомфінпослуг спільно з проектом ЄС «Посилення регулювання та нагляду за небанківським фінансовим сектором» (EU-FINREG) проводить роботу над розробкою нового законопроекту «Про внесення змін у сфері обов'язкового страхування автотранспорту в Україні».

З одного боку, з'явилася можливість врахувати усі положення Директиви № 2009/103/ЄС, оскільки законопроект № 3670-д передбачав лише часткове приведення у відповідність до вимог Директиви та не був комплексним щодо врахування усіх її положень.

З іншого боку, Україна, в тому, що стосується досягнень в імплементації Директиви № 2009/103/ЄС, певною мірою повернулася у відправну точку, в якій знаходилася у 2015 році, коли починалася робота над першим законопроектом щодо внесення змін до Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів. Залишається сподіватися, що здобуті за цей час напрацювання допоможуть завершити імплементацію Директиви до кінця 2019 року і строки імплементації не доведеться переносити.

Варто також зазначити, що крім Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», в Україні діє більше 10 підзаконних нормативно-правових актів, якими регулюються різні питання страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, зокрема такі:

- постанова КМУ від 06.07.1998 № 1024 «Про здійснення контролю за наявністю договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів під час

перетину державного кордону України»;

- постанова КМУ від 06.01.2005 № 5 «Про затвердження максимальних розмірів страхових платежів за договорами міжнародного обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів»;
- постанова КМУ від 23.07.2008 № 671 «Про затвердження Порядку розрахунку резервів незароблених премій, що проводиться за договорами обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 23.02.2006 № 5417 «Про затвердження Порядку залучення Моторним (транспортним) страховим бюро України аварійних комісарів, експертів або юридичних осіб, у штаті яких є аварійні комісари чи експерти, для визначення причин настання страхових випадків та розміру збитків»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 05.04.2007 № 7114 «Про затвердження Порядку укладання договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів у пунктах пропуску через державний кордон України»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 19.06.2007 № 7495 «Про затвердження зразка і технічного опису спеціального знака, що видається страхувальнику при укладенні договору обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, та порядку його заповнення і використання»;
- наказ Міністерства внутрішніх справ України від 29.11.2007 № 451 «Про затвердження Інструкції з організації діяльності підрозділів Державтоінспекції МВС України щодо контролю за наявністю у водіїв полісів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів та страхових сертифікатів «Зелена картка» при нагляді за дорожнім рухом»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг № 566 «Про деякі питання здійснення обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» від 09.07.2010 р. та затверджене цим розпорядженням «Положення про єдину централізовану базу даних щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів» від 09.07.2010 р.;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 18.08.2011 № 544 «Про затвердження Кваліфікаційного мінімуму для осіб, які здійснюють діяльність із визначення причин настання страхового випадку та розміру збитків (аварійних комісарів) при страхуванні наземних транспортних засобів (крім засобів залізничного транспорту)»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 27.10.2011 № 673 «Про затвердження Положення про особливості укладання договорів обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 17.11.2011 № 698 «Про затвердження максимальних розмірів страхової виплати за шкоду, заподіяну майну потерпілих, у разі оформлення документів про дорожньо-транспортну пригоду без участі уповноважених на те працівників Державтоінспекції МВС України».

Отже, після прийняття змін до Закону України про обов'язкове страхування власників транспортних засобів, може виникнути необхідність привести у відповідність з новим Законом зазначені підзаконні нормативно-правові акти,

що також потребуватиме додаткового часу.

І хоча більшість із перелічених підзаконних нормативно-правових актів регулює питання, які не охоплюються Директивою № 2009/103/ЄС, проте деякі з них потребуватимуть перегляду з метою комплексної імплементації цієї Директиви.

Так, наприклад, Положення про єдину централізовану базу даних щодо обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів (розпорядження Нацкомфінпослуг від 09.07.2010 № 566) необхідно буде привести у відповідність до вимог статті 23 Директиви № 2009/123/ЄС щодо переліку інформації, яка має міститися у реєстрі єдиного інформаційного центру, якщо на МТСБУ будуть покладені права та функції єдиного інформаційного центру, як це пропонувалося у Законопроекті № 3670-д.



Директива № 2002/92/ЄС про посередництво у страхуванні

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Діяльність страхових посередників займає ключове місце в розповсюдженні страхових послуг. Основною метою регулювання в ЄС у цій сфері є захист інтересів споживачів та забезпечення свободи надання страхових послуг.

Директива № 2002/92/ЄС встановлює вимоги щодо продажу страхових продуктів страховими агентами та брокерами. Ця Директива охоплює загальні страхові послуги, такі як страхування власників автотранспортних засобів, страхування життя тощо.

До найважливіших аспектів Директиви № 2002/92/ЄС варто віднести:

- встановлення вимоги про те, що усі суб'єкти господарювання, що здійснюють посередницьку страхову або перестрахову діяльність, повинні бути зареєстровані у країні походження за умови, що вони володіють достатніми знаннями, мають хорошу репутацію, уклали договір страхування щодо професійної відповідальності та мають достатню фінансову спроможність;
- можливість встановлення державами-членами більш суворих вимог, але лише стосовно агентів та брокерів, що зареєстровані на їхній території;
- можливість страхових посередників здійснювати діяльність в інших державах-членах ЄС з моменту реєстрації у своїй країні походження;
- обов'язок страхових посередників надавати клієнтам чітке роз'яснення щодо підстав для надання їм рекомендацій щодо купівлі того чи іншого страхового свідоцтва (поліса) або вибору певної послуги. Тобто клієнту в чіткій письмовій формі має бути роз'яснено, чому, та з огляду на які індивідуальні потреби клієнта страховий посередник радить йому скористатися тією чи іншою послугою;
- зобов'язання держав-членів ЄС розміщувати в публічному доступі через єдині інформаційні центри детальні дані щодо зареєстрованих страхових посередників, а також про уповноважені органи влади, що здійснюють реєстрацію;
- заохочення держав-членів ЄС до встановлення ефективних процедур альтернативного вирішення спорів для незадоволених клієнтів, зокрема через мережу Fin-Net⁶.

⁶ Мережа національних установ, відповідальних за позасудове врегулювання скарг споживачів у сфері фінансових послуг.

Що стосується практичних аспектів застосування Директиви № 2002/92/ЄС в державах-членах ЄС, то можна відзначити декілька цікавих фактів⁷.

Так, у більшості держав-членів ЄС, страхові компанії співпрацюють із уповноваженими органами влади у питаннях реєстрації страхових посередників. Страховим компаніям, наприклад, дозволено перевіряти знання та здібності страхових посередників, а також їхню репутацію та інші вимоги. Страхові компанії часто надсилають запит щодо реєстрації страхових посередників під власну відповідальність. Зокрема, це стосується страхових посередників, пов'язаних з цими страховими компаніями.

У деяких державах-членах ЄС для реєстрації в якості страхового агента або брокера потрібно скласти кваліфікаційний іспит, а в інших необхідно пройти навчання, яке може тривати від 50 до 500 годин.

Для контролю за дотриманням страховими посередниками професійних вимог держави-члени здійснюють виїзні перевірки (найчастіше у відповідь на скарги), а також встановлюють зобов'язання щодо звітування, включаючи річні фінансові звіти.

У якості санкцій за порушення законодавства щодо діяльності страхових посередників більшість держав-членів встановлюють штрафи, що найчастіше накладаються після неуспішних попереджень, рекомендацій або інструкцій, а також можуть позбавляти права здійснювати діяльність із страхового посередництва.

У 2012 році ЄК підготувала пропозицію щодо перегляду Директиви № 2002/92/ЄС з метою кращого захисту економічної конкуренції, забезпечення прав споживачів та посилення ринкової інтеграції для учасників ринку. А у 2016 році в ЄС замість Директиви № 2002/92/ЄС було прийнято нову Директиву Європейського Парламенту та Ради (ЄС) № 2016/97 від 20 січня 2016 року про реалізацію страхових продуктів (переглянута версія) (далі – Директива № 2016/97/ЄС).

Якщо Директива № 2002/92/ЄС регулювала лише діяльність страхових посередників, то нова Директива № 2016/97/ЄС охоплює весь ланцюг розповсюдження страхових послуг, тобто встановлює також вимоги і для страхових компаній, які безпосередньо здійснюють продаж страхових послуг.

Порівняно із старою Директивою № 2002/92/ЄС нова Директива № 2016/97/ЄС:

- надає більше прозорості щодо ціни та вартості послуг страхування, щоб споживач чітко розумів, за що він платить;
- передбачає надання повнішої інформації для того, щоб споживач міг приймати більш поінформоване рішення, а саме надання інформації у вигляді стандартної інформаційної форми перед укладанням усіх договорів страхування, крім договору страхування життя;
- визначає, що у разі, коли страхові послуги пропонуються в пакеті з іншими товарами або послугами (наприклад, коли новий автомобіль продається за зниженою ціною разом із послугою страхування цього автомобіля), споживачі повинні мати змогу обрати купівлю основного товару або послуги без полісу страхування;
- встановлює правила ведення діяльності, покликані запобігти купівлі споживачами тих послуг, які не відповідають їхнім потребам;

7) Відповідно до інформації, наведеної у Звіті про імплементацію Директиви № 2002/92/ЄС, опублікованому у березні 2007 року Європейським Комітетом наглядачів у сфері страхування та накопичувального пенсійного забезпечення, а також у Рекомендаціях цього Комітету до Європейської Комісії, опублікованих у листопаді 2010 року, щодо перегляду Директиви № 2002/92/ЄС.

- забезпечує більші гарантії щодо продажу послуг страхування життя з інвестиційним складником⁸. Компанії, які пропонують такі страхові послуги, повинні переконатися у тому, що страхова послуга відповідає фінансовому стану клієнта, його інвестиційним цілям та його досвіду у сфері інвестування.

Що стосується ринку страхового посередництва в Україні, то він знаходиться на етапі розвитку. Наразі, Державний реєстр страхових та перестрахових брокерів нараховує 60 суб'єктів господарювання, які здійснюють страхову брокерську діяльність. При цьому, загальна кількість страхових компаній, станом на 31.12.2017 року, становила 294. Тобто кількість страхових посередників в Україні в декілька разів менша, ніж кількість страхових компаній, і поки що ми не маємо змоги спостерігати якихось інших тенденцій. Відповідно до даних річного Звіту про діяльність Нацкомфінпослуг у сфері ринків фінансових послуг до Державного реєстру страхових та перестрахових брокерів у 2017 році було внесено 4 брокери, але при цьому виключено з реєстру 5 брокерів. При тому, що у багатьох розвинених країнах, навпаки, кількість страхових посередників у декілька разів перевищує кількість страхових компаній.

Однак, є підстави вважати, що імплементація євроінтеграційних зобов'язань України буде одним із факторів, який дозволить змінити ситуацію з ринком страхових посередників на краще. Одним із позитивних наслідків імплементації Директиви № 2002/92/ЄС та Директиви № 2016/97/ЄС для України має стати значне підвищення довіри суспільства до діяльності страхових посередників, адже положення Директив значною мірою спрямовані на забезпечення високого професійного рівня страхових посередників та встановлення гарантійних механізмів, таких як страхування професійної відповідальності, достатня фінансова спроможність страхових посередників, обов'язок у письмовому вигляді обґрунтовувати свої рекомендації з урахуванням індивідуальних потреб клієнта.

Крім того, імплементація вимог Директиви № 2002/92/ЄС та Директиви № 2016/97/ЄС, а також в подальшому надання Україною та ЄС один одному режиму внутрішнього ринку у секторі фінансових послуг відкриє вільний доступ страхових компаній та страхових посередників з ЄС до ринку страхових послуг в Україні, а, отже, сприятиме створенню конкурентного середовища на страховому ринку України, що, в свою чергу, підвищить якість страхових послуг.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Одним з перших кроків на шляху імплементації Директиви № 2002/92/ЄС стало затвердження Нацкомфінпослуг у лютому 2015 року Плану імплементації цієї Директиви. Основними заходами були визначені прийняття ВРУ нової редакції Закону України «Про страхування» та внесення змін до підзаконних нормативно-правових актів, що діють у сфері страхового посередництва.

У тому ж лютому 2015 року у ВРУ був зареєстрований проект Закону «Про страхування» від 06.02.2015 № 1797-1 (далі – Законопроект № 1797-1), спрямований, серед іншого, на визначення порядку регулювання посередницької діяльності на території України у відповідності до законодавства ЄС. А вже через рік у березні 2016 року цей законопроект був прийнятий ВРУ у першому читанні та направлений на доопрацювання профільним Комітетом ВРУ з питань фінансової політики і банківської діяльності.

Порівняльно-правовий аналіз прийнятої у першому читанні редакції

8) Послуги страхування життя з інвестиційним складником дозволяють власникам полісів страхування життя поєднувати свої кошти з коштами інших власників полісів у інвестиційному фонді. Це дозволяє їм інвестувати у більш широкий різновид активів (акції та облигації), ніж вони б могли інвестувати кожен окремо.

законопроекту № 1797-1 свідчить про те, що текст зазначеного законопроекту не повною мірою враховує положення Директиви № 2002/92/ЄС.

Визначення терміну «посередницька діяльність», надане у статті 1 законопроекту № 1797-1, відносить до страхового посередництва діяльність за винагороду з надання консультацій, пропонування, підготовки, укладання та супроводження договорів страхування (перестраховування). Однак, у цьому визначенні не враховане положення Директиви № 2002/92/ЄС щодо визначення «посередницької діяльності», відповідно до якого посередництвом не вважається діяльність, яка здійснюється самою страховою компанією або її працівником. При цьому, частина друга статті 78 законопроекту № 1797-1 передбачає, що надання консультацій, виконання інших підготовчих робіт для укладання договорів страхування та/або перестраховування не вважається посередницькою діяльністю, що суперечить визначенню, наведеному у статті 1. Тобто два положення законопроекту № 1797-1 суперечать один одному.

Крім того, законопроект № 1797-1 не містить визначення «пов'язаного страхового посередника» відповідно до частини сьомої статті 2 Директиви № 2002/92/ЄС.

Стаття 80 законопроекту № 1797-1, яка визначає вимоги для страхового брокера та страхового агентства, не враховує положення частини другої статті 4 Директиви № 2002/92/ЄС про те, що страховим посередником не може бути особа, яка раніше оголошувалася банкрутом, крім випадків її реабілітації відповідно до національного законодавства.

У частині страхування професійної відповідальності (страхування на випадок шкоди, завданої споживачам, внаслідок професійної недбалості страхового посередника) Директивою № 2002/92/ЄС встановлено, що розмір страхової суми має бути 1 млн. євро для кожного страхового випадку і 1,5 млн. євро для всіх страхових випадків протягом 1 року. Однак, у статті 85 законопроекту № 1797-1, по-перше, вказані інші страхові суми – 5 млн. гривень стосовно кожного страхового випадку або 10 млн. гривень стосовно всіх страхових випадків. По-друге, не вказано, що 10 млн. гривень – це сума страхування протягом 1 року. По-третє, у законопроекті № 1797-1 вимога щодо професійного страхування не встановлена для страхових агентів, в той час як відповідно до Директиви № 2002/92/ЄС, усі страхові посередники повинні здійснити страхування професійної відповідальності.

Крім зазначених, положення законопроекту № 1797-1 мають також інші невідповідності з вимогами Директиви № 2002/92/ЄС, наприклад, щодо переліку інформації та порядку її надання страховими посередниками споживачам.

Утім, з моменту прийняття в першому читанні законопроекту № 1797-1 вже пройшло більше 2,5 років. Згідно з інформацією, яка надходила у травні 2017 року від прес-служби Комітету ВРУ з питань фінансової політики і банківської діяльності, законопроект № 1797-1 суттєво допрацьовувався, зокрема з огляду на більш як тисячу пропозицій, в результаті яких змістовне наповнення законопроекту суттєво змінилося.

Отже, лишається очікувати, що за цей час законопроект № 1797-1 був приведений у відповідність до положень Директиви № 2002/92/ЄС, і що він буде прийнятий у найближчій перспективі.

Наразі, законопроект № 1797-1 включений до Дорожньої карти законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони на 2018 – 2019 роки (далі – Дорожня карта з виконання Угоди про асоціацію). Зазначена Дорожня карта з виконання Угоди про асоціацію, що була представлена у

лютому 2018 року і розміщена на сайті КМУ, містить 57 законопроектів, спрямованих на імплементацію євроінтеграційних зобов'язань України. Дорожня карта з виконання Угоди про асоціацію є певним меморандумом між Урядом та Парламентом про те, що зазначені у ній законопроекти мають статус пріоритетних та мають бути розглянуті в Парламенті протягом 2018-2019 років.

Що стосується положень нової Директиви № 2016/97/ЄС, то їхнє впровадження, ймовірно, буде відбуватися вже на наступному етапі імплементації, оскільки Нацкомфінпослуг у відповідь на запит щодо отримання публічної інформації повідомила, що станом на кінець III-го кварталу 2018 року Нацкомфінпослуг спільно з проектом ЄС «Посилення регулювання та нагляду за небанківським фінансовим сектором» (EU-FINREG) здійснює роботу над аналізом положень Директиви № 2016/97/ЄС та розробляє шляхи їх імплементації в національне законодавство.

Варто також враховувати, що крім прийняття нового Закону про страхування, необхідно буде здійснити перегляд підзаконних нормативно-правових актів у сфері страхового посередництва, серед яких основними можна назвати:

- постанову КМУ від 18.12.1996 № 1523 «Про порядок провадження діяльності страховими посередниками» (останні зміни вносилися у 1999 році);
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 28.05.2004 № 736 «Про затвердження Положення про реєстрацію страхових та перестрахових брокерів і ведення державного реєстру страхових та перестрахових брокерів»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 04.08.2005 № 4421 «Про затвердження Порядку складання та подання звітності страхових та/або перестрахових брокерів»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 25.10.2007 № 8170 «Про затвердження Порядку та вимог щодо здійснення посередницької діяльності на території України з укладання договорів страхування зі страховиками-нерезидентами»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 18.04.2013 № 1270 «Про затвердження Порядку реєстрації страхових агентів, які мають право здійснювати посередницьку діяльність з обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, у Моторному (транспортному) страховому бюро України»;
- розпорядження Нацкомфінпослуг від 23.07.2013 № 2401 «Про затвердження Кваліфікаційних вимог до страхових агентів, необхідних для здійснення посередницької діяльності з обов'язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів».

Директива № 2003/41/ЄС про діяльність установ трудового пенсійного забезпечення та нагляд за ними

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Трудове (професійне) пенсійне забезпечення – це один з видів недержавного пенсійного забезпечення, учасниками якого можуть бути фізичні особи, які сплачують внески до недержавного пенсійного фонду на основі трудового договору або договору з самозайнятою особою. Фонд залучає внески працівників, інвестує кошти з метою примноження, а в подальшому здійснює пенсійні виплати за рахунок накопичених активів.

У ЄС підкреслюється, що недержавне трудове пенсійне забезпечення виконує роль додаткового пенсійного забезпечення і не повинно ставити під сумнів важливість державного пенсійного забезпечення, яке залишається центральним у гарантуванні гідного рівня життя в похилому віці.

Однією з цілей регулювання у сфері трудового пенсійного забезпечення в ЄС є встановлення суворих правил, яким повинні відповідати установи недержавного трудового пенсійного забезпечення, щоб гарантувати високий рівень безпеки майбутнім пенсіонерам.

Отже, з метою захисту учасників фондів недержавного трудового пенсійного забезпечення, а також для забезпечення ефективної інвестиційної діяльності установ недержавного трудового пенсійного забезпечення Директива № 2003/41/ЄС встановлює:

- суворі вимоги щодо фінансового нагляду за установами недержавного трудового пенсійного забезпечення;
- положення щодо захисту учасників фондів недержавного трудового пенсійного забезпечення, які повинні мати доступ до інформації щодо умов та порядку недержавного пенсійного забезпечення, фінансового стану установ недержавного трудового пенсійного забезпечення та інформації щодо своїх прав;
- правила інвестування для різних типів установ недержавного трудового пенсійного забезпечення та правила управління накопиченнями;
- правила, які дозволяють транскордонну діяльність, тобто можливість створювати загальноєвропейські недержавні пенсійні фонди.

У 2016 році в ЄС ухвалили нову Директиву (ЄС) № 2016/2341 від 14 грудня 2016 року про діяльність установ недержавного пенсійного забезпечення та нагляд за ними (переглянута версія) (далі – Директива № 2016/2341/ЄС) замість Директиви № 2003/41/ЄС, яка втратить чинність 12 січня 2019 року.

До ключових елементів нової Директиви № 2016/2341/ЄС відноситься обов'язок держав-членів ЄС забезпечити, щоб установи або фонди недержавного трудового пенсійного забезпечення:

- здійснювали лише діяльність з недержавного трудового пенсійного забезпечення;
- зберігали активи своїх учасників у разі банкрутства роботодавця;
- підлягали реєстрації уповноваженим органом влади;
- мали достатньо фондів для покриття їхніх фінансових зобов'язань;
- здійснювали зважене інвестування для ефективного забезпечення довгострокових інтересів учасників;
- запровадили ефективну систему управління активами;
- управлялися особами, що мають належний досвід та кваліфікацію;
- мали систему управління ризиками та внутрішнього аудиту;
- кожні 3 роки проводили оцінювання ризиків та надавали письмову декларацію щодо принципів інвестиційної політики;
- складали та публікували щорічний фінансовий звіт.

Також Директивою № 2016/2341/ЄС вимагається, щоб уповноважені органи влади держав-членів:

- мали необхідні ресурси для здійснення фінансового нагляду;
- застосовували адміністративні та інші санкції за будь-які порушення;
- мали повноваження переглядати стратегії, процедури і способи інформування, встановлені установами недержавного трудового

пенсійного забезпечення, а також право доступу до внутрішніх документів та можливість здійснювати перевірки на місцях.

Імплементация положень Директиви № 2003/41/ЄС та Директиви № 2016/2341/ЄС має суттєво покращити ситуацію, яка склалася в Україні у сфері недержавного трудового пенсійного забезпечення. Основними проблемами є низький рівень захисту інтересів учасників, а відповідно й низький ступінь довіри громадян до недержавного трудового пенсійного забезпечення, а також недосконале законодавче регулювання цього ринку фінансових послуг.

Для кращого розуміння потенційного масштабу розвитку цього ринку в Україні варто порівняти окремі цифри в Україні та в ЄС. Так, станом на 31.03.2018 в Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 62 недержавні пенсійні фонди та 22 адміністратори недержавних пенсійних фондів. Загальна вартість активів системи станом на перший квартал 2018 року становила майже 2,5 мільярди гривень, перетворюючи даний ринок в один з наймощілих серед інших ринків небанківських фінансових послуг⁹.

При цьому, в ЄС діє 125 тис. фондів недержавного трудового пенсійного забезпечення, активи яких складають 2,5 трильйонів євро. Учасниками фондів є близько 75 млн. громадян ЄС, що становить 20 % усього населення ЄС трудового віку.

Що було зроблено для імплементатії зобов'язань?

Розпорядженням КМУ від 21 січня 2015 року № 34-р був затверджений План імплементатії Директиви № 2003/41/ЄС, який визначав, що частина положень Директиви № 2003/41/ЄС врахована, зокрема, у Законах України «Про недержавне пенсійне забезпечення», «Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг», «Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні». З метою імплементатії усіх інших положень Директиви № 2003/41/ЄС було вирішено розробити проект Закону України «Про внесення змін до законів України з питань накопичувального пенсійного забезпечення».

У роботі щодо підготовки відповідного законопроекту брали участь міжнародні та європейські експерти, зокрема, експерти проекту ЄС «Посилення регулювання та нагляду за небанківським фінансовим сектором» (EU-FINREG), проекту ЄС «Технічна допомога за пріоритетними напрямками фінансового сектору в Україні», експерти USAID з пенсійних питань, а також представники різних державних органів та інститутів громадянського суспільства.

19.10.2018 у ВРУ був зареєстрований проект Закону України № 9224 «Про внесення змін до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення» року (далі – законопроект № 9224), яким пропонується викласти у новій редакції Закон України «Про недержавне пенсійне забезпечення». Пояснювальна записка до законопроекту № 9224 вказує, що у проекті враховані положення не лише Директиви № 2003/41/ЄС, але також і нової Директиви № 2016/2341/ЄС.

Загальний аналіз законопроекту № 9224 свідчить про те, що в цілому його положення дійсно спрямовані на імплементатію Директиви № 2003/41/ЄС та Директиви № 2016/2341/ЄС. Деякі положення законопроекту № 9224 встановлюють навіть більш суворі вимоги, ніж ті, які передбачені цими Директивами. Наприклад, відповідно до статті 30 Директиви № 2016/2341/ЄС установи недержавного трудового пенсійного забезпечення повинні принаймні раз на 3 роки переглядати декларацію інвестиційної політики, а стаття 9 законопроекту № 9224 вимагає перегляду інвестиційної декларації 1 раз на рік.

⁹ Відповідно до інформації, наведеної у пояснювальній записці до законопроекту № 9224 від 19.10.2018 «Про внесення змін до Закону України «Про недержавне пенсійне забезпечення».

Водночас, законопроект № 9224 має деякі точкові невідповідності з положеннями Директиви № 2003/41/ЄС та Директиви № 2016/2341/ЄС. Наприклад, у статті 18 законопроекту № 9224, якою визначаються складові елементи, що мають бути включені до оцінки власного ризику недержавним пенсійним фондом, не враховані положення Директиви № 2016/2341/ЄС про те, що така оцінка власного ризику повинна включати:

- оцінку ризику для учасників недержавного пенсійного фонду стосовно їхніх пенсійних виплат та оцінку ефективності коригуючих заходів, беручи до уваги в разі потреби механізми індексації та механізми зменшення виплат, а також рівень, до якого можуть бути зменшені пенсійні виплати та за яких умов;
- кількісну оцінку механізмів захисту пенсійних виплат, включаючи у разі потреби гарантії або інші способи фінансового забезпечення роботодавцем, страховою або перестраховою компанією на користь недержавного пенсійного фонду або його учасників.

Утім, незважаючи на деякі неточності, цей законопроект № 9224, у разі прийняття ВРУ, зможе суттєво наблизити нас до імплементації Директиви № 2003/41/ЄС та Директиви № 2016/2341/ЄС. Однак, не варто забувати, що це не останній крок, оскільки ще мають бути переглянуті або розроблені передбачені проектом підзаконні нормативно-правові акти щодо різних аспектів регулювання у сфері діяльності недержавних пенсійних фондів.

Запобігання відмиванню грошей

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Відповідно до зобов'язань, взятих Україною в рамках Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії та їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), а також враховуючи зміни, що відбулися в європейському законодавстві у сфері запобігання відмиванню грошей, мала б відбутися адаптація національного законодавства до вимог наступних актів ЄС. Це:

1. Директива № 2015/849/ЄС про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму, що вносить зміни до Регламенту (ЄС) № 648/2012 Європейського Парламенту та Ради і припиняє дію Директиви № 2005/60/ЄС і Директиви № 2006/70/ЄС.
2. Регламент № 2015/847/ЄС про інформацію, що супроводжує грошові перекази, який скасовує Регламент (ЄК) № 1781/2006.

Для імплементації зазначених нормативних актів ЄС в національне законодавство 25 жовтня 2017 року КМУ постановою № 1106 затвердив оновлений план заходів з виконання Угоди про асоціацію, в якому передбачив:

- оновлення законодавства у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення у зв'язку зі змінами актів права ЄС до 20.03.2018 (пункт 35);
- оновлення законодавства у сфері протидії відмиванню коштів у зв'язку зі змінами актів права ЄС до 20.03.2018 р. (пункт 586);
- реалізацію Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню

тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення на період до 31.12.2020 (пункт 63).

Для виконання пунктів 35 і 586 Мінфін було розроблено проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», який 25.07.2018 було оприлюднено на сайті Міністерства. Проте, він досі залишається не розглянутим КМУ і не поданим до ВРУ.

Також слід відмітити, що 30 травня 2018 року була прийнята Директива № 2018/843/ЄС (англ. - 5th Anti-Money Laundering Directive (5AMLD)), якою внесені зміни, зокрема, до Директиви № 2015/849.

Директива № 2015/849/ЄС про запобігання використанню фінансової системи для відмивання грошей та фінансування тероризму

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2015/849/ЄС передбачає застосування відповідних вимог і процедур, що спрямовані на запобігання відмиванню коштів, фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення, а також на підвищення прозорості корпоративної та фінансової інформації з метою запобігання ухиленню від сплати податків. Зокрема, передбачена імплементація в національне законодавство наступних вимог:

- до банків, юристів і бухгалтерів з аналізу та оцінки ризиків при здійсненні фінансових транзакцій, операцій з майном, інших правочинів та операцій з обслуговування клієнтів;
- до прозорості інформації щодо бенефіціарних власників компаній, яка зберігається в кожній країні ЄС централізовано і доступна лише національним компетентним органам;
- дотримання процедури співробітництва та обміну інформацією між органами фінансової розвідки держав-членів ЄС при ідентифікації та моніторингу підозрілих операцій з переказу грошових коштів з метою запобігання терористичної та іншої злочинної діяльності;
- впровадження спільної політики щодо країн, які не є членами ЄС і мають недостатні (недосконалі) норми в області протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму;
- чітке визначення повноважень компетентних органів країн ЄС щодо застосування відповідних санкцій;
- встановлення процедур щодо попередження ризиків, пов'язаних з використанням віртуальних валют для фінансування тероризму та обмеження використання передплачених карток;
- визначення доступу підрозділів фінансової розвідки до інформації, включаючи централізовані реєстри банківських рахунків;
- забезпечення єдності реєстрів національних банківських і платіжних облікових записів або створення централізованої системи пошуку даних у всіх державах-членах.

Наближення українського законодавства до вказаних норм сприяє вдосконаленню правового механізму протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, а також формуванню загальнодержавної аналітичної бази даних для надання правоохоронним

органам України та іноземних держав можливості виявляти, перевіряти і розслідувати злочини, пов'язані з відмиванням коштів та іншими незаконними фінансовими операціями.

Зазначені норми охоплюють значне коло суб'єктів первинного фінансового моніторингу, зокрема, банки, страхувальників, ломбарди, фінансові установи, платіжні організації, учасників чи членів платіжних систем, товарні та інші біржі, що проводять фінансові операції з товарами, професійних учасників фондового ринку (ринку цінних паперів), операторів поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів, філії або представництва іноземних суб'єктів господарської діяльності, які надають фінансові послуги на території України; спеціально визначених суб'єктів первинного фінансового моніторингу (ріелторів, ювелірів, організаторів лотерей і казино, нотаріусів, адвокатів, адвокатських бюро та об'єднань, аудиторів та інших юридичних осіб, які надають окремі фінансові послуги) тощо.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Слід зазначити, що для розкриття інформації про бенефіціарних власників, 18 травня 2017 року КМУ ухвалив відповідні зміни до постанови № 593, що фактично зробило Україну першою країною, яка приєдналася до Глобального реєстру бенефіціарних власників. Це дозволяє стверджувати, що виконання Директиви № 2015/849/ЄС в частині розкриття інформації про бенефіціарних власників Україна виконала у повному обсязі. Проте, порядок оприлюднення інформації про бенефіціарних власників потребує вдосконалення, а саме: проведення відповідних процедур для встановлення реальних, а не номінальних, власників компаній.

Для наближення національного законодавства до інших норм Директиви № 2015/849/ЄС Мінфін розробив проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення».

Цей Законопроект передбачає комплексне удосконалення національного законодавства у сфері фінансового моніторингу, зокрема, щодо:

- зменшення кількості ознак фінансових операцій, про які суб'єкти первинного фінансового моніторингу (далі – СПФМ) (банки, страхувальники, кредитні спілки, ломбарди, біржі, платіжні організації та інші фінансові установи) зобов'язані були повідомляти Держфінмоніторинг, а саме: залишається обов'язок повідомляти про фінансові операції на суму більше 300 тис. грн (зараз 150 тис. грн) та про операції пов'язані з готівкою, переказом коштів за кордон, політично значущими особами та клієнтами з держав, що не виконують рекомендації міжнародних, міжурядових організацій, що провадять діяльність в антилегалізаційній сфері;
- розширення кола СПФМ, які будуть повідомляти Держфінмоніторинг про підозрілі фінансові операції, осіб, які надають інформаційно-консультаційні послуги з питань оподаткування;
- поступового переходу на ризик-орієнтований підхід при поданні інформації про підозрілі фінансові операції суб'єктами первинного фінмоніторингу;
- введення адекватних заходів впливу за порушення антилегалізаційного законодавства: від письмового застереження, штрафних санкцій у розмірі не більше 10 000 000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян до анулювання ліцензії;
- удосконалення процедури визначення бенефіціарних власників компаній та законодавчих аспектів, які впливають на якість

розслідування злочинів з легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом;

- удосконалення положень законодавства, що забезпечують конфіденційність факту отримання та виконання СПФМ запитів, рішень та доручень Держфінмоніторингу, та, як наслідок, захист СПФМ від погроз, дискримінаційних дій та інших негативних впливів, пов'язаних з виконанням заходів з первинного фінансового моніторингу;
- необхідності забезпечення відстеження грошових переказів як інструменту для запобігання, виявлення та розслідування випадків відмивання грошей та фінансування тероризму, а також для здійснення обмежувальних заходів;
- зобов'язання платіжних систем супроводжувати грошові перекази інформацією про платника та одержувача переказу;
- встановлення обов'язку платіжних систем забезпечувати наявність та повноту інформації про платника та одержувача платежу;
- необхідності встановлення запобіжних заходів, спрямованих на протидію маніпуляціям з грошима, отриманими від злочинів, та збиранню грошей чи майна для терористичних цілей.

Таким чином, можна констатувати, що на сьогоднішній день, незважаючи на значну роботу, що була проведена Мінфіном, в частині приведення у відповідність українського законодавства до змінених нормативних документів ЄС, що регламентують запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення є відставання від плану заходів, затверджених КМУ.



Регламент (ЄС) № 2015/847 про інформацію, що супроводжує грошові перекази

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Регламент (ЄС) № 2015/847/ЄС розроблений для цілей реалізації рекомендації № 16 про безготівкові перекази, затвердженої Групою розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF).

Регламент встановлює порядок відстеження грошових переказів в будь-якій валюті, які отримані або відправлені платіжним сервісом, розташованим в ЄС і ЄЕЗ. Відстеження забезпечується за рахунок встановлення вимог до інформації, що супроводжує транзакцію, що поширюються на платіжні сервіси, які беруть участь в ланцюжку переказів. Принцип відстеження: чим вище сума переказу і чим вище ризик того, що це разовий (а не регулярний) переказ, тим більше необхідність перевірки даної транзакції.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Частиною четвертою статті 9 Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» передбачено проведення ідентифікації не лише відправника, а також і одержувача коштів, що дозволяє, в повній мірі, здійснювати відповідний фінансовий моніторинг суб'єктами первинного фінансового моніторингу за фінансовими транзакціями. Удосконалення даного процесу передбачено вищезазначеним проектом Закону.

В цілому можна зазначити, що національне законодавство наближено до положень Регламенту (ЄС) № 2015/847/ЄС у повному обсязі.

Поштові та кур'єрські послуги

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Зобов'язання України в сфері поштових та кур'єрських послуг, зокрема щодо гармонізації законодавства до вимог актів ЄС, визначаються пунктом 2 доповнення XVII-6 «Положення щодо моніторингу» додатка XVII «Нормативно-правове наближення» розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію та на виконання положень Угоди, а саме: підрозділу 4 «Поштові та кур'єрські послуги», частини п'ятої «Нормативно-правова база», глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля», розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею».

Згідно з доповненням XVII-4 «Правила, що застосовуються до поштових та кур'єрських послуг» до Угоди про асоціацію протягом двох років з дати набуття чинності Угодою (для ПВЗВТ, розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» – з 01 січня 2016 року) повинні бути впроваджені положення таких актів Європейського Союзу:

1. Директива № 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг. Положення Директиви повинні бути впроваджені протягом двох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію;
2. Директива № 2002/39/ЄС, якою вносяться зміни до Директиви № 97/67/ЄС щодо подальшої відкритої конкуренції поштових послуг Співтовариства. Положення Директиви повинні бути впроваджені протягом двох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію;
3. Директива № 2008/6/ЄС, якою вносяться зміни до Директиви № 97/67/ЄС про повне завершення формування внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства. Положення Директиви повинні бути впроваджені протягом двох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію.

Що дають нам норми права ЄС?



Консолідована Директива № 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та вдосконалення якості послуг. Положення Директиви повинні бути впроваджені протягом двох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію (Поштова Директива)

Варто зазначити, що кінцева і всеосяжна мета європейської поштової політики – забезпечити доступність надійних і високоякісних поштових послуг щонайменше п'ять робочих днів на тиждень на усій території ЄС для усіх громадян держав-членів ЄС і бізнесу за доступними цінами. Відповідно до принципу субсидіарності та з урахуванням відмінностей ринків поштових послуг держав-членів, Перша Поштова Директива № 97/67/ЄС є загальною директивою, що дає державам-членам суттєву гнучкість, дозволяючи їм адаптувати елементи внутрішніх поштових послуг, тобто послуг, що надаються на території конкретної держави, згідно з їхніми власними специфічними потребами.

Перша Поштова Директива (Директива № 97/67/ЄС) спрямована на продовження втілення загальних цілей, визначених Зеленою Книгою з розвитку єдиного ринку поштових послуг, опублікованою у червні 1992 року,

яка, з-поміж іншого, зазначала, що аналіз засвідчив структурні проблеми відповідного сектору, значні розбіжності між державами-членами ЄС і відсутність чіткого підходу, спільного для ЄС. Відтак, Перша Поштова Директива була спрямована на покращення поштових послуг, як внутрішніх, так і в межах всього ЄС, особливу увагу звернувши на низькі якість і продуктивність, відсутність клієнтоорієнтованого підходу, вибору операторів поштових послуг та інновацій, обмежену кооперацію між операторами (як в межах держав-членів, так і всього ЄС), а також тривале державне субсидування.

З-поміж ключових елементів Першої Поштової Директиви є запровадження універсальної послуги мінімального обсягу, вимог до частоти і якості надання послуг, ряд принципів тарифікації і створення незалежних національних регуляторних органів (НРО) у сфері поштових послуг. Головним складником стратегії модернізації була «поступова і контрольована лібералізація ринку».

У 2002 році, в якості подальших кроків у напрямку поступової і контрольованої лібералізації ринку поштових послуг, Друга Поштова Директива (Директива № 2002/39/ЄС), серед інших доповнень щодо принципів тарифікації і фінансування універсальних послуг та роботи зі скаргами споживачів, знизила ліміти на ціну і вагу щодо резервованих послуг, таким чином звуживши обсяг монополії національних поштових операторів та обмеживши термін дії такої монополії до 31 грудня 2008 року.

У лютому 2008 року Рада і Європейський парламент прийняли Третю Поштову Директиву, яка запровадила законні підстави для завершення формування внутрішнього ринку поштових послуг, забезпечивши останній законодавчий крок у процесі поступового відкриття ринку. Вона встановила узгоджені терміни повного відкриття ринку: з 31 грудня 2010 року для 16 держав-членів і з 31 грудня 2012 для решти (на той час) 11 держав-членів.

У доповнення до встановленого графіку повного відкриття ринку Третя Поштова Директива внесла зміни до інших положень Першої Поштової Директиви зі змінами, внесеними Другою Поштовою Директивою з тим, щоб зробити їх більш конкурентоздатними з «повним відкриттям ринку». Зміни й доповнення стосувалися завдань і компетенцій НРО, зміни способу надання і шляхів фінансування універсальних послуг, вимог щодо доступності для інших операторів певних елементів поштової інфраструктури (зокрема, адресної бази даних і поштових скриньок), посилення і розширення законних вимог щодо інформації та отримання даних НРО, а також розширення положень щодо захисту прав споживачів. Третя Поштова Директива також містила окремі положення, які вимагали від ЄК надання допомоги державам-членам ЄС в її імплементації, в тому числі рекомендації щодо розрахунку собівартості універсальних послуг, які склали Додаток (I) «Методика розрахунку собівартості універсальних послуг».

З прийняттям Третьої Поштової Директиви посилення на Поштову Директиву (ПД) в усіх робочих документах ЄК стосується консолідованої Поштової Директиви (якщо не зазначено інше), зокрема про це зазначається в Робочому Документі Комісії (Брюссель, 17.11.2015 SWD (2015) 207 фінальна версія), що супроводжує Звіт Комісії для Європейського Парламенту і Ради про застосування Поштової Директиви (Директиви № 97/67/ЄС, доповненої Директивою № 2002/39/ЄС та Директивою № 2008/6/ЄС) {COM(2015) 568 фінальна версія}.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Слід відмітити, що з моменту підписання Угоди про асоціацію, заходи щодо імплементації її положень у сфері поштових та кур'єрських послуг були включені у відповідні плани, затверджені Кабінетом Міністрів України, зокрема у:

- План 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, затверджений розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. N 847-р, а саме:

- розроблення дорожньої карти з метою наближення законодавства України до права ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг (строк - березень 2015 р., відповідальні - Мінінфраструктури, НКРЗІ (за згодою), ЦОВВ, УДППЗ «Укрпошта» (за згодою);
- модернізація поштової мережі з метою підвищення якості надання поштових послуг відповідно до вимог Директиви № 97/67/ЄС про загальні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості послуг, доповненої Директивою № 2002/39/ЄС та Директивою № 2008/6/ЄС (строк - липень 2017 р., відповідальні – ті ж самі);
- План імплементації Директиви № 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування, розроблений Мінінфраструктури та схвалений розпорядженням КМУ від 18 березня 2015 р. № 222;
- План заходів з імплементації розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2016 - 2019 роки, затверджений розпорядженням КМУ від 18 лютого 2016 р. N 217-р., а саме:
 - визначення органу, незалежного у прийнятті рішень від інших органів та фінансово незалежного, юридично відокремленого та не підзвітного жодному з постачальників поштових та кур'єрських послуг (строк - грудень 2016 р., відповідальні - НКРЗІ (за згодою), Мінінфраструктури, інші ЦОВВ);
 - розроблення «дорожньої карти» з імплементації положень Директив ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг (строк – лютий-травень 2016 р., відповідальні (на різних етапах) – Мінінфраструктури, Мінекономрозвитку, інші ЦОВВ, УДППЗ «Укрпошта» (за згодою), НКРЗІ (за згодою), Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату КМУ);
 - удосконалення практики застосування універсальної послуги (строк – грудень 2016 – березень 2017; відповідальні - Мінінфраструктури, НКРЗІ (за згодою), УДППЗ «Укрпошта» (за згодою);
 - імплементація положень Директиви № 97/67/ЄС про спільні правила розвитку внутрішнього ринку поштових послуг Співтовариства та покращення якості обслуговування (строк - 2016 - 2017 роки); відповідальні - Мінінфраструктури, НКРЗІ (за згодою), УДППЗ «Укрпошта» (за згодою), інші ЦОВВ).

Утім, жоден із цих заходів, окрім Плану імплементації Директиви № 97/67/ЄС, схваленого розпорядженням КМУ від 18 березня 2015 р. № 222 (на виконання заходу «розроблення дорожньої карти з метою наближення законодавства України до права ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг», Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію, на 2014 - 2017 роки, затвердженого розпорядженням КМУ від 17 вересня 2014 р. N 847-р) виконані так і не були, аж до їх відміни у зв'язку із прийняттям:

- Плану заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони,

затвердженим постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 (визнано такими, що втратили чинність розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. N 847-р. та розпорядження КМУ від 18 лютого 2016 р. N 217-р.) та

- Стратегії імплементації положень Директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг («дорожня карта»), схваленої розпорядженням КМУ від 14 лютого 2018 р. № 104-р (визнати таким, що втратило чинність розпорядження КМУ від 18 березня 2015 р. № 222), стан виконання яких на сьогодні й проаналізовано.

Так, План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений Постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106 (далі –План заходів), передбачає:

- забезпечення поступового досягнення сумісності існуючих законів та майбутнього законодавства з *acquis* ЄС (пункт 1792 Плану заходів), зокрема розроблення проекту стратегії імплементації положень Директив ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг («дорожньої карти»).

Відповідальний – Мінінфраструктури. Термін - до 20 березня 2018 року. Стан виконання – виконано: Стратегію разом з Планом заходів щодо її реалізації було схвалено й затверджено розпорядженням КМУ від 14 лютого 2018 р. № 104-р;

- гармонізацію національного законодавства із законодавством ЄС у сфері надання поштових послуг (пункт 1793 Плану заходів), зокрема розроблення та подання на розгляд КМУ законопроекту про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок».

Відповідальний – Мінінфраструктури. Термін - до 20 березня 2018 року. Стан виконання – розпочато виконання: відповідний проект закону розміщено (26.10.2018) на веб-сайті Мінінфраструктури для громадського обговорення (до 26.11.2018).

- ряд інших заходів (пункти 1821-1832 Плану заходів), спрямованих на розроблення та прийняття підзаконних нормативно-правових актів з метою практичної імплементації положень Поштової Директиви.

Відповідальні – Мінінфраструктури, НКРЗІ (за згодою). Утім, варто зауважити, що хоч Планом заходів (постанова КМУ № 1106) і встановлено строк виконання цих пунктів (1821-1832) 31 грудня 2018 року, проте більшість із них стосується розроблення й затвердження підзаконних нормативно-правових актів, які мають бути прийняті, у разі і на підставі прийняття Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок».

Посилання на цю передумову міститься, зокрема, в пункті 1822 Плану заходів, а також у пунктах Плану заходів щодо реалізації Стратегії (розпорядження КМУ № 104-р). Наразі, дійсно відсутні підстави та повноваження для прийняття таких актів вторинного законодавства (оскільки, згідно зі статтею 19 Конституції України: «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України»), а отже й імплементації положень Поштових Директив ЄС.

У свою чергу, План заходів щодо реалізації Стратегії імплементації положень директив ЄС у сфері послуг поштового зв'язку та кур'єрських послуг («дорожньої карти»), затверджений розпорядженням КМУ від 14 лютого 2018 р. № 104-р, практично дублює заходи, передбачені Планом заходів, затвердженим Постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106, окрім, власне заходу щодо розробки й затвердження самої Стратегії.

Як було зазначено вище, 26 жовтня цього року на сайті Мінінфраструктури було розміщено для громадського обговорення проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» (далі – законопроект 2018 року). Ми проаналізували текст цього законопроекту, а також супроводжувальні документи: пояснювальну записку з додатком до неї, аналіз регуляторного впливу й тест малого підприємництва і вважаємо за необхідне виокремити такі висновки.

Варто відзначити, що якість поточної редакції законопроекту 2018 року й супроводжувальних документів до нього, як з точки зору нормотворчої техніки та вимог українського законодавства, так і в плані врахування положень Поштових Директив ЄС, що підлягають імплементації, на порядок вища за якість попередника (проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» (2016 року), далі - законопроект 2016 року, що був винесений на громадське обговорення у жовтні 2016 року).

Так, на відміну від законопроекту 2016 року, законопроект 2018 року тією чи іншою мірою враховує положення Директиви № 97/67/ЄС, доповненої Директивою № 2002/39/ЄС, та Директивою № 2008/6/ЄС, стосовно запровадження низки правил щодо:

- умов, якими регулюється надання поштових послуг;
- надання універсальних поштових послуг;
- фінансування універсальних поштових послуг на умовах, якими гарантується надання послуг на постійних засадах;
- тарифних принципів та прозорості рахунків для надання універсальних поштових послуг;
- встановлення стандартів якості для надання універсальних поштових послуг та впровадження системи для забезпечення дотримання зазначених стандартів;
- гармонізації технічних стандартів;
- забезпечення незалежності національного регуляторного органу.

Відзначимо, що до переліку універсальних послуг законопроектом 2018 року (як передбачено положеннями Поштової Директиви ЄС) віднесено послуги з пересилання:

- поштових відправлень вагою до 2 кг;
- посилок вагою до 10 кг;
- реєстрованих та з оголошеною цінністю поштових відправлень.

Додатково, що не забороняється, до пакету універсальних послуг законопроектом 2018 року пропонується додати послуги з пересилання секограм вагою до 7 кг. Поштова Директива ЄС допускає, що: «Державні члени можуть залишати або запроваджувати надання безкоштовних послуг для незрячих та осіб зі слабким зором». Відтак, національний регулятор при затвердженні тарифів на універсальні послуги може обмежити вартість цього виду послуг на мінімальному або соціально прийнятному рівні. Також, стаття 111 Угоди про асоціацію передбачає, що: «Кожна зі Сторін має право визначити вид зобов'язання щодо надання універсальної послуги, який вона бажає підтримувати. Такі зобов'язання не будуть розглядатися як монополістичні *per se* за умови, що вони застосовуються у прозорий, недискримінаційний і нейтральний для конкуренції спосіб і не є більш обтяжливими, ніж необхідно для виду універсальної послуги, визначеної Стороною».

У відповідності до Поштової Директиви ЄС законопроектом 2018 року передбачається можливість визначення більше одного призначеного оператора для надання універсальних послуг (усіх чи частини) на усій чи на

частині території країни, що є безумовним плюсом, оскільки за попереднім законопроектом 2016 року це міг бути тільки один оператор, отже, вибір був очевидним на користь ПАТ «Укрпошта» як національного оператора, проти чого виступали інші учасники ринку.

В той же час, ПАТ «Укрпошта» зберігає за собою статус національного оператора, якого призначено для виконання зобов'язань, що впливають із актів Всесвітнього поштового союзу, і якому надано виключні права у сфері надання послуг поштового зв'язку, зокрема на:

- видання, введення в обіг та організацію розповсюдження поштових марок, маркованих конвертів і карток, а також виведення їх з обігу;
- офіційне видання каталогів і цінників колекційних поштових марок та іншої філателістичної продукції;
- пересилання простих листів масою до 25 грамів та простих поштових карток;
- розміщення та використання поштових скриньок для збирання листів і поштових карток на всій території України відповідно до нормативів, встановлених центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері надання послуг поштового зв'язку;
- використання маркувальних (франкувальних) машин та укладання договорів про їх використання;
- здійснення поштових переказів;
- використання електронного знаку поштової оплати;
- використання у своїй діяльності зображення Державного Герба України, у тому числі нанесення його на поштові скриньки та транспортні засоби поштового зв'язку.

Обсяг цих виключних прав видається досить суперечливим, наприклад, в частині пунктів 3, 6, 7. Проти такої широкої монополії, ймовірно, консолідованою буде позиція інших учасників ринку.

Позитивним моментом законопроекту 2018 року (у порівнянні з редакцією законопроекту 2016 року) є відмова від ліцензування сфери поштових послуг (що відповідає Поштовій Директиві ЄС) на користь повідомного характеру внесення відомостей до реєстру операторів поштового зв'язку, а також запровадження регуляторного режиму у сфері поштових послуг виключно на послуги, що входять до пакету універсальних. Додамо також, що відповідно до частини першої статті 112 Угоди про асоціацію: «Через три роки [2019 рік] після набрання чинності цією Угодою ліцензії вимагається лише для послуг, що підпадають під сферу дії універсальної послуги».

Стосовно забезпечення незалежності національного регулятора, попри те, що частина третя статті 8 законопроекту 2018 року декларативно визначає, що національний регулятор: «є юридично відокремленим та функціонально незалежним від операторів поштового зв'язку, на основі збалансування інтересів суспільства, операторів поштового зв'язку та користувачів послуг поштового зв'язку», як вбачається з аналізу відповідних положень законопроекту «Про електронні комунікації», на який посилається НКРЗІ у своїй відповіді на запит ГО «УЦЄП», у цьому є мотивовані сумніви, про що ми зазначимо окремо.

У той же час, таке важливе положення Поштової Директиви ЄС, як фінансування універсальних поштових послуг на умовах, якими гарантується надання послуг на постійних засадах, хоч і формується загальною фразою частини шостої статті 10 законопроекту 2018 року, а саме: «Порядок компенсації витрат за надання універсальних послуг поштового зв'язку, у випадку їх збитковості (економічної необґрунтованості), визначається Кабінетом

Міністрів України на підставі механізму підрахунку фактичних збитків операторів поштового зв'язку, що надають універсальні послуги, з урахуванням стандартів якості надання універсальних послуг поштового зв'язку, визначеного національним регулятором за рахунок коштів Державного бюджету України». Окрім того, що пропонується законопроектом 2018 року норма частини шостої статті 10 відсилає до акту КМУ, а не визначає варіанти фінансування універсальних послуг, як це передбачено статтею 7 Глави 3 Поштової Директиви, так ще й дає необґрунтовані підстави розробникам законопроекту 2018 року зазначити в пункті 5 «Фінансово-економічне обґрунтування» Пояснювальної записки до законопроекту 2018 року, що: «реалізація Закону, в разі його прийняття, не потребуватиме фінансування з державного та місцевих бюджетів». На нашу думку, очевидно, що жодних розрахунків прибутковості/збитковості діяльності з надання універсальних послуг, які б підтверджували таке твердження (навіть прогнозних від операторів/потенційних операторів – надавачів універсальних поштових послуг), не здійснювалось.

Останнє, але, на нашу думку, не менш важливе, на чому варто зацентувати увагу, це необхідність зміни підходу до термінології: перехід до термінів, що усталені як в межах ЄС, так і в світі (що визначено Поштовою Директивою ЄС та нормативними документами Всесвітнього Поштового Союзу). В першу чергу, це стосується необхідності заміни терміну «поштовий зв'язок» на «поштові послуги», чого вимагає не тільки потреба гармонізації термінології, а й дух зміщення фокусу результату діяльності в поштової сфері саме до надання послуг користувачам. Останнє підтверджується:

- тим, що в Угоді про асоціацію положення, що стосуються сфери поштових та кур'єрських послуг, віднесені до розділів Глави 6 «Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля» розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею», і відокремлюється від сфери комунікацій і зв'язку;
- формулюваннями пунктів Плану заходів щодо реалізації Стратегії (розпорядження КМУ № 104-р);
- формулюваннями пунктів консолідованого Плану заходів (постанова КМУ № 1106), і не тільки тих, відповідальними за виконання яких є Мінінфраструктури та/або НКРЗІ, а й тих, відповідальними за які є інші органи виконавчої влади, наприклад, Мінекономрозвитку (п. 642., що стосується правил застосування процедур публічних закупівель).

Отже, вважаємо за необхідне підтримати й продовжити логіку використання терміну «поштові послуги» в законопроекті 2018 року, тобто пропонуємо як в його назві, так і за текстом законопроекту змінити термін «поштовий зв'язок» на «поштові послуги». У разі прийняття цього Закону, дотримуватися такого ж принципу і при підготовці та прийнятті відповідних підзаконних нормативних актів, що розроблятимуться на його виконання.

Вважаємо за необхідне зупинитись докладніше на окремих положеннях Поштової Директиви, які, відповідно до Угоди про асоціацію, мали бути імплементовані українською стороною.

а. Забезпечення юридичної відокремленості регуляторного органу у сфері поштових послуг та його невідповідності жодному постачальнику поштових та кур'єрських послуг (Угода про асоціацію - стаття 113, додаток XVII, Поштова Директива – Глава 9, стаття 22). На нашу думку, для імплементованості цього положення необхідно внести зміни до Положення про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації, затвердженого Указом Президента України від 23 листопада 2011 р. № 1067.

НКРЗІ, у своїй відповіді від 12.10.2018 № 06-6763/155 на запит

Громадської організації «Український центр європейської політики», відсилає до проекту Закону України «Про електронні комунікації», реєстр. № 3549-1 від 11.12.2015 (статус на сайті ВРУ від 15.05.2018 – «розгляд відкладено»).

Стосовно зазначеного законопроекту «Про електронні комунікації» є певні перестороги, оскільки він не є профільним для сфери поштових послуг, а, поряд з цим, одна з його норм (частина третя статті 22) пропонує запровадження, з-поміж іншого, джерелом фінансування діяльності національного регулятора надходжень до спеціального фонду Державного бюджету України внеску на регулювання у розмірі 0,2 відсотка від доходів, в тому числі й операторів поштового зв'язку, отриманих за надання послуг поштового зв'язку.

Така норма, на нашу думку, приховує певні ризики: з одного боку, ставить під сумнів принцип незалежності регулятора від учасників ринку (оператори з більшими доходами платитимуть більші внески і, ймовірно, матимуть певний вплив на регулятора); з іншого боку, учасники ринку, не отримуючи впливу, можуть бути не зацікавлені платити внески на утримання регулятора, натомість, матимуть «стимул» не показувати або занижувати свої доходи. Процитуємо статтю 113 Угоди про асоціацію, згідно з якою: «Регуляторний орган повинен бути юридично відокремлений та не підзвітний жодному постачальнику поштових та кур'єрських послуг. Рішення та процедури регуляторного органу повинні бути неупередженими стосовно всіх учасників ринку».

b. Встановлення єдиних правил та умов, якими регулюється надання поштових та кур'єрських послуг згідно з вимогами відповідних положень Поштової Директиви. На сьогодні діють Правила надання послуг поштового зв'язку, затверджені постановою КМУ від 5 березня 2009 р. № 270, положення яких не відповідає вимогам Поштової Директиви. Слід відмітити, що в 2017 році була спроба внести зміни до зазначеної постанови КМУ. Так, 6 червня 2017 року, проект змін був розміщений на сайті Мінінфраструктури для громадського обговорення, проте й цей проект не відповідав, а подекуди й суперечив вимогам Поштової Директиви, особливо стосовно переліку послуг, що входять до складу універсальних, а також щодо стандартів якості їх надання. Відтак, вважаємо за необхідне, за умови прийняття змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», першочергово внести релевантні зміни до вказаної постанови КМУ.

c. Затвердження порядку відбору та визначення призначених операторів поштових послуг відповідно до вимог статті 4 Глави 2 Поштової Директиви. На сьогодні надання універсальних послуг поштового зв'язку забезпечує національний оператор, функції якого, згідно з розпорядженням КМУ від 10.01.2002 № 10 «Про національного оператора поштового зв'язку», було покладено на УДППЗ «Укрпошта» (правонаступником якого є ПАТ «Укрпошта» та 100 % акцій якого належать державі). Оскільки положення статті 4 Поштової Директиви передбачають можливість призначення декількох операторів для виконання різних складників універсальних послуг та/або для охоплення різних частин державної території, вважаємо за необхідне після прийняття змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» прийняти відповідний нормативно-правовий акт (доцільно – на рівні КМУ), яким буде визначено порядок відбору та визначення призначених операторів поштових послуг.

d. Запровадження механізму та визначення порядку фінансування універсальних поштових послуг на умовах, за яких гарантується надання послуг на постійних засадах відповідно до вимог глави 3

Поштової Директиви. Наразі, такий механізм відсутній взагалі, що не сприяє можливості забезпечити їх надання національним оператором ПАТ «Укрпошта». Крім того, відсутність такого механізму не сприяє зацікавленості приватних операторів у наданні такого пакету послуг. Отже, на нашу думку, розроблення й прийняття нормативно-правового акта, що запровадить та визначить прозорий механізм фінансування універсальних поштових послуг на умовах, за яких гарантується надання послуг на постійних засадах, є нагальним для виконання положень Поштової Директиви. На наш погляд, такий акт слід було б прийняти на рівні КМУ після прийняття змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», оскільки, в разі потреби, як один з варіантів фінансування надання універсальної послуги, вимагатиме здійснення бюджетних видатків).

e. Установлення стандартів якості для надання універсальних поштових послуг та впровадження системи для забезпечення дотримання зазначених стандартів відповідно до вимог статті 1 Глави 1, Глави 2, статей 16–18 Глави 6, додатку II Поштової Директиви. На сьогоднішній день, нормативи і строки пересилання поштових відправлень регулюються і затверджені наказом Мінінфраструктури від 28.11.2013 р. № 958, проте їх треба привести у відповідність до вимог стандартів якості, визначених Поштовою Директивою, а отже внести до цього наказу відповідні зміни.

f. Запровадження правил щодо тарифних принципів та прозорості рахунків для надання універсальних поштових послуг, відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статей 13–14 Глави 5 Поштової Директиви. На сьогодні тарифи на універсальні поштові послуги розробляються національним оператором ПАТ «Укрпошта» без вимог дотримання принципів тарифікації та прозорості рахунків (прозорий і відокремлений бухгалтерський облік саме за послугами з пакету універсальних, щоб можна було визначити їх прибутковість/збитковість і, в разі встановлення останньої, залучати механізм фінансування для компенсації збитків) для надання універсальних поштових послуг, визначених Поштовою Директивою, та затверджуються НКРЗІ. На нашу думку, після прийняття змін до Закону України «Про поштовий зв'язок» необхідним є прийняття нормативно-правового акта, який визначатиме правила щодо тарифних принципів та прозорості рахунків для надання універсальних поштових послуг (про порядок розподілу (обліку) витрат операторів універсальних поштових послуг за видами поштових послуг) і забезпечить однакові правила гри в питанні тарифікації універсальних послуг для всіх надавачів універсальних послуг в майбутньому.

Запровадження правил, за якими здійснюється надання поштових послуг (ліцензовані або дозвільні вимоги до операторів поштових послуг) відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 9 Глави 4 Поштової Директиви. Тобто, після прийняття змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», необхідно прийняти нормативно-правовий акт з метою запровадження правил, за якими здійснюватиметься надання поштових послуг. При цьому, слід врахувати, що згідно зі статтею 112 Угоди про асоціацію, через 3 роки з моменту набуття чинності Угодою (тобто у 2019 році) режим ліцензування або дозвільний режим мають стосуватися тільки надання універсальних поштових послуг.

h. Гармонізація технічних стандартів відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 20 Глави 7 Поштової Директиви. Згідно з Директивою технічні стандарти мають бути гармонізовані зі застосовуваними у поштовому секторі технічними стандартами, розробленими Європейським комітетом зі стандартизації. Такі стандарти мають враховувати

гармонізаційні закони, ухвалені на міжнародному рівні, зокрема в рамках Всесвітнього поштового союзу. Наразі, ПАТ «Укрпошта» визначено призначеним оператором для здійснення поштових послуг і виконання зобов'язань, що випливають із актів Всесвітнього поштового союзу, на підставі наказу Мінінфраструктури від 14.06.2013 № 405. З метою універсалізації технічних стандартів для операторів поштових послуг всередині України, а також їх гармонізації з міжнародними стандартами, вважаємо за потребу, після внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», прийняти нормативно-правовий акт, що встановить поштові технічні стандарти, гармонізовані зі стандартами ЄС.

i. Запровадження правил щодо надання інформації відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 22а Глави 9а Поштової Директиви. Після внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», необхідним є прийняття нормативно-правового акта, яким встановлюватиметься порядок отримання національним регуляторним органом звітності (надання йому інформації) операторів поштових послуг, зокрема фінансової інформації, інформації щодо надання універсальних послуг.

j. Запровадження правил щодо якості надання поштових послуг відповідно до вимог статті 1 Глави 1, статті 19 Глави 6 Поштової Директиви, зокрема щодо запровадження прозорих, простих та недорогих процедур для обробки скарг, що надходять від користувачів поштових послуг, зокрема у випадку втрати, крадіжки, пошкодження або недотримання стандартів якості обслуговування (враховуючи процедури встановлення відповідальності у випадках, коли були залучені декілька операторів). Виконання цих положень Поштової Директиви можливе через прийняття відповідного нормативно-правового акту після внесення змін до ЗУ «Про поштовий зв'язок».

Телекомунікаційні послуги

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Зобов'язання наблизити національне законодавство до актів права ЄС у сфері телекомунікаційних послуг передбачені в Угоді про асоціацію з ЄС (далі - Угода), зокрема положеннями підрозділу 5 «Телекомунікаційні послуги» Розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» (статті 115 — 124); главою 14 «Інформаційне суспільство» Розділу V «Економічне та галузеве співробітництво» (статті 389 — 395), та Додатком XVII «Нормативно-правове наближення» (Доповнення XVII-3 Правила, що застосовуються до телекомунікаційних послуг і Доповнення XVII-6 Положення щодо моніторингу).

В рамках цього аналізу окреслено прогрес України з правового наближення до тих актів права ЄС, які мають бути впроваджені протягом перших двох-трьох років з дати набрання чинності Угодою, в тому числі у строк шести місяців з дати набрання чинності Угодою¹⁰.

Перелік актів ЄС:

1. Директива Комісії № 2002/77/ЄС від 16 вересня 2002 року про конкуренцію на ринках електронних комунікаційних мереж та послуг, а також моніторинг ситуації щодо справедливої конкуренції на ринках

10) Протягом 6 місяців з дати набрання чинності Угодою про асоціацію Україна мала представити детальну дорожню карту з впровадження та застосування у телекомунікаційній галузі актів права ЄС.

електронних комунікацій, зокрема, щодо орієнтації вартості надання послуг;

2. Директива № 98/84/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 20 листопада 1998 року про правовий захист послуг, що базуються чи включають умовний доступ.

Що дають відповідні норми ЄС?

Директива Комісії № 2002/77/ЄС:

- впровадження цієї Директиви у державах-членах ЄС з липня 2003 року створює такі умови для ринку, за яких кожне підприємство має право надавати електронні комунікаційні послуги або встановлювати, розширювати та експлуатувати електронні мережі зв'язку без обмежень, продовжуючи тенденцію лібералізації сектора комунікацій у ЄС;
- дія Директиви охоплює всі послуги та/або мережі електронних комунікацій, що стосуються передачі сигналів за допомогою дротових, радіо, оптичних або інших електромагнітних засобів, в тому числі передавання радіо- та телевізійних програм (окрім редакційної політики щодо контенту);
- головне нововведення - скасування виняткових або спеціальних прав, наданих державами-членами для встановлення та/або надання електронних комунікаційних мереж, або для надання послуг, які є загальнодоступними електронними комунікаціями;
- зрештою, вертикально інтегровані державні підприємства у країнах ЄС, що забезпечують електронні комунікаційні мережі і які знаходяться в домінантному становищі, не вдаються до дискримінації на користь їхньої власної діяльності.

Директива № 98/84/ЄС:

- завдяки цій Директиві електронні послуги, доступ до яких надається користувачам за передплатою (умовний доступ), в країнах ЄС захищені від незаконного доступу;
- документом заборонена будь-яка комерційна діяльність, пов'язана з виробництвом, розповсюдженням або збутом смарт-карт (пластикові картки з вбудованими мікропроцесорами або мікročіпами) та іншими пристроями, які дозволяють обходити захищений доступ до платних телевізійних, радіо та інтернет-послуг;
- починаючи з травня 2000 року «старі» держави-члени ЄС, а згодом до них приєднались новоприбулі країни, запровадили ефективні, переконливі та пропорційні санкції за незаконний доступ до послуг, що засновані на умовному доступі чи включають умовний доступ.

Очікуваний вплив від наближення вказаних актів права ЄС

Транспонування перелічених актів ЄС до національного законодавства має забезпечити, у середньостроковій перспективі, такий вплив на заінтересованих осіб:

- дотримання добросовісної конкуренції операторами, провайдерами телекомунікаційних послуг та запобігання зловживанню ринковою владою;
- встановлення ефективних наглядових механізмів та пропорційних санкцій за порушення у сфері телекомунікацій, зокрема за використання пристроїв несанкціонованого доступу до електронних послуг;
- запровадження сучасних «правил гри» у сфері електронної торгівлі і створення умов для розвитку будь-яких послуг, що надаються за винагороду на відстані електронним шляхом та за індивідуальною

вимогою одержувача послуги, як у відношенні бізнесу для бізнесу, так і бізнесу для споживача;

- вільний обіг електронних довірчих послуг в Україні, в тому числі транскордонних послуг.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Розроблення «дорожньої карти» з імплементації положень актів права ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій)

Урядом досі не ухвалено комплексного документа, який би містив аналіз ситуації у сфері електронних комунікацій, стратегічні цілі та завдання правового наближення до права ЄС, очікувані результати та показники їх виконання. Протягом 6 місяців з дати набрання чинності Угодою про асоціацію Україна мала представити детальну дорожню карту з впровадження та застосування у телекомгалузі актів права ЄС і звітувати Європейській Комісії про виконання цієї дорожньої карти принаймні двічі на рік на постійній основі. Відповідно до Угоди, такий документ має описувати необхідні законодавчі та інституційні зміни, проміжні терміни та оцінку адміністративних потреб.

Розроблення такого документа на довгий строк – горизонтом планування від 7 років – сприяло б правовій визначеності і передбачуваності напрямів урегулювання відносин у сфері електронних комунікацій для заінтересованих осіб. Розроблена для просування регуляторних змін у Парламенті, Дорожня карта законодавчого забезпечення виконання Угоди про асоціацію на 2018 – 2019 роки не передбачає законопроектів у сфері телекомунікаційних послуг.

Міністерством економічного розвитку і торгівлі розпочато підготовку проекту Дорожньої карти наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері телекомунікацій (електронних комунікацій) та відповідного Плану заходів. Проект дорожньої карти, який розроблявся протягом 2018 року, передбачає послідовне наближення законодавства України до стандартів ЄС протягом 2017-2025 років. Центральним органом виконавчої влади (ЦОВВ), відповідальним за підготовку звіту за планом заходів, має стати Адміністрація Держспецзв'язку. Станом на 12.10.2018 р. проект Дорожньої карти ще не був ухвалений урядом відповідно до відповіді на запит Мінекономрозвитку. Тому наразі у здійсненні правового наближення ЦОВВ керуються Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію від 25.10.2017 р.

Наближення законодавства

Директива Комісії № 2002/77/ЄС про конкуренцію на ринках електронних комунікаційних мереж та послуг, а також моніторинг ситуації щодо справедливої конкуренції на ринках електронних комунікацій, зокрема, щодо орієнтації вартості надання послуг

Національні регуляторні органи, насамперед Антимонопольний комітет України (АМКУ), мають забезпечити постійний моніторинг конкуренції та цін на ринку телекомунікаційних послуг. Для цього має бути розроблений порядок та методика здійснення такого моніторингу, що передбачено Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію від 25.10.2017, завдання 1923. Станом на 11 жовтня 2018 року АМКУ не володів інформацією про розробку такого документа і вказує на НКРЗІ як належний відповідальний орган. За інформацією останньої, НКРЗІ не уповноважена здійснювати моніторинг цін на ринку телекомунікаційних послуг. У свою чергу, Держслужба статистики веде облік обсягу (але не цін) реалізованих послуг у сфері телекомунікацій, в тому числі мобільного, супутникового зв'язку та інтернет-послуг, у грошовому еквіваленті.

Таким чином, питання наближення національного законодавства та практики його впровадження до Директиви Комісії № 2002/77/ЄС залишається на порядку денному.



Директива № 98/84/ЄС про правовий захист послуг, що базуються чи включають умовний доступ

Задля імплементації Директиви необхідно запровадити ефективний контроль та санкції за виробництво, продаж чи використання незаконних пристроїв доступу до послуг умовного доступу. Згідно із Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію (завдання 1906) Адміністрація Держспецзв'язку (головний виконавець), спільно із Держкомтелерадіо та Мінекономрозвитку мають розробити та подати на розгляд КМУ законопроект щодо заборони виробництва, продажу та використання пристроїв несанкціонованого доступу до послуг, що засновані на або складаються з умовного доступу. Станом на 11.10.2018 р. проект зазначеного закону до співвиконавців не надходив відповідно до відповіді на запит Мінекономрозвитку. Посилаючись на власне положення і відсутність повноважень розробляти законопроект з вказаного питання, Адміністрація Держспецзв'язку звернулася з листом до Секретаріату КМУ щодо обґрунтування доцільності покладення функцій головного виконавця цього завдання Плану заходів на інший орган.

Відповідно, для ефективного наближення національного законодавства та практики його впровадження до Директиви № 98/84/ЄС виникла першочергова необхідність координації дій відповідальних ЦОВВ.

НАВКОЛИШНЄ
ПРИРОДНЄ
СЕРЕДОВИЩЕ



НАВКОЛИШНЄ ПРИРОДНЕ СЕРЕДОВИЩЕ

Експерт



Андрій
Андрусевич

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який мав відбутися за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом вказаного періоду Україна в секторі «Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське середовище» мала наблизити національне законодавство до таких acquis ЄС, як:

1. Директива № 91/676/ЄС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003;
2. Директива № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення (ст. 4 і 5);
3. Директива № 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища (Рамкова Директива морської стратегії).

Директива № 91/676/ЄС про захист вод від забруднення, спричиненого нітратами з сільськогосподарських джерел, зі змінами і доповненнями, внесеними Регламентом (ЄС) № 1882/2003

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 91/676/ЄС має на меті захист водних ресурсів, шляхом попередження забруднення нітратами сільськогосподарськими джерелами та поширення кращих сільськогосподарських практик. Ця Директива тісно пов'язана з Рамковою водною Директивою № 2000/60/ЄС.

Директива № 91/676/ЄС має на меті зниження забруднення води, викликаного чи індукованого нітратами з сільськогосподарських джерел, та запобігання подальшому забрудненню, що, в свою чергу, передбачає виявлення вод, забруднених нітратами (чи таких, що мають ризик такого забруднення, зокрема, за критерієм досягнення показника 50 мг/л концентрації нітратів), встановлення вразливих зон (вразливих до забруднення нітратами), прийняття кодексу кращих сільськогосподарських практик (який має визначити заходи щодо періодів обмеження застосування азотних добрив, умови їх застосування тощо), прийняття програм дій для вразливих зон (зокрема, такі програми

роблять заходи, передбачені кодексом кращих сільськогосподарських практик, обов'язковими для фермерів в межах таких зон), забезпечення національного моніторингу та звітування.

Впровадження Директиви № 91/676/ЄС може значно сприяти попередженню евтрофікації водних об'єктів в Україні та їх забруднення нітратами. Забруднення джерел питної води нітратами викликає водно-нітратну метгемоглобінемію – захворювання, яке вражає переважно дітей до 3-х років, випадки захворювання частішають в останні роки.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зближення (наближення) законодавства.

Наразі для наближення національного законодавства йде розробка нормативно-правових актів (Методики визначення зон, вразливих до накопичення нітратів та Кодексу кращих сільськогосподарських практик). Ці проекти розробляються за технічної підтримки ЄС і не оприлюднені, наразі, для цілей формального (у т.ч. громадського) обговорення.

Певні окремі положення Директиви були об'єктом наближення шляхом прийняття змін до Водного кодексу України (зокрема, зміни у статтю 81) та нового Порядку здійснення державного моніторингу вод, затвердженого постановою КМУ від 19 вересня 2018 р. № 758, яка набирає чинності з 01.01.2019. Так, змінами до Водного кодексу України, впроваджено поняття евтрофікації, запобігання евтрофікації та забрудненню водних об'єктів нітратами включено до комплексу заходів щодо збереження водності річок і охорони їх від забруднення.

В цілому, імплементація відбувається зі значною затримкою – у звітній період вона мала бути завершена, включаючи практичний складник.

Впровадження в практику (за наявності).

Немає.



Директива № 2007/60/ЄС про оцінку та управління ризиками затоплення (ст. 4 і 5)

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива спрямована на зменшення негативних наслідків затоплень шляхом встановлення засад для оцінки затоплень в басейнах річок і прибережених районах, картування (визначення) територій, які мають значний ризик затоплення, і розробки планів управління ризиками затоплення.

Оцінка ризику затоплення передбачає збір інформації про територію (попередня історія і карти, землекористування та топографія) та визначення ймовірності значного затоплення у майбутньому та його наслідків. Такі оцінки підлягають перегляду кожні 6 років.

Важливим елементом Директиви № 2007/60/ЄС є картування територій, які мають значний ризик затоплення, що включає також розробку сценаріїв затоплення (виходячи з високої, середньої та низької ймовірності).

На основі таких карт держава має розробити плани управління ризиком затоплення, які узгоджуються на басейновому рівні. Такі плани повинні містити цілі управління ризиками затоплення (основна увага на попередженні, наприклад недопущення будівництва в районах, які можуть бути затоплені), перелік заходів з попередження та готовності до затоплення. Реалізація цих заходів відбувається узгоджено з заходами згідно з Рамковою водною Директивою № 2000/60/ЄС, оскільки вони тісно пов'язані.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зближення (наближення) законодавства.

Для наближення національного законодавства було розроблено і прийнято низку нормативно-правових актів:

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» від 4 жовтня 2016 р. № 1641-VIII (стаття 107-1);
- постанову КМУ від 4 квітня 2018 р. № 247 «Про затвердження Порядку розроблення плану управління ризиками затоплення»;
- наказ МВС від 17 січня 2018 р. № 30 «Про затвердження Методики попередньої оцінки ризиків затоплення»;
- наказ МВС від 28 лютого 2018 р. № 153 «Про затвердження Методики розроблення карт загроз і ризиків затоплення».

Вказані акти є достатньо деталізованими, їх загальна структура повністю відповідає вимогам Директиви. На даний момент наближення є завершеним.

Впровадження в практику (за наявності).

Згідно календарних зобов'язань за Угодою про асоціацію до 1 листопада 2018 року Україна мала завершити імплементацію статей 4 та 5 Директиви, що передбачає проведення на практиці попередніх оцінок ризиків затоплення та визначення територій, які потенційно мають значні ризики затоплення. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію деталізує це зобов'язання, передбачаючи низку практичних заходів (пункт 1743):

- створення бази даних наявної вихідної інформації для проведення попередньої оцінки ризиків затоплення (формування технічного завдання та вимог до апаратного забезпечення, розроблення програмного забезпечення, здійснення закупівлі та налагодження апаратного забезпечення, тестування та наповнення);
- розроблення карти зони гідрографічного басейну;
- розроблення опису затоплень, що відбулися в минулому і мали значний несприятливий вплив і щодо яких існує вірогідність їх повторного виникнення;
- здійснення оцінки потенційних негативних наслідків майбутніх затоплень на здоров'я населення;
- здійснення оцінки потенційних негативних наслідків майбутніх затоплень на навколишнє природне середовище;
- здійснення оцінки потенційних негативних наслідків майбутніх затоплень на культурну спадщину;
- здійснення оцінки потенційних негативних наслідків майбутніх затоплень на господарську діяльність.

Наразі, відсутня публічна інформація про здійснення таких заходів.

Слід зауважити, що всі відповідні підзаконні нормативно-правові акти були прийняті лише у звітній період (тому виконання зазначених вище заходів неможливе до 31.10.2018), що свідчить про певну затримку у процесі імплементації. Окрім того, на нашу думку, існує неузгодженість між відповідними наказами МВС з одного боку та постановою КМУ і Водним кодексом з іншого (в частині неузгодження термінів «території, які мають потенційно значні ризики затоплення (ТПЗР)» і «території, які мають високий рівень затоплення» відповідно), що може негативно вплинути у майбутньому на практичну їх реалізацію, зокрема розробку планів управління ризиками затоплення.

Директива № 2008/56/ЄС про встановлення рамок діяльності Співтовариства у сфері екологічної політики щодо морського середовища (Рамкова Директива морської стратегії) (частково прийняття національного законодавства, визначення компетентного органу, статті 5, 6, 8-10), відповідальний орган - Мінприроди)

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2008/56/ЄС запроваджує нові підходи до екологічної політики держав з охорони морського середовища – поетапне досягнення гарного екологічного стану (ГЕС) морського середовища. Такий стан визначається за допомогою 11 дескрипторів (коротких описів), які охоплюють 60 індикаторів. Наприклад, перший дескриптор (щодо морського біорізноманіття) передбачає: «Підтримується біологічна різноманітність. Якість та чистота середовища існування, а також поширення і велика кількість різних видів відповідають домінуючим фізикогеографічним, географічним і кліматичним умовам».

З цією метою має бути розроблена морська стратегія України (у співпраці з прибережними державами-членами ЄС), проведено базову оцінку морського довкілля, встановлено ГЕС та цілі щодо його досягнення, розроблено програми дій та програми моніторингу за станом морського середовища (морів) України.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зближення (наближення) законодавства

Наразі з боку Мінприроди було розроблено та презентовано лише анотовану структуру Морської стратегії України.

Впровадження в практику (за наявності)

Наразі, безпосереднє впровадження відсутнє. У 2017 році було організовано дві експедиції для дослідження стану Чорного моря за сприяння проекту ЄС EMBLAS II. Основною їх метою був збір первинної інформації про морське середовище.

Охорона природи

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який мав відбутися за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом вказаного періоду Україна в секторі «Охорона природи» мала наблизити національне законодавство до таких аспис ЄС, як:

1. Директива № 92/43/ЄЕС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, зі змінами і доповненнями, внесеними Директивами № 97/62/ЄС, № 2006/105/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003;
2. Директива № 2009/147/ЄС про збереження диких птахів.

Директива № 92/43/ЄЕС про збереження природного середовища існування, дикої флори та фауни, зі змінами і доповненнями, внесеними Директивами № 97/62/ЄС, № 2006/105/ЄС та Регламентом (ЄС) № 1882/2003

Директива № 2009/147/ЄС про збереження диких птахів

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 92/43/ЄЕС про збереження оселищ (так звана Оселищна Директива) встановлює механізм збереження видів флори та фауни та оселищ європейського значення шляхом:

- Створення спеціальних територій для захисту оселищ, які разом з пташиними територіями формують всеєвропейську мережу природоохоронних територій Natura 2000 (створену цією Директивою);
- Встановлення обмежень та механізмів для захисту оселищ на таких заповідних територіях, наприклад, оцінка впливу на оселища від господарської діяльності;
- Охорона вразливих видів флори та фауни (не лише їх оселищ) за межами самої мережі Natura 2000.

Імплементация цієї Директиви тісно пов'язана з імплементациєю Пташиної Директиви № 2009/147/ЄС. Директиви про захист птахів та щодо оселищ – головні правові інструменти для збереження та сталого використання природи в ЄС, особливо через мережу природоохоронних територій Natura-2000. Ці Директиви – ключові елементи Стратегії щодо біорізноманіття Європейського Союзу.

В свою чергу, загальною метою Директиви № 2009/147/ЄС про захист диких птахів (так звана Пташина Директива) є збереження популяції усіх видів диких птахів, які природно проживають на європейській території держав-членів на рівні, що відповідає, головним чином, екологічним, науковим та культурним вимогам, беручи до уваги при цьому економічні і рекреаційні потреби, або наближення адаптація популяції цих видів до такого рівня. Механізм захисту диких птахів, передбачений Директивою, включає заходи з охорони, управління та контролю за дикими птахами, а також вимоги до використання птахів. Головними елементами цього механізму є:

- Створення спеціальних природоохоронних територій для захисту вразливих видів птахів (охорона середовищ існування (оселищ). Такі території створюються на основі виключно орнітологічних критеріїв та автоматично включаються до мережі Natura 2000;
- Заборона діяльності, яка прямо завдає шкоди птахам (наприклад, порушення гнізд);
- Обмеження комерційного використання та полювання на птахів.

Директиви про захист птахів та щодо оселищ – головні правові інструменти для збереження та сталого використання природи в ЄС, особливо через мережу природоохоронних територій Natura-2000. Ці Директиви – ключові елементи Стратегії щодо біорізноманіття Європейського Союзу.

Що було зроблено для імплементациі зобов'язань?

Зближення (наближення) законодавства

Процес наближення йде повільно. 12 березня 2018 року Мінприроди було оприлюднено проект Закону України «Про території Смарагдової мережі» (попередньо була також розроблена інша редакція проекту такого акту). Проект Закону позиціонується як спільний для Оселищної та Пташиної Директив, що відповідає європейській практиці. Його було розроблено проектом технічної допомоги ЄС.

Експерти Ресурсно-аналітичного центру «Суспільство і довкілля» критично оцінюють вказаний законопроект, який по-суті спрямований на імплементацию Бернської конвенції, а не Оселищної Директиви. Слід зауважити, що експерти також вказують на певні системні труднощі з імплементациєю Директив № 92/43/ЄЕС та № 2009/147/ЄС, пов'язані, в першу чергу, з тим, що Україна не є членом в ЄС (наприклад, щодо реалізації окремих функцій Європейською

Комісією, надання винятків щодо полювання тощо).

Смарагдова мережа, що створюється на базі Бернської конвенції, хоч є близькою за змістом, проте жодним чином не може замінити мережі Natura 2000, а юридична основа геть інша – власне Бернська конвенція. Смарагдова мережа створювалась для охоплення країн, які не є членами ЄС і для яких імплементація Директиви не актуальна. Створення Смарагдової мережі лише допомагає державам-кандидатам на вступ до Європейського Союзу зробити заздалегідь частину підготовчих робіт, необхідних для виконання завдань, передбачених Директивою щодо птахів та Оселищною Директивою ЄС. Зрозуміло, що процеси створення Смарагдової мережі і об'єктів Natura 2000 мають бути узгодженими, проте жодним чином не можуть замінити одне одного.

Впровадження в практику (за наявності)

Основні практичні кроки були спрямовані на визначення об'єктів Смарагдової мережі в рамках Бернської конвенції. З цією метою було визначено 271 об'єкт Смарагдової мережі Європи в Україні для збереження рідкісних та зникаючих природних оселищ, видів флори і фауни, що підлягають збереженню за Бернською конвенцією.

Окрім того, проведена робота з аналізу видів птахів, які мають підлягати охороні згідно з Директивами № 92/43/ЄЕС та № 2009/147/ЄС і Червоною книгою України.

Якість атмосферного повітря

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом вказаного періоду Україна в секторі «Якість атмосферного повітря» мала наблизити національне законодавство до таких acquis ЄС, як:

1. Директива № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи



Директива № 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря та чистіше повітря для Європи

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2008/50/ЄС встановлює цілі щодо якості атмосферного повітря з метою захисту здоров'я населення та довкілля. Для досягнення цілей до 2020 року Директива об'єднує низку підходів: встановлення граничних величин (граничних, цільових та порогових) щодо регульованих речовин (діоксиду сірки, діоксиду азоту, пилу, свинцю, бензолу та оксиду вуглецю, озону), проведення моніторингу та оцінки забруднення, розробка планів зменшення забруднення (де це необхідно). Пил (суспендовані тверді частинки), в залежності від розміру, регулюється як PM10 та PM2,5 (де 10 та 2,5 – розмір пилу у мікрометрах).

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

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Зближення (наближення) законодавства

Процес наближення йде повільно, жодних проектів нормативно-актів не було винесено на публічне обговорення. Наразі, в Мінприроди йде підготовка змін до Порядку організації та проведення моніторингу в галузі атмосферного повітря, методичних рекомендацій застосування нижнього і верхнього порогів оцінювання якості повітря, розробка документу про порядок встановлення цільових та граничних значень і мети щодо зменшення впливу дрібнодисперсного пилу (PM_{2,5}). Йде робота над визначенням зон та агломерацій, як це передбачено вимогами Директиви № 2008/50/ЄС.

Впровадження в практику

Наразі безпосереднє впровадження відсутнє.

ТРАНСПОРТ



ТРАНСПОРТ

Експерти



Ольга
Кулик



Олександр
Глуценко

Автомобільний транспорт

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом листопада 2017 року – листопада 2018 року у сфері автомобільного транспорту, відповідно до зобов'язань за Додатком XXXII до Глави V «Транспорт» Угоди про асоціацію, в частині міжнародного руху та перевезень Угоди про асоціацію Україна мала наблизити національне законодавство до такого acquis ЄС, як:

1. Директива № 92/6/ЄЕС про встановлення та використання пристроїв обмеження швидкості для певних категорій механічних транспортних засобів у Співтоваристві;
2. Директива № 96/53/ЄЕС про встановлення для певних автотранспортних засобів, що рухаються в межах Співтовариства, максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях і максимально дозволеної ваги при міжнародних перевезеннях;
3. Директива № 2009/40/ЄС про перевірки з придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів;
4. Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення вантажів;
5. Регламент (ЄС) № 1071/2009 про встановлення спільних правил стосовно умов, яких потрібно дотримуватись для заняття діяльністю оператора автомобільних перевезень;
6. Директива № 2002/15/ЄС про організацію робочого часу осіб, які провадять мобільну автотранспортну діяльність;
7. Директива № 2003/59/ЄС про початкову кваліфікацію і періодичну підготовку водіїв деяких видів автомобільного транспорту для перевезення товарів або пасажирів;
8. Директива Ради № 91/439/ЄЕС про посвідчення водія.



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

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 92/6/ЄЕС встановлює вимоги до обов'язкового обладнання

транспортних засобів категорій М2, М3, N2, N3 (автобусів та вантажівок) нових чи таких, що перебувають в експлуатації, пристроями обмеження швидкості (механічними чи електронними), вимоги до їх конструкції, установлення та до налаштування межі обмеження швидкості (для вантажівок – 90 км/год, автобусів – 100 км/год), визначення організацій, що здійснюватимуть встановлення, налаштування, технічне обслуговування та ремонтвання пристроїв обмеження швидкості з метою підвищення безпеки руху та перевезень.

Станом на 1 листопада 2018 р. положення Директиви № 92/6/ЄЕС мають бути впроваджені для усіх транспортних засобів, що використовуються для міжнародних вантажних і пасажирських перевезень, та для усіх транспортних засобів, вперше зареєстрованих після 1 січня 2008 року, що використовуються для національних перевезень.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері забезпечення експлуатації колісних транспортних засобів відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», зареєстрований у ВРУ 17 листопада 2017 р. за № 7317 (далі – Законопроект № 7317), який передбачає наближення національного законодавства, в частині необхідності обладнання певних транспортних засобів пристроями обмеження швидкості, до європейських вимог, очікує свого розгляду в Комітеті з питань транспорту ВРУ.

Однак, Мінінфраструктури, з огляду на наявні недоліки Законопроекту № 7317, вирішила його доопрацювати та з 8 жовтня цього року запустило процес громадського обговорення та погодження із зацікавленими органами оновленого проекту Закону України під назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері безпеки експлуатації колісних транспортних засобів, відповідно до вимог Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» (далі – Законопроект у сфері безпеки експлуатації КТЗ).

Стосовно обмежувачів швидкості у порівнянні із Законопроектом № 7317, про який більш докладно йшлося у попередньому звіті, були внесені правки скоріше технічного характеру. При цьому, так само вимоги визначаються у прив'язці до терміну «комерційний транспортний засіб», а не до категорій транспортних засобів – М2, М3, N2, N3.

Законопроектом передбачається змістити на один рік впровадження вимог щодо обладнання комерційних транспортних засобів пристроями обмеження швидкості (для тих, що здійснюють міжнародні перевезення, тепер пропонується з 1 липня 2019 року, а для тих, що здійснюють внутрішні перевезення – з 1 січня 2020 року). Однак, в Законопроекті немає уточнення щодо обов'язковості вимоги тільки для тих транспортних засобів, які вперше зареєстровані після 1 січня 2008 року та здійснюють внутрішні перевезення (як це передбачено Угодою про асоціацію), що важливо, адже на транспортних засобах старих конструкцій технічно неможливо встановити такі пристрої, а тому неможливо виконати ці вимоги.

Варто зазначити, що практичне впровадження в Україні положень Директиви № 92/6/ЄЕС вже відбувається, насамперед, під час сертифікації автотранспортних засобів (на сьогодні автобуси та вантажівки відповідних категорій, що виготовляються в Україні або ввозяться на її митну територію, мають бути обладнані такими пристроями), а також при проведенні обов'язкового технічного контролю комерційного автотранспорту. Як основа для цього, є необхідність виконання вимог Угоди про прийняття єдиних

технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень, виданих на основі цих приписів, 1958 року з поправками 1995 року, де в доданих до неї Правила ЄЕК ООН № 89 визначені технічні вимоги до конструкції пристроїв обмеження швидкості та умов їх установки виробниками на нових транспортних засобах, а також виконання вимог Порядку затвердження конструкції транспортних засобів, їх частин та обладнання, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 17 серпня 2012 р. № 521, у яких наведене пряме посилання на вказані Правила ЄЕК ООН № 89.

Але виконання у повному обсязі положень Директиви № 92/6/ЄЕС згідно з Угодою про асоціацією поки що не відбулося.

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

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 96/53/ЄЕС встановлює єдині вимоги щодо дозволених мас та розмірів транспортних засобів, визначивши значення максимальних дозволених мас транспортних засобів при міжнародних перевезеннях та їхніх максимально дозволених розмірів при національних і міжнародних перевезеннях, а також максимальних значень навантаження на осі транспортних засобів та їхніх груп з метою збереження автотранспортної інфраструктури та забезпечення належного рівня безпеки руху.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 96/53/ЄЕС мали би бути впроваджені для транспортних засобів, зареєстрованих в ЄС, при русі міжнародною мережею доріг категорії «Е».

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

З метою приведення норм Правил дорожнього руху у відповідність з окремими положеннями Директиви № 96/53/ЄЕС Мінінфраструктури спільно з Укравтодором розробили відповідний проект постанови КМУ, який ще у січні 2017 року було розміщено на сайті Мінінфраструктури, проте, на сьогодні, його не прийнято.

Нагадаємо, що чинним пунктом 22.5 Правил дорожнього руху визначено граничні габаритні розміри, вагові та осьові навантаження транспортних засобів, які значною мірою відповідають положенням Директиви № 96/53/ЄЕС. Проектом акту передбачається більш структурно та у відповідності з Директивою № 96/53/ЄЕС викласти вимоги до максимально допустимих габаритів, вагових та осьових навантажень транспортних засобів, а також для окремих ділянок автомобільних доріг загального користування державного значення (насамперед тих, які були капітально відремонтовані протягом останніх п'яти років), збільшити допустиме навантаження на потрійну вісь транспортних засобів з 22 т до 24 т за умови, якщо відстань між осями становить 1,4 м. Перелік автомобільних доріг загального користування затверджуватиметься наказом Мінінфраструктури.

Після проведення низки консультаційних узгоджувальних нарад з представниками бізнесу, громадськості, провідними науковцями галузі, перевізниками, проведення дослідження та розрахунків руйнівного впливу на дорожню конструкцію проїзду великовагового транспорту та інших заходів,

було констатовано, що з огляду на те, що більшість доріг в Україні збудовано в 60-70-х роках минулого століття за інших вимог, вони не розраховані на великі навантаження, зокрема, практично немає доріг місцевого значення, на яких навантаження на вісь може перевищувати 6 т.

Крім того, не прийнято проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про автомобільний транспорт» (щодо дотримання учасниками ринку автомобільних вантажних перевезень норм законодавства в частині вагових та габаритних параметрів транспортних засобів)» (зарєєстрований у ВРУ 23 червня 2017 р. за № 6644), який має важливе значення в плані дотримання встановлених вимог до вказаних параметрів автотранспортних засобів, зокрема зазначених у Правилах дорожнього руху, та забезпечення належного габаритно-вагового контролю. Цей Законопроект тричі (двічі у грудні 2017 р. та у лютому 2018 р.) вносився до порядку денного засідання ВРУ, але до його фактичного розгляду справа не дійшла.

Іншим аспектом забезпечення контролю дотримання габаритно-вагових параметрів транспортних засобів, є застосування на українських автошляхах технології WiM (Weight-in-Motion, або зважування в русі), на додаток до пересувних мобільних комплексів контролю, в тому числі габаритно-вагового, закуплених за єврокошти для потреб Укртрансбезпеки. Проект щодо проектування, постачання та встановлення пілотної системи зважування в русі розроблений спільними зусиллями Мінінфраструктури, Світового Банку, Укравтодору, Укртрансбезпеки та міжнародних консультантів. Він передбачає закупівлю 10 WiM-комплексів, які будуть розташовані навколо міста Києва на автодорогах М-01, М-03, М-05, М-06, М-07 та на початковому етапі працюватимуть у так званому режимі преселекції (тобто виявлятимуть серед потоку перевантажені вантажівки та передаватимуть інформацію про них інспекторам Укртрансбезпеки на мобільні пункти контролю для подальшого контрольного зважування та, в разі підтвердження порушення, накладення відповідних санкцій), а пізніше – в автоматичному режимі накладання санкцій. Міжнародний тендер (на майданчику порталу Світового Банку) відбувся 27 липня 2018 р. (очікується початок реалізації проекту до кінця 2018 року).

Однак, для юридичного підкріплення функціонування такої системи мають бути внесені відповідні законодавчі зміни. З цією метою у ВРУ 17 листопада 2017 р. зарєєстровані два проекти Законів України: за № 7318 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо окремих питань здійснення габаритно-вагового контролю» та за № 7319 «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо надходжень від здійснення габаритно-вагового контролю». Основним фактором, що може зашкодити прийняттю та реалізації цих законопроектів, є те, що не враховані та не виписані норми за аналогією з подібною системою фіксації в автоматичному режимі правопорушень у сфері забезпечення безпеки дорожнього руху (норми Кодексу України про адміністративні правопорушення).

Отже, наближення національного законодавства до положень Директиви № 96/53/ЄЕС не відбулося.



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

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2009/40/ЄС встановлює мінімальні вимоги до системи періодичної технічної перевірки придатності до експлуатації зарєєстрованих транспортних засобів, визначає обсяги, методи перевірки технічного стану транспортних засобів та критерії їх оцінки, вимоги до уповноваження пунктів

технічного контролю та кваліфікації їх персоналу з метою гарантування безпечного пересування за допомогою транспортних засобів дорогами загального користування.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 2009/40/ЄС мали би бути впроваджені для усіх транспортних засобів, що використовуються у міжнародних вантажних і пасажирських перевезеннях.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

У розрізі виконання зобов'язань з адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з питань перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації (або інакше – технічного огляду) Мінінфраструктури зосередилося на імплементації положень нової Директиви № 2014/45/ЄС, яка з 20 травня 2018 р. скасувала дію Директиви № 2009/40/ЄС. Це мало своє відображення у законопроекті № 7317, про що зазначено у попередньому звіті.

З огляду на значну критику на адресу законопроекту № 7317 та його неповну відповідність *acquis communautaire* і взятим Україною на себе зобов'язанням згідно з Угодою про асоціацію, Мінінфраструктури на базі цього законопроекту № 7317 підготувало новий законопроект у сфері безпеки експлуатації КТЗ. Доопрацювання в значній мірі торкнулися саме норм з питань перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації.

Крім технічних та юридичних правок, на кшталт правильних назв органів державної влади чи узгодження норм між собою, у цьому законопроекті:

- включені норми щодо вимог до експертів, які мають здійснювати перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації, та до їх підготовки;
- визначені вимоги до навчальних центрів з початкової, періодичної підготовки експертів;
- визначені базові положення, які повинен містити порядок визначення суб'єктів господарювання для проведення перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації, що затверджується КМУ, а також уточнені інші аспекти уповноваження таких суб'єктів (в частині необхідних документів, що подаються претендентами, строку дії ухваленого рішення про визначення суб'єкта, підстав для скасування рішення про визначення);
- визначені базові положення, які повинен містити порядок проведення перевірки на придатність транспортних засобів до експлуатації, що затверджується КМУ;
- змінені норми щодо відповідальності за порушення порядку проведення перевірки на придатність транспортного засобу до експлуатації – тепер відповідальність покладається не на юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців (як в попередній редакції), які мають право проводити такі перевірки, а на експерта, який безпосередньо і повинен проводити перевірки.

Водночас залишилися інші неоднозначні норми, наприклад:

- визначається обов'язковим проведення перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації у разі виїзду за межі зони митного контролю України (що не передбачено Директивою № 2014/45/ЄС). Однак, не зрозуміло, якою є мета проходження такої перевірки, якщо транспортний засіб пройшов перевірку на придатність до експлуатації та на момент виїзду такого транспортного засобу за межі митної території України результати перевірки не втратили чинність. При цьому, не визначаються строки, в які має здійснюватися така перевірка (за день до виїзду, за тиждень тощо);

- при уповноважені суб'єктів господарювання на таку діяльність задіяні декілька державних органів (МВС, Мінінфраструктури). Зокрема, у запропонованій редакції статті 35 Закону України «Про дорожній рух» зазначено, що суб'єкти господарювання, уповноважені на проведення перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації, вносяться до реєстру МВС за поданням Мінінфраструктури. При цьому, відповідно до нової статті 23-2 Закону України «Про автомобільний транспорт» саме Мінінфраструктури визначається компетентним органом з визначення суб'єктів господарювання з проведення перевірки, уповноважених пунктів з перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації. Невже Мінінфраструктури самостійно не може вести такий реєстр? А без внесення у цей реєстр, фактично, суб'єкту неможливо буде здійснювати свою діяльність;
- передбачені «перевірки, експертизи та обстеження або інші наукові і технічні оцінки» при уповноваженні суб'єктів господарювання на діяльність з проведення перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації (корупційні ризики);
- Законопроектом визначаються вимоги щодо відсутності конфлікту інтересів суб'єктів для проведення перевірки транспортних засобів на придатність до експлуатації, які мають встановлюватися з урахуванням, серед іншого, умови, що цей суб'єкт не провадить діяльність з технічного обслуговування і ремонту транспортних засобів. Однак, логіка схожої європейської норми така, що суб'єкт не може здійснювати ремонт та обслуговування того ж транспортного засобу, щодо якого він здійснював перевірку на придатність, у разі виявлення під час такої перевірки недоліків. При цьому, європейське законодавство, в принципі, в цій частині не обмежує суб'єктів у виборі видів діяльності, якими вони можуть займатися;
- результати перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації заноситимуться до Єдиного державного реєстру транспортних засобів МВС. Разом з тим, звіти за результатами здійснення придорожнього огляду комерційних транспортних засобів реєструватимуться у базі даних Укртрансбезпеки та надаватимуться водіям транспортних засобів. Європейське законодавство з цього приводу говорить, що результати придорожньої перевірки комерційних транспортних засобів та результати періодичної технічної перевірки мають зводитися у єдину базу;
- у визначенні терміну «свідоцтво про придатність транспортного засобу до експлуатації» зазначено, що він може містити електронний носій (тобто мікрочип), у той час як в Директиві № 2014/45/ЄС про електронний носій нічого не сказано, але зазначено, що свідоцтво може бути оформлене в електронному вигляді (з можливістю видачі друкованого на папері свідоцтва), а також те, що інформація про проведені перевірки повинна надаватися в електронному вигляді пунктами технічної перевірки для формування відповідної державної бази компетентним органом;
- також незрозумілим є рішення включити вимоги до системи проведення перевірок транспортних засобів на придатність до експлуатації до двох Законів - «Про дорожній рух» та «Про автомобільний транспорт», а не до одного. Тобто є штучне розділення вимог, нічим не продиктоване, але це може ускладнити користування та виконання вказаних норм.

Крім того, Законопроект містить ряд невизначеностей або навпаки - одне й те ж саме називається різними словами, що точно не сприятиме однозначному трактуванню положень закону.

Тож національне законодавство у сфері перевірки придатності транспортних засобів до експлуатації ще не наближено до Директив № 2009/40/ЄС (що визначена Угодою про асоціацію) та № 2014/45/ЄС (до якої, фактично, намагаються наблизити національне законодавство).



Директива № 2008/68/ЄС про внутрішні перевезення небезпечних вантажів

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2008/68/ЄС встановлює вимоги щодо перевезень небезпечних вантажів автомобільним, залізничним та внутрішнім водним транспортом відповідно до міжнародних договорів у цій сфері (стосовно дорожніх перевезень – Європейська Угода про міжнародне дорожнє перевезення небезпечних вантажів (далі - ДОПНВ)) з метою підвищення рівня безпеки при перевезенні таких вантажів, гармонізації на території Співтовариства умов, відповідно до яких перевозяться небезпечні вантажі, та гарантування належного функціонування спільного ринку транспорту.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 2008/68/ЄС мали б бути впроваджені для усіх міжнародних і національних автомобільних перевезень небезпечних вантажів.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

З-поміж усіх «євроінтеграційних» законопроектів у сфері автомобільного транспорту найбільше наблизився до його прийняття проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо приведення їх у відповідність із законодавством Європейського Союзу у сфері перевезення небезпечних вантажів» (зареєстрований у ВРУ 8 грудня 2017 р. за № 7387), який поданий від імені групи народних депутатів, але фактичним розробником якого є Мінінфраструктури. Цим Законопроектом передбачається внести зміни до Законів України «Про перевезення небезпечних вантажів», «Про транспорт» та «Про автомобільний транспорт» з урахуванням положень Директиви № 2008/68/ЄС.

У травні цього року Законопроект розглянули на засіданні Комітету ВРУ з питань транспорту. З огляду на наявність окремих зауважень та пропозицій міністерств та основних гравців цього ринку (перевізників, профільних асоціацій та громадських організацій) та з метою не гальмування процесу прийняття Законопроекту, було вирішено внести до нього правки, що зафіксовано протокольним рішенням засідання Комітету. Це рішення лягло в основу проекту постанови ВРУ від 24 травня 2018 р. № 7387/П, згідно з яким передбачається прийняти за основу проект Закону з урахуванням пропозицій та поправок Комітету з питань транспорту ВРУ до цього законопроекту стосовно:

- уточнення у пункті 2 розділу I Законопроекту таких термінів, як: «небезпечні речовини», «суб'єкт перевезення небезпечних вантажів», «перевезення небезпечних вантажів», «уповноважений (консультант, радник) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів» (стаття 1);
- уточнення у пункті 2 розділу I Законопроекту обов'язків відправника, перевізника, отримувача та інших учасників (статті 7, 8, 9 та 9-1);
- конкретизації у пункті 2 розділу I Законопроекту повноважень уповноваженого (консультанта, радника) з питань безпеки перевезення небезпечних вантажів (статті 9-2);
- доповнення у пункті 2 розділу I Законопроекту повноважень центральних органів виконавчої влади щодо перевезення небезпечних вантажів (стаття 16).

Законопроект № 7387, який є таким, що відповідає положенням Директиви № 2008/68/ЄС (можна стверджувати), вже п'ять разів (у червні, липні, вересні та двічі у жовтні поточного року) був включений до порядку денного засідань ВРУ, але так і не був розглянутий.

Варто зазначити, що МВС на початку 2018 року в розробленому ним проекті Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо імплементації законодавства та визначення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України)» включило норми, що стосуються питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів, які в певній мірі (в основному в частині повноважень у цій сфері міністерств) йшли в розріз із нормами Законопроекту № 7387, однак, після прийняття компромісного рішення на травневому засіданні Комітету з питань транспорту ВРУ стосовно Законопроекту № 7387 можна очікувати, що на цьому розбіжності різних зацікавлених сторін усунуто.

Крім того, МВС розробило та оприлюднило у січні поточного року проект наказу «Про затвердження деяких нормативно-правових актів з питань дорожнього перевезення небезпечних вантажів» (далі - ДОПНВ), згідно з яким пропонується викласти у новій редакції Правила дорожнього перевезення небезпечних вантажів і врегулювати порядок видачі та оформлення свідоцтв про допущення транспортних засобів до перевезення визначених небезпечних вантажів і погоджень маршруту руху транспортного засобу під час дорожнього перевезення небезпечних вантажів. Вдалим цей проект нормативно-правового акта важко назвати, тож на сьогодні його не прийнято.

У новій редакції Правил максимально використано норми, які посилаються на відповідні положення ДОПНВ, що з однієї сторони мало б розвантажити його текст та наблизити до міжнародних вимог, проте з іншої сторони, таким чином, ці Правила не стають практичним інструментом для їхніх користувачів (насамперед, перевізників), оскільки національними правилами мають бути врегульовані усі аспекти перевезення небезпечних вантажів, що не можуть бути врегульовані ДОПНВ або є певні національні особливості (відступи). До того ж, у проекті Правил відсутні положення, що регламентують організаційні та технологічні питання дорожнього перевезення небезпечних вантажів (в частині приймання небезпечних вантажів до перевезення, їх випробовування, пакування, маркування, вимог до документації, навантаження та розвантаження небезпечних вантажів тощо).

У проекті Правил мала б бути чітко виписана сфера їх застосування з урахуванням положень ДОПНВ та законодавства України (в тому числі: чи поширюється/не поширюється їхня дія на військові перевезення небезпечних вантажів, на перевезення радіоактивних речовин та ін.). Також невідповідною законодавчим нормам виглядає спроба визначення у проекті Правил повноважень ЦОВВ у цій сфері, що по суті врегульовується нормами законів, зокрема Закону України «Про перевезення небезпечних вантажів».

Мінінфраструктури, в свою чергу, розробило та оприлюднило у серпні цього року проект постанови КМУ, яким передбачається затвердити . Як зазначено у пункті 1 цього Положення воно визначає задачі, функції та порядок діяльності уповноважених (консультантів, радників) з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів, а також порядок проходження уповноваженими спеціального навчання, складання іспитів для одержання та продовження строку дії свідоцтва про підготовку уповноваженого з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів. Разом з цим, у Положенні не зазначено, який орган державної влади та за якою процедурою (порядком) визначає/уповноважує центри спеціального навчання, затверджує вказаний порядок визначення/уповноваження, а також не визначено процедуру, за якою компетентний орган визначає органи, уповноважені проводити перевірку

знань. До того ж, у Положенні доцільно визначити більш докладно та чітко порядок проведення іспитів (ДОПНВ містить лише загальні норми щодо цього) з метою його однозначного тлумачення, реалізації (виконання) та контролювання.

Також виникає питання щодо правових підстав для затвердження Положення окремим актом Уряду, оскільки відповідно до статті 11 Закону України «Про перевезення небезпечних вантажів» до компетенції КМУ у сфері перевезення небезпечних вантажів належить встановлення порядку спеціального навчання працівників суб'єктів перевезення небезпечних вантажів і такий порядок встановлений згідно з постановою КМУ від 31 жовтня 2007 р. № 1285. Водночас, на сьогодні питання щодо порядку обстеження, реєстрації центрів спеціального навчання, вимог до їх навчально-методичної, матеріально-технічної бази та викладачів, проходження водіями транспортних засобів, що перевозять небезпечні вантажі, та уповноваженими з питань безпеки перевезень небезпечних вантажів автомобільними дорогами, спеціального навчання, складання іспитів на знання умов перевезення небезпечних вантажів, вимог чинного законодавства та нормативно-правових актів у сфері перевезення небезпечних вантажів врегульовані згідно з наказом МВС від 21 березня 2008 р. № 130.

В цілому, на сьогодні законодавство України вже частково наближене до вимог Директиви № 2008/68/ЄС й при здійсненні міжнародних автомобільних перевезень практично виконується, водночас, має бути забезпечене належне регулювання та повне виконання відповідних вимог при внутрішніх перевезеннях таких вантажів, а також дієвий контроль з боку Укртрансбезпеки та патрульної поліції.

Отже, в цілому не виконано.



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

Що дають нам відповідні норми?

Регламент (ЄС) № 1071/2009 встановлює вимоги стосовно допуску до ринку послуг автомобільного транспорту, що базуються на умовах вільної чесної конкуренції та є спільними для всіх держав-членів ЄС, з метою забезпечення умов справедливої конкуренції на ринку, підвищення безпеки руху та якості послуг автомобільних перевезень.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Регламенту (ЄС) № 1071/2009, передбачені статтями 3-6, 7 (за винятком критеріїв фінансового стану), 8, 10-15 та Додатком I, мали б бути впроваджені для усіх транспортних підприємств, залучених до міжнародних транспортних перевезень.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Не чекаючи розгляду Законопроекту № 7386, про який зазначалося у попередньому звіті та який досі не пройшов стадію розгляду у комітетах ВРУ, Мінінфраструктури розробило та 4 жовтня 2018 р. оприлюднило для громадського обговорення проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо регулювання ринку послуг автомобільного транспорту в Україні з метою приведення їх у відповідність з актом Європейського Союзу». Цей Законопроект дещо відрізняється від свого попередника (Законопроекту № 7386), зокрема, він повністю присвячений наближенню національного законодавства до положень Регламенту (ЄС) № 1071/2009, тоді як Законопроект № 7386 має ще низку норм у частині

наближення положень про громадські послуги з перевезення пасажирів автомобільним транспортом, передбачені Регламентом (ЄС) № 1370/2007, що робить Законопроект № 7386 більш вразливим з огляду на гостроту питання з врегулювання таких послуг.

Новим Законопроектом, оприлюдненим 4 жовтня 2018 року, вносяться основні зміни, передбачені до Закону України «Про автомобільний транспорт», якими запроваджуються положення Регламенту № 1071/2009 щодо допуску автомобільних перевізників до ринку транспортних послуг (за умови виконання принципів бездоганної ділової репутації, професійної компетентності та забезпечення належного фінансового стану, а також наявності службового приміщення на території України, у якому зберігаються документи стосовно організації та умов провадження діяльності) та створення державного реєстру автомобільних перевізників.

У порівнянні із Законопроектом № 7386 новий законопроект:

- вносить зміни до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Закону України «Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності» (в частині визначення нового документа дозвільного характеру – рішення про визначення центру видачі свідоцтв професійної компетентності менеджерів (управителів) з перевезень);
- позбувся більшості визначень термінів та наводить тільки два з них у новій редакції (це терміни «свідоцтво професійної компетентності менеджера (управителя) з перевезень» та «менеджер (управитель) з перевезень», хоча останній термін практично дублюється у тексті нової статті 34-1 Закону України «Про автомобільний транспорт»);
- виносить значну кількість вимог на рівень Ліцензійних умов провадження діяльності з перевезення пасажирів та (або) вантажів автомобільним транспортом, які затверджує КМУ (це стосується вимог до службового приміщення та переліку документів щодо організації та умов провадження діяльності з перевезення пасажирів та (або) вантажів, переліку документів, що надаються на підтвердження або відновлення умов бездоганної ділової репутації та професійної компетентності, та порядку відновлення цих умов, підтвердження автомобільним перевізником свого належного фінансового стану);
- визначає відомості, що включаються до державного реєстру автомобільних перевізників, порядок ведення, користування та надання відомостей з державного реєстру автомобільних перевізників не на рівні Закону, а на рівні наказу Мінінфраструктури.

Останні два пункти дають більше можливостей для оперативного коригування норм та врахування усіх особливостей провадження діяльності з перевезення пасажирів та (або) вантажів, ніж якби ці норми були включені до Закону. Однак, при цьому, не треба забувати, що відповідно до статті 19 Конституції України органи державної влади, їхні посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. Тобто основні норми мають бути в Законі.

Ще однією важливою відмінністю між законопроектами є норми стосовно підтвердження професійної компетентності. Так, новим законопроектом, оприлюдненим 4 жовтня 2018 року, передбачається, що підготовку до складання іспитів та проведення іспитів здійснюють одні й ті ж суб'єкти – центри з видачі свідоцтва професійної компетентності менеджерів (управителів) з перевезень, тоді як законопроектом № 7386 ці функції розмежовані – підготовку (спеціальне навчання) менеджерів (управителів) з перевезень здійснюють одні суб'єкти (навчальні центри), а проведення іспитів (перевірку знань) здійснюють інші суб'єкти (органи з перевірки знань). У другому варіанті забезпечується

незалежність цих суб'єктів між собою і, відповідно, більша об'єктивність оцінювання знань претендентів на отримання свідоцтва професійної компетентності менеджера (управителя) з перевезень, адже, якщо суб'єкт буде і навчати, і проводити іспит, то таке оцінювання може стати формальним, оскільки негативні результати іспиту будуть говорити про неякісне навчання, проведене цим же суб'єктом, що, напевно, чи йому буде цікавим. Тому, у державах-членах ЄС або уповноважують як окремих учасників системи підтвердження професійної компетентності навчальні центри та органи з перевірки знань, або уповноважують тільки органи з перевірки знань, а претенденти можуть на свій вибір готуватися самостійно (при цьому, відповідальний орган влади оприлюднює перелік тем, питань та діючого законодавства у цій сфері) чи йти до будь-якого навчального центру, що проводить таке навчання.

Варто відмітити, що якоюсь мірою норми стосовно необхідності наявності у менеджера (управителя) з перевезень автомобільного перевізника, який надає послуги з міжнародного перевезення вантажів, свідоцтва професійної компетентності вже є в українському законодавчому полі в рамках системи видачі дозволів Європейської Конференції Міністрів Транспорту (далі - ЄКМТ). Це передбачено змінами до Порядку проведення конкурсу та видачі дозвільних документів Європейської Конференції Міністрів Транспорту, внесеними у 2017 році. При цьому, включено визначення терміну «свідоцтво професійної компетентності (СПК)» - документ установленого зразка, що засвідчує кваліфікацію менеджерів (управителів) з перевезень, діяльність яких пов'язана з наданням послуг автомобільного транспорту, форма якого наведена в додатку 11 до Порядку підвищення кваліфікації керівників і спеціалістів, діяльність яких пов'язана з наданням послуг автомобільного транспорту, затвердженого наказом Мінінфраструктури від 26 липня 2013 р. № 551. По суті, йде мова лише про форму СПК та його наявність у менеджера як одну з умов отримання дозволу ЄКМТ, однак, зазначений Порядок, який базується на вимогах Регламенту (ЄС) № 1071/2009 та містить процедуру отримання СПК, досі не реалізовано.

Крім того, нагадаємо, що вказаний Регламент (ЄС) № 1071/2009 є одним з трьох актів законодавства ЄС, що були прийняті пакетом та комплексно врегульовують питання допуску до ринку автомобільних перевезень пасажирів і вантажів, ліцензування діяльності операторів автомобільних перевезень. Іншими актами з цього пакету є Регламент (ЄС) № 1072/2009 та Регламент (ЄС) № 1073/2009, без запровадження положень яких не відбудеться повне наближення законодавства України до законодавства ЄС у цій сфері. Зокрема, згідно з цими Регламентами строк дії ліцензії на перевезення пасажирів та вантажів обмежується (10 років), а згідно із законопроектом – ліцензія видається на необмежений строк (як це передбачено Законом України «Про ліцензування видів господарської діяльності»).

Слід зазначити, що одночасно Укртрансбезпекою продовжується робота з приведення національного законодавства з питань ліцензування автотранспортних перевезень до європейських норм. Так, доопрацьований після липня 2017 року, проект постанови КМУ «Про внесення змін до Ліцензійних умов провадження господарської діяльності з перевезення пасажирів, небезпечних вантажів та небезпечних відходів автомобільним транспортом, міжнародних перевезень пасажирів та вантажів автомобільним транспортом та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України» повторно оприлюднювався у квітні 2018 р. на сайті Укртрансбезпеки. 8 травня в ДРСУ було проведено розширене засідання, на якому цей проект акту було розглянуто, та 11 травня відбулися його громадські обговорення. У зв'язку з цим, до проекту постанови КМУ вносилися коригування та 2 жовтня Укртрансбезпека надала його Мінінфраструктури на погодження (за відсутності у загальному доступі останньої редакції проекту акту йому важко дати оцінку).

В частині ведення національного електронного реєстру автомобільних перевізників Укртрансбезпека, керуючись нормами Закону України «Про ліцензування видів господарської діяльності» та діючими Ліцензійними умовами, затвердженими постановою КМУ від 2 грудня 2015 р. № 1001, веде Єдину інформаційну систему (ЄІС), до якої вноситься інформація щодо ліцензіатів (перевізників) та їхніх засобів провадження господарської діяльності (транспортних засобів). Водночас, було підписано Меморандум про співпрацю між Мінінфраструктури, Державним агентством з питань електронного урядування України та Фондом Євразія (проект міжнародної технічної допомоги «Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах (TAPAS)») та укладено договір між Укртрансбезпекою, розробником та Міжнародною благодійною організацією «Фонд Східна Європа» про розробку системи «Електронний кабінет перевізника» та інтеграції її з системою ЄІС. 30 серпня 2018 р. в Україні запрацював «Електронний кабінет перевізника», до кінця жовтня цього року у тестовому режимі, після чого він буде переданий на баланс Укртрансбезпеки.

Не зважаючи на зазначене, національне законодавство ще не наближено до положень Регламенту (ЄС) № 1071/2009.



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

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2002/15/ЄС встановлює мінімальні вимоги щодо організації робочого часу мобільних працівників, які займаються автотранспортною діяльністю (тобто водіїв та членів екіпажу транспортних засобів), визначень періодів їхньої автотранспортної діяльності (робочий час, перерва, час відпочинку, період готовності до роботи) та інших понять (нічна робота, нічний час, тиждень) з метою поліпшення здоров'я та гарантування безпеки таких працівників, покращення безпеки на дорогах та створення рівних умов конкуренції.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 2002/15/ЄС мали б бути впроваджені для міжнародного транспорту.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Україна є договірною стороною Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення, (ЄУТР/АЕТР) від 31 березня 1971 р. та Конвенції Міжнародної організації праці № 153 про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті від 27 червня 1979 р., які регламентують вимоги до організації робочого часу водіїв автотранспортних засобів.

В національному законодавстві (зокрема, в статтях 20, 60 Закону України «Про автомобільний транспорт») передбачені окремі норми щодо необхідності виконання на території України вимог встановлення та використання на транспортних засобах, які призначаються для міжнародних перевезень, контрольних приладів (тахографів) реєстрації режимів праці та відпочинку водіїв, передбачених законодавством країн, на території яких виконуються перевезення, здійснення контролю за дотриманням цих вимог та відповідальності за їх порушення. Наказом Мінтрансзв'язку від 7 червня 2010 р. № 340 затверджено Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, а від 24 жовтня 2010 р. № 385 – Інструкція з використання контрольних пристроїв (тахографів) на автомобільному транспорті.

Та усі ці норми та акти не в повній мірі охоплюють норми законодавства

ЄС у цій сфері, в тому числі Директиви № 2002/15/ЄС, а тому потребують внесення змін до них. З метою того, щоб національні норми були адаптовані до європейських і забезпечувалося їх дотримання усіма перевізниками (як українськими, так й іноземними), окремі з положень цієї Директиви були включені до законопроекту № 7317, про що зазначалося у попередньому звіті.

В новому Законопроєкті у сфері безпеки експлуатації КТЗ, на відміну від Законопроєкту № 7317:

- вилучені норми щодо відповідальності за керування комерційним транспортним засобом з підробленою карткою водія до тахографа або за підробку протоколу перевірки та адаптації тахографа до транспортного засобу;
- підвищена відповідальність за ненадання водієм інспектору Укртрансбезпеки документальних даних щодо дотримання режиму праці та відпочинку (роздруківок цифрового тахографа, тахокарт та/або бланків підтвердження діяльності);
- вилучені визначення термінів «мобільний працівник», «нічна робота» (водночас залишилося визначення терміну «нічний період» як період часу між 22:00 та 06:00 однієї доби, тоді як згідно з Директивою № 2002/15/ЄС – це період, тривалістю щонайменше чотири години, як визначено національним законодавством (держави-члена ЄС), з 00.00 до 07.00);
- визначена вимога, що автомобільні перевізники зобов'язані організовувати роботу водіїв транспортних засобів, екіпажів транспортних засобів, режими їх праці та відпочинку не відповідно до законодавства України (як це зазначено в чинній редакції статті 18 Закону України «Про автомобільний транспорт»), а відповідно до вимог міжнародних договорів - Конвенції Міжнародної організації праці 1979 року № 153 про тривалість робочого часу та періоди відпочинку на дорожньому транспорті та Європейською угодою щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (ЄУТР) (хоча ці договори й так є частиною національного законодавства, водночас, у такому разі, незрозуміла доля та статус інших актів законодавства України з цими питаннями - Положення про робочий час і час відпочинку водіїв колісних транспортних засобів, Інструкції з використання контрольних пристроїв (тахографів) на автомобільному транспорті тощо);
- вилучена стаття 18-1 (особливості організації робочого часу екіпажів транспортних засобів), якою мав бути доповнений Закон України «Про автомобільний транспорт» (є основна стаття 18 – особливості організації праці та контролю за роботою водіїв транспортних засобів), разом з тим, редакційно відкориговані зміни до статті 20, у частині обладнання транспортних засобів тахографами.

Згідно з новим розділом V-I «Перехідні положення» Закону України «Про автомобільний транспорт» комерційні транспортні засоби, що здійснюють міжнародні перевезення пасажирів та вантажів, повинні бути обладнані цифровими тахографами з 1 липня 2019 року, а ті, що здійснюють внутрішні перевезення – з 1 березня 2019 року (аналоговими або цифровими – транспортні засоби, зареєстровані до 16 червня 2010 року; цифровими - транспортні засоби, зареєстровані після 16 червня 2010 року).

Варто зазначити, що у зв'язку із низкою резонансних дорожньо-транспортних пригод з тяжкими наслідками за участі автобусів, Мініфраструктури ініціювало внесення змін до Правил надання послуг пасажирського автомобільного транспорту, затверджених постановою КМУ від 18 лютого 1997

р. № 176, згідно з якими передбачається заборонити використання автобусів, які не обладнані тахографами, вже з 1 січня 2019 року (виключеннями з правил будуть транспортні засоби, які використовуються для регулярних перевезень пасажирів на маршрутах, протяжність яких не перевищує 50 кілометрів, та з максимально дозвальною швидкістю 40 кілометрів на годину).

Отож, необхідні зміни до національного законодавства з урахуванням положень Директиви ще не внесені.

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

Що дають нам відповідні норми?

Директивою № 2003/59/ЄС визначені порядок та особливості отримання початкової кваліфікації та проходження періодичної підготовки водіями транспортних засобів, які надають комерційні послуги з перевезення пасажирів або вантажів (категорій C, CE, C1, C1E, D, DE, D1, D1E), з метою підвищення стандарту підготовки нових водіїв, підтримання та підвищення рівня професіоналізму вже наявних водіїв вантажівок та автобусів, що є важливим елементом в забезпеченні дорожнього руху.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. положення Директиви № 2003/59/ЄС мали б бути впроваджені для водіїв, що здійснюють міжнародні перевезення.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Щоб підняти на високий професійний рівень керування водіями автобусами, вантажними автомобілями та їх рухомими складами (з причепами/напівпричепами) та забезпечити їх допуск до перевезення пасажирів і вантажів за європейськими стандартами до Законопроекту № 7317 були включені окремі положення Директиви № 2003/59/ЄС. З урахуванням недоліків цього законопроекту та висловлених до нього зауважень і пропозицій, зокрема європейськими експертами, в новому законопроекті про безпеку експлуатації КТЗ норми щодо створення системи підтвердження професійної компетентності водіїв дещо зазнали змін, в тому числі й позитивних. А саме:

- передбачено, як і в Директиві, не тільки періодичну підготовку водіїв комерційного автотранспорту, а й проходження відповідної початкової підготовки (так звана «початкова кваліфікація»), а також визначено перелік виключень щодо водіїв певних транспортних засобів, які не повинні проходити таку підготовку;
- визначено строк дії (5 років) свідоцтва про професійну компетентність водія (далі - СПК), що видається за результатами проходження відповідної підготовки;
- змінено термінологію – замість «центри з підвищення кваліфікації водіїв» використано «центри початкової, періодичної підготовки водіїв»;
- передбачено поетапне запровадження зазначеної підготовки водіїв (водії комерційних транспортних засобів повинні мати свідоцтво професійної компетентності: для міжнародних перевезень пасажирів, вантажів - з 1 січня 2020 р., для внутрішніх - з 1 січня 2022 р.);
- визначено, що водії, які станом на 1 січня 2019 р. здійснюють перевезення пасажирів автобусами або вантажів автомобілем максимальною допустимою масою понад 3,5 тони та мають посвідчення водія відповідної категорії, вважаються такими, що пройшли початкову підготовку та отримують СПК на термін дії посвідчення водія відповідної категорії, але не більше п'яти років, без складання іспитів.

Разом з цим, в законопроекті про безпеку експлуатації КТЗ (як і в Законопроекті № 7317), відсутні норми щодо:

- узгодження з європейськими нормами вимог щодо мінімального віку для отримання посвідчення водія відповідної категорії для здійснення комерційних перевезень пасажирів і вантажів, адже діючі вимоги не відповідають положенням Директиви № 2003/59/ЄС;
- вимог до організації системи підтвердження професійної компетентності водіїв комерційних транспортних засобів, зокрема мають бути чіткі відповіді на питання – яким законодавчим актом визначається порядок початкової та періодичної підготовки і який державний орган його затверджує (можливо, розробники під цим документом мають на увазі Порядок підготовки, перепідготовки, атестації та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, який затверджує КМУ, наразі це невідомо), згідно з яким порядком та хто буде після підготовки проводити іспити та видавати СПК (центри з початкової, періодичної підготовки водіїв, чи інші організації, державні органи), чи має бути єдиний реєстр (база даних) виданих СПК і хто його вестиме;
- проставлення відповідної відмітки у посвідченні водія або спеціальному документі, в підтвердження того, що водій має СПК. Так, згідно з Директивою № 2003/59/ЄС, обов'язковим є проставлення компетентним органом коду (із зазначенням строку дії СПК) – або у посвідченні водія, або у кваліфікаційній картці водія (Додаток II Директиви № 2003/59/ЄС), або у національному сертифікаті (атестаті) водія, передбаченому Регламентом (ЄС) № 1072/2009. Саме ці документи підлягають перевірці контролюючими органами, а не СПК. Таке ж вимагає Хартія Якості міжнародних автомобільних вантажних перевезень у системі багатосторонньої квоти ЄКМТ від 28 травня 2015 р., щодо якої Україна також має зобов'язання з виконання;
- проходження початкової та періодичної підготовки водіїв, які є нерезидентами, мають посвідчення водія, видані в інших країнах, і працюють на українські компанії-перевізники.

Зважаючи на зазначені нерегульовані питання, доцільно й законопроект про безпеку експлуатації КТЗ доопрацювати та врахувати усі положення Директиви № 2003/59/ЄС. Крім того, має бути розроблена ще й низка підзаконних актів (як це передбачено планом заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженим постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106), підготовка яких повністю залежить від прийняття згаданих вище змін до законів.

Отже, законодавство України ще не наближено до положень Директиви № 2003/59/ЄС.



Директива № 91/439/ЄЕС про посвідчення водія

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 91/439/ЄЕС запроваджує вимоги до типової моделі посвідчення водія у ЄС, встановлює умови та вимоги до видачі та перевидачі (продовження/поновлення строку дії) посвідчень водія, процедур щодо проходження підготовки та підтвердження знань та навиків з керування транспортними засобами, проходження медичних оглядів. Має на меті встановити єдині правила для держав-членів ЄС щодо посвідчень водія для забезпечення взаємного їх визнання і забезпечення свободи пересування водіям, зміцнити безпеку на європейських дорогах і зменшити можливості

шахрайства з посвідченнями водія.

Станом ще на 1 листопада 2017 р. мали б бути впроваджені положення Директиви № 91/439/ЄЕС в частині введення категорій посвідчень водія (стаття 3), умов видачі посвідчень водія (статті 4, 5, 6 та 7), вимог для тестів на отримання посвідчення водія (Додатки II та III).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Враховуючи втрату чинності Директивою № 91/439/ЄЕС, в оновленому плані заходів з виконання Угоди про асоціацію, який КМУ затвердив своєю постановою від 25 жовтня 2017 р. № 1106, визначені заходи щодо розроблення нормативно-правової бази, що має відповідати вимогам діючої на сьогодні в ЄС Директиви № 2006/126/ЄС про посвідчення водія.

Після тривалого періоду, витраченого МВС на розробку основних змін до законодавства України з цих питань, у січні 2018 року було представлено широкому загалу проект Закону України «Про внесення змін до деяких законів України (щодо імплементації законодавства та визначення переліку адміністративних послуг, що надаються територіальними органами Міністерства внутрішніх справ України)», яким передбачається імплементувати положення Директиви № 2006/126/ЄС.

Законопроект має на меті гармонізувати з відповідними вимогами ЄС національні вимоги щодо:

- категорій транспортних засобів (встановлюються наступні категорії транспортних засобів, на керування якими надається спеціальне право: АМ, А1, А2, А, В1, В, ВЕ, С1, С1Е, С, СЕ, D1, D1Е, D, DE, виходячи із конструкції транспортних засобів, як це передбачено вимогами статті 4 Директиви № 2006/126/ЄС, при цьому, варто враховувати положення Конвенції про дорожній рух 1968 року щодо визначень категорій транспортних засобів);
- поступового доступу до категорій двоколісних транспортних засобів і категорій транспортних засобів, що використовуються для перевезення пасажирів і вантажів (шляхом унормування мінімального та максимального віку для допуску осіб до керування певними категоріями транспортних засобів);
- термінів дії посвідчень водія для різних категорій транспортних засобів (право на керування мототехнікою та легковими автомобілями без/з причепами, надаватиметься терміном на 15 років, а вантажівками без/з причепами/напівпричепами та автобусами без/з причепами, надаватиметься терміном на 5 років з подальшою можливістю продовження терміну їх адміністративної дії шляхом підтвердження відповідності водіїв установленим медичним вимогам. Водночас передбачено, що посвідчення водія, оформлені до дня набрання чинності цим Законом, є чинними до закінчення строку їх адміністративної дієвості та не підлягають обов'язковому обміну, крім випадків, передбачених законодавством. Отже, водійські посвідчення, які раніше були видані терміном на 30, 50 років, є дійсними до закінчення терміну їх дії. Дійсність також застосовується і для безстрокових водійських посвідчень);
- ведення єдиного автоматизованого обліку, накопичення, оброблення та використання відомостей про оформлені та недійсні посвідчення водіїв (мова йде про Єдиний державний реєстр МВС);
- підвищення рівня захисту посвідчення водія від підробок (шляхом запровадження в ньому, як складової частини, мікрочипу).

Більшість змін мають бути внесені до Закону України «Про дорожній рух».

Допомогою для правильного розуміння та імплементації законодавства ЄС мало стати дослідження щодо європейського досвіду видачі посвідчень водія, підготовлене минулого року Українським центром європейської політики. На жаль, запропонована редакція законопроекту не в повній мірі слідує положенням Директиви № 2006/126/ЄС та практики її реалізації в державах-членах ЄС.

Так, у змінах до статті 15 Закону України «Про дорожній рух» відсутні вимоги до екзаменаторів, тобто до осіб, уповноважених на здійснення практичного оцінювання керування заявником (кандидатом у водії) транспортного засобу. Водночас, у додатку IV Директиви № 2006/126/ЄС передбачено встановити вимоги до кваліфікації (компетенції, навичок щодо оцінювання, навичок щодо керування транспортними засобами, знань технічних і фізичних характеристик транспортного засобу), освіти та початкового навчання зі здаванням відповідних іспитів, особистого досвіду керування транспортними засобами (наявність права на керування транспортними засобами відповідних категорій), віку екзаменаторів та проходження ними періодичної підготовки (підвищення кваліфікації), а також вимоги щодо здійснення контролю (нагляду) з боку компетентних органів держави за діяльністю цих екзаменаторів. Це важливий складник, без якого неможливо запровадити ефективну систему оцінювання кандидатів у водії.

Також у змінах до статті 15 Закону України «Про дорожній рух» не враховані положення Директиви № 2003/59/ЄС в частині початкової кваліфікації (підготовки) та періодичної підготовки водіїв комерційних автотransпортних засобів та віку осіб, при досягненні якого може бути надано право на керування транспортними засобами відповідної категорії для надання комерційних послуг з перевезення пасажирів або вантажів. Зрозуміло, що основні норми щодо цього питання мають бути відображені у профільному Законі України «Про автомобільний транспорт», проте і норми Закону України «Про дорожній рух» мають враховувати особливості допуску до керування водіїв-професіоналів, необхідність проходження відповідної підготовки, в тому числі періодичної (один раз на п'ять років), для здійснення перевезень пасажирів та вантажів, відповідно до положень Директиви № 2003/59/ЄС.

Зокрема, у статті 4 Директиви № 2006/126/ЄС стосовно категорій транспортних засобів C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE та вікових обмежень є застереження – «без шкоди положенням щодо керування такими транспортними засобами відповідно до Директиви № 2003/59/ЄС». Відповідно до запропонованих змін право на керування транспортними засобами може бути надано, зокрема, категорії C, CE – особам, які досягли 21-річного віку, тоді як згідно з Директивою № 2003/59/ЄС для комерційних перевезень, у разі наявності початкової кваліфікації, до керування транспортними засобами категорії C, CE можуть допускатися особи, які досягли 18-річного віку, а 21-річного віку – у разі проходження прискореної початкової кваліфікації. Такі ж особливості є й стосовно віку осіб, при досягненні якого може бути надано право на керування транспортними засобами категорії D1, D1E, D, DE для надання послуг з перевезення пасажирів.

Ще одне дискусійне питання – це захист від підробок посвідчень водія. У пункті 1 Перехідних положень законопроекту зазначено, що: «посвідчення водія, оформлені після набрання чинності цим Законом, містять безконтактний електронний носій».

Зауважимо, що статтею 1 Директиви № 2006/126/ЄС передбачена можливість (без шкоди для правил захисту персональних даних) запровадження державами-членами ЄС мікрочипів як складової частини посвідчення водія, але не як обов'язок. До того ж, ці норми є новими, тобто не передбачалися Директивою № 91/439/ЄЕС від 29 липня 1991 року про посвідчення водія (яка

включена до додатка XXXII Угоди про асоціацію). Зобов'язань України щодо імплементування норм статті 1 Директиви № 91/439/ЄЕС вказана Угода про асоціацію не містить. Крім того, відповідно до підпункту (d) пункту 2 статті 7 Директиви № 2006/126/ЄС «наявність мікрочипу згідно зі статтею 1 не може бути передумовою дійсності посвідчення водія».

Разом з цим, згідно з пунктом 7 додатка 6 до Конвенції про дорожній рух 1968 року, договірною стороною якої є Україна, національним законодавством на посвідченні водія може передбачатися місце для зберігання інформації, що вводиться електронним чином. Тобто, наявність електронного носія інформації (мікрочипа) в посвідченні водія також не є обов'язковою.

Розробники Законопроекту, згідно з пояснювальною запискою, вбачають можливість застосування вимог Директиви № 2006/126/ЄС у повному обсязі тільки за умови запровадження мікрочипу (електронного носія), як складової частини посвідчення водія, покликаної підвищити рівень захисту від підробок. Водночас, не наведено статистику щодо підробок національних посвідчень водія та в якій мірі це питання є актуальним для України, а також не зазначено наскільки запровадження мікрочипів підвищить вартість випуску нових посвідчень водія та їх кінцеву вартість для громадян.

Вважаємо, що більш доцільним, ніж запровадження мікрочипу, та достатнім для виконання завдань у сфері дорожнього руху та його безпеки все ж таки є створення, наповнення та ведення відповідної бази даних (реєстру) з актуальною інформацією про оформлені та дійсні посвідчення водіїв, якою зможуть користуватися працівники патрульної поліції, в тому числі при виявленні та оформленні правопорушень на дорогах України, або інші уповноважені особи згідно із законодавством.

Крім зазначеного законопроекту, згідно з планом заходів з виконання Угоди про асоціацію, затвердженим постановою КМУ від 25 жовтня 2017 р. № 1106, необхідно забезпечити:

МВС:

- внесення відповідних змін до постанови КМУ від 31 січня 1992 р. № 47 «Про затвердження зразків національного та міжнародного посвідчень водіїв і документів, необхідних для реєстрації транспортних засобів»;
- внесення відповідних змін до Положення про порядок видачі посвідчень водія та допуску до керування транспортними засобами, затвердженого постановою КМУ від 8 травня 1993 р. № 340;
- розроблення проекту наказу МВС щодо затвердження технічних описів бланків національного та міжнародного посвідчень водія та реєстраційних документів на транспортні засоби;
- розроблення нового порядку приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчення водія (на заміну Інструкції, затвердженої наказом МВС від 7 грудня 2009 р. № 515);
- внесення відповідних змін до Вимог до закладів, що проводять підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, та кваліфікаційних вимог до спеціалістів, які здійснюють таку підготовку, затверджених спільним наказом МВС, МОН, Мінінфраструктури, Мінсоцполітики від 5 квітня 2016 р. № 255/369/132/344;

МОЗ:

- внесення відповідних змін до Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів, затвердженого спільним наказом МОЗ та МВС від 31 січня 2013 р. № 65/80, з метою запровадження європейських вимог до фізичної та розумової придатності до керування

транспортними засобами.

З причини необхідності в першочерговому порядку внесення законодавчих змін, МВС свої напрацювання щодо зазначених підзаконних актів у розрізі євроінтеграційних зобов'язань не оприлюднювало, а тому обмежилися двома проектами актів (проект постанови КМУ «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України» та проект наказу МВС «Про затвердження Змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 07 грудня 2009 року № 515»), які були представлені громадськості на початку 2018 року та спрямовані на вирішення поточних не врегульованих і проблемних аспектів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації водіїв транспортних засобів, приймання іспитів для отримання права керування транспортними засобами та видачі посвідчень водія.

Напрацювання МОЗ у напрямку підготовки змін до Положення про медичний огляд кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів, наразі, також невідомі. А розпочало МОЗ з громадського обговорення проекту свого наказу «Перелік медичних протипоказань для кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів з урахуванням їх відношення до некомерційного чи комерційного транспорту» (оприлюднено 26 лютого 2018 р.), з одночасним скасуванням Переліку захворювань і вад, при яких особа не може бути допущена до керування відповідними транспортними засобами, затвердженого наказом МОЗ від 24 грудня 1999 р. № 299.

Упроекті наказу містилося посилання на додаток III Директиви № 2006/126/ЄС та ним передбачалося затвердити перелік медичних протипоказань для кандидатів у водії та водіїв транспортних засобів із зазначенням окремих медичних протипоказань для кандидатів у водії та водіїв:

- некомерційного транспорту (категорії A1, A, B1, B, BE);
- комерційного транспорту (категорії B, BE, C1, C1E, C, CE, D1, D1E, D, DE, T);
- тракторів, в тому числі саморобних, самохідних сільськогосподарських, меліоративних і дорожньо-будівних машин категорій A1, A2, B1, B2, B3, C, D1, D2, E1, E2, F1, F2, G1, G2, H.

Однак, через значну критику цього документа з боку як фахівців, так і пересічних громадян-водіїв, у тому числі щодо невідповідності вимогам актів ЄС, вже 12 березня МОЗ зробило заяву, що доручило ДП «Український медичний центр безпеки дорожнього руху та інформаційних технологій МОЗ України» підготувати спрощений перелік медичних протипоказань відповідно до додатку III Директиви № 2006/126/ЄС, де мають залишитися лише ті захворювання, які безпосередньо можуть впливати на безпеку дорожнього руху. Повторно оновлений перелік медичних протипоказань не оприлюднювався.

Водночас, вже декілька років МОЗ декларує підготовку впровадження єдиної державної бази даних медичних оглядів водіїв, яка поки не функціонує.

Отже, МВС та МОЗ свою роботу щодо наближення національного законодавства до вимог Директиви № 2006/126/ЄС на сьогодні не закінчили.

Морський транспорт

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року. Перелік актів ЄС:



Директива № 2009/45/ЄС стосовно правил та стандартів безпеки для пасажирських суден

Супутніми актами до цієї Директиви є:

- Директива № 2003/25/ЄС про особливі вимоги щодо стабільності пасажирських суден типу «ро-ро»;
- Директива № 1999/35/ЄС про систему обов'язкових оглядових заходів для безпечного функціонування регулярних перевезень поромами типу «ро-ро» та швидкісними пасажирськими суднами.

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2009/45/ЄС має на меті введення єдиного рівня безпеки життя і майна на нових та існуючих пасажирських суднах і швидкісних пасажирських плавзасобах, коли обидві категорії суден і плавзасобів використовуються на внутрішніх рейсах, і встановлення процедур для проведення переговорів на міжнародному рівні з метою гармонізації правил для пасажирських суден, що використовуються на міжнародних рейсах. Директива № 2009/45/ЄС регулює безпеку пасажирських суден та плавзасобів, які здійснюють внутрішні морські рейси, охоплюючи такі аспекти, як конструкція судна, остійність, пожежна безпека, засоби рятування життя, зв'язок та навігація, а також процедури огляду та сертифікації. Також вона стосується нових пасажирських суден, існуючих пасажирських суден довжиною 24 метри і більше та швидкісних плавзасобів.

Імплементация Директиви № 2009/45/ЄС в Україні, а також Директив № 2003/25/ЄС та № 1999/35/ЄС завершить приєднання та імплементацию Міжнародного кодексу з безпеки високошвидкісних суден (HSC Code). Згідно з термінами, визначеними в Угоді про асоціацію, останні дві Директиви мали бути виконані ще в 2017 році.

Директива № 2003/25/ЄС передбачає, що пасажирські судна типу «ролкер» повинні відповідати особливим вимогам стабільності. Цією Директивою встановлено уніфіковані спеціальні вимоги щодо остійності для пасажирських суден типу «ро-ро», які мають на меті покращити рівень стійкості суден такого типу у разі пошкодження та забезпечити високий рівень безпеки для пасажирів та команди. Також цією Директивою встановлені характерні висоти хвиль (hS), які використовуються для визначення висоти води на автомобільній палубі при застосуванні спеціальних вимог щодо остійності. Показники характерної висоти хвиль мають бути такими, що не перевищують 10 % на рік.

Директива № 1999/35/ЄС встановлює єдині правила та обов'язкові оглядові заходи, які забезпечують більшу надійність безпечного експлуатування регулярних перевезень поромами типу «ро-ро» та високошвидкісними пасажирськими суднами з або до портів держав-членів Співтовариства, а також для забезпечення дотримання прав держав-членів проводити, брати участь або співпрацювати у сфері будь-яких розслідувань морських аварійних подій або нещасних випадків щодо цих перевезень. Ця Директива застосовується до усіх поромів типу «ро-ро» та високошвидкісних пасажирських суден, які курсують до або з порту держави-члена у межах регулярного сполучення, незалежно від їхнього прапору, впродовж їх експлуатування на міжнародних або внутрішніх рейсах у морських зонах.

Що було зроблено для імплементации зобов'язань?

Розпорядженням КМУ від 11.09.2017 № 747-р було схвалено Стратегію імплементации положень директив та регламентів ЄС у сфері міжнародного морського та внутрішнього водного транспорту («дорожня карта»). Цим актом встановлений кінцевий строк на розробку нормативно-правових актів з наближення законодавства України до законодавства ЄС – 2017 рік. Відповідальними за розробку в частині приєднання України до Міжнародного кодексу з безпеки високошвидкісних суден та до Міжнародного кодексу з остійності неушкодженого судна, а також за розробку та внесення змін до законодавства в частині встановлення санкцій за порушення вимог

законодавства, адаптованого до вимог Директиви № 2009/45/ЄС є Міністерство інфраструктури України та Міністерство Юстиції за участі Державної служби України з безпеки на транспорті, Міністерства соціальної політики, а також Регістру судноплавства України.

Відповідно до Угоди про асоціацію строк імплементації Директиви № 2009/45/ЄС (Директива № 2003/25/ЄС, Директива Ради № 1999/35/ЄС) – протягом чотирьох років з дати набрання чинності Угодою про асоціацію (тобто до 1 листопада 2018 року). Так, станом на 31 жовтня був прийнятий наказ Мінінфраструктури № 386 від 07.08.2018, яким внесені зміни до Положення про навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства у внутрішніх морських водах, територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України, затвердженого наказом Мінтрансв'язку від 29 травня 2006 р. № 514, щодо визначення порядку розрахунку висоти хвиль на морських шляхах та їхньої відповідної класифікації.

Окрім того, з метою гарантування безпеки мореплавства, розроблено проект нормативно-правового акту Мінінфраструктури щодо внесення змін до Правил контролю суден, затверджених наказом Мінтрансу від 17 липня 2003 р. № 545, щодо здійснення контролю за пасажирськими суднами типу «ро-ро» та швидкісними пасажирськими суднами. Також у 2018 році розроблено проект нормативно-правового акту Мінінфраструктури про затвердження правил, які стосуються безпечної конструкції, остійності і експлуатації пасажирських морських суден, пасажирських суден типу «ро-ро» та швидкісних пасажирських суден, які здійснюють регулярні рейси. Ці документи досі не прийняті. 07.08.2018 прийнято наказ Мінінфраструктури «Про внесення змін до Положення про навігаційно-гідрографічне забезпечення мореплавства у внутрішніх морських водах, територіальному морі та виключній (морській) економічній зоні України». Ці нормативні акти повністю відповідають нормам Директиви № 2009/45/ЄС і встановлюють виключний перелік морських обмежувальних зон у межах юрисдикції України, яким встановлені обмеження у рамках конкретного періоду року та визначені порти-укриття у межах обмежувальної зони для пасажирських суден різних класів, передбачені Директивою № 2009/45/ЄС.

Проте, з огляду на практичне впровадження, слід зазначити, що згаданих заходів недостатньо для імплементації Директив № 2009/45/ЄС (№ 2003/25/ЄС, № 1999/35/ЄС), оскільки необхідним є внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення України та Кримінального кодексу України щодо запровадження штрафів за порушення національних положень згідно з вимогами, визначеними Директивою № 2009/45/ЄС та визначення Єдиного порядку видання відповідних сертифікатів та Переліку обладнання на відповідність положенням Директиви № 2009/45/ЄС (для пасажирських суден) або сертифікату безпеки швидкісного плавзасобу та дозволу на експлуатацію (для швидкісних плавзасобів). Також необхідно визначити та прийняти форму таких сертифікатів, а також визначити органи, які уповноважені їх видавати. Також на розгляд до ВРУ не було винесено проект законодавчого акта щодо приєднання України до Міжнародного кодексу з безпеки високошвидкісних суден (HSC Code) у відповідності до вимог Директиви № 2009/45/ЄС.

ДІЯЛЬНІСТЬ
КОМПАНІЙ



ДІЯЛЬНІСТЬ КОМПАНІЙ

Експерт



Ганна
Добринська

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року у сфері законодавства про заснування та діяльність компаній, корпоративне управління, бухгалтерський облік та аудит, відповідно до зобов'язань визначених Додатком XXXIII до Розділу 13 Глави V Угоди про асоціацію, Україна мала наблизити національне законодавство до:

1. Директива № 2004/25/ЄК про заявки та пропозиції ціни поглинання.



Директива № 2004/25/ЄК про заявки та пропозиції ціни поглинання

Що дають нам відповідні норми?

Директива № 2004/25/ЄК (відома як Тринадцята Директива права компаній або Takeover Directive) регулює питання, що виникають в рамках процесу поглинання – тобто, тоді, коли особа (або кілька осіб, які діють спільно) набувають або мають на меті набути таку кількість акцій компанії, що з ними отримує контроль над компанією.

Зокрема, набути контроль над компанією може будь-яка фізична або юридична особа, в результаті придбання нею акцій компанії, які, якщо їх додати до вже належних цій особі пакетів акцій (якщо такі є), прямо або опосередковано надає їй такий відсоток голосів на загальних зборах акціонерів, що вона може впливати на рішення, які приймаються зборами. І, відповідно, через рішення загальних зборів ця особа впливатиме на ведення бізнесу компанією. Наприклад, особа не мала попередньо акцій в акціонерному товаристві, але придбала пакет в розмірі більше 50 % акцій акціонерного товариства – і отримала контроль над ним, або ж, їй вже належать 49% акцій в акціонерному товаристві – тоді додаткове придбання навіть 1,1% акцій акціонерного товариства створить відносини контролю між цією особою і акціонерним товариством.

Так само контроль над акціонерним товариством можуть набути особи, що діють спільно (фактично вони завжди голосуватимуть на загальних зборах однаково, оскільки ними керує якийсь спільний інтерес), якщо врахувати разом належні їм пакети акцій. Наприклад, дочірня компанія юридичної особи-акціонера, що володіє 49% голосів в акціонерному товаристві, купує 2% акцій в такому товаристві. Хоча окремо жодна з цих компаній не володіє контрольним пакетом акцій, разом ці два акціонери, материнська і дочірня компанія, мають

51% голосів на загальних зборах, що на практиці дозволить їм вирішувати багато питань діяльності акціонерного товариства – таких як звільнення чи призначення членів наглядової ради або виконавчого директора.

Така ситуація може бути не вигідною для тих акціонерів, які залишаються в меншості (міноритарні акціонери) – вони залежать від рішень мажоритарних акціонерів, тобто тих акціонерів, які можуть управляти акціонерним товариством. Так само такий стан справ може бути не вигідним і для мажоритарних акціонерів – особливо тих, чий пакет акцій наближається до 100%, а невеликий відсоток належить дуже великій кількості міноритарних акціонерів. В Україні відомим аналогом є приватизовані в 90-х роках членами трудового колективу підприємства, де зараз може бути один мажоритарний акціонер з 95% пакетом акцій і решта 5% розподілені між кількома сотнями акціонерів - працівників підприємства на момент приватизації, членами їх родин і т.д. Хоча ці міноритарні акціонери можуть не цікавитись діяльністю акціонерного товариства, законодавство зобов'язує акціонерне товариство забезпечувати їх права, що може вилитися в значні операційні затрати, навіть для звичайного проведення загальних зборів (розсилання повідомлень, документів кожному акціонеру тощо).

Саме тому метою Директиви № 2004/25/ЄК є захист акціонерів, особливо міноритарних, яким надана можливість продати свої акції акціонеру (акціонерам), що отримав(ли) контроль над товариством, а останній (останні), в свою чергу, зобов'язаний(ні) їх купити. Для виконання цієї вимоги особа, що набуває контроль (оферент), повинна запропонувати іншим акціонерам викупити їхні акції, для чого надає всім акціонерам оферту – тобто, пропозицію придбати їх акції.

Тринадцята Директива встановлює мінімальні стандарти, які стосуються пропозиції придбати акції в процесі поглинання в державах-членах ЄС. Це означає, що держави-члени можуть запроваджувати більш суворі додаткові умови та правила, ніж передбачені Директивою. До речі, саме через цей підхід Директива № 2004/25/ЄК підлягає критиці: як результат компромісу, який не створює рівних регуляторних умов пропозицій придбання акцій в процесі поглинання в ЄС¹.

Тринадцята Директива регулює такі групи питань:

- загальні принципи придбання акцій в процесі поглинання;
- визначення і повноваження компетентного органу, що здійснює нагляд за пропозиціями придбання акцій в процесі поглинання;
- обов'язкова та добровільна пропозиції викупу акцій у акціонерів (оферти);
- зміст оферти;
- визначення мінімальної ціни викупу та способу оплати за акції;
- обмеження можливостей захисту акціонерного товариства стосовно пропозицій поглинання;
- примусовий викуп (squeeze-out) та примусовий продаж (sell out) акцій;
- вимоги до санкцій, що встановлюються.

Тринадцята Директива встановлює такі загальні принципи, якими повинні керуватися держави-члени ЄС²:

- рівноправне ставлення до акціонерів компанії, що володіють однаковим класом акцій;
- якщо особа набуває контролю над компанією, вона в обов'язковому

1) Christian Cascante, Jochen Tyrolt. European Directive: Takeover Guide

2) Див. статтю 3 Директиви № 2004/25/ЄС

порядку повинна запропонувати іншим акціонерам викупити їхні акції. Слід зауважити, що Директива залишає на розсуд держави-члена ЄС рішення, який саме пакет акцій є таким, що надає контроль над компанією, і як його розрахувати³;

- акціонери компанії, яку поглинають, мають достатньо часу та інформації для прийняття зваженого рішення;
- орган управління компанії повинен оприлюднити свій висновок для акціонерів, де зазначена його позиція щодо оферти, зокрема наслідки для працівників, умов працевлаштування, місце ведення бізнесу компанією тощо;
- орган управління компанії, яку поглинають, повинен діяти в інтересах всієї компанії і не позбавляти власників акцій можливості вирішити питання щодо прийняття оферти;
- не можуть бути створені жодні фальшиві ринки цінних паперів компанії, щодо якої зроблена оферта, так само, як будь-якої іншої компанії, якої стосується оферта, через які відбувається штучне зростання або спадання вартості цінних паперів, наслідком якого є спотворення нормального функціонування ринку цінних паперів (цей принцип є важливим, зокрема, для визначення справедливої ціни викупу акцій);
- оферент повинен оголосити про оферту лише в тому разі, якщо він має можливість виконати будь-які грошові зобов'язання за офертою в повному обсязі та вжив усіх необхідних кроків для забезпечення виплат іншим способом;
- господарська діяльність компанії, якої стосується оферта, не повинна бути порушена на довше, ніж це доцільно за офертою на її цінні папери.

Обов'язкова оферта здійснюється для всіх акціонерів компанії, контроль над якою отримує оферент, щодо всіх належних їм акцій (тобто, оферент не може запропонувати акціонерам викупити, наприклад, 5 % від належних їм акцій – він повинен запропонувати викупити пакет акцій повністю). Разом з тим, Директива дозволяє державі-члену робити винятки із обов'язку робити обов'язкову оферту, якщо законодавство такої держави-члена забезпечує достатній рівень захисту міноритарних акціонерів. Всі держави-члени ЄС певною мірою скористалися такою можливістю⁴.

Тринадцята Директива також регулює питання здійснення добровільної публічної пропозиції придбання акцій, наприклад, коли особа хоче отримати контроль над компанією і пропонує всім акціонерам купити всі їхні акції. Тобто, така особа потенційно може набути всі 100 % акцій компанії, якщо всі акціонери вирішили прийняти її пропозицію. Якщо в результаті такої оферти особа набула контроль над компанією (їй продали свої акції не всі акціонери, а лише деякі, але придбаний пакет акцій досягає встановленого порогу), ця особа звільняється від здійснення обов'язкової оферти. Разом з тим, Директива № 2004/25/ЄС залишає на розсуд держави-члена ЄС регулювання обмеженої добровільної оферти – тобто такої пропозиції, що спрямована на набуття не всіх 100 % акцій компанії і не до всіх акціонерів.

Всі акціонери повинні мати рівний доступ до інформації про оферту, зокрема, Тринадцята Директива визначає мінімальний перелік інформації, який повинен бути зазначений в документі. Серед такої інформації, крім ціни, способу оплати, строку, протягом якого акціонери можуть прийняти цю пропозицію, також повинна бути інформація про джерела, з яких оферент

3) В деяких державах-членах ЄС (Іспанія, Великобританія, Німеччина) пороговим значенням, яке «активує» обов'язок здійснити оферту, є 30% акцій товариства. В Польщі такий поріг становить 66%. Див. Christian Cascante, Jochen Tyrolt. European Directive. Takeover Guide

4) Див. Christian Cascante, Jochen Tyrolt. European Directive: Takeover Guide

фінансуватиме купівлю акцій в акціонерів, а також наміри щодо подальшої діяльності товариства, зокрема умов праці та місця ведення бізнесу⁵.

Строк, протягом якого акціонери можуть прийняти пропозицію оферента, відраховується від дати публікації оферти і не може бути коротшим від двох тижнів, але не довшим за 10 тижнів від дня публікації.

Правила визначення справедливої ціни, запропонованої в обов'язковій оферті⁶, є одним з ключових питань Директиви. Основний принцип – це рівність винагороди акціонерів, що полягає в тому, щоб акціонери отримали однаковий розмір винагороди за кожну акцію того ж класу. Оплата може здійснюватися як грошовими коштами, так і ліквідними цінними паперами, або їх поєднанням. Слід зауважити, що в деяких випадках оферент зобов'язаний забезпечити альтернативу оплати акцій грошовими коштами⁷.

Справедливою ціною для придбання акцій є найвища ціна:

- яку оферент, або особи, що діють спільно з ним, заплатили за такі ж акції компанії протягом певного періоду до публікації оферти. Цей період визначає держава-член ЄС у своєму законодавстві, проте він не може бути коротшим, ніж шість місяців і не довшим, ніж 12 місяців до публікації оферти;
- яку оферент, або особи, що діють спільно з ним, заплатили за такі ж самі акції після публікації оферти і до закінчення строку для її прийняття, причому ця ціна вища, ніж ціна запропонована в опублікованій оферті. В такому разі оферент повинен підвищити ціну в оферті.

Держави-члени ЄС можуть дозволити компетентному органу коригувати ціну, запропоновану оферентом. Наприклад, у випадках, коли ціною маніпулювали⁸.

Орган управління компанії складає та оприлюднює документ, що висловлює його позицію щодо пропозиції оферента. У цьому документі зазначається оцінка наслідків оферти для інтересів компанії та працевлаштування у ній, а також вплив стратегічних планів оферента на компанію, в тому числі, працевлаштування, місце ведення бізнесу.

Цей документ, як і оферта, повинен бути доведений до відома представників працівників компанії, а якщо таких немає – безпосередньо до самих працівників⁹. Якщо орган управління в належний час отримує окремий висновок щодо впливу оферти на працевлаштування, підготовлений представниками працівників, такий документ повинен бути долучений до висновку органу управління компанії.

Директива також визначає механізм примусового продажу (squeeze-out) і примусової купівлі акцій (sell out). Примусовий продаж відрізняється від обов'язкової оферти тим, що акціонери, до яких звернена обов'язкова оферта, не зобов'язані її приймати. Вони можуть вирішити не продавати свої акції і лишитися меншоритарними акціонерами в компанії. Натомість, примусовий продаж передбачає те, що меншоритарі повинні продати свої акції – не дарма його англійська назва фактично означає «вичавлення».

Примусовий продаж, на відміну від обов'язкової оферти, є правом мажоритарного акціонера. Тим не менше, це право виникає за визначених Директивою умов, а саме:

- якщо оферент володіє акціями, що становлять щонайменше 90% від

5) Частина 3 Статті 5 Директиви № 2004/25/ЄК

6) Для добровільної оферти для набуття контролю над компанією правила визначення ціни відсутні

7) Частина 5 Статті 5 Директиви № 2004/25/ЄК

8) Частина 4 статті 5 Директиви № 2004/25/ЄК

9) Частина 5 статті 9 Директиви № 2004/25/ЄК

капіталу, який дає право голосу, і 90% загальної кількості голосів компанії, що є предметом оферти. Держави-члени можуть встановити вищий поріг, за якого з'являється це право, але не вищий ніж 95%;

- якщо оферент після прийняття його оферти (як добровільної, так і обов'язкової) набув або остаточно зобов'язався набути акції, що репрезентують не менше, ніж 90% капіталу, що дає право голосу в компанії й 90% кількості голосів, які були предметом оферти¹⁰.

Ціна, за якою мажоритарний акціонер купує акції, повинна бути справедливою. Справедливою ціною при примусовому продажу акцій є: для добровільної оферти - та ціна, за якою оферент придбав не менше ніж 90 % статутного капіталу, що дає право голосу, що був предметом оферти. Для обов'язкової оферти справедливою є ціна, запропонована в такій оферті. Спосіб оплати повинен бути такий самий, як і запропонований в оферті, або ж у грошовій формі¹¹. При цьому, в ЄС існує дискусія щодо того, чи справедлива ціна, визначена відповідно до правил Директиви, може бути оскаржена¹².

Право примусового продажу кореспондує праву примусової купівлі, яке належить міноритарним акціонерам. Міноритарні акціонери можуть вимагати від мажоритарного акціонера придбати їхні акції за справедливою ціною, у разі, якщо після здійснення оферти мажоритарний акціонер підпадає під умови права примусового продажу¹³. Тобто, якщо мажоритарний акціонер має право на примусовий продаж, але не використовує його, міноритарні акціонери можуть вимагати своє право вимагати примусову купівлю своїх акцій. В такому випадку мажоритарний акціонер повинен їх придбати.

У будь-якому випадку, право примусового продажу і примусової купівлі акціонери можуть використати протягом не більше трьох місяців після закінчення строку для прийняття оферти.

Держави-члени ЄС повинні встановити санкції за порушення норм національного законодавства, прийнятого на виконання Директиви. При цьому, такі санкції повинні бути ефективними, пропорційними та попереджувати виникнення порушень¹⁴.

У 2012 році ЄК видала звіт про застосування Директиви, в якому було встановлено кілька проблемних моментів, пов'язаних із її імплементацією. По-перше, це встановлення різних національних визначень поняття «осіб, що діють спільно», що створює для іноземних інвесторів деяку непевність щодо того, коли потрібно робити обов'язкову оферту. По-друге, держави-члени ЄС скористалися можливістю передбачити в національному праві винятки з правила обов'язкової оферти. Відповідно, в кожній державі-члені є різні випадки винятків з правила про обов'язкову оферту, що сумнівно захищають права міноритарних акціонерів. По-третє, з'явилася практика «low balling», коли оферент купує пакет акцій, що наближається до порогу, коли треба робити обов'язкову оферту, але не перевищує її. Після чого оферент робить добровільну оферту за низькою ціною, адже Директива не встановлює правил для визначення ціни добровільної оферти. Також існує незадоволення працівників щодо їх залучення протягом процесу поглинання. Таким чином, Директива № 2004/25/ЄК дає державам-членам ЄС значну гнучкість у тому, як регулювати питання пропозиції викупу акцій під час поглинання¹⁵.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Комплексна імплементація Директиви № 2004/25/ЄК в українське

10) Частина 2 статті 15 Директиви № 2004/25/ЄК

11) Частина 5 статті 15 Директиви № 2004/25/ЄК

12) Felksas Miliutis. Fair price in squeeze-out transactions

13) Стаття 16 Директиви № 2004/25/ЄК

14) Стаття 17 Директиви № 2004/25/ЄК

15) Див. Christian Cascante, Jochen Tyrolt. European Directive. Takeover Guide

законодавство відбулася з прийняттям Закону України від 23.03.2017 № 1983-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах» (далі – Закон про корпоративне управління), зокрема йдеться про зміни в розділі XI Закону України «Про акціонерні товариства».

Очевидно, через прийняття Закону про корпоративне управління, в урядовому Плані заходів з виконання Угоди про асоціацію (далі – План заходів), що був прийнятий пізніше, зазначене лише одне завдання, що спрямоване на імплементацію Директиви № 2004/25/ЄК¹⁶. Йдеться про завдання 843, що полягає у встановленні санкцій за порушення вимог законодавства про поглинання. Ще раз зазначимо, що Директива № 2004/25/ЄК не встановлює самих санкцій, а лише вимогу, що такі санкції повинні бути, і при цьому мають бути ефективні, пропорційні і попереджувати порушення правил поглинання. Основним виконавцем цього завдання зазначена Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (далі - НКЦПФР), зі строком його виконання до 31 жовтня 2018 року. Завдання полягало в розробці законопроекту, його опрацювання з експертами ЄС і супроводження у ВРУ.

Такий законопроект було подано до ВРУ і пізніше прийнято, як чинний, на цей час, Закон України № 2210-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення ведення бізнесу та залучення інвестицій емітентами цінних паперів» від 16.11.2017¹⁷, який імплементує не лише положення Директиви № 2004/25/ЄК, а й ряд інших актів ЄС у сфері діяльності компаній.

З цього приводу зазначимо, що до прийняття Закону про корпоративне управління в українському законодавстві існувала добровільна оферта, а також обов'язок набувача контрольного пакету акцій запропонувати іншим акціонерам продати йому свої акції (тобто обов'язкова оферта). Але, по-перше, попереднє регулювання обов'язкової та добровільної оферти не відповідає Директиві № 2004/25/ЄК, а по-друге, не був передбачений примусовий продаж/вкуп акцій.

Натомість, Закон України «Про акціонерні товариства» в чинній редакції встановлює:

- для приватних акціонерних товариств обов'язкову оферту при набутті контрольного пакету акцій (тобто, пакет з більше 50 % простих акцій товариства)¹⁸;
- для публічних акціонерних товариств обов'язкову оферту при набутті контрольного пакету акцій та значного контрольного пакету акцій (пакет у розмірі 75 % і більше простих акцій публічного акціонерного товариства)¹⁹;
- право обов'язкового викупу (squeeze-out) для власників домінуючого пакету акцій (пакет у розмірі 95 % і більше простих акцій публічного акціонерного товариства)²⁰. Що стосується приватних акціонерних товариств, то вони можуть виключити застосування до них правил обов'язкового викупу шляхом, зокрема, прийняття змін до статуту. Оскільки Тринадцята Директива застосовується до компаній, чії цінні папери допущені до торгів на регульованих ринках, така можливість відмови для приватних акціонерних товариств їй не суперечитиме²¹;

16) Цікаво, що в попередньому урядовому плані заходів з імплементації Угоди про асоціацію на 2014-2017 роки цієї Директиви не було

17) Дані звіту НКЦПФР щодо виконання Угоди про асоціацію за III квартал 2018 року

18) Частина 4 статті 65 Закону України «Про акціонерні товариства»

19) Частина 4 статті 651 Закону України «Про акціонерні товариства»

20) Стаття 652 Закону України «Про акціонерні товариства»

21) Частина 2 статті 655 Закону України «Про акціонерні товариства»

- право обов'язкового придбання акцій на вимогу для міноритарних акціонерів (sell out)²².

Окремо слід зазначити про перехідний період, передбачений Законом про корпоративне управління, хоча він не охоплюється предметом Директиви № 2004/25/ЄК. Оскільки правила про обов'язковий викуп (squeeze-out) і придбання акцій (sell out) застосовуються до придбання домінуючого пакету акцій після набуття чинності Законом про корпоративне управління (тобто, з 04.06.2017), ситуація для акціонерних товариств з вже наявним акціонером-власником домінуючого пакету акцій та великою кількістю міноритаріїв потребувала додаткового вирішення.

Відповідно, акціонери, що на момент набуття чинності Законом про корпоративне управління, були власниками домінуючого пакету акцій, отримали можливість скористатися правом обов'язкового викупу (здійснити squeeze-out) протягом 2 років з дати набуття чинності вказаним Законом, тобто до 04.06.2019²³. Натомість для акціонерів-міноритаріїв існує безстрокове право ініціювати обов'язковий викуп, якщо власник домінуючого пакету акцій в будь-який момент з дня набрання чинності Законом купує акції товариства.

Станом на березень 2018 року в 45 акціонерних товариствах була ініційована процедура обов'язкового викупу акцій. Щодо трьох були скарги щодо визначення ціни викупу до НКЦПФР, у двох випадках тривали судові процеси. Практика свідчить, що в Україні існує проблема з визначенням справедливої ціни при обов'язковому продажу акцій, через маніпулювання ціною акцій на фондовому ринку або недобросовісній оцінці активів приватних акціонерних товариств.

Слід зауважити, що з проблемами визначення справедливої ціни при squeeze-out, особливо за межами Директиви № 2004/25/ЄК, так само стикаються держави-члени ЄС. Слід зауважити, що визначення справедливої ціни в таких випадках «здійснюється незалежними експертами (Німеччина), незалежними експертами із затвердженням компетентним органом (Франція, Бельгія), або компетентним органом (Нідерланди). Справедлива ціна також може встановлюватися судом за позовами міноритаріїв (Великобританія, Італія)»²⁴.

22) Стаття 653 Закону України «Про акціонерні товариства»

23) Пункт 2 Розділу II Прикінцеві і перехідні положення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах»

24) Feliksas Miliutis. Fair price in squeeze-out transactions

СОЦІАЛЬНА
ПОЛІТИКА



СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Експерт



Зоряна
Козак

Антидискримінація та гендерна рівність

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом листопада 2017 року – листопада 2018 року у сфері соціальної політики відповідно до зобов'язань за Главою 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію Україна мала наблизити національне законодавство до таких acquis ЄС, як:

1. Директива № 2000/43/ЄС про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження;
2. Директива № 2000/78/ЄС, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності;



Директива № 2000/43/ЄС про реалізацію принципу рівного ставлення незалежно від расового чи етнічного походження

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2000/43/ЄС спрямована на створення системи заходів протидії дискримінації за ознаками расової й етнічної належності та реалізацію рівних прав і можливостей з питань:

- зайнятості, професійного навчання, умов праці;
- членства в організаціях працівників і роботодавців;
- соціального захисту та охорони здоров'я, соціальних пільг;
- освіти, доступу до товарів та послуг, включаючи житло.

Директива визначила низку заходів, які мають бути впровадженні державою, зокрема:

- встановлення заборони прямої/непрямої дискримінації, переслідування, підбурювання до дискримінації;
- доступність адміністративного або судового порядку захисту порушених прав для осіб, які зазнали дискримінації;
- покладення обов'язку доведення в адміністративному або судовому порядку відсутності порушення прав на особу, підозрювану у вчиненні дискримінації;

- поширення інформації з питань дискримінації;
- проведення соціального діалогу та діалогу з неурядовими організаціями у питаннях протидії дискримінації;
- наявність (створення, визначення) спеціального органу, відповідального за протидію дискримінації;
- встановлення ефективних, пропорційних і превентивних санкцій у зв'язку з порушенням національного законодавства про дискримінацію.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Базові вимоги Директиви № 2000/43/ЄС враховані Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» (№ 5207-VI від 06.09.2012), в частині визначення понять дискримінації загалом, прямої і непрямой дискримінації, позитивних дій, кола суспільних відносин, на які поширюється Закон, механізму забезпечення запобігання та протидії дискримінації.

12 листопада 2015 р. ухвалено Закон України «Про внесення зміни до Кодексу законів про працю України щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації з правом Європейського Союзу» (№ 785-VIII). Цим Законом стаття 2-1 КЗпП викладена у новій редакції, уточнила і розширила коло ознак, на основі яких заборонена дискримінація. Зокрема, дискримінація заборонена на основі: «раси, кольору шкіри, політичних, релігійних та інших переконань, статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, етнічного, соціального та іноземного походження, віку, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, сімейного та майнового стану, сімейних обов'язків, місця проживання, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, участі у страйку, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав, за мовними або іншими ознаками, не пов'язаними з характером роботи або умовами її виконання».

Варто відмітити, що аналогічне положення закладене у законопроекті № 1658 «Проект Трудового кодексу України», розробленому народними депутатами України, зареєстрованому 27.12.2014 у ВРУ та, який 05.11.2015 було прийнято ВРУ в першому читанні та очікує на друге читання (далі – Проект Трудового кодексу).

Процесуальне законодавство України передбачає, що у справах про дискримінацію позивач зобов'язаний навести фактичні дані, які підтверджують, що дискримінація мала місце, а обов'язок доведення відсутності факту дискримінації покладає на відповідача у справах про дискримінацію (частина друга статті 81 ЦПК України).

Крім того, аналогічні положення містить Проект Трудового кодексу України (частина третя статті 3).

20 січня 2017 р. у ВРУ було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до статті 2-1 Кодексу законів про працю України щодо підтвердження наявності деяких ознак в порядку окремого провадження» (№ 5690), яким пропонується, у разі неможливості документального підтвердження ознак, за наявності яких дискримінація забороняється, підтвердження наявності цих ознак здійснювати в порядку окремого провадження відповідно до статей 256-259 ЦПК України.

Однак, зазначена пропозиція не відповідає вимогам Директиви № 2000/43/ЄС щодо доступу до судового порядку захисту, що передбачає наявність сторін у спірних правовідносинах. Законопроект № 5630 очікує розгляду.

Законом України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в

Україні» (№ 5207-VI від 06.09.2012) були внесені зміни до частини першої статті 5 Закону України «Про судовий збір» (№ 3674-VI від 08.07.2011), згідно з якими позивачі за подання позовів щодо спорів, пов'язаних із дискримінацією, звільнялися від сплати судового збору під час розгляду справи в усіх судових інстанціях.

Проте, статтю 5 «Пільги щодо сплати судового збору» Закону України «Про судовий збір» (08.07.2011) Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сплати судового збору» (№ 484-VIII від 22.05.2015) викладено у новій редакції, яка не передбачає звільнення від сплати судового збору у справах, пов'язаних із дискримінацією.

Питання запобігання і протидії дискримінації, у т.ч. за ознаками расового чи етнічного походження, відображені у низці програмних документів:

- Національній стратегії у сфері прав людини, затвердженій указом Президента України від 25.08.2015 № 501/2015. Серед іншого, стратегія визначає напрями щодо попередження та протидії дискримінації, забезпечення прав корінних народів і національних меншин;
- Плані заходів з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року, затвердженому розпорядженням КМУ 23.11.2015 № 1393-р. Документ визначає:
 - заходи, спрямовані на забезпечення ефективного розслідування злочинів, вчинених з мотивів расової, національної, релігійної та іншої нетерпимості, та притягнення винних осіб до відповідальності,
 - створення ефективного механізму забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин, забезпечення потреб у соціальних та інших послугах; забезпечення захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини;
 - Національному плані дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, затвердженому розпорядженням КМУ від 05.09.2018 № 634-р. Цим Планом передбачені заходи з удосконалення механізму забезпечення прав жінок і дівчат з вразливих груп, включаючи тих, які належать до національних меншин;
 - Плані заходів Міністерства освіти і науки України щодо реалізації Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 року, затвердженому наказом МОН від 21.12.2015 № 1327. Планом передбачені заходи щодо доступу дітей ромської національності до освіти.

20 листопада 2015 року у ВРУ було зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації із правом Європейського Союзу)» (№ 3501 від 20.11.2015). Законопроект пропонує зміни, що стосуються запобігання та протидії дискримінації загалом, введення понять «дискримінації за асоціацією» та «множинної дискримінації», він надає визначення поняття «віктимізації» та встановлює її заборону, доповнює випадки, які не вважаються дискримінацією, передбачає зміни щодо адміністративної та кримінальної відповідальності за вчинення дискримінації. Законопроект передбачає введення адміністративної відповідальності за порушення законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації (стаття 188-48 КпАП) та вносить зміни до статті 161 КК України за розпалювання національної, расової чи релігійної нетерпимості. Також, законопроект розширює повноваження Уповноваженого ВРУ з прав людини, наділяючи його

повноваженнями щодо видання обов'язкових для виконання вимог (приписів) щодо усунення порушень законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації; складання протоколів про притягнення до адміністративної відповідальності та направлення їх до суду.

Законопроект № 3501 16.02.2016 був прийнятий у першому читанні. Вказаний законопроект було включено до порядку денного дев'ятої сесії ВРУ восьмого скликання (2543-VIII від 18.09.2018) для другого читання, але не розглядався.

8 грудня 2016 р. зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо трудових прав)» (№ 5511), який передбачає зміни трудового законодавства у питаннях запобігання і протидії дискримінації загалом, незалежно від ознак дискримінації. Цей Законопроект забороняє дискримінацію при укладенні, зміні та припиненні трудового договору, в рекламі з працевлаштування, передбачає випадки, які мають об'єктивний характер і не вважаються дискримінацією, встановлює право на звернення до суду із заявою про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди у зв'язку з дискримінацією, заборону будь-яких прямих або непрямих обмежень прав працівників під час укладання, при зміні та припиненні трудового договору. Законопроект опрацьовується в Комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення ВРУ і не розглядався ВРУ.

Таким чином, на цей час, національне законодавство не наближено до положень Директиви № 2000/43/ЄС.



Директива № 2000/78/ЄС, що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 2000/78/ЄС спрямована на реалізацію рівних прав і можливостей та створення системи заходів протидії дискримінації за ознаками релігії та віросповідання, обмежених фізичних можливостей, віку або сексуальної орієнтації у питаннях зайнятості, професійного навчання, умов праці та членства в організаціях працівників і роботодавців.

Згідно з вимогами Директиви держави повинні запровадити заходи щодо:

- заборони прямої/непрямой дискримінації, утиску, підбурювання до дискримінації, переслідування за оскарження дискримінації;
- доступності адміністративного або судового порядку захисту порушених прав для осіб, які зазнали дискримінації;
- покладення обов'язку доведення в адміністративному або судовому порядку відсутності порушення прав на особу, підозрювану у вчиненні дискримінації;
- поширення інформації з питань дискримінації;
- проведення соціального діалогу та діалогу з неурядовими організаціями у питаннях протидії дискримінації;
- встановлення ефективних, пропорційних і превентивних санкцій у зв'язку з порушенням національного законодавства про дискримінацію;
- визначення випадків, що не є дискримінацією (професійні вимоги до працівника; розумне пристосування для осіб з обмеженими фізичними можливостями; виправдані відмінності у ставленні з підстав віку; позитивна діяльність).

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

Чинне законодавство України (Конституція України, КЗпП, Закон України «Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні» № 5207-VI від 06.09.2012 тощо) встановлює заборону дискримінації, у т.ч. у сфері праці, будь-яке пряме або непряме обмеження прав чи встановлення прямих або непрямих переваг при укладенні, зміні та припиненні трудового договору незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової та національної приналежності, статі, мови, політичних поглядів, релігійних переконань, членства у професійній спілці чи іншому об'єднанні громадян, роду і характеру занять, місця проживання не допускається. Проте, потребує доопрацювання в частині доповнення ознак, за якими дискримінація забороняється, заборони окремих видів дискримінації (множинної, дискримінації за асоціацією, віктимізації, відмови у розумному пристосуванні), запровадженні заходів для забезпечення рівних прав і можливостей, удосконалення юридичної відповідальності.

Протягом 2014–2018 років внесені окремі зміни до чинного законодавства. 12 листопада 2015 р. ухвалено Закон України «Про внесення зміни до Кодексу законів про працю України щодо гармонізації законодавства у сфері запобігання та протидії дискримінації з правом Європейського Союзу» (№ 785-VIII). Вказаним Законом стаття 2-1 КЗпП України викладена у новій редакції, яка розширила коло ознак, на основі яких заборонена дискримінація. Зокрема, забороняється будь-яка дискримінація у сфері праці залежно від статі, гендерної ідентичності, сексуальної орієнтації, стану здоров'я, інвалідності, підозри чи наявності захворювання на ВІЛ/СНІД, звернення або наміру звернення до суду чи інших органів за захистом своїх прав або надання підтримки іншим працівникам у захисті їх прав.

Аналогічний підхід передбачений у Проекті Трудового кодексу. Водночас, час від часу спостерігається намагання зменшити перелік ознак, за якими дискримінація забороняється. Так, 7 червня 2018 р. зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту суспільної моралі та традиційних сімейних цінностей» (№8442), яким пропонується зі статті 2-1 КЗпП, що визначає ознаки, за якими заборонена дискримінація у сфері праці, виключити гендерну ідентичність та сексуальну орієнтацію, а також встановити адміністративну та кримінальну відповідальність за пропаганду одностатевих сексуальних стосунків, що може негативно вплинути на фізичне та психічне здоров'я, моральний та духовний розвиток дитини. 17.09.2018 Законопроект знято з розгляду.

Проект Трудового кодексу включає низку положень, які враховують вимоги Директиви № 2000/78/ЄС. Зокрема:

- базу для правового регулювання трудових відносин визначає принципи заборони дискримінації у сфері праці, рівності прав і можливостей працівників, у тому числі, гендерної рівності, створення працівникам рівних можливостей для професійного зростання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації, забезпечення права на рівну винагороду за працю рівної цінності (частина перша статті 2 Проекту Трудового кодексу);
- встановлює заборону дискримінації у сфері праці та забезпечує особам, які зазнали такої дискримінації, право на звернення до суду щодо визнання факту дискримінації та її усунення, а також відшкодування шкоди, заподіяної внаслідок дискримінації, визначає обов'язок роботодавця у доведенні відсутності фактів дискримінації (статті. 2 та 3 Проекту Трудового кодексу);
- окреслює випадки, які не вважаються дискримінацією у сфері праці у зв'язку з властивими певному виду робіт вимогами щодо віку, рівня

освіти, стану здоров'я, статі тощо (стаття 3 Проекту Трудового кодексу);

- передбачає право працівника на рівні можливості та рівне ставлення до нього при вирішенні питань щодо працевлаштування, винагороди за працю рівної цінності, професійного зростання або звільнення (частина перша статті 20 Проекту Трудового кодексу);
- забороняє при відборі працівників висувати будь-які вимоги дискримінаційного характеру, в тому числі в рекламі про вакансії (прийом на роботу), а також вимагати від особи, яка шукає роботу, інформацію про її сімейний стан, особисте життя та іншу інформацію, не пов'язану з професійною діяльністю (частина друга статті 25 Проект Трудового кодексу);
- визнає недійсними умови трудового договору, які мають дискримінаційний характер (стаття 45 Проекту Трудового кодексу);
- забороняє будь-яке зниження розміру оплати праці за дискримінаційними ознаками (частина третя статті 223 Проекту Трудового кодексу).

Для адаптації трудового законодавства України до вимог Директиви № 2000/78/ЄС 8 грудня 2016 р. у ВРУ за № 5511 зареєстровано проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо трудових прав)» (суб'єкт законодавчої ініціативи – КМУ). Законопроект враховує вимоги Директиви № 2000/78/ЄС щодо:

- визначення законами випадків, які мають об'єктивний характер і не вважаються дискримінацією;
- окремо встановлює право на звернення до суду із заявою про відновлення порушених прав, відшкодування матеріальної та моральної шкоди у зв'язку з дискримінацією;
- заборону будь-яких прямих або непрямих обмежень прав працівників при укладанні, зміні та припиненні трудового договору.

Окрім того, Законопроект № 5511 вносить уточнюючі зміни до Закону України «Про зайнятість населення» щодо підстав, на основі яких заборонена дискримінація, та заборони зазначати такі вимоги в оголошеннях (рекламі) про вакансії (прийомі на роботу), а також до Закону України «Про рекламу» щодо заборони такої реклами та повноваження центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику з питань нагляду та контролю за додержанням законодавства про працю та зайнятість населення, накладати штрафи за порушення реклами послуг із працевлаштування. Законопроект № 5511 опрацьовується в Комітеті ВРУ з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення.

5 липня 2018 р. у ВРУ зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про рекламу» щодо протидії дискримінації» (№ 8558), який пропонує доповнити Закон терміном «дискримінаційна реклама за ознакою статі», заборону такої реклами, відповідальністю за розміщення і виготовлення такої реклами та збільшує розмір штрафів, правом споживачів звертатися до суду у разі заподіяння їм шкоди дискримінаційною рекламою за ознакою статі, правом об'єднаних громадян звертатися з позовом до суду в інтересах споживачів реклами. Законопроект № 8558 опрацьовується у Парламенті, 17 жовтня 2018 р. Комітет ВРУ з питань свободи слова та інформаційної політики рекомендував прийняти законопроект за основу.

Питання запобігання і протидії дискримінації відображенні у низці програмних документів, які серед правових заходів передбачають прийняття нормативно-правових актів у сфері запобігання дискримінації, а саме:

- Концепції Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, затвердженій

розпорядженням КМУ від 05.04.2017 № 227-р. Документ визначає концептуальні напрями, шляхи та способи розв'язання проблем у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків,

- Державній соціальній програмі забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року, затвердженій постановою КМУ від 11.04.2018 № 227-р. Документ, крім іншого, встановлює конкретні завдання, заходи та очікувані результати виконання програми у забезпеченні рівних прав та можливостей жінок і чоловіків;
- Національному плані дій з виконання резолюції Ради Безпеки ООН № 1325 «Жінки, мир, безпека» на період до 2020 року, у редакції, затвердженій розпорядженням КМУ від 05.09.2018 № 637-р. У Плані дій включено заходи з покращення для жінок інфраструктурних та матеріально-технічних умов у сфері зайнятості, праці та служби, організації фахової підготовки кадрів, посилення інформаційного компоненту та ін.;
- Національному плані дій з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях Комітету ООН з ліквідації дискримінації щодо жінок до восьмої періодичної доповіді України про виконання Конвенції про ліквідацію всіх форм дискримінації щодо жінок на період до 2021 року, затвердженому розпорядженням КМУ від 05.09.2018 № 634-р. Планом передбачені заходи з удосконалення нормативно-правової бази у сфері протидії та запобігання дискримінації щодо жінок і дівчат, посилення інституційного механізму забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, включення гендерної складової до освітніх стандартів з підготовки фахівців тощо;
- Плані заходів з виконання рекомендацій, викладених у заключних зауваженнях, наданих Комітетом ООН з прав осіб з інвалідністю, до першої доповіді України про виконання Конвенції ООН про права осіб з інвалідністю на період до 2020 року, затвердженому розпорядженням КМУ від 28.12.2016 № 1073-р. Документ визначає заходи щодо доступності осіб з інвалідністю до об'єктів інфраструктури, посилення стимулювання роботодавців приватного та державного сектору для працевлаштування осіб з інвалідністю, а також вжиття заходів для забезпечення підтриманого працевлаштування осіб з інвалідністю, в тому числі з інтелектуальними та психічними порушеннями на відкритому ринку праці та ін.

Стосовно інституційних заходів із забезпечення рівних прав та можливостей:

- 18 квітня 2016 р. КМУ прийняв постанову № 296 «Про визначення питань, що належать до компетенції Першого віце-прем'єр-міністра України та віце-прем'єр-міністрів України», згідно з якою до компетенції Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України віднесені питання гендерної рівності та координації взаємодії центральних органів виконавчої влади з питань гендерної рівності;
- 7 червня 2017 р. КМУ затвердив Положення про Урядового уповноваженого з питань гендерної політики (постанова № 390), а 14 лютого 2018 р. призначив Левченко К. Б. на цю посаду (розпорядження № 90-р). Уповноважений є посадовою особою, на яку покладено функцію з організації здійснення КМУ повноважень у сфері забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків у всіх сферах життя суспільства;
- 21 лютого 2017 р. КМУ затвердив Положення про Урядового уповноваженого з прав осіб з інвалідністю та внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 3 січня 2013 р. № 5 (постанова № 125), а

16 березня 2017 р. Панасюк Р. В. призначена цю посаду (розпорядження № 184-р). Уповноважений є посадовою особою, на яку покладено організацію здійснення КМУ своїх повноважень з питань захисту прав і законних інтересів осіб з інвалідністю та виконання Україною міжнародних зобов'язань у відповідній сфері;

- відновлено діяльність Експертної ради з питань розгляду звернень за фактами дискримінації за ознакою статі (Мінсоцполітики);
- сформована робоча група по розробці та внесенню змін до національного законодавства про ЗМІ та рекламу (Мінсоцполітики).

6 вересня 2018 р. ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків під час проходження військової служби у Збройних Силах України та інших військових формуваннях», який спрямовувався на виконання жінками військового обов'язку на рівних засадах із чоловіками (за винятком випадків, передбачених законодавством з питань охорони материнства та дитинства, а також заборони дискримінації за ознакою статі).

Окрім того, протягом 2014 - 2018 років проводилася робота з адаптації законодавства України щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок та чоловіків у сфері праці. 13 жовтня 2017 р. ухвалено наказ МОЗ України № 1254 «Про визнання таким, що втратив чинність, наказу Міністерства охорони здоров'я України від 29 грудня 1993 року № 256». Як результат втратив чинність Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок. Скасування Переліку відповідає вимогам Директиви № 2000/78/ЄС, оскільки забезпечує рівні права та можливості жінок у сфері зайнятості.

Перелік гірничих робіт (передбачений главою 3 розділу I згаданого Переліку) втрачає чинність з дати, коли Україною буде завершено процедуру денонсації Конвенції про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду № 45. 22 травня 2018 р. зареєстровано Проект Закону «Про денонсацію Конвенції Міжнародної організації праці про використання праці жінок на підземних роботах у шахтах будь-якого роду № 45» (№ 0185). 23 та 24 травня 2018 р. законопроект включений у порядок денний ВРУ, але не розглядався.

24 травня 2018 р. зареєстровано проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» (№ 8406), яким пропонується виключити зі КЗпП статтю 174 щодо заборони застосування праці жінок на важких роботах і на роботах із шкідливими або небезпечними умовами праці, а також на підземних роботах, та залучення жінок до підіймання і переміщення речей, маса яких перевищує встановлені для них граничні норми. Законопроект опрацьовується в Комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення ВРУ.

5 жовтня 2018 р. зареєстровано Проект Закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо надання додаткових гарантій, пов'язаних із поєднанням сімейних і трудових обов'язків» (№ 9045). Законопроект, зокрема, пропонує внести зміни у КЗпП щодо особливостей роботи жінок у нічний час — скасовує заборону залучення жінок до роботи у нічний час, залишає заборону залучення до роботи у нічний час вагітних жінок та допускає залучення до роботи у нічний час за згодою жінок, які мають дитину віком до чотирнадцяти років, дитину з інвалідністю, повнолітніх сина або дочку з інвалідністю з дитинства підгрупи А I групи. Законопроект відповідає вимогам Директиви № 2000/78/ЄС щодо забезпечення рівних прав та можливостей. 17 жовтня 2018 р. Комітет ВРУ з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення запропонував прийняти проект за основу.

21 березня 2017 р. прийнято за основу проект Закону України «Про соціальні послуги» (№ 4607 від 06.05.2016), який вводить нову статтю щодо підстав для визначення складних життєвих обставин, що враховуються при наданні соціальних послуг. Так, особи та сім'ї можуть бути визнані такими, що перебувають у складних життєвих обставинах, з підстави дискримінації за ознакою статі.

У частині адаптації законодавства України до Директиви № 2000/78/ЄС стосовно забезпечення рівних прав і можливостей у сфері праці осіб з інвалідністю у ВРУ зареєстровано:

- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо зайнятості інвалідів» (№ 4578 від 04.05.2016). Законопроект передбачає впровадження стимулюючих механізмів для роботодавців з метою забезпечення ними реалізації прав осіб з інвалідністю на працю, у т. ч. шляхом дії альтернативних варіантів виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування таких осіб, доповнення змісту колективних договорів та угод зобов'язаннями виконання нормативу робочих місць, призначених для працевлаштування інвалідів, створення для них умов праці (з урахуванням їх індивідуальних програм реабілітації), забезпечення доступності та інших гарантій;
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння зайнятості інвалідів» (№ 4578-1 від 20.05.2016). Серед іншого, Законопроект пропонує запровадити стимулюючі механізми працевлаштування осіб з інвалідністю (компенсація роботодавцю фактичних витрат на оплату праці інваліда протягом 1 року за умови його працевлаштування на строк не менше 2 років; надання дотації роботодавцю на працевлаштування молоді із числа інвалідів, яка вперше приймається на роботу);
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення працевлаштування інвалідів» (№ 4578-2 від 24.05.2016). Зокрема, Законопроектом пропонується встановити однакові правила та умови виконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та відповідальності за їх невиконання як для суб'єктів приватного, так і для державного сектору економіки, створити Реєстр інвалідів, які потребують працевлаштування тощо.

Проте, зазначені Законопроекти 16 червня 2016 р. включалися до порядку денного ВРУ, але не розглядалися і очікують розгляду.

Незважаючи на поступ у питанні забезпечення рівних прав і можливостей у питаннях зайнятості, професійного навчання, умов праці та членства в організаціях працівників і роботодавців, фактичної адаптації законодавства не відбулося, оскільки необхідні заплановані нормативно-правові акти не прийняті. Проаналізовані нормативно-правові акти потребують доповнення/уточнення до положень Директиви № 2000/78/ЄС в частині заборони переслідування чи звільнення працівника як реакції на скаргу працівника, доступності судової процедури захисту осіб, які зазнали дискримінації, зокрема, щодо звільнення від судового збору, перегляду строків звернення працівників до суду за захистом порушення прав у зв'язку з дискримінацією загалом і по завершенню трудових відносин, посилення гарантій громадських організацій чи інших юридичних осіб, які мають інтерес у забезпеченні виконання Директиви № 2000/78/ЄС, у наданні захисту у будь-якій судовій процедурі, для спрощення доведення фактів дискримінації встановити обов'язок роботодавця на вимогу особи, яка працевлаштовується, надавати у письмовій формі обґрунтування відмови у працевлаштуванні.

Отже, національне законодавство не наближено до положень Директиви № 2000/78/ЄС.

Трудове законодавство

Аналіз прогресу наближення національного законодавства до вимог актів ЄС, який відбувся за період з 1 листопада 2017 року по 1 листопада 2018 року:

Протягом листопада 2017 року – листопада 2018 року у сфері соціальної політики відповідно до зобов'язань за Главою 21 «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей» розділу V «Економічне і галузеве співробітництво» Угоди про асоціацію Україна мала наблизити національне законодавство до таких *acquis* ЄС, як:

1. Директива № 98/59/ЄС про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення;
2. Директива № 1999/70/ЄС про рамкову угоду про роботу на визначений термін, укладена ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок], СКПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи] та ЄЦРП [Європейський центр роботодавців і підприємств];
3. Директива № 91/533/ЄЕС про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди.



Директива № 98/59/ЄС про наближення законодавств держав-членів щодо колективного звільнення

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 98/59/ЄС встановлює вимогу до роботодавця з проведення консультацій та інформування представників працівників у разі колективних звільнень та визначає мінімальні вимоги до процедури проведення таких звільнень.

Директива «колективними звільненнями» вважає звільнення, які здійснені: (а) з ініціативи роботодавця, (б) з однієї або декількох причин, що не пов'язані з особою працівника, та (в) визначає альтернативи щодо кількості таких звільнень протягом певного періоду, конкретна кількість яких встановлюється за вибором держав-членів.

Основні положення Директиви стосуються обов'язковості:

- консультацій із представниками працівників — роботодавець, який збирається здійснити колективне звільнення, зобов'язаний провести консультації з представниками працівників для уникнення чи зменшення кількості звільнених працівників та для пом'якшення наслідків такого звільнення (наприклад, шляхом переведення працівників на іншу роботу, їх перекваліфікації);
- інформування представників працівників — для проведення ефективних і конструктивних консультацій роботодавець зобов'язаний надати у письмовій формі необхідну інформацію про колективне звільнення. Щонайменше ця інформація стосується: мотивів звільнення, яке планується; кількості та категорій працівників, що звільняються; середньої кількості та категорій працівників; періоду, в який планується здійснити звільнення; критеріїв, що застосовувались при визначенні працівників, які звільняються; методів обчислення компенсаційних виплат;
- дотримання процедури колективного звільнення — роботодавець зобов'язаний письмово повідомити компетентний державний орган

про заплановані колективні звільнення, у тому числі, надати необхідну інформацію про звільнення та проведені консультації; роботодавець повинен надати копію такого повідомлення представникам працівників для можливості подання ними своїх зауважень; дотримання строків здійснення звільнення (не раніше 30 днів після повідомлення компетентного державного органу).

Що було зроблено для імплементатції зобов'язань?

Проведення колективних звільнень частково врегульовано у трудовому законодавстві України, яке для характеристики цього виду звільнень послуговується поняттям «масове вивільнення»:

- Законі України «Про зайнятість населення» від 05.07.2012 — встановлено поняття масового вивільнення працівників з ініціативи роботодавця та окремі питання його проведення, зокрема створення спеціальних комісій (ст. 48 Закону), обов'язків роботодавця щодо запобігання масовому вивільненню працівників (ст. 50 Закону);
- КЗпП — порядок вивільнення працівників (ст. 49-2 КЗпП), заходи з пом'якшення наслідків звільнення у зв'язку зі скороченням працівників (ст. 42 КЗпП);

Проте вказане законодавство суперечить Директиві № 98/59/ЄС (щодо поняття «масового вивільнення») чи не враховує її вимоги (часу проведення консультацій, визначення видів інформації, яка повинна бути надана, окремих питань повідомлення компетентного органу).

Вимоги Директиви № 98/59/ЄС у тій чи іншій мірі відображені у ряді проектів нормативно-правових актів. Зокрема, у Проекті Трудового кодексу передбачено: обов'язок роботодавця провести консультації у зв'язку зі скороченням працівників та надати необхідну інформацію (стаття 87 Проекту Трудового кодексу), заходи з пом'якшення наслідків звільнення у зв'язку зі скороченням працівників (стаття 86 Проекту Трудового кодексу), мінімальний та максимальний період проведення такого звільнення (стаття 88 Проекту Трудового кодексу), обов'язки роботодавця щодо запобігання масовому звільненню працівників у зв'язку із скороченням (стаття 89 Проекту Трудового кодексу) тощо.

У ВРУ також зареєстровано інші законопроекти, які стосуються питань масового вивільнення працівників, а саме:

- проект Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про зайнятість населення» (нова редакція) та інших пов'язаних законодавчих актів» (№ 4279 від 18.03.2016), в якому питанню масового вивільнення працівників присвячена ст. 55. Проте, ця стаття законопроекту (яка, фактично, дублює зміст статті 48 чинного Закону України «Про зайнятість населення») суперечить Директиві № 98/59/ЄС в частині визначення поняття масового вивільнення (не відповідає кількісним показникам, встановлених Директивою та за наявності яких звільнення вважатиметься колективним) і сфері застосування Директиви (Директива не виключає зі своєї сфери дії колективні звільнення у випадку ліквідації юридичної особи, законопроект навпаки встановлює таке виключення);
- проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо трудових прав)» (№ 5511 від 08.12.2016). Законопроект у значній частині враховує вимоги Директиви № 98/59/ЄС — поняття масового вивільнення (встановлює одну з альтернатив щодо кількості звільнень, які вважатимуться масовими, уточнює та доповнює кількісні характеристики масового вивільнення), сфери застосування (виключено обмеження застосування порядку проведення масового вивільнення

у разі ліквідації юридичної особи), обов'язкового проведення консультацій та письмового надання конкретних видів інформації з виборним органом первинної профспілкової організації (профспілковим представником), повідомлення уповноваженого державного органу про заплановані масові вивільнення та надання копії такого повідомлення представникам працівників. Законопроект потребує уточнення в частині періоду проведення консультацій з представниками працівників (до повідомлення компетентного державного органу) та вжиття заходів (за результатами проведених консультацій).

Обидва законопроекти опрацьовуються в Комітеті з питань соціальної політики, зайнятості та пенсійного забезпечення ВРУ і не розглядалися.

Мінсоцполітики розробило законопроект «Про внесення змін до деяких законодавчих актів», який у серпні 2018 року був надісланий на розгляд соціальним партнерам та одержав відповіді (зокрема, від Конфедерації роботодавців України). Законопроект пропонує прийняття у новій редакції Закон України «Про зайнятість населення та загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», а також вносить зміни до чинного законодавства в частині проведення масового вивільнення. Законопроект в цілому враховує мінімальні вимоги ЄС щодо проведення консультацій (обов'язковості консультацій до проведення масового вивільнення працівників), інформування (визначення кола питань, які мають бути надані представникам працівників, часу, протягом якого інформація повинна бути надана) та повідомлення про колективні звільнення (повідомлення компетентного органу про майбутнє вивільнення, надання копії повідомлення представникам працівників), але суперечить Директиві № 98/59/ЄС у частині кількісних характеристик такого звільнення. Тому, його прийняття вирішить питання адаптації до Директиви № 98/59/ЄС.

Отже, на цей час національне законодавство не наближено до положень Директиви № 98/59/ЄС.

Директива № 1999/70/ЄС про рамкову угоду про роботу на визначений термін, укладена ЄКПС [Європейською конфедерацією профспілок], СКПРЕ [Спілкою конфедерацій підприємців і роботодавців Європи] та ЄЦРП [Європейським центром роботодавців і підприємств]

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 1999/70/ЄС вводить у дію Рамкову угоду щодо трудових договорів, укладених на визначений строк. Метою останньої є поліпшення якості праці, виконуваної за строковими трудовими договорами/трудохими відносинами, на засадах недискримінації та встановлення механізму запобігання зловживанням, що є результатом використання послідовних строкових трудових договорів/трудохим відносин.

Основними вимогами Директиви № 1999/70/ЄС є:

- забезпечення принципу недискримінації працівників, які працюють на умовах строкового трудового договору/трудохим відносин, у порівнянні з постійними працівниками;
- запровадження заходів щодо запобігання зловживанням, які є результатом укладення послідовних строкових трудових договорів/трудохим відносин. Наприклад, встановлення об'єктивних причин, коли допускається переукладення строкових трудових договорів, максимальну тривалість та кількість разів переукладення строкових

трудоу договорів, визначення умов, за наявності яких строковий трудовий договір вважається послідовним або укладеним на невизначений строк;

- інформування працівників, які працюють на умовах строкового трудового договору/трудоу відносин, про наявність у роботодавця вакансій з постійним працевлаштуванням; доступ таких працівників до навчання для підвищення їхньої професійної кваліфікації та мобільності;
- врахування працівників, які працюють на умовах строкового трудового договору/трудоу відносин, для обчислення кількості працівників, необхідної при визначення повноважних представників працівників;
- надання роботодавцем представникам працівників відповідної інформації про строкові трудові договори/трудоу відносини.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

КЗпП містить окремі норми, які спрямовані на запобігання зловживанням, що є результатом використання послідовних строкових трудових договорів. А саме:

- визначення загальних умов, за наявності яких допускається укладення строкового трудового договору (частина друга статті 23 КЗпП);
- випадки трансформації строкового трудового договору у безстроковий (стаття 39-1 КЗпП).

Водночас, зазначені положення потребують конкретизації випадків, за наявності яких переукладення трудових договорів є об'єктивним, та уточнення заборони щодо укладення послідовних строкових трудових договорів. Окрім того, у ньому відсутні чіткі положення щодо заборони/неприпустимості дискримінації у зв'язку з роботою на умовах строкового трудового договору, інформування працівників про наявність вакансій з працевлаштуванням на невизначений строк.

Положення Директиви № 1999/70/ЄС найбільш повно враховані у Проекті Трудового кодексу, в якому правовому регулюванню праці на умовах строкового договору присвячені як Глава 2 «Трудові відносини на визначений строк» Книги другої, так і окремі норми. Окрім, існуючих в чинному трудовому законодавстві вимог: Проект Трудового кодексу містить положення, які повністю враховують зміст Директиви № 1999/70/ЄС, зокрема:

1) принцип недискримінації:

- встановлення рівності трудових прав та обов'язків працівників, які працюють на умовах строкового трудового договору, з працівниками, з якими укладено трудовий договір на невизначений час (частина перша статті 59 Проекту Трудового кодексу);
- застосування принципу пропорційності до відпрацьованого часу — тривалість щорічних трудових відпусток визначається відповідно до відпрацьованого часу працівниками, що працюють на умовах строкового трудового договору (частина третя статті 170 Проекту Трудового кодексу).

2) заходи запобігання щодо зловживання укладенню строкових трудових договорів:

- визначення конкретних випадків, коли допускається укладення строкових трудових договорів (стаття 58 Проекту Трудового кодексу);
- зазначення у трудовому договорі строку та підстав його укладення на визначений період (пункт 2 частини другої статті 32 Проекту Трудового кодексу), — уточнення умов трансформації послідовних трудових договорів у трудовий договір, укладений на невизначений строк (частина

третьої статті 59 Проекту Трудового кодексу) — укладення трудового договору двічі і більше разів, за однією і тією ж трудовою функцією, коли перерва між укладеними трудовими договорами є меншою двох тижнів;

3) інформаційні та інші можливості працівників зі строковим трудовим договором:

- встановлення обов'язку роботодавця щодо письмового інформування працівників про появу вакансії на виконання роботи за трудовим договором на невизначений строк (стаття 24 Проекту Трудового кодексу);
- обов'язок роботодавця зі створення працівникам рівних можливостей для професійного зростання, підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації (пункт 10 частини першої статті 2 Проекту Трудового кодексу).

Проект Трудового кодексу України, хоча і прийнятий у першому читанні 05.11.2015, досі очікує на друге читання.

Отже, національне законодавство ще не наближене до положень Директиви № 1999/70/ЄС.

Директива № 91/533/ЄЕС про обов'язок роботодавця інформувати працівників про умови, що застосовуються до контракту чи трудової угоди

Що дають нам відповідні норми ЄС?

Директива № 91/533/ЄЕС спрямована на виконання роботодавцем зобов'язання щодо забезпечення кожного працівника документом, який містить інформацію про суттєві умови трудового договору/трудова відносин. Визначає мінімальні вимоги стосовно:

- суттєвих умов трудового договору/трудова відносин, про які працівник має бути повідомлений — зокрема, про сторони договору, місце праці, посаду та коротку характеристику виконуваної роботи, дату початку виконання роботи, строк трудового договору, оплату праці, тривалість оплачуваної відпустки, тривалість робочого дня і тижня, строки попередження про припинення трудового договору;
- форми та строків виконання роботодавцем зобов'язання з інформування працівника про умови трудового договору/трудова відносин — інформація надається у письмовій формі (трудова угода, лист-угода, один або декілька інших письмових документів, що містять відповідну інформацію, письмова декларація роботодавця) не пізніше двох місяців з дати початку роботи;
- особливостей інформування працівника, який виконуватиме роботу в інших країнах/країні — додатково інформується про тривалість виконання роботи за кордоном, валюту, в якій здійснюватиметься оплата праці, умови репатріації тощо;
- форми та строків інформування працівника про зміну умов трудового договору/трудова відносин — роботодавець повідомляє працівника у письмовій формі не пізніше місяця з дати вступу в дію змін;
- захисту права працівника на інформування про умови трудового договору/трудова відносин — можливість використання судового та адміністративного порядку захисту права.

Що було зроблено для імплементації зобов'язань?

КЗпП визначає певні питання стосовно форми трудового договору (стаття

24), обов'язку роботодавця з інструктування працівника до початку виконання роботи (стаття 29), надання інформації про окремі умови праці (стаття 49). Незважаючи на це, в чинному трудовому законодавстві відсутній комплексний механізм, що відповідає вимогам Директиви № 91/533/ЄЕС щодо забезпечення кожного працівника документом, який містить інформацію про суттєві умови трудового договору/трудоких відносин.

Основні елементи механізму забезпечення працівника документом, що містить інформацію про суттєві умови трудового договору, які враховують вимоги Директиви № 91/533/ЄЕС, визначені лише на рівні проекту нормативно-правового акту. Так, Проект Трудового кодексу (статті 32 і 33) передбачає положення, які враховують вимоги Директиви:

- обов'язок роботодавця дотримуватися письмової форми трудового договору з метою забезпечення його ефективної дії та чіткого визначення змісту зобов'язань сторін;
- укладення трудового договору в письмовій формі у двох примірниках, один з яких передається працівнику;
- встановлення чіткого переліку обов'язкових умов трудового договору та можливість встановлення додаткових умов трудового договору;
- зміна обов'язкових та додаткових умов трудового договору лише за згодою сторін у письмовій формі (випадків, встановлених кодексом або законом);
- оформлення змін до трудового договору в такому самому порядку, як й укладення (тобто, в письмовій формі у двох примірниках, один з яких передається працівнику).

Стаття 259 Проекту Трудового кодексу визначає гарантії та компенсації у разі репатріації працівників, проте, для повноти врахування вимог Директиви № 91/533/ЄЕС варто доповнити проект положеннями щодо інших особливостей інформування працівника, який виконуватиме роботу поза межами України (тривалість виконання роботи за межами України, валюта оплати праці). Обов'язковість укладення трудового договору у письмовій формі у двох примірниках, один з яких надається працівникові, та укладення трудового договору не пізніше наступного дня з дня фактичного допуску роботодавцем працівника до роботи, що встановлені в Проекті Трудового кодексу, передбачають негайне надання такого документу. Тому, можна вважати, що вимога Директиви № 91/533/ЄЕС щодо строків надання письмового документу з інформацією про умови трудового договору/трудоких відносин є дотриманою. З метою посилення гарантій прав працівників проект можна було б доповнити положеннями щодо строків, протягом яких працівнику повинен бути наданий як трудовий договір, так і письмовий документ про зміни до трудового договору. Директива № 91/533/ЄЕС передбачає, що у разі ненадання працівникові письмового документу або надання документу, який не охоплює усю необхідну інформацію про умови трудового договору/трудоких відносин, роботодавець не пізніше ніж через два місяці з початку роботи повинен надати працівникові усю необхідну інформацію у письмовій декларації, підписаній роботодавцем. З огляду на зазначену вимогу, Проект Трудового кодексу також потребує доопрацювання.



ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ЩО МАЛИ БУТИ ВИКОНАНІ З 1 ЛИСТОПАДА 2014 РОКУ ПО 1 ЛИСТОПАДА 2017 РОКУ

ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ У ТОРГІВЛІ

Всі завдання виконані. На цей час розроблені та прийняті всі необхідні законодавчі та підзаконні акти, строки по виконанню яких припадали на період з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2017 року.

МИТНІ ПИТАННЯ ТА СПРИЯННЯ У ТОРГІВЛІ

Жодного завдання не виконано в повному обсязі. З метою наближення національного законодавства до вимог Конвенції NCTS та Конвенції SAD необхідні зміни у Митний кодекс України.

Варто зазначити, що для повноцінного нормативно-правового забезпечення імплементації Конвенції NCTS, необхідно розробити комплексний проект Закону про внесення змін у митне законодавство (з урахуванням вимог NCTS).

Разом з тим, в цілому, українське законодавство наближене до вимог Конвенції SAD, однак, остаточно її імплементація так і не виконана. Для виконання формальних вимог Конвенції SAD Україні залишилося внести деякі невеликі зміни до законодавства (у т.ч. пов'язані з приведенням термінології у Митному кодексі України до термінології, що використовується у цій Конвенції).

ЕНЕРГЕТИКА

Ринок електричної енергії

Реформа ринку електроенергії та імплементація в Україні норм відповідного acquis ЄС є надзвичайно складним і комплексним процесом, який наразі знаходиться на стадії розробки і затвердження вторинного законодавства, а також розробки практичних кроків зі створення нової архітектури ринку електроенергії, яка буде повністю сумісна із вимогами ЄС до організації ринку електроенергії, міждержавної торгівлі та вимогами до безпеки енергопостачання. Очікується, що новий ринок, принаймні в сегменті оптової торгівлі, буде запущено в середині 2019 року, запровадження конкурентних механізмів у роздрібному сегменті ринку та приєднання ОЕС України до енергетичної системи континентальної Європи ENTSO-E можна очікувати лише після 2020 року.

Ринок газу

Внаслідок імплементації в Україні норм ряду т. зв. «газових» нормативно-правових актів ЄС вдалося досягти значних результатів у сегментах створення конкуренції у оптовій торгівлі природним газом для потреб комерційних споживачів, а також досягти повної відповідності стандартам ЄС з точки зору створення механізмів забезпечення безпеки постачання. Незважаючи на значний обсяг зробленої роботи з прийняття вторинного законодавства, вимоги acquis ЄС досі не виконуються у сегменті роздрібного постачання газу кінцевим споживачам, організації технічної роботи нового ринку газу, а також через майже трирічну затримку із реформою анбандлінгу НАК «Нафтогаз», внаслідок якої досі не створено незалежного оператора ГТС, існування якого є особливо критичним перед перемовинами щодо підписання нового транзитного контракту перед початком 2020 року.

Енергетичний регулятор

Реформування національної регуляторної агенції на енергетичних ринках, що визначено одразу в двох Директивах ЄС, що регулюють організацію ринку газу та електроенергії, стало однією з найбільш значущих подій в енергетичному секторі України у 2017-2018 роках. Однак, навіть прийняття відповідного рамкового закону та оновлення складу НКРЕКП за новими прозорими правилами, за чинного нормативно-правового поля та реального балансу повноважень між різними гілками влади в Україні призвели до випадків політичного втручання в роботу новообраних членів НКРЕКП, що ставить під сумнів її здатність приймати неупереджені регуляторні рішення.

Ринок нафти

Впродовж 2018 року нарешті було завершено розробку і передачу на погодження Секретаріату Енергетичного Співтовариства рамкового законопроекту про мінімальні запаси нафти та нафтопродуктів, в рамках якого було також створено більш прикладну модель формування та фінансування мінімальних запасів нафти (МЗНН). Очікується, що прийняття цього законопроекту та погодження МЗНН із усіма зацікавленими сторонами дозволить виконати всі інші імплементаційні заходи, передбачені Директивою № 2009/119/ЄС.

Рамковий законопроект стосовно просування в Україні альтернативних видів палива досі перебуває на розгляді у Верховній Раді.

Розвідування та розробка вуглеводнів

Незважаючи на продовження активної роботи профільної агенції Держгеонадра та Мінекології над розробкою проектів підзаконних нормативно-правових актів необхідні зміни до національного законодавства з метою його приведення до вимог Директиви № 94/22/ЄС так і не були зроблені. В результаті процедури видачі спеціальних дозволів на користування надрами сьогодні не в повній мірі відповідають кращим стандартам ЄС, що призводить до існування заплутаної та непрозорої системи надкористування, яка заважає розвитку видобутку енергоносіїв в Україні.

Енергетична ефективність

Наближення національного законодавства у сфері енергоефективності до вимог відповідного acquis ЄС станом на кінець 2018 року є досить повним, незважаючи на складність цього сектору та обсяг необхідної нормотворчої роботи. Темп відповідних реформ у цьому секторі дає підстави з обережним оптимізмом вважати, що зобов'язання України можуть бути повністю виконаними наприкінці 2019 - на початку 2020 року, після чого слід очікувати повноцінної імплементації норм європейських актів в Україні у вигляді відповідних конкретних політик і заходів.

Ядерна енергетика

У сфері ядерної енергетики впродовж 2018 року було зафіксовано незначний прогрес у наближенні до вимог Директив ЄС, який стосувався незначних технічних питань. Ключові зміни, які стосуються створення незалежного регулятора у сфері ядерної та радіаційної безпеки, а також гармонізації стандартів захисту від іонізуючого випромінювання та перевезень радіоактивних вантажів досі не прийняті.

НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Якість атмосферного повітря

Жодне завдання не виконане.

Якість води та управління водними ресурсами, включаючи морське

середовище

Завдання в частині переходу на басейновий принцип управління водними ресурсами виконано, нового моніторингу стану водних ресурсів шляхом прийняття Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо впровадження інтегрованих підходів в управлінні водними ресурсами за басейновим принципом» та низки підзаконних актів. На цей час вже здійснюється практична реалізація положень законодавства.

Разом з тим, для врегулювання питання очистки стічних вод внесено необхідні зміни в Закон України «Про питну воду та питне водопостачання» та прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів. Однак для завершення процесу наближення національного законодавства до положень європейського необхідно ще прийняти ряд підзаконних нормативно-правових актів.

Управління довкіллям та інтеграція екологічної політики у інші галузі

Для виконання завдань поставлених перед Україною в цьому підсекторі прийнято Закон України «Про оцінку впливу на довкілля» та низка підзаконних актів. На цей час вже здійснюється практичне застосування положень національного законодавства.

Однак, європейське законодавство, що забезпечує доступ громадськості до екологічної інформації, участь громадськості у підготовці окремих планів та програм, що стосуються навколишнього середовища, участь громадськості та застосування СЕО (стратегічної екологічної оцінки) до містобудівної документації (генеральні плани міст, детальні плани територій тощо), ще не до кінця імплементоване в національне законодавство України.

Промислове забруднення та техногенні загрози

На цей час прийнято Національний план скорочення викидів від великих спалювальних установок, але для завершення процесу наближення національного законодавства до положень європейського необхідно ще прийняти низку нормативно-правових актів, зокрема Концепцію реалізації державної політики у сфері промислового забруднення.

Зміни клімату та захист озонового шару

Жодне із завдань не виконано в повному обсязі. З метою виконання завдань у цьому підсекторі розроблено низку законопроектів, однак жоден із них ще не прийнятий.

Генетично модифіковані організми

Для наближення національного законодавства до положень європейського у цьому підсекторі розроблено низку законопроектів, які на цей час ще не прийняті.

Управління відходами та ресурсами

Урядом схвалено Національний план управління відходами, для реалізації якого необхідними є розробка та прийняття ряду законопроектів.

ТРАНСПОРТ

Автомобільний транспорт

Завдання не виконані. Розроблено низку законопроектів, однак вони не прийняті.

Внутрішній водний транспорт

З метою наближення національного законодавства до положень європейського в частині врегулювання внутрішніх перевезень небезпечних вантажів прийнято низку підзаконних нормативно-правових актів.

Для врегулювання питання про доступ до перевезення товарів водними

шляхами для національного та іноземного транспорту і взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності розроблено законопроект «Про внутрішній водний транспорт», який на цей час не прийнятий ВРУ. Разом з тим, додаткового врегулювання потребують питання забезпечення доступу до професійної діяльності оператора перевезень товарів національними і міжнародними водними шляхами, а також взаємне визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікації для її здійснення, професійної компетенції перевізника для судноплавства на внутрішньому водному транспорті та взаємного визнання дипломів, сертифікатів та інших офіційних посвідчень кваліфікаційного рівня для провадження такої діяльності, а також здійснення організаційних заходів щодо видачі посвідчень відповідного зразка тощо.

Морський транспорт

З метою наближення національного законодавства до 3 європейських документів на цей час розроблено 2 законопроекти та 1 проект наказу Мінінфраструктури. При цьому щодо решти європейських документів не розроблено жодного проекту нормативно-правового акту.

ДІЯЛЬНІСТЬ КОМПАНІЙ

На цей час виконано 4 зобов'язання:

- бухгалтерський облік та аудит (3 зобов'язання): щодо щорічної фінансової звітності, консолідованої фінансової звітності та пов'язаних з ними звітів певних типів компаній, щодо застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку;
- заснування та діяльність компаній, корпоративне управління (1 зобов'язання): стосовно одноосібних приватних компаній з обмеженою відповідальністю.

Разом з тим, вимоги законодавства в частині злиття, поглинання та поділу суб'єктів господарювання ще не приведені у відповідність із положеннями європейського законодавства.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Трудове законодавство

Жодне із 4 зобов'язань до кінця не виконано. На цей час розроблено низку проектів нормативно-правових актів, зокрема проект Трудового кодексу України, які ще не прийняті.

Антидискримінація та гендерна рівність

Із 4 зобов'язань цього підсектору на цей час виконано лише 1: про поступове запровадження принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення. Однак, залишаються не до кінця врегульованими питання щодо реалізації принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів та послуг, вжиття заходів з поліпшення безпеки та охорони здоров'я на виробництві вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили або годують, та про імплементацію переглянутої Рамкової угоди щодо батьківської відпустки, укладеної UNICE, СЕЕР і ЕТУС.

Здоров'я та безпека праці

Всього 5 директив, до 2 із яких на цей час наближено національне законодавство, а саме: про мінімальні вимоги щодо поліпшення безпеки і захисту здоров'я працівників видобувних підприємств з підземним і відкритим способами видобування та про мінімальні вимоги щодо безпеки та охорони здоров'я у процесі використання робочого обладнання робітниками під час

провадження професійної діяльності.

З метою наближення національного законодавства до решти Директив розроблено ряд проектів нормативно-правових актів, які на цей час не прийняті.

ЗАХИСТ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Безпека продукції

Невиконаним, на цей час, залишається одне завдання - щодо забезпечення постачання на ринок запальничок виключно із захистом від дітей та заборони постачання на ринок запальничок новинок.

Маркетинг

Не завершено імплементацію положень законодавства ЄС щодо недобросовісної комерційної практики по відношенню до споживачів на внутрішньому ринку. Разом з тим, імplementовані положення про захист прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам.

Договірне право

Не завершено імплементацію положень законодавства ЄС про певні аспекти продажу споживчих товарів та відповідні гарантії.

Недобросовісні умови контракту

Завершено імплементацію лише однієї директиви щодо несправедливих умов контракту.

Однак не завершено процес наближення національного законодавства до європейського в частині захисту прав споживачів в умовах дистанційної торгівлі та щодо контрактів, укладених поза межами ділових приміщень, про організовані туристичні подорожі, відпочинок з певним комплексом послуг та комплексні турне, захист прав споживачів за деякими положеннями контрактів та щодо розподілу часу використання нерухомості (таймшер), довгострокового відпочинку, контрактів з перепродажу та обміну.

Фінансові послуги

Жоден документ в Україні не регулює дистанційні фінансові послуги для споживачів.

Споживче кредитування

В Україні врегульовано питання споживчого кредитування.

Впровадження

На цей час на достатньому рівні не врегульовано колективні права споживачів.

ГРОМАДСЬКЕ ЗДОРОВ'Я

Безпека крові

Жодне зобов'язання не виконано в повному обсязі. На цей час в Україні діє законодавство, що регулює певні питання у підсекторі безпеки крові, але воно не в повній мірі включає положення європейського законодавства.

Трансплантація тканин та клітин

На цей час не завершено наближення національного законодавства до жодної із Директив у цьому підсекторі. Разом з тим, варто відмітити, що Україною було зроблено перший крок спрямований на розвиток такого методу лікування як трансплантація, а саме - прийнято Закон України «Про застосування трансплантації анатомічних матеріалів людини». Для

забезпечення реалізації положень цього Закону прийнято ряд підзаконних нормативно-правових актів, які, тим не менше, потребують приведення їх у відповідність до положень Директив ЄС.

Тютюн

З метою наближення національного законодавства до положень законодавства ЄС розроблено низку законопроектів, однак жоден з них не прийнятий.

Інфекційні захворювання

Не розроблено жодного нормативно-правового акту для створення мережі епідеміологічного нагляду та контролю за поширенням інфекційних захворювань. Крім того, не прийнято рішення щодо приєднання України до вказаної мережі.

Разом з тим, не завершено процес повного наближення національного законодавства до положень Директив ЄС, що регулюють питання охоплення інформаційних заходів мережею ЄС та випадки інфекційних та паразитарних захворювань, інформування про які має передаватися мережі ЄС.

ЗОБОВ'ЯЗАННЯ, ЩО МАЛИ БУТИ ВИКОНАНІ З 1 ЛИСТОПАДА 2017 РОКУ ПО 1 ЛИСТОПАДА 2018 РОКУ

ТЕХНІЧНІ БАР'ЄРИ У ТОРГІВЛІ

Висновки

В Україні майже завершено формування горизонтального законодавчого поля, що забезпечує системне функціонування різних елементів національної інфраструктури якості продукції.

Щодо вертикального (секторального) законодавства, в цілому Україна показує непогані темпи розроблення та прийняття технічних регламентів на основі відповідних Директив ЄС, хоча не завжди у межах графіку та очікуваної послідовності. Основні проблеми України у цій сфері полягають у розбудові спроможності (яка включає необхідне обладнання та кваліфікацію персоналу):

- розробників проектів технічних регламентів, особливо в окремих міністерствах і відомствах;
- тих, хто погоджує проекти технічних регламентів – з метою зменшення тривалості погодження та негативного втручання у їх зміст, а також оптимізації ресурсів, необхідних для розбудови спроможності, пропонувалося зосередити погодження проектів нормативно-правових актів, спрямованих на імплементацію Угоди про асоціацію, в одній інстанції (наприклад, при Мін'юсті) замість нинішніх трьох-чотирьох інстанцій;
- виробників та імпортерів, які виконують вимоги технічних регламентів;
- органів з оцінки відповідності, які оцінюють відповідність технічним регламентам;
- органів ринкового нагляду, які перевіряють дотримання вимог технічних регламентів при наданні продукції на ринку.

Рекомендації

Можна констатувати, що все необхідне системне горизонтальне законодавство відповідає вимогам ЄС, однак, деякі закони ще потребують певних технічних змін та вдосконалень. З цієї точки зору Верховній Раді України варто:

- прискорити прийняття у другому читанні законопроекту № 6235;

- блокувати прийняття законопроекту № 5450-1 та прийняти новий законопроект під робочою назвою «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення конкурентоспроможності бізнесу та забезпечення ефективного захисту прав споживачів», який, як слід сподіватися, буде незабаром зареєстрований у ВРУ групою депутатів.

У сфері вертикального (галузевого) законодавства необхідно здійснити наступні кроки:

- прийняти законопроект № 7123 (який виправляє помилки у спеціальному (галузевому) законодавчому полі та приводить його у відповідність із принципами, закладеними у новому Законі України «Про стандартизацію»);
- Україні та ЄС бажано мати чітку та публічну Дорожню карту підготовки до укладення Угоди АСАА, згідно з якою були б встановлені всі основні критерії (benchmarks), досягнення яких означало б перехід на новий рівень та врешті-решт підписання та набрання чинності Угодою АСАА. Це дало б можливість «побачити світло у кінці тунелю» та відповідним чином планувати запровадження європейських вимог. Наразі ж рішення про укладення АСАА перебуває у непередбачуваній політичній площині, що призводить до неочікуваних і зворотних ефектів.

Так, виявилось, що запровадження Україною вимог, що повністю відповідають вимогам ЄС, призводить до того, що деякі європейські виробники не бажають їх виконувати вдруге і не виявляють зацікавлення у збереженні своєї присутності на українському ринку. Для тих, хто бажає, це призводить до додаткових витрат і підвищення цін на їхню продукцію. Відповідно, ринок стискається і на ньому зменшується конкуренція й ростуть ціни. Це спричиняє тиск на регуляторів щодо спрощення процедур чи вимог або ж запровадження одностороннього визнання оцінки відповідності з ЄС. Запровадження спрощених процедур чи вимог суперечить зобов'язанням України за Угодою про асоціацію, оскільки такі спрощені процедури і вимоги не передбачені відповідними актами ЄС. Запровадження ж одностороннього визнання з ЄС фактично знищить українську інфраструктуру, негативно позначиться на конкурентоспроможності українських виробників (яким доведеться платити двічі (в Україні та в ЄС) за перебування на двох ринках, на відміну від європейських, яким за перебування на тих же двох ринках буде достатньо заплатити лише один раз в ЄС. Крім того, таке одностороннє визнання на міждержавному рівні не передбачене законодавством України: це можливо лише на рівні окремих органів з оцінки відповідності, але й тут нотифіковані органи з ЄС не виявляють особливого бажання співпрацювати (та ділити доходи) з призначеними органами з України.

Таким чином, за відсутності прозорості та зрозумілої Дорожньої карти, чіткої перспективи щодо укладення Угоди АСАА та політизації цього процесу цей інструмент забезпечення створення єдиного ринку поволі перетворюється на свою парадоксальну протилежність – створення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС, які мають ідентичні, але взаємно невизнані правила. Поки що, ця проблема зачіпає лише окремі сегменти продукції (наприклад, деякі медичні вироби або радіо-обладнання), але сама її поява є симптоматичною та тривожною.

ЗАСНУВАННЯ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ, ТОРГІВЛЯ ПОСЛУГАМИ ТА ЕЛЕКТРОННА ТОРГІВЛЯ

Фінансові послуги (страхування)

Висновки

Україні не вдалося до кінця 2017 року імплементувати три Директиви ЄС у секторі страхування (Директиви № 2009/103/ЄС, № 2002/92/ЄС і № 2003/41/ЄС), як це передбачено Угодою про асоціацію. Натомість, строки впровадження цих Директив були перенесені Україною на 2 роки – до 31 грудня 2019 року. Втім, очікується, що, наразі, це не матиме значного негативного впливу для України, оскільки для надання Сторонами одна одній режиму внутрішнього ринку у секторі фінансових послуг, Україні необхідно імплементувати більше 50 законодавчих актів ЄС, що не є близькою перспективою.

Додаткових ресурсів і зусиль для імплементції євроінтеграційних зобов'язань у секторі страхування вимагає необхідність аналізу і впровадження 2 нових Директив, які були прийняті у 2016 році в ЄС на зміну тим, що визначені в Угоді про асоціацію.

На сьогодні, прогрес в імплементції Директив № 2009/103/ЄС, № 2002/92/ЄС і № 2003/41/ЄС у секторі страхування можна побачити фактично лише на рівні законопроектів, оскільки жоден з них ще не прийнятий. Більш того, саме зволікання з розглядом відповідних законопроектів у ВРУ є однією з основних проблем України у цій сфері. Так, законопроект № 3670, спрямований на імплементцію Директиви № 2009/103/ЄС, знаходився майже 3 роки на розгляді ВРУ, після чого був відхилений. Ще один законопроект № 1797-1, спрямований на імплементцію Директиви № 2002/92/ЄС, був прийнятий у першому читанні 31 березня 2016 року, але, ще й досі, не винесений на остаточне голосування.

Рекомендації

З метою належної імплементції Директив ЄС № 2009/103/ЄС, № 2002/92/ЄС і № 2003/41/ЄС у сфері страхування необхідно здійснити такі заходи:

- якомога швидше завершити роботу над розробкою нового проекту Закону, що вноситиме зміни до Закону України «Про обов'язкове страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів», оскільки попередній законопроект з цього питання не був прийнятий ВРУ;
- прискорити остаточне прийняття ВРУ прийнятого в першому читанні законопроекту № 1797-1 з урахуванням усіх пропозицій, необхідних для повної імплементції Директиви № 2002/92/ЄС;
- прискорити розгляд та прийняття нещодавно внесеного до ВРУ законопроекту № 9224, спрямованого на імплементцію Директиви № 2003/41/ЄС.

Крім того, варто здійснити оцінку необхідних інституційних, організаційних та координаційних заходів, оскільки прийняття вказаних законопроектів – це лише перший етап імплементції, після якого має залишитися час на здійснення адміністративних та організаційних змін, перегляд підзаконних нормативно-правових актів тощо.

Також було б корисним складання та розміщення у публічному доступі порівняльних таблиць, які б детально уже зараз і в подальшій позитивній динаміці показували відповідність національного законодавства України до кожної статті правового акту ЄС. Складання таких транспозиційних таблиць є передбаченим в Угоді про асоціацію інструментом моніторингу стану виконання зобов'язань у секторі фінансових послуг. Саме по ним ЄК

буде оцінювати відповідність національних нормативно-правових положень відповідним положенням Директив ЄС.

Фінансові послуги (запобігання відмиванню грошей)

Висновки

Українською владою проводиться значна робота щодо імплементації міжнародних стандартів протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму, проте є відставання в імплементації правових актів ЄС (Директив, Регламентів), які були змінені під час дії Угоди про асоціацію. Незважаючи на проведену роботу, в Україні залишається високий рівень корупції, тіньової економіки, високий рівень готівкових розрахунків, загроза тероризму тощо, що свідчить про необхідність активізації української влади у боротьби з цими явищами.

Рекомендації

Рекомендується терміново прийняти проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Міністерству фінансів і Державній службі фінансового моніторингу вже зараз розпочати розробку підзаконних нормативних документів для реалізації положень цього закону.

Державній службі фінансового моніторингу посилити контроль за виконанням законодавства, щодо запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення суб'єктами первинного фінансового моніторингу.

Поштові та кур'єрські послуги

Висновки

Станом на 1 листопада 2018 року зобов'язання України за Угодою про асоціацію у сфері поштових послуг не виконані.

Проте, ми з обережністю позитивно оцінюємо той незначний прогрес адаптації національного законодавства до вимог актів ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг у вигляді розроблення нової редакції профільного законопроекту, який, за умови його доопрацювання на предмет врахування усіх важливих положень Поштової Директиви ЄС та Угоди про асоціацію, хоч і не забезпечить одразу й повною мірою виконання Україною взятих на себе зобов'язань за Угодою про асоціацію та відповідно до вимог Поштової Директиви ЄС, все ж створить передумови і законодавче підґрунтя для життя наступних кроків, як передбачено консолідованим Планом заходів (постанова КМУ № 1106) та Стратегією (розпорядження КМУ № 104-р), та прийняття відповідних підзаконних нормативних актів, що в комплексі охоплюватиме усі заходи, необхідні для імплементації до законодавства України положень актів ЄС, визначених у Додатку XVII-4 Угоди про асоціацію, а також сприятиме розвитку сфери поштових послуг та виходу України на світовий ринок поштових послуг.

Рекомендації

Рекомендації з адаптації. Для адаптації положень Директиви № 97/67/ЄС, доповненої Директивою № 2002/39/ЄС та Директивою № 2008/6/ЄС, нагальним є прийняття проекту Закону «Про внесення змін до Закону України «Про поштовий зв'язок», за умови доопрацювання Законопроекту на предмет врахування усіх ключових положень Поштової Директиви ЄС та Угоди про асоціацію, зокрема, в частині:

- умов, якими регулюється надання поштових послуг;

- надання універсальних поштових послуг;
- фінансування універсальних поштових послуг на умовах, якими гарантується надання послуг на постійних засадах;
- тарифних принципів та прозорості рахунків для надання універсальних поштових послуг;
- встановлення стандартів якості для надання універсальних поштових послуг та впровадження системи для забезпечення дотримання зазначених стандартів;
- гармонізації технічних стандартів;
- забезпечення незалежності національного регуляторного органу;
- доопрацювання аналізу регуляторного впливу зі здійсненням фінансово-економічних розрахунків.

Прийняття закону створить передумови і законодавче підґрунтя для вжиття наступних кроків з імплементації.

Рекомендації з імплементації. Для ефективної імплементації положень Директиви № 97/67/ЄС, доповненої Директивою № 2002/39/ЄС та Директивою № 2008/6/ЄС, після прийняття вказаного вище Закону, як зазначено в аналізі, необхідним є прийняття низки підзаконних нормативних актів як на рівні КМУ, так і профільних установ - Мінінфраструктури та НКРЗІ, що за умови практичної реалізації в комплексі дозволить:

- наблизитися до європейських стандартів у сфері поштових послуг;
- забезпечити, відповідно до кінцевої мети європейської поштової політики, надійні й високоякісні поштові послуги щонайменше п'ять робочих днів на тиждень на усій території для всіх громадян і бізнесу за доступними цінами;
- взяти курс на майбутню інтеграцію в європейський економічний простір на засадах спільних правил, вільної конкуренції та відкритості ринку.

Телекомунікаційні послуги

Висновки

Були втілені окремі кроки зі стратегічного планування та координації виконання зобов'язань України за Угодою про асоціацію загалом і правового наближення зокрема. Позитивним кроком стало визначення візії та посилення координації у сфері цифровізації української економіки та суспільства у 2018 році – схвалення Концепції розвитку цифрової економіки та суспільства України на три роки та плану заходів – може дати поштовх гармонізації з вимогами єдиного цифрового простору ЄС і долучення до програм ЄС щодо інтегрованості (Interoperability) та електронних сервісів (eServices), транскордонної електронної ідентифікації та щодо інтеграції державного веб-порталу відкритих даних України data.gov.ua до Центрального європейського порталу відкритих даних europeandataportal.eu і data.europa.eu. Так, у травні 2018 року уряд прийняв постанову, яка спрощує доступ до того чи іншого державного реєстру або бази даних посадовцями і, відповідно, надання адміністративних послуг. Тоді як з жовтня 2018 р. набори даних з Єдиного державного веб-порталу відкритих даних data.gov.ua оприлюднюються на Європейському порталі відкритих даних (europeandataportal.eu), що дозволяє порівняти якість даних із країнами ЄС та публікувати їх більш наближено до європейської практики.

Забезпечує координацію дій заінтересованих осіб щодо цифровізації української економіки та суспільства Координаційна рада з розвитку цифрової економіки та суспільства при Мінекономрозвитку, яка з липня

2018 року розпочала роботу. Напрями координації охоплюють: розробку законодавства, аналітичних досліджень ІТ та галузі телекомунікацій, цифрової інфраструктури, громадської безпеки, цифровізації освіти, охорони здоров'я, науки, фінтеху та безготівкових розрахунків, цифровізації соціальної сфери, розвитку smart-city, креативних індустрій та експорту ІТ-послуг, Інтернету речей, індустрії 4.0, цифрового землеробства, безпаперової торгівлі.

Рекомендації

Основними викликами, які уповільнюють процес наближення українського законодавства до законодавства ЄС, є відсутність довгострокового бачення цього процесу та офіційної фіксації прогресу України з боку ЄС, нові значущі для сектору акти ЄС і «законодавчий спам» в українському Парламенті. Досі не ухвалено дорожньої карти наближення законодавства України до права ЄС у сфері електронних комунікацій, що шкодить правовій визначеності і передбачуваності напрямів урегулювання правовідносин у цій сфері. Водночас, «законодавчий спам» з боку народних депутатів України розпоршує ресурси на розгляд низки альтернативних законопроектів з врегулювання тих самих питань. До прикладу, впродовж останніх кількох місяців у Парламенті були зареєстровані п'ять альтернативних законопроектів про електронні комунікації, але жоден з них досі не дійшов до 1-го читання у сесійній залі. Законодавчі ініціативи уряду на виконання Угоди про асоціацію «тонуть» в умовах реєстрації парламентарями майже двох тисяч законопроектів на рік.² Українське законодавство в частині забезпечення правил для справедливої конкуренції на ринках електронних комунікацій, для електронних послуг з умовним доступом та електронної торгівлі не наближене до законодавства ЄС в частині виконання Директив № 2002/77/ЄС та № 98/84/ЄС.

Також потребує вирішення питання доцільності покладення Планом заходів з виконання Угоди про асоціацію функцій головного виконавця окремих завдань у телекомгалузі – зокрема щодо законодавчої заборони пристроїв несанкціонованого доступу до послуг і моніторингу цін на ринку телекомунікаційних послуг – на ті ЦОВВ, які не мають чітко закріплених повноважень для виконання цих завдань у світлі буквального тлумачення норм права.

Задля покращення процесу наближення законодавства України до законодавства ЄС у сфері телекомунікаційних послуг доцільним виглядає надання Кабінету Міністрів прерогативи з подання законопроектів на виконання міжнародно-правових зобов'язань України у сфері європейської інтеграції, які були погоджені відповідними органами та обговорені громадськістю (усіма стейкхолдерами).

Зрештою, бракує офіційної фіксації прогресу України у правовому наближенні з боку ЄС. Згідно з Угодою, офіційна оцінка ґрунтується виключно на порівнянні остаточного законодавчого акта та окремого галузевого законодавчого акта ЄС і проводиться компетентним органом Європейської Комісії протягом 12 тижнів. За інформацією Урядового офісу координації європейської та євроатлантичної інтеграції, Україна передала на розгляд Європейській Комісії свої внутрішні правові акти разом з порівняльними (транспозиційними) таблицями, що має свідчити про належне впровадження актів *acquis* ЄС, в тому числі в телекомгалузі.

Водночас, оцінка з боку ЄС потребує посилення спроможності з надання офіційних висновків (на противагу експертним висновкам). У свою чергу, українському уряду варто спланувати оцінку ефективності впровадження наближеного законодавства (*ex-post evaluation*) і звітувати про прогрес на постійній основі.

НАВКОЛИШНЄ СЕРЕДОВИЩЕ

Висновки

У звітній період найбільшого прогресу було досягнуто в сфері управління водними ресурсами, зокрема, завершена апроксимація паводкової Директиви № 2007/60/ЄС. В цілому це відповідає і тенденціям минулих років, де Уряд демонстрував значний прогрес у реалізації Угоди про асоціацію у водному секторі. Окрім того, прийняття у 2018 р. Закону України «Про стратегічну екологічну оцінку» є важливим етапом виконання зобов'язань у секторі управління охороною довкілля (апроксимація якого майже завершена).

На жаль, більшість визначених Угодою про асоціацію дефайнів на звітній (четвертий) рік її імплементації, не були дотримані Україною. Особливо складною є ситуація у секторах щодо якості атмосферного повітря та охорони природи, де навіть не розпочата апроксимація. Це, очевидно, є питанням політичних пріоритетів Уряду. Окрім того, повільно відбувається апроксимація нітратної Директиви (відповідальний орган – Мінагрополітики).

Експерти звертають увагу на те, що процес імплементації Угоди про асоціацію часто супроводжується «українізацією» права ЄС, особливо в процесі апроксимації. Це невпинно веде до системних помилок і невідповідності законодавства актам ЄС, на імплементацію яких таке законодавство розроблене чи прийняте. Прикладом може слугувати Закон України «Про стратегічну екологічну оцінку», проект Закону «Про Смарагдову мережу» та інші. Ця проблема викликана як небажанням вирішувати системні виклики з імплементації актів ЄС (які головним чином пов'язані з нечленством України в ЄС), так і з якістю процесу апроксимації.

Рекомендації

Уряду необхідно зосередити увагу на виконанні практичних заходів з імплементації тих актів ЄС, до яких вже проведена апроксимація. Зокрема, це стосується Рамкової водної Директиви, Паводкової Директиви, стратегічної екологічної оцінки, оцінки впливу на довкілля. Створення належної практики виконання запроваджених нових норм та механізмів є ключовим елементом для забезпечення стійкості проведених реформ у майбутньому.

Уряду спільно з ЄС необхідно вирішити системні проблеми з імплементацією актів ЄС, які пов'язані з нечленством України в ЄС (зокрема, щодо реалізації тих положень, які передбачають пряму роль інституцій ЄС в реалізації актів ЄС, як-от Оселишна Директива).

Уряду слід зосередитись на виконанні завдань, де давно порушені усі строки імплементації: у сфері охорони природи, якості атмосферного повітря тощо. Особливо це стосується зобов'язань, які є спільними для Угоди про асоціацію та Енергетичного співтовариства (Пташина Директива, Директива щодо вмісту сірки у деяких видах палива).

Слід також відзначити, що презентована Мінприроди концепція імплементації Директиви № 2010/75/ЄС про промислові викиди є чудовим (і першим) прикладом здійснення публічної політики у сфері імплементації Угоди про асоціацію, що базується на аналізі та прогнозуванні, системності та публічності. Використання такого підходу у майбутньому має стати обов'язковою практикою.

ТРАНСПОРТ

Автомобільний транспорт

Висновки

У сфері автомобільного транспорту, як і минулого року, не відбулася

адаптація актів ЄС відповідно до зобов'язань, які визначені в Угоді про асоціацію, зі строком виконання не тільки не пізніше 1 листопада 2018 року, а й не пізніше 1 листопада 2017 року (загалом 8 Директив та Регламентів). Хоч і були напрацьовані законодавчі зміни відповідальними виконавцями (насамперед, Мінінфраструктури, МВС), та через неповну відповідність проектів актів європейському праву та за відсутності досягнення згоди між усіма зацікавленими сторонами щодо того, як мають бути реалізовані нові норми, отримати результат у вигляді прийнятих хоча б базових законопроектів за останній рік не вдалося.

Адаптацію законодавства у цій сфері сповільнюють і на неї негативно впливають такі фактори:

- низька активність розробників законодавчих змін під час погодження, розгляду та прийняття актів законодавства (за відсутності відповідальності за «нульовий» результат);
- тривале реформування міністерств і зміни у складі державних службовців, які є розробниками цих актів (додаткове витрачання часу на ознайомлення з європейським законодавством і попередніми розробками, чергові зміни у шляхах та підходах стосовно адаптації цього законодавства та ін.);
- розроблені проекти актів не в повній мірі відповідають європейському законодавству та практиці їх застосування (зокрема, з причини трактування окремими державними органами норм актів ЄС на власний розсуд, вибіркоче застосування ними цих норм, небажання втрачати повноваження тощо);
- блокування або гальмування проходження актів різними стейкхолдерами та групами інтересів, які бояться змін, що передбачає адаптація законодавства;
- неперіоритетність у народних обранців євроінтеграційних законопроектів, через що затягується їх розгляд у комітетах ВРУ, у порядках денних засідань Парламенту ці законопроекти ставляться у кінець списку та є непрохідними стосовно часу розгляду.

Все ж таки, за участі різних зацікавлених сторін та при залученні європейських експертів, відповідальним органом влади вдалося покращити проекти актів та дещо наблизити їх до *acquis communautaire*, хоч і не повністю. Але, щоб відбувся «прорив» в адаптації, треба докласти ще багато зусиль, як з боку владних структур, так і з боку громадськості.

Рекомендації

Підвищення динаміки процесу адаптації законодавства можливе за рахунок:

- прямого контакту та діалогу розробників законодавчих змін з керівництвом та відповідальними особами інших міністерств та державних органів під час погоджувальних процедур та оперативного зняття усіх спірних та проблемних питань, але без шкоди стосовно необхідності виконання зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію та ставлячи на перше місце державні інтереси, а не інтереси окремих державних органів чи чиновників;
- здійснення відповідальними виконавцями активного та конструктивного діалогу з народними депутатами, представниками бізнесу та іншими стейкхолдерами на базі профільного Комітету ВРУ для роз'яснення запропонованих законодавчих ініціатив і переваг після їх запровадження для різних учасників ринку та забезпечення прийняття базових законів;

- постійного контакту з представниками структур ЄС з метою отримання консультацій та допомоги в адаптації та імplementації положень актів законодавства ЄС, врахування наданих зауважень та пропозицій у проектах актів;
- спрямування своєї роботи не на процес, а на результат.

Морський транспорт

Висновки

Станом на жовтень 2018 року Україна не досягла бажаного прогресу з наближення Угоди про асоціацію у сфері водного транспорту, оскільки законопроекти, які мають на меті впровадження положень Директиви № 2009/45/ЄС, термін виконання якої спливає в цьому році, українським Парламентом в цілому не прийнято, а значна кількість підготовлених Міністерством інфраструктури нормативно-правових актів з наближення до законодавства ЄС в транспортній сфері мають лише формальні ознаки виконання показників. Затверджених підзаконних актів недостатньо для повної імplementації Директиви № 2009/45/ЄС, а також Директив № 2003/25/ЄС та № 1999/35/ЄС, оскільки ці Директиви вимагають внесення змін до Кодексу про адміністративні правопорушення України та Кримінального кодексу України щодо запровадження штрафів за порушення національних положень відповідно до вимог, визначених Директивою № 2009/45/ЄС.

Рекомендації

Для ефективної імplementації положень Директиви № 2009/45/ЄС, а також Директив № 2003/25/ЄС та № 1999/35/ЄС, необхідним є в найкоротші терміни здійснити наступні кроки:

- внести відповідні зміни до Кодексу про адміністративні правопорушення України та Кримінального кодексу України щодо запровадження штрафів за порушення національних положень відповідно до вимог, визначених Директивами;
- нормативно-правовими актами затвердити Порядок видання відповідних сертифікатів та Перелік обладнання на відповідність до положень Директиви № 2009/45/ЄС (для пасажирських суден) або видачу сертифікату безпеки швидкісного плавзасобу та дозволу на експлуатацію (для швидкісних плавзасобів). Визначити відповідальні органи, які уповноважені видавати зазначені сертифікати;
- відповідними нормативно-правовими актами внести зміни до Технічного регламенту з морського обладнання, затвердженого постановою КМУ від 5 вересня 2007 року № 1103.

ДІЯЛЬНІСТЬ КОМПАНІЙ

Висновки

Слід позитивно відмітити комплексну імplementацію в національне законодавство Директиви № 2004/25/ЄК до настання відповідних строків імplementації за Угодою про асоціацію. Однак, цей процес ще не завершений і передбачає подальше прийняття нормативно-правових актів.

Оскільки Директива № 2004/25/ЄК є дуже гнучкою і пропонує широку дискрецію при адаптації законодавства, основним питанням є те, наскільки прийняті національні правила забезпечать захист міноритарних акціонерів на практиці (тобто, виконують мету Директиви). Йдеться, в першу чергу, про справедливу ціну продажу акцій.

Рекомендації

Успіх імplementації Директиви в цьому контексті залежатиме від дій

регулятора – НКЦПФР, добросовісності акціонерів (перш за все, мажоритарних), а також напрацювань судової практики, спрямованої на захист добросовісних міноритаріїв.

СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА

Висновки

Згідно з Угодою про асоціацію та її Додатком XL з моменту набрання Угодою чинності, Україна мала виконати зобов'язання щодо адаптації національного законодавства до низки Директив ЄС — 7 Директив «Трудове законодавство», 6 Директив «Антидискримінація та гендерна рівність» та 5 Директив «Здоров'я і безпека праці». Ступінь виконання цього зобов'язання є різним: щодо трьох Директив - виконано (зокрема Директив № 79/7/ЄЕС, № 92/104/ЄЕС, № 2009/104/ЄЕС) та щодо решти Директив - не виконано (наприклад, № 97/81/ЄС, № 91/383/ЄЕС, № 91/533/ЄЕС). Варто зауважити, хоча у значній частині зобов'язання з адаптації не виконано, але немає Директив, стосовно яких не проводилася б робота з адаптації. Проте, нормотворчі заходи не завершилися прийняттям законів чи підзаконних актів, спрямованих на адаптацію до Директив ЄС у соціальній сфері, а залишилися на рівні розроблення проектів нормативно-правових актів. Тому постає проблема своєчасності виконання Україною зобов'язання з адаптації законодавства у соціальній сфері.

Робота з адаптації законодавства супроводжувалася низкою викликів щодо підготовки необхідних для адаптації актів, повноти врахування ними вимог Директив та комплексності, системності запланованих змін. Так, скасувавши у 2017 році Перелік важких робіт та робіт із шкідливими і небезпечними умовами праці, на яких забороняється застосування праці жінок, Україна наблизила законодавство із забезпечення рівного доступу жінок і чоловіків у сфері праці, але одночасно не виконала вимоги Директиви № 92/85/ЄЕС, яка передбачає особливості охорони праці вагітних жінок, породіль та годувальниць.

Подекуди проекти змін до законодавства є розрізненими та мають точковий характер, що не дозволяє у повній мірі виконати зобов'язання з адаптації. Позитивною є практика підготовки законопроектів, які в комплексі спрямовані на впровадження вимог Директив у національне законодавство (наприклад, стосовно батьківської відпустки).

Комплексність адаптації законодавства у сфері соціальної політики тісно пов'язана з питаннями кодифікації трудового законодавства України. Проект Трудового кодексу, як комплексний проект нормативно-правового акту, охоплює значне коло питань, які є предметом регулювання Директив. Тому його ухвалення безпосередньо вплинуло б на стан виконання зобов'язань України з адаптації законодавства. Проте, зареєстрований у Парламенті Проект Трудового кодексу не ухвалюється тривалий час, що пояснюється також труднощами у досягненні компромісу між соціальними партнерами. Врахування думки соціальних партнерів, проведення з ними переговорів та консультацій з відповідних питань, є чинником, який впливає на процес адаптації й особливості ухвалення нормативно-правових актів у соціальній сфері, повноту та своєчасність виконання зобов'язань з адаптації.

Рекомендації

- підвищення якості виконання зобов'язання з адаптації законодавства у соціальній сфері, шляхом відходу від розроблення точкових змін до національного законодавства і прийняття системо-утворюючих нормативно-правових актів, які враховують цілі, завдання та увесь комплекс вимог Директив;
- перегляд раніше зареєстрованих у Парламенті проектів законів на їх відповідність вимогам Директив, особливо це стосується системо-утворюючих нормативно-правових актів, таких як майбутній Трудовий

кодекс України;

- поступ в ухвалені майбутнього Трудового кодексу України, статус-кво ситуація щодо зареєстрованого, але тривалий час не розглядуваного, Проекту Трудового кодексу не може продовжуватися. У разі подальшого нерозгляду та неухвалення кодексу, розглянути можливість ухвалення окремих законів, які спрямовані на адаптацію законодавства. Необхідність ухвалення окремих законопроектів з питань соціального діалогу та колективно-договірного регулювання безпосередньо передбачена і в зареєстрованому Проекті Трудового кодексу;
- продовжити та закріпити існуючу усталену практику посилання в усіх нормативно-правових актах на Директиви, для виконання яких вони ухвалені. Такий підхід врахує вимоги Директив, згідно з якими ухвалені нормативно-правові акти на виконання конкретних Директив повинні містити посилання на ці Директиви або супроводжуватися таким посиланням під час їх офіційної публікації.

