



УКРАЇНСЬКИЙ ЦЕНТР
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ПОЛІТИКИ

Полісі-бріф

Лабіринти Угоди про асоціацію

Протягом 2018 року Україна мала наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у шести секторах: транспорт, соціальна політика, технічні бар'єри в торгівлі, підприємницька діяльність та торгівля послугами, навколишнє середовище та діяльність компаній. Враховуючи той факт, що Угода про асоціацію вже діє 4 роки, ми вирішили не обмежуватись річним аналізом, а натомість додатково проаналізувати зміни в наближенні законодавства з 2014 по 2018 рік. Це було зроблено з метою кращого розуміння тенденцій, проблем та викликів у виконанні Угоди про асоціацію.

Прогрес виконання Угоди про асоціацію Україна—ЄС



Україна виконала лише 21% від загальної кількості зобов'язань із кінцевим строком виконання від 1 листопада 2017 року до 1 листопада 2018 року, у 2017 році цей показник був – 11%.

Посекторальні показники наближення національного законодавства до положень *acquis* ЄС протягом 1 листопада 2017 року – 1 листопада 2018 року:

- 1) Транспорт — 0%
- 2) Соціальна політика — 0%
- 3) Технічні бар'єри у торгівлі — 80%
- 4) Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля – 0%
- 5) Навколишнє середовище — 17%
- 6) Діяльність компаній — 0%

Відповідно до наведених даних помітні зміни у виконанні зобов'язань у секторі технічних бар'єрів у торгівлі, в частині вертикального законодавства: 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 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.

Кумулятивний аналіз зобов'язань із кінцевим строком виконання з 1 листопада 2014 року по 1 листопада 2018 року показує, що відсоток прогресу виконання Угоди про асоціацію складає 24%.

Посекторальні показники наближення національного законодавства до положень *acquis* ЄС протягом 1 листопада 2014 року – 1 листопада 2018 року:

- 1) Транспорт — 5%
- 2) Соціальна політика — 17%
- 3) Технічні бар'єри у торгівлі — 87%
- 4) Оподаткування — 67%
- 5) Навколишнє середовище — 13%
- 6) Захист прав споживачів — 38%
- 7) Митні питання та сприяння торгівлі — 0%
- 8) Публічні закупівлі — 100%
- 9) Громадське здоров'я — 0%
- 10) Діяльність компаній — 40%
- 11) Енергетика — 6%
- 12) Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами та електронна торгівля — 8%

Найбільш успішно та системно протягом чотирьох років відбувається робота у таких секторах: *публічні закупівлі, технічні бар'єри у торгівлі та оподаткування, діяльність компаній, захист прав споживачів*, що свідчить про ефективну роботу в цих секторах протягом 4 років виконання Угоди про асоціацію.

Євроінтеграційні лідери

Виконання зобов'язань у секторі **публічних закупівель** щодо наближення національного законодавства до законодавства ЄС здійснено повністю. Протягом цього часу було визначено два органи державної влади, відповідальні за формування політики у сфері державних закупівель та перегляд рішень замовників, впроваджено основні стандарти, що регулюють процес укладання державних контрактів.

У секторі **технічних бар'єрів у торгівлі** наблизено повністю горизонтальне законодавство та 80% вертикального законодавства.

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

У секторі **діяльності компаній** наблизено 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.

У секторі **захисту прав споживачів** на національному рівні створені умови для захисту прав споживачів під час зазначення цін на товари, що пропонуються споживачам, наближення законодавства щодо 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.

Євроінтеграційні коливання

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

У 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** наблизено законодавство в частині перевезення небезпечних вантажів

внутрішніми водними шляхами, а також прийнято дорожню карту міжнародних морських перевезень.

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.

Біг на місці

Найменший прогрес у наближенні національного законодавства протягом 2014-2018 років відбувся у секторах: заснування підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі, громадського здоров'я та митних питань. Незважаючи на те, що у цих секторах здійснюється робота, однак процес наближення не завершено.

Висновки і рекомендації

Наближення національного законодавства до законодавства ЄС відбувається у кожному секторі Угоди про асоціацію з різною швидкістю, комплексністю та якістю.

Серед основних викликів наближення законодавства України до *acquis* ЄС та рекомендацій їх вирішення можна виокремити:

1. Слабку інституційну спроможність державних інституцій, які мають наближувати національне законодавство до законодавства ЄС. Варіантами підвищення інституційної спроможності є посилення державних установ якісними кадрами, забезпечення ефективного менеджменту, постійна робота із заінтересованими органами, орієнтація роботи державних інституцій не на процес, а на результат, та наявна політична воля для необхідних змін.
2. Процес імплементації Угоди про асоціацію часто супроводжується «українізацією» права ЄС, особливо в процесі наближення національного законодавства до положень європейського. Розроблені проекти актів часто 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). Це призводить до системних помилок і невідповідності законодавства актам ЄС, на імплементацію яких таке законодавство розроблене чи прийняте. 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 наближення.

Для подолання цього виклику варто:

- Уряду та Парламенту відійти від практики розроблення точкових змін до національного законодавства і прийняття системоутворюючих нормативно-правових актів, які враховують цілі, завдання та увесь комплекс вимог *acquis* ЄС;
 - Уряду спланувати оцінку ефективності впровадження наближеного законодавства (*ex-post evaluation*) і звітувати про прогрес на постійній основі;
 - Уряду спільно з ЄС необхідно вирішити системні проблеми з імплементацією актів ЄС із врахуванням вимог інших міжнародних зобов'язань України;
 - Європейській Стороні здійснювати оцінку проектів нормативно-правових актів та прийнятих нормативно-правових актів, зокрема, через надання офіційних висновків (на противагу експертним висновкам).
3. Блокування або гальмування проходження актів в Парламенті зацікавленими сторонами та групами інтересів, які бояться змін, що передбачає наближення законодавства. Було б корисним здійснення роз'яснювальної роботи серед заінтересованих осіб, складання та розміщення у публічному доступі порівняльних таблиць, які б детально показували відповідність національного законодавства України до кожної статті правового акту ЄС.

4. Відсутність політичної волі та неперіоритетність у народних депутатів 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. Імовірним шляхом покращення ситуації є спрямування представниками органів влади своєї роботи не на процес, а на результат.

Цей полісі-бріф підготували:

Любов Акуленко, Ольга Кулик та Наталія Бовкун на основі аналітичного документу “Україна та Угода про асоціацію: моніторинг виконання 2014-2018”.

Даний полісі-бріф 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 полісі-бріфу є виключною відповідальністю ГО «Український центр європейської політики» та її партнерів.



Kingdom of the Netherlands

