

міжнародний центр перспективних досліджень

Оцінка наслідків угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС

київ 2007

Цей документ підготовлено в рамках проекту "Підтримка проведення громадських консультацій щодо запровадження зони вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом", що здійснювався Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД) за фінансової підтримки Шведської агенції з міжнародного розвитку (SIDA) та Ініціативи реформування місцевого самоврядування і державних послуг Інституту відкритого суспільства (LGI/OSI).

Керівник проекту та редактор публікації: Ольга Шумило.

Цей документ підготували: Євгенія Ахтирко, Олексій Бінов, Борис Бордюг, Ільдар Газізуллін, Олексій Калачов, Олександр Лях, Катерина Малюгіна, Олег Мирошніченко, Ольга Усенко, Наталія Шаповалова, Ігор Шевляков.

МЦПД висловлює особливу подяку заступнику міністра економіки Валерію П'ятницькому та його співробітникам за підтримку й участь у проекті. Ми вдячні працівникам Міністерства закордонних справ, Державного департаменту з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції та Секретаріату Кабінету Міністрів, а також усім представникам міністерств, відомств і підприємств України, які брали участь в обговореннях у рамках проекту.

Дизайн і верстка: Остап Стасюк

Літературне редагування: Надія Цісик

Зміст

Головне	11
Поглиблена вільна торгівля як важливий елемент нової, "посиленої" угоди з ЄС	11
Можливості переговорного процесу.....	12
Цілі та об'єкти дослідження	13
Резюме розділів	14

Частина I. Торговля товарами та послугами

Сприяння торгівлі	27
Сприяння торгівлі у світовому досвіді	29
Сприяння торгівлі в Угодах про вільну торгівлю між ЄС і країнами, що розвиваються	30
Сприяння торгівлі в нинішніх відносинах між Україною та ЄС	34
Наявна договірна база	34
Генеральна система преференцій.....	35
Адаптація українського законодавства до <i>acquis communautaire</i>	36
Сприяння торгівлі після вступу України до СОТ	38
Поглиблена вільна торгівля (ЗВТ+) – оптимальний сценарій	41
Проста вільна торгівля	41
Поглиблена вільна торгівля (ЗВТ +)	42
Сприяння торгівлі між ЄС та Україною в рамках ЗВТ+	44
Митні тарифи.....	44
Стандартизація, технічне регулювання та оцінка відповідності.....	45
Митні процедури.....	47
Правила походження товарів	50
Оцінка впливу ЗВТ+ у сфері сприяння торгівлі	53
Вплив на країну загалом.....	53
Вплив окремих складників ЗВТ +	55
Вплив на групи інтересів.....	57
Торгівля сільськогосподарською та харчовою продукцією, регулювання безпечності та якості харчових продуктів	59
Стислий огляд сільськогосподарського сектору України	61
Тенденції у торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією	64
Торгівля України з країнами ЄС	65
Перешкоди у торгівлі	66

Перспективи зовнішньої торгівлі та способи співробітництва	
України та ЄС у рамках ЗВТ+	67
Зернові	67
Продукція тваринництва	68
Цукрова галузь.....	72
Плодівництво й овочівництво.....	72
Реформування системи державного регулювання безпеки	
та якості харчових продуктів.....	74
Поточна ситуація.....	74
СПС у СОТ та угодах про вільну торгівлю з ЄС.....	76
Способи реформування системи	81
Реформування системи контролю.....	83
Лабораторні випробування продукції.....	84
Заходи з контролю СПС	84
Вплив на групи інтересів.....	85
Машинобудування, хімічна та легка промисловість	87
Стислий огляд галузей.....	89
Машинобудування	89
Хімічна промисловість	91
Легка промисловість.....	93
Галузі у ЄС.....	95
Новітні тенденції промислової політики ЄС.....	95
Галузеві особливості промислової політики ЄС	96
Приклади угод ЄС з іншими країнами	102
Можливі форми співпраці та заходи в рамках ЗВТ+	106
Вплив на групи інтересів	107
Фінансові послуги	111
Світовий досвід запровадження вільної торгівлі	
фінансовими послугами.....	113
ЄС і Польща.....	113
ЄС і Йорданія	114
ЄС і Чилі.....	115
Стан розвитку ринку фінансових послуг України.....	116
Банківський сектор.....	116
Фондовий ринок.....	118
Страховий ринок.....	119
Поточні дії, спрямовані на запровадження вільної торгівлі	
фінансовими послугами з ЄС	121
Зміни, що відбудуться за впровадження поглибленої вільної	
торгівлі фінансовими послугами	123
Зміни в законодавстві.....	123
Взаємний доступ на ринки	124
Вільний рух капіталу.....	126

Оцінка впливу вільної торгівлі фінансовими послугами між Україною та ЄС	128
Вплив на економіку загалом.....	128
Вплив на вирішення спільних питань розвитку ринків фінансових послуг.....	130
Вплив на окремі сектори ринків фінансових послуг.....	132
Вплив на групи інтересів.....	133

Транспорт..... 135

Стислий огляд транспортного сектору України	137
Тенденції розвитку.....	137
Перешкоди розвитку сектору.....	138
Пріоритети співпраці з ЄС	140
Основні форми співпраці.....	141
Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів	144
Авіаційний сектор.....	144
Автомобільний і залізничний транспорт.....	146
Інші види транспорту.....	150

Металургія..... 153

Стислий огляд української металургії	155
Тенденції у торгівлі металопродукцією.....	157
Перспективи співробітництва України та ЄС	158
Можливі форми та заходи співпраці.....	159
Надання державної допомоги.....	160
Гармонізація правил і регулювань у сфері довкілля.....	161
Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів	163

Енергетичний сектор..... 165

Стислий огляд енергетики України	167
Пріоритети співпраці з ЄС	169
Світовий досвід.....	170
Енергетичний сектор України та стратегія євроінтеграції	172
Гармонізація регуляторного середовища на ринку електроенергетики.....	172
Інтеграція електромереж.....	176
Безпека атомної енергетики.....	178
Реструктуризація вугільної промисловості.....	179
Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів	180

Частина II. Наскрізні теми

Інвестиційний клімат	183
Інвестиційна активність в Україні.....	185
Зміни, що відбудуться із запровадженням поглибленої вільної торгівлі з ЄС	187
Адаптація законодавства України до вимог ЄС.....	187
Інвестиційний клімат.....	189
Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів.....	194
Вплив на економіку загалом.....	194
Вплив на групи інтересів.....	196
Державна допомога	199
Надання державної допомоги в Україні.....	201
Структура й обсяги державної допомоги в Україні.....	201
Проблеми політики.....	202
Державна допомога – важливий складник угод про вільну торгівлю	204
Вимоги ЄС до України.....	205
Досвід країн – кандидатів на вступ до ЄС.....	206
Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів.....	207
Державні закупівлі	211
Регулювання ринку державних закупівель в Україні.....	213
Аналіз деяких положень Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”	214
Бачення структури Угоди про державні закупівлі між Україною та ЄС.....	217
Наслідки ЗВТ+ між Україною та ЄС у контексті ринку державних закупівель.....	221
Рух працівників і здійснення економічної діяльності	223
Свобода руху осіб у ЄС.....	225
Вільний рух працівників.....	225
Свобода здійснення економічної діяльності.....	226
Поширення свободи руху працівників на треті країни	228
Свобода руху працівників в угодах про вільну торгівлю між ЄС і третіми країнами: порівняльний аналіз.....	228
Рух працівників і здійснення економічної діяльності в Угоді про партнерство і співпрацю: на що може розраховувати Україна в Угоді про вільну торгівлю.....	231

Вплив візової та імміграційної політики ЄС на свободу руху працівників	234
Візова політика ЄС щодо України	234
Імміграційна політика в ЄС	235
Наслідки для України від лібералізації ринку праці ЄС	238
Позитивні наслідки	238
Негативні наслідки	239
Супутні сфери: системи освіти та соціального забезпечення	242
Взаємне визнання дипломів	242
Проблеми координації систем соціального забезпечення	244

Екологічна політика..... 247

Стислий огляд екологічної політики України	249
Вплив лібералізації торгівлі на екологічну ситуацію	252
Сценарії впливу ЗВТ+ на екологічну сферу в Україні	254
Вдосконалення екологічної політики	254
Розвиток ринку екологічних товарів і технологій	255
Екологічні стандарти конкурентоспроможності бізнесу	257
Екологічні аспекти торгівлі відходами	259
Регулювання доступу на внутрішній ринок	261
Вплив впровадження поглибленої вільної торгівлі на окремі зацікавлені сторони	262
Модель взаємодії лібералізації торгівлі й екологічного розвитку	262
Адаптація моделі й оцінка впливу на групи інтересів	264

Додатки

Додаток 1. Статистична довідка про стан зовнішньої торгівлі України промисловими товарами	268
Додаток 2. Аналіз надання державної допомоги галузям машинобудування в Україні	272
Додаток 3. Вплив європейських угод на окремі галузі машинобудування в країнах Центральної Європи	278
Додаток 4. Оцінка імплементації Плану дій Україна–ЄС у сфері транспорту українською стороною	281
Додаток 5. Транспортний сектор України та ЄС: цифри і факти	284
Додаток 6. Торгівельні обмеження ЄС для металургії України	287

Додаток 7. Досвід реструктуризації металургії в країнах Центральної Європи	289
Додаток 8. Домовленості з ЄС в енергетичній сфері	291
Додаток 9. Динаміка торгівлі енергоносіями між Україною та ЄС	294
Додаток 10. Надання державної допомоги: цифри та факти	298
Додаток 11. Багатостороння Угода про державні закупівлі в рамках СОТ	301
Додаток 12. Норми, що регулюють рух працівників та заснування і діяльність компаній у різних типах угод ЄС з третіми країнами.....	306
Додаток 13. Питання сталого розвитку та захисту довкілля в торгівельних угодах ЄС.....	314
Додаток 14. Залучення технічної та фінансової допомоги на програми екології та сталого розвитку	317

Перелік скорочень, використаних у публікації

ACA	Угода про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції
CEN	Європейський комітет зі стандартизації
CENELEC	Європейський комітет з електротехнічних стандартів
CEPS	Центр досліджень європейської політики
СТНА	Угода про гармонізацію тарифів на товари хімічної промисловості
EASA	Європейська агенція з питань авіаційної безпеки
EBA	Угода "Все крім зброї"
EEA	Європейська економічна зона
EFTA	Європейська асоціація вільної торгівлі
EMAS	Схема еко-менеджменту й аудиту Європейського Співтовариства
EUROFER	Європейська конфедерація металургійної промисловості
FAST	Програма з вільної та безпечної торгівлі
FATF	Міжнародна група з боротьби з фінансовими зловживаннями
GATS	Генеральна угода щодо тарифів і торгівлі
ICAO	Міжнародна організація цивільної авіації
ISO	Міжнародна організація зі стандартизації
JAA	Об'єднана авіаційна влада
REACH	Закон Європейського Союзу "Про спільну систему реєстрації, оцінки та дозволів на хімічні речовини"
SIGMA	Програма з підтримки вдосконалення у врядуванні та управлінні
TACIS	Програма технічної допомоги Європейського Союзу
TEN-T	Транс'європейські транспортні мережі
TRIPS	Угода про торгові аспекти прав інтелектуальної власності
UCTE	Союз з координації передачі електроенергії
UEPLAC	Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства
АМК	Антимонопольний комітет
АПК	Агропромисловий комплекс
АТЕС	Організація азійсько-тихоокеанського співробітництва
ВВП	Валовий внутрішній продукт
ГАТС	Генеральна угода про торгівлю послугами
ГАТТ	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГЕС	Гідроелектростанція
ГМК	Гірничо-металургійний комплекс
ГОСТ	Державний стандарт
ГПУ	Генеральна прокуратура України
ГСП	Генеральна система преференцій
ДПА	Державна податкова адміністрація
ДСТУ	Державний стандарт України
ЄЕК	Європейська економічна комісія ООН
ЄПС	Європейська політика сусідства

ЄС	Європейський Союз
ЗАТ	Закрите акціонерне товариство
ЗВТ	Угода про вільну торгівлю
ЗВТ+	"Поглиблена" угода про вільну торгівлю
ЗРС	Залізорудна сировина
ІСЦ	Індекс споживчих цін
КМУ	Кабінет Міністрів України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МСП	Малі та середні підприємства
МФО	Міжнародні фінансові організації
МЦПА	Міжнародний центр перспективних досліджень
НАФТА	Договір про вільну торгівлю у Північній Америці
НБУ	Національний банк України
НДВКР	Науково-дослідні та випробувально-конструкторські розробки
НКРЕ	Національна комісія регулювання електроенергетики
НУО	Неурядова організація
ОЕС	Об'єднана енергосистема України
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ПДВ	Податок на додану вартість
ПЕК	Паливно-енергетичний комплекс
ПЕС	Пан'євро-середземноморська територія кумуляції
ПІІ	Прямі іноземні інвестиції
РНС	Режим найбільшого сприяння
СБУ	Служба безпеки України
СДР	Спеціальні права запозичення (міжнародна валюта)
СЕЗ	Спеціальна економічна зона
СНД	Співдружність незалежних держав
СОТ	Світова організація торгівлі
СПС	Угода із санітарних і фітосанітарних заходів
СРСР	Союз Радянських Соціалістичних Республік
ТБТ	Угода про технічні бар'єри у торгівлі
ТЕС	Теплова електрична станція
ТОВ	Товариство з обмеженою відповідальністю
ТПР	Територія пріоритетного розвитку
ТПУ	Тендерна палата України
УДЗ	Угода про державні закупівлі
УПМ	Угода про поліволоконні матеріали
УПС	Угода про партнерство та співробітництво
ФПГ	Фінансово-промислова група
ЦЄ	Центральна Європа
ЮНЕСКО	Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури

Головне

Поглиблена вільна торгівля як важливий елемент нової, “посиленої” угоди з ЄС

Україна вже отримала статус країни з ринковою економікою від ЄС і США. Однак реформи, потрібні для ефективного функціонування внутрішнього ринку та глибокої інтеграції до світової економіки, не завершено. У країнах Центральної Європи поштовхом для реформ була перспектива членства в Європейському Союзі. Утім, ЄС поки що не готовий обговорювати таку перспективу стосовно України.

Навесні 2008 року закінчується термін виконання Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною та Європейським Союзом, і на заміну їй має прийти нова угода. Вже до початку переговорів ЄС був готовий запропонувати Україні “посилену” угоду. ЄС зацікавлений у такій угоді задля розширення впливу в регіоні та доступу до нових ринків. Це означає, що навіть без офіційно визнаної перспективи членства Україна може отримати доступ до внутрішнього ринку ЄС, можливості активнішої політичної співпраці й економічної інтеграції.

Важливий складник посиленої угоди – розділ про вільну торгівлю. Найбільш поширений (класичний) варіант вільної торгівлі, у рамках якого буде скасовано експортні й імпорتنі мита, не потребуватиме від України суттєвих інституційних і законодавчих змін. Проте він ані не справить вагомого позитивного впливу на збільшення товарообігу між двома партнерами, ані не стане рушійною силою інтеграції України з ЄС. Натомість **“поглиблена вільна торгівля” (або ЗВТ+)** окрім скасування митних тарифів передбачатиме лібералізацію сфери послуг та увідповіднення регуляторного середовища до європейського. Отже, хоча “поглиблений” варіант угоди і потребуватиме чималих фінансових і людських ресурсів, а також інституційних і законодавчих змін, він може стати основою для нової економічної стратегії країни та підсилити інтеграцію України з ЄС¹.

Пристаювання до нових стандартів і правил гри потребуватиме від українських виробників збільшення витрат у короткостроковій перспективі. Однак у довгостроковій перспективі це сприятиме підвищен-

¹ Докладніше про можливі наслідки “поглибленої вільної торгівлі” можна прочитати в публікації Центру європейських політичних досліджень “Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС”, яка містить опис формату можливої угоди про вільну торгівлю з ЄС і результати моделювання впливу угоди на економіку ЄС та України. Emerson et al. (2006) “The Prospects of Deep Free Trade Between the European Union and Ukraine”, Centre for European Policy Studies, Brussels, http://shop.ceps.be/BookDetail.php?item_id=1321.

ню конкурентоспроможності національної продукції та, як наслідок, збільшенню її експорту на світові ринки. Крім того, поліпшення якості продукції зміцнить позиції вітчизняних виробників на внутрішньому ринку. Своєю чергою, українські споживачі матимуть доступ до більш якісних і дешевих товарів і послуг. Зобов'язання уряду зі здійснення реформ, потрібних для укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС, підвищить довіру іноземних компаній до української економіки, а відтак збільшить приплив іноземних інвестицій і сприятиме інтеграції України у світову економіку.

Можливості переговорного процесу

Кінцевий формат угоди про вільну торгівлю та її зміст залежатиме від переговорного процесу між українською урядовою командою та представниками Європейської Комісії, який розпочнеться 2007 року. Однак важливо розуміти можливості та виклики переговорного процесу, які безпосередньо залежать від спроможності української сторони до висловлення чіткої позиції, а також інтересів, які представлятиме Комісія.

Україна отримає чималу свободу на переговорах з ЄС, а саме можливість обирати рівень відповідності законодавства та стандартів згідно з готовністю тієї чи тієї галузі та її пріоритетністю для розвитку економіки. Це означає більшу відповідальність української сторони за чітке розуміння того, яких реформ потребує економіка країни, як можна використати економічну та торговельну співпрацю з ЄС для здійснення цих реформ та які наслідки й обмеження існують з української сторони (фінансові та людські ресурси, позиції груп інтересів та ін.). Що більше, уряд буде змушений працювати з окремими групами інтересів для забезпечення підтримки та запобігання формуванню негативного лобі.

Звісно, відкриття українських ринків товарів і послуг для компаній ЄС не може відбутися одразу після підписання угоди з огляду на неготовність українських виробників до жорсткої конкуренції. Саме тому ЄС готовий до обговорення перехідних періодів для відкриття українських ринків на рівні окремих товарних груп, послуг, сфер економічної діяльності та реформування регуляторного середовища (зокрема механізмів державної підтримки) згідно із стандартами ЄС. Що більше, робота з гармонізації законодавства, адаптації стандартів і норм та розбудови потрібних інституцій потребуватиме зовнішньої допомоги. З огляду на це ЄС обіцяє збільшити технічну та фінансову допомогу Україні.

Неможливо буде повністю уникнути негативних наслідків від поглибленої вільної торгівлі з ЄС (наприклад, закриття неконкурентоспроможних підприємств). Однак, на нашу думку, відсутність змін коштуватиме країні набагато більше, ніж втрати, яких можуть зазнати окремі групи

інтересів. Водночас уряд зможе вжити заходів, що допоможуть зменшити втрати від негативних наслідків.

Цілі та об'єкти дослідження

Цей звіт підготовлено в рамках проекту "Консультації із зацікавленими сторонами щодо майбутньої Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС", який здійснювала команда аналітиків МЦПД. Мета проекту — допомогти українському уряду підготуватися до переговорів з ЄС через формування аналітичної бази щодо можливих наслідків від угоди для економіки загалом та її окремих секторів і консультації з групами інтересів.

Здійснення повного циклу публічної політики забезпечує уряд потрібними аргументами і для внутрішніх дискусій, і для переговорів з ЄС. Досвід підготовки вступу до СОТ може слугувати прикладом того, як невиконання такої роботи набагато ускладнило проходження рішень через Верховну Раду та призвело до формування вагомого опозиційного лобі не на основі реальних фактів, а на основі стереотипів.

Аналітики МЦПД спільно з Міністерством економіки України обрали теми, які, найімовірніше, буде внесено до тексту угоди про вільну торгівлю з ЄС. За кожною темою визначено можливі наслідки від лібералізації та увідповіднення регуляторного середовища до європейських норм і стандартів. Результати аналізу обговорено з представниками груп інтересів з українського уряду та бізнесу під час круглих столів, проведених з червня до грудня 2006 року. Участь в обговореннях також взяли незалежні експерти.

Цей аналітичний звіт, підготовлений за результатами обговорень, містить аналіз якісних наслідків від підписання та виконання угоди про вільну торгівлю². Серед загальних критеріїв оцінки наслідків використано такі, як поліпшення правил гри для бізнесу, підвищення якості товарів та їхньої конкурентоспроможності, збільшення можливостей виходу українських компаній на європейські та інші ринки. Для кожного сектору, галузі та теми розроблено низку додаткових критеріїв.

Кожний розділ містить аналіз поточної ситуації та визначення проблем в окремій галузі або сфері економіки. Здебільшого ці проблеми не нові. Однак їх досі не вирішено, незважаючи навіть на існування (інколи) політичної волі. Застосування двох інструментів — зовнішнього тиску ЄС і привабливості внутрішнього ринку ЄС — може слугувати тим поштовхом, який потрібен уряду для здійснення реформ. За відсутності перспективи членства "зовнішній тиск" ЄС на Україну буде набагато меншим. Однак

² Кількісна оцінка наслідків від лібералізації торгівлі товарами не була складником цього дослідження, адже такий аналіз здійснює Міністерство економіки.

бажання уряду довести реформи до кінця може посилити підтримка українським бізнесом, для якого важливо здобути доступ на ринки ЄС.

Проаналізовано також угоди про вільну торгівлю, які ЄС уклав з іншими країнами — Чилі, Хорватією та Польщею (упродовж періоду "кандидатства" на членство). На основі цього запропоновано зобов'язання, які можуть взяти на себе Україна та ЄС у рамках угоди. Для України це передусім заходи для подолання нетарифних бар'єрів для торгівлі та підвищення якості українських товарів. З боку ЄС — підтримка реформ у країні.

Надзвичайно важливі й нові для України — ідентифікація груп інтересів та аналіз позитивних і негативних наслідків (а також можливостей і загроз) для кожної із цих груп. Рекомендації, які містяться в цьому звіті, дадуть змогу учасникам української групи, яка візьме участь у переговорах з ЄС, чітко розуміти чутливі питання для окремих галузей і позиції різних сторін.

Резюме розділів

Частина I. Торгівля товарами та послугами

Першу частину звіту присвячено торгівлі та поліпшенню якості товарів і послуг у контексті сільського господарства, легкої, хімічної та машинобудівної промисловості, металургії, енергетики, транспортного сектору та ринку фінансових послуг.

СПРИЯННЯ ТОРГІВЛІ. Крім митних тарифів, основні бар'єри для торгівлі українських товарів на ринках ЄС — нетарифні обмеження, такі як невідповідність стандартів продукції, відмінність митної системи та процедур оцінки відповідності промислової продукції. Додатковий бар'єр для українських товарів — преференційні правила походження товарів, які застосовує Європейський Союз.

У рамках переговорів щодо угоди про вільну торгівлю Україна може запропонувати низку заходів, спрямованих на подолання цих нетарифних бар'єрів. Так, українські стандарти можна поступово узгоджувати із загальноєвропейськими, митні процедури — спрощувати згідно з правилами СОТ, використовуючи європейський досвід. Корисною для українських митників була б технічна допомога колег з країн — нових членів ЄС, які недавно пройшли через такі процеси реорганізації. Українська сторона може також розпочати переговори щодо приєднання України до Пан'євросередземноморської території кумуляції, що дасть змогу використовувати сировину походженням з усіх європейських країн у виробничих процесах в Україні і потім експортувати готову продукцію до ЄС за нульовими ставками ввізного мита. Ці дії сприятимуть не тільки лі-

бералізації торгівлі між Україною та ЄС, а й допоможуть поліпшити бізнес-середовище, збільшити обсяги іноземних інвестицій і вдосконалити правила гри на внутрішньому ринку.

Найбільший супротив таким заходам можуть створювати виробники промислових товарів, які будуть змушені приймати стандарти (особливо виробники, які експортують переважно до країн СНД, стандарти з якими вже узгоджено), а також чиновники, зацікавлені у збереженні статус-кво (наприклад, митниця в контексті боротьби з корупцією), політики та чиновники, які опікуються Державним бюджетом (через зменшення надходжень від експортного й імпортного мита або витрат, потрібних на реформу системи стандартизації).

Підтримку реформам можна знайти серед українських імпортерів та експортерів, зацікавлених у подоланні нетарифних бар'єрів для торгівлі. Уряд також може використати їхній досвід і знання норм ЄС для подолання перешкод у торгівлі на державному рівні. Можливі економічні втрати від зміни стандартів для виробників буде компенсовано зростанням прибутків експортерів та імпортерів товарів і послуг через зниження бар'єрів зовнішньої торгівлі й ефективнішу роботу української митниці. Співпраця з українськими виробниками у сфері гармонізації стандартів допоможе уряду заощадити кошти через адаптацію найважливіших стандартів (замість всеосяжної гармонізації).

Витрати з Державного бюджету на гармонізацію національної системи стандартів можна частково компенсувати фінансовою та технічною допомогою ЄС. Після завершення процесу гармонізації можливості для експорту українських товарів збільшаться (не тільки до ЄС, а й третіх країн), що суттєво розширить експортний потенціал держави. Спрощення митних процедур потребуватиме витрат на переобладнання та підготовку фахівців. Однак комп'ютеризація митниці допоможе подолати корупцію, зменшить витрати за рахунок скорочення штату митниці і сприятиме збільшенню зовнішнього товарообороту.

Торговля сільськогосподарською та харчовою продукцією і забезпечення безпечності та якості харчових продуктів. Зазвичай більшість позицій сільськогосподарської продукції вилучають з угод про вільну торгівлю з Європейським Союзом. У рамках торгівлі між Україною та ЄС можна очікувати, що угода покриватиме тільки деякі позиції.

Зернові залишатимуться основним видом продукції українського сільськогосподарського експорту до ЄС, тому для України важливо закріпити режим вільної торгівлі цим товаром. Цукор, найімовірніше, буде вилучено з угоди з огляду на високий ступінь протекціонізму в галузі з обох сторін. Експорт продукції тваринництва з України до ЄС матиме обмеження з огляду на невідповідність стандартів. Україна може домовити-

ся про розклад поступового відкриття ринку ЄС мірою досягнення відповідності стандартів. Режим вільної торгівлі також сприятиме розвитку українського плідівництва й овочівництва. На початкових етапах підгалузь потребуватиме державної підтримки задля нівелювання негативних наслідків зростання конкуренції.

Поглиблена вільна торгівля з ЄС може сприяти досягненню такої мети, як підвищення конкурентоспроможності української сільськогосподарської та харчової продукції через увідповіднення стандартів захисту здоров'я та інтересів громадян до стандартів ЄС.

Тому важливе включення сільського господарства до угоди з погляду заходів, що сприятимуть поліпшенню якості товарів через гармонізацію українських санітарних і фітосанітарних стандартів з європейськими, та створення належної інфраструктури (наприклад, лабораторій) для забезпечення ефективної системи контролю за якістю сільськогосподарської та харчової продукції. Досягти цього можна буде завдяки застосуванню "неторгівельних" способів співпраці, а саме через запровадження програм навчання українських сільгоспвиробників, сприяння залученню інвестицій з країн – членів ЄС і використанню технологій та новітньої сільськогосподарської техніки в Україні.

Виробники сільськогосподарської та харчової продукції можуть "недовіркою" поставитися до потреби прилаштування до нових стандартів. Інформаційна кампанія щодо позитивних наслідків (наприклад, можливість виходу на ринки ЄС у майбутньому, поліпшення бізнес-клімату) важлива для запобігання формуванню негативного сприйняття угоди та реформ, що настануть. Найбільший супротив реформуванню системи державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів можуть виявляти представники державних органів, що забезпечують регулювання, через скорочення посад і повноважень у результаті створення ефективнішої системи.

Промисловість. Нині більшість галузей промисловості характеризуються позитивною динамікою розвитку, яка переважно визначається сприятливою кон'юнктурою на зовнішніх ринках. Проте залежність від зовнішнього попиту на сировинну продукцію не може слугувати основою економічної стратегії розвитку з огляду на волатильність цін на світових товарних ринках. Розвиток торгівлі продукцією галузей обробної промисловості (наприклад, машинобудівної, легкої та хімічної) ускладнюється через проблеми невідповідності продукції технічним та іншим стандартам, несприятливого інвестиційного клімату та неефективної системи перетину кордону.

Поглиблена вільна торгівля з ЄС сприятиме розвитку промислового виробництва, адже вона передбачатиме уніфікацію стандартів промислової продукції. Перехід до обов'язкової стандартизації не повинен спричи-

няти великого супротиву виробників продукції цих галузей. Однак деякі зміни — вжиття заходів для “детінізації” виробництва і збуту продукції для легкої промисловості або для комерціалізації винаходів (зокрема в галузі енергозбереження) у хімічній промисловості може зумовити невдоволення груп інтересів. Процес реструктуризації промисловості можна зробити менш болючим для економіки через залучення іноземних інвестицій до модернізації та створення нових підприємств і галузей. Угода про ЗВТ сприятиме входженню українських підприємств до європейського ланцюга виробництва і постачання.

Надання державної допомоги може стати одним з проблемних питань для переговорів, особливо з огляду на позицію груп інтересів, що представляють машинобудівну галузь. Групи вимагають великих перехідних періодів для лібералізації торгівлі в разі відмови від практики надання галузевої допомоги. Компенсувати втрати можуть іноземні інвестиції (для яких потрібно поліпшити умови) та реалізація заходів, що сприятимуть входженню українських підприємств до європейського ланцюга виробництва і постачання.

МЕТАЛУРГІЯ. Металопродукція — одна з найважливіших груп товарів, які експортує Україна, зокрема до ЄС. Металургійне лобі є потужною групою, чії інтереси представлені в парламенті. Найбільші проблеми галузі — застарілі основні фонди, низькі якість і валова додана вартість кінцевої продукції. Водночас торгівля металопродукцією обмежена нетарифними бар'єрами, такими як викривлена конкуренція, через надання державної допомоги. Несприятливий інвестиційний клімат, недостатньо розвинений ринок фінансових послуг, слабкий захист довкілля — додаткові перешкоди торгівлі.

У контексті угоди про поглиблену вільну торгівлю з ЄС можливе усунення цих бар'єрів та обмежень через гармонізацію технічних стандартів та увідповіднення регуляторного середовища до стандартів і норм ЄС.

Нині українські металурги, а також виробники залізної руди, і трейдери металобрухту представляють групу інтересів, яка найбільш позитивно ставиться до інтеграції України до європейських і світових ринків. Так, вступом до СОТ буде скасовано квоти на торгівлю металопродукцією. Завдяки гармонізації стандартів і регулювань у рамках угоди про вільну торгівлю можна буде уникнути (або принаймні зменшити кількість) торгівельних обмежень і розширити присутність української металопродукції на ринках ЄС.

Водночас українські металурги можуть бути невдоволеними такими негативними наслідками для українських підприємств, як скорочення субсидій у ПЕК і різке зростання собівартості продукції у зв'язку зі збільшенням витрат на сировину та природоохоронні заходи.

ЕНЕРГЕТИКА. Навіть після скасування тарифів на торгівлю енергоносіями українські компанії, які виробляють електроенергію, не матимуть достатньої змоги експортувати продукцію до ЄС через нерозвинену інфраструктуру для торгівлі енергоносіями та відмінність технічних стандартів і правил, за якими функціонують енергетичні ринки ЄС та України. ЄС може залишити також обмеження на імпорт українського вугілля та нафтопродуктів з огляду на субсидування вітчизняних виробників. Тому розвиток енергетичного сектору в рамках угоди про поглиблену вільну торгівлю вбачають у розбудові транскордонних ринків електроенергії, а згодом у поступовому формуванні єдиного енергетичного ринку з ЄС.

Таких бар'єрів можна позбавитися завдяки гармонізації регуляторного середовища на ринку електроенергетики з правилами ЄС, інтеграції електромереж і забезпеченню безпеки ядерної енергетики. Реформа енергетичного сектору через відмову від практики перехресного субсидування тарифів для побутових споживачів, посилення спроможності НКРЕ до неупередженого регулювання та розбудову інфраструктури з'єднань, яка забезпечуватиме технічну сумісність з електромережею країн — членів ЄС, дасть змогу підвищити ефективність і конкурентоспроможність української енергетики.

Найбільш зацікавленими в реформі (через виконання угоди) будуть українські виробники та експортери електроенергії, тому що позитивні наслідки для них (доступ на ринки ЄС) перевищать негативні (витрати на модернізацію). Побутові та промислові споживачі електроенергії, вірогідно, опиратимуться реформам у зв'язку з підвищенням цін на послуги. Завдяки інформаційно-роз'яснювальним кампаніям можна запобігти формуванню негативного сприйняття реформи енергетичного сектору (населення отримуватиме якісні послуги, промислові споживачі зможуть обирати постачальника).

ТРАНСПОРТ. Попри лібералізацію торгівлі, яка відбудеться після вступу України до СОТ, важливі сегменти транспортного сектору не включено до структури СОТ і Загальної угоди про торгівлю послугами. Проблеми, що перешкоджають вільному й ефективному руху товарів і громадян, — низька ефективність інфраструктури через зношеність фондів і монополізація деяких сегментів ринку.

Співпраця між Україною та ЄС має ставити за мету фізичне забезпечення діяльності ЗВТ і поступове формування єдиного з ЄС ринку транспортних послуг. Невідкладні завдання для України: 1) переговори про політику "відкритого неба" з повним входженням України до Спільної зони цивільної авіації ЄС; 2) сприяння розвитку основних наземних транспортних коридорів; 3) ліквідація бар'єрів для перетинання кордонів, передусім реформування митного контролю. Потрібно відкрити внутрішній ринок для провідних європейських операторів і гармонізувати регуляторне середовище.

Завдяки цьому зростатимуть можливості для зовнішньоекономічної діяльності українського бізнесу. Відповідно, зростатимуть і обсяги надходжень до Державного бюджету внаслідок збільшення обсягів перевезень. Водночас населення та бізнес, який отримуватиме якісніші послуги, будуть змушені зазнавати додаткових витрат, пов'язаних з користуванням модернізованою транспортною інфраструктурою.

Учасники транспортного ринку, що здійснюють міжнародні перевезення, загалом підтримують вільну торгівлю, адже стикаються з перешкодами доступу на європейські ринки. Проте вони можуть чинити спротив швидкій лібералізації ринку перевезень, яка може призвести до витіснення їх з ринку. Уряд може ініціювати реструктуризацію ключових секторів для підвищення їхньої готовності до жорсткішої конкуренції. Роль уряду критична в трансформації транспортного сектору, адже переважна більшість суб'єктів ринку — це державні підприємства або інституції, що мають бути реформованими (наприклад, митниця).

ФІНАНСОВІ ПОСЛУГИ. Ринки фінансових послуг мають стрімку динаміку розвитку. Зростання капіталу й активів банківської системи, обсягів фондового ринку свідчить про поліпшення кількісних та якісних показників у фінансовому секторі. Водночас низка питань, пов'язаних з корпоративним управлінням, стандартами наглядових процедур, прозорістю фінансового сектору, процедурами боротьби з відмиванням коштів, підвищує ризики фінансових установ і може стати бар'єром для вільної торгівлі послугами між Україною та ЄС.

У рамках угоди про вільну торгівлю можливо буде запланувати низку регуляторних змін, реалізація яких дасть змогу вирішити ці проблеми і підвищити стійкість розвитку та стабільність ринку фінансових послуг. Це також сприятиме доступу українських фінансових установ до більш дешевих і довгострокових ресурсів і закладе основу для виходу цих установ на ринки фінансових послуг ЄС у довгостроковій перспективі.

Низка фінансово-промислових груп чинитиме спротив лібералізації торгівлі фінансовими послугами з ЄС з огляду на можливість посилення конкуренції на ринку та ризик втрати контролю над бізнесом внаслідок створення прозорої структури фінансового сектору. Водночас більшість ФПГ зацікавлені в підвищенні вартості своїх фінансових установ і в можливості продажу їх іноземним інвесторам на вигідніших умовах. Тому лібералізація торгівлі фінансовими послугами з ЄС може бути дуже вигідна для власників фінансових установ і відчутно збільшить їхній капітал за умов реалізації адекватних стратегій розвитку бізнесу в процесі запровадження вільної торгівлі.

Частина II. Наскрізнi теми

Друга частина звіту висвітлює наскрізнi теми: інвестиційний клімат, державну допомогу, ринок державних закупівель, вільний рух осіб та екологію, проблеми яких стосуються багатьох галузей/секторів економіки і вирішення яких матиме позитивні наслідки для економіки загалом і сприятиме поліпшенню правил гри для українського й іноземного бізнесу.

Інвестиційний клімат. Обсяги надходжень іноземного капіталу в Україну, зокрема прямих іноземних інвестицій, дуже динамічно зростають. Великі обсяги інвестицій надходять у банківський сектор, металургію, нерухомість, торгівлю та ін. Водночас низка питань, пов'язаних із захистом прав інвесторів, належним оформленням прав власності, корпоративним управлінням, неабияк стримує і зовнішніх, і внутрішніх інвесторів.

Угода про вільну торгівлю з ЄС повинна передбачати заходи щодо адаптації українського законодавства до більш прозорого та впорядкованого законодавства ЄС, що дасть змогу подолати бар'єри для діяльності інвесторів, зокрема у сферах корпоративного управління, оподаткування, руху капіталу між Україною та ЄС. Це призведе до збільшення кількості і поліпшення якості капіталу, що надходить в Україну ззовні, та спростити процедури виходу українського бізнесу на ринки ЄС.

Частина великого бізнесу може чинити спротив змінам, спрямованим на створення прозоріших правил гри, через пов'язані із цим ризики втрати контролю над бізнесом. Водночас загальне поліпшення інвестиційного клімату в країні, що відбудеться внаслідок запропонованих змін, збільшить привабливість українського ринку, а відтак вартість внутрішнього бізнесу і капіталу його власників.

Державна допомога. Державна допомога — чи не найгостріше і найсуперечливіше питання, що постане під час переговорів з Європейським Союзом. Галузева та в окремих випадках регіональна підтримка урядом підприємств викривляють умови торгівлі, що створює сприятливе середовище для порушення антидемпінгових розслідувань і квотування імпорту товарів торгівельними партнерами України. Останні випадки порушення антидемпінгових розслідувань ЄС проти підприємств трубої промисловості України, аргументовані наявністю енергетичних субсидій, свідчать про важливість реформування сфери державної допомоги в країні.

Пріоритети для української сторони — гармонізація законодавства у сфері державної допомоги відповідно до вимог ЄС для забезпечення поступового переходу від фінансової допомоги окремим компаніям і галузям до регіональної та горизонтальної допомоги. Потрібно буде створювати (або вдосконалювати наявні) інституції та правила, що відпові-

дають європейським стандартам, і у віддаленій перспективі прагнуть до узгодження політики щодо конкуренції.

Більшість представників бізнесу, які брали участь в обговореннях, висловлювали готовність до лібералізації ринків товарів і послуг. Однак чимало з них не були готові відмовитися від державної допомоги, яка, на їхню думку, була єдиним інструментом захисту від конкуренції з іноземними компаніями. Ті бізнесмени, які були готові відмовитися від державної допомоги, наполягали на тривалих перехідних періодах, які український уряд повинен буде забезпечити під час переговорів з ЄС.

Реформована система надання державної допомоги дасть змогу врегулювати проблеми доступу українських товарів і компаній на ринки ЄС. Слаборозвинені регіони зможуть надалі отримувати допомогу навіть у рамках СЕЗ/ТПР. Через зміни пріоритетів надання державної допомоги зможуть виграти підприємства, задіяні у сферах НДВКР і захисту довкілля.

ДЕРЖАВНІ ЗАКУПІВЛІ. Державні закупівлі – один з найбільш корумпованих ринків в Україні. Принципи та правила функціонування ринку непрозорі. Існують численні технічні та бюрократичні бар'єри, що призводить до надлишкових часових і фінансових витрат компаній, які беруть у них участь. Недавні зміни до національного законодавства ще більше віддалили ринок від прозорих стандартів, які працюють в ЄС. Угода про поглиблену вільну торгівлю має обов'язково містити положення щодо державних закупівель³. Реформа системи державних закупівель може сприяти ефективнішому розподілу ресурсів через прозорі правила, що призведе до зростання конкуренції та підвищення якості закупівель і бюджетних заощаджень для уряду.

Гармонізація українського законодавства з нормами та правилами ЄС дасть змогу забезпечити прозорі принципи і правила функціонування ринку, полегшити захист прав учасників тендерів і зменшити фінансові та часові витрати, пов'язані з участю в них. Це унеможливить зловживання чиновників, і це позитивно сприймуть більшість підприємств, які прагнуть брати участь у тендерах. Можна очікувати протидії реформам тією групою чиновників, які отримують незаконні прибутки внаслідок непрозорої системи. Прозорість ринку державних закупівель залежатиме від інституцій, які регулюють діяльність ринку. Потреба у збільшенні фінансування на розбудову таких інституцій може зумовити невдоволення представників уряду, які опікуються державним бюджетом. Однак можна буде залучити кошти та практичну допомогу країн – членів

³ Різка лібералізація ринку державних закупівель призведе до збільшення конкуренції. Українські компанії не готові до цього і потребуватимуть часу для адаптації. Ухвалення нової редакції закону про державні закупівлі та розбудова інституцій потребуватимуть часу (приблизно трьох років). Тому важливо увідповіднити профільне законодавство до стандартів СОТ та ЄС до початку переговорів про вільну торгівлю.

ЄС (наприклад, через проекти Twinning), що дасть змогу зменшити навантаження на бюджет.

Зростання конкуренції через лібералізацію ринку державних закупівель викликає стурбованість представників великого і середнього бізнесу. Однак суттєвої зміни умов конкуренції не відбудеться. Уже нині західні учасники беруть участь у "великих" тендерах, тоді як вартість "маленьких" контрактів недостатньо висока для приваблення іноземців. Водночас уряд повинен активізувати зусилля щодо визнання відповідності між українськими та європейськими сертифікатами якості. Це неабияк полегшить доступ українських виробників (і не лише у сфері державних закупівель) на ринки ЄС.

Рух людей. Рух українських громадян до Європейського Союзу вкрай обмежений через бар'єри країн – членів ЄС у вигляді дозволів на працевлаштування та спільну візову політику ЄС. На підставі УПС до українських громадян, які легально працюють в ЄС, застосовують принцип недискримінації на основі громадянства. Однак вони не мають доступу до соціальних виплат через відсутність механізму координації систем соціального захисту між Україною та ЄС. Принцип недискримінації та доступ до соціальних виплат не поширюється на членів їхніх родин. Крім того, з огляду на невизнання українських дипломів і кваліфікацій в ЄС українські громадяни змушені виконувати переважно низько кваліфіковану роботу.

Реалізація нової угоди між Україною та ЄС не зможе забезпечити вільний рух українських громадян на території країн – членів ЄС у повному обсязі. Однак ця угода може сприяти створенню кращих умов для тих, хто вже працює в ЄС, і для членів їхніх родин. На політичному рівні це матиме позитивні наслідки для підтримки інтеграції України з ЄС.

Координація систем соціального захисту сприятиме доступу українських працівників до ресурсів соціального захисту під час їхньої роботи в країнах-членах і після повернення до України. Співпраця поза межами Болонського процесу й адаптація законодавства у сфері освіти, потрібна для взаємного визнання дипломів і кваліфікацій, дасть змогу українським працівникам виконувати кваліфікованішу роботу за кордоном. Продовження переговорів з ЄС щодо впровадження безвізового режиму для всіх громадян України буде додатковим кроком на шляху до забезпечення вільного руху осіб між Україною та ЄС.

Навіть часткове полегшення руху осіб між Україною та ЄС може сприяти додатковим інвестиціям, зменшенню соціальної нерівності, створенню нових робочих місць, збільшенню освітнього потенціалу та підвищенню соціальних стандартів.

Водночас заходи з полегшення доступу українців до ринку праці ЄС можуть спричинити збільшення обсягів трудової еміграції з України, "відпливу мізків" і дефіцит робочої сили у певних галузях економіки. Для уникнення таких негативних наслідків уряд має створити умови для повернення мігрантів і інвестування їхніх знань, досвіду та грошей в економіку країни. Реформи, спрямовані на поліпшення бізнес-клімату в Україні, запровадження сприятливішого середовища для розвитку малого та середнього підприємництва, зменшення рівня корупції потрібно продовжити для того, щоб утримати громадян.

Екологія. Екологічна політика в Україні неефективна. Так, чинна система екологічних нормативів і правил, контролю, моніторингу, стимулів і санкцій не забезпечує зменшення шкоди довкіллю від економічної діяльності та безпечного природокористування. Що більше, невідповідність українських технологій і продукції екологічним стандартам ЄС — одна із суттєвих перешкод доступу наших товарів на ринки Європейського Союзу.

Майбутня угода про вільну торгівлю з ЄС міститиме розділ про співпрацю у сфері екології, що створить зовнішній тиск для стимулювання реформи екологічної політики країни. Позиція ЄС щодо змісту розділу про екологію в угоді про вільну торгівлю визначатиметься за оцінками впливу на сталий розвиток, що наразі вивчає Європейська Комісія.

Україні потрібно визначити свої інтереси, оцінити власну спроможність і цілі екологічної політики та вивчити можливості співпраці з ЄС. Пріоритетами співробітництва для України можуть бути посилення інституційної спроможності уряду у сфері екологічної політики, гармонізація системи національних екологічних стандартів, розвиток систем екологічного менеджменту та торгівлі відходами. Перевага для України — свобода обирати рівень відповідності зі стандартами та нормами ЄС і темпи гармонізації згідно з власними потребами та спроможностями.

Реформування екологічної політики країни дасть змогу поступово знизити енерго- та ресурсомісткість ВВП, розвинути ринок екологічних товарів, технологій і послуг, використати гармонізовані стандарти для забезпечення доступу українських товарів на ринки ЄС та обмеження надходження небажаних товарів в Україну, отримати й ефективно використати кошти від торгівлі відходами, сприяти підвищенню якості життя.

Інституційний розвиток у сфері охорони довкілля, розроблення та запровадження нових стандартів і процедур потребуватиме додаткових державних витрат. Ці витрати можна компенсувати за рахунок фінансової та технічної допомоги ЄС. Водночас зростання витрат українського бізнесу на дотримання нових стандартів, зокрема на інвестиції для технологічного оновлення та збільшення екологічних платежів, може зумовити формування опозиційного лобі.

Рекомендації для уряду щодо переговорного процесу та мінімізації негативних наслідків:

- розробити чіткий перелік проблем і перспектив української економіки, які потребують вирішення;
- чітко розуміти групи інтересів, на які вплине підписання угоди, та їхні позиції;
- працювати з групами інтересів через консультації та розповсюдження інформації про позицію уряду щодо кожного положення угоди (наприклад, спільні робочі групи під керівництвом Міністерства економіки);
- вивчити досвід створення зони вільної торгівлі на прикладі угод між ЄС і, зокрема, Польщею, Чилі та Хорватією (особливості переговорного процесу, додатки до угод та ін.);
- визначити потрібний/бажаний рівень гармонізації українського законодавства із законодавством ЄС у кожній сфері/галузі виходячи з потреб реформ;
- здійснити кількісний аналіз наслідків від підписання угоди для кожної сфери/галузі та економіки загалом і передбачити зміни, які можуть виникнути під час реалізації угоди (наприклад, створення нових інституцій, тренування державних службовців, проведення інформаційних кампаній для бізнесу).

Частина I

Торгівля товарами та послугами



Сприяння торгівлі

Міжнародна торгівля обтяжується не тільки митними ставками, що підвищують вартість товарів. Дуже велику роль відіграють нетарифні бар'єри, які суттєво підвищують транспортно-логістичні, адміністративні та часові витрати бізнесу, а іноді взагалі унеможливають доступ на ринок.

Зі вступом до СОТ частину бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС буде усунуто. Водночас залишиться дуже багато питань, вирішення яких потребуватиме великих коштів, навиків і часу. Угода про ЗВТ+ між Україною та Європейським Союзом відрізняється від звичайної угоди про вільну торгівлю передусім високою увагою до подолання нетарифних бар'єрів. Великий наголос має бути зроблено на наступних напрямках співпраці:

- *скасування винятків і обмежень (з одночасним наганням певним українським галузям перехідного періоду);*
- *гармонізація українських стандартів з європейськими;*
- *оптимізація митних процедур;*
- *узгодження правил походження товарів.*

Робота за цими напрямками вимагатиме від уряду України та вітчизняних підприємств чималих зусиль і коштів, проте потенціал вигод для конкурентоспроможності національних виробників і добробуту споживачів України дуже великий. Тому під час переговорів про створення ЗВТ+ уряду та іншим групам інтересів потрібно докласти максимум зусиль, аби скористатися цим потенціалом і мінімізувати негативні наслідки.

Сприяння торгівлі у світовому досвіді

Сприяння торгівлі — це всебічний інтегрований спосіб спростити та здешевити міжнародну торгівлю. Мета сприяння торгівлі — зменшити витрати, пов'язані з міжнародним виробничим ланцюгом, особливо безпосередньо на етапі перетину кордону. Головними перешкодами міжнародним торговим потокам останнім часом стали вимоги до імпортерів та експортерів подавати численні документи та невиправдано складні процедури перетину кордону. На тлі поступового зменшення тарифів зростає занепокоєння тим, що невдовзі імпоротно-експортні процедури створять важко подоланні нетарифні бар'єри.

Сприяння торгівлі безпосередньо пов'язано з двома проблемами. Перша — численність митних систем і процедур, друга — численність регуляторних вимог і потрібної документації. Обидві проблеми становлять відчутні перешкоди транскордонному руху товарів. Наслідком цих перешкод стають додаткові витрати та затримки для експортерів та імпортерів, особливо в країнах, що розвиваються, де митні процедури найменш автоматизовані.

Різноманітні оцінки виявляють, що вартість торгових процедур становить 4–5% загальної вартості торгівлі, що приблизно дорівнює поточному середньому імпортному тарифу на виробничі товари в індустріальних країнах — 3,8%⁴. Водночас деякі дослідження з'ясували, що сприяння торгівлі має потенційні вигоди для всіх країн. Передусім це стосується країн, що розвиваються, — вдосконалення ефективності митниць поліпшує можливість приваблення іноземних інвестицій.

Вигоди від сприяння торгівлі

1. Зростання прозорості та передбачуваності:
 - відчутне зменшення адміністративних витрат для суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності;
 - мінімізація помилок митників і зменшення можливостей для корупції;
 - зростання ПІІ;
 - загальне поліпшення ефективності експортного й імпортного секторів.
2. Швидше оформлення процедур призводить до зменшення:
 - проблем зберігання товарів на складах;
 - ризику погіршення якості товарів;
 - ризику крадіжок;

⁴ European Commission, Trade Issues, http://europa.eu.int/comm/trade/issues/sectoral/facilitation/index_en.htm.

- кількості відстрочених платежів;
- ризику втрати інтересу до міжнародної торгівлі через блокування капіталу в товарах.

3. Поліпшення ефективності та безпеки:

- прозорість і спрощення митного оформлення обмежують можливості злочинних дій;
- використання ресурсів, раніше задіяних в адмініструванні, для боротьби зі злочинними діями.

Джерело: SWERPO (2002), Trade Facilitation – Impact and Potential Gains, www.kommers.se/documents_show.asp?id=44

Сприяння торгівлі в Угодах про вільну торгівлю між ЄС і країнами, що розвиваються⁵

Сприяння торгівлі в широкому сенсі не отримало пильної уваги в деяких угодах про вільну торгівлю, укладених ЄС останнім часом. У більшості цих угод сприяння торгівлі згадують лише в контексті співпраці митниць, що має "забезпечити чесну торгівлю та дотримання торгових правил". Тому в термінах глибини та спеціальних заходів розділи угод про вільну торгівлю, присвячені сприянню торгівлі, поверхневі, хоча вони часто супроводжуються детальними Протоколами, що описують забезпечення взаємної допомоги митними адміністраціями сторін.

Однак є два винятки — угоди про вільну торгівлю з Чилі та Мексикою, — які містять багато деталей щодо заходів зі сприяння торгівлі, обов'язкових для втілення сторонами. Вимоги ЄС щодо сприяння торгівлі залежать від наявного ступеня лібералізації торгівлі в країні-партнері, бажання та спроможності країни втілити конкретні заходи зі сприяння торгівлі. Наприклад, частина угоди про ЗВТ, що містить умови сприяння торгівлі, з Чилі детальніша та ширша, ніж двосторонні угоди про ЗВТ з країнами Середземномор'я. Угоди з країнами **Середземномор'я**⁶ передбачають:

- спрощення процедури митного оформлення товарів. "Комп'ютеризацію" митних процедур містить лише угода з Ізраїлем;
- впровадження єдиного адміністративного документа, такого, як і відповідний документ ЄС (крім угод з Ізраїлем і Ліваном);
- можливість зв'язків між транзитними системами ЄС і країнами (крім Ізраїлю);
- обмін інформацією між експертами, виїзні тренінги та технічну допомогу "в разі потреби".

⁵ За матеріалами ECDPM (European Centre for Development Policy Management).

⁶ Донині ЄС підписав двосторонні Угоди про асоціацію з сімома країнами Середземномор'я: Тунісом (1995), Ізраїлем (1995), Марокко (1996), Йорданією (1997), Палестинською Автономією (1997), Алжиром (2001) і Ліваном (2002).

Усі угоди з країнами Середземномор'я містять окремий Протокол щодо забезпечення "взаємної допомоги" адміністраціями договірних сторін. Ці протоколи не містять конкретних заходів зі сприяння торгівлі, вони радше описують природу допомоги, яку одна договірна сторона може вимагати від іншої, та зобов'язання сторін надати таку допомогу "в межах компетенції та наявних ресурсів". Однак є і винятки з обов'язку забезпечити допомогу в разі, якщо ця допомога:

- може завдати шкоди суверенітету однієї з договірних сторін;
- може завдати шкоди публічній політиці, безпеці або іншому важливому інтересу;
- зачіпає регулювання валютою чи податками, відмінними від регулювання митних податків;
- порушує виробничу, комерційну або професійну таємницю.

Глобальна угода між ЄС і **Мексикою** (підписана в грудні 1997 року, набрала чинності в жовтні 2000 року) містить глибші заходи зі сприяння торгівлі, ніж інші угоди про вільну торгівлю ЄС. Існування Спеціального комітету з митної співпраці, що має повноваження фокусуватися на всіх питаннях щодо митниці та розвивати співпрацю з розвитку, застосування та прискорення митних процедур, наголошує важливість сприяння торгівлі для ЄС і Мексики та прагнення обох сторін розглядати сприяння торгівлі детальніше.

Таблиця 1. Сприяння торгівлі в угодах про вільну торгівлю з ЄС

	Угоди про асоціацію з країнами Середземномор'я	Угода про торгівлю, розвиток і співпрацю між ЄС і ПАР	Глобальна угода між ЄС і Мексикою	Угода про асоціацію між ЄС і Чилі
Технічна допомога й обмін інформацією	☑	☑	☑	☑
Стандартизація та спрощення митних процедур:				
• запровадження єдиного адміністративного документа	☑ ^а		☑	☑
• "єдине вікно" та запровадження єдиного митного органу				☑
• комп'ютеризація та автоматизація митних процедур	☑ ^б		в	☑
Управління ризиками, процедури перед проходженням кордону й аудит після його проходження			в	☑
Судові й адміністративні заходи, пов'язані з митницею			в	☑

а – крім Лівану й Ізраїлю; б – тільки для Ізраїлю; в – межі не зазначено, але Спеціальний комітет з митної співпраці може запропонувати будь-які заходи з поліпшення роботи й ефективності операцій

Угода про вільну торгівлю між ЄС і Чилі, підписана в листопаді 2002 року, за глибиною та обсягами заходів, спрямованих на сприяння двосторонній торгівлі, — найбільш прогресивна з усіх двосторонніх угод про ЗВТ, донині підписаних ЄС. Угода з Чилі містить більшість позицій ЄС щодо сприяння торгівлі, які він займає у переговорах щодо сприяння світовій торгівлі в СОТ. ЄС вважає, що недостатній рівень співпраці між митницями й іншими урядовими органами призводить до того, що вантажі не раз перевіряють у різних місцях. Тому, з-поміж усього іншого, країни зобов'язуються:

- спрощувати вимоги та формальності, пов'язані з митним оформленням товарів, поліпшувати прозорість та ефективність митних операцій;
- розробити процедури, які уможливили б збір імпорتنих та експортних даних єдиним органом, — зменшити, спростити та стандартизувати дані, які потрібно зазначати в митних документах, забезпечити використання єдиного вхідного та вихідного документа згідно з міжнародними стандартами;
- забезпечити координацію митних та інших контрольних органів для уможливлення офіційного контролю над імпортом та експортом цим єдиним органом.

Заходи, перелічені в угоді про ЗВТ між ЄС і Чилі, відсутні в інших угодах ЄС, містять:

- комп'ютеризацію митних процедур і можливе запровадження спільних стандартів;
- застосування сучасних митних технологій, включаючи управління ризиками, спрощену процедуру ввезення та реалізації товарів, після-реалізаційний контроль, методи аудиту компаній;
- запровадження спільної позиції в міжнародних організаціях, що розглядають митні питання, — СОТ, Світова митна організація.

Щодо судових та адміністративних заходів сторони зобов'язуються забезпечити ефективні та чіткі процедури, що дадуть змогу виступати проти дій, правил і рішень митниці чи іншого органу, який має вплив на імпорт чи експорт товарів. Сторони також домовилися, що їхні взаємні торгові та митні постанови і процедури мають базуватися, з-поміж іншого, на правилі, що покарання за порушення митних правил чи процедурних вимог не призводитимуть до суттєвої затримки процесу проходження митного огляду.

Угода також передбачає поширення співпраці між митними органами та суб'єктами господарювання: країни зобов'язуються запроваджувати механізми консультацій між адміністраціями й економічними агентами, робити загальнодоступною інформацію про час роботи митних органів, контактні дані для уточнення інформації та з'ясування незрозумілих питань; всі зміни мають бути опубліковані не пізніше, ніж наберуть чинності.

Угода запроваджує Спеціальний комітет з митної співпраці та правил походження товарів; його мета, з-поміж іншого, — контроль за питаннями, що стосуються взаємного доступу до ринків.

Угода про ЗВТ між ЄС і Чилі відображає надзвичайне значення, якого сторони надають питанню сприяння торгівлі. Щодо Чилі глибина угоди свідчить про готовність подальшої лібералізації та реформування економіки, оскільки зобов'язує цю країну, що розвивається, здійснити масштабні реформи та модернізацію. Насправді Чилі вже є прикладом країни, що широко лібералізує торгівлю та інвестиції, тому й не дивно, що Чилі погодилася на глибокі зобов'язання в створенні ЗВТ з ЄС, які допоможуть закріпити її внутрішні економічні й інституційні реформи.

Очевидно, десять угод про ЗВТ між ЄС і країнами, що розвиваються, мають різні ступені глибини та розмаху. Зазвичай країни з менш розвиненими торговими інституціями та/або менш ліберальним торговим та економічним середовищем беруть на себе менш деталізовані зобов'язання зі сприяння торгівлі, тимчасом як країни, чиї торгові інституції порівняно розвиненіші та/або які вже вдалися до великих торговельних та економічних реформ, погоджуються на глибші умови. Отже, питання глибини угоди про ЗВТ з ЄС — і в бажанні країни, і в її спроможності реалізувати взяті на себе зобов'язання. Перше питання стосується економічної культури та ідей, тимчасом як друге — інституційної спроможності впроваджувати заходи, що можуть потребувати технічних знань і величезних затрат. Що енергійніше країна, яка розвивається, бере на себе зобов'язання лібералізувати економічну політику й інституційні реформи, то більше вона має прагнути взяти на себе міжнародні зобов'язання, що поглиблюють ці реформи. Факт, що останні угоди про вільну торгівлю ЄС (з Мексикою та Чилі) детальніші в питаннях сприяння торгівлі, аніж попередні, також свідчить про загальну світову тенденцію до спрощення торговельних і митних процедур.

Щодо ЄС, то він завжди був одним з головних прибічників сприяння торгівлі в СОТ, його позиція проста: експоненційне зростання світової торгівлі повинно супроводжуватися потужними й ефективними заходами зі спрощення торговельних процедур. Однак ЄС розуміє потребу в особливому ставленні до країн, що розвиваються. Зокрема ЄС запропонував асиметричні угоди, що дозволяють відмінності в зобов'язаннях і довші перехідні періоди цим країнам. Наприклад, ЄС пропонував, щоб зобов'язання зі сприяння торгівлі не застосовувалися раніше, аніж країни, що розвиваються, будуть здатні їх впровадити. Тому в угодах про ЗВТ ЄС не дозволив країнам Середземномор'я взяти на себе зобов'язання впровадити всі заходи зі сприяння торгівлі тільки на основі їхнього бажання це зробити.

Сприяння торгівлі в нинішніх відносинах між Україною та ЄС

Наявна договірна база

Двосторонні відносини України з Європейським Союзом ґрунтуються на положеннях Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), підписаної 1994 року і яка набрала чинності 1998 року на десятирічний період. Майбутня Угода про вільну торгівлю між Україною та ЄС може стати частиною нового договору, який змінить Угоду про партнерство та співробітництво після 2008 року.

Інші великі двосторонні договори між Україною та ЄС стосуються торгівлі текстилем і одягом, яка зараз повністю лібералізована, продукцією зі сталі та співпраці в галузі контрольованого ядерного синтезу. Український експорт багатьох видів продукції зі сталі до ЄС обмежено системою квот, яка втратить чинність після вступу України до СОТ.

У рамках Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС регулярно відбуваються консультації щодо збільшення обсягів торгівлі. Згідно з угодою, сприяння торгівлі між Україною та ЄС охоплює такі напрями:

- зменшення технічних бар'єрів торгівлі (приєднання України до Угоди про технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ/СОТ);
- взаємне визнання робіт із сертифікації;
- прискорене впровадження технічних регламентів, ухвалених на основі європейських директив Нового підходу.

УПС містить вказівки з адаптації до європейських стандартів, передбачає заходи з підтримки підвищення спроможності державних установ зі стандартизації, міжнародної акредитації українських організацій, експертної оцінки відповідності та нагляду за ринком. Україна має наміри часткового або повного членства в європейських органах стандартизації, таких як CEN (European Committee for Standardisation, Європейський комітет зі стандартизації), CENELEC (Comit European de Normalisation Electrotechnique, Європейський комітет з електротехнічних стандартів).

Передбачається і подальша інтеграція України в світову систему стандартизації та оцінки відповідності. Наступним кроком після приєднання України до Угоди ТБТ/СОТ стане приєднання до Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА). Це гарантує

обопільне визнання продукції, яке має обов'язкову дію. Тобто українські товари надходитимуть до ЄС з позначкою про відповідність європейським стандартам, юридичну чинність якої попередньо підтвердять українські органи, що займаються питаннями відповідності. Відпаде потреба у подальшому тестуванні в ЄС. Те саме стосуватиметься й європейського імпорту до України.

АСАА охоплює так звані старий підхід (продукція, що підлягає деталізованам узгодженим стандартам, які продублює Україна) і новий підхід ЄС (який більше спирається на обопільне визнання та містить більш спрощені норми). Досягнення повного обопільного визнання потребує створення досконалої "інфраструктури якості": від включення європейських стандартів до українського законодавства до створення або реформування органів, потрібних для імплементації цього законодавства та видачі сертифікатів відповідності.

2005 року Європейська Комісія представила Україні план роботи в напрямі Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції. Цей план змодельовано на досвіді кандидатів на вступ до ЄС і країн Середземномор'я. У ньому запропоновано розпочати з багаторівневого процесу визначення пріоритетних секторів. Завершення роботи передбачалося 2011 року набранням чинності АСАА. Досягнуто домовленості з європейською стороною про надання технічної допомоги на реалізацію Плану дій у цьому напрямі в рамках програми TACIS.

Європейська Комісія через програму TACIS і Світовий банк через "Програмні позики на цілі реформування" надають технічну допомогу та методичні рекомендації щодо адаптації українських стандартів якості продукції до європейських. Наприклад, Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики отримав повноваження ухвалювати стандарти самостійно, а не через Кабінет Міністрів, як раніше.

Генеральна система преференцій

Експорт з України до ЄС має право користуватися перевагами Генеральної системи преференцій (ГСП) з 1993 року. Визначено, що преференції ГСП зменшують митні тарифи ЄС на товари, імпортовані з України, до 2%, тоді як ставки для країн, які користуються режимом найбільшого сприяння, становлять приблизно 4%⁷.

⁷ Світовий банк. Дослідження торгівельної політики України, 2004.

Генеральна система преференцій (ГСП) Європейського Союзу

ГСП Європейського Союзу призначає безмитний доступ або зменшення тарифів на певну продукцію, що імпортується з країн-бенефіціарів (країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою). ГСП включає лише товари, які обкладаються ввізним митом. Приблизно 2 100 товарів (з майже 10 300 тарифних ліній Спільного митного тарифу) обкладаються нульовим митом у рамках режиму найбільшого сприяння (РНС), тому вони виключені з ГСП, так само як і 93 товарна група (зброя та боєприпаси).

ГСП ЄС здійснюється циклами в десять років. Поточний цикл почався 2006 року. ГСП реалізується Постановами Ради міністрів ЄС (Council Regulations). Постанова Ради міністрів № 980/2005 чинна з 1 січня 2006 року до 31 грудня 2008 року і складається з трьох угод:

- загальна угода, що стосується всіх країн-бенефіціарів (до цього списку належить і Україна);
- угода зі спеціальними стимулами сталого розвитку та добросовісного управління (ГСП+), куди входять 15 країн, які відповідають певним критеріям;
- спеціальна угода, відома також як ініціатива "Все крім зброї" ("EBA", Everything but Arms), що стосується 50 найменш розвинених країн.

Перші дві угоди містять приблизно 7 200 товарів, з 900 з яких класифіковано як чутливі, інші – нечутливі. Для країн першої групи нечутливі товари отримують безмитний доступ, тоді як чутливі – зменшення розміру мита на 3,5 в.п. для адвалорного мита, на 30% – для специфічного мита (крім текстилю та одягу, зменшення для яких становить 20% тарифу РНС).

Українські експортери не використовують весь потенціал ГСП. Так, 2001 року вони подали заяви про отримання преференцій лише щодо 50% експорту до ЄС. Причини низького рівня використання преференцій – слабка поінформованість українських експортерів про можливості ГСП, складності виконання преференційних правил ЄС щодо визначення походження товарів і порівняно незначний розмір преференцій для деяких видів продукції. Через порівняно високі витрати на підтвердження походження продукції рівень використання преференцій у галузях, де переважають великі підприємства (сталь і нафтопродукти), здебільшого вищий, ніж у галузях з меншими розмірами підприємств (одяг, переробка фруктів та овочів). Це може бути підставою для розширення програм технічної допомоги експортерам у галузях, де переважають малі та середні підприємства.

Адаптація українського законодавства до *acquis communautaire*

Україна докладє зусиль з увідповіднення свого законодавства до стандартів ЄС згідно із зобов'язаннями, взятими на себе в рамках Угоди про партнерство та співробітництво. Як зазначено в статті 51, "...однією з важливих

умов для зміцнення економічних зв'язків між Україною та ЄС є наближення наявного та майбутнього українського законодавства до відповідного законодавства ЄС. Україна докладатиме зусиль для того, щоб гарантувати поступове узгодження свого законодавства з відповідним законодавством ЄС". У статті 51 визначено 16 сфер для наближення, серед яких — і ті, що пов'язані зі сприянням торгівлі: митниця, технічні стандарти, безпека продовольства. З 1996 року виконано велику законодавчу роботу у цих сферах, скоординовану Міністерством юстиції та підтриману технічною допомогою ЄС. Під час останнього критичного аналізу в усіх шістнадцяти сферах Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства (UEPLAC) здійснив критичний аналіз ступеня наближення до норм ЄС у кожному ключовому юридичному інструменті. Результати цього критичного аналізу узагальнено в **Таблиці 2**.

Таблиця 2. Рівні наближеності українського законодавства до *acquis* у сфері товарообігу (стаття 51 УПС) на 2004 рік⁸

Сектор застосування	Кількість українських законів			
	Наближено	Майже наближено	Наближення триває	Не наближено
Правовий інструмент дуже схожий на аналогічне законодавство ЄС		У внутрішній правовій системі присутні основні складники правового інструменту; він розроблявся наближенням до свого відповідника з ЄС	Перші кроки щодо імплементації цього правового інструменту вже зроблено, триває процес розроблення всеосяжного проекту правового інструменту	Настільки початковий рівень, що конкретний правовий інструмент відсутній в юридичній системі України
Митниця	—	1	4	—
Технічні стандарти	—	—	11	3
Безпека продовольства	8	3	24	2

Головним викликом для українського законодавства у питанні відповідності *acquis* є не ухвалення нових законів, а їхнє ефективне дотримання. У багатьох сферах країна має порівняно нові закони, але їх недостатньо застосовують на практиці або не дотримуються взагалі. Тимчасом на внутрішньому ринку ЄС дотримання є ключовим. Для поступу в цьому напрямі Україні доведеться боротися з багатьма структурними проблемами: це слабкі урядові інституції, вкрай відстала юридична система, погано розвинені регуляторні органи, всеосяжна корупція. Доки ці проблеми не вирішено, Україна не зможе зробити справжнього прогресу в напрямі дотримання *acquis*.

⁸ Докладніше про ступінь наближення українського законодавства до *acquis communautaire* — див. "Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*" Державного департаменту з питань адаптації законодавства.

Сприяння торгівлі після вступу України до СОТ

Нині головною причиною реформ в українській торгівельній політиці є вступ до Світової організації торгівлі, адже ця важлива сама собою подія також допоможе Україні вирішити деякі поточні питання двосторонньої торгівельної політики — наприклад, припинення дії квот ЄС на імпорт сталі з України.

Остання комплексна пропозиція України щодо тарифів, яка консолідує результати двосторонніх переговорів, формально конфіденційна, однак її ключові положення вже відомі. Імовірно, після вступу до СОТ середня імпортна ставка на промислові товари становитиме не більш як 5%, на сільськогосподарські продукти — близько 11% наприкінці перехідного періоду (приблизно 2010 року).

Сприяння торгівлі в СОТ

Заходи зі сприяння торгівлі містяться в багатьох угодах СОТ:

1. ГАТТ 1994 – статті V (свобода транзиту), VII (сплата та формальності, пов'язані з імпортом та експортом) та X (публікування та адміністрування торгових відносин).
2. Угода про митну оцінку.
3. Угода про правила походження.
4. Угода про передвантажний огляд (pre-shipment inspection).
5. Угода про процедури імпортного ліцензування.
6. Угода про технічні бар'єри у торгівлі (ТБТ/СОТ).
7. Угода про застосування санітарних і фітосанітарних заходів.
8. Угода про права інтелектуальної власності, пов'язані з торгівлею (TRIPS).

Усі статті, стислі описи та тлумачення цих угод містяться за адресою http://www.wto.org/english/tratop_e/tratop_e.htm. Поточна робота СОТ над питаннями сприяння торгівлі висвітлюється на сторінці <http://docsonline.wto.org/>.

Кілька суттєвих **змін у законодавстві**, пов'язаних зі сприянням торгівлі, вже впроваджено; вони відображають технічний аспект питання, наприклад, санітарні та фітосанітарні стандарти, технічні обмеження зовнішньої торгівлі:

- Впровадження Закону "Про стандарти, технічні регламенти та процедури оцінки відповідності"⁹ забезпечить увідповіднення національних законодавчих вимог у сфері технічного регулювання, стандартизації

⁹ Закон України № 3164-IV від 1 грудня 2005 року.

та оцінки відповідності до норм і принципів СОТ. Він дасть змогу суттєво спростити процедури співпраці у сфері технічного регулювання, стандартизації та оцінки відповідності між Україною та країнами — членами СОТ.

- З березня 2006 року набрав чинності Закон "Про внесення змін до Митного кодексу України" щодо врегулювання питань визначення митної вартості товарів. Зміни, внесені цим законом, передбачають чіткіше регламентування механізму визначення митної вартості, визначають обов'язки й відповідальність посадових осіб митниці, які здійснюють контроль за правильністю визначення бази митного оподаткування, і декларанта, який подає відомості про митну вартість товарів. Застосування норм цього закону забезпечило увідповіднення положень Митного кодексу щодо митної оцінки товарів до вимог Угоди про застосування статті VII ГАТТ.

Крім того, розроблено Концепцію розвитку системи технічного регулювання та споживчої політики і стратегічний план її реалізації на 2006 — 2010 роки. Як пояснює Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики (Держспоживстандарт), кінцева мета імплементації Плану дій щодо досягнення повної відповідності на 2005 — 2010 роки — повна відповідність національної системи стандартизації та технічного регулювання Угоді про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ) СОТ. Планом передбачено етапи розроблення і впровадження технічних регламентів, налагоджено стан гармонізації чинних в Україні стандартів з міжнародними. Цей документ містить також План перегляду стандартів, чинних в Україні, для визначення тих, які потрібно скасувати або замінити міжнародними стандартами.

Відбувається інтенсивна гармонізація національних стандартів з міжнародними та світовими: за даними Держспоживстандарту, наприкінці 2005 року гармонізовано близько 3 100 (більш як 30%) національних стандартів. Затверджені гармонізовані стандарти стосуються вимог і методів контролю харчової продукції, якості питної води, повітря, ґрунту, сільськогосподарських машин, добрив, кормів для тварин, посуду, електро побутових приладів, медичних приладів, інформаційних технологій, цифрового телевізійного мовлення, ліфтів, засобів індивідуального захисту працівників, виробів з деревини.

Після вступу до СОТ Україна приєднується до Угоди про технічні бар'єри в торгівлі. Згідно з її положеннями (а також статтями 51 і 56 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і розділом 30 Плану дій Україна — ЄС), відбуватиметься поступова адаптація та зближення системи технічного регулювання з міжнародними та європейськими правилами та нормами. Україна вже веде переговорний процес з торговельними партнерами про створення договірно-правової бази співробіт-

ництва у сфері стандартизації та оцінки відповідності згідно зі статтею 6 Угоди ТБТ/СОТ.

Україна також приєднається до Угоди про правила походження СОТ. Вона містить базові принципи правил походження, але не деталізовані гармонізовані правила, які мають використовувати всі члени СОТ. Крім того, угода стосується лише правил походження, що застосовуються в режимі нормальних торгових відносин, а не в регіональних і двосторонніх преференційних торгових угодах. Угода прокладає дорогу програмі гармонізації, мета якої — зробити правила походження більш передбачуваними, об'єктивними та зрозумілими. Важливо, що правила походження мають бути позитивними за змістом, тобто вказувати на те, що підтверджує походження, а не на те, що його не підтверджує. Робота в СОТ над правилами походження триває. Кінцевий результат може призвести до єдиного списку правил походження, які однаково застосовували б усі члени СОТ у непреференційних режимах торгівлі.

Поглиблена вільна торгівля (ЗВТ+) – оптимальний сценарій

Вибір між простою та поглибленою Угодою про вільну торгівлю між Україною та Європейським Союзом великою мірою залежить від можливості виконання обох сценаріїв. У широкому сенсі можливість впровадження означає компроміс для України між тим, що легко запровадити, і тим, які вигоди від того будуть отримані. Проста вільна торгівля – це найлегший для впровадження варіант, але її вплив буде незначним. Поглиблена вільна торгівля набагато вибагливіша на етапі впровадження, але в перспективі обіцяє суттєві економічні переваги стратегічного значення.

Проста вільна торгівля

Згідно з домовленостями, у цій моделі **імпортні тарифи** усуватимуть асиметрично: ЄС – після набуття угодою чинності з огляду на вищу конкурентоспроможність європейських товарів; Україна – упродовж п'яти – десяти років. Це дасть українським підприємствам змогу поступово адаптуватися до більш відкритого ринку, не втративши своїх конкурентних переваг одномоментно. Ліквідація тарифів на промислові товари відбудеться досить швидко, на сільськогосподарську продукцію – у повільнішому темпі та з винятками через обопільне особливе ставлення до цієї галузі. Зменшення тарифів відбуватиметься поступово, рівномірними частинами. Перехідний період для деяких особливо чутливих товарів триватиме до десяти років. Проте незручність тривалого перехідного періоду полягає в тому, що формування ЗВТ+ може втратити кредит довіри і не спрацювати як каталізатор розвитку приватного сектору. Загалом тривалий перехідний період суперечитиме політичній потребі скерувати економіку України на новий шлях зростання. Тому ми пропонуємо перехідний період терміном до п'яти років.

Асиметричне скасування митних тарифів характерне для угод про вільну торгівлю з ЄС. Наприклад, ЄС ліквідував тарифи впродовж п'яти років, а Польща – впродовж десяти років після набуття чинності Угоди про вільну торгівлю між ними; експортне мито Польща скасувала більш як через п'ять років. Середземноморські угоди передбачали скасування тарифів ЄС одразу після набуття угодою чинності, країнами-членами – упродовж перехідних періодів від 10 до 12 років; винятком стала деяка сільськогосподарська продукція.

В угоді між ЄС і Чилі від 2002 року товари було розподілено на категорії таким чином, що тарифи в кожній категорії ліквідували з різною швидкістю: деякі — після набуття угодою чинності, інші — через три, чотири, сім і десять років.

Після вступу до СОТ Україна скоротить, але не ліквідує певні **експортні збори**, наприклад, на металобрухт, соняшник, живу худобу та шкіряну сировину. У режимі вільної торгівлі з ЄС решта експортних зборів будуть ліквідовані.

Досягти створення найменш амбітної, базової зони вільної торгівлі, яка скасує імпорتنі тарифи (за винятком, можливо, продукції сільського господарства), буде достатньо просто:

- українському уряду вистачить адміністративної спроможності розробити, впровадити та проконтролювати виконання потрібних змін до Митного тарифу України;
- впровадження змін не наражатиметься на відчутний політичний опір;
- підвищиться конкурентоспроможність української продукції на європейських ринках без втрати внутрішнього ринку;
- торгівля в умовах нульових митних тарифів не потребуватиме додаткової освіти або кваліфікації працівників митниць і суб'єктів зовнішньоекономічної діяльності.

Однак проста ЗВТ не дасть великих переваг, тому що найважливішими перешкодами для розвитку зовнішньої торгівлі, які залишаться й після вступу країни до СОТ, будуть нетарифні бар'єри — відмінні стандарти продукції, ускладнені митні процедури.

Поглиблена вільна торгівля (ЗВТ+)

Як і проста Угода про вільну торгівлю, ЗВТ+ включатиме передусім двостороннє скасування імпортного та експортного мита. Однак основна увага приділятиметься подоланню нетарифних бар'єрів. Крім узгодження української системи стандартизації з європейською, вона міститиме правила походження товарів і заходи зі спрощення митних процедур і подолання корупції (переважно це стосуватиметься української митниці).

ЄС може допомогти Україні у вирішенні митних проблем через технічну допомогу українським прикордонникам і фінансову допомогу у придбанні сучасного прикордонного обладнання. У відповідь ЄС зможе очікувати на всеосяжну митну реформу та спрощення Україною прикордонного контролю.

Ключовим питанням переговорів щодо підписання поглибленої Угоди про вільну торгівлю стане ступінь наближення до європейських регуляторних норм і технічних стандартів. Потрібно буде визначити оптимальний набір заходів і часові рамки наближення, які мають бути розроблені на підставі аналізу вигод і витрат для обох сторін. Досвід інтеграції нових країн-членів до ЄС свідчить про великі витрати у короткостроковій перспективі, яких вони зазнали під час намагання досягти повної відповідності стандартам і правилам ЄС. Її було досягнуто завдяки суттєвій фінансовій і технічній допомозі та за наявності політичного стимулу у вигляді повноправного членства.

Сприяння торгівлі між ЄС та Україною в рамках ЗВТ+

Зазвичай вимоги ЄС щодо сприяння торгівлі залежать від наявного ступеня лібералізації торгівлі в країні-партнері, бажання та спроможності країни втілити конкретні заходи зі сприяння торгівлі. Наприклад, частина угоди про ЗВТ, що містить умови сприяння торгівлі, з Чилі детальніша та ширша, ніж двосторонні угоди про ЗВТ з країнами Середземномор'я.

Митні тарифи

Після вступу до СОТ середньозважена ставка імпортного тарифу на промислові товари становитиме 5% в Україні, тоді як в ЄС — 4% у режимі найбільшого сприяння та близько 2% у Генеральній системі преференцій. Тарифна структура в Україні не надто ліберальна, але й менш протекціоністська, ніж, наприклад, у Росії; у середньому вона відповідає тарифній структурі країн Центральної Європи напередодні їхнього приєднання до ЄС¹⁰.

Створення зони вільної торгівлі між країнами означає передусім скасування всіх імпортних та експортних тарифів. Досягти згоди в цьому питанні Україні та ЄС буде найпростіше. Важливими питаннями переговорів стануть:

- винятки з ЗВТ+;
- перехідні періоди для найбільш чутливої продукції;
- асиметричність обнуління ставок.

Ми вважаємо, що створення ЗВТ+ матиме відчутний економічний ефект тільки в разі відсутності винятків та обмежень; в іншому разі вииграш буде незрівняним з організаційними затратами.

Найкращим сценарієм для українських виробників буде асиметричне обнуління ставок: ЄС знизить ввізне мито безпосередньо після набуття угодою чинності, Україна — упродовж перехідного періоду, тривалість якого залежатиме від конкурентоспроможності національної продукції конкретної товарної групи. Виробники повинні використати цей перехідний період для переоснащення виробництва та підготовки до посилення конкуренції з європейськими товарами на внутрішньому ринку. Однак цей перехідний період буде недовготривалим (за нашою пропозицією — до п'яти років), щоб не звести нанівець потенційні вигоди від створення ЗВТ+.

¹⁰ Світовий банк. Дослідження торгівельної політики України, 2004.

Стандартизація, технічне регулювання та оцінка відповідності

Стрімке зростання імпорту обох сторін після скасування ввізних тарифів стримуватимуть технічні бар'єри – відмінні вимоги до якості продукції, її характеристик, процедури оцінки відповідності. Саме вони є нині головними перешкодами для зовнішньої торгівлі України, і особливо з ЄС. Їхня кількість і вимогливість у розвинених країнах зростає через дедалі більшу увагу урядів до безпеки продукції для життя і здоров'я населення та збереження природи. На відміну від них в Україні наявні бар'єри для розвитку торгівлі зумовлені внутрішніми механізмами адміністративного регулювання та контролю за виконанням нормативно-правових актів.

Законодавство ЄС у сфері технічного регулювання базується на європейських директивах Нового та Глобального підходів. Його доповнює так звана тріада директив щодо відповідальності за дефектну продукцію і загальну безпеку продукції та щодо модульного підходу до оцінки відповідності та маркування знаком CE. Існує також багато директив так званого старого підходу до окремих видів продукції. Діють спеціальні закони або урядові рішення про стандартизацію та сертифікацію, метрологію, контроль на ринку, акредитацію. Окремі закони й акти регулюють безпеку харчової продукції та захист прав споживачів¹¹.

Нормативна база кожної з країн ЄС включає всі європейські стандарти (нині їх близько 18 тис.), ухвалені європейськими організаціями зі стандартизації CEN (European Committee for Standardisation, Європейський комітет зі стандартизації) та CENELEC (Comit European de Normalisation Electrotechnique, Європейський комітет з електротехнічних стандартів). Кожна країна приймає їх як національні. Існують також суто національні стандарти (від 2 до 30% загальної кількості), які відображають специфіку економіки окремої країни.

Стандарти є добровільними до застосування. Частина стандартів слугує доказовою базою відповідності вимогам європейських директив. Ці стандарти розробляють CEN і CENELEC за спеціальним мандатом Єврокомісії.

Питання стандартизації продукції – ключове питання переговорів у рамках створення ЗВТ+: українські стандарти та процедури оцінки відповідності відрізняються від європейських, що закрис ринки ЄС від більшості українських товарів навіть за нульових митних ставок. Зважа-

¹¹ За матеріалами білої книги Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики "Політика адаптації вітчизняного законодавства в галузі норм і стандартів до європейських вимог", 2006, [http://www.icps.com.ua/doc/White % 2009 % 20- % 20Technical % 20Regulation % 20Committee % 20U.pdf](http://www.icps.com.ua/doc/White%20%20-%20Technical%20Regulation%20Committee%20U.pdf).

ючи на це, Європейська Комісія та Україна розробляють загальний план досягнення 2010 року відповідності українських технічних стандартів щодо промислових товарів європейським.

Гармонізація внутрішніх стандартів з європейськими включатиме:

- **Запровадження в Україні європейських стандартів галузевим методом**, з широким залученням асоціацій виробників. Потрібно скласти графік зміни стандартів — почати з галузей, стандарти продукції яких максимально наближені до європейських (або галузей, в яких частина виробників вже самостійно пройшла європейську атестацію), і відстрочити для галузей, стандарти в яких суттєво відрізняються. Чіткі терміни завершення процесу гармонізації стандартів дадуть змогу виробникам адаптувати виробничі процеси до нових, переважно жорсткіших вимог до якості продукції.
- **Перехід від обов'язкової до добровільної сертифікації продукції**. Це потребуватиме тісної співпраці з виробниками, яких треба навчити самостійно впроваджувати системи контролю якості, одночасно зі зменшенням передринкового контролю державними органами; важливим стане виховання споживацької культури — пересвідчення в якості товарів, звертання до державних контрольних органів у разі виявлення неякісної продукції. Технічна допомога ЄС дасть змогу набути потрібні навички не тільки працівникам державних органів сертифікації, а й незалежним агентствам, що розширить мережу таких закладів в Україні.
- **Взаємне визнання сертифікатів, що спростить експортно-імпорتنі операції**.
- **Проведення інформаційних кампаній** (створення спеціального веб-сайту), які ознайомлювали б виробників з поточними та запланованими змінами стандартів продукції, надавали адреси закладів, що займаються сертифікацією та оцінкою відповідності, та електронні копії всіх потрібних документів з прикладами їхнього оформлення. Це суттєво спростить взаємодію виробників з відповідними органами, знизить витрати на супровідні процедури та прискорить процес експорту продукції.

Для визначення оптимального ступеня гармонізації українських стандартів з європейськими доцільно використовувати такі критерії:

- сприяння поглибленій ринковій інтеграції;
- відповідність закону або стандарту ЄС кращій світовій практиці;
- сприяння реформуванню економіки.

Для мінімізації затрат на гармонізацію та швидкої трансформації до нової системи доцільно застосувати простий переклад без модифікацій норм ЄС українською мовою. Такий спосіб гармонізації стандартів використовувала Польща. Україні не слід перетворювати на обов'язкові європейські або міжнародні стандарти, які в самому ЄС добровільні. Краще надати виробникам можливість добровільно застосовувати стандарти, якщо вони мають наміри вийти на європейські ринки або конкурувати з європейськими товарами на українських. Таким чином, відбудеться перехід від обов'язкової стандартизації Держстандарту СРСР до переважно добровільного європейського підходу. Українські компанії зможуть також продовжувати виробництво продукції для ринків СНД за старими стандартами.

Підготовка та переговори щодо приєднання України до Угоди про оцінку відповідності та прийнятності промислової продукції (АСАА) з широким полем охоплення промислових товарів є стратегічним рухом у сфері технічних стандартів. Часові межі, запропоновані Європейською Комісією в Плані роботи в напрямі АСАА (2005–2011 роки), реалістичні з погляду глибини реформ, потрібних для адаптації системи стандартів. Водночас імплементація цього плану дасть змогу гармонізувати українські стандарти з європейськими перед підписанням угоди ЗВТ+, що збільшить вигоди безмитної торгівлі між країнами безпосередньо після набуття чинності Угоди про поглиблену вільну торгівлю.

Митні процедури

Світовий банк у своєму дослідженні торгівельної політики України¹² здійснив дослідження регуляторних перешкод, які відчувають українські експортери. Результати інтерв'ю 500 експортерів виявили, що основними перешкодами для їхньої експортної діяльності є такі складники торгівельного режиму:

- повернення ПДВ;
- митне оформлення в Україні (документи);
- митний контроль;
- ціна митних послуг;
- дозвіл митної служби на переробку сировини за межами України;
- тимчасове зберігання товарів на митниці;
- встановлення індикативних цін на товари;
- ліцензування експортної діяльності;
- транспортування товарів територією України;
- реєстрація експортного контракту;
- обов'язкове страхування;
- митне оформлення за кордоном (документи);

¹² Світовий банк. Дослідження торгівельної політики України, 2004.

- переказ грошей;
- отримання сертифіката походження.

Відповідаючи на запитання про основні причини негативної оцінки режиму торгівлі, експортери навели такі взаємопов'язані причини:

- часта необхідність неофіційних платежів;
- довільне тлумачення правил посадовими особами;
- часті зміни вимог;
- суперечності у митних правилах і нечіткість їхнього формулювання;
- занадто тривале ухвалення рішення;
- висока вартість дотримання нормативних вимог.

Основними причинами негативного ставлення українських експортерів до співпраці з органами митного контролю виявилися необґрунтовані вимоги щодо оформлення товарів, висока вартість і повільне виконання процедур та високий рівень корупції на митниці. Визначення цін на товари та призначення кодів товарів для реєстрації експортних операцій відбувається досить суб'єктивно. Крім того, експортерів часто змушують користуватися непотрібними митними послугами, за які вони пізніше повинні платити надмірно високі ціни. Згідно з результатами дослідження Світового банку, 2004 року одне митне оформлення тривало в середньому 3,2 дня та коштувало 156,6 дол. США (без урахування митних зборів та експортних податків).

Нинішній режим експорту також характеризується численними вимогами на обов'язкову попередню реєстрацію та дозволи для підприємств, які планують здійснювати експортну діяльність. Ці адміністративні вимоги мають вибірковий характер, і велика частина респондентів їх уникає. Реєстрація експортерів охоплює найбільшу частку респондентів: 73,8% респондентів зверталися до митних органів для такої реєстрації. Далі йде частота реєстрації експортних контрактів (24%) та отримання експортних ліцензій (21%). Крім того, 41% респондентів мали отримати інші види дозволів на експорт (хоча кожний з видів дозволів окремо був потрібний для порівняно незначної частки респондентів). Ці реєстраційні вимоги створюють досить суттєвий регуляторний тягар для експортерів, адже середня вартість різних дозволів і ліцензій сягає 40 – 180 дол. США.

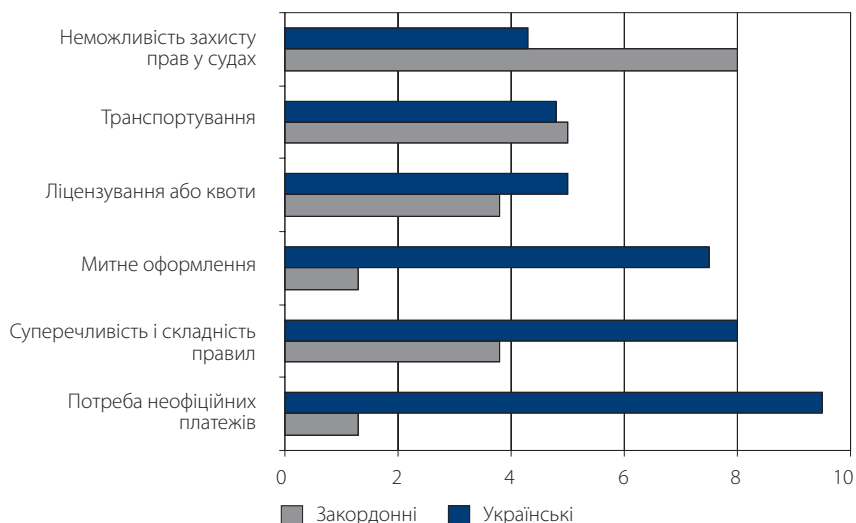
Дослідження також виявило, що українські експортери стикаються з численнішими проблемами удома, аніж за кордоном (див. **Графік 1**).

Вступ до СОТ означатиме, що Україна відповідає стандартам щодо митного кодексу та митного оцінювання. Однак це не обов'язково означає швидкість та ефективність митного обслуговування. Європейська Комісія розробила в робочих групах з країнами-сусідами вказівки до кращої методики дій на пунктах перетину кордону і внесла пропозиції щодо

“простого та безпаперового клімату для митниць і товарообігу” у контексті інтегрованого менеджменту зовнішніх кордонів. Ці пропозиції містять складні програми модернізації та комп’ютеризації торговельних процедур — наприклад, використання електронних декларацій і перевірки рентгеном товарів у пунктах перетину кордону.

Графік 1. Оцінка українських і закордонних бар’єрів експорту на 2004 рік

0 – відсутність проблем; 10 – дуже серйозні проблеми



Джерело: Світовий банк

Для ефективного функціонування ЗВТ+ потрібна рішуча боротьба з корупцією на прикордонних пунктах. Два пункти перетину кордону між Польщею та Україною вже започаткували програму співробітництва, за якою дві групи з обох країн працюють у безпосередній близькості одна від одної — в Зосін-Устилуг (біля Замосців) і Кресьценко-Смольніці на південному сході Польщі. Українські та польські митники перевіряють пасажирів і вантажі незалежно одні від одних, проте у зоні взаємної видимості. Як виявилось, такий психологічний прийом допомагає зменшити корупцію.

Питання спрощення митної процедури надзвичайно актуальне в самому Європейському Союзі. Один з найважливіших кроків — створення єдиної електронної бази даних, що зробила б митний контроль “безпаперовим”. Крім того, наголошується потреба розділити функціональні обов’язки митних служб: безпосередньо на кордоні треба перевіряти лише якість продукції, тоді як фіскальні функції (збір мита та інших податків) краще виконувати в інших місцях. У рамках створення ЗВТ+ Україна могла б

скористатися досвідом ЄС з оптимізації митного оформлення товарів, спрямувавши свої реформи на митниці в тому самому напрямі. Входження України до єдиної європейської бази даних дало б українським експортерам безперечні переваги перед імпортерами з третіх країн.

Технологічне сприяння руху вантажів через кордон: північноамериканський досвід

Після укладення ЗВТ+ рух через кордон між ЄС та Україною міг би нагадувати те, що можна бачити на американсько-мексиканському кордоні, де НАФТА (Договір про вільну торгівлю у Північній Америці) призвів до суттєвого розширення двосторонньої торгівлі, великою мірою – завдяки прямим інвестиціям США до Мексики. Відмінна робота пунктів перетину кордону є результатом програми FAST (“Вільної та безпечної торгівлі”), що діє на підставі двосторонньої “Ініціативи про прикордонну узгодженість” між США та Мексикою.

Коли водії наближаються до смуги, на якій діє програма FAST, інспектор отримує бездротовим способом інформацію про водія, вантаж і компанію-перевізника. Система відтворення зображень показує внутрішню частину вантажівки, вона здатна виявити приховані відсіки або вантаж, що не відповідає декларації. Ця технологія сприяє швидкому руху через пункти перетину кордону та дає змогу миттєво виявляти підозрілий вантаж¹³.

Правила походження товарів

Правила походження товарів поділяють на такі, що стосуються преференційного та неприференційного ставлення. Правила, що стосуються неприференційного ставлення, застосовують для здійснення заходів торговельної політики (квот, антидемпінгових розслідувань) і збору статистичних даних. Преференційне ставлення отримують товари, що задовольняють преференційним правилам походження. Саме ці правила застосовуватимуть до українських товарів у разі укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС¹⁴.

Використовуючи правила походження, ЄС має на меті захистити свої ринки від безмитного ввезення товарів з країн, які не користуються преференціями, через митну територію країн-бенефіціарів. Головна хиба правил походження – вони накладають додаткові кошти на учасників зони вільної торгівлі, особливо в країнах з погано розвиненими митними службами, що знижує цінність преференційних угод з ЄС.

¹³ *FAST Reference Guide. Enhancing the Security and Safety of Trans-Border Shipments.* US Department of Homeland Security, US Customs and Border Protection, 2005.

¹⁴ Надалі під терміном “правила походження товарів” ми матимемо на увазі саме преференційні правила.

Правила походження товарів містять різноманітні критерії визначення походження, а отже, й преференційного доступу до ринку. Згідно з європейськими правилами походження, товар походить з певної країни, якщо він був "цілковито вироблений" у ній або зазнав "суттєвої трансформації". Вважається, що відбулася "суттєва трансформація", якщо було виконано один з трьох критеріїв:

- правило мінімальної доданої вартості: чи було додано вказану мінімальну вартість (у відсотках, на основі ціни товару ex-works);
- правило зміни товарної групи: чи був товар трансформований настільки, що змінилася його товарна група;
- правило специфічного процесу: чи зазнав товар зазначеного виду обробки. Часто це правило містить список виробничих процесів, яких недостатньо для того, щоб вважати товар походженням з цієї країни.

Правила походження товарів, застосовувані в ЄС, — одна з головних перешкод повноцінному використанню українськими виробниками Генеральної системи преференцій, яка поширюється на продукцію українського виробництва з 1993 року.

Одним із способів зменшити обмежувальний вплив правил походження є кумуляція. Кумуляція походження — можливість вважати імпортовані матеріали з певних третіх країн такими, нібито вони походять з країни-бенефіціара; відповідно, преференційний доступ до ринку країни-донора надається ширшому колу товарів. Зазвичай кумуляція дозволяється з самою країною-донором, зрідка — з іншими країнами, що користуються однаковими привілеями, найчастіше за регіональною ознакою (наприклад, у рамках Генеральної системи преференцій є Північно-Африканська та Азійська території кумуляції). Що вищий рівень кумуляції (наприклад, що більша кількість країн, сировина з яких разом задовольняє правила походження), то ліберальніші правила походження, тобто тим легше можна їх задовольнити. Експортери будуть менше обмежені у виборі сировини, рідше обиратимуть неоптимальні джерела сировини для задоволення правил, а тому будуть більш конкурентоспроможними.

Як свідчить практика, правила походження, включених Європейським Союзом в Угоду про вільну торгівлю, не підлягають переговорам. Зазвичай версію правил, пропоновану ЄС, розробляють за досить непрозорим механізмом для захисту певних ринків, але не спрощення умов торгівлі: що більшого захисту потребує певна галузь, то жорсткіші правила походження відповідних товарів. Аналізу доцільності включення до нової угоди про вільну торгівлю тих чи тих правил походження товарів зазвичай не здійснюють.

Тому завданням угоди ЗВТ+ між Україною та ЄС є зменшення обмежувального впливу правил походження товарів на торгівлю. Цього можна

досягти за умови приєднання України до так званої Пан'євросередземноморської території кумуляції. Це дало б Україні змогу використовувати матеріали з країн ЄС, Туреччини та деяких країн Середземномор'я у виробництві товарів, які потім будуть безмитно експортовані до ЄС. Крім того, важливо запровадити аналогічні правила походження товарів для імпорту в Україну. Це захистить український ринок від реекспорту через ЄС товарів з третіх країн.

Пан'євросередземноморська територія кумуляції

Пан'європейську територію кумуляції створено 1997 року та розширено 1999 року. Нині до неї входять країни ЄС, ЕФТА (Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія, Швейцарія) та Туреччина. Фактично до неї також належать Андорра та Сан-Марино, які входять до митного союзу з ЄС. Наразі до території кумуляції включають також Фарерські острови та країни Середземномор'я, тому останнім часом її почали називати Пан'євросередземноморською територією кумуляції (ПЕС).

У ПЕС діє діагональна кумуляція: товари, які отримали статус походження в одній із 43 країн, можна використовувати у виробничих процесах у будь-якій з інших 42 країн без втрати ними статусу походження з території. Діагональна кумуляція базується на правилі "змінної геометрії": кумуляція статусу походження дозволяється лише країнам, між якими діє зона вільної торгівлі.

Оцінка впливу ЗВТ+ у сфері сприяння торгівлі

За описаного сценарію поглибленої вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом обидві сторони отримають потужний стимул розвитку економік. Запропоновані реформи, що стосуються зовнішньоторгівельної діяльності, будуть також сприятливими для інших галузей — поліпшення бізнес-середовища в країні, збільшення іноземних інвестицій, вдосконалення внутрішнього ринку. Можливі економічні втрати не-ефективних виробників буде сповна компенсовано зростанням прибутків інших виробників, підвищенням добробуту населення та відкриттям нових можливостей розвитку бізнесу в Україні.

Вплив на країну загалом

Укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та Європейським Союзом доцільне лише у разі перевищення позитивних наслідків над затратами на розроблення та впровадження Угоди. Ці наслідки можна поділити на три групи:

- економічні;
- соціальні;
- вплив на довкілля.

ЗВТ+ у сфері поліпшення умов торгівлі не матиме прямого впливу на якість довкілля; проте можливий опосередкований вплив через розширення виробництва певними галузями економіки, розвиток яких однозначно прискориться після створення ЗВТ+ (наприклад, порівняно висока точна адаптованість металургійної галузі до європейських вимог і високий попит на метали в ЄС сприятимуть розвитку цієї галузі).

Соціальні наслідки впровадження ЗВТ+ залежатимуть від досягнених економічних результатів, адже обсяг ресурсів, спрямованих на вирішення соціальних питань, залежатиме безпосередньо від національного доходу.

Економічні наслідки впровадження ЗВТ+ можна наближено описати змінами макроекономічних показників¹⁵:

¹⁵ Для оцінки впливу впровадження зони вільної торгівлі ЄС з країнами Середземномор'я на економіку використовували такі групи показників: реальний дохід (включає ВВП, індекс споживчих цін, обмінний курс), формування основного капіталу (включає рівень заощаджень та інвестицій, зовнішньоторгівельний баланс, рахунок поточних операцій) і безробіття.

- ВВП;
- індекс споживчих цін;
- обмінний курс;
- баланс торгівлі товарами та послугами;
- державні фінанси;
- рівень безробіття.

Не застосовуючи моделей економіки України та не маючи визначеності щодо початкових умов, які складуться в Україні та у світі на момент набуття чинності Угодою про поглиблену вільну торгівлю, можливо провести лише якісний (не кількісний) аналіз наслідків створення ЗВТ+.

Оцінка впливу ЗВТ+ у сфері сприяння торгівлі

Економічний показник	Характер впливу ¹⁶	Опис впливу
ВВП	↑	ВВП України зростатиме: поліпшення доступу до ринків ЄС стимулюватиме нарощення виробництва української продукції. Підвищення конкуренції на внутрішньому ринку призведе до ефективнішого використання ресурсів
Індекс споживчих цін	↑	Зростання ІСЦ уповільниться: посилення конкуренції з імпоротною продукцією стимулюватиме українських виробників стримувати підвищення цін на їхню продукцію; зниження вартості імпорتنих операцій дасть змогу здешевити продукцію, що ввозиться з ЄС
Обмінний курс	↑	Курс гривні стане гнучкішим: впровадження ЗВТ+ сприятиме переходу України до режиму вільно конвертованої гривні. Збільшення надходжень іноземної валюти завдяки зростанню експорту позитивно впливатиме на утвердження гривні як міцної валюти в умовах відмови від системи фіксованих валютних курсів
Баланс торгівлі товарами та послугами	↑↓	Зниження торгових бар'єрів стимулюватиме збільшення руху товарів між країнами в обох напрямках. Інтенсивність нарощення експорту чи імпорту залежатиме від швидкості просування реформ і готовності країн зменшити протекціоністські заходи
Державні фінанси	↓	Підготовка та здійснення реформування митниці, розроблення та впровадження нових стандартів і правил походження товарів потребуватимуть підвищення державних витрат. Скасування імпорتنих мит на європейську продукцію призведе до зменшення доходів до бюджету
Рівень безробіття	=	Збільшення кількості робочих місць на експортоорієнтованих підприємствах буде компенсовано скороченням виробництва на найменш ефективних підприємствах, що не витримують посилення конкуренції. Обидва процеси відбуватимуться одночасно та будуть порівнянними за інтенсивністю

¹⁶ "↑" — позитивний вплив; "↓" — негативний вплив, "↑" — суперечливий вплив, "=" — незначний вплив або його відсутність.

Вплив окремих складників ЗВТ+

Скасування імпортного мита

Обнуління ввізного мита матиме безпосередній вплив на надходження до Державного бюджету — вони скоротяться на суму імпортного мита на продукцію, що ввозиться з країн Європейського Союзу¹⁷. Водночас скоротиться час, потрібний для супровідних процедур (сплати митних тарифів), а отже, підвищиться ефективність роботи митниці.

Зменшення до нуля імпортного мита означатиме здешевлення європейської продукції на внутрішньому ринку, що буде сприятливим для українських споживачів. Враховуючи, що третину імпорту з ЄС нині становлять машини й устаткування та транспортні засоби, здешевлення цієї продукції сприятиме швидшому оновленню основних фондів підприємств, а отже, й більшій ефективності української промисловості. Зростання конкуренції на українському ринку позначиться передусім на виробниках неякісної продукції, яким доведеться збільшувати витрати на підвищення її якості та розроблення маркетингової стратегії. Виробники можуть також відчутти конкуренцію на ринках ресурсів: після скасування експортних зборів збільшиться експорт сировини (наприклад, металобрухту, соняшнику), що підвищить внутрішні ціни на неї та, відповідно, собівартість українських товарів. Щоб захистити українських виробників від можливих негативних наслідків занадто швидкої лібералізації, їм потрібно забезпечити перехідні періоди.

Найбільшу вигоду від обнуління митних тарифів отримують українські експортери: оскільки вони спеціалізуються переважно на продукції з низьким ступенем переробки, ціновий фактор є визначальним для її конкурентоспроможності.

Гармонізація стандартів, технічного регулювання і процедур оцінки відповідності

Витрати з Державного бюджету на гармонізацію національної системи стандартів потрібно буде збільшити, але їх можна частково компенсувати фінансовою та технічною допомогою ЄС. Коли процес гармонізації буде завершено, збільшаться можливості експортувати українські товари не тільки до ЄС, а й третіх країн, що суттєво посилить експортний потенціал держави. Крім того, посиляться позиції національного виробника і на внутрішньому ринку, що зокрема означатиме пропозицію якіснішої продукції українському споживачу. Зростуть можливості імпорто-

¹⁷ За нашими оцінками, збори імпортного мита можуть скоротитися до 600 млн. дол. США на рік.

заміщення, що разом з розширенням експорту сприятиме поліпшенню зовнішньоторгівельного балансу. Імпортери європейської продукції зможуть швидше реагувати на зміни на внутрішньому ринку завдяки заощадженню часу, потрібного для підтвердження якості продукції, що ввозиться. Водночас оскільки країни СНД визнають стандарти ЄС, у виробників, орієнтованих на ці ринки, не виникне проблем з експортом.

Спрощення митних процедур

Спрощення митних процедур та їхня комп'ютеризація допоможуть подолати корупцію, зменшати витрати за рахунок скорочення штату митниць і сприятимуть збільшенню зовнішнього товарообороту. Водночас це спрощення потребуватиме витрат на переобладнання митниць і перепідготовку фахівців. Безперечними бенефіціарами спрощення митного оформлення товарів стануть українські виробники, які не тільки зможуть зменшити час доступу продукції на європейські ринки, а й оптимізують способи постачання сировини та напівфабрикатів, зможуть краще реагувати на зміну внутрішньої та зовнішньої кон'юнктури і зменшати адміністративні витрати. У разі успішного здійснення реформи митниць на кордоні з Європейським Союзом аналогічні зміни відбудуться й на північному та східному кордонах, що спростить експортну діяльність підприємств, орієнтованих на ринки країн СНД. Спрощення та пришвидшення експортно-імпорتنих операцій сприятиме кращому задоволенню потреб українських споживачів і здешевленню продукції на внутрішньому ринку.

Гармонізація правил походження товарів

Для запобігання реекспорту з ЄС товарів, вироблених у третіх країнах, Україні доведеться переглянути систему правил походження товарів. Як і попередні реформи, це потребуватиме витрат з Державного бюджету. Взаємне визнання сертифікатів походження передбачає тісну співпрацю відповідних органів України та ЄС.

Для повноцінного використання можливості преференційного доступу до європейського ринку українським виробникам доведеться прискількише обирати джерела сировини та на кожному етапі виробництва стежити за наявністю всіх документів, потрібних для підтвердження походження. Можливості диверсифікації поставок сировини (а отже, й зниження собівартості продукції) українських виробників залишатимуться нижчими, аніж європейських, оскільки їхня свобода вибору постачальника серед країн Пан'євросередземноморської території кумуляції залишатиметься ширшою.

Вплив на групи інтересів

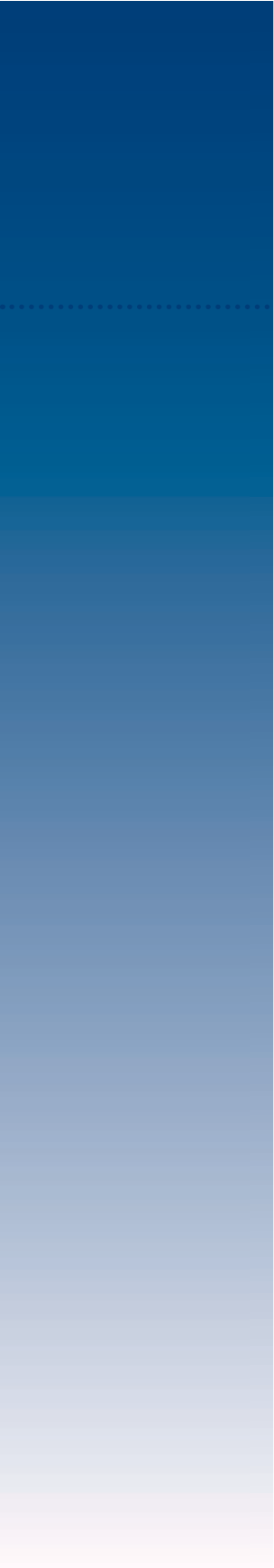
Зміни, до яких призведе створення ЗВТ+ у питанні сприяння торгівлі, стосуватимуться економічних інтересів багатьох зацікавлених сторін. Майже для кожної групи інтересів ЗВТ+ матиме і позитивні, і негативні наслідки, причому незрідка сприятлива для одних реформа виявлятиметься гальмівною для інших. Знаходження оптимального балансу між інтересами всіх груп – неодмінна умова доцільності запровадження ЗВТ+ між Україною та ЄС.

Вплив підписання Угоди про поглиблену вільну торгівлю на різні групи інтересів

Група інтересів	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Держава	Здійснення внутрішніх реформ – митниці, стандартизації та оцінки відповідності з частковою компенсацією вартості Євросоюзом Зменшення адміністративних витрат на роботу митниці та інших державних органів Подолання корупції на митниці та в державних органах сертифікації Зростання експорту до ЄС і третіх країн, поліпшення торговельного балансу	Зменшення надходжень митних зборів до бюджету Витрати на гармонізацію стандартів Витрати на перекваліфікацію фахівців зі стандартизації товарів і митного оформлення Витрати на переобладнання технічних лабораторій і митниць
Споживачі	Здешевлення європейської продукції на українському ринку Вища якість вітчизняної та імпортованої продукції Швидкий вихід нових товарів на ринок	
Експортери	Набуття конкурентних переваг порівняно з іншими експортерами до ЄС Здешевлення української продукції на європейських ринках Зростання якості української продукції Заощадження коштів і часу на експортні операції Потенційне розширення ринків збуту у третіх країнах	Можливе здорожчання ресурсів на внутрішньому ринку внаслідок збільшення їхнього експорту до ЄС Потреба пристосовуватися до нових стандартів продукції, впровадження систем контролю якості
Імпортери	Здешевлення товару на українському ринку Зменшення часу, що витрачається на митний огляд товару та супровідні процедури Краще реагування на зміни кон'юнктури на внутрішньому ринку	Посилення конкуренції з українськими виробниками

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Група інтересів	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Виробники, які орієнтуються на внутрішній ринок	Добровільне підвищення якості продукції Здешевлення інвестиційних товарів Можливість швидкого виходу на зовнішні ринки в разі несподіваної зміни кон'юнктури внутрішнього ринку (уникнення кризи надвиробництва)	Зростання конкуренції європейських виробників Можливе здорожчання ресурсів на внутрішньому ринку внаслідок збільшення їхнього експорту до ЄС Затрати на пристосування до нових стандартів, технічне переоснащення виробництва
Російські торгові партнери	Імпорт якіснішої продукції з України Спрощення митних процедур стосуватиметься всіх, а не тільки європейських торгових партнерів	Посилення конкуренції з якіснішою українською продукцією Унеможливлення створення митного союзу за участі України



Торгівля сільсько-
господарською
та харчовою
продукцією,
регулювання
безпеки
та якості харчових
продуктів

Досвід укладення угод про вільну торгівлю між Європейським Союзом і третіми країнами вказує на те, що зазвичай більшість позицій сільськогосподарської продукції вилучають з таких угод. Тому в контексті майбутньої угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС сільське господарство розглядатимуть з двох сторін. З одного боку, потрібно визначити сфери, в яких вільна торгівля можлива і бажана для української сторони. З іншого – важливо розглянути включення сільськогосподарської та харчової продукції з погляду “неторгівельних” способів співпраці між Україною та ЄС.

ЗВТ+ може сприяти залученню європейських інвестицій, технологій і сільськогосподарської техніки в Україні та запровадженню програм навчання українських сільгоспвиробників. Завдання ЗВТ+ у короткостроковій перспективі – наближення українських стандартів до стандартів ЄС задля поліпшення якості товарів, що у довгостроковій перспективі сприятиме підвищенню конкурентоспроможності української сільськогосподарської та харчової продукції.

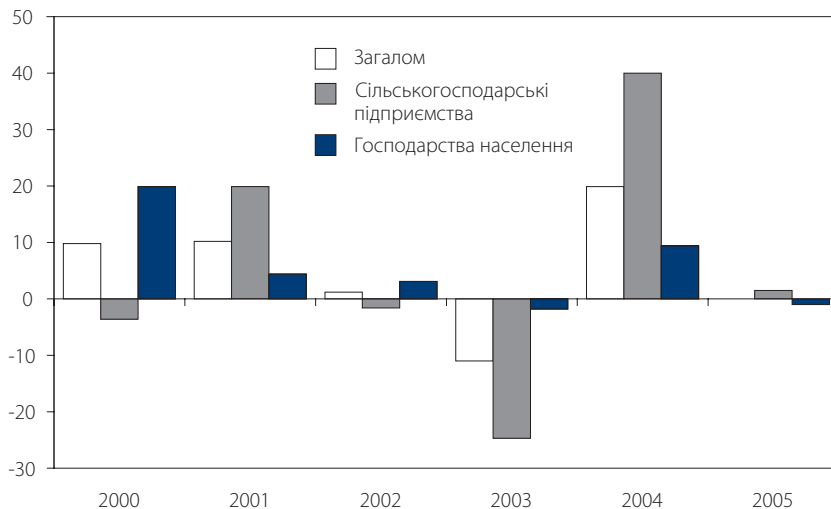
Стислий огляд сільськогосподарського сектору України

Сільське господарство забезпечує близько 13% загальної валової доданої вартості в Україні. У ньому зайнято 5,7 млн. осіб (19,8% працездатного населення країни). Різниця між часткою ВДВ, створюваною у секторі, та часткою зайнятого у ньому працездатного населення вказує на низьку продуктивність сектору. Зарплата у сільському господарстві одна з найнижчих в Україні. 2005 року середня зарплата у секторі становила 415,02 грн. і була нижчою за середньоукраїнську на 49%.

Піднесення у секторі розпочалося 2000 року. З того часу зростання було нестійким, що здебільшого зумовлено залежністю показників сектору від однієї культури (зернові), урожайність якої великою мірою залежить від погодних умов.

Графік 2. *Виробництво сільськогосподарської продукції*

% річної зміни



Джерело: Держкомстат

На початку 2000-х років зростання у секторі відбувалося завдяки господарствам населення, які спочатку виявилися більш ефективними і прилаштованими до нових ринкових умов, аніж сільськогосподарські підприємства, переважно створені на місці колишніх колгоспів. Ця ситуація

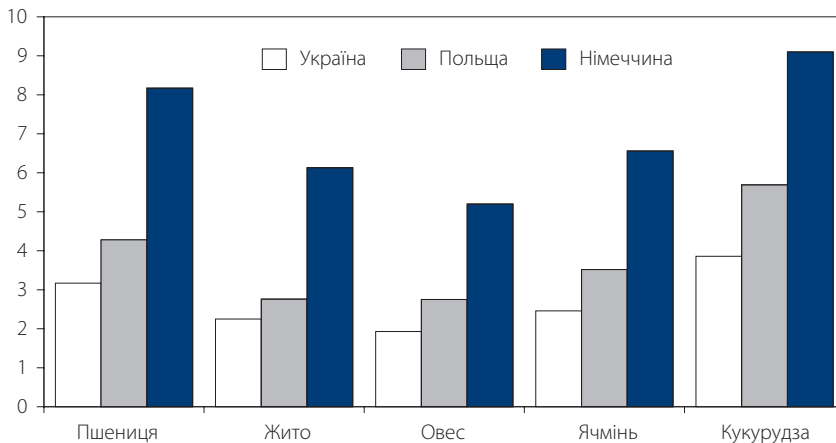
змінилася 2004 року, коли виробництво у сільськогосподарських підприємствах зросло швидше, ніж у господарствах населення. Що більше, наразі зростання у підгалузі тваринництва забезпечують лише сільськогосподарські підприємства. Зростанню виробництва у господарствах населення перешкоджають такі чинники:

- малий розмір господарств, що обмежує можливості економії на масштабі;
- слабе фінансове становище підприємств;
- поганий доступ до фінансових ресурсів та інфраструктури.

Сільськогосподарський потенціал України є високим і великою мірою недовикористовується. Зокрема врожайність основних зернових культур в Україні на 3–6 т/га нижча, ніж у сусідніх країнах, а цукрового буряка – на 20–50 т/га.

За оцінками фахівців, Україна завдяки поліпшенню технологій може збільшити врожай зернових до 50–70 млн. т (2005 року врожай становив 38 млн. т), що дасть змогу вдвічі – втричі збільшити експорт цієї продукції. Потенціал виробництва молока оцінюють у 18 млн. т (13,8 млн. т 2005 року).

Графік 3. Урожайність зернових культур, т/га



Джерело: Faostat

Основні проблеми розвитку сільського господарства:

- **Відсутність вільного обігу земельних ресурсів** унеможливорює використання землі як застави для отримання кредитів. Орендні відносини, що склалися внаслідок відсутності вільного обігу землі, не сприяють ін-

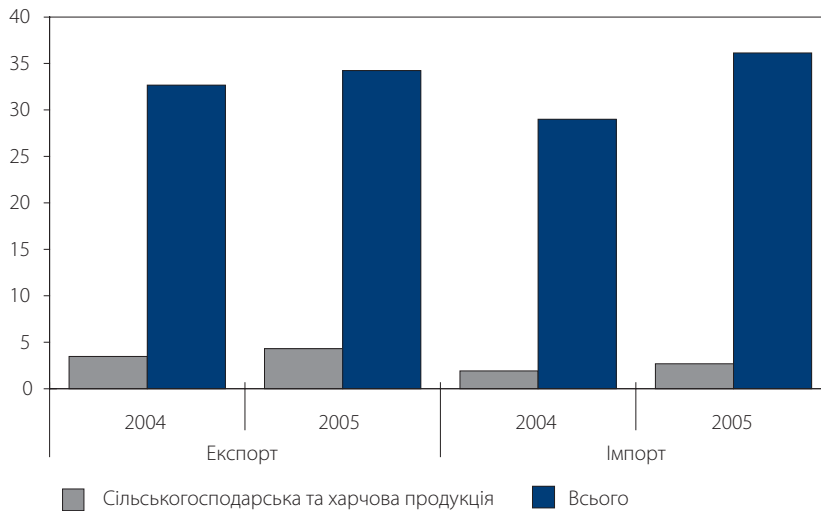
вступанню в її поліпшення. Нарешті, внаслідок відсутності легальних способів продажу землі розвиваються тіньові схеми її купівлі-продажу.

- **Нерозвинута інфраструктура** (дороги, елеватори, сільськогосподарська техніка та ін.) призводить до збільшення вартості виробництва, високих втрат продукції під час транспортування та зберігання.
- **Слабкий доступ до фінансових ресурсів** сільськогосподарських виробників, зокрема, господарств населення обмежує інвестиційні можливості та зростання ефективності виробництва.
- **Відсутність послідовної державної політики з розвитку сільського господарства** призводить до неефективного використання державних коштів на підтримку сільського господарства. Державні програми з розвитку сільського господарства не містять чітко визначених пріоритетів, внаслідок чого державні ресурси розпоршуються серед безлічі реципієнтів, не приносячи відчутної допомоги нікому.
- **Низька якість продукції тваринництва** обмежує перспективи експорту цієї продукції, оскільки українські стандарти якості не відповідають європейським.
- **Низька ефективність сектору** спричинена передусім незадовільною якістю насінневого та племінного матеріалу, а також низькою продуктивністю праці.

Тенденції у торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією

Український сектор сільськогосподарської і харчової продукції слабо інтегрований у систему міжнародної торгівлі. З огляду на сільськогосподарські ресурси України торгівельна політика має критичне значення для майбутнього розвитку сектору. Інтеграція України до системи СОТ, а згодом і до зони поглибленої вільної торгівлі з ЄС — суттєва передумова для прискорення структурних реформ у країні та повного розкриття її потенціалу на міжнародних ринках. Вступ України до СОТ унеможливує використання експортних субсидій (у явному та неявному вигляді) і вочевидь означатиме зниження імпорتنих тарифів на деякі види сільськогосподарської продукції.

Графік 4. Експорт та імпорт України, млрд. дол. США



Джерело: Держкомстат

Україна має чималий експортний сільськогосподарський потенціал, зумовлений великими площами родючих ґрунтів і близькістю до ключових ринків Близького Сходу, Північної Африки, країн колишнього СРСР і потенційно — ЄС. Харчова промисловість України, основною сировинною базою якої є вітчизняне сільське господарство, була серед локомотивів економічного зростання, яке почалося 2000 року.

З 1999 року відбулася відчутна лібералізація сільськогосподарського ринку в Україні. Зокрема у 1999 – 2000 роках припинено практику встановлення мінімальної митної вартості. Доти таку вартість встановлювали на низку товарів, зокрема м'ясо, молочні продукти, зернові, борошно, овочі та фрукти. 2000 року суттєво скорочено список підакцизних товарів і знижено митні тарифи на деякі продукти. Акциз сплачують лише на імпортний етиловий спирт, алкогольні напої та тютюн і тютюнові вироби. 2005 року запроваджено вагомі зміни щодо митних тарифів на імпорту сільськогосподарську продукцію, що суттєво лібералізувало український ринок. Зокрема встановлено нульові або низькі адвалорні ставки для деяких продуктів на рівні 5 – 10%. Для кількох "чутливих" товарів залишено ставки на рівні 30% (деякі види продукції птахівництва).

До 2005 року імпорт сільськогосподарської та харчової продукції до України було обмежено переважно високими митними тарифами, а також деякими нетарифними бар'єрами. Хоча імпорт харчової та сільськогосподарської продукції в Україну 2005 року становив лише 7,4% загального обсягу, зростання імпорту цих видів продукції становило 40%, тоді як загальні обсяги імпорту 2005 року збільшилися на 24,5%. Чинники швидкого зростання імпорту – зменшення митних тарифів і зростання приватного споживання в країні.

Торгівля України з країнами ЄС

2005 року експорт сільськогосподарської продукції України до ЄС становив 20,6% усього експорту України до країн ЄС. Проти 2004 року експорт сільськогосподарської продукції до країн ЄС збільшився на 24,3%, тоді як загальний експорт до цієї групи країн скоротився на 5,9%.

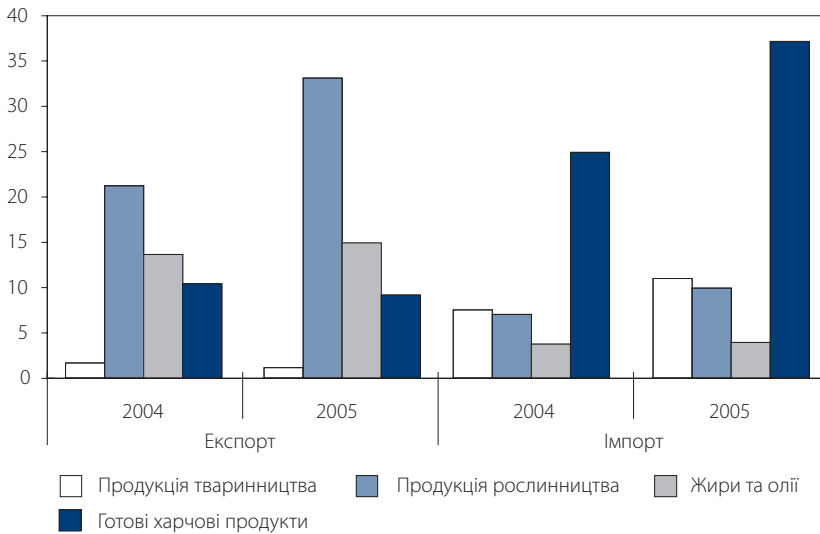
Частка сільськогосподарської та харчової продукції в імпорті з ЄС до України 2005 року становила 35,2%. Проти 2004 року імпорт сільськогосподарської продукції збільшився на 43,5%, тоді як загальний експорт – на 26,6%. **2005 року Україна стала нетто-імпортером сільськогосподарської та харчової продукції у торгівлі з країнами ЄС.**

2005 року найсуттєвіше збільшився імпорт готових харчових продуктів (на 49,1%). Натомість їхній експорт скоротився на 11,9%. Основні чинники швидкого зростання імпорту цієї продукції – зниження імпортних тарифів та зростання попиту українських споживачів на відповідну продукцію внаслідок суттєвого зростання їхніх доходів. Чинники зниження експорту цієї продукції – низька конкурентоспроможність українських товарів.

Така сама тенденція відбувалася у торгівлі живими тваринами та продукцією тваринного походження. Додатковим чинником зниження експорту продукції тваринництва було зростання попиту на неї на внутріш-

ньому ринку. Обмежувальним чинником імпорту є також заборона на імпорт до ЄС живих тварин.

Графік 5. Зовнішня торгівля України з ЄС, млн. дол. США



Джерело: Держкомстат

Продукція рослинництва залишається основним товаром експорту до ЄС. 2005 року експорт рослинницької продукції збільшився в 1,6 разу. Зернові становлять більше половини відповідної торговельної групи. 2005 року експорт зернових до ЄС збільшився в 1,9 разу.

Перешкоди у торгівлі

У торгівлі сільськогосподарською та харчовою продукцією між Україною та ЄС існують такі основні перешкоди:

- нерозвинена інфраструктура (зерносховища, дороги, транспорт);
- зарегульовані та задовгі митні процедури;
- недорозвинена інформаційна система про ринок/слабкий доступ до інформації;
- низька частка у виробництві високоякісних продуктів (зокрема твердих сортів пшениці);
- невідшкодування ПДВ експортерам;
- експортні/імпортні мита на деякі види продукції;
- заборона на імпорт української продукції до ЄС внаслідок невідповідності її якості стандартам ЄС.

Перспективи зовнішньої торгівлі та способи співробітництва України та ЄС у рамках ЗВТ+

Зернові

З 14 листопада 2005 року імпорту пшениці до ЄС відбувається за нульовим тарифом. Це означає, що Україна вже має умови вільної торгівлі з ЄС. Як зазначено вище, зернові — основний вид сільськогосподарської продукції, яку Україна експортує до ЄС. Наразі головним обмежувальним чинником щодо збільшення експорту зернових до ЄС є порівняно низький випуск зернових в Україні проти потенційних можливостей. Інший чинник — невідповідність пшениці міжнародним стандартам за показниками якості та параметрами безпеки.

Можливі способи співпраці/заходи у рамках ЗВТ+

Заходи України	Заходи ЄС
Забезпечення більш сталих урожаїв зернових	Закріплення вільного режиму торгівлі
Збільшення урожаю зернових (збільшення урожайності, зменшення втрат)	Сприяння залученню європейських інвестицій задля розвитку сільськогосподарської інфраструктури в Україні
Поліпшення якості зерна (розвиток нових сортів, збільшення частки зерна вищої якості)	Збільшення продажу високоякісного насіннєвого матеріалу, технологій і сільськогосподарської техніки в Україні
Гнучкіша реакція на потреби зовнішнього ринку (розвиток транспорту, зерносховищ, вивчення попиту на різні види зернових)	Запровадження програми навчання українських сільгоспвиробників
Увільнення стандартів якості та безпеки пшениці до міжнародних вимог	
Ухвалення державної програми, спрямованої на збільшення врожаю зернових	
Диверсифікація продукції	
Виділення цільових державних субсидій на закупівлю в ЄС високоякісного, стійкого до хвороб насіннєвого матеріалу, технологій і сільськогосподарської техніки	

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські виробники зернових	Розширення ринків збуту Зростання якості продукції Підвищення ефективності виробництва Збільшення доступу до фінансових ринків (у тому числі іноземних)	Зростання конкуренції за деякими видами зернових Додаткові витрати на збільшення випуску, диверсифікацію, поліпшення якості зерна
Зернотрейдери	Збільшення прибутків внаслідок розширення ринків збуту	
Європейські сільгосп-виробники	Розширення ринків збуту (зокрема продукції борошномельно-круп'яної продукції ¹⁸) з огляду на швидке зростання доходів українських громадян	Зростання конкуренції
Уряд/чиновники		Потреба ухвалення відповідної державної програми розвитку підгалузі Зменшення непрозорих державних видатків з огляду на збільшення вимог цільового фінансування
Українські споживачі/економіка України загалом	Збільшення пропозиції на ринку Поліпшення якості продукції Більш ефективне використання державних коштів на підтримку сільського господарства	Зернові є групою товарів із низькою доданою вартістю, збільшення експорту зернових не поліпшує структуру експорту у бік зростання експорту продукції з високою доданою вартістю
Європейські споживачі/економіка ЄС	Збільшення пропозиції на ринку	Збільшення видатків з бюджету ЄС на технічну допомогу Україні
Фінансовий сектор	Розширення можливостей для фінансування	

Продукція тваринництва

Україна не входить до списку країн, які можуть експортувати живих тварин і м'ясо до ЄС. Імпорт свіжого м'яса домашніх тварин, м'ясних продуктів, свіжого м'яса диких тварин, імпорт живих тварин і худоби, живих свиней і птиці з України до ЄС не дозволяється. Україні дозволено експортувати до ЄС лише живих коней і віслюків.

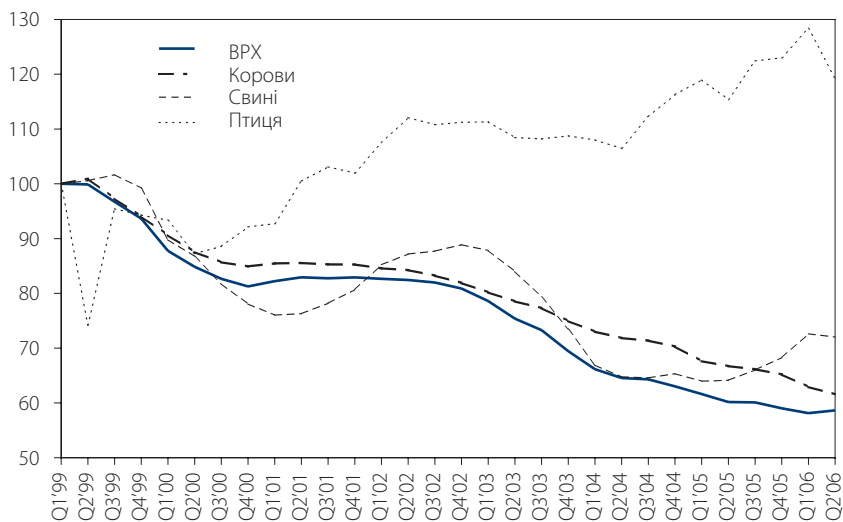
Основна перешкода для українського експорту до ЄС — невідповідність продукції стандартам якості, прийнятим в ЄС. На цей час лише 52% українських стандартів для сільськогосподарської продукції гармонізовано з міжнародними, для харчової промисловості показник становить 29%. Наразі лише птахівництво здатне задовольнити потреби внутрішнього ринку, тоді як на ринку свинини та яловичини існує дефіцит. Відновлення поголів'я свиней почалося у другій половині 2005 року, тоді як змен-

¹⁸ 2005 року імпорт цього виду продукції з ЄС до України збільшився в 1,6 разу.

шення поголів'я великої рогатої худоби та корів, за нашим прогнозом, припиниться лише 2007 року.

Графік 6. *Поголів'я сільськогосподарських тварин і птиці*

індекс, сезонно згладжений, Q1'99 = 100



Джерело: Держкомстат. Розрахунки: МЦПД

Птахівництво

Українське птахівництво має добрі перспективи виходу на європейський ринок у разі зняття обмежень щодо експорту відповідної продукції. Чинники зростання експорту продукції українського птахівництва до країн ЄС:

- високі темпи зростання підгалузі та насичення внутрішнього ринку;
- високий рівень рентабельності виробництва, що забезпечить належні кошти для сертифікації та просування товару на закордонному ринку;
- високий рівень консолідації галузі та потужне лобі, що допоможе заручитися державною підтримкою в лобіюванні інтересів виробників щодо виходу на європейський ринок.

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські виробники продукції птахівництва	Розширення ринків збуту Зростання якості продукції Підвищення ефективності виробництва	Зростання конкуренції ¹⁹ Додаткові витрати на збільшення випуску, сертифікацію ²⁰
Європейські виробники продукції птахівництва	Розширення ринків збуту	Зростання конкуренції
Українські споживачі/ економіка України загалом	Збільшення пропозиції на ринку Поліпшення якості продукції Зменшення ціни продукції птахівництва Відсутність державних видатків у разі приватних інвестицій у сертифікацію продукції птахівництва Розширення експорту продукції з високою доданою вартістю	
Європейські споживачі/ економіка ЄС	Збільшення пропозиції на ринку Зменшення ціни продукції	

Виробництво молока та молочної продукції

Внаслідок зменшення поголів'я корів виробництво молока в Україні упродовж останніх років зростало дуже повільно. 2005 року експорт молока та молочної продукції з України до ЄС зменшився на 48,8%. Перешкоди розвитку експорту молока та молочної продукції до країн ЄС:

- невідповідність якості української молочної продукції стандартам ЄС;
- високі потреби внутрішнього ринку;
- високий попит на українську молочну продукцію у країнах США, де вимоги до якості менш жорсткі.

У торгівлі з ЄС Україна є нетто-імпортером молочної продукції. 2005 року імпорт молока та молочної продукції з ЄС до України збільшився в 1,6 разу. Імпорт молочної продукції в Україну з ЄС зростатиме швидкими темпами і надалі. Це зумовлюватимуть такі чинники:

- стагнація у виробництві молока в Україні;
- швидке зростання доходів громадян і збільшення попиту у високоціновому сегменті ринку (зокрема на сири).

¹⁹ Наразі тарифи на імпорт продукції птахівництва становлять 10% і 30% залежно від виду продукції. У разі вимог України вільного виходу продукції українського птахівництва на ринок ЄС зустрічною вимогою неодмінно стане встановлення нульових імпортних тарифів.

²⁰ З огляду на високу рентабельність у галузі в разі зацікавленості у виході на ринок ЄС птахівники зможуть самі фінансувати потрібні для відповідності стандартам ЄС заходи із сертифікації.

Процес досягнення стандартів якості та відповідної сертифікації продукції буде довготривалим, отже, на початкових етапах дії угоди про вільну торгівлю експорт молочної продукції з України буде вилучений з режиму вільної торгівлі. Співробітництво з ЄС на початкових етапах обмежуватиметься виконанням вимог ЄС щодо досягнення відповідної якості. Найвірогідніше, на цьому етапі митні тарифи на імпорту молочної продукції будуть збережені на теперішньому рівні. На пізніших етапах можливе відкриття європейського ринку для продукції тих підприємств, які отримали відповідні сертифікати якості. Відповідною вимогою Європейського Союзу буде встановлення нульових митних тарифів.

Можливі способи співпраці/заходи у рамках ЗВТ+

Заходи України	Заходи ЄС
Розроблення поетапного плану впровадження стандартів якості ЄС в Україні (лабораторії, сертифікація)	Надання технічної допомоги для реформування підгалузі тваринництва та впровадження лабораторій для нагляду за санітарними та фітосанітарними стандартами
Розроблення та впровадження програми реформування галузі тваринництва (спрямованої, зокрема, на укрупнення сільськогосподарських підприємств)	Укладення угоди на дозвіл експорту до ЄС продукції, яка задовольнятиме вимогам якості ЄС (через кілька років після підписання основної угоди про ЗВТ+)
	Сприяння приватним інвестиціям у підгалузь задля швидшого досягнення потрібних стандартів якості
	Сприяння продажу європейських технологій
	Запровадження допомоги українським підприємствам задля виходу на європейський ринок

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські виробники молочної продукції	Зростання якості продукції внаслідок збільшення кількості підприємств, продукція яких відповідатиме стандартам якості ЄС (короткострокова перспектива) Розширення ринків збуту (довгострокова перспектива) Підвищення ефективності виробництва (довгострокова перспектива)	Зростання конкуренції внаслідок збільшення імпорту продукції з ЄС Додаткові витрати на збільшення випуску, сертифікацію (короткострокова перспектива)
Європейські виробники молочної продукції	Розширення ринків збуту	Зростання конкуренції (довгострокова перспектива)

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські споживачі/ економіка України загалом	Збільшення пропозиції на ринку Поліпшення якості продукції Розширення експорту продукції з високою доданою вартістю (довгострокова перспектива)	Можливе збільшення ціни молочної продукції у разі зменшення конкурентоспроможності вітчизняних виробників Збільшення державних витратів на потреби сертифікації
Уряд/чиновники	Ухвалення державних рішень/ впровадження політики у галузі, яка відповідає європейським стандартам	Потреба створювати відповідні регуляторні норми Зменшення непрозорих державних витратів
Європейські споживачі/ економіка ЄС	Збільшення пропозиції на ринку, зменшення ціни продукції (довгострокова перспектива)	Збільшення витратів на технічну допомогу Україні задля досягнення відповідних стандартів якості

Цукрова галузь

Ринок цукру, найімовірніше, залишатиметься захищеним у рамках угод із СОТ. Україна залишатиме свій ринок закритим для імпорту цукру з огляду на потужні групи інтересів, які захищають вітчизняне виробництво цукру та цукрових буряків. Для збереження симетрії ЄС найімовірніше триматиме свій ринок закритим для українського цукру. Утім, навіть за відкритості ринку ЄС український цукор, що виробляється переважно з цукрового буряка, буде за ціновим параметром неконкурентним із цукром, що виробляється з тростинної сировини.

Плодівництво й овочівництво

Плодівництво й овочівництво в Україні мають великі перспективи розвитку, у тому числі в нарощенні експортного потенціалу. 2005 року Україна була нетто-експортером у торгівлі з ЄС овочами, коренеплодами, істівними плодами та горіхами. Експорт за цими двома групами товарів 2005 року збільшився на 53%. Утім, темпи зростання імпорту цієї продукції були набагато вищими — 173%.

Найближчими роками внутрішній попит на продукцію плодівництва й овочівництва зростатиме високими темпами. Внаслідок зростання доходів раціон харчування громадян змінюється у бік здорового харчування, яке передбачає збільшення споживання овочів і фруктів. З іншого боку, в Україні відбувається швидка реструктуризація підгалузі роздрібною торгівлі: триває процес розвитку мереж магазинів і зменшення частки ринків у роздрібній торгівлі. Зростання мереж магазинів потребує їх забезпечення великими партіями свіжої, однорідної плодоовочевою продукції.

Отже, зростає попит на якісну плодоовочеву продукцію, яку здатні задовольнити лише ефективні сільськогосподарські підприємства. Розвиток

плодівництва й овочівництва для великих мереж роздрібної торгівлі також матиме мультиплікативний ефект на економіку, який виражатиметься у становленні мережі логістичних центрів, покликаних скоротити ланку посередників між виробниками та роздрібними продавцями задля забезпечення споживачів свіжою продукцією.

Можливі способи співпраці/заходи у рамках ЗВТ+

Заходи України	Заходи ЄС
Створення лабораторій для забезпечення сільськогосподарських підприємств насіннєвим матеріалом ²¹ і нагляду за санітарними та фітосанітарними стандартами	Надання технічної допомоги для реформування підгалузі та впровадження лабораторій для нагляду за санітарними та фітосанітарними стандартами та стандартами якості
Запровадження державної програми розвитку плодівництва й овочівництва в Україні	Сприяння розширенню продажу насіннєвої продукції та технологій
Надання цільових субсидій господарствам підгалузі	

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські виробники плодів та овочів	Розширення ринків збуту Зростання якості продукції Підвищення ефективності виробництва	Зростання конкуренції Додаткові витрати на сертифікацію
Торгівельні посередники		Зменшення кількості посередників між виробниками та продавцями
Європейські виробники плодів та овочів	Розширення ринків збуту	Зростання конкуренції
Українські споживачі/ економіка України загалом	Збільшення пропозиції на ринку Поліпшення якості продукції Зменшення ціни продукції Розвиток пов'язаних виробництв і послуг (роздрібна торгівля, логістика)	Збільшення державних видатків на створення лабораторій
Європейські споживачі/ економіка ЄС	Збільшення пропозиції на ринку Зменшення ціни продукції	Збільшення державних видатків на технічну допомогу Україні

²¹ З огляду на швидке зростання імпорту цієї продукції державна підтримка на початкових етапах для розвитку плодівництва й овочівництва конче потрібна.

Реформування системи державного регулювання безпеності та якості харчових продуктів

Поточна ситуація

Організаційна та законодавча основа державного регулювання безпеності та якості харчових продуктів і продовольчої сировини в Україні практично не зазнала суттєвих перетворень з радянських часів. Нинішня система передусім слугує інтересам державних контрольних органів, а не інтересам суспільства. Така ситуація склалася внаслідок слабкого залучення зацікавлених сторін до розроблення нормативних актів, які нині регулюють функціонування системи.

Неефективна система державного регулювання не спроможна давати гідну відповідь новим викликам, що виникають останнім часом. До таких викликів, зокрема, належать:

- зміни в довкіллі;
- наукові досягнення;
- розвиток зовнішньої торгівлі та глобалізація ринків;
- інформатизація суспільства;
- розвиток біотехнологій.

Зважаючи на ці процеси, передові країни світу приділяють багато уваги реформуванню систем державного регулювання безпеності та якості харчових продуктів і продовольчої сировини. Без створення ефективної регуляторної системи українська харчова продукція не буде спроможна конкурувати на міжнародних ринках, а в рамках Угоди про поглиблену вільну торгівлю доступ харчової продукції на ринок ЄС залишатиметься обмеженим.

Українська харчова промисловість пройшла етап екстенсивного розвитку, зумовленого завантаженням потужностей, успадкованих ще від радянських часів. Нині суттєво посилилася конкуренція в галузі. Аби залишатися життєздатними, підприємства змушені диверсифікувати свою продукцію, запроваджувати нові технології, виходити на нові ринки. Щоб цей процес тривав, потрібна ефективна система регулювання безпеності та якості харчових продуктів. Ефективна система, з одного боку, повинна убезпечити споживачів від появи на ринку небезпечної

для їхнього здоров'я продукції та забезпечити надання правдивої інформації про неї. З іншого — надати можливість виробникам із найменшими витратами отримати підтвердження про безпечність та якість їхньої продукції. Виконання цих цілей неможливе без докорінних змін у законодавчому й організаційному забезпеченні функціонування системи регулювання безпечності та якості харчових продуктів.

З 2000 року Європейській Союз розпочав широкомасштабну реформу системи державного контролю продовольчої продукції. 29 квітня 2004 року ухвалено одразу п'ять законодавчих актів Євросоюзу, що регулюють питання безпечності продовольчої продукції. Ухвалений регламент Європейського Союзу щодо офіційного контролю продовольства відповідає більш ускладненим вимогам до захисту здоров'я та інтересів споживачів, з одного боку, і потребам економічного розвитку — з іншого. Очевидно, Україні на її шляху інтеграції до ЄС варто використати досвід Євросоюзу.

Більшість положень європейського продовольчого законодавства базуються на положеннях Угоди із санітарних і фітосанітарних заходів (СПС) Світової організації торгівлі. Пунктом 2 статті 2 цієї Угоди визначено: "Члени СОТ повинні забезпечити, щоб будь-який санітарний чи фітосанітарний захід застосовувався лише в обсязі, потрібному для захисту життя чи здоров'я людини, тварин чи рослин, базувався на наукових принципах і щоб його дія не продовжувалася без достатніх наукових обґрунтувань". Враховуючи досвід країн — членів СОТ, можна стверджувати, що саме питання неналежного використання цієї статті Україною можуть спричинити додаткові труднощі для просування української продукції на зовнішні ринки.

На думку експертів, останнім часом окреслилася стійка тенденція збільшення кількості заходів з державного контролю за діяльністю підприємств, що працюють в АПК, замість удосконалення наявних або заміни неефективних більш ефективними. Сучасна система контролю продовольчої продукції в Україні:

- не має чітко встановленої організаційної структури, що призводить до дублювання функцій різними контрольними органами, створення додаткових перешкод для підприємств, неефективного використання бюджетних коштів і неузгодженості дій між цими органами;
- не має системи оцінки результативності й ефективності заходів, що вживаються контрольними органами;
- є суттєвим фінансовим та організаційним тягарем для підприємств, які змушені платити за здійснення державного контролю двічі і більше разів — спочатку у Держбюджет через податки, а потім безпосередньо цим контрольним органам або іншим організаціям, що співпрацюють з ними.

Система контролю продукції агропромислового комплексу не тільки гальмує розвиток сектору, а й може стати нездоланим бар'єром для експорту продукції. Регламентом Євросоюзу щодо офіційного контролю продовольчої продукції встановлено новий ускладнений порядок допуску продукції агропромислового комплексу в Євросоюз. Отже, експорт української харчової продукції до ЄС буде можливий лише за умови існування в Україні системи офіційного контролю, яка забезпечує рівень захисту споживачів, еквівалентний тому, який існує в ЄС.

Отже, Україна матиме слабкі перспективи відкриття ринку ЄС для української харчової продукції в рамках зони поглибленої вільної торгівлі, якщо найближчим часом у ній не буде реформовано контрольні органи та змінено підходи до формування і реалізації державної політики щодо захисту здоров'я та інтересів споживачів. Можна також прогнозувати негативні явища у сфері торгівлі з іншими розвиненими країнами світу, які реформують систему офіційного контролю за такими самими принципами.

СПС у СОТ та угодах про вільну торгівлю з ЄС

Увага до санітарних і фітосанітарних стандартів (СПС) у рамках міжнародної торгівлі зростає. Заходи з контролю СПС призначені для того, аби імпорт не зашкодив здоров'ю та безпеці громадян країни. Водночас обмеженнями, що накладаються задля досягнення національних стандартів безпечності, можна зловживати, використовуючи їх як засіб протекціонізму. СОТ передусім опікується тарифами, які є традиційним інструментом протекціонізму. Натомість міжнародні угоди з СПС мають на меті знайти баланс між національними стандартами із захисту безпечності продукції, з одного боку, та сприянням справедливому доступу до ринку — з іншого.

Угода СОТ з СПС містить низку ключових положень. По-перше, країни-члени є вільними у своєму **виборі рівня захисту, який вони вважають потрібним**, і у встановленні заходів задля досягнення цільового рівня захисту. По-друге, вимога **гармонізації** передбачає: національні стандарти мають базуватися на стандартах, ухвалених і рекомендованих міжнародними організаціями. Будь-який жорсткіший захист має бути обґрунтованим науковою **оцінкою ризику**. По-третє, принцип **еквівалентності** рекомендовано для різних заходів, які досягають аналогічного рівня захисту. Країна-експортер має продемонструвати еквівалентність своїх заходів тим, що існують у країні-імпортері. Двосторонні та багатосторонні угоди (так звані "угоди еквівалентності" або "угоди взаємного визнання") забезпечують інституційні рамки для впровадження еквівалентності. Такі угоди встановлюють базис для обміну інформацією про стандарти, визнання сертифікації, положен-

ня про повторне тестування та апеляцію, повернення товарів, від яких відмовилися.

Інші важливі положення стосуються **концепції регіоналізації**, яка передбачає, що визначення безпечності має брати до уваги регіональні особливості, зокрема хвороби, поширені у певному регіоні, або існування програм контролю для деяких регіонів²².

Нарешті, процедурні положення стосуються питань прозорості, зокрема вимоги запровадження способів формування запитів та інформування.

Тимчасом як СОТ формує засади щодо визначення норм і стандартів, двосторонні угоди переважно сфокусовано навколо процедурних питань. Зазвичай угоди про вільну торгівлю з ЄС зосереджено навколо полегшення впровадження положень СОТ про СПС. Це може бути зроблено двома способами:

- 1) через послідовне впровадження СПС-заходів, передбачених СОТ;
- 2) через гармонізацію, що передбачає відповідність стандартам СОТ і взаємне визнання положень.

Положення про СПС в угодах про вільну торгівлю зазвичай охоплюють такі аспекти:

- визнання угод з СОТ щодо СПС;
- співпраця з питань СПС;
- гармонізація стандартів як кінцева мета;
- чіткі положення про технічну допомогу з питань СПС.

Поза межами положень СОТ угоди про вільну торгівлю можуть, наприклад, стосуватися таких аспектів, як:

- положення або поправки щодо окремих продуктів;
- запровадження спільного комітету з управління;
- деталізований процес визнання еквівалентності;
- методології здійснення верифікації, перевірки імпорту і сертифікації;
- часові рамки та положення щодо внутрішньої звітності та консультацій;
- вимоги про обмін інформацією;
- положення про визнання окремих закладів без попередньої інспекції.

²² Ця концепція особливо важлива для України у сенсі наслідків Чорнобильської катастрофи.

Положення про СПС в угодах про вільну торгівлю між ЄС та іншими країнами

ЄС–Чилі

Угода між ЄС та Чилі (EU–Chile Association Agreement) містить додаток (Annex IV) з угодою про санітарні та фітосанітарні заходи, що стосуються торгівлі тваринами, тваринницькою продукцією, рослинами, рослинницькою продукцією, іншими товарами та добробуту тварин. В угоді сторони підтверджують свої права й обов'язки, зазначені в угоді з СОТ. Положення угоди поширюються на торгівлю видами продукції, зазначеними у додатку до угоди. Основні положення угоди визначають:

- порядок визначення еквівалентності: відповідні положення вимагають суттєвої співпраці між відповідними інституціями з обох сторін;
- процедури сертифікації та верифікації;
- порядок перевірки імпорту та плати за інспекцію;
- порядок обміну інформацією, інформування та консультацій із зазначенням крайніх термінів і порядку подання інформації з питань СПС;
- створення та функціонування Спільного комітету з управління (Joint Management Committee), мета якого – спостерігати за впровадженням угоди та долучатися до всіх питань, що стосуються угоди, а також вивчати всі питання, що можуть постати у зв'язку з її впровадженням.

ЄС–Мексика

Угода між ЄС і Мексикою (EU–Mexico Global Agreement) не містить положень, які сягають поза межі домовленостей у рамках СОТ. Найбільш важливі положення щодо співпраці ЄС і Мексики з питань СПС містяться у додатковому Рішенні Спільного Комітету Ради та Мексики 2/2000 (ЕС/Mexico Joint Council Decision 2/2000). Це рішення визначає процедури, за якими діє Спеціальний комітет (Special Committee). Цей комітет включає по два представники з обох сторін і має такі завдання:

- забезпечувати обговорення для визначення та роботи над проблемами, які можуть постати у зв'язку із застосуванням заходів;
- ініціювати розроблення спеціальних положень для запровадження регіоналізації або для оцінювання еквівалентності;
- ініціювати розроблення спеціальних заходів для обміну інформацією.

Таблиця 3. Невідповідність законодавства України вимогам європейського законодавства та практики його застосування

Проблема	Законодавство України і практика його застосування	Законодавство Євросоюзу і практика його застосування
Принципи розроблення продовольчого законодавства	Законодавство України не обумовлює цих принципів	Принципи визначено Регламентом ЄС № 178/2002 Європейського парламенту та Ради від 28 січня 2002 року

>> проовження таблиці на наступній сторінці

Проблема	Законодавство України і практика його застосування	Законодавство Євросоюзу і практика його застосування
Відповідальність за забезпечення безпеки продукції та інтересів споживачів	Українським продовольчим законодавством чітко не встановлено розподілу відповідальності. Юридично і фактично держава несе основну відповідальність за забезпечення безпеки продукції. Утім, вона не має для цього достатніх засобів, передусім фінансових	Законодавство ЄС передбачає, що оператори продовольчого ринку перебувають у найвигіднішому становищі для розроблення безпечної системи постачання продуктів харчування та гарантування безпеки харчових продуктів, які вони постачають, – отже, основна відповідальність за безпеку продовольства повинна покладатися саме на них
Фінансова й організаційна основа для здійснення ґрунтовних досліджень у сфері забезпечення безпеки продовольчої продукції	Українське законодавство не створює організаційної та фінансової основи для здійснення ґрунтовних досліджень у сфері забезпечення безпеки продовольчої продукції	Створено законодавче підґрунтя для забезпечення науково обґрунтованої інформації для ухвалення рішень у сферах дії продовольчого законодавства
Пріоритетність держави чи виробника у питанні правопорушень	Українське продовольче законодавство практично застосовує принцип презумпції провини, наділяючи посадових осіб державних контрольних органів повноваженням вирішувати, чи є підприємство правопорушником, а також накладати на це підприємство штрафи або застосовувати інші види покарань	ЄС намагається досягти балансу інтересів суспільства щодо захисту здоров'я та інтересів споживачів, з одного боку, та інтересів операторів продовольчого ринку – з іншого. Зокрема застосовується принцип "належної старанності" (due diligence), за яким оператор може бути звільнений від відповідальності, якщо доведе, що вжив усіх залежних від нього заходів для виконання вимог законодавства
Стабільність законодавства	На рівні законів і підзаконних актів постійно збільшується кількість адміністративних послуг, тобто послуг, що надаються відповідними органами й отримання яких обов'язкове для операторів згідно з вимогами законодавства	Виважений підхід до відшкодування операторами витрат на ті чи ті види діяльності, передбачені продовольчим законодавством. Більшість витрат на цю діяльність (передусім стандартний офіційний контроль) покривають за рахунок державного бюджету. Зазвичай оператори сплачують тільки за ті види адміністративних послуг, що не належить до всіх операторів ринку продовольчого ринку. Наприклад, за здійснення додаткових заходів з офіційного контролю в разі виявлення впродовж стандартного офіційного контролю порушень законодавства

>> *продовження таблиці на наступній сторінці*

Проблема	Законодавство України і практика його застосування	Законодавство Євросоюзу і практика його застосування
Розмежування повноважень	Українським продовольчим законодавством не встановлено чіткого розмежування повноважень контрольних органів, а також не визначено принципів і механізмів управління системою контролю на національному рівні	Країни – члени ЄС створюють або вже створили єдині органи з контролю всієї продовольчої продукції від лану до підприємств роздрібної торгівлі. Регламентом ЄС № 882/2004 Європейського парламенту та Ради від 29 квітня 2004 року встановлено чіткі принципи та механізми управління національними системами контролю продовольчої продукції
Перегляд законодавства	Законодавством України не встановлено засад для запровадження прозорих механізмів розроблення та перегляду актів продовольчого законодавства. Закон “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” міг би вирішити цю проблему. Однак зі сфери дії цього закону вилучено санітарні заходи	Створено законодавче підґрунтя та запроваджено механізми для розроблення, оцінювання та перегляду актів продовольчого законодавства у такій спосіб, який забезпечує громадське обговорення цих актів безпосередньо з усіма зацікавленими суб’єктами або через об’єднання, що їх репрезентують, за винятком обставин, коли має бути застосовано принцип застороги
Впровадження нової продукції	Узгодження нормативних документів на будь-яку продукцію, яку планується виробляти серійно	Узгодження нормативних документів і отримання дозволу на розміщення на ринку тільки такої продукції, яка підпадає під категорію “новітня”. Тобто такої, інгредієнти якої або власне сама продукція чи технологія її виробництва не були досі широко представлені на ринку. Виробництво будь-якої іншої харчової продукції можливе без отримання дозволу або узгодження нормативних документів. Наприклад, щороку в Євросоюзі реєструють не більше кількох десятків “новітніх” продуктів
Санітарно-епідеміологічна експертиза	Проведення обов’язкової санітарно-епідеміологічної експертизи	Такого поняття не існує
Сертифікація продукції	Проведення обов’язкової сертифікації продукції, яка має термін зберігання більш як місяць	Такої системи сертифікації не існує. Обов’язкову сертифікацію застосовують тільки для експортно-імпорتنних операцій
Ветеринарні свідоцтва	Обов’язковість отримання ветеринарного свідоцтва на всі партії продукції тваринного походження	Проведення обов’язкової інспекції живих тварин до забою і туш після забою. Обов’язковості отримання ветеринарного документа на оброблену продукцію тваринного походження, призначену для внутрішнього ринку, зазвичай не встановлено

>> *продовження таблиці на наступній сторінці*

Проблема	Законодавство України і практика його застосування	Законодавство Євросоюзу і практика його застосування
Розроблення національного плану контролю	Вимога відсутня	Встановлення вимог щодо розроблення національного плану з контролю і щорічне звітування про його виконання
Вимога існування системи управління якістю	Аналогічні вимоги відсутні, хоча в Україні ухвалено державний стандарт, що є автентичним перекладом стандарту ISO 17025	Встановлення вимоги щодо існування системи управління якістю в лабораторії на основі стандарту ISO 17025 як обов'язкової умови уповноваження лабораторії здійснювати випробування для цілей офіційного контролю. Як переконав світовий досвід, без впровадження такої системи управління якістю лабораторія не може регулярно здійснювати випробування з прийнятним ступенем достовірності результатів

Джерело: Пояснювальна записка до проекту Закону “Про засади продовольчого законодавства і офіційний контроль, що виконується з метою перевірки його виконання”

Способи реформування системи

Для досягнення зазначеної мети — підвищення якості товарів — потрібно реформувати систему контролю за якістю та безпечністю продукції у рамках зони поглибленої вільної торгівлі через увідповіднення рівня стандартів захисту здоров'я та інтересів осіб, які мешкають на території України. Це може бути досягнуто завдяки:

- гармонізації актів продовольчого законодавства з положеннями документів відповідних міжнародних і національних організацій та законодавством Європейського Союзу;
- забезпечення науково обґрунтованої інформації для ухвалення рішень у сферах дії продовольчого законодавства, зокрема, здійснення оцінки ризику і комунікацій щодо ризику;
- ухвалення органами влади рішень у сфері дії продовольчого законодавства, що стосується безпечності продовольчої продукції, на основі аналізу ризику, крім обставин, коли потрібно застосувати принцип застороги;
- створення результативної та ефективної системи офіційного контролю, яка відповідає принципам ринкової економіки і дає змогу зняти окремі бар'єри для експорту продукції з України до розвинених країн світу;

- забезпечення балансу сукупності інтересів суспільства щодо захисту здоров'я та інтересів споживачів, з одного боку, та інтересів операторів продовольчого ринку — з іншого.

Система контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів повинна базуватися на таких принципах²³:

- **ВСЕБІЧНІСТЬ ТА ІНТЕГРОВАНИСТЬ.** Має бути застосовано всебічний інтегрований підхід "від лану до столу" в межах повного продовольчого циклу під час встановлення вимог до об'єктів і суб'єктів регулювання, а також під час здійснення заходів з планування, управління та контролю.
- **РОЗПОДІЛ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ПРОДУКЦІЇ І КОРЕКТНЕ ТА ПРИЙНЯТНЕ ІНФОРМУВАННЯ СПОЖИВАЧІВ.** Основну відповідальність за забезпечення безпечності продовольчої продукції і коректне та прийнятне інформування споживачів несуть оператори в межах операцій із поводження з продовольчою продукцією, супутніми матеріалами та предметами, а також тваринами, що перебувають під їхнім управлінням. Роль держави полягає у:
 - розробленні та ухваленні відповідного законодавства;
 - забезпеченні проведення аналізу ризику;
 - вжиття заходів, потрібних для попередження, усунення або доведення ризику до прийнятного рівня;
 - організації офіційного контролю для верифікації виконання операторами вимог продовольчого законодавства та вжиття у разі потреби санкцій щодо цих операторів.
- **БАЗУВАННЯ НА АНАЛІЗІ РИЗИКУ.** Щоб досягти загальної мети високого рівня захисту людського здоров'я, вимоги продовольчого законодавства щодо безпечності продовольчої продукції, супутніх матеріалів і предметів, здоров'я тварин повинні ґрунтуватися на аналізі ризику, крім випадків, коли це не відповідає обставинам або характеру заходу. Аналіз ризику повинен ґрунтуватися на наявних наукових доказах і здійснюватися в незалежний, об'єктивний і прозорий спосіб.
- **ЗАСТОСУВАННЯ У ВІДПОВІДНИХ ОБСТАВИНАХ ПРИНЦИПУ ЗАСТОРОГИ.** В окремих випадках, коли після оцінки наявної інформації ідентифіковано можливість згубного ефекту для здоров'я населення та/або худоби та/або рослин і водночас зберігається наукова невизначеність щодо вірогідності та ступеня його важкості, тимчасові заходи з управління ризиком можуть бути застосовані в очікуванні повнішої наукової інформації для оцінювання ризику. Ці заходи повинні бути адекватні і

²³ Адаптовано з Пояснювальної записки до проекту Закону "Про засади продовольчого законодавства і офіційний контроль, що виконується з метою перевірки його виконання".

не більш обмежувальні для операторів або продукції, худоби, рослин, аніж цього потребує визначений рівень захисту здоров'я населення, худоби, рослин. Ці заходи повинні бути переглянуті одразу після отримання нових наукових даних, що стосуються предмета проблеми, або через проміжок часу, що є достатнім для аналізу результатів вжитих заходів з управління ризиком.

- **Прозорість.** Розроблення, оцінку та перегляд актів продовольчого законодавства здійснюють у такий спосіб, який забезпечує громадське обговорення цих актів безпосередньо з усіма зацікавленими суб'єктами або через об'єднання, що їх репрезентують, крім обставин, коли потрібно застосувати принцип застороги, тобто коли існує загроза здоров'ю споживачів, але бракує достатньої наукової інформації для ухвалення виважених рішень. Якщо існують обґрунтовані підстави підозрювати, що продовольча продукція може становити ризик для людського здоров'я або здоров'я тварин, не заходячи в суперечність із застосовуваними положеннями законодавства України про доступ до інформації, залежно від ступеня важкості і величини такого ризику, відповідні органи влади повинні застосувати адекватні дії для інформування широких кіл громадськості про природу ризику для здоров'я, описуючи якомога докладніше продовольчу продукцію або тварини, ризик, який вони можуть становити, заходи, яких вживають або збираються вжити для попередження, зменшення або усунення такого ризику.
- **Базування на міжнародних стандартах, інструкціях і рекомендаціях.** У разі існування міжнародних стандартів, інструкцій, рекомендацій або коли очікується їх ухвалення, вимоги таких документів мають бути враховані під час розроблення актів продовольчого законодавства, крім випадків, коли ці документи або відповідні їхні частини були б нерезультативними або неефективними засобами для досягнення цілей продовольчого законодавства або в разі, коли є наукове обґрунтування щодо того, що вони могли б призвести до рівня захисту, відмінного від того, що визначається як належний в Україні.

Реформування системи контролю

Консультації з громадськістю виявили, що групи інтересів загалом не поділяють ідеї нагальної потреби у створенні одного спеціально уповноваженого органу, який здійснюватиме управління системою офіційного контролю і провадитиме власний офіційний контроль. Натомість важливішим є вирішення таких проблем, як:

- підвищення ефективності, результативності та прозорості офіційного контролю;

- усунення невинувачених (з погляду забезпечення безпеки харчової продукції та її окремих якісних показників) перешкод у провадженні підприємницької діяльності.

Лабораторні випробування продукції

Окреме вкрай важливе питання організації офіційного контролю — лабораторні випробування продукції. Нова система контролю якості повинна забезпечити прийнятний рівень достовірності результатів випробувань, що здійснюються для офіційного контролю і, відповідно, використовуються для ухвалення рішень щодо відповідності продукції вимогам продовольчого законодавства.

Досвід Європейського Союзу свідчить про важливість існування так званих референц-лабораторій у забезпеченні наукової і технічної підтримки. В Україні найближчим часом потрібно запровадити інститут таких лабораторій. Вони покликані надавати офіційним лабораторіям науково-методичну підтримку, зокрема щодо застосування аналітичних методів, організувати порівняльні випробування, координувати дослідження щодо нових аналітичних методів, проводити навчання персоналу лабораторій і надавати технічну допомогу спеціально уповноваженому органу з питань контролю продовольства.

Заходи з контролю СПС

Вступ України до СОТ стане важливим кроком у розвитку системи контролю СПС, адже тоді Україна буде змушена дотримуватися ключових положень СОТ з СПС. Перебування України у СОТ може виявити найбільш "чутливі" місця у цьому питанні. Робота над угодою про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС має бути зосереджена навколо полегшення впровадження положень СОТ про СПС. На нашу думку, майбутня угода має обов'язково містити положення щодо співпраці з питань СПС і ставити гармонізацію стандартів як кінцеву мету.

Оскільки українська система контролю якості достатньо складна, важливим також буде деталізація процесу визнання еквівалентності. Наявність такого положення підштовхне процес реформування системи контролю в Україні, адже долучення такого положення до угоди потребуватиме від української сторони доведення, що її система контролю може забезпечити рівень безпечності продукції, якого потребує ЄС.

Можливі способи співпраці між Україною та ЄС

Реформування системи контролю

Заходи України

Ухвалення відповідної законодавчої бази задля усунення невідповідностей

Заходи ЄС

Надання консультативної допомоги для створення системи контролю, еквівалентної тій, що існує в ЄС

Контроль відповідності засад функціонування системи контролю вимогам ЄС

Створення та функціонування референц-лабораторій

Заходи України

Ухвалення відповідної законодавчої бази

Заходи ЄС

Надання технічної та консультативної допомоги для створення системи лабораторій

Розроблення плану впровадження референц-лабораторій

Надання технічної допомоги для навчання персоналу


Забезпечення бюджетного фінансування для створення та функціонування лабораторій

Вплив на групи інтересів

Ми вважаємо, що реформування системи державного регулювання безпечності та якості харчових продуктів зачіпатиме такі групи інтересів:

- 1. ДЕРЖАВНІ ОРГАНИ, ЯКІ ЗАРАЗ ЗАБЕЗПЕЧУЮТЬ ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ БЕЗПЕЧНОСТІ ТА ЯКОСТІ ХАРЧОВИХ ПРОДУКТІВ.** Ми очікуємо, що реакція цих органів на реформу буде негативною, оскільки створення ефективнішої системи означатиме скорочення посад і повноважень. Найвірогідніше, саме ця група інтересу чинитиме опір спробам розпочати реформу.
- 2. УКРАЇНСЬКІ ВИРОБНИКИ ХАРЧОВОЇ ПРОДУКЦІЇ.** Реакція цієї групи інтересів може бути різнобічною. З одного боку, виробники змогли пристосуватися до системи, яка існує, попри всю її неефективність. Отже, будь-які спроби реформувати систему контролю можуть спричинити негативну реакцію виробників, оскільки на перших етапах це означатиме додаткове "навантаження" на них. З іншого боку, створення ефективної та прозорої системи означатиме поліпшення бізнес-середовища у країні, що призводитиме до зменшення прямих і непрямих витрат виробників. Аби зменшити негативні наслідки реформування для них, державі потрібно буде запровадити масштабну інформаційну кампанію, а також забезпечити ухвалення зрозумілих нормативних документів.
- 3. УКРАЇНСЬКЕ СУСПІЛЬСТВО ЗАГАЛОМ.** Запровадження ефективнішої системи контролю матиме позитивні наслідки для українського суспільства загалом, оскільки:

- це означатиме зменшення державних витрат на забезпечення такого контролю;
 - це призведе до поліпшення бізнес-середовища та зменшення відповідних прямих і непрямих витрат підприємців;
 - створення системи контролю, ефективність і результативність якої буде еквівалентною системі контролю ЄС, полегшить вихід української харчової продукції на європейський ринок, що призводитиме до поліпшення торговельного балансу країни.
4. **Європейський Союз.** Ми очікуємо, що ЄС підтримуватиме Україну в її прагненні реформувати систему контролю, оскільки збільшення її ефективності відповідатиме завданням майбутньої угоди про поглиблену вільну торгівлю. Система, що відповідатиме принципам контролю якості, які діють у ЄС, полегшуватиме ухвалення рішення про розширення доступу української харчової продукції на європейський ринок. Водночас прозоріша система контролю сприятиме надходженню європейських інвестицій в українські підприємства агропромислового комплексу.



Машинобудування,
хімічна та легка
промисловість

Машинобудівна, хімічна та легка промисловість характеризуються позитивною динамікою розвитку. Проте вона здебільшого визначається кон'юнктурою на зовнішніх ринках. Орієнтація на такий попит може принести позитивний результат у короткостроковій перспективі, однак це не може стати основою економічної стратегії розвитку промисловості. Своєю чергою, формула "поглибленої вільної торгівлі" з ЄС, яка передбачатиме скасування митних тарифів і зменшення нетарифних обмежень (наприклад, уніфікацію стандартів щодо промислової продукції та ін.), може стати основою для такої стратегії.

У цій частині розглядається сучасний стан і перспективи розвитку в контексті укладення угоди про ЗВТ+ таких трьох галузей промисловості, як машинобудування (тенденції розвитку якого визначають рівень економічного розвитку та потенціал зростання), хімічна промисловість (ключового постачальника для більшості галузей економіки), легка промисловість (торгівлю якою повністю лібералізовано у світових масштабах). Тимчасом як у короткостроковій перспективі ЗВТ+ несе чималі ризики для цих галузей, у середньо- та довгостроковій перспективі вплив поглибленої вільної торгівлі з ЄС позитивний.

Стислий огляд галузей

Машинобудування

Загальний стан

Останніми роками частка машинобудування в загальному обсязі випуску в промисловості постійно зростала, причому темпи зростання обсягів виробництва цієї галузі залишаються одними з найвищих у промисловості. Проте на динаміці виробництва негативно позначається нерозвиненість внутрішнього ринку для багатьох видів машинобудівної продукції, через що виробничі потужності машинобудівних підприємств у середньому завантажені лише на 50 – 65%.

Машинобудівний комплекс **неоднорідний за структурою**: є розвинені виробництва з виходом на зовнішні ринки і депресивні. Різниця в економічному стані підгалузей зумовлена низкою причин, в основному пов'язаних з різним станом і динамікою ринків, на які виходить продукція машинобудування.

Один з **чинників розвитку галузі** – підвищення попиту на продукцію машинобудування і іноземними компаніями, які працюють в Україні, і вітчизняними підприємствами. За останній рік попит на внутрішньому ринку зростає завдяки потребі оновлення основних фондів і впровадженню енергоощадних технологій. Крім того, активізація інвестиційного попиту, підвищення доходів населення та поширення споживчого кредитування стимулювали зростання продажу легкових автомобілів і побутової техніки.

Таблиця 4. Проблеми та тенденції у машинобудуванні

Позитивні	Негативні
<ul style="list-style-type: none">• Помірна активізація внутрішнього попиту внаслідок активізації споживчого кредитування• Пожвавлення інвестиційної активності в країні• Високий ціновий параметр конкурентоспроможності• Скасування переважної більшості заходів державної підтримки, що суперечать міжнародним нормам і зобов'язанням України	<ul style="list-style-type: none">• Нерозвиненість внутрішнього ринку, низька купівельна спроможність споживачів• Незавантаженість виробничих потужностей підприємств• Зменшення продуктивності праці• Застарілість технологій• Відсутність ресурсів для запровадження комплексної технологічної перебудови виробництва• Потреба в гармонізації стандартів• Високий рівень імпоротної залежності від країн ЄС

Зовнішня торгівля

У 2000 – 2004 роках у загальній структурі експорту товарної продукції суттєво зростає частка продукції машинобудування. Незважаючи на те, що 2005 року спостерігався невеликий спад, 2006 року тенденцію відновлено, і вже у січні того ж року ця величина становила 12,1%, у I кварталі – 13,5%, а в першому півріччі вже 14,4%.

Частка машинобудування в товарному експорті 2005 року – 13,5%, що поступається лише експорту металургійного комплексу та перебуває приблизно на тому самому рівні, що й експорт мінеральної продукції (див. **Графік 1.1** у **Додатку 1**).

Частка продукції машинобудування в загальній структурі імпорту впродовж 2000 – 2005 років постійно зростала. За показниками січня – червня 2006 року частка машинобудування сягнула майже 29% (див. **Графік 1.3** у **Додатку 1**). Така статистика свідчить про активну модернізацію українських підприємств, які закуповують новітнє імпортне обладнання, та свідчить про високу інвестиційну активність в українській економіці.

Заданими Євростату (див. **Таблицю 1.1** у **Додатку 1**), у торгівлі продукцією машинобудування з ЄС переважає імпортний складник: обсяги імпорту впродовж 2001 – 2005 років зросли у 2,2 разу. Водночас український експорт продукції галузі до ЄС хоча й займає невелику частку в загальній структурі експорту та характеризується порівняно невеликими обсягами, виявляє тенденцію до поступового зростання. Нині ЄС-25 – найбільший торговельний партнер для вітчизняного машинобудування.

Державна допомога

Вважається, що допомога держави негативно позначається на ефективності використання ресурсів, перешкоджає вільній конкуренції та становить загрозу для єдності ринку Євросоюзу. В Україні машинобудування отримувало різні види субсидування **і у вигляді прямої галузевої допомоги, і непрямого субсидування** (податкові пільги, відстрочення сплати податків)²⁴.

Потрібно зауважити, що хоча нормами ЄС і СОТ допускається надання податкових пільг підприємствам, але у їхньому використанні існують певні обмеження. Зокрема в ЄС використання податкових пільг допускається для підтримки інвестиційних проектів, однак забороняється для покриття поточних витрат підприємств, тобто **субсидування операційної діяльності**.

²⁴ Хібною непрямою субсидією є те, що зазвичай їх не відображають в офіційних бюджетних документах, вони непрозорі і створюють стимули для поширення корупції.

Таблиця 5. Законодавча база галузевих програм підтримки галузей машинобудування

Галузь промисловості	Законодавче забезпечення	Очікуваний термін дії	Залишені пільги
Суднобудування	Закон № 1242-XIV "Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні" від 18 листопада 1999 року	01.01.2001 – 01.01.2005	Акцизний збір, державна фінансова підтримка через механізм здешевлення кредитів
Літакобудування	Закон № 2660-III "Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні" від 12 липня 2001 року	01.01.2002 – 01.01.2007	Акцизний збір
Автомобіле-будування	Закон № 535/97-ВР "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні" (із змінами та доповненнями) від 19 вересня 1997 року Закон № 1624-IV "Про розвиток автомобільної промисловості" від 18 березня 2004 року	01.01.2002 – 01.01.2007 До 01.01.2008 До 31.12.2008	Імпортне мито
Космічна галузь	Закон № 1559-III "Про державну підтримку космічної діяльності" від 16 березня 2000 року	До 01.01.2009	Акцизний збір

Джерело: Державна допомога виробникам в Україні: реформування відповідно до норм СОТ та ЄС / Український центр міжнародної інтеграції. – К., 2004

Пільговий режим оподаткування діяв у таких пріоритетних галузях, як автомобіле-, судно- літакобудування та в космічній галузі. Перелік підприємств для кожної з пріоритетних галузей, для яких запроваджуються заходи державної підтримки, затверджував Кабінет Міністрів, а надання державної допомоги пріоритетним галузям регулювали окремі законодавчі акти, які мали тимчасовий характер (див. **Таблицю 5**).

Виробників було звільнено від сплати імпортного мита, земельного податку, ПДВ та акцизного збору. Однак більшість із зазначених податкових пільг переглянуто і скасовано Законом "Про Державний бюджет України на 2005 рік".

Хімічна промисловість

Загальний стан

Частка доданої вартості, створеної хімічною промисловістю, у ВВП упродовж 2000 – 2003 років зменшилася з 2,5% до 2,1%. Така сама тенденція зниження спостерігається у співвідношенні доданої вартості до випуску, що свідчить про **недостатній рівень реструктуризації в галузі**.

Виробництво хімічної продукції має **високу собівартість виробництва**. Загалом багато підприємств галузі перебувають у незадовільному стані (висока частка підприємств збиткові, а рівень рентабельності галузі становить близько 5%). Однак упродовж 2005 – 2006 років спостерігаються позитивні тенденції розвитку хімічного комплексу та поліпшення фінансово-економічних показників роботи хімічних підприємств, що переважно зумовлено сприятливою ціновою кон'юнктурою на хімічну продукцію на зовнішньому ринку.

Таблиця 6. Проблеми та тенденції у хімічній промисловості

Позитивні	Негативні
<ul style="list-style-type: none"> • Наближення політики державної допомоги до міжнародних стандартів 	<ul style="list-style-type: none"> • Зовнішня торгівля галузі переважно напівпродуктами та продукцією з неглибоким ступенем переробки (у середньому близько 60%) • Нерозвинена переробна промисловість у межах хімічної галузі • Низький технічний і технологічний рівень • Недосконалість системи захисту національного товаровиробника • Висока собівартість виробництва • Низький рівень сертифікації продукції

Зовнішня торгівля

На хімічну промисловість припадає 10,4% у товарній структурі експорту і майже 14% у товарній структурі імпорту 2005 року (див. **Графік 1.2** у **Додатку 1**). Експортна структура характеризується переважанням напівпродуктів і продукції з неглибоким ступенем переробки (у середньому близько 60%). Галузь має низький технічний і технологічний рівень, низький рівень сертифікації продукції.

Торгівля продукцією галузі з ЄС характеризується: зростанням обсягів експортних потоків з одночасним зменшенням питомої ваги хімічної промисловості в загальному експорті до ЄС; стрімким зростанням імпорту: упродовж 2001 – 2005 років імпорт зріс удвічі (див. **Таблицю 1.2** у **Додатку 1**). Причому вітчизняні хіміки є об'єктом антидемпінгових розслідувань ЄС²⁵.

Державна допомога

До 2003 року підприємства хімічної промисловості користувалися пільговими умовами щодо податку на прибуток (за умови здійснення інвестицій

²⁵ Наприклад, Європейська Комісія 1992 року встановила остаточне антидемпінгове мито на поташ у розмірі 19,61 – 48,19 євро/т, 2002 року – на карбамід у розмірі від 8,85 до 16,84 євро/т.

в основні фонди). У 2002 – 2003 роках поставки всіх ліків і виробів медичного призначення звільнялися від сплати ПДВ. 2004 року обсяг таких пільг суттєво скорочено (законом про Державний бюджет).

2003 року існували прямі державні виплати хімічній галузі. 2004 року для запобігання зростанню цін на ліки Кабінет Міністрів запровадив²⁶ схему компенсації виробникам лікарських засобів втрат, пов'язаних з підвищенням ставки акцизу на етиловий спирт (через механізм податкового векселя).

Отже, основна частина підтримки хімічної галузі надавалась у формі податкових механізмів переважно для фармацевтичної промисловості. Проте з часом структура державної допомоги змінилася: частка податкових привілеїв поступово поступилася державному сприянню (наприклад, програма професійної допомоги).

Завершення зазначених програм субсидування свідчить про позитивні зміни державної політики субсидування, поступове вирівнювання умов діяльності для підприємств різних галузей економіки та наближення цієї політики до міжнародних стандартів.

Легка промисловість

Загальний стан

Важливість галузі легкої промисловості з часом зменшується, про що свідчить зменшення увосьмєро частки легкої промисловості в структурі промислового виробництва: з 10,8% 1990 року до 1,3% 2003 року. У 2004 – 2006 роках вона залишається на порівняно стабільному рівні (1 – 1,1% у структурі промислового виробництва).

У галузі легкої промисловості діє більш як 10 тис. підприємств, у т.ч. близько 800 великих і середніх підприємств становлять багатогалузевий комплекс, що включає повний цикл технологічно пов'язаних виробництв. Великого розвитку набуло в галузі мале підприємництво (майже 2/3 загальної кількості підприємств). 99% загальної кількості підприємств галузі діють у недержавному секторі.

Співвідношення доданої вартості до випуску має тенденцію до зростання, що свідчить про позитивну реструктуризацію у секторі, поліпшення технологій і заміщення трудомістких виробництв, що було зумовлено жорсткою конкуренцією іноземними товаровиробниками.

²⁶ "Про затвердження Порядку компенсації у 2004 році виробникам – суб'єктам підприємницької діяльності додаткових витрат, пов'язаних із підвищенням з 1 січня 2004 р. ставки акцизного збору на спирт етиловий, що використовується для виготовлення лікарських засобів" № 2077 від 30 грудня 2003 року (втратила чинність 2005 року).

Таблиця 7. Проблеми та тенденції у легкій промисловості

Позитивні	Негативні
<ul style="list-style-type: none">• Позитивна реструктуризація• Раціональна структура державної допомоги	<ul style="list-style-type: none">• Висока залежність від поставок давальницької сировини• Нелегальне ввезення продукції галузі на український ринок

Зовнішня торгівля

Питома вага галузі в товарній структурі експорту 2005 року не перевищувала 3,6%, а в імпорті — 5% (див. **Графіки 1.1** і **1.2** у **Додатку 1**). Частка галузі у структурі торгівлі з ЄС постійно знижується (див. **Таблицю 1.3** у **Додатку 1**). Визначальний чинник у виробництві текстильних виробів — **висока залежність від поставок давальницької сировини** (обсяг переробки якої перевищує обсяг виробництва з власної сировини в 1,3 разу).

Велика проблема легкої промисловості — засилля на ринку України **нелегально ввезеного товару та товарів, вироблених у тіньовому секторі економіки**. Галузь потребує структурного вдосконалення, а також створення умов для вертикальної інтеграції виробництва із залученням іноземних інвестицій, розширення мережі оптової та фірмової торгівлі стимулювання розвитку малого підприємництва, вжиття заходів щодо "детінізації" виробництва і збуту продукції.

Відповідно до статті 21 УПС з ЄС, торгівля текстильними та швейними виробами регулюється окремою угодою — **Угодою між ЄС та Україною про торгівлю текстильною продукцією**. Скасування режиму квотування на текстильні товари в ЄС дало змогу розширити український експорт до цих країн і зберегти робочі місця.

Державна допомога

Субсидування підприємств легкої промисловості (2002 — 2004 роки) здійснювалося тільки податковими механізмами. Це були податкові привілеї та податкові пільги для підприємств, розташованих у СЕЗ і ТПР. Оскільки нині податкові пільги галузі скасовано у зв'язку з ліквідацією СЕЗ і ТПР, у сфері внутрішньої торгівлі в контексті підтримки галузі змін не прогнозується.

Галузі у ЄС

Щоб спрогнозувати наповнення положень щодо машинобудування, хімічної та легкої промисловості в майбутній угоді про вільну торгівлю з ЄС, важливо розуміти тенденції та нові підходи щодо проведення ЄС спільної промислової політики і ключові аспекти розвитку європейської промисловості.

Новітні тенденції промислової політики ЄС²⁷

1. **ПЕРЕНЕСЕННЯ ВИРОБНИЦТВ З ЄС ДО КРАЇН З МЕНШОЮ ВАРТІСТЮ ЗАСОБІВ ВИРОБНИЦТВА** поки що не стало масовим явищем, проте воно потенційно загрожує ринку праці Євросоюзу, особливо малокваліфікованій робочій силі. Однак у рамках нової промислової політики ЄС²⁸ відчутне ставлення до проблеми переміщення виробництва компаніями як до об'єктивного процесу (який безпосередньо пов'язаний з міжнародними прямими інвестиціями і, отже, становить для нас інтерес). Завдяки вигідному економіко-географічному розташуванню та невисокій вартості факторів виробництва Україна може стати територією аутсорсингу європейських виробництв.
2. **Посилення політики ЗМІЦНЕННЯ ЗАХИСТУ ПРАВ ІНТЕЛЕКТУАЛЬНОЇ ВЛАСНОСТІ ТА БОРОТЬБИ З ПІДРОБКАМИ**, що перетворюється на один з ключових чинників конкурентоспроможності ЄС. Це може призвести до зростання тиску на країн-партнерів, у тому числі на Україну, в контексті боротьби з підробками та піратством, а також захисту національних торгівельних марок. У контексті укладення Угоди про ЗВТ Україна може зіткнутися з жорсткими вимогами ЄС щодо зобов'язань у галузі захисту прав інтелектуальної власності.
3. **В ЄС ЗАПОЧАТКОВАНО ПРОГРАМУ СПРОЩЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА** (2005 рік). Спрощення і підвищення якості законодавства визначено як виклик для широкого спектра галузей, включаючи будівництво, автомобілебудування, зв'язок, харчову промисловість. Тому ця тенденція може потенційно позитивно вплинути на процес адаптації вітчизняного законодавства до європейського.

²⁷ Olga A. Usenko. Recent Trends in European Industrial Policy//*The Ukrainian Journal of Business Law*. — № 5, 2006.

²⁸ "Реалізація Лісабонської програми Співтовариств: рамкове посилення промислового виробництва в ЄС — рух у напрямку більш інтегрального підходу до промислової політики" (COM(2005) 474).

4. ЄС здійснює **АКТИВНЕ СПРИЯННЯ ПРИВАТНОМУ БІЗНЕСУ У ПРОВЕДЕННІ СТРУКТУРНИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ**. На це, зокрема, повинні бути спрямовані Структурні фонди ЄС та аналогічні інструменти країн-членів. В ЄС структурної перебудови потребують сталеливарна, шкіряна і текстильна, меблева, поліграфічна промисловість, автомобіле- та суднобудування, виробництво взуття та кераміки, частина харчової промисловості. Європейська Комісія збирається забезпечити включення аспекту підготовки до змін та управління трансформацією до нових програм Структурних фондів на період 2007 – 2013 років. Підготовка до структурних змін включатиме реформування ринків праці та посилення економічного розвитку регіонів. У контексті поглиблення двосторонньої взаємодії на основі ЗВТ+ Україні може надаватися відповідна технічна допомога.
5. **ВЕЛИКУ УВАГУ ЄС ПРИДІЛЯТИМЕ ПРОБЛЕМІ ДОСТУПУ НА РИНКИ**. Така стратегія має на меті перегляд наявних механізмів та інструментів для концентрації на секторах і ринках, що мають найбільший потенціал з погляду конкурентоспроможності. Спільно з іншими зацікавленими сторонами буде розроблено та реалізовано стратегію доступу до ринків у визначених країнах. Водночас варто зазначити, що розроблення інструментів доступу на ринок може призвести до нових вимог до країн-партнерів (у тому числі України, до нових індустріальних країн та ін.) щодо відкриття ринків промислової продукції і відповідної позиції в контексті переговорів про ЗВТ.
6. ЄС визначив новий **КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ПІДТРИМКИ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ІННОВАЦІЙ**, що включає спеціальні ініціативи для низки галузей. Очікується, що зростанню інвестицій в інновації сприятимуть Європейські технологічні платформи, які вже довели ефективність своєї участі у формуванні політики у високотехнологічних галузях промисловості. У контексті євроінтеграції перед Україною стоїть доволі амбітне завдання розробки напрямів науково-технічного співробітництва.

Галузеві особливості промислової політики ЄС

Машинобудування

На машинобудування припадає **близько третини доданої вартості промисловості ЄС**. Воно характеризується темпами зростання від середніх до високих, а також високим рівнем інвестицій у дослідження.

Ключові тенденції розвитку галузі:

- посилення захисту прав інтелектуальної власності;
- підвищена увага до питань, пов'язаних з інноваціями;
- проблема захисту довкілля;
- постійне оновлення технічних стандартів.

Для машинобудування надзвичайно важливе питання доступу до міжнародних ринків, особливо у сфері телекомунікацій, електромеханічного машинобудування та в автомобільній промисловості.

Автомобілебудування

До 1992 року ринок легкових автомобілів ЄС був сегментований різними внутрішніми бар'єрами та **не мав єдиного підходу до регулювання торгівлі з третіми країнами**. Внутрішній ринок становив комбінацію митного тарифу (з 10% у спільному зовнішньому тарифі) та зони вільної торгівлі з кількісними обмеженнями імпорту окремими країнами²⁹. 2003 року на Західну Європу припадало 95% виробництва ЄС і 31,4% світового виробництва автомобілів.

Проблема захисту внутрішнього ринку поступилася проблемі **обмеженого доступу експортерів ЄС на ринки інших країн**. Варто наголосити, що обмежувальний характер справляють пов'язані з торгівлею інвестиційні заходи (вимоги щодо частки національного виробництва, компонентів, податкові пільги для виробників, стратегічні програми внутрішнього інвестування в галузі).

Узагальнений аналіз проблем і перспектив розвитку автомобільної промисловості ЄС наведено у форматі SWOT -аналізу³⁰.

²⁹ Наприклад, в Італії 2 300 автомобілів з 1986 року, 3% національного ринку Франції з 1981 року, 11% у Великій Британії з 1977 року. Варто зазначити, що кількісні обмеження мали виразно дискримінаційний характер проти імпорту автомобілів з Японії. З 1992 року на союзному рівні впроваджувалися добровільні обмеження експорту проти японського імпорту, які діяли до 1999 року. Після цього ЄС використовує мито в розмірі 9% для імпорту легкових автомобілів.

³⁰ SWOT — метод аналізу, що полягає у розподілі факторів або явищ на чотири категорії: Strengths (сильні сторони), Weaknesses (слабкі сторони), Opportunities (можливості) та Threats (загрози).

Таблиця 8. SWOT-аналіз автомобілебудування ЄС

S	<ul style="list-style-type: none">• Конкурентний ринок і вимогливі споживачі, які є чинником активізації інновацій• Лідерство в технологіях та інфраструктурі• Інноваційна, якісна (з високими споживчими характеристиками) продукція• Присутність галузі на ринках розвинених країн і країн, що розвиваються• Лідерство у виробництві вантажних автомобілів та автобусів• Ефективна державна політика
W	<ul style="list-style-type: none">• Суперництво з японськими конкурентами, що потенційно може зменшити ринкову частку європейських виробників• Менша орієнтація на споживача, аніж, наприклад, в автомобільній галузі США• Наявність порівняно небагатьох невеликих компаній, переважно постачальників, що робить їх потенційними об'єктами поглинань
O	<ul style="list-style-type: none">• Потенціал лідерства в нових технологіях• Сильні позиції на місткому ринку Китаю• Можливості збільшення ефекту масштабу й активізації інноваційної діяльності через поглиблення кооперації• Зростання зовнішнього попиту на вантажні автомобілі й автобуси• Потенціал розвитку роздрібної системи виробництва деталей і комплектуючих, орієнтованої на споживача• Експорт пов'язаних послуг: дизайн та інжиніринг• Високий потенціал отримання доступу до нових ринків збуту через створення мереж виробництва
T	<ul style="list-style-type: none">• Загроза зменшення ринкової частки внаслідок слабкої фінансової позиції деяких товаровиробників• Загроза втрати технологічного лідерства, особливо у виробництві деталей і комплектуючих• Високий рівень конкуренції з боку японських та американських виробників• Переміщення виробництва з ЄС до країн з меншою вартістю засобів виробництва

Джерело: Trends and drivers of change in the European automotive industry: Mapping report. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004.

Суднобудування

Світове суднобудування надзвичайно концентроване. 90% світового виробництва припадає на Японію, Південну Корею, КНР і ЄС. Після азійської кризи 1997 року частка ЄС невпинно скорочується з 19% 2000 року до 7% 2003 року³¹.

Практично в усіх країнах ЄС суднобудівна галузь характеризується наявністю одного – двох великих підприємств, а решта – переважно суднобудівні заводи малого та середнього розміру. У суднобудівній галузі досить обмежений традиційний торговельний протекціоністській інструментарій: галузь практично не підпадає під застосування антидемпінгових та антисубсидійних правил СОТ³².

³¹ Шнирков О. І. Торговельна політика Європейського Союзу. — К., 2005.

³² Комерційні судна переходять у користування безпосередньо у верфях, фізичного постачання або митного очищення не здійснюють, тобто судна не імпортують за традиційними схемами. Крім того, їх практично не виробляють серійно, а замовляють для задоволення конкретних вимог замовника.

ЄС розробив новий інструмент торгівельного захисту від нечесного ціноутворення в галузі суднобудування, що є аналогічним антидемпінговим заходам. Він полягає в додатковій платі суднобудівниками з урахуванням рівня нечесного ціноутворення. У разі несплати ЄС може заборонити відповідним суднам завантаження і розвантаження у своїх портах. Проте використання цього торгівельного інструменту відкладено у зв'язку з очікуваннями і ратифікацією США Угоди ОЕСР з суднобудування та ремонту суден.

Секторальну допомогу від початку 1970-х років регулювало сім директив, що змінювали одна одну. Сьома директива, термін чинності якої продовжувався щороку до вересня 1996 року, була націлена на спрямування державної допомоги, ліміт якої становив 9% від всієї допомоги галузі, у бік будування тих типів суден, через які суднобудівні верфі ЄС були б порівняно конкурентоспроможними. Починаючи з 31 грудня 2000 року, до суднобудування застосовують **ті самі правила державної допомоги, що й для інших промислових галузей**. Дозволені види державної допомоги в суднобудуванні:

- допомога на інновації, науково-дослідні розробки;
- захист довкілля;
- повне або часткове закриття компаній;
- допомога з реструктуризацією;
- регіональна допомога.

Європейська Комісія зосереджує зусилля на посиленні конкурентоспроможності своїх суднобудівників через **стимулювання дослідної діяльності та підтримку промислового співробітництва**.

Хімічна промисловість

Незважаючи на те, що ЄС належить до світових лідерів виробництва продукції хімічної промисловості, його частка у світових обсягах виробництва має тенденцію до поступового зменшення.

Хімічна промисловість — одна з основних галузей промисловості ЄС-15 за обсягами доданої вартості. Підприємства галузі є ключовими постачальниками для всіх галузей економіки. Приблизно 30% продукції хімічної промисловості йде на подальшу переробку у промисловості. Ситуація для галузі характеризується такими тенденціями:

- низькі темпи зростання попиту в Європі і високий рівень попиту в країнах Азії, особливо в Китаї;
- загроза зростання експорту дешевої продукції з Росії;
- щораз більший імпорт в Європу (причому кінцевої продукції), що здійснює вплив на ціни та стан хімічних виробників ЄС;

- перенесення виробництв;
- висока собівартість виробництва³³;
- висока енергоінтенсивність зумовлює потребу захисту довкілля³⁴ та впровадження енергоощадних технологій.

Такі негативні тенденції, своєю чергою, стають причиною:

- зменшення зацікавленості інвесторів у вкладанні капіталу в галузь;
- зменшення витрат на дослідження і розроблення;
- погіршення технологічної бази.

Внаслідок високої енергоінтенсивності галузі (ця промисловість споживає приблизно 12% енергії в ЄС) **стабільний доступ до енергоносіїв** – фундаментальний чинник підтримання конкурентоспроможності хімічної промисловості ЄС.

Незважаючи на лібералізацію ринку енергоносіїв, ціни на них досі залишаються вищими, аніж в інших регіонах. Крім того, торгівля хімічною продукцією залежить від конкурентоспроможної та **надійної логістичної системи**. Витрати на постачання становлять у середньому від 8 до 10% загального обороту підприємств галузі³⁵.

ЄС нині має доволі перевантажену транспортну інфраструктуру в ключових промислових регіонах. Таким чином, ЄС має потребу у вдосконаленні каналів постачання та логістичних систем для оптимізації роботи галузі. 29 жовтня 2003 року замість 40 директив і положень запроваджено нову регуляторну базу – спільну систему реєстрації, оцінки та дозволів на хімічні речовини (REACH)³⁶.

Близько 25% продукції хімічної промисловості ЄС експортується на ринки третіх країн. Як наслідок укладеної під час Уругвайського раунду **Угоди про гармонізацію тарифу на товари хімії** (Chemical Tariff Harmonisation Agreement (СТНА)) більшість країн ОЕСР мають низькі імпорتنі тарифи.

³³ Ціни на енергоносії в Західній Європі вп'ятеро вищі, аніж у Росії, і втричі вищі, аніж в Україні.

³⁴ Витрати на охорону довкілля в ЄС-15 налічують у середньому EUR 7,7 млрд. на рік, що становить близько 23% витрат на захист довкілля всієї промисловості ЄС-15.

³⁵ Логістичні витрати в Європі вищі, аніж у США, на 13%.

³⁶ Цілями REACH є забезпечення високого рівня захисту здоров'я людини, довкілля за одночасного ефективного функціонування внутрішнього ринку, стимулювання інновацій і зростання конкурентоспроможності галузі.

Легка промисловість (на прикладі виробництва текстилю, одягу та взуття)

Легка промисловість (зокрема виробництво текстилю та взуття) налічує 8% загальної суми доданої вартості промисловості ЄС. Темпи зростання в галузі низькі або від'ємні. Проблеми та тенденції розвитку галузі:

- порівняно низькі витрати на дослідження;
- потреба в проведенні структурних реформ;
- потреба в здійсненні інновацій, захисті інтелектуальної власності;
- потреба поліпшення доступу до світових ринків.

ЄС є найбільшим світовим імпортером текстилю та одягу й експортером виробів з текстилю, посідає друге місце за експортом одягу. За показниками випуску та зайнятості ця підгалузь відіграє більшу роль в економіках нових членів Союзу (ЄС-10), аніж у ЄС-15. Експорт текстилю та одягу ЄС-10 спрямовано до ЄС-15 (від 66% до 100% залежно від країни та товару).

Упродовж тривалого часу ЄС захищав внутрішніх виробників від імпорту з третіх країн. Крім односторонніх заходів, він активно використовував **двосторонні угоди** та **багатосторонню Угоду про поліволоконні матеріали (УПМ, Угода про міжнародну торгівлю текстилем ГАТТ)**. Відповідно до УПМ, дозволялося використання кількісних обмежувальних квот, зокрема у межах добровільного обмеження експорту на основі відповідних двосторонніх угод терміном на чотири – п'ять років. Однак Угода про текстиль та одяг, укладена в рамках Уругвайського раунду, спрямована на поступове скасування кількісних обмежень до 2005 року. ЄС постійно збільшував розміри квот для країн – членів СОТ: упродовж 1994 – 2005 років – удвічі³⁷.

Спільна торговельна політика ЄС у галузі торгівлі текстилем та одягом нині концентрується на відкритті несвропейських ринків і заохоченні експорту з ЄС. Особливу увагу потрібно звернути на розвиток міжнародної спеціалізації окремих видів виробництва з урахуванням наявних конкурентних переваг на європейському континенті. Наприклад, використання пан'європейської системи діагональної кумуляції походження товару дасть змогу ефективніше розміщувати різні стадії виробництва. Варто зауважити, що останнім часом в ЄС здобули підтримку програми систематичного скорочення виробничих потужностей.

³⁷ У другій половині 1990-х – 2000 років ЄС здійснював політику адаптації європейських виробників до нових умов конкуренції на внутрішньому ринку: зменшення кількості квот і збільшення їхнього обсягу; посилення захисту прав інтелектуальної власності в галузі; поліпшення освіти, навчання та зайнятості; розширення доступу малих і середніх підприємств галузі до кредитів; орієнтація регіональних фондів на підтримку текстильного виробника; наукові дослідження та інновації; розширення доступу на ринки третіх країн.

Приклади угод ЄС з іншими країнами

Інтеграція країн Центральної Європи (ЦЄ) з ЄС відбувалася в рамках угод про асоціацію та зумовила приплив прямих іноземних інвестицій як механізм включення країн ЦЄ в європейську мережу виробництва. Якщо на початку 1990-х років частка внутрішньогалузевої торгівлі³⁸ з країнами ЄС у товарообігу країн ЦЄ становила лише 10 – 15%, то вже на початку 2000-х років – близько 60%.

Як видно зі статті 72 “Промислове співробітництво” відповідної угоди між ЄС і Польщею, в угоді первинно закладалися механізми розбудови ринкової економіки та формування сприятливого бізнес-середовища у Польщі.

ЄС–Польща³⁹

Стаття 72.

Промислова співпраця

Промислова співпраця включатиме:

- промислову співпрацю між економічними суб'єктами Польщі і ЄС, зокрема для розвитку приватного сектору;
- участь ЄС у польських заходах з перебудови і модернізації польської промисловості, щоб здійснити перехід від централізованої планової системи до ринкової економіки за умов, що гарантують захист довкілля;
- реструктуризація окремих галузей;
- створення нових підприємств у галузях, де є потенціал до зростання.

Промислова співпраця відбувається з питань, визначених Польщею. Вона спрямована на встановлення ефективного середовища для підприємств, вдосконалення управління ноу-хау і пропагування прозорості, що стосується ринку та умов для розвитку підприємств.

В угоді про асоціацію з Чилі вже є формулювання зі сприяння проектам промислової співпраці та створення форм інфраструктури, що стимулюватиметься європейськими інвестиціями.

³⁸ Частка внутрішньогалузевої торгівлі відображує ступінь інтеграції країни в регіональні мережі виробництва.

³⁹ Agreement establishing an association between the European Communities and their Member States, on the one hand, and the Republic of Poland, on the other hand.

ЄС–Чилі⁴⁰(1)

Стаття 17.

Промислова співпраця

Промислова співпраця підтримуватиме та заохочуватиме заходи з промислової політики, спрямовані на розвиток і консолідацію зусиль Сторін, і формування динамічного, комплексного та децентралізованого підходу до управління промисловою співпрацею для формування сприятливого середовища, що слугуватиме їхнім взаємним інтересам.

Основними цілями будуть такі:

- активізація контактів між суб'єктами господарської діяльності Сторін для визначення сфер взаємних інтересів, особливо в галузі промислової співпраці, трансферу технологій, торгівлі та інвестицій;
- зміцнення та заохочення діалогу й обміну досвідом між мережами європейських і чилійських суб'єктів господарської діяльності;
- сприяння проектам промислової співпраці, включаючи проекти, які впливають із процесу приватизації та/або відкриття чилійської економіки; вони можуть передбачати створення форм інфраструктури, що стимулюватиметься європейськими інвестиціями через промислову співпрацю між суб'єктами підприємницької діяльності;
- зміцнення інновацій, урізноманітнення модернізації, розвитку та якості продуктів у суб'єктів підприємницької діяльності.

У світі дедалі поширенішою стає ситуація, коли науково-технічний чинник розвитку не може ефективно використовуватися внаслідок обмежувальної дії міжнародних кордонів. Поняття "інтеграція" та "спільні проекти" мають доволі багато точок дотику. Так, здійснення спільних проектів може стимулювати інтеграцію певних галузей, а всебічна інтеграція здатна та покликана сприяти активізації спільних проектів. Так, в угоді з Чилі є ціла стаття, де винятково важливо звернути увагу на визначення певних форм співпраці між сторонами.

ЄС–Чилі (2)

Стаття 36.

Співпраця в царині науки та технологій

Цілями співпраці в царині науки та технологій, що здійснюється у спільних інтересах обох Сторін та відповідно до їхніх політик, зокрема в тому, що стосується правил використання інтелектуальної власності, створеної в результаті досліджень, є:

- діалог з питань політики й обмін науково-технічною інформацією та досвідом на регіональному рівні, зокрема, в тому, що стосується політик і програм;
- заохочення тривких стосунків між науковими спільнотами обох Сторін;

⁴⁰ Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part.

- активізація діяльності, спрямованої на зміцнення зв'язків, інновацій і трансферу технологій між чилійськими та європейськими партнерами.

Особливо наголошуватиметься на розбудові потенціалу людини як справжнього тривкого підґрунтя науково-технічної майстерності та на формуванні постійних зв'язків між обома науково-технічними спільнотами і на національному, і на регіональному рівнях.

Повинні заохочуватися такі форми співпраці:

- спільні проекти з прикладних досліджень у сферах, що викликають спільний інтерес, за активної участі суб'єктів підприємницької діяльності, якщо це доцільно;
- обмін дослідниками для заохочення підготовки проектів, навчання високого рівня та досліджень;
- спільні наукові наради, спрямовані на сприяння обміну інформацією та взаємодію, а також визначення напрямів спільних досліджень;
- заохочення діяльності, пов'язаної з перспективними науково-технічними дослідженнями, що робитимуть внесок у довгостроковий розвиток обох сторін;
- розвиток зв'язків між суспільним і приватним секторами.

Крім того, заохочуватимуться оцінка спільної роботи та поширення результатів.

Заклади вищої освіти, дослідні центри та продуктивні сектори, включаючи МСП, з обох сторін беруть участь у цій співпраці в належний спосіб.

Сторони сприяють участі своїх суб'єктів у своїх науково-технічних програмах, прагнучи до взаємовигідної наукової майстерності та згідно з їхніми положеннями, що регулюють участь юридичних осіб із третіх країн.

Згідно зі статтею 76 зазначеної угоди, окрім митних зборів і податків, які застосовують у вигляді квот, ліцензування імпорту чи експорту або інших заходів, скасовуються кількісні обмеження на взаємну торгівлю, а нові такі заходи не впроваджуються.

Варто звернути увагу на присутність в угоді з Чилі такого питання, як спрощення доступу до своїх ринків через збільшення взаємних визнань, розуміння та сумісності відповідних систем обох сторін.

ЄС–Чилі (3)

Стаття 87.

Конкретні заходи, що мають бути реалізовані за цією Угодою

Маючи на меті досягнення мети цієї секції:

1. Сторони активізують свою двосторонню співпрацю в царині стандартів, технічних регламентів та оцінки відповідності, маючи на меті спрощення доступу до своїх ринків, через збільшення взаємних визнань, розуміння та сумісності їхніх систем.

2. У своїй двосторонній співпраці Сторони прагнуть до визначення того, які саме механізми чи поєднання механізмів є найбільш виправданими для певних проблем чи секторів. До таких механізмів належать аспекти регуляторної співпраці, зокрема, конвергенція та/або еквівалентність технічних регламентів і стандартів, наближення до міжнародних стандартів, застосування декларацій відповідності постачальника й використання акредитації для кваліфікування органів оцінки відповідності, а також угоди про взаємне визнання.
3. Згідно з поступом, досягненим у їхній двосторонній співпраці, Сторони узгоджують конкретні домовленості, що мають бути досягнуті для впровадження визначених ними механізмів.
4. Для цього Сторони працюватимуть у напрямі:
 - (a) розвитку спільних поглядів на належну практику регулювання, включаючи, зокрема:
 - (i) прозорість розроблення, ухвалення та застосування технічних регламентів, стандартів і процедур оцінки відповідності;
 - (ii) потребу та пропорційність регулятивних заходів і відповідних процедур оцінки відповідності, включаючи використання декларацій відповідності постачальників;
 - (iii) використання міжнародних стандартів як основи для технічних регламентів, окрім тих випадків, коли такі міжнародні стандарти неефективні або не виправдані для досягнення легітимних цілей, що переслідуються;
 - (iv) забезпечення застосування технічних регламентів і діяльності з нагляду над ринком;
 - (v) потрібну технічну інфраструктуру з погляду метрології, стандартизації, випробування, сертифікації та акредитації на підтримку технічних регламентів;
 - (vi) механізми та методи перегляду технічних регламентів і процедур оцінки відповідності;
 - (b) зміцнення регуляторної співпраці через, наприклад, обмін інформацією, досвідом і даними, а також науково-технічну співпрацю для підвищення якості та рівня їхніх технічних регламентів і ефективного використання регуляторних ресурсів;
 - (c) сумісності та/або еквівалентності їхніх технічних регламентів, стандартів і процедур оцінки відповідності;
 - (d) заохочення та стимулювання двосторонньої співпраці між їхніми організаціями – і суспільними, і приватними, що відповідають за метрологію, стандартизацію, випробування, сертифікацію та акредитацію;
 - (e) заохочення та стимулювання повної участі в міжнародних органах стандартизації та посилення ролі міжнародних стандартів як основи для технічних регламентів;
 - (f) розширення їхньої двосторонньої співпраці у відповідних міжнародних організаціях і форумах, що опікуються питаннями, які висвітлюються в цій секції.

Можливі форми співпраці та заходи в рамках ЗВТ+

Заходи України та ЄС у рамках Угоди про поглиблену вільну торгівлю

Галузь	Заходи України	Заходи ЄС
Машинобудування	<p>Впровадження міжнародних стандартів і технічних вимог/гармонізація українського законодавства з європейським</p> <p>Розроблення та впровадження плану адаптації вітчизняних товаровиробників до умов зовнішньої конкуренції</p> <p>Стимулювання спільної дослідницької діяльності</p> <p>Створення умов для залучення європейських інституцій і комерційних структур до спільної участі в міжнародних технологічно авангардних проектах (ракетно-космічне виробництво, літако-, суднобудування, енергетичне устаткування, впровадження біотехнологій)</p> <p>Розроблення національної програми комерціалізації наукових розробок з відповідними механізмами залучення фінансових ресурсів і масштабною інформаційною кампанією</p>	<p>Поглиблення кооперації з Україною як один з напрямів активізації інноваційної діяльності</p> <p>Сприяння комерціалізації українських наукових розробок</p> <p>Надання технічної допомоги для впровадження європейських стандартів</p>
Хімічна промисловість	<p>Програма комерціалізації винаходів (зокрема в галузі енергозбереження)</p> <p>Залучення іноземних контрагентів до модернізації та розбудови інфраструктури, налагодження оптимальних логістичних систем</p>	<p>Сприяння залученню фінансових ресурсів для модернізації та розвитку трубопровідної інфраструктури України</p> <p>Технічна допомога для сертифікації української продукції</p>
Легка промисловість	<p>Державне стимулювання розвитку підприємництва в галузі (через полегшення доступу до фінансів)</p> <p>Налагодження коопераційних відносин з європейськими товаровиробниками</p> <p>Вжиття заходів щодо "детінізації" виробництва і збуту продукції</p>	<p>Розвиток кооперації з українськими підприємствами</p>

Вплив на групи інтересів

Впровадження ЗВТ+ між Україною та ЄС у контексті впливу на такі галузі промисловості, як машинобудування, хімічна та легка промисловість, незважаючи на ризики у короткостроковому періоді, матиме позитивний вплив на українську економіку у середньо- та довгостроковій перспективі.

Так, українські підприємства отримають доступ до ринку ЄС за умови запровадження європейських стандартів і виконання вимог технічних регламентів. Водночас витрати на запровадження стандартів ЄС і переоснащення виробництва повинні компенсуватися за рахунок припливу європейських інвестицій, що стимулюватиме реструктуризацію та модернізацію підприємств, забезпечить створення нових виробництв і, відповідно, збільшить відрахування до Державного бюджету.

Тенденція перенесення виробництв з ЄС до країн з нижчими затратами на фактори виробництва, як це, зокрема, відбувалося в країнах ЦЄ, дасть змогу Україні підключитися до європейської мережі виробництва та поглибити участь у міжнародному та європейському поділі праці. Свій позитивний вплив на умови роботи українського бізнесу в контексті ЗВТ+ повинно спричинити конкурентніше бізнес-середовище. Прихід на український ринок якісної європейської продукції з високими споживчими властивостями вочевидь стимулюватиме поліпшення якості вітчизняної продукції та загалом позитивно відобразиться на добробуті українських споживачів.

Одна з найсуттєвіших проблем для бізнесу, а саме — розширення доступу до фінансових ресурсів, може частково вирішуватися за рахунок зменшення ставок за банківськими кредитами через активізацію роботи іноземних банків на внутрішньому ринку.

Варто зауважити, що у короткостроковій перспективі існує ризик насичення внутрішнього ринку імпортованими товарами з високими споживчими властивостями, що може призвести до втрати невеликими підприємствами частки на ринку та їх закриття. Така ситуація може скластися, зокрема, для підприємств легкої промисловості, де частка невеликих підприємств доволі висока. Це стосується і лакофарбної продукції та хімічної продукції з високим ступенем переробки.

Це свідчить на користь потреби в запровадженні асиметричної ЗВТ, що забезпечить оптимальні перехідні механізми адаптації вітчизняних товаровиробників до умов посилення зовнішньої конкуренції.

Зробивши акцент на практиці державної допомоги досліджуваних галузей, де великою мірою скасовано ті види допомоги, що суперечать міжнародним та європейським стандартам, можна казати про раціоналізацію політики в цій сфері у разі запровадження ЗВТ+. Розмежовуючи питання змісту ЗВТ+ і співпраці в рамках спільних проєктів, ЗВТ+ сприятиме активізації останніх у таких потенційно вигідних і доволі розвинених в Україні сферах, як літакобудування, космічна галузь, енергоощадні технології.

Для України було б доцільно визначитися з пріоритетними напрямками науково-технологічної співпраці з ЄС з огляду на наявний науковий потенціал (наприклад, на базі Національної академії наук) і рівень зацікавленості та фінансової спроможності європейської сторони за окремими векторами такої взаємодії.

Підвищення цін на російський газ зумовило, з одного боку, активізацію розробок енергоощадних технологій в Україні, а з іншого — посилену увагу Європи до безпеки постачання енергоносіїв з країн Євразії, зокрема Росії. Тому активізація співпраці може залучити ЄС до фінансування розбудови транспортної інфраструктури та наукових досліджень у галузі енергозбереження.

Витрати на адаптацію вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, безперечно, надзвичайно високі, причому відсутність перспективи членства означає неможливість європейських дотацій. Виходячи з цього, однією з ключових концептуальних засад запропонованої моделі інтеграції ЗВТ+ є селективне гнучке прийняття *acquis*. Ідеться про такі обтяжливі та надзвичайно "дорогі" норми ЄС, як соціальний блок *acquis* і стандарти захисту довкілля.

Аналіз впливу підписання Угоди про поглиблену вільну торгівлю за групами інтересів

Група інтересів	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Економіка загалом	Формування сприятливіших умов для інвестування в українську промисловість Зростання обсягу прямих іноземних інвестицій, завантаження виробничих потужностей Створення нових робочих місць і зростання відрахувань до бюджету Модернізація економіки країни Участь у європейському поділі праці Впровадження (хоча й вибіркове) високих стандартів захисту довкілля	Банкрутства товаровиробників, що не в змозі витримати іноземної конкуренції

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Група інтересів	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Український бізнес	<p>Лібералізація режиму доступу до європейського ринку</p> <p>Приплив іноземних (європейських) інвестицій</p> <p>Більша завантаженість виробничих потужностей, модернізація підприємств і здійснення реструктуризації</p> <p>Доступ до нових технологій, комплексна технологічна перебудова виробництв</p> <p>Можливість включення до європейського ланцюга виробництва і постачання (створення мереж виробництва)</p> <p>Нарощування нецінових параметрів конкурентоспроможності вітчизняної продукції за рахунок посилення зовнішнього конкурентного тиску</p> <p>Зменшення ставок за банківськими кредитами через активізацію роботи іноземних банків на внутрішньому ринку, що забезпечить більший доступ до фінансових ресурсів</p>	<p>Ризик насичення внутрішнього ринку імпортними товарами</p> <p>Високий зовнішній конкурентний тиск може призвести до ліквідації невеликих підприємств/втрати контролю над бізнесом (особливо це стосується легкої промисловості, де такі підприємства становлять переважну більшість)</p> <p>Неготовність у короткостроковому періоді виконувати вимоги європейських технічних регламентів</p> <p>Витрати на запровадження стандартів ЄС і переоснащення виробництва</p> <p>Енергомісткість наявних виробництв та їхня технічна застарілість може сприяти заміщенню виробництва цієї техніки виробництвом комплектувальних виробів для іноземних виробників</p>
Європейський бізнес	<p>Можливість перенесення виробництва в регіон з потенційно містким внутрішнім ринком, порівняно низькими затратами на оплату праці, що може потенційно позитивно вплинути на ціновий параметр конкурентоспроможності європейської продукції</p> <p>Отримання доступу до ринку через створення мережі виробництва</p>	<p>Недостатня кількість робочої сили, обізнаної в тому чи іншому процесі виробництва (у разі розміщення підприємств у регіонах)</p> <p>Затрати на підвищення кваліфікації працівників</p>
Споживачі	<p>Здешевлення традиційно якісної європейської продукції з високими споживчими властивостями</p> <p>Поліпшення якості вітчизняної продукції</p> <p>Імовірність зниження ціни вітчизняної продукції</p>	
Уряд	<p>Раціональна політика у сфері державної допомоги</p> <p>Можливість гнучкого селективного підходу до прийняття <i>acquis</i></p> <p>Розроблення та впровадження ефективного ринкового нагляду за безпечністю продукції відповідно до ринкової практики</p> <p>Збільшення можливостей фінансування спільних наукових проєктів, зокрема у сфері літакобудування, космічній галузі, розроблення та запровадження енергоощадних технологій</p> <p>Залучення європейської сторони до фінансування інфраструктури для безперебійного постачання енергоносіїв до Європи</p>	<p>Витрати на гармонізацію законодавства та відповіднення вітчизняних стандартів до міжнародних; особливо це стосується захисту прав інтелектуальної власності, соціального блоку <i>acquis</i>, стандартів захисту довкілля</p>



Фінансові послуги

Укладення Україною з ЄС Угоди про поглиблену вільну торгівлю дасть змогу усунути обмеження на рух капіталу, робочої сили (у перспективі) та всі види послуг, включаючи фінансові.

Вільна торгівля фінансовими послугами матиме вагомий позитивний вплив на економіку України загалом. Поглиблена вільна торгівля фінансовими послугами забезпечить:

- *поліпшення доступу української економіки до європейського капіталу, передусім прямих іноземних інвестицій;*
- *підвищення рівня корпоративного управління та якості послуг;*
- *підвищення прозорості ринків фінансових послуг;*
- *полегшення виходу українських бізнес-структур на ринки фінансових послуг ЄС (у перспективі).*

Прискорення темпів економічного зростання, структурних змін, підвищення стійкості економіки України до зовнішніх викликів стануть наслідками впровадження поглибленої вільної торгівлі України з ЄС у макромасштабі.

Світовий досвід запровадження вільної торгівлі фінансовими послугами

Для ефективного запровадження змін у процесі інтеграції України та ЄС, уникнення помилок попередників корисне вивчення досвіду інтеграції ЄС з іншими країнами світу. Досвід інтеграції на прикладі Польщі, Йорданії та Чилі дуже цікавий, оскільки показує інтеграцію ЄС з дуже різними за своєю структурою та рівнем розвитку економіками. Угоди ЄС і цих країн проаналізовано в контексті вивчення регулювання ринків фінансових послуг, забезпечення вільного руху капіталу та деяких системних заходів, що з-поміж іншого мають суттєвий прямий вплив на ринки фінансових послуг.

ЄС і Польща⁴¹

Угода про вільну торгівлю між Польщею та ЄС, що діяла до моменту вступу Польщі в Європейський Союз, врегулювала ключові питання взаємовідносин між сторонами у сфері надання фінансових послуг і вільного обігу капіталу.

Стаття 83 угоди щодо регулювання ринків банківських, страхових та інших фінансових послуг передбачає такі заходи:

- встановлення спільного набору правил і стандартів у бухгалтерському обліку, а також у наглядовій і регуляторній системах банківського, страхового та інших фінансових секторів;
- встановлення прозорих методів полегшення процесу адаптації через підготовку термінологічних словників і переклад законодавства, проведення дискусій та інформаційних зустрічей, організацію тренінгів.

Стаття 85 угоди передбачає низку заходів, спрямованих на спільну боротьбу Польщі та ЄС з відмиванням коштів у фінансових установах. Співпраця в цій сфері, зокрема, передбачала адміністративну та технічну допомогу, спрямовану на встановлення стандартів боротьби з відмиванням брудних грошей відповідно до вимог FATF.

⁴¹ Угода про вільну торгівлю між ЄС і Польщею втратила чинність після вступу Польщі до ЄС, проте має велике історичне значення.

Лібералізація руху капіталу між Польщею та ЄС здійснювалася на основі реалізації таких принципів і заходів:

- забезпечення режиму вільно конвертованої валюти для золотого;
- вільний рух капіталу, що обслуговує переміщення між Польщею та ЄС товарів, послуг, громадян;
- забезпечення вільного руху капіталу у формі прямих інвестицій, гарантування можливості безперешкодного виведення основного капіталу та прибутку за інвестиціями, захист інвестицій;
- заборона на запровадження будь-яких нових обмежень для вільного обігу капіталу й обміну валют;
- можливість запровадження обмежень на рух коротко- та середньострокового позикового капіталу в разі загрози дестабілізації фінансових ринків до моменту набуття польською валютою статусу вільно конвертованої;
- проведення консультацій між сторонами щодо можливості подальшого спрощення руху капіталу.

ЄС і Йорданія⁴²

Принципи угоди між ЄС і Йорданією в питаннях регулювання ринків фінансових послуг і забезпечення вільного руху капіталу великою мірою ідентичні до тих, що є основою угоди з Польщею, проте існує низка нюансів на рівні конкретних умов. Співробітництво ЄС і Йорданії у сфері фінансових послуг спрямовано на уніфікацію стандартів і правил для:

- зміцнення та реструктуризації фінансового сектору Йорданії;
- поліпшення бухгалтерського обліку, наглядової та регуляторної систем у банківському, страховому та інших секторах Йорданії.

Умови, що регламентують правила обігу капіталу між Йорданією та ЄС, зокрема, передбачають:

- забезпечення вільного руху платежів, пов'язаних з рухом товарів, послуг, громадян;
- усунення будь-яких обмежень на рух капіталу, пов'язаного з прямими інвестиціями, захист інвестицій;
- можливість встановлення обмежень на рух коротко- та середньострокового позикового капіталу в разі:
 - виникнення серйозних труднощів у реалізації курсової та монетарної політики;

⁴² Euro-mediterranean agreement establishing an Association between European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part.

- ризиків виникнення великих дисбалансів у поточному рахунку платіжного балансу.

Угода між Йорданією та ЄС передбачає низку заходів, спрямованих на стимулювання інвестицій:

- гармонізація та спрощення адміністративних процедур;
- захист інвестицій і запобігання подвійному обкладенню податками;
- забезпечення взаємного доступу на ринок капіталу для фінансування інвестицій у промисловість;
- створення спільних підприємств.

ЄС і Чилі⁴³

Угода, укладена між ЄС і Чилі, становить системний документ, який найбільш детально описує процедури та технологію взаємодії сторін у контексті взаємного надання фінансових послуг. Угода чітко регламентує відносини сторін у таких питаннях:

- сфера розповсюдження положень про вільну торгівлю фінансовими послугами. Зокрема визначається порядок надання послуг фінансовими установами кожної зі сторін на території іншої та порядок надання послуг особам кожної зі сторін і території іншої сторони;
- взаємний доступ на ринки. Передбачається свобода від будь-яких обмежень, що стосуються кількості фінансових установ однієї зі сторін на ринку іншої, розміру їхніх активів, обсягів і кількості здійснення фінансових операцій та ін.;
- забезпечення рівних умов доступу до фінансових послуг суб'єктам кожної зі сторін;
- впровадження нових фінансових послуг;
- обмін та обробка даних, що стосуються сектору фінансових послуг;
- ефективне та прозоре регулювання в секторі фінансових послуг;
- порядок доступу до конфіденційної інформації;
- порядок запровадження обмежень у вільній торгівлі фінансовими послугами, обігу капіталу в разі загрози стабільності функціонування фінансових систем сторін;
- створення та регламентування функціонування Спеціального комітету з фінансових послуг, що здійснює нагляд за дотриманням сторонами умов Угоди;
- владнання суперечок між сторонами.

⁴³ Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part.

Стан розвитку ринку фінансових послуг України

Банківський сектор

Найважливішими показниками, що відображають рівень розвитку фінансового сектору, є капітал та активи суб'єктів фінансового ринку. Розвиток капітальної бази банківських установ є пріоритетним напрямом зміцнення фінансового сектору, підвищення його конкурентоспроможності та забезпечення здатності виходити на зовнішні фінансові ринки.

Збільшення капіталу знижує ризики фінансового сектору, що сприяє підвищенню кредитних рейтингів, а відтак і зниженню вартості ресурсів у банківській системі й економіці загалом.

Динаміка зростання капіталу в банківській системі позитивна. У період з 1 січня 2003 року до 1 липня 2006 року регулятивний капітал банківської системи зріс більш, ніж утричі, а її загальні активи зросли майже вчетверо.

У цей період норматив адекватності регулятивного капіталу (Н2) постійно перевищував значення 14%, що набагато більше, ніж вимоги Базельського комітету з банківського нагляду та Національного банку України⁴⁴. Таке значення показника Н2 свідчить про достатньо високий рівень покриття капіталом ризиків виконання зобов'язань, яких зазнає банківська система України, і є позитивним сигналом для інвесторів.

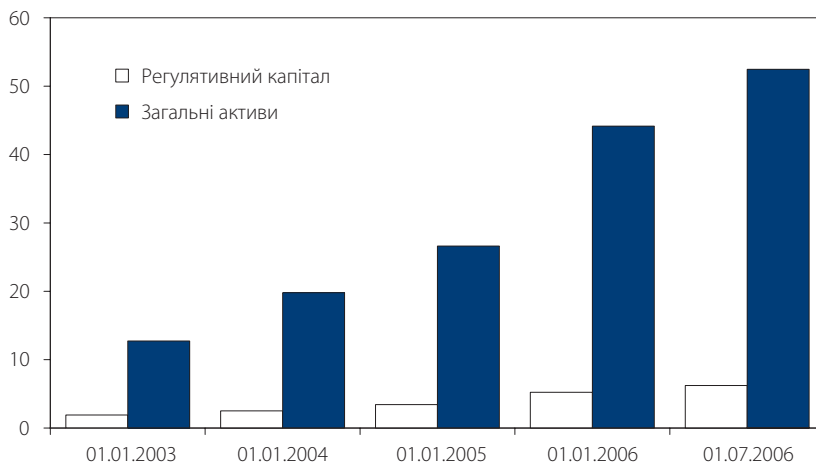
Швидке зростання активів банківської системи забезпечувалося стрімким розвитком ресурсної бази банків. На 1 липня 2006 року їх зобов'язання зросли майже в 4,2 разу проти 1 січня 2003 року. Дедалі більшу роль у розвитку ресурсної бази банків відіграють кошти нерезидентів, питома вага яких суттєво зросла навіть в умовах швидкого номінального збільшення зобов'язань банків⁴⁵.

⁴⁴ Базельський комітет встановлює мінімально допустиму частку регулятивного капіталу в зважених за ризиком активах на рівні 8%, а мінімальне значення нормативу адекватності регулятивного капіталу (Н2) Національного банку з 1 березня 2004 року встановлено на рівні 10%. Вище за середнє в банківській системі значення нормативу адекватності регулятивного капіталу для дрібних банків і нижче за середнє значення для великих банків – характерна ознака стану капіталізації серед окремих груп установ у банківській системі.

⁴⁵ Питома вага коштів нерезидентів на 1 липня 2006 року зросла до 17,7% зобов'язань банків проти 11,1% на 1 січня 2003 року. Номінальні обсяги коштів нерезидентів у зазначений період зросли в 6,7 разу і були забезпечені переважно за рахунок синдикованих позик та облігацій.

Графік 7. Капітал та активи банківської системи

млрд. дол. США



Джерело: Національний банк України. Розрахунки: МЦПД

Збільшення в зобов'язаннях банків питомої ваги коштів нерезидентів свідчить про поступове посилення зв'язків української банківської системи зі світовою фінансовою системою. Ще більшою є вага зовнішніх коштів у формуванні капіталу банківської системи⁴⁶.

Попри позитивну динаміку зростання основних показників банківської системи, рівень її розвитку залишається вкрай слабким порівняно з провідними країнами світу. Обсяг регулятивного капіталу банків на 1 липня 2006 року незначно перевищує 6 млрд. дол. США, а загальні активи банківської системи становлять близько 52 млрд. дол. США. Таким чином, сумарний капітал усієї банківської системи України не перевищує розміру капіталу середнього західноєвропейського банку. Адміністрування процесів подальшого збільшення та консолідації капіталу й активів банківського сектору має здійснюватися через:

- повноцінну інтеграцію зі світовими ринками фінансових послуг;
- законодавчі норми⁴⁷;
- забезпечення макроекономічної стабільності;
- зменшення тіньового сектору економіки.

⁴⁶ На 1 січня 2007 року на нерезидентів припадало 28% статутного капіталу українських банків.

⁴⁷ Згідно з Інструкцією про порядок регулювання діяльності банків в Україні, мінімальний розмір регулятивного капіталу з 1 січня 2007 року має становити: для місцевих кооперативних банків – 1,5 млн. євро, регіональних – 5 млн. євро, банків, що здійснюють діяльність на всій території України, – 8 млн. євро. Проект змін до Закону "Про банки і банківську діяльність" передбачає збільшення мінімального розміру статутного капіталу незалежно від виду банку до 5 млн. євро.

Фондовий ринок

Україна загалом має досить розвинену інфраструктуру та належні інституції для повноцінного функціонування фондового ринку. Динаміка зростання обсягів торгів на фондовому ринку стрімка⁴⁸, проте існує ціла низка проблем правового характеру, що стримують розвиток фондового ринку до його потенційного рівня.

На 1 січня 2006 року в Україні зареєстровано 33 754 акціонерних товариства, з яких майже 22 тис. — у формі закритих акціонерних товариств і лише 11 тис. — відкритих. Це означає, що фонди майже двох третин провідних українських підприємств не можуть бути об'єктом торгівлі на фондовому ринку.

Ліквідація форми закритих акціонерних товариств і реорганізація всіх наявних акціонерних товариств у відкриті, передбачена проектом Закону "Про акціонерні товариства", — потужний крок, реалізація якого залучить до організованого прозорого обігу на відкритих ринках фонди, вартість яких зіставна з вартістю всіх фондів, що обертаються на фондовому ринку зараз.

Глибші зміни в банківській системі передбачає проект змін до Закону "Про банки та банківську діяльність", згідно з яким єдиною організаційно-правовою формою існування банківських установ встановлено форму відкритих акціонерних товариств, що передбачає реорганізацію та ліквідацію в банківській системі не лише форми закритих акціонерних товариств, а й товариств з обмеженою відповідальністю⁴⁹.

Відсутність чітких механізмів, що забезпечують прозору структуру власності, захист прав міноритарних акціонерів, запобігають застосуванню схем розмивання активів підприємств на користь великих акціонерів, відчутно знижує інвестиційну привабливість вітчизняних фондових інструментів. Зміни, передбачені зазначеними законопроектами, мають позитивно вплинути на вирішення цих проблем. Зокрема проект Закону "Про акціонерні товариства" закріплює такі права дрібних власників акцій:

- неодмінна участь міноритарних акціонерів у наглядових радах акціонерних товариств;
- першочергове право на купівлю акцій підприємства в разі проведення додаткової емісії;
- гарантування виплати дивідендів, не менших за 15% прибутку.

⁴⁸ Загальний обсяг торгів на фондовому ринку України 2004 року становив 321 млрд. грн. проти 203 млрд. грн. 2003 року та 39 млрд. грн. 2000 року.

⁴⁹ Зі 165 діючих банківських установ в Україні лише 89 організовано у формі відкритих акціонерних товариств, тимчасом як у формі закритих акціонерних товариств — 42, товариств з обмеженою відповідальністю — 34.

Страховий ринок

Ринок страхування — важливий складник ринків фінансових послуг. Роль страхового сектору фінансових ринків набуває особливого значення в контексті того, що, окрім надання безпосередньо страхових послуг, страхові компанії формують потужні джерела ресурсів для фондового ринку та банківського сектору. На початку 2006 року майже половину активів страхових компаній розміщено в акціях, а ще чверть вкладено в банківську систему⁵⁰.

Розвиток страхового ринку останнім часом характеризувався суперечливими тенденціями. З одного боку, у 2004–2005 роках суттєво збільшився капітал страхових компаній. Зростання обсягу сплачених статутних фондів страхових компаній у період з 1 січня 2004 року до 1 січня 2006 року становило майже 90%.

З іншого боку, боротьба з тіньовими схемами, з виведенням капіталу за кордон через перестраховання виявила, що велику частку страхових компаній втягнуто в здійснення сумнівних операцій і їх використовували як інструмент у відмиванні коштів. Заборона таких схем 2005 року призвела до суттєвого скорочення страхових премій, активів і резервів страхових компаній⁵¹ і зупинила тенденцію стрімкого зростання ринку страхових послуг за рахунок брудного капіталу⁵².

Джерелом здорового зростання ринку страхових послуг повинні стати класичні прозорі види страхування, такі як страхування життя, автотранспортних засобів та ін.

Частка страхування життя у валових страхових преміях 2005 року в Україні становила всього 2,5%, тоді як у розвинених країнах світу цей вид послуг є переважно основним джерелом доходів.

Великий потенціал розвитку страхового ринку міститься в сегменті недержавного пенсійного страхування. Світова практика засвідчує, що приватні пенсійні фонди акумулюють величезні фінансові ресурси. 2001 року глобальні активи пенсійних фондів становили 11 484 млрд. дол. США і були розміщені переважно в США, Великій Британії, Японії та країнах ЄС.

⁵⁰ За даними Держфінпослуг, на 1 січня 2006 року акції становили 46,6% активів страховиків, банківські вклади — 25,1%.

⁵¹ Сума валових страхових премій за підсумками 2005 року становила 12,9 млрд. грн. проти 19,4 млрд. грн. 2004 року, обсяг активів, визначених згідно зі статтею 31 Закону "Про страхування", зменшився 2005 року до 12,4 млрд. грн. проти 17,5 млрд. грн. 2004 року, а розмір страхових резервів відповідно до 5 млрд. грн. з 8,3 млрд. грн.

⁵² Зниження валових страхових премій на 6,6 млрд. грн. відбулося передусім у секторі страхування фінансових ризиків (зниження на 5 млрд. грн.). Частка перестраховування у валових страхових преміях скоротилася 2005 року до 47% (у нерезидентів — 5%) проти 59% 2003 року (у нерезидентів — 35%).

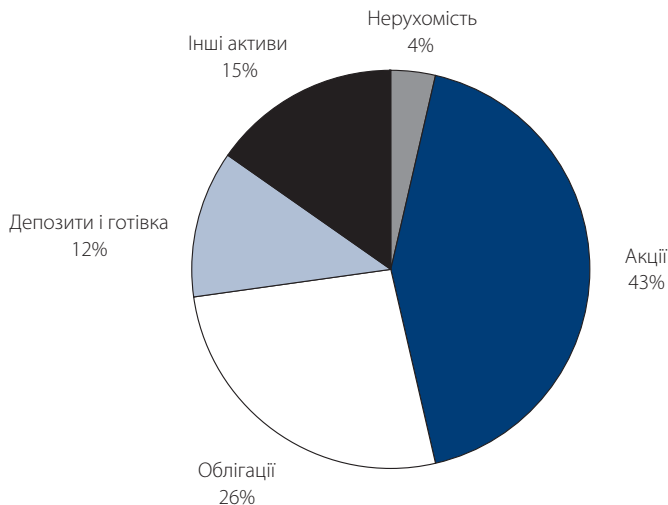
Таблиця 9. Структура валових страхових премій у країнах – лідерах страхових послуг, 2001 рік

Країна	Премії зі страхування іншого, ніж страхування життя, млрд. дол. США	Премії зі страхування життя, млрд. дол. США	Питома вага премій зі страхування життя, %	Разом премій, млрд. дол. США
США	460,4	443,4	49,0	904,0
Японія	89,1	356,7	80,0	445,8
Велика Британія	65,7	152,7	69,9	218,4
Німеччина	68,1	55,6	44,9	123,7
Франція	38,4	75,1	66,1	113,6
Італія	27,5	41,5	60,1	69,0
Південна Корея	14,1	36,4	72,1	50,5
Канада	24,3	21,0	46,4	45,3
Нідерланди	15,7	21,5	57,8	37,2
Іспанія	17,1	19,4	53,3	36,4

Джерело: Swiss Re, sigma, No. 6/2002

Аналіз структури активів пенсійних фондів виявляє, що велику частину своїх коштів вони інвестують в акції, що є суттєвим ресурсом фондового ринку.

Графік 8. Структура інвестиційних активів глобальних пенсійних фондів, 2001 рік



Джерело: Держфінпослуг

Нині Україна практично не використовує потужного джерела розвитку страхового та фондового ринків, яким можуть стати недержавні пенсійні фонди. На 1 жовтня 2005 року Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг зареєструвала 48 недержавних пенсійних фондів, загальний обсяг активів яких становив 33,8 млн. грн., що на макрорівні практично не впливає на жодні процеси в економіці. 77% активів пенсійних фондів розміщено на депозитах, що практично перетворює пенсійні фонди на посередників між інвесторами та банківськими установами і не відповідає цілям функціонування приватних пенсійних фондів.

Недержавне пенсійне забезпечення повинно виконувати важливу соціальну функцію і його розвиток має стати одним з пріоритетів державної політики. Розвиток недержавного пенсійного забезпечення з-поміж іншого потребує:

- створення ефективної наглядової системи;
- створення фонду гарантування вкладів населення в недержавні пенсійні установи;
- проведення кампанії з роз'яснення населенню переваг альтернативного державному пенсійного забезпечення.

Поточні дії, спрямовані на запровадження вільної торгівлі фінансовими послугами з ЄС

Запровадження поглибленої вільної торгівлі є метою економічної інтеграції України з ЄС, реалізація якої потребує досягнення низки проміжних цілей, найсуттєвішою з яких, на цьому етапі, є вступ України до СОТ. Україна підписала протоколи про взаємний доступ на ринки товарів і послуг з переважною більшістю країн – членів Робочої групи СОТ та адаптувала до її вимог велику частину законодавства, що відкриває можливість швидкого вступу України до СОТ.

Низка заходів, що підвищують готовність України до запровадження поглибленої вільної торгівлі з ЄС, здійснюється в рамках Плану дій Україна – Європейський Союз, який є одним з основних документів, що визначають головні напрями співробітництва щодо поглиблення інтеграційних процесів у політичних, економічних, культурних відносинах і відносинах безпеки.

З-поміж іншого План дій передбачає низку заходів, спрямованих на інтенсифікацію взаємодії України та ЄС у сфері надання фінансових послуг, і заходів, що стосуються вільного обігу капіталу або мають суттєвий вплив на ринок фінансових послуг.

Безпосередньо у сфері надання фінансових послуг План дій передбачає:

- дотримання рекомендацій Програми МВФ щодо оцінки фінансового сектору (листопад 2003 року);
- запровадження та забезпечення ефективності системи пруденційного регулювання та нагляду за фінансовими ринками відповідно до правил ЄС;
- забезпечення ефективної діяльності незалежних і компетентних установ нагляду відповідно до міжнародно визнаних стандартів;
- створення та забезпечення ефективного впровадження відповідного законодавства щодо діяльності компаній, обліку та правил управління.

План дій передбачає такі заходи щодо руху капіталу та поточних платежів:

- забезпечення вільного руху капіталу, пов'язаного з прямими та іншими інвестиціями, здійсненими відповідно до положень статті 48.3 УПС щодо не погіршення умов;
- гарантування захисту іноземних інвестицій, захист від репатріації капіталу та будь-яких прибутків, отриманих з них;
- проведення консультацій для лібералізації руху інших видів капіталу відповідно до статті 48.4 УПС.

Низка інших заходів, що мають ширшу сферу впливу, до якої входять і фінансові послуги, передбачає:

- забезпечення подальшого прогресу у поступовому наблизненні законодавства до наявного в ЄС і його ефективної імплементації;
- поліпшення інвестиційного клімату через забезпечення прозорості та передбачуваності;
- посилення незалежності Національного банку, в тому числі через внесення змін до Закону "Про Національний банк України", для увідповіднення його до стандартів ЄС;
- посилення регулювання та контролю банківської діяльності, активізацію реформування фінансового сектору, включаючи поліпшення діяльності Державного ощадного банку;
- розвиток внутрішнього ринку цінних паперів, вдосконалення регуляторної та наглядової системи для небанківських фінансових установ;
- ухвалення нового закону про акціонерні товариства з чіткішим визначенням відповідальності керівників, зборів акціонерів, посилення вимог щодо розкриття інформації, посилення захисту прав дрібних акціонерів.

Зміни, що відбудуться за впровадження поглибленої вільної торгівлі фінансовими послугами

Зміни в законодавстві⁵³

Обов'язкова вимога запровадження між Україною та ЄС поглибленої вільної торгівлі фінансовими послугами — поступова адаптація законодавства України до вимог *acquis*, що здійснюється за напрямками: банківський сектор, ринок страхових послуг, фондовий ринок. Водночас, зважаючи на те, що Україна не має перспектив членства в ЄС, ми можемо обирати оптимальний для нас рівень гармонізації законодавства з ЄС, не вживаючи заходів з адаптації законодавства там, де це дорого й економічно недоцільно.

Банківський сектор

Загальний рівень відповідності законодавства України у сфері банківського права вимогам *acquis* ЄС достатньо високий. Законодавчі акти, що регулюють банківську діяльність, і, зокрема, Закон "Про банки і банківську діяльність" мають високу ступінь відповідності вимогам **Основних принципів ефективного банківського нагляду**, затверджених Базельським комітетом з питань банківського нагляду. За рівнем адаптації до вимог ЄС законодавство України випереджає низку країн Центральної та Східної Європи, зокрема Чехію, Росію, Латвію, Словенію.

Основними напрямками подальшої адаптації банківського законодавства України до вимог ЄС є: започаткування і провадження банківської діяльності, схеми гарантування депозитів, регулювання платежів, банківський нагляд. Найбільш принципові розбіжності в банківському законодавстві України та ЄС, що мають бути усунені, — питання щодо відкриття філій банківських установ і гарантування депозитів.

Ринок страхових послуг

Основні законодавчі акти, що регулюють надання послуг на страховому ринку: Закони "Про страхування" від 7 березня 1996 року та "Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг" від

⁵³ Використано матеріали Огляду стану адаптації законодавства України до вимог *acquis communautaire*, підготовленого Держдепартаментом з питань адаптації законодавства.

12 липня 2001 року. Ці закони створюють належний правовий механізм, який загалом відповідає вимогам ЄС.

Гармонізація законодавства України та ЄС на ринку страхових послуг має здійснюватися за напрямками: посередницька діяльність на ринку страхування і додатковий нагляд за фінансовими конгломератами на консолідованій основі; страхування життя; інші види страхування; страхування цивільно-правової відповідальності власників транспортних засобів; альтернативне пенсійне забезпечення.

Серед найважливіших питань, що мають бути врегульовані у законодавстві України: визначення зобов'язань страхових компаній інформувати Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг про мажоритарних акціонерів або членів, що прямо чи опосередковано пов'язані з компанією, та доповнення законодавства України додатковими видами страхування життя.

Фондовий ринок

Основні засади державного регулювання фондового ринку України, визначені Законами "Про цінні папери та фондову біржу" і "Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні", відповідають принципам *acquis* ЄС. Водночас динамічний розвиток законодавства ЄС у цій сфері спричинив неврахованість в українському законодавстві останнього покоління змін у законодавстві ЄС.

Головні напрями адаптації українського законодавства, що регулює діяльність на фондовому ринку, — клірингово-розрахункова діяльність і застава цінних паперів; регульовані ринки та захист інвесторів; вимоги щодо прозорості інформації про компанії, чиї цінні папери котируються на фондових ринках; проспекти емісій цінних паперів, лістинг і котирування яких здійснюється на фондовому ринку.

Серед найважливіших питань, що мають бути відображені в українському законодавстві: зобов'язання торговців цінними паперами вступати до фондів гарантування інвестицій; надання компетентним органом дозволів на надання інвестиційних послуг чи здійснення інвестиційної діяльності тільки після отримання інформації про акціонерів або членів, прямих чи непрямих, юридичних або фізичних осіб, які володіють суттєвою часткою торговця цінними паперами.

Взаємний доступ на ринки

Згідно з положеннями статті XVI Генеральної угоди щодо тарифів і торгівлі (GATS), головними обмеженнями, наявність/відсутність яких ви-

значає ступінь свободи взаємного доступу сторін на ринки послуг, є обмеження на:

- кількість постачальників послуг;
- обсяги операцій та активи;
- кількість операцій;
- кількість найманих працівників;
- види організацій, що надають послуги;
- участь іноземного капіталу.

Згідно із цими критеріями, Україна вже зараз має досить відкритий ринок фінансових послуг. Вступ України до СОТ і впровадження поглибленої вільної торгівлі з ЄС передбачає подальшу суттєву лібералізацію умов взаємного доступу сторін на ринки фінансових послуг, а отже, і поступове спрощення умов виходу українських фінансових установ на ринки ЄС.

Чи не найгостріше питання інтеграції України з ЄС у рамках поглибленої вільної торгівлі — взаємне відкриття ринків для філій фінансових установ. Визначна властивість філій іноземних банків, страхових компаній та інвестиційних фондів — їхня пряма підпорядкованість іноземній юридичній особі та підзвітність наглядовому органу країни, в якій зареєстровано юридичну особу. Філії фінансових установ не підзвітні наглядовим органам країни, на території якої вони перебувають.

Ставлення українських фінансових установ щодо можливості виходу на вітчизняний ринок філій західних фінансових установ є негативним і зумовлюється стереотипним острахом виявитися неконкурентоспроможними перед потужним західним капіталом, технологіями та стандартами. Водночас філії іноземних фінансових установ з погляду посилення конкуренції нічим не відрізняються від дочірніх установ іноземних банків чи страхових компаній, які вже зараз здійснюють активну експансію на український ринок.

Безпідставність таких острахів спростовує приклад розвитку ринків фінансових послуг всередині самого ЄС, де чиновники Європейського центрального банку визнають однією з проблем інтеграції власних ринків фінансових послуг саме надання бізнесом переваги створенню банківських холдингів і дочірніх фінансових установ над створенням філій. Поясненням такої поведінки європейських фінансових структур є те, що діяльність дочірніх банківських установ у регуляторному полі країн, в які здійснюється експансія, часто вигідніше, аніж функціонування філій, що мають дотримуватися жорсткіших регуляторних вимог, які існують у країні розташування материнської фінансової установи.

"Антизахідне лобі" у фінансовому секторі має неабияк послабитися внаслідок поглинання західними банками у другій половині 2005 року —

першій половині 2006 року таких великих вітчизняних банків, як "Аваль", УкрСиббанк, Укрсоцбанк, за рахунок втрати інтересу до цього питання попередніх власників проданих банків і власників низки інших великих банківських установ, які виявили зацікавленість у можливості продажу своїх фінансових установ на вигідних умовах, досягнених "Авалем", УкрСиббанком та Укрсоцбанком.

Реальна вартість переваг, які отримує українська економіка від доступу іноземних філій на внутрішній ринок фінансових послуг, зосереджена не в площині посилення конкуренції для місцевого бізнесу, а в:

- зменшенні важелів впливу на ринок фінансових послуг українськими регуляторними органами;
- сплаті податків філіями іноземних фінансових установ у країнах перебування материнських структур.

Вільний рух капіталу

Усунення обмежень на рух капіталу, забезпечення його вільного обігу між Україною та ЄС — фундаментальний принцип, без реалізації якого поглиблена вільна торгівля фінансовими послугами неможлива.

Відмова від моделі фіксованого курсу обміну валют і забезпечення конвертованості гривні — обов'язкова передумова вільного обігу капіталу, оскільки макроекономічна модель, побудована на основі фіксованих курсів валют, не може ефективно поєднуватися з вільним рухом капіталу.

Прив'язка національної валюти до світових резервних валют і збереження стабільного курсу національної валюти можливі за умови, що обсяги капіталу, які надходять до країни та експортуються з неї, однакові. Якщо фінансові потоки не збалансовані, утворюється девальваційний або ревальваційний тиск на національну валюту, який абсорбується через продаж/поповнення валютних резервів Національного банку України.

Тривала та суттєва незбалансованість фінансових потоків ускладнює втримання фіксованого валютного курсу за допомогою резервів внаслідок посилення спекулятивного тиску. Сукупність цих чинників неодмінно викликає потребу застосування заходів, що обмежують вільний рух капіталу.

Обмеження на приплив короткострокового іноземного капіталу в серпні 2005 року — один з прикладів, коли вільний обіг капіталу ускладнюється внаслідок потреби дотримання фіксованого курсу національної валюти.

У серпні 2005 року Національний банк запровадив постанову⁵⁴, яка містила жорсткі резервні вимоги щодо короткострокового іноземного капіталу. Ця постанова зробила економічно недоцільним приплив в Україну короткострокового іноземного капіталу, який створював суттєвий спекулятивний тиск у бік ревальвації гривні щодо долара США.

Протилежний приклад — існування обмежень на експорт капіталу, що запобігає девальвації національної валюти щодо світових резервних валют. Запровадження обмежень на вільний рух капіталу за умови існування моделі фіксованих курсів обґрунтоване, оскільки воно усуває суттєві ризики, що можуть призвести до макроекономічних потрясінь, а отже, вільний рух капіталу повинен бути забезпечений через відмову від самої моделі фіксованих курсів.

Водночас досвід інтеграції з ЄС таких країн, як Польща, Чилі, Йорданія, засвідчує, що навіть за умов функціонування вільно конвертованих валют в угоди про вільну торгівлю доцільно включати положення про можливі тимчасові обмеження на деякі види коротко- та середньострокового капіталу в разі виникнення серйозних загроз фінансовій стабільності країни.

⁵⁴ Постановою Правління Національного банку України № 291 від 12 серпня 2005 року затверджено Положення про порядок обов'язкового резервування коштів за валютними операціями, пов'язаними із залученням резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів. Розмір резервів встановлено на рівні 20% загальної суми операції. Положення запроваджено терміном на 6 місяців з моменту набуття ним чинності.

Оцінка впливу вільної торгівлі фінансовими послугами між Україною та ЄС

Вплив на економіку загалом

Доцільність запровадження вільної торгівлі фінансовими послугами України з ЄС визначається передусім характером впливу наслідків ЗВТ+ для країни. Наслідки створення ЗВТ+ гуртуються в три головні групи:

- економічні;
- соціальні;
- вплив на довкілля.

ЗВТ+ фінансовими послугами не має прямого впливу на якість **довкілля**, і може здійснювати його лише опосередковано через вплив на розвиток секторів економіки, які будуть пріоритетними для інвестування ресурсів, що надійдуть в Україну внаслідок створення ЗВТ+.

Соціальні наслідки впровадження ЗВТ+ також є похідними від результатів, що будуть досягнені в економіці, адже обсяг ресурсів, які спрямуватимуть на вирішення соціальних питань, залежатиме безпосередньо від національного доходу, створеного в економіці.

Наслідки впровадження ЗВТ+ для економіки оцінимо за його впливом на такі показники⁵⁵:

- ВВП;
- індекс споживчих цін;
- обмінний курс;
- заощадження та інвестиції;
- поточний рахунок платіжного балансу;
- державні фінанси;
- рівень безробіття.

⁵⁵ Для оцінки впливу впровадження зони вільної торгівлі ЄС з країнами Середземномор'я на економіку використано такі групи показників: реальний дохід (включає ВВП, індекс споживчих цін, обмінний курс), формування основного капіталу (включає рівень заощаджень та інвестицій, зовнішньоторгівельний баланс, рахунок поточних операцій) і безробіття.

Закордонний досвід свідчить, що оцінка впливу ЗВТ+ у сфері фінансових послуг на головні показники економічного розвитку має переважно якісний характер, водночас здійснення кількісного аналізу доволі проблематичне. Аналіз впливу створення ЗВТ+ України з ЄС у сфері фінансових послуг наведено в **Таблиці 10**.

Таблиця 10. Оцінка впливу поглибленої вільної торгівлі України з ЄС фінансовими послугами на економіку

Економічний показник	Характер впливу ⁵⁶	Опис впливу
ВВП	↑	Збільшення інвестицій, зниження позикових ставок і стимулювання споживання сприятиме довготривалому прискоренню зростання ВВП ЗВТ+ сприятиме збільшенню питомої ваги валової доданої вартості, що створюється в секторі фінансових послуг, у ВВП. Для прикладу, в 2005–2006 роках саме фінансовий сектор забезпечує найзначнішу частку приросту ВВП в ЄС
Індекс споживчих цін	↑	Більш відкрита економіка даватиме змогу абсорбувати тиск щораз вищого споживання на ціни. Інтеграція ринків України з ЄС сприятиме наближенню цінових коливань на внутрішньому ринку до рівня ЄС, де зростання ІСЦ традиційно низьке і перебуває на рівні 2–2,5%
Обмінний курс	↑	Впровадження ЗВТ+ сприятиме переходу України до режиму вільно конвертованої валюти. Великі іноземні інвестиції позитивно впливатимуть на утвердження гривні як міцної валюти в умовах відмови від системи фіксованих валютних курсів
Заощадження та інвестиції	↑	ЗВТ+ поліпшить доступ фінансових установ і бізнесу загалом до потужних інвестиційних ресурсів ЄС, матиме позитивний вплив на зростання ПІІ та залучення позикового капіталу Водночас зниження відсоткових ставок і зростання імпорту збільшуватиме споживання домогосподарств, що матиме суперечливіший вплив на рівень заощаджень та обсяг внутрішніх інвестицій Загальний вплив ЗВТ+ на заощадження та інвестиції буде переважно позитивним
Поточний рахунок платіжного балансу	↑↓	ЗВТ+ у сфері фінансових послуг призведе до зростання імпорту споживчих та інвестиційних товарів. Водночас зростання імпорту та зменшення додатнього (збільшення від'ємного) сальдо платіжного балансу в повному обсязі фінансуватиметься інвестиціями
Державні фінанси	↑↓	Активізація економічної діяльності, зростання інвестицій і ВВП сприятимуть зростанню національного доходу, а відтак і збільшенню доходів бюджету. Водночас на зменшення доходів бюджету впливатиме: – сплата податків філіями іноземних фінансових установ до бюджетів країн розташування головних офісів – скасування збору до Пенсійного фонду від операцій обміну валют
Рівень безробіття	↑↓	Збільшення робочих місць від загального пожвавлення економічної активності водночас компенсуватиметься скороченнями, що відбуватимуться внаслідок підвищення продуктивності праці

⁵⁶ "↑" – позитивний вплив; "↓" – негативний вплив, "↑" – суперечливий вплив, " = " – незначний вплив або його відсутність.

Таким чином, попри наявність окремих негативних впливів, що можуть бути мінімізовані, вплив впровадження ЗВТ+ у секторі фінансових послуг на економіку загалом позитивний.

Вплив на вирішення спільних питань розвитку ринків фінансових послуг

Нагляд і контроль фінансових установ

Впровадження ЗВТ+ України з ЄС позитивно вплине на якість нагляду та контролю діяльності фінансових установ. Ринки фінансових послуг України загалом мають дієву систему нагляду, що відповідає базовим принципам Базельського комітету з банківського нагляду. Водночас низка банкрутств і проблемних ситуацій у сегменті дрібних і середніх фінансових установ підтверджує потребу вдосконалення процедур внутрішнього управління і контролю та процедур нагляду.

Впровадження ЗВТ+ з ЄС призведе до підвищення ефективності реалізації наглядових функцій за такими напрямками:

- **Вдосконалення внутрішніх процедур оцінки адекватності капіталу фінансових установ** відповідно до ризиків і стратегій розвитку, специфічних для них. Здійснюється на основі аналізу:
 - внутрішніх процедур управління;
 - стійкості капіталу;
 - системи оцінки ризиків (ринкових, кредитних, операційних);
 - внутрішньої системи звітності;
 - системи внутрішнього контролю й аудиту.
- **Взаємодія наглядових органів і фінансових установ** у контексті моніторингу наглядовими органами внутрішніх процедур оцінки адекватності капіталу та ризиків фінансових установ.
- **Стимулювання фінансових установ до збільшення капіталу та резервів** на покриття ризиків у розмірах, що перевищують мінімальні вимоги регуляторних органів.
- **Розроблення наглядовими органами дієвих процедур зі своєчасного виявлення ризиків** зменшення капіталу фінансових установ до рівня, нижчого за встановлений мінімальними вимогами, та ефективних процедур впливу на них для відновлення належного для забезпечення ризиків рівня капіталу.

Вдосконалення наглядової системи в процесі впровадження поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС суттєво зменшить можливості шахрайства недобросовісних власників фінансових установ, сприятиме унеможливленню виведення ними активів і штучного банкрутства фінансових установ.

Вдосконалення процедур фінансового моніторингу та боротьби з відмиванням коштів

Гармонізація законодавства України з ЄС і посилення співпраці з європейськими структурами щодо боротьби з відмиванням коштів у процесі впровадження ЗВТ+ з ЄС матиме позитивний імпульс на вдосконалення процедур фінансового моніторингу та боротьби з відмиванням коштів.

Останніми роками в Україні здійснено велику роботу зі створення та вдосконалення системи фінансового моніторингу. Центральний елемент системи боротьби з відмиванням коштів — Державний комітет фінансового моніторингу⁵⁷. Цей комітет збирає та аналізує інформацію про сумнівні операції клієнтів, що, згідно з вимогами законодавчих актів з питань боротьби з відмиванням коштів, надходить каналами зв'язку від банків, фондових бірж, кредитних спілок, страхових компаній, професійних учасників ринку цінних паперів⁵⁸. У разі підтвердження підозр щодо протизаконності операцій, інформацію передають до МВС, СБУ, ГПУ, ДПА та ін.

Внаслідок системної роботи щодо боротьби з відмиванням коштів викрито й усунуено низку нелегальних схем, використовуваних в операціях з цінними паперами, на страховому ринку та в банківській системі. Зусилля України визнала міжнародна спільнота, що підтвердилося вилученням країни з чорного списку FATF.

Попри певні досягнення останніх років, ступінь тінізації економіки України залишається дуже високим. За деякими оцінками, обсяги тіньової економіки цілком зіставні з обсягами легальної. Подальша активізація співпраці України з FATF, Радою Європи/Європейською Комісією та іншими міжнародними організаціями в боротьбі з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму, що є неодмінною умовою для створення продуктивної

⁵⁷ Державний комітет фінансового моніторингу створено 10 січня 2002 року. Комітет здійснює активну діяльність з боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму починаючи з 12 червня 2003 року після набуття чинності Закону "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом". З 1 січня 2005 року Державний комітет фінансового моніторингу набув статусу центрального органу влади.

⁵⁸ Упродовж 2005 року Державний комітет фінансового моніторингу отримав майже 800 тис. повідомлень про сумнівні фінансові операції від первинних суб'єктів фінансового моніторингу, 97,7% з яких надійшло з банківської системи, 2,3% — від небанківських фінансових установ.

поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС, матиме великий позитивний вплив на ефективність функціонування економіки загалом.

Вдосконалення процедур фінансового моніторингу та боротьби з відмиванням коштів може зіткнутися із жорстким спротивом окремих груп бізнесу, що широко використовують напівлегальні схеми діяльності для мінімізації сплати податків і виведення коштів за кордон.

Підвищення якості послуг фінансових установ

ЗВТ+ з ЄС створить передумови для суттєвого підвищення якості фінансових послуг через здійснення великих інвестицій у розвиток інфраструктури, інформаційних систем, впровадження сучасних інтегрованих програмних засобів, сумісних з європейськими. Сучасний спектр послуг українських фінансових установ і доступність їх клієнтам незадовільні. Приклад поганої якості послуг — висока вартість і низький рівень доступності великих довгострокових кредитів для пересічних громадян і бізнесу, не афілійованих з банківськими установами.

Досягнення стандартів ЄС в якості надання послуг — обов'язковий наслідок створення поглибленої вільної торгівлі у сфері фінансових послуг, що позитивно вплине на економічну активність бізнесу та населення України, на їхній комфорт у роботі з фінансовими установами. Вихід з ринку низки установ з низьким рівнем конкурентоспроможності є ціною впровадження поглибленої вільної торгівлі.

Вплив на окремі сектори ринків фінансових послуг

Банківський сектор

ЗВТ+ з ЄС має здебільшого позитивний вплив на розвиток банківської системи. Головні переваги від поглибленої торгівлі фінансовими послугами з країнами ЄС у банківському секторі:

- поліпшення доступу до потужніших і дешевших фінансових ресурсів ЄС, що сприяє поліпшенню динаміки зростання капіталу й активів фінансових установ і зменшує вартість цих процесів;
- зниження системних ризиків;
- підвищення якості корпоративного управління;
- підвищення кредитних рейтингів банківських установ внаслідок зниження системних ризиків і підвищення рівня корпоративного управління;
- зменшення залежності банківських установ від ФПП;
- полегшення умов виходу українських банків на ринок ЄС.

Негативні наслідки поглибленої вільної торгівлі для банківської системи стосуються переважно окремих груп інтересів. Загальним ризиком ЗВТ+ для всіх учасників банківського ринку є пожорсткішення конкуренції та загроза виходу з ринку для тих, хто її не витримає.

Фондовий ринок

Внесення законодавчих змін, потрібних для організації поглибленої вільної торгівлі України з ЄС, дасть суттєвий позитивний імпульс для розвитку фондового ринку України через:

- залучення до обігу на організованому фондовому ринку великих активів, які не можуть бути об'єктом торгівлі, перебуваючи у власності суб'єктів ринку, що мають форму ЗАТ;
- забезпечення прозорості структури власності бізнесу;
- захист прав міноритарних акціонерів.

Втрат від цих заходів зазнають власники окремих бізнес-груп внаслідок потреби здійснити видатки на зміну організаційно-правових форм своїх підприємств та їхньої неадаптованості до функціонування в прозоріших формах.

Страховий ринок

Поглиблена вільна торгівля фінансовими послугами полегшує доступ українських страхових компаній до стандартів і технологій ЄС, впровадження яких у поєднанні з потужним західним капіталом сприятиме динамічному розвитку класичних "чистих" видів страхування на українському ринку. ЗВТ+ позитивно вплине на формування і розвиток сектору недержавного пенсійного забезпечення. Фактична відсутність на українському ринку фінансових послуг цього сектору уможливає його формування "з чистого аркуша" на основі принципів і стандартів ЄС. Загроза банкрутств низки страхових компаній у жорсткіших конкурентних умовах – негативний наслідок поглибленої вільної торгівлі.

Вплив на групи інтересів

ЗВТ+ у сфері фінансових послуг торкається економічних інтересів багатьох суб'єктів економічної діяльності. Виявлення інтересів зацікавлених сторін і знаходження їхнього оптимального балансу – неодмінна умова для об'єднання всіх сторін у процесі руху до вільної торгівлі фінансовими послугами з ЄС та отримання тих вагомих переваг, які вона надасть загалом. Наведемо найбільш суттєві наслідки, що матиме поглиблена вільна торгівля для населення, бізнесу, фінансових установ, держави і регуляторних органів, економіки загалом.

Вплив впровадження поглибленої вільної торгівлі України з ЄС на інтереси суб'єктів економіки

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Домашні господарства	<p>Поліпшення умов доступу до кредитів</p> <p>Збільшення спектра фінансових послуг</p> <p>Підвищення якості та культури послуг</p> <p>Підвищення конкуренції серед фінансових установ у боротьбі за клієнтів</p>	<p>Скорочення чисельності працюючих</p> <p>Жорсткіші умови праці</p>
Бізнес, ФПГ	<p>Поліпшення умов доступу до кредитів</p> <p>Прозорі механізми залучення інвестиційних ресурсів</p> <p>Захист прав інвесторів</p> <p>Розширення спектра фінансових послуг</p> <p>Підвищення якості та культури послуг</p> <p>Посилення конкуренції серед фінансових установ у боротьбі за клієнтів</p>	<p>Розкриття структури власності</p> <p>Зміна організаційно-правових форм діяльності (для ЗАТ)</p> <p>Посилення ризиків втрати контролю над бізнесом</p>
Фінансові установи	<p>Підвищення рівня корпоративного управління</p> <p>Поліпшення доступу до потужних фінансових ресурсів</p> <p>Зниження вартості ресурсів</p> <p>Зниження системних ризиків</p> <p>Захист прав інвесторів</p> <p>Зменшення залежності від ФПГ і пов'язаних осіб</p> <p>Поліпшення технологій і стандартів надання послуг</p> <p>Спрощення процедур виходу на ринок ЄС</p>	<p>Підвищення рівня конкуренції на ринку</p> <p>Розкриття структури власності (для власників фінансових установ)</p> <p>Зміна організаційно-правових форм діяльності (для власників ЗАТ і ТОВ)</p> <p>Посилення ризиків втрати контролю над бізнесом</p> <p>Вихід з ринку тих, хто не витримає конкуренції</p>
Держава і регуляторні органи	<p>Вдосконалення процедур нагляду та контролю</p> <p>Поліпшення загального стану систем, що регулюються</p> <p>Більша прозорість ринків фінансових послуг</p>	<p>Витрати на підготовку до ЗВТ+</p> <p>Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС</p> <p>Слабкий контроль за філіями іноземних фінансових установ</p> <p>Скасування збору за безготівковий обмін валют до Пенсійного фонду</p> <p>Сплата податків філіями іноземних фінансових установ до бюджетів країн розміщення головних офісів</p>
Економіка загалом	<p>Поліпшення доступу до потужних і дешевих ресурсів</p> <p>Збільшення прямих іноземних інвестицій</p> <p>Підвищення якості українського законодавства</p> <p>Інституційний розвиток і розвиток інфраструктури</p> <p>Розвиток фондового ринку</p> <p>Розвиток недержавного пенсійного забезпечення</p> <p>Вдосконалення страхового ринку</p> <p>Вдосконалення боротьби з відмиванням коштів</p>	<p>Зменшення державних можливостей контролю над розвитком фінансових інституцій</p> <p>Збільшення залежності від зовнішніх чинників</p> <p>Збільшення банкрутств серед тих, хто не витримає жорсткішої конкуренції</p>



Транспорт

Створення конкурентоспроможної економіки в умовах глобалізації потребує від України ефективної економічної інтеграції зі світовою спільнотою. Важливий крок у цьому напрямі – завершення процесу вступу України до Світової організації торгівлі (СОТ). Незважаючи на той факт, що транспортні послуги – одні з основних експортних послуг України, важливі сегменти цього сектору вилучено зі структури Світової організації торгівлі та Загальної угоди про торгівлю послугами. Причиною такого вилучення є кілька чинників:

- *повітряний транспорт керується окремим багатостороннім режимом (Чиказька конвенція);*
- *транскордонні автомобільні та залізничні транспортні перевезення відбуваються переважно між безпосередніми сусідами (і, таким чином, нема вагомих підстав для багатостороннього режиму);*
- *основні питання політики щодо морського транспорту стосуються портів і переважно вважаються прерогативою внутрішньої політики.*

Таким чином, рішення щодо інвестицій і реформування політики для забезпечення ефективніших регіональних транспортних потоків потрібно ухвалювати через реформування внутрішньої політики України або у двосторонньому порядку між Україною та її торговельними партнерами.

Цей розділ визначає можливі форми співпраці України та ЄС у сфері транспорту в контексті Угоди про зону вільної торгівлі й пропонує оцінку впливу положень угоди на групи інтересів.

Стислий огляд транспортного сектору України

Галузь транспорту важлива для економіки України: 2005 року транспортні послуги становили десяту частину ВВП країни, а на підприємствах галузі було зайнято близько 730 тис. працівників. Вдале географічне розташування України та наявність розгалуженої системи транспортних сполучень сприяє розвитку транзитних перевезень. Близькість України до європейських ринків збуту сприяє експорту товарів вітчизняних виробників і надходженню інвестицій у створення нових виробництв.

Україна має розвинену мережу транспортних сполучень, що складається з 43,1 тис. км магістральних трубопроводів, 22,1 тис. км залізничних колій, 164,2 тис. км автомобільних доріг з твердим покриттям і 2,3 тис. км експлуатаційних річкових судноплавних шляхів.

На ринку працюють понад 58 тис. суб'єктів господарювання; 32 аеропорти, 20 державних морських і 10 річкових портів, 6 залізниць, 97 авіа- та близько 150 судноплавних компаній.

Територією країни пролягають міжнародні транспортні коридори, зокрема чотири з дев'яти Критських транспортних коридорів. Історично розвинені газотранспортна система та нафтопроводи є стратегічною перевагою України: країна посідає одне з провідних місць у світі за транзитом енергоносіїв.

Тенденції розвитку

Тенденції розвитку транспортних перевезень у країні віддзеркалюють економічну ситуацію: після економічного колапсу в Україні на початку 1990-х обсяги перевезень — і вантажів, і пасажирів — зазнали суттєвих скорочень. Економічне піднесення 2000 року, що супроводжувалося підвищенням доходів населення та збільшенням торгівельної активності підприємств, стало початком відродження в транспорті.

За даними Міністерства транспорту і зв'язку, забезпечення стало-го розвитку економіки України темпами 6–8% на період до 2020 року потребує таких темпів зростання галузі, що зможуть забезпечити до 2020 року зростання обсягів перевезення вантажів у 1,5–2 рази, а пасажирів у 1,3–1,5 рази за "європейської" якості надання послуг. Вагома частина попиту буде пов'язана з обслуговуванням міжнародних перевезень і транзиту.

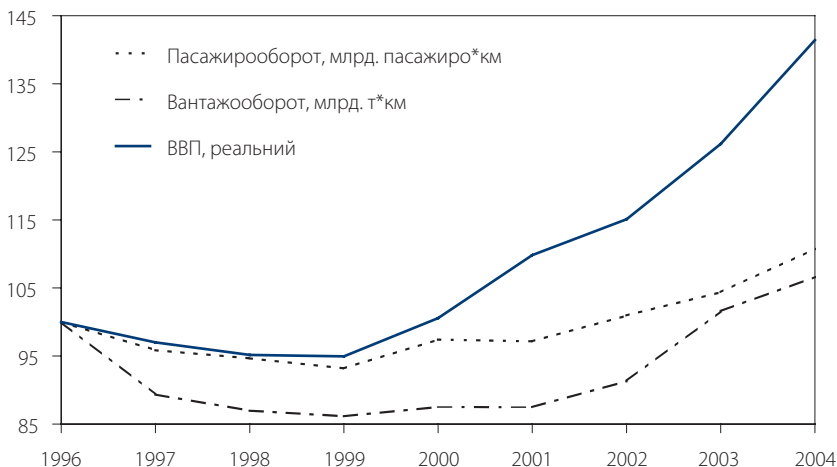
Таблиця 11. Деякі показники транспортного сектору України 2005 року

Вид транспорту	Перевезення вантажів		Пасажирські перевезення		Фінансові показники, дохід від реалізації послуг, млрд. грн.
	млн. т	%	млн. пасажирів	%	
Залізничний	448,9	76,8	516,4	11,8	20,4
Автомобільний	127,4	21,8	3 800	88,0	...
Морський і річковий	7,8	1,3	4,7	0,1	5,9
Авіаційний	0,1	0,1	3,8	0,1	...

Джерело: Міністерство транспорту та зв'язку

Графік 9. Зростання в транспорті: Україна

індекс, 1996=100



Джерело: Держкомстат, розрахунки МЦПД

Перешкоди розвитку сектору

Транспортний потенціал України високий і його великою мірою недовикористовують. Унаслідок повільної модернізації транспортних коридорів Україна, за оцінкою Світового банку, зазнає втрат на суму 400 млн. дол. США. До цих втрат, зокрема, зараховують нестворені додаткові робочі місця та неотримані доходи від експорту товарів і послуг. Основні проблеми розвитку транспортного сектору:

- низька ефективність транспортної інфраструктури через високу зношеність її основних фондів, яка становить майже 52%;
- монополізація деяких конкурентних сегментів ринку;
- низька конкурентоспроможність підприємств транспортного комплексу, передусім через невідповідність міжнародним стандартам. Наприклад, автотранспортні засоби в країні не відповідають екологічним стандартам і інколи не пристосовані до потреб економіки⁵⁹.

Неефективність транспортного сектору становить суттєву нетарифну перешкоду інтеграції України з ЄС. Навіть коли фізична інфраструктура належна, ефективність галузі низька. Причини цього, зокрема, полягають у недосконалому регулюванні: наприклад, в обмеженні конкуренції в наданні портових послуг, недостатній присутності приватного сектору в авіаційному секторі, задовгих та ускладнених процедурах перетинання кордонів.

⁵⁹ Наприклад, вантажопідйомність більшості вантажних автомобілів, вироблених за часів СРСР, сягає 4–8 т, що призводить до низького рівня їх завантаженості — зазвичай 10–30%. Тим часом переважна частка (70%) парку вантажівок у світі має вантажопідйомність 1,5 т.

Пріоритети співпраці з ЄС⁶⁰

Одна з головних цілей розвитку транспортного сектору в Україні — його здатність забезпечувати ефективне пересування товарів і людей, яке критично потрібне для інтеграції між Україною та ЄС.

Для виконання цього завдання крім адекватної інфраструктури потрібно забезпечити також належний рівень надання транспортних послуг — швидкість і надійність перевезень і конкурентоспроможну ціну надання послуг.

З погляду поглибленої інтеграції між Україною та ЄС **трьома головними пріоритетами** співпраці повинні бути:

- переговори про політику "відкритого неба" з поступовим включенням України до спільної зони цивільної авіації ЄС;
- розвиток мережі міжнародних транспортних коридорів;
- ліквідація бар'єрів, що стосуються перетинання кордонів, з особливим наголосом на реформуванні митного контролю.

Наразі торгівля транспортними послугами головним чином відбувається в Режимі 1 (транскордонна торгівля) і в Режимі 2 (споживання за кордоном)⁶¹. Сприяння торгівлі та розвитку транспорту могло б вивільнити потенціал до зростання в обох цих режимах.

Проте головна невикористана можливість для поглибленої інтеграції у транспортному секторі — торгівля в Режимі 3 (комерційна присутність). Навіть якщо доступ до ринку для іноземних компаній не буде формально заборонено, природна монополія на більшість об'єктів транспортної інфраструктури та повсюдно поширена державна власність означають, що залучення іноземних інвестицій потребуватиме проведення приватизації (наприклад, портових терміналів і підприємств, що займаються логістикою) і надання об'єктів у концесію (наприклад, терміналів аеропортів, контейнерних портових терміналів, основних доріг).

⁶⁰ Тут і далі використано матеріали звіту "Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною".

⁶¹ Відповідно до Загальної угоди про торгівлю послугами існує чотири режими надання послуг: 1) транскордонне постачання, або транскордонна торгівля; 2) споживання за кордоном; 3) комерційна присутність; 4) присутність фізичної особи.

Основні форми співпраці

Нижче наведено основні пріоритети та заходи у сфері транспорту і комунікацій, визначених угодами про вільну торгівлю між ЄС і Польщею, Йорданією та Чилі.

ЄС–Польща⁶²

Розвиток співпраці в цій сфері мав дати змогу Польщі:

- реструктурувати та модернізувати транспортний сектор;
- полегшити рух пасажирів і товарів, удосконалити доступ до транспортного ринку через усунення адміністративних, технічних та інших перешкод;
- зробити стандарти сумісними зі стандартами ЄС.

Заходи:

- економічні, законодавчі та технічні навчальні програми;
- технічна допомога й обмін інформацією (конференції та семінари).

Пріоритети:

- дорожній транспорт, зокрема поступове полегшення умов транзиту;
- управління залізницями й аеропортами, зокрема взаємодія між відповідними національними міністерствами та відомствами;
- модернізація доріг, внутрішніх водних шляхів, залізниць, інфраструктури портів та аеропортів, які є частиною маршрутів, що становлять спільний інтерес, транс'європейських маршрутів;
- планування будівництва, зокрема міське планування;
- оновлення технічного обладнання згідно із стандартами ЄС, зокрема в галузях авто- та залізничного транспорту, мультимодальних перевезень, перевантажувачів;
- встановлення консистентної транспортної політики, наближеної до політики ЄС.

ЄС–Йорданія⁶³

Цілі співпраці:

- реструктуризація і модернізація інфраструктур доріг, портів і аеропортів, які є частиною маршрутів, що становлять спільний інтерес, транс'європейських маршрутів;
- встановлення і застосування стандартів діяльності, які діють в ЄС;
- оновлення технічного обладнання для піднесення його до рівня стандартів ЄС на дорожньому та залізничному транспорті, щодо руху контейнерів і перевантажувачів;

⁶² Угода про вільну торгівлю між ЄС і Польщею втратила свою чинність після вступу Польщі до ЄС.

⁶³ Euro-mediterranean agreement establishing an Association between European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part.

- взаємне полегшення вимог щодо транзиту;
- удосконалення управління аеропортами, залізницями та повітряним контролем, включаючи співробітництво між важливими національними міністерствами та відомствами.

ЄС–Чилі⁶⁴

Цілі співпраці:

- реструктуризація і модернізація транспортної системи Чилі;
- поліпшення руху пасажирів і товарів, доступу до ринків міського, повітряного, морського, залізничного і дорожнього транспорту через позбавлення системи управління транспортом від адміністративних поглядів і пропагування діючих стандартів.

Заходи:

- обмін інформацією щодо транспортної політики сторін, особливо щодо міського транспорту та міжнародного, а також сумісності мереж мультимодального транспорту та спільних проблем;
- навчальні програми в економіці, законодавстві та технологічній діяльності для учасників ринку та державних службовців високого рангу;
- спільні проекти з трансферу європейських технологій щодо глобальної навігаційної супутникової системи (Galileo) та міських центрів громадського транспорту.

Співпраця між Україною та ЄС у транспортному секторі може відбуватися навколо таких питань:

1. “Фізичне забезпечення” діяльності зони вільної торгівлі. Реалізація пріоритетних інфраструктурних проектів, передусім вздовж транс'європейських транспортних коридорів через:

- кооперацію з європейськими партнерами з реалізації й фінансування розвитку;
- ухвалення законодавства для уможливлення державно-приватного партнерства в галузі;
- формування ефективного механізму координації державної політики.

2. Поступове формування єдиного ринку транспортних послуг в окремих сегментах транспортного сектору через гармонізацію законодавства та регуляторного середовища. Це передбачатиме реалізацію відповідних горизонтальних заходів:

⁶⁴ Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part.

- спрощення процедур перетинання кордону й оформлення вантажів;
- впровадження транспортних документів відповідно до стандартів ЄС⁶⁵;
- впровадження єдиного підходу до заходів забезпечення фізичної безпеки відповідно до міжнародних угод і стандартів;
- входження України у відповідні наднаціональні європейські структури.

Завдання адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС також визначено наявними двосторонніми домовленостями⁶⁶ (див. про стан адаптації [Додаток 4](#)).

⁶⁵ Впровадження транспортних документів відповідно до стандартів ЄС передбачає, зокрема, спрощення мовного режиму оформлення документів і взаємне визнання всіх торговельних і транспортних документів національною та англійською мовами, а в подальшому їх гармонізацію.

⁶⁶ Див. Угоду про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС; План дій Україна – ЄС; Розпорядження Кабінету Міністрів “Про затвердження заходів щодо виконання у 2005 році Плану дій Україна – ЄС”; Розпорядження Кабінету Міністрів “Про затвердження заходів щодо виконання у 2006 році Плану дій Україна – ЄС”; Угоду між Україною та ЄС щодо деяких аспектів повітряного сполучення (“горизонтальна угода”); Позиційний документ щодо імплементації Плану дій Україна – ЄС.

Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів

Незважаючи на очевидність низки вигод від інтеграції транспортних секторів України та ЄС як складника процесу створення зони поглибленої вільної торгівлі (ЗВТ+), потрібно детально проаналізувати вплив цього процесу на інтереси українського бізнесу, домогосподарств і держави.

Виявлення інтересів усіх зацікавлених сторін і намагання врахувати їх під час ухвалення рішень — неодмінна умова для того, щоб пройти тривалий шлях впровадження зони поглибленої вільної торгівлі України з ЄС максимально ефективно та продуктивно.

Відповідно до визначених питань, ідентифіковано такі зацікавлені сторони процесу:

- українські перевізники та інший бізнес (наприклад, виробники транспортного устаткування, туристичні агенції);
- регуляторні органи та центральні і місцеві органи влади;
- населення (споживачі транспортних послуг в Україні та за кордоном).

Очевидно, практичні можливості інтеграції для різних сегментів транспортної галузі дуже різняться залежно від стану адаптації законодавства й інституційної спроможності для його впровадження. Наприклад, існують реальні перспективи інтеграції авіаційного сектору України до Єдиного європейського авіаційного простору до 2010 року, а формування єдиного ринку послуг на річковому транспорті залишається питанням віддаленого майбутнього.

Авіаційний сектор

У рамках Європейської політики сусідства Європейська Комісія запропонувала стратегію інтеграції країн-учасників до Єдиного європейського авіаційного простору до 2010 року.

Після успішного завершення переговорів між Україною та ЄС щодо "горизонтальної авіаційної угоди" 2005 року, яка увідповідала до законодавства ЄС окремі положення двосторонніх угод у галузі авіаційного сполучення між Україною та країнами-членами, Європейська Комісія запитала мандат на проведення переговорів щодо формування спільного авіаційного простору між Україною та ЄС.

Таким чином, в авіаційному сегменті транспортного сектору ЄС готовий до відносин, які навіть виходять за рамки ЗВТ+, оскільки йдеться про входження України до єдиного європейського авіаційного ринку⁶⁷. Для цього Україна має гармонізувати своє національне законодавство з усіма законами ЄС щодо авіації. Це передусім повна лібералізація прав, пов'язаних зі здійсненням авіаційного руху, та увідповіднення до європейських стандартів регулювання наземного обслуговування, підвищення прозорості регулювання аеропортових зборів і розподілу рейсів, а також запровадження міжнародних стандартів та інституційна співпраця щодо управління повітряним рухом і питаннями безпеки й надійності.

Можливі способи співпраці/заходи в рамках ЗВТ+

Заходи України	Заходи ЄС
Набуття членства в Європейському агентстві з питань авіаційної безпеки (European Aviation Safety Agency, EASA) ⁶⁸ та повноправного членства в організаціях Об'єднана авіаційна влада (Joint Aviation Authority, JAA) і Спільні органи регулювання авіації Європи ⁶⁹	Вирішення питання сертифікації продукції української авіаційної промисловості
Відкриття внутрішнього ринку для провідних міжнародних операторів аеропортів	Сприяння залученню європейських інвестицій у галузь
Приватизація авіакомпаній за участі провідних європейських авіаперевізників до повного відкриття ринку	Сприяння наданню технічної допомоги від ICAO та EASA для Державної авіаційної адміністрації ⁷⁰
Ліквідація бар'єрів для доступу на ринок літаків іноземного виробництва (скасування ПДВ на імпортовані літаки)	
Гармонізація законодавства в галузі до стандартів ЄС	

⁶⁷ Відповідно до ухвалених рішень (див. http://europa.eu.int/comm/transport/air/international/index_en.htm), Єдиний європейський авіаційний простір матиме два основних складники: а) гармонізовані авіаційні стандарти й регулятори середовище; б) єдиний ринок авіаційних послуг, що об'єднуватиме 35 країн із населенням понад 500 млн. осіб.

⁶⁸ 2004 року Україна стала повноправним членом Європейської організації з питань безпеки повітряної навігації (Eurocontrol), яка координує управління повітряним рухом у Європі.

⁶⁹ Організація налічує 39 членів, а її функції невдовзі буде інтегровано до Європейської агенції з питань авіаційної безпеки (EASA). Повноваження EASA досі не визначено остаточно. У листопаді 2005 року Європейська Комісія закликала країни – члени ЄС розширити повноваження EASA, аби включити до них моніторинг відповідності авіаліній, що не базуються в ЄС, правилам ЄС з безпеки та надійності. Ця інституція, можливо, відповідатиме також за безпеку аеропортів.

⁷⁰ 2006 року в складі Міністерства транспорту і зв'язку створено Державну авіаційну адміністрацію. Таким чином, Міністерство є правонаступником Державіаслужби, а Державна авіаційна адміністрація стала правонаступником Державного департаменту авіаційного транспорту. До утворення органу з розслідування авіаційних подій Державна авіаційна адміністрація здійснюватиме розслідування подій з цивільними повітряними суднами, що сталися на території України, та розслідування подій з цивільними повітряними суднами України, що сталися на території інших держав.

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські авіакомпанії	Здешевлення літаків іноземного виробництва Зменшення невиправданого впливу чиновників на бізнес через участь України в наднаціональних органах регулювання	Зростання конкуренції та можливе витіснення з ринку або поглинання європейськими конкурентами
Українські аеропорти	Модернізація та розширення пропускної спроможності	
Українські виробники літаків	Полегшення виходу на європейські ринки, наприклад, на ринки центральноєвропейських країн-членів, де традиційно експлуатуються літаки, розроблені КБ ім. Антонова	Посилення конкуренції внаслідок кращих можливостей для експлуатації високотехнологічних транспортних засобів
Уряд/органи регулювання	Зростання доходів бюджету завдяки більшим обсягам перевезень Формування комплексних систем регулювання та контролю Поліпшення умов для інтеграції в європейські структури та впровадження європейських стандартів безпеки й охорони довкілля Можливість використання ресурсів ЄС для вирішення внутрішніх питань у рамках відповідних інструментів допомоги	Можливе витіснення з ринку неконкурентоспроможних підприємств із участю держави у власності Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС Зменшення незалежності внаслідок передачі частки повноважень наднаціональним органам (у разі інтеграції до Єдиного європейського авіаційного простору)
Населення – споживачі в Україні та за кордоном	Розширення спектра та якості послуг Посилення захисту прав споживачів відповідно до європейських стандартів Підвищення безпеки перевезень	

Автомобільний і залізничний транспорт

Пріоритет розвитку наземного транспорту, який забезпечує основну частину вантажних і пасажирських перевезень між Україною та ЄС, у контексті ЗВТ+ полягає у забезпеченні фізичного руху товарів і послуг, що відбувається і в рамках торгово-економічних відносин між Україною та ЄС, і транзитних потоків з використанням можливостей транс'європейських транспортних коридорів, що пролягають територією України.

Особливе значення для країн – членів ЄС має використання транзитного потенціалу України для забезпечення доступу на ринки Росії, Закавказзя та Середньої Азії. Зокрема для деяких країн – нових членів ЄС (Угорщина, Чехія) транзит через територію України є практично єдиною можливістю для цього. До того ж Польща зацікавлена в організації мультимодального сполучення між Варшавою та Києвом, а Австрія, Словаччина та Чехія – у забезпеченні зв'язку між українським кордоном та індустріальним регіоном Зліна.

Для розвитку фізичної інфраструктури України, що забезпечуватиме зв'язок між Україною та ЄС, а також транзитні перевезення, пріоритетним визнано Центральний напрямок⁷¹.

Пріоритетні інвестиційні проекти:

- розвиток портів Одеси та Іллічівська;
- побудова залізничного тунелю між Бескидами та Скотарським;
- створення та розбудова логістичних центрів і відповідної інфраструктури в Чопі;
- модернізація секцій Київ – Жашків та Червонознам'янка – Одеса автомагістралі Київ – Одеса;
- створення та розвиток логістичних центрів і відповідної інфраструктури в Усатовому (Одеська область), Дніпропетровську та Харкові.

Повне використання можливостей транспортних коридорів передбачатиме:

- забезпечення адекватної транспортної інфраструктури (дороги, термінали та ін.) на території України й ліквідацію вузьких місць на кордонах за рахунок підвищення їхньої пропускної спроможності;
- гармонізацію нормативно-законодавчого середовища, що регулює міжнародні та внутрішні перевезення і контроль перетинання кордонів;
- запровадження ключових норм і стандартів ЄС.

У рамках ЗВТ+ також має бути забезпечено співпрацю між уповноваженими організаціями щодо безпеки руху під час транспортування небезпечних вантажів, включаючи енергоресурси (нафта, бензин, газ та ін.) на всіх видах транспорту.

⁷¹ Включає мультимодальний зв'язок за такими напрямками: 1) Дрезден – Катовіце – Львів – Київ; 2) Будапешт – Львів; 3) Москва – Київ – Одеса; 4) Мінськ – Київ; 5) Київ – Харків – Транссибірська магістраль/Кавказ; 6) внутрішній водний шлях Білорусь – Київ – Одеса (по Дніпру).

Можливі способи співпраці/заходи в рамках зони поглибленої вільної торгівлі

Заходи України	Заходи ЄС
Концентрація ресурсів на ключових проєктах, розташованих на міжнародних транспортних коридорах, що належать до Транс'європейських транспортних мереж (TEN-T)	Запропонувати Україні додаткове фінансування інвестицій для розвитку транспортних коридорів (наприклад, через позики Європейського інвестиційного банку) ⁷²
Зближення та гармонізація нормативно-законодавчого середовища, що регулює міжнародні та внутрішні перевезення і контроль перетинання кордонів	
Приєднання до Європейської системи управління залізничним рухом	
Ліквідація перешкод (зарегульовані оформлення вантажів, митні процедури та ін.), що дасть змогу повністю використовувати наявні можливості ⁷³	
Ухвалення ас'юіс щодо лібералізації автовантажних перевезень	
Залучення іноземних операторів до модернізації інфраструктури та підвищення її ефективності через запровадження відповідних змін у законодавство ⁷⁴	
Активніша участь Мінтрансв'язку в роботі керівних органів Пан'європейських транспортних коридорів	

⁷² Внаслідок роботи Групи високого рівня з питань розширення TEN-T на територію сусідніх країн і регіонів визначено європейські джерела фінансування (ЄБРР та ЄІВ), що повинні частково вирішити питання фінансування пріоритетних інвестиційних проєктів, визначених групою.

⁷³ Наприклад, інтеграція української транспортної системи до TEN-T неможлива без увідповіднення системи сигналів та інформаційних систем до загальноєвропейських стандартів.

⁷⁴ Ідеться про лібералізацію портових послуг і концесій для інших ключових терміналів, яка повинна відкрити галузь для іноземних інвесторів (і, відповідно, для торгівлі в Режимі 3).

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Український бізнес	<p>Зростання можливостей для комерційної кооперації в країні та за її межами, розвиток туризму</p> <p>Зростання інвестиційної привабливості регіонів України</p> <p>Зростання обсягів ринків, суміжних до транспортного (заправки, готельний бізнес)</p> <p>Поліпшення можливостей для використання високотехнологічних транспортних засобів і зменшення їх зношеності, спричиненої поганим станом транспортних магістралей</p> <p>Зниження корупції через спрощення процедур у міжнародних перевезеннях і збільшення прозорості операцій</p> <p>Зниження витрат, пов'язаних із несумісністю транспортних документів, стандартів оформлення та перевезення вантажів</p>	<p>Зростання конкуренції та можливе витіснення з ринку або поглинання європейськими конкурентами</p> <p>Зростання витрат, пов'язаних із виконанням стандартів безпеки, охорони праці та довікілля, прав споживачів</p>
Українські виробники транспортних засобів і устаткування		Посилення конкуренції внаслідок кращих можливостей для експлуатації високотехнологічних транспортних засобів
Уряд/органи регулювання	<p>Зростання доходів бюджету внаслідок більших обсягів перевезень</p> <p>Формування комплексних систем регулювання та контролю</p> <p>Поліпшення умов для інтеграції в європейські структури і впровадження європейських стандартів безпеки й охорони довікілля</p> <p>Можливість використання ресурсів міжнародних та європейських організацій для вирішення внутрішніх питань</p>	<p>Можливе витіснення з ринку неконкурентоспроможних підприємств із участю держави у власності</p> <p>Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС</p>
Населення – споживачі в Україні та за кордоном	<p>Розширення спектра та якості послуг</p> <p>Посилення захисту прав і безпеки споживачів відповідно до європейських стандартів</p> <p>Підвищення мобільності робочої сили</p> <p>Створення нових робочих місць</p>	<p>Можливі додаткові витрати, пов'язані з користуванням модернізованою транспортною інфраструктурою (платні автодороги)</p> <p>Загроза скорочення робочих місць внаслідок конкуренції з компаніями з ЄС</p>

Інші види транспорту

Хоча морський транспорт забезпечує невелику частку в перевезеннях вантажів між Україною та ЄС, він важливий для транзитної торгівлі й ефективності загальної мультимодальної системи. Україна повинна розробити комплексну стратегію щодо портів⁷⁵, зокрема плани з розвитку інфраструктури, поліпшення вузлів взаємодії з наземним транспортом, а також зміст регуляторних та інституційних реформ.

Група високого рівня визнала Одеський порт пріоритетним для Морських магістралей; він є важливою вузловою точкою Центрального напрямку. Європейська Комісія недавно запропонувала Другий пакет щодо портів, який передбачає запровадження більшого рівня конкуренції в портових послугах у ЄС. Правила, що містяться в ньому, можуть стати взірцем для таких реформ в Україні. І, нарешті, оскільки Україна є однією з країн з найбільшою кількістю моряків (близько 50 тис.) у світі, ЄС прагне пожорсткішання трудового законодавства країни та дисципліни його виконання.

Українська система внутрішніх водних шляхів завдовжки 4 400 км відіграє незначну роль у перевезеннях між Україною та ЄС. Країна має обмежений доступ до найважливішого європейського внутрішнього водного шляху: коридору Рейн – Майн – Дунай, що простягається на 3 500 км від Роттердама на Північному морі до Суліни (Румунія) на Чорному морі. Україна підписала Меморандум про порозуміння щодо розвитку Пан'європейського коридору VII (Дунай) та є членом організаційного комітету.

Однак Дунай прилягає до України лише вздовж південного кордону з Румунією, і тільки маленька частина його дельти розташована на українській території. Більшість перевезень обходять Україну через територію Румунії. Водночас плани Міністерства транспорту та зв'язку знову відкрити замулений канал Прорва від Дунаю до українського узбережжя Чорного моря порушують міжнародні зобов'язання України щодо збереження дельти Дунаю – нестійкої біосфери, яку занесено до Списку світової спадщини ЮНЕСКО 1991 року.

Ще одним важливим транскордонним річковим шляхом є Дніпро, який поєднує Білорусь та Україну і також є частиною визначеного Групою високого рівня Центрального напрямку.

Специфічний вид транспорту, важливий для транспортування нафти та газу на великі відстані, – трубопроводи. Близько трьох чвертей экс-

⁷⁵ 30 листопада 2006 року створено державний концерн "Укрморпорт", що об'єднуватиме 19 державних портів.

порту газу з Росії до ЄС здійснюються через транзитні трубопроводи України. Тому питання державної політики, пов'язані з трубопроводами, стосуються більше сфери енергетики.

Галузь зв'язку й Угода про вільну торгівлю

Аналогічно транспортному телекомунікаційний сектор виконує важливу роль у забезпеченні вільного руху товарів і послуг та становленні економіки знань (knowledge-based economy). У деяких галузях (фінанси, послуги аутсорсингу, ЗМІ) телекомунікації стали принциповим засобом формування відповідних глобальних ринків. Аби український телекомунікаційний сектор повною мірою виконував функцію "інтегратора – зв'язувальної ланки", крім вирішення питання модернізації інфраструктури потрібна інтеграція acquis до національного законодавства.

Нині законодавство України великою мірою відповідає пакету Законодавства ЄС 1998 року в галузі телекомунікацій⁷⁶. Крім того, на відміну від транспортного сектору, де Україна практично не має міжнародних зобов'язань через відсутність вимог у рамках процесу приєднання до Світової організації торгівлі, країна взяла на себе зобов'язання забезпечити відкриття всіх форм електрозв'язку та виконувати деякі міжнародні вимоги щодо принципів регулювання сектору. Тому головним питанням, яке потрібно буде вирішити в рамках формування ЗВТ+ , треба вважати практичну імплементацію відповідних acquis через посилення інституційної спроможності національного регулятора та впровадження норм і стандартів ЄС щодо загального забезпечення конкурентного середовища. Це має створити однакові можливості доступу до повного спектра послуг на території України та сприяти надходженню інвестицій.

Загалом вплив ЗВТ+ на сектор телекомунікацій буде досить обмеженим, але гармонізація законодавства в рамках угоди не лише дасть змогу підвищити привабливість сектору для європейських інвесторів, а й створить умови для зростання конкурентоспроможності України на загальноєвропейському ринку телекомунікацій.

⁷⁶ Див. рекомендації щодо увідповіднення національного законодавства в галузі зв'язку до директив ЄС 2003 року в аналітичній записці "Back to the drawing board: Restructuring Ukraine's network industries" (<http://indeunis.wiwi.ac.at/index.php?action=content&id=publications>).



Металургія

Вплив вільної торгівлі з ЄС на той чи інший сектор української економіки залежатиме від ступеня відкритості ринків (після приєднання України до СОТ), а також від ступеня відповідності продукції сектору стандартам, прийнятим в ЄС.

Цей розділ пропонує оцінку можливих форм взаємодії України та ЄС у металургійній галузі в рамках Угоди про зону поглибленої вільної торгівлі, зокрема:

- *аналіз можливих форм співробітництва України та ЄС і сфери політики, що потребуватимуть гармонізації українського законодавства, які матимуть на меті поліпшити конкурентоспроможність української металопродукції;*
- *аналіз наслідків для галузевих груп інтересів, на які вплинуть положення угоди.*

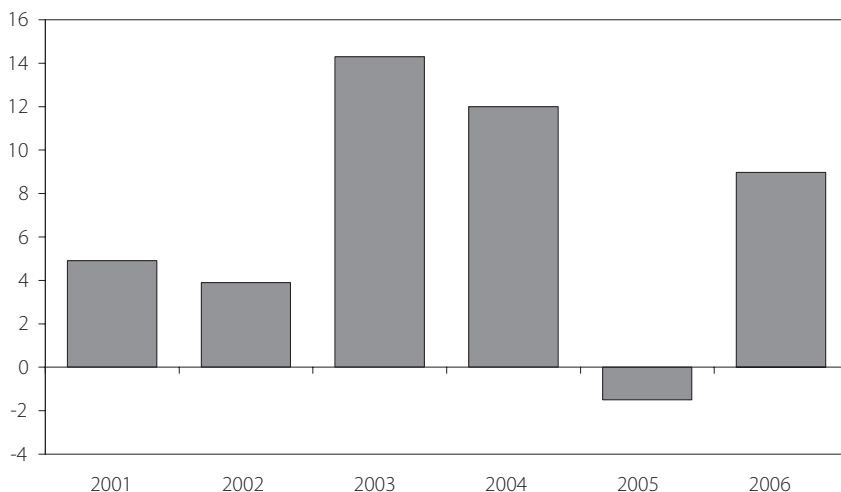
Стислий огляд української металургії

Чорна металургія була провідним сектором зростання економіки України впродовж останніх п'яти років. 2005 року на цю галузь припадало 25% обсягів промислового виробництва країни. З 38,6 млн. т виробленої 2005 року сталі 28,2 млн. т експортовано, що становить близько 7% світової торгівлі сталлю. Конкурентоспроможність української сталі забезпечено великими покладами залізної руди та коксівного вугілля, сприятливим розташуванням та низькими цінами на енергоресурси і витратами на оплату праці.

Погіршення зовнішньої кон'юнктури 2005 року загальмувало динаміку розвитку галузі. Зниження світових цін на чорні метали та жорсткіша конкуренція на ринках Азії у першому півріччі 2005 року призвели до відчутного сповільнення експортної активності. Упродовж 2005 – 2006 років прискорилося зростання цін на газ та електроенергію.

Графік 10. Виробництво у металургії

% річної зміни



Джерело: Держкомстат

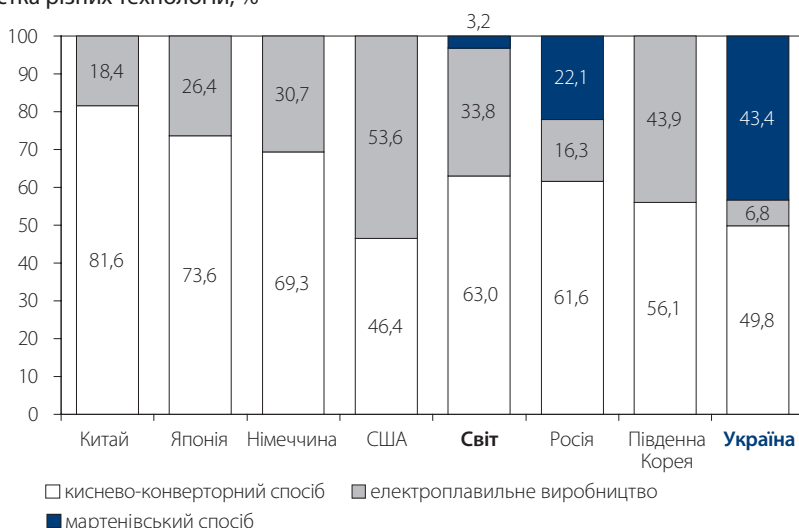
Проте 2006 року ситуація суттєво поліпшилася. За підсумком січня – листопада 2006 року темпи зростання в галузі прискорилися до 8,5% завдяки сприятливій зовнішній кон'юнктурі та спроможності металургів швидко збільшити випуск металопродукції.

Мінлива динаміка розвитку галузі упродовж 2005 – 2006 років свідчить про її високу залежність від зовнішніх чинників, передусім світових цін і попиту на металопродукцію, оскільки на внутрішньому ринку споживається лише близько 20% виробленої в Україні металопродукції. Основні проблеми розвитку металургії:

1. Технічна відсталість галузі. Зношеність основних фондів у галузі становить 60 – 70%. В умовах м'яких бюджетних обмежень⁷⁷ саме політика "м'якої" модернізації галузі давала максимальні прибутки компаніям. Відсутність стимулів до модернізації зумовила переважання старих технологій у структурі виробництва.

Графік 11. Технології виплавки сталі 2004 року

частка різних технологій, %



Джерело: Міжнародний інститут заліза та сталі

2. Низька якість сировини. Суттєва концентрація домішок в українській залізорудній сировині (ЗРС) перешкоджає запровадженню в металургії нових технологій, а високий вміст сірки у вугіллі – технології пило-вугільного вдування. Це, зокрема, зумовлюватиме збільшення імпорту якісніших російських ЗРС і коксівного вугілля.

3. Низька продуктивність праці. Продуктивність праці в металургійній галузі України низька за світовими стандартами. Це зумовлено використан-

⁷⁷ М'які бюджетні обмеження були наслідком тісного зв'язку металургійного бізнесу з урядом. Вони полягали в можливості першого отримувати газ та електроенергію за необґрунтовано низькими тарифами, приватизувати підприємства за неринковими цінами, діставати пільги.

ням застарілих технологій виробництва, що докорінно не змінювалися з радянських часів.

4. **ЗБЕРЕЖЕННЯ ТОРГІВЕЛЬНИХ БАР'ЄРІВ.** Україна посідає тринадцяте місце у світі за кількістю антидемпінгових заходів (всього 51 захід упродовж січня 1995 — червня 2004 років). Експорт прокату чорних металів з України до країн ЄС обмежено квотою, а Росія обмежує імпорту українських сортового прокату та трубної продукції.

Тенденції у торгівлі металопродукцією

Український експорт сталі неабияк збільшився упродовж 2002 — 2004 років, коли світові ціни суттєво зросли. 2004 року доходи від експорту сталі зросли на 60% до 10,8 млрд. дол. США і становили третину всього експорту товарів. На країни Азії, Африки та Близького Сходу припадає лівова частка експорту, тимчасом як доступ металопродукції до ринків ЄС і США обмежується квотами та митами.

Нині металопродукція — найважливіший товар у торгівлі між Україною та ЄС. 2005 року Україна експортувала до ЄС металопродукції на 1,95 млрд. дол. США, що робить її одним з провідних експортерів сталі до ЄС. Україна зацікавлена в розширенні своєї присутності на європейських ринках, щоб зменшити свою поточну велику залежність від азійських ринків.

Низька додана вартість українського експорту металопродукції компенсується потужним зовнішнім попитом на сталіні заготовки, зважаючи на домінування міні-заводів у світі та намагання розвинених країн вивести етапи виробничого процесу, які шкодять довкіллю, за кордон. Так, металургійні заводи у країнах, що приєдналися до ЄС 2004 року, традиційно залежали від українських поставок залізної руди, коксу та сталіних заготовок. Тому різні структури виробництва в Україні та ЄС зумовлюватимуть розвиток внутрішньогалузевої торгівлі.

Очевидно, майбутнє української металургійної галузі передусім залежатиме від того, чи зможе вона адаптуватися до світових тенденцій підвищення цін на енергоносії та перевиробництва металопродукції. Ми очікуємо, що найближчим часом у зовнішній торгівлі ЄС з Україною зберуться такі тенденції:

- Україна залишатиметься нетто-експортером у торгівлі металопродукцією з ЄС;
- частка сталіних заготовок і надалі відіграватиме важливу роль в обсягах експорту України, зважаючи на наявну структуру українських потужностей і очікуваний потужний попит ЄС саме на цю продукцію;
- ЄС зберігатиме антидемпінгові мита проти українських труб (див. історію торгівельних обмежень у [Додатку 6](#)).

Перспективи співробітництва України та ЄС

Більшість тарифних обмежень у торгівлі між Україною та ЄС буде усунуто внаслідок вступу України до СОТ і купівлі українськими підприємствами прокатних потужностей в Європі:

1. Вступ України до СОТ. Це перший крок до зміцнення позицій українських металургів на зовнішніх ринках. Позитивним результатом членства країни в СОТ для галузі стане: скасування квот на експорт українського прокату до ЄС і можливість використання механізмів врегулювання торговельних суперечок між сторонами.

2. Інтеграційні процеси між українською та європейською металургією. Помірні темпи капітальних інвестицій українських компаній компенсувалися донедавна їхньою активною глобальною експансією⁷⁸. Така стратегія, зокрема, пояснюється намаганням компаній обійти квотні обмеження та увійти на європейський ринок реалізації кінцевої металопродукції. Інший приклад — злиття Mittal Steel та Arcelor, що зробило Криворіжсталь частиною найбільшої металургійної компанії, яка об'єднує активи в усьому світі.

Проте якщо українська металургія не буде модернізуватися, у середньостроковій перспективі вітчизняні виробники втрачатимуть ринки ЄС, Китаю або іншої країни, яка стане водночас і низьковитратним, і високотехнологічним виробником сталі.

Так, конкуренція за ринок ЄС загострюватиметься з боку і європейських компаній, і інших великих експортерів до ЄС:

Європейські виробники. Металургійна промисловість ЄС має очевидні технологічні переваги та кращий доступ до великих європейських покупців сталі. Окрім цього, ЄС докладатиме ще більших зусиль для забезпечення рівних умов діяльності в той час, коли лібералізація торгівлі дасть змогу українським компаніям повною мірою використовувати свої переваги у вигляді нижчих виробничих витрат. Імовірно, європейські виробники здійснюватимуть ретельний моніторинг будь-яких можливих випадків викривлення конкуренції та ініціюватимуть антидемпінгові, спеціальні та компенсаційні розслідування (в рамках СОТ) проти українських компаній.

⁷⁸ Українські фінансово-промислові групи володіють чотирма металургійними заводами та низкою оптових і роздрібних металотрейдерів у Європі (в Італії, Польщі, Угорщині та Швейцарії).

Країни – експортери сталі. Це передусім Туреччина та Росія, а також Китай та Індія, що активно інвестують у розвиток галузі. Нині Росія, яка має низку переваг над вітчизняними металургами, – один з основних конкурентів України на ринку ЄС⁷⁹. Інший великий експортер сталі до ЄС – Туреччина – вже досягла високого рівня галузевої інтеграції з ЄС завдяки наявності митного союзу між сторонами. Турецькі металургійні підприємства та її національна галузева асоціація є асоційованими членами Європейської конфедерації металургійної промисловості (EUROFER).

Можливі форми та заходи співпраці

Металургія – чи не основний чутливий сектор у багатьох країнах світу, а тому його часто включають до угод про зону вільної торгівлі. Так, саме об'єднання ринків сталі та вугілля стало першим кроком до створення Європейського Союзу. Очевидно, металургійна галузь надзвичайно важлива для економіки України, а тому потрібно передбачити такі форми співпраці з ЄС, що були б вигідними для обох сторін.

На нашу думку, ухвалення угоди про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС може стати потужним чинником модернізації української металургії, унеможливлення ініціювання торговельних обмежень ЄС щодо України в майбутньому та продовження інтеграційних процесів на рівні компаній.

Угода має передбачати поступову гармонізацію законодавства України з ЄС у сферах, нереформованість яких викривлює умови торгівлі металопродукцією. Реформа практики регулювання економіки важливіша для України, аніж скасування тарифів у контексті Угоди про зону вільної торгівлі, адже імпорتنі тарифи та українську продукцію в ЄС уже знижено в середньому до 3%.

ЄС–Хорватія⁸⁰

Типовим для більшості угод про зону вільної торгівлі є Протокол 2 про сталеливарні вироби Угоди між ЄС і Хорватією, який, зокрема, передбачає:

1. Взаємне скасування імпортного мита на металопродукцію (за деякими виробами передбачено запровадження п'ятирічного перехідного періоду) та кількісних обмежень.

⁷⁹ Російські компанії мають такі переваги порівняно з українськими підприємствами: 1) нижчі ціни на енергоносії; 2) сучасніші потужності для виробництва сталі; 3) спільні проекти з виробництва сталі російських і європейських підприємств.

⁸⁰ Stabilization and association agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Croatia, of the other part.

2. Запровадження Хорватією потрібних програм реструктуризації металургії впродовж двох років для досягнення життєздатності галузі в ринкових умовах. На вимогу Хорватії ЄС може надати належні технічні консультації.
3. Надання Хорватією державної допомоги для реструктуризації галузі впродовж п'яти років після запровадження угоди. Це дозволено за таких умов:
 - допомога призведе до життєздатності підприємства в ринкових умовах після закінчення періоду реструктуризації;
 - обсяги й інтенсивність допомоги буде жорстко обмежено лише тим, що потрібно для відновлення життєздатності компаній, та поступово мають зменшуватися;
 - програма реструктуризації супроводжуватиметься раціоналізацією та скороченням виробничих потужностей у Хорватії.
4. Забезпечення сторонами повної прозорості щодо виконання потрібної програми реструктуризації через повний і постійний обмін інформацією, зокрема щодо обсягів, інтенсивності та цілей державної допомоги.

Нижче наведено приклади проблем у сферах, актуальних, на нашу думку, для сприяння розвитку торгівлі металопродукцією з ЄС, і пропозицій до зміни політики, у яких мають бути зацікавлені українські металурги⁸¹:

- конкуренція та державна підтримка;
- інвестиційний клімат і фінансові послуги;
- охорона довкілля;
- енергетика.

Інша важлива форма співпраці між Україною та ЄС – переговори між галузевими асоціаціями. Доцільно підвищити спроможність української галузевої асоціації до врегулювання суперечливих питань з EUROFER перед перенесенням їх розгляду на урядовий рівень. Досягнення міжгалузевих домовленостей впливатиме на зовнішню політику сторін, адже політика і українського уряду, і Європейської Комісії враховує бізнес-інтереси країн.

Надання державної допомоги

З 2003 року, від часу припинення економічного експерименту в ГМК, металургія не користується податковими пільгами. Проте існування інших каналів державної підтримки галузі створює підстави для ініціювання та встановлення ЄС торговельних обмежень:

1. Державне регулювання цін і процесу реалізації ключових для металургів ресурсів, зокрема, через спроби балансового розподілу залізорудної та ін-

⁸¹ Докладний аналіз рівня адаптації вітчизняного законодавства до вимог в ЄС у цих сферах наведено в дослідженні Міністерства юстиції "Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*", виданому 2005 року.

шої сировини і встановлення експортного мита на металобрухт (останнє буде поступово скасовано після вступу України до СОТ).

2. СУБСИДУВАННЯ ПЕК – ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ, ЕЛЕКТРОЕНЕРГЕТИКИ, НАФТОГАЗОВОГО КОМПЛЕКСУ. Ідеться про субсидії, але передусім про державну допомогу у вигляді великої не реструктуризованої кредиторської заборгованості підприємств ПЕК і низьких тарифів і цін.

Оскільки перше питання буде, імовірно, врегульовано в рамках СОТ, реформування ПЕК України стає основним завданням, що його треба вирішити для забезпечення імунітету української металургії від торговельних санкцій ЄС або інших членів СОТ.

Реформа політики надання державної допомоги згідно з нормами ЄС також в інтересах галузі. Враховуючи високу енергомісткість вітчизняної металургії, подальше зростання ціни газу за умови погіршення зовнішньої кон'юнктури може суттєво погіршити фінансовий стан у галузі та збільшити попит на державну допомогу. Проте на відміну від більшості країн, де реструктуризація металургії відбувалася за активної участі держави, українським металургам буде важче розраховувати на таку допомогу або перехідні періоди (див. **Додаток 7**).

Тому єдиний спосіб отримання державної допомоги, що не викривлятиме умов для конкуренції, — зміна структури державної допомоги в Україні на користь так званих горизонтальних цілей — охорони довкілля, науково-дослідних розробок і регіональної допомоги.

Поточна політика надання державної допомоги в Україні неефективна через розпорошеність державних ресурсів між галузями та слабким контролем за використанням коштів. Відповідне законодавство також не відповідає нормам ЄС, зокрема, Закон "Про державну допомогу" дотепер не ухвалено. Заплановані зміни до Закону "Про захист економічної конкуренції" містять визначення державної допомоги. Проте, за словами представників Антимонопольного комітету, залишається невирішеним питання відкритості інформації щодо обсягів допомоги, процедур і критеріїв її надання. Тому ці питання можуть перейти до Угоди про зону вільної торгівлі.

Гармонізація правил і регулювань у сфері довкілля

Міжнародна торгівля обсягами викидів парникових газів забезпечує великі можливості і для України, і для ЄС, передусім за умовами Кіотського протоколу. Згідно з ними, країни-учасниці мають право торгувати квота-

ми на викиди парникових газів і здійснювати спільні проекти, спрямовані на зниження цих викидів.

Україна здатна використати обидві схеми: поточний рівень викидів менший за встановлену для України норму на рівні 1990 року, а низький рівень ефективності української металургії робить інвестування у впровадження енергоощадних технологій вигідним.

Металургійні підприємства ЄС могли б досягати цільових показників викидів газів через використання українського потенціалу зниження викидів, застосовуючи механізми Кіотського протоколу. Низький поточний рівень викидів також робить вигідним помірне перенесення потужностей з виробництва сталі з ЄС до України.

Гірничо-металургійний комплекс — другий за розміром після ПЕК забруднювач повітря у країні. З початком економічного піднесення 2000–2004 років ситуація із забрудненням довкілля в країні погіршилася, хоча й поточний рівень викидів залишається нижчим за рівень 1990 року.

Наявна практика встановлення гранично допустимої концентрації шкідливих викидів не стимулює зменшення обсягів забруднення в Україні, а штрафи та збори за забруднення понад встановлені ліміти економічно незначущі для підприємств.

На відміну від України екологічне регулювання в ЄС надзвичайно суворе і обтяжливе для підприємств — забруднювачів довкілля. Європейська конфедерація металургійної промисловості (EUROFER) заявляє, що обсяги викидів CO₂-еквівалента парникових газів можна зменшити лише завдяки скороченню обсягів виробництва через те, що фактичні викиди CO₂ у промисловості практично на рівні теоретичного нижнього ліміту, а запас для майбутнього поліпшення ситуації малий через технологічні й економічні чинники.

Низка чинників перешкоджає співпраці між металургійними підприємствами ЄС та України у сфері охорони довкілля. На відміну від ЄС Україна не має внутрішніх програм торгівлі викидами парникових газів і, таким чином, їй бракує інституційної та технічної спроможності для запровадження та використання необхідних інструментів. Окрім цього, донедавна міжнародний ринок торгівлі вуглецевими викидами ще навіть не функціонував. Очікується, що активна торгівля квотами у світі розпочнеться упродовж 2007–2008 років. Загалом країни — члени ЄС і підприємства зацікавлені в наданні Україні інвестицій для отримання вигод від механізмів Кіотського протоколу.

Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів

Виконання вимог Угоди про зону поглибленої вільної торгівлі, як і в разі із СОТ, означатиме і вигоди, і втрати для різних зацікавлених сторін. Зокрема можна передбачити суттєві витрати уряду та підприємств галузі на зменшення шкідливого впливу виробництва на довкілля. Зміни у тарифній політиці та наданні державної допомоги означатимуть перерозподіл прибутків (ренти) між галузями гірничо-металургійного комплексу та ПЕК. Тому ідентифікація основних груп інтересів, оцінка впливу підписання угоди й обговорення варіантів політики дадуть змогу визначити глибину та поступовість гармонізації у ключових для розвитку металургії сферах.

Аналіз за групами інтересів

Групи	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські металурги	Уникнення торговельних обмежень Розширення присутності на ринку ЄС через подальшу інтеграцію потужностей Надходження інвестицій, зокрема у рамках спільних проектів впровадження Кіотського протоколу Модернізація потужностей	Різке зростання собівартості продукції через більші витрати на сировину та природоохоронні заходи
Європейські металурги	Зниження витрат і можливість відповідати жорстким екологічним стандартам ЄС за умови аутсорсингу енергомістких етапів виробництва в Україну	Зростання конкуренції через нульові тарифи на імпорт прокату
Виробники залізної руди та трейдери металобрухту	Збільшення ціни на внутрішньому ринку та кращий доступ на зовнішні ринки	
ПЕК	Поліпшення фінансового стану внаслідок підвищення цін і надходження інвестицій у рамках Кіотського протоколу Вивільнення коштів через реструктуризацію заборгованості, поліпшення платіжної дисципліни	Скорочення субсидій
Регіональна влада та підприємства	Надходження бюджетних коштів на подолання проблеми безробіття і заходи з охорони довкілля	
Уряд/чиновники	Запровадження в галузі політики, яка відповідає європейським стандартам Більш ефективне та результативне використання бюджетних ресурсів у ПЕК	Скорочення бюджетних надходжень від експортного мита Потреба в ухваленні відповідних державних програм і нормативно-правових актів



Енергетичний сектор

Енергетичний сектор – другий після металургії за важливістю у торгівлі України з ЄС, чому, зокрема, сприяє вже наявний високий рівень співпраці між сторонами. Найбільший потенціал розвитку торгівлі в енергетичній сфері полягає у розвитку транскордонних ринків електроенергії, а згодом – у поступовому формуванні єдиного енергетичного ринку.

Цей розділ аналізує перспективи електроенергетики України в рамках Угоди про вільну торгівлю з ЄС, зокрема щодо:

- *можливих форм співробітництва України та ЄС у сфері політики, що потребуватимуть гармонізації українського законодавства та матимуть на меті поліпшити конкурентоспроможність української енергетики;*
- *наслідків для галузевих груп інтересів, на які вплинуть положення угоди.*

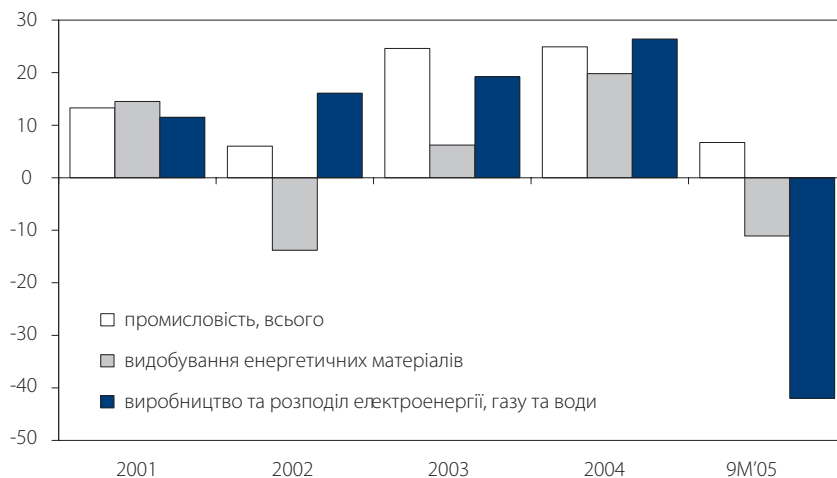
Стислий огляд енергетики України

Основою паливно-енергетичного комплексу України є електроенергетика, нафтогазовий комплекс і вугільна промисловість. Для ПЕК України характерні висока залежність від імпорту енергоносіїв (природного газу, нафти, ядерного палива) та низька енергоефективність. Основні перешкоди розвитку енергетики України:

- зношеність обладнання та інфраструктури в електроенергетиці та нафтогазовому комплексі;
- невідповідні ціни й тарифи на енергоносії⁸²;
- низька якість продукції, передусім вугілля та електроенергії;
- невідповідність безпеки атомних станцій міжнародним стандартам.

Графік 12. Інвестиції в основний капітал

% річної зміни



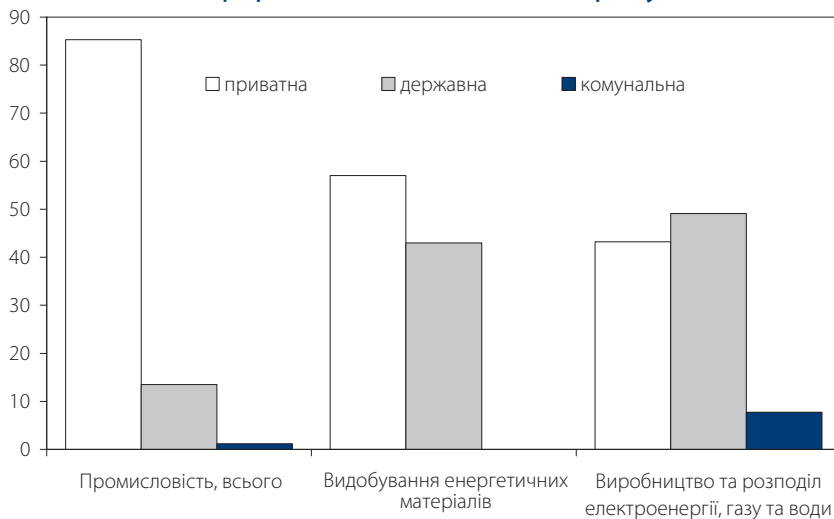
Джерело: Держкомстат

Здорожчання енергоносіїв та очікувані структурні зміни в енергетичному балансі потребуватимуть зміни державної політики. Через тривалий інвестиційний цикл повільні темпи зростання інвестицій у ПЕК упродовж 2001 – 2005 років означатимуть неспроможність підприємств швидко збільшити видобуток і виробництво енергоносіїв, а також суттєво підвищити ефективність.

⁸² Тарифи на електроенергію в Україні залишаються набагато нижчими за світові ціни. Для порівняння, якщо 2005 року середні ціни на електроенергію в ЄС становили 12,7 цента/кВт·год, то в Україні – 3,0 цента/кВт·год.

Подальше обмеження допуску приватного капіталу в енергетику та покладання соціальних функцій на підприємства погіршуватиме їхній фінансовий стан.

Графік 13. Розподіл реалізованої продукції за формами власності 2004 року, %



Джерело: Держкомстат

Пріоритети співпраці з ЄС

Україна та ЄС вже активно співпрацюють в енергетичній сфері. Недавно оприлюднено перші результати роботи п'яти спільних робочих груп щодо ядерної безпеки, транзиту та постачання вуглеводнів, реформування енергоринку, інтеграції ринків електроенергії та газу, питань енергоефективності, зміни клімату та відновлюваних джерел енергії⁸³.

Найбільш перспективні напрями співпраці між Україною та ЄС в енергетичному секторі:

- 1. ІНТЕГРАЦІЯ РИНКІВ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ.** Поступове формування єдиного енергетичного ринку або розвиток транскордонних ринків електроенергії через спільне фінансування пріоритетних інфраструктурних проєктів і гармонізацію регуляторного середовища.
- 2. БЕЗПЕКА АТОМНОЇ ЕНЕРГЕТИКИ.** Залучення інвестицій на подовження терміну дії блоків АЕС і підвищення безпеки їхнього функціонування згідно з міжнародними стандартами.
- 3. РЕСТРУКТУРИЗАЦІЯ ВУГІЛЬНОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ.** Надання державної допомоги галузі у такий спосіб, що не порушуватиме міжнародних зобов'язань України та відповідатиме інтересам регіонального розвитку.
- 4. ТРАНЗИТ І ПОСТАЧАННЯ ГАЗУ ТА НАФТИ.** Підвищення ефективності та надійності транзиту російського газу територією України, а також реформування внутрішнього ринку газу через гармонізацію регуляторного середовища, подібно до ринку електроенергії.

Створення зони поглибленої вільної торгівлі (ЗВТ+) та запозичення Україною енергетичних *acquis* ЄС сприяло б не тільки поглибленню двостороннього партнерства та розвитку торгівлі енергоносіями, а й здійсненню реформ, які б зробили сектор більш ефективним і конкурентоспроможним. Так, на відміну від Меморандуму про взаєморозуміння між ЄС та Україною щодо співпраці в енергетичній сфері, який "відображає лише політичні наміри та не передбачає будь-яких правових зобов'язань", формат Угоди про ЗВТ+ передбачатиме чіткі часові рамки та інші умови реалізації відповідних положень.

⁸³ Див. Спільний звіт про перший рік реалізації Меморандуму про взаєморозуміння між ЄС та Україною щодо співпраці в енергетичній сфері.

Світовий досвід

ЄС–Польща⁸⁴

Співпраця здійснюватиметься за принципами ринкової економіки задля інтеграції ринків Польщі та країн ЄС і зосереджуватиметься на:

- модернізації інфраструктури;
- поліпшенні та диверсифікації пропозиції енергоносіїв;
- виробленні та плануванні енергетичної політики;
- управлінні та навчанні в енергетичному секторі;
- освоєнні енергетичних ресурсів;
- стимулюванні енергозбереження та ефективного використання енергоресурсів;
- впливі вироблення та споживання енергії на довкілля;
- секторі атомної енергетики;
- електро- та газовій енергетиці, зокрема, можливому об'єднанні енергосистем;
- формуванні базових умов для співпраці між підприємствами у цьому секторі;
- трансфері технологій і ноу-хау;
- збільшенні відкритості енергетичного ринку та сприянні транзиту газу й електроенергії.

ЄС–Йорданія⁸⁵

Пріоритетні галузі співпраці:

- стимулювання відновлюваних джерел енергії і місцевих видів палива;
- стимулювання енергозбереження та ефективного використання енергоресурсів;
- прикладні дослідження, зокрема, створення бази даних про соціально-економічні сектори, які пов'язують зацікавлені сторони в країнах ЄС і Йорданії;
- підтримка модернізації та розвитку енергетичних мереж та їх приєднання до мереж ЄС.

Центром уваги співпраці буде також сприяння транзиту газу, нафти й електроенергії.

⁸⁴ Угода про вільну торгівлю між ЄС і Польщею втратила чинність після вступу Польщі до ЄС.

⁸⁵ Euro-mediterranean agreement establishing an Association between European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part.

Мета співпраці — консолідація економічних відносин у таких ключових секторах, як гідроенергетика, нафта і газ, відновлювана енергетика, енергоощадні технології та електрифікація сільської місцевості. А саме:

- обмін інформацією в усіх придатних формах, включаючи створення баз даних, спільних для інститутцій обох учасників угоди, навчання і конференції;
- трансфер технологій;
- діагностичні навчання, порівняльний аналіз і виконання програм інституціями і Чилі, і ЄС;
- залучення державних і приватних підприємств з обох регіонів до проєктів з технологічного розвитку і розвитку спільної інфраструктури, включаючи мережі інших країн у регіоні;
- укладення, де це доречно, конкретних угод у ключових сферах, що становлять спільний інтерес;
- допомога чилійським інституціям у вирішенні енергетичних питань і виробленні енергетичної політики.

⁸⁶ Agreement establishing an association between the European Community and its Member States, of the one part, and the Republic of Chile, of the other part.

Енергетичний сектор України та стратегія євроінтеграції

Торгівлю енергоносіями між Україною та ЄС повністю не лібералізовано. Так, українські (передусім приватні) компанії, які видобувають газ або виробляють електроенергію, не мають можливості її реалізувати за межами країни, зокрема експортувати в ЄС. З іншого боку, існує велика імовірність запровадження Україною торговельних обмежень на імпорту вугілля та нафтопродуктів⁸⁷ для підтримки вітчизняних виробників. Проте найбільшу перешкоду для розвитку торгівлі енергоносіями між сторонами становлять відмінні й інші стандарти та правила, за якими функціонують енергетичні ринки.

Гармонізація регуляторного середовища на ринку електроенергетики⁸⁸

Зміни на ринку

Активна реформа електроенергетики в Україні відбувалася до 2004 року. Зокрема модель британського пулу обрано за взірцем у встановленні правил роботи на внутрішньому ринку та створенні регуляторного органу.

Упродовж 1998–2001 років приватизовано низку обласних енергопостачальних компаній, однак проведення подальших приватизаційних тендерів загальмувалося внаслідок незадовільної платіжної дисципліни та низьких тарифів на електроенергію.

Розвиток ринку електроенергії останніми роками характеризувався посиленням державного втручання і сповільненням припливу приватного капіталу. Так, 2004 року уряд передав решту державних об'єктів у сфері енергетики до вертикально інтегрованої "Енергетичної компанії України" (НАК "ЕКУ"). Це рішення суперечить ідеології реформи електроенергетики в Україні⁸⁹.

⁸⁷ Цю продукцію Україна імпортує з деяких країн ЄС, зокрема Польщі та Литви.

⁸⁸ Тут і надалі використано матеріали дослідження "Енергетичні реформи ЄС: взірцем для України!" Інституту економічних досліджень і політичних консультацій від 2006 року, звіту "Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною" (СЕРС і МЦПД), Енергетичної стратегії України до 2030 року (розділ "Інтеграція до ЄС (Законодавче та нормативно-правове забезпечення, розвиток енергетичних ринків і лібералізація відносин у ПЕК)".

⁸⁹ А також вимогам ЄС щодо вертикальної демонополізації між виробництвом електроенергії, її передачею та постачанням відповідно до директиви 2003/54/ЄС.

Нині в Україні діє модель єдиного покупця електроенергії, яка означає відсутність конкуренції на оптовому ринку електроенергії, а також те, що виробники електроенергії не можуть безпосередньо укласти договори зі споживачами та роздрібними постачальниками⁹⁰.

Оператор оптового ринку, Державне підприємство "Енергоринок", врівноважує пропозицію та попит і визначає оптові ціни. Ціноутворення деяких виробників електроенергії регулюється, тимчасом як теплові електростанції можуть подавати незалежні цінові заявки, які дають змогу підтримувати певний ступінь конкуренції.

Ринок регулює Національна комісія регулювання електроенергетики (НКРЕ), яка, зокрема, ліцензує діяльність суб'єктів природних монополій і встановлює тарифи. Експортом електроенергії займається підприємство "Укрінтеренерго" (включено до складу НАК "ЕКУ"), яке контролює доступ до мереж, що поєднують Україну з сусідніми країнами. Наявність вільних генерувальних потужностей дає Україні змогу експортувати електроенергію до Молдови, Польщі, Росії, Румунії, Словаччини та Угорщини (див. динаміку експорту електроенергії в [Додатку 9](#)).

Відповідність вимогам ЄС

Комплексне реформування електроенергетики України через гармонізацію законодавства та положень ЄС повинно стати частиною стратегії поглибленої вільної торгівлі. Електроенергетика – одна з основних галузей сфери послуг, де *acquis* ЄС добре підходять для України. Основні юридичні документи *acquis* ЄС щодо електроенергетики:

- Директива 2003/54/ЄС від 26 червня 2003 року щодо спільних правил на внутрішньому ринку електроенергії⁹¹.
- Регламент Ради ЄС 1228/2003 від 26 червня 2003 року щодо умов доступу до мереж для транскордонних перетоків електроенергії.
- Директива 2005/89/ЄС від 18 січня 2006 року щодо заходів з безпеки постачання електроенергії та інвестицій в інфраструктуру.
- Рішення Європейського парламенту та Ради ЄС 1229/2003/ЄС від 26 червня 2003 року про правила для транс'європейських енергетичних мереж.

Внутрішні правила ЄС великою мірою відповідають найкращій міжнародній практиці. Їх розроблено для досягнення подвійної мети: лібералі-

⁹⁰ Український ринок електроенергії функціонує таким чином: виробники електроенергії подають цінові заявки до спільного пулу, з якого компанії з роздрібною продажу та деякі великі споживачі купують електроенергію.

⁹¹ Директива, зокрема, містить вимоги демонополізації ринку, забезпечення недискримінаційного доступу до системи ліній електропередач, поступового відкриття ринку та запровадження всіма країнами – членами ЄС незалежних регуляторних органів.

зації ринку та транскордонної інтеграції. Згідно з "енергетичними директивами" ЄС, політика спільного ринку спрямовується на:

- вертикальну демонополізацію (між виробництвом електроенергії, її передачею і постачанням);
- забезпечення недискримінаційного доступу користувачів до енергетичних мереж;
- прозоре регулювання ринку через незалежні регуляторні органи;
- поступову лібералізацію всіх сегментів енергетичного ринку.

Лібералізація енергетичного ринку в ЄС

Законодавством ЄС передбачено поступову лібералізацію постачання електроенергії (та газу)⁹². Проте різні країни – члени ЄС різною мірою забезпечують виконання положень енергетичних *acquis*.

Після майже 10 років реформ ринки Італії, Ірландії та Франції залишаються під контролем кількох компаній і погано інтегрованими з енергетичними ринками інших країн. У Австрії та Німеччині неповною мірою виконується вимога вертикальної демонополізації, також недостатніми є умови, що гарантують недискримінаційний доступ третіх сторін до мереж. У деяких нових країнах – членах ЄС (Естонія, Польща та Угорщина) соціально вмотивоване регулювання цін для кінцевих споживачів і високий ступінь використання довгострокових контрактів – основні бар'єри для конкуренції та припливу інвестицій на ці ринки.

Найповніше впровадили директиви ЄС Велика Британія, Данія, Норвегія, Фінляндія та Швеція. Скандинавські країни успішно створили об'єднаний конкурентний ринок електроенергії – Nord Pool.

Порівняно з вимогами, закладеними в *acquis* ЄС щодо енергетичного ринку, український ринок електроенергії можна оцінити таким чином:

1. Вимога вертикальної демонополізації задовольняється лише частково: функції розподілу та роздрібного продажу (збуту) електроенергії не відокремлено.
2. Практика перехресного субсидування тарифів для домогосподарств суперечить вимогам ЄС, відповідно до яких малі споживачі платять більше, аніж великі.
3. Неспроможність виробників самостійно укласти прямі контракти зі споживачами, зокрема із закордонними, залишається основним бар'єром для інвестицій і появи нових гравців на ринку, а отже, і конкуренції⁹³.

⁹² З 1 липня 2007 року всі споживачі, зокрема побутові, у країнах – членах ЄС мають мати можливість здійснити своє право обрати постачальника електроенергії (та газу).

⁹³ Як свідчить досвід ЄС, домінування довгострокових контрактів на ринку може обмежити конкуренцію, а тому потрібно також створити умови для спотової торгівлі електроенергією.

4. Інституційна спроможність НКРЕ слабка, а брак юридичної бази зумовлює високий ступінь непередбачуваності регуляторних рішень.

Можливі способи співпраці та заходи

Заходами, які сприяли б подальшій інтеграції України до енергетичних ринків країн ЄС, могли б стати:

1. Припинення практики перехресного субсидування тарифів для побутових споживачів.
2. Перехід від моделі єдиного покупця до моделі двосторонніх договорів⁹⁴ і запровадження регульованого доступу до транспортних і розподільчих мереж.
3. Відокремлення (можливо, в рамках однієї компанії) функцій розподілу та постачання електроенергії.
4. Приватизація генерувальних і розподільчих компаній, що дасть змогу модернізувати інфраструктуру та збільшити обсяги транскордонної торгівлі.
5. Посилення спроможності НКРЕ до неупередженого регулювання на законодавчому рівні, залучення технічної допомоги донорських організацій, що мають належний рівень досвіду⁹⁵.
6. Прийняття стандартів ЄС щодо охорони довкілля, ядерної безпеки та виробленої електроенергії⁹⁶.

Гармонізація та адаптація технічних стандартів

За даними Інституту загальної енергетики НАН України, у галузях українського ПЕК діє 2 688 міждержавних стандартів (ГОСТ), 460 державних стандартів (ДСТУ), 114 галузевих стандартів (ГСТУ) і 940 галузевих стандартів колишнього СРСР. Близько 62% з 4 202 чинних у країні стандартів не відповідають сучасним вимогам і потребують перегляду й оновлення.

За підрахунками інституту, вартість розроблення одного державного стандарту становить у середньому 40 тис. грн., а гармонізації одного міжнародного стандарту – 10 тис. грн. Витрати на розроблення 50 першочергових стандартів у всіх галузях ПЕК становлять близько 2 млн. грн., а на впровадження міжнародних (тих, впровадження яких є умовою для вступу України до ЄС) – 7 млн. грн.

⁹⁴ Так, НКРЕ вважає можливим до 2008 року перехід до ринку двосторонніх договорів між виробниками та споживачами електроенергії, як це передбачено Концепцією функціонування та розвитку оптового ринку електричної енергії України. Технічно це можливо після завершення впровадження автоматизованої системи комерційного обліку електроенергії.

⁹⁵ Зокрема координація зусиль з успішним регуляторним органом однієї з країн Центральної Європи, що недавно стали членами ЄС (проекти Twinning). Як свідчить досвід здійснення реформ в ЄС, ефективне запровадження цих правил потребує наявності компетентних регуляторних органів, які мають великі повноваження та повну незалежність.

⁹⁶ Ідеться про такі важливі параметри електричного струму, як межа відхилення від встановленої частоти (50 Гц), синусоїдальність, безперебійність постачання струму, межі коливань напруги.

Інтеграція електромереж

Існують реальні перспективи інтеграції українських мереж до енергетичного об'єднання країн Європи, Союзу з координації передачі електроенергії (УСТЕ) вже 2009 або 2010 року. ЄС вже затвердив заявку України на членство в УСТЕ, що дасть змогу після виконання Україною відповідних вимог продавати електроенергію до ЄС.

Рівень поточної інтеграції

Забезпечення паралельної роботи Об'єднаної енергосистеми (ОЕС) України з УСТЕ має бути пріоритетним напрямом державної політики відповідно до прийнятої Енергетичної стратегії України до 2030 року. ОЕС України поки що не синхронізована з європейською⁹⁷, що унеможливає реалізацію всього наявного в країні потенціалу експорту електроенергії.

Наслідком заявлених намірів стало самостійне технічне дослідження Україною своєї системи в сенсі відповідності технічним стандартам УСТЕ і визначення напрямів та обсягів тих робіт, які потрібно виконати з технічного погляду і в нормативно-правовому полі України⁹⁸. На початку травня 2006 року у Відні Керуючий комітет і Генеральна асамблея УСТЕ прийняли заявку щодо синхронізації об'єднаної енергосистеми України з УСТЕ. Наразі провадиться робота з формування технічного комітету УСТЕ – Україна, який координуватиме розроблення переліку заходів щодо вступу в УСТЕ та подальшої його реалізації. Вже у червні 2006 року УСТЕ мала затвердити перелік технічних умов щодо інтеграції українських електромереж до європейських.

Україна вже зробила перші кроки на шляху до інтеграції своєї енергосистеми в УСТЕ. Зокрема напрацьовано чотирирічний досвід паралельної роботи південно-західної частини енергосистеми – “Бурштинського острова”, до якої входять дві теплових та одна гідроелектростанція загальною потужністю 1,95 ГВт і лінії 220 – 750 кВ до Румунії, Словаччини та Угорщини⁹⁹.

Аби транскордонна інтеграція електромереж стала можливою, Україні потрібно усунути технічні й інституційні перешкоди. Приєднання до європейської електричної мережі означатиме припинення паралельної роботи з енергосистемами країн СНД і Балтії та побудову інфраструктури з'єднань, які забезпечували б технічну сумісність з європейською електромережею.

⁹⁷ З 2001 року українська енергосистема працює в паралельному режимі з країнами СНД і Балтії. Робота в єдиній синхронній зоні дає змогу підтримувати частоту струму на стабільному рівні.

⁹⁸ До того ж Європейська Комісія в рамках програми TACIS виділила кошти обсягом 3 млн. євро для реалізації проекту “Підтримка інтеграції України до Транс'європейських електроенергетичних мереж”.

⁹⁹ Система “Бурштинського острова” модернізована відповідно до вимог УСТЕ і відповідає європейським стандартам надійності енергозабезпечення, якості електроенергії.

Якщо ж Україна хоче приєднатися до європейської континентальної мережі ліній електропередач без від'єднання від мережі СНД (що має іншу частоту), потрібні великі інвестиції для того, щоб профінансувати побудову нових ліній електропередач із використанням трансформаторного обладнання, яке функціонуватиме як адаптер між двома системами. Це також потребуватиме співпраці між установами щодо управління системою та координації переходів між операторами передавальних систем. Зокрема в Енергетичній стратегії передбачено такі заходи для створення технічних умов торгівлі електроенергією:

- визначити рівень технологічних стандартів і умов паралельної роботи ОЕС України з європейською енергосистемою;
- визначити терміни та джерела фінансування заходів із запровадження додаткових регульованих потужностей¹⁰⁰;
- визначити і встановити прозорі й стабільні засади податкової, амортизаційної політики щодо суб'єктів, які безпосередньо забезпечують реалізацію технічних планів інтеграції з УСТЕ.

Україні також треба просувати вперед свою програму здійснення внутрішніх реформ для увідповіднення правил роботи на українському ринку електроенергії до європейських стандартів¹⁰¹.

Після фізичного приєднання ліній електропередач також потрібно буде управляти цією спільною системою. Інтеграція національних ринків у цій сфері потребує транскордонної співпраці щодо регулювання системи навіть ще більшою мірою, ніж інші галузі. Це пояснює, чому галузева структура єдиного ринку у сфері електроенергетики складається не лише з правил і положень, а й також включає потужний інституційний компонент.

Україна також може поступово інтегруватися до таких основних інституційних структур ЄС, наприклад, зі статусом спостерігача:

- Союз координації систем ліній електропередач (Union for the Coordination of the Transmission of Electricity) для технічного управління взаємопов'язаними лініями електропередач;
- Європейська асоціація операторів систем ліній електропередач (European Association of Transmission System Operators) для забезпечення транскордонного доступу до мереж і торгівлі;

¹⁰⁰ Зокрема підвищити стійкість, режимну керованість і безпечність електропостачання в аварійних режимах через повну реконструкцію систем первинного регулювання ОЕС, в тому числі систем автоматичного регулювання енергоблоків ТЕС і ГЕС для доведення їхньої швидкодії до нормативу ЄС, впровадження системи автоматичного регулювання частоти і потужності, реконструкцію обладнання електричних мереж для підвищення їхньої пропускної спроможності, використання регуляторного потенціалу електроспоживачів — регуляторів частоти і потужності в системі.

¹⁰¹ Наприклад, розроблення та ухвалення Мережевого кодексу для інтеграції мереж.

- Рада європейських регуляторних органів у сфері електроенергетики (Council of European Energy Regulators) для координації регулювання.

Моделі транскордонних ринків електроенергії

Існують три основні моделі транскордонних ринків електроенергії. У моделі, яка базується на єдиному оптовому покупці, що наразі діє в Україні, уповноважений орган купує електроенергію в усіх виробників і потім перепродує її. Це модель, що не потребує демонополізації та обмежує конкуренцію.

Модель, що базується на відкритому доступі третіх сторін до первинного ринку електроенергії, побудована на конкурентніших механізмах торгівлі. Системи транспортування електроенергії (лінії електропередач) відкриті для користувачів (електрогенерувальних компаній), які можуть продавати електроенергію і роздрібним постачальникам, і великим покупцям. Однак переважна частка торгів і далі здійснюється через підписання довгострокових договорів. Передумова для запровадження такої моделі – ефективне регулювання доступу до мережі. Іншими словами, функціонування транскордонних ринків електроенергії потребує додаткових внутрішніх реформ.

Третій і найскладніший тип транснаціональних ринків електроенергії – енергетичні пули, або оптові біржі. Вимоги до управління енергетичним пулом: добре розвинена регуляторна та інституційна структура (наприклад, спотові та ф'ючерсні ринки, посередники у торгівлі електроенергією), а також достатньо багато виробників, схожих за розміром, для забезпечення реальної конкуренції. Країни – члени ЄС поступово рухаються у цьому напрямі.

Безпека атомної енергетики

У цьому документі розглядається лише кінцевий продукт атомної енергетики, який, власне, і може бути предметом двосторонньої торгівлі, тобто електроенергія. Для цілей двосторонньої торгівлі атомна енергетика є внутрішнім питанням, яке не зачіпає транскордонної торгівлі як такої. З іншого боку, кінцевий продукт цієї галузі – електроенергія – повноцінний предмет торгового обміну.

Нова, розширена угода між Україною та ЄС включатиме не лише вільну торгівлю, а й технічну допомогу. Ми очікуємо, що новий розділ про технічну допомогу об'єднає і, можливо, поглибить вже наявні положення меморандуму про розуміння між Україною та ЄС у сфері енергетики та інших двосторонніх документів у частині ядерної безпеки, охорони довкілля, торгівлі ядерними матеріалами та в суміжних галузях. Договірна база між Україною та ЄС, зокрема, охоплює такі аспекти атомної енергетики, як:

- співпраця у боротьбі з незаконною торгівлею ядерними матеріалами;
- гармонізація законодавства та впровадження міжнародних стандартів у сфері ядерної безпеки;

- зміцнення інституційної спроможності Державного комітету ядерного регулювання України, а саме Україна має забезпечити виконання органом ядерного регулювання покладених на нього функцій як незалежного і компетентного органу з питань ядерної безпеки;
- ухвалення стратегії щодо радіоактивних відходів, зокрема спорудження сховищ відпрацьованого ядерного палива¹⁰²;
- спільна робота над вирішенням проблем, що виникли внаслідок Чорнобильської катастрофи.

Реструктуризація вугільної промисловості

На вугілля припадає майже третина енергетичного балансу України (цей показник удвічі більший, ніж у ЄС), а країна є одним з десяти найбільших виробників вугілля у світі. Більшість неприбуткових вугільних шахт залишаються у державній власності, і підприємства промисловості отримують державну допомогу¹⁰³. Металургійні фінансово-промислові групи використовують вугілля для виробництва коксу і, таким чином, користуються цими субсидіями. Інші проблеми в цій галузі – шкідливий вплив вугільної промисловості на довкілля та низька продуктивність праці через надлишкову робочу силу.

Певним прикладом для України може слугувати стратегія реформування, яку застосувала Польща перед приєднанням до ЄС для реструктуризації вугільної галузі. Основними заходами України можуть стати:

- підвищення рентабельності державних шахт;
- припинення надання субсидій приватизованим шахтам і промисловим споживачам¹⁰⁴;
- закриття нежиттєздатних шахт;
- позбавлення від надлишкової робочої сили у соціально прийнятний спосіб;
- зменшення рівня забруднення довкілля вугільною промисловістю¹⁰⁵.

¹⁰² У рамках угод щодо побудови блоків Хмельницької та Рівненської АЕС Україна взяла на себе зобов'язання створити Фонд зняття з експлуатації ядерних об'єктів і дотримуватися Загального плану щодо радіоактивних відходів і відпрацьованого ядерного палива.

¹⁰³ Витрати Державного бюджету на вугільну промисловість 2004 року становили близько 3,6 млрд. грн.

¹⁰⁴ Україна має законодавчо визначити види, умови та терміни надання державної допомоги вугільній галузі та створити систему моніторингу надання та використання державної допомоги.

¹⁰⁵ Співробітництво між підприємствами ЄС та України у цій сфері можна здійснювати через механізми Киотського протоколу.

Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів

Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Українські виробники та експортери електроенергії	Збільшення експорту електроенергії в ЄС Залучення інвестицій у модернізацію виробничих потужностей Кращі умови діяльності на ринку через поліпшення системи регулювання (більш неупереджені та прогнозовані рішення регуляторного органу) Зменшення ризиків заборони експорту з ЄС "брудної" електроенергії	Збільшення витрат на модернізацію та забезпечення дотримання стандартів ЄС Зростання конкуренції та можливе витіснення з ринку або поглинання європейськими конкурентами Зростання витрат, пов'язаних із виконанням стандартів безпеки, охорони праці та довкілля, прав споживачів
Українські енерго-постачальні компанії	Можливість надавати послуги за економічно обґрунтованими цінами Зменшення комерційних і технологічних втрат у мережі	Необхідність структурних та організаційних змін через запровадження конкуренції на ринку постачання (збуту) електроенергії
Українські підприємства вугільної промисловості	Ефективніше вирішення соціальних проблем шахтарських міст Підвищення цін на вугілля	Жорсткіші умови отримання державних коштів Посилення конкуренції на внутрішньому ринку через збільшення імпорту вугілля з ЄС та інших країн
Уряд/органи регулювання	Збільшення доходів бюджету завдяки зростанню тарифів на електроенергію Поліпшення умов для інтеграції в європейські структури та впровадження європейських стандартів безпеки й охорони довкілля Можливість використання ресурсів ЄС для вирішення внутрішніх питань у рамках відповідних інструментів допомоги	Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС
Побутові споживачі електроенергії	Кращий захист інтересів щодо ціни та якості наданих послуг з електропостачання Підвищення якості наданих послуг	Різне підвищення тарифів (що, утім, може бути компенсовано державними соціальними програмами)
Промислові споживачі електроенергії	Можливість обирати постачальників електроенергії та укладати довгострокові контракти (як наслідок лібералізації ринку)	Підвищення тарифів

Частина II

Наскрізні теми



Інвестиційний клімат

Пожвавлення надходжень прямих іноземних інвестицій внаслідок укладення Україною угоди про поглиблену вільну торгівлю з ЄС матиме суттєвий позитивний вплив на економіку України і сприятиме прискоренню темпів економічного зростання та структурних змін, модернізації, а також підвищенню стійкості економіки до зовнішніх викликів.

Зобов'язання уряду зі здійснення реформ, необхідних для укладення угоди про вільну торгівлю з ЄС, збільшать довіру інвесторів до української економіки, а відтак знизять "премію за ризик" і вартість ресурсів.

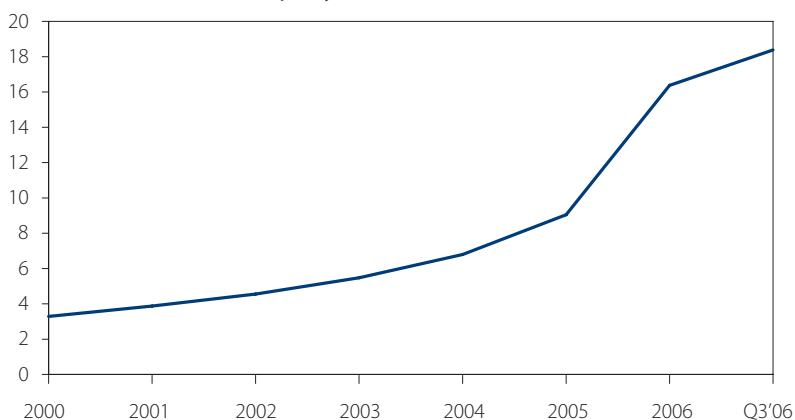
Поглиблена вільна торгівля (ЗВТ+) України з ЄС – не єдиний суттєвий чинник, що визначає рівень інвестиційної привабливості України. Низка чинників неекономічного характеру, серед яких політична стабільність у країні, також відчутно впливає на інвестиційний клімат. Проте поглиблена вільна торгівля України з ЄС є ефективним інструментом, що сприятиме не тільки поліпшенню доступу України до потужних інвестиційних ресурсів ЄС, а й проведенню в Україні системних змін, що поліпшують умови діяльності бізнесу та інвестиційне середовище загалом.

Інвестиційна активність в Україні

Від початку 2005 року в Україні суттєво зросли прямі іноземні інвестиції. Обсяг чистих прямих іноземних інвестицій (ПІІ), що надійшли в період з 1 січня 2005 року до 1 липня 2006 року, перевищує обсяг чистих ПІІ, вкладених в економіку за весь попередній період історії незалежної України¹⁰⁶.

Графік 14. ПІІ в економіку України

млрд. дол. США, на початок періоду



Джерело: Держкомстат України

Найбільшу зацікавленість іноземних інвесторів становлять:

- металургія;
- фінансовий сектор;
- оптова торгівля;
- харчова промисловість і переробка сільськогосподарських продуктів;
- сектор нерухомості.

Прямі інвестиції до економіки України надійшли зі 116 країн світу, причому 85% їх обсягу надійшли з десяти таких країн і територій: Австрія, Велика Британія, Віргінські Острови, Кіпр, Нідерланди, Німеччина, Російська Федерація, Сполучені Штати Америки, Франція, Швейцарія.

¹⁰⁶ Згідно з даними Держкомстату, загальний обсяг прямих іноземних інвестицій нерезидентами в економіку України на 1 липня 2006 року становив 18,4 млрд. дол. США, тимчасом як на 1 січня 2005 року — 9 млрд. дол. США. Приріст ПІІ з 1 липня 2005 року до 1 липня 2006 року становив 9,3 млрд. дол. США.

Попри загалом позитивну динаміку надходження прямих іноземних інвестицій, існує низка проблем, які є причиною того, що рівень ПІ набагато нижчий потенційного¹⁰⁷, а їхня якість не завжди висока.

Стрімке зростання обсягів прямих іноземних інвестицій 2005 року відбулося передусім внаслідок продажу двох великих об'єктів¹⁰⁸, сумарна вартість яких — близько 5,9 млрд. дол. США, що становить близько 75% загального обсягу чистих прямих інвестицій в економіку України 2005 року¹⁰⁹. Зростання іноземних інвестицій 2005 року не набуло системного характеру і відбулося передусім завдяки здійсненню разових операцій. Аналіз структури прямих іноземних інвестицій виявляє, що переважну їхню частину спрямовують не на розбудову нових підприємств, а на купівлю вже наявного бізнесу¹¹⁰. Частка інвестицій, спрямованих на створення бізнесу та впровадження нових технологій, залишається невисокою, хоча має вагомий потенціал для зростання в процесі поліпшення бізнес-середовища в Україні та вкладення новими власниками коштів у розвиток придбаних об'єктів.

Вагома частка прямих іноземних інвестицій надходить в Україну з офшорних зон¹¹¹, тобто великою мірою здійснюється за рахунок коштів, раніше виведених в країни вітчизняним бізнесом. З 922,5 млн. дол. США, що надійшли в економіку України в I кварталі 2006 року, 466,4 млн. дол. США, що перевищує 50% загального обсягу, надійшли з Кіпру. Незадовільною є динаміка інвестицій національного капіталу в економіку України. Реальне валове нагромадження основного капіталу 2005 року скоротилося на 0,3%. Окрім зменшення інвестицій державного сектору, причиною також стало погіршення інвестиційного клімату й обережність українського бізнесу в умовах спроб здійснення реприватизації та недостатньої захищеності прав інвесторів.

Один з головних інструментів, що може позитивно вплинути на інвестиційну активність в Україні, — впровадження зони поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС. Крім очевидного поліпшення умов доступу економіки України до потужних інвестиційних ресурсів Європи, ЗВТ + матиме вагомий позитивний ефект через здійснення реформ і законодавчих змін, спрямованих на загальне поліпшення інвестиційного клімату та бізнес-середовища в Україні.

¹⁰⁷ Загальний обсяг прямих іноземних інвестицій на особу на 1 січня 2006 року становив близько 300 євро. Для порівняння, ПІ на особу в окремих країнах Центральної Європи становили: Словенія — 13 750 євро, Чехія — 9 450 євро, Угорщина — 8 750 євро, Польща — 6 250 євро.

¹⁰⁸ ВАТ "Криворіжсталь" та АППБ "Аваль".

¹⁰⁹ Згідно з даними Держкомстату, загальний обсяг прямих інвестицій в економіку України 2005 року становив 7,9 млрд. дол. США.

¹¹⁰ ВАТ "Криворіжсталь", великі угоди в банківському секторі ("Аваль", УкрСиббанк, Укрсоцбанк).

¹¹¹ Згідно з даними Держкомстату, на 1 січня 2006 року 9,5% прямих іноземних інвестицій в економіку України надійшло з Кіпру, 4,2% — з Віргінських Островів.

Зміни, що відбудуться із запровадженням поглибленої вільної торгівлі з ЄС

Адаптація законодавства України до вимог ЄС¹¹²

У процесі впровадження поглибленої вільної торгівлі між Україною та ЄС буде здійснено адаптацію законодавства України до вимог *acquis communautaire*. Особливо важлива, в контексті поліпшення інвестиційного клімату, гармонізація законодавства за напрямками **корпоративного управління та податків**.

Корпоративне управління

Питання корпоративного управління та захисту прав міноритарних акціонерів врегульовано в таких законодавчих актах України:

1. Цивільний кодекс № 435-IV від 16 січня 2003 року.
2. Господарський кодекс № 436-IV від 16 січня 2003 року.
3. Закон № 1576-XII "Про господарські товариства" від 19 вересня 1991 року.
4. Закон № 1775-III "Про ліцензування певних видів господарської діяльності" від 1 червня 2000 року.
5. Закон № 959-XII "Про зовнішньоекономічну діяльність" від 16 квітня 1991 року.
6. Закон № 755-IV "Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців" від 15 травня 2003 року.
7. Закон № 1255-IV "Про забезпечення вимог кредиторів та реєстрацію обтяжень" від 18 листопада 2003 року.

Фундаментальні засади регулювання діяльності компаній і підприємницької діяльності в європейському праві закріплено в Розділі III "Про вільне пересування осіб, послуг і капіталу" Договору про заснування Європейського Союзу.

Загальний рівень адаптації законодавства України за напрямом **корпоративного управління та захисту міноритарних акціонерів** до вимог ЄС високий. Для подальшої адаптації законодавства України до законодавства ЄС буде здійснено:

¹¹² Використано матеріали Огляду стану адаптації законодавства України до вимог *acquis communautaire*, підготовленого Державним департаментом з питань адаптації законодавства.

а) Увідповіднення до вимог *acquis communautaire*:

- Положення Цивільного кодексу щодо переліку відомостей, що повинні міститися в статуті акціонерного товариства, через доповнення цього переліку для увідповіднення до положень Регламенту № 2157/2001/ЕЕС і положень, передбачених статтею 9 Першої Директиви № 68/151.
- Положення Закону "Про господарські товариства" щодо терміну скликання загальних зборів, який повинен бути не пізніше шести місяців після закінчення фінансового року, на основі положень статті 59 Регламенту № 2157/2001.
- Положення Закону "Про господарські товариства" щодо перших загальних зборів, які можна проводити в будь-який час упродовж 18 місяців з дня реєстрації товариства відповідно до вимог статті 54 Регламенту № 2157/2001.

б) Врахування таких положень *acquis communautaire*:

- Внесення до статті 37 Закону "Про господарські товариства" зміни або ухвалення Закону "Про акціонерні товариства" з доповненням переліку відомостей, які повинні міститися в статуті акціонерного товариства.
- Положення про скликання загальних зборів за наказом судового або адміністративного органу відповідно до частини третьої статті 55 Регламенту № 2157/2001.
- Внесення змін до законодавства України або до проекту Закону "Про акціонерні товариства" щодо викупу товариством власних акцій (статті 18 – 24 Другої Директиви № 77/91/ЕЕС).

Податки

Адаптацію законодавства буде здійснено за напрямками:

- пряме оподаткування;
- пільгові умови оподаткування;
- непрямі податки: податок на додану вартість;
- непрямі податки: акцизний збір.

Рівень адаптації законодавства України за напрямом **прямого оподаткування**, де основним нормативно-правовим актом є Закон "Про оподаткування прибутку підприємств" 1994 року, низький. Низький рівень адаптації зумовлений тим, що на рівні ЄС у цій сфері врегульовано міжнародні аспекти оподаткування прибутку підприємств, відображення яких у законодавстві України до досягнення взаємних домовленостей з ЄС, недоцільне. Принципи оподаткування прибутку малих і середніх підприємств України відповідають принципам, що містяться в актах *acquis communautaire*.

Рівень адаптації законодавства України за напрямом **пільгових умов оподаткування**, пов'язаний з питанням регулювання державної допомоги, низький.

Закон "Про податок на додану вартість" 1997 року загалом не суперечить вимогам *acquis*, проте не враховує низки положень, які регулюють адміністрування ПДВ. У процесі адаптації до вимог *acquis* сфера застосування Закону буде розширена з урахуванням вимог ЄС і потреби вироблення чітких правил відшкодування ПДВ.

Законодавство України за напрямом **непрямих податків (акцизний збір)** побудовано на принципах, що відповідає вимогам *acquis*. Адаптації підлягають окремі розрізнені правила, які будуть увідповіднені до вимог *acquis* через ухвалення Закону "Про внесення змін до Закону України "Про державне регулювання виробництва і обігу спирту етилового, коньячного і плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів".

Інвестиційний клімат

Законодавчі зміни та гармонізація правил провадження бізнесу в Україні з європейськими, що відбудуться в процесі створення зони поглибленої вільної торгівлі з ЄС, матимуть суттєвий вплив на вирішення цілої низки гострих питань, що заважають ефективному провадженню бізнесу в Україні і мають негативний вплив на інвестиційний клімат. У процесі вступу до ЗВТ + з ЄС буде врегульовано важливі проблемні питання, що існують у сферах корпоративного управління та прав акціонерів, земельних відносин і нерухомості, оподаткування та валютного регулювання.

Корпоративне управління і права акціонерів

Сучасне бізнес-середовище України характеризується низкою проблем, які створюють сприятливий клімат для корпоративних війн і силового перерозподілу власності на користь потужних фінансово-промислових груп (ФПГ). Права інвесторів — і вітчизняних, і іноземних — часто порушують, якщо вони не мають "силової" підтримки своїх корпоративних інтересів представниками владних структур.

Поліпшення бізнес-клімату потребує вдосконалення законодавчого регулювання низки питань, які стосуються захисту прав міноритарних акціонерів і корпоративного управління, і буде здійснено в процесі укладення Україною Угоди про вільну торгівлю з ЄС.

Захист прав міноритарних акціонерів

Розмивання пакетів акцій міноритарних акціонерів для посилення контролю над підприємством — один з поширених інструментів, які ФПГ використовують у боротьбі за підприємства та які знижують зацікавленість у них інвесторів (і резидентів, і нерезидентів)¹¹³.

Суттєвою проблемою є використання мажоритарними акціонерами схем, що мінімізують виплату дивідендів. Це мінімізує доходи від власності міноритарних акціонерів, проте не впливає негативно на мажоритарних акціонерів, які компенсують невисокі дивіденди за допомогою непрозорих методів отримання доходів.

Поліпшення захисту прав міноритарних акціонерів має бути реалізовано на основі таких законодавчих змін, запропонованих у проекті Закону "Про акціонерні товариства":

- обов'язкова участь представників міноритарних акціонерів у наглядових радах акціонерних товариств;
- першочергове право на купівлю акцій підприємства в разі проведення додаткової емісії;
- гарантування виплати дивідендів не менших за 15% прибутку.

Питання корпоративного управління

- **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР УХВАЛЕННЯ ЗБОРАМИ АКЦІОНЕРІВ ОBOB'ЯЗКОВИХ РІШЕНЬ.** Цивільний кодекс передбачає, що для ухвалення зборами акціонерів обов'язкових рішень потрібно 75% голосів, і встановлює перелік питань, вирішення яких можливе лише на зборах акціонерів. Доцільним є розширення прав акціонерів щодо можливості доповнення, за спільною згодою акціонерів, переліку таких питань для свого акціонерного товариства та встановлення мінімальної кількості голосів, потрібних для ухвалення окремих рішень, на рівні, що перевищує 75%.
- **ВРЕГУЛЮВАННЯ ПИТАННЯ БЛОКУВАННЯ АКЦІОНЕРАМИ З ПАКЕТОМ АКЦІЙ У 40% ОПЕРАЦІЙ АКЦІОНЕРНОГО ТОВАРИСТВА ЧЕРЕЗ НЕЯВКУ НА ЗБОРИ АКЦІОНЕРІВ.**
- **ПЕРЕГЛЯД ТЕРМІНІВ ПОВІДОМЛЕННЯ АКЦІОНЕРІВ ПРО ЗБОРИ.** Згідно із законодавством, кожен акціонер має отримати повідомлення про збори акціонерів не менш як за 45 днів до дати зборів. Ця вимога знижує оператив-

¹¹³ Характерний приклад збільшення статутного фонду ВАТ "Запоріжсталь" за рахунок акцій п'яти суб'єктів господарювання, які перебувають у власності мажоритарних акціонерів ВАТ "Запоріжсталь". Внесення до статутного фонду ВАТ "Запоріжсталь" сумнівних за своєю вартістю активів зменшило до мінімуму частку власності міноритарних акціонерів і спричинило зниження вартості акцій підприємства майже вдвічі, що засвідчує різке зменшення інтересу до цінних паперів підприємства, мажоритарні акціонери якого використовують сумнівні методи боротьби за власність.

ність управління акціонерним товариством і повинна бути переглянута для підприємств з єдиним акціонером і для випадків, коли всі акціонери надають письмову згоду на проведення зборів у стисліші терміни.

Закриті акціонерні товариства

Фонди підприємств, зареєстрованих у формі закритих акціонерних товариств (ЗАТ), розподіляються лише між засновниками ЗАТ і не можуть бути об'єктом торгівлі на організованому фондовому ринку. Форма ЗАТ унеможлиблює купівлю його акцій зовнішніми інвесторами (і резидентами, і нерезидентами) і робить структуру власності та процедури перерозподілу фондів ЗАТ непрозорими.

На 1 січня 2006 року в Україні зареєстровано більш як 33 тис. акціонерних товариств, з яких майже 22 тис. — у формі закритих акціонерних товариств. Це означає, що фонди майже двох третин провідних українських підприємств не можуть бути об'єктом інвестицій і власники штучно захищають їх від зовнішнього світу. Проект Закону "Про акціонерні товариства" передбачає ліквідацію форми закритого акціонерного товариства і реорганізацію всіх наявних ЗАТ у відкриті акціонерні товариства. Реорганізація ЗАТ у ВАТ уможливить їхній доступ до інвестиційних ресурсів через операції з первинного розміщення акцій (ІРО).

Земля та нерухомість

Продаж промислових об'єктів разом із землею, на якій вони розташовані, суттєво підвищує їхню інвестиційну привабливість, а отже, і ціну. Земельний кодекс передбачає можливість продажу землі несільськогосподарського призначення і резидентам, і нерезидентам. Водночас існує низка проблемних питань, що перешкоджають ефективному використанню інвесторами земельних ресурсів, а саме:

- неврегульованість питання щодо можливості придбання у власність земельних ресурсів філіями іноземних компаній;
- неможливість придбання нерезидентами земельних ділянок, на яких розташовано недобудовані об'єкти;
- складні та непрозорі процедури отримання дозволів на купівлю земельних ділянок, реєстрації прав власності, що породжують системну корупцію;
- відсутність інтегрованої бази даних, що містить реєстри власників земельних ділянок, укладених угод із земельними ділянками та ін.

Складність і непрозорість процедур, високий рівень корупції — серйозна проблема, що стримує цивілізований розвиток ринку нерухомості і створює підґрунтя для шахрайства, завищеної вартості об'єктів нерухомості, до собівартості якої включають витрати на хабарі та "вирішення питань".

Проблеми оподаткування

Попри відчутний прогрес, у податковій сфері залишається низка питань, вирішення яких суттєво поліпшить інвестиційний клімат і бізнес-середовище в Україні. Головні питання поліпшення інвестиційного клімату:

- **ПЕРЕДБАЧУВАНІСТЬ ЗМІН ПОДАТКОВОГО ЗАКОНОДАВСТВА.** Ефективна реалізація великих інвестиційних проектів потребує чіткого розуміння інвесторами всіх чинників і ризиків, які впливають на рівень прибутковості їхнього бізнесу. Неможливість оцінити рівень податкового навантаження на бізнес у середньо- та довгостроковому періоді втримує інвесторів від вкладення коштів в економіку України.
- **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР ВІДШКОДУВАННЯ ПДВ ЕКСПОРТЕРАМ.** Потрібні збільшення прозорості механізму відшкодування ПДВ, встановлення відповідальності держави перед експортерами за відшкодування ПДВ у неповному обсязі у встановлений законом термін. Неврегульованість цього питання знижує інвестиційну привабливість експортоорієнтованих підприємств.
- **ВРЕГУЛЮВАННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ОПЕРАЦІЙ КУПІВЛІ/ПРОДАЖУ КОРПОРАТИВНИХ ПРАВ.** Процедури оподаткування операцій купівлі/продажу корпоративних прав без використання цінних паперів (наприклад, придбання частки у товаристві з обмеженою відповідальністю) чітко не прописано в законодавстві на відміну від операцій купівлі/продажу корпоративних прав через придбання цінних паперів (акцій). Державна податкова адміністрація (ДПА) використовує відсутність чітких законодавчих формулювань для обкладення таких операцій податком на додану вартість.
- **СКАСУВАННЯ ЗБОРІВ ДО ПЕНСІЙНОГО ФОНДУ, ЩО СТЯГУЮТЬСЯ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ ОПЕРАЦІЙ КОНВЕРТАЦІЇ БЕЗГОТІВКОВОЇ ВАЛЮТИ.**
- **ВСТАНОВЛЕННЯ ЧІТКИХ ПРОЦЕДУР ВИЗНАЧЕННЯ ВАЛОВИХ ВИТРАТ ПІДПРИЄМСТВ, ЩО ЗДІЙСНЮЮТЬСЯ В ІНОЗЕМНІЙ ВАЛЮТІ.** У законодавстві немає чітко вписаної процедури, яка вказувала б, за яким курсом визначаються валові витрати: за курсом Національного банку України на день декларування прибутку, міжбанківського ринку чи іншим курсом.
- **ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕДУР СПЛАТИ ПОДАТКУ З ДОХОДІВ ГРОМАДЯНАМИ-НЕРЕЗИДЕНТАМИ.**

Вирішення цих питань, що буде здійснено в процесі впровадження поглибленої вільної торгівлі України з ЄС, позитивно вплине на створення сприятливішого середовища для національного бізнесу та зробить Україну привабливішою для інвестицій (і іноземних, і вітчизняних).

Регулювання валютного ринку

Створення ЗВТ+ між Україною та ЄС потребує вагомих заходів, спрямованих на поступову лібералізацію валютного ринку. Дерегуляція валютного ринку сприятиме зниженню витрат у здійсненні інвестиційної діяльності та розширенню можливостей ефективного управління активами.

2005 року скасовано положення¹¹⁴, які передбачали потребу обов'язкової конвертації на міжбанківському ринку іноземної валюти, що використовується для інвестицій, у гривню. Конвертація валюти збільшувала вартість іноземних інвестицій внаслідок сплати збору до Пенсійного фонду, додаткових комісійних платежів уповноваженим банкам, курсових втрат.

Розвиток механізмів хеджування валютних ризиків, що виникають під час інвестування коштів, і скасування обов'язкового продажу іноземної валюти експортерами – важливі кроки поліпшення інвестиційного клімату, здійснені в Україні.

Низку заходів, спрямованих на вдосконалення регулювання валютного ринку та ринку капіталу, які важливі для подальшого поліпшення інвестиційного клімату, буде здійснено в процесі вступу до ЗВТ+:

- **Поступове зменшення та скасування збору до Пенсійного фонду**, що виникає під час операцій купівлі/продажу іноземної валюти.
- **Спрощення процедур видачі ліцензій на купівлю резидентами акцій українських компаній у нерезидентів**. Потреба ліцензування цих операцій зумовлена широким використанням вітчизняним бізнесом механізмів виведення капіталу за кордон через купівлю "сміттєвих акцій". Водночас зарегульовані процедури продажу нерезидентами українських акцій резидентам ускладнюють вихід з українського ринку законослухняних інвесторів, що знижує інвестиційну привабливість українського бізнесу.
- **Регулювання механізмів використання цінних паперів як застави для позик**. Сучасне законодавство не дає змогу кредиторам блокувати рух закладених цінних паперів позичальників, що порушує права кредиторів.
- **Передбачення можливості інвестування коштів в економіку України у валютах, що не входять до 1 групи Класифікатора НБУ¹¹⁵**.

¹¹⁴ Постанова НБУ № 482 "Про затвердження Положення про порядок здійснення в грошовій формі іноземних інвестицій в Україну та повернення іноземному інвестору його інвестицій, а також репатріації прибутків, доходів, інших коштів, одержаних від інвестиційної діяльності в Україні".

¹¹⁵ Постановою НБУ № 34 визначено, що до 1 групи Класифікатора іноземних валют належать вільно конвертовані валюти, які широко використовують для здійснення платежів за міжнародними операціями та продають на головних валютних ринках світу.

Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів

Вплив на економіку загалом

Доцільність та ефективність запровадження поглибленої вільної торгівлі з ЄС у контексті поліпшення інвестиційного клімату оцінюється передусім характером впливу наслідків ЗВТ+ для країни. Проаналізуємо наслідки створення ЗВТ+ за трьома напрямками:

- економічні;
- соціальні;
- вплив на довкілля.

Комплекс заходів, для поліпшення інвестиційного клімату зі створенням ЗВТ+ з ЄС не має прямого впливу на **якість довкілля** і може здійснювати його лише опосередковано через вплив на розвиток секторів економіки, які будуть пріоритетними для інвестування ресурсів.

Головні напрями вкладення коштів іноземними інвесторами – фінансовий сектор, нерухомість, торгівля, харчова промисловість і переробка продуктів сільського господарства, тобто види діяльності, розвиток яких не має суттєвого негативного впливу на довкілля. Неоднозначним є вплив інвестицій у такі галузі промисловості, як металургія, хімія та ін. Розвиток потужностей у цих галузях створює додаткове навантаження на довкілля, який, однак великою мірою компенсується позитивним впливом від впровадження більш безпечних нових технологій замість застарілих.

Соціальні наслідки впровадження ЗВТ+ також є похідними від результатів, що будуть досягнені в економіці, адже обсяг ресурсів, що будуть спрямовуватися на вирішення соціальних питань, залежатиме безпосередньо від національного доходу, створеного в економіці.

Для оцінки **економічних наслідків** запровадження ЗВТ+ з ЄС проаналізуємо вплив на такі показники¹¹⁶:

- ВВП;
- індекс споживчих цін;

¹¹⁶ Для оцінки впливу впровадження зони вільної торгівлі ЄС з країнами Середземномор'я на економіку використовували такі групи показників: реальний дохід (включає ВВП, індекс споживчих цін, обмінний курс), формування основного капіталу (включає рівень заощаджень та інвестицій, зовнішньоторгівельний баланс, рахунок поточних операцій) і безробіття.

- обмінний курс;
- заощадження та інвестиції;
- поточний рахунок платіжного балансу;
- державні фінанси;
- рівень безробіття.

Закордонний досвід свідчить, що оцінка впливу заходів, спрямованих на поліпшення інвестиційного клімату в процесі запровадження ЗВТ+, на головні показники економічного розвитку має переважно якісний характер, водночас здійснення кількісного аналізу є доволі проблематичним. Аналіз впливу наведено нижче.

Оцінка впливу ЗВТ+ між Україною та ЄС на економіку в контексті заходів з поліпшення інвестиційного клімату

Економічний показник	Характер впливу ¹¹⁷	Опис впливу
ВВП	↑	Поліпшення бізнес-клімату, поживлення ділової активності, зростання внутрішніх і зовнішніх інвестицій, здешевлення позикового капіталу сприятимуть довготривалому прискоренню зростання ВВП
Індекс споживчих цін	↑	Зниженню темпів зростання ІСЦ сприятимуть інвестиції, спрямовані на створення нового бізнесу та розвиток виробництва. Водночас зовнішні інвестиції, що становлять купівлю активів, збільшуватимуть обсяг грошей в обігу без адекватного зростання пропозиції товарів і послуг і формуватимуть інфляційний тиск (приклад "Криворіжстали") Більш відкрита економіка даватиме змогу абсорбувати тиск дедалі більшого споживання на ціни. Інтеграція ринків України з ЄС сприятиме наближенню цінних коливань на внутрішньому ринку до рівня ЄС, де зростання ІСЦ традиційно низьке – на рівні 2–2,5%
Обмінний курс	↑	Впровадження ЗВТ+ сприятиме переходу України до режиму вільно конвертованої валюти. Великі іноземні інвестиції позитивно впливатимуть на утвердження гривні як міцної валюти за відмови від системи фіксованих валютних курсів
Заощадження та інвестиції	↑	ЗВТ+ поліпшить доступ фінансових установ і бізнесу загалом до потужних інвестиційних ресурсів ЄС, матиме позитивний вплив на зростання ПІІ та залучення позикового капіталу Водночас зниження відсоткових ставок і зростання імпорту збільшуватиме споживання домогосподарств, що матиме суперечливий вплив на рівень заощаджень та обсяг внутрішніх інвестицій Загальний вплив ЗВТ+ на заощадження та інвестиції буде переважно позитивним
Поточний рахунок платіжного балансу	↑↓	Надходження великих обсягів іноземних інвестицій призведе до суттєвого збільшення імпорту інвестиційних товарів, що буде чинником формування від'ємного сальдо поточного рахунку платіжного балансу. Водночас зростання інвестиційного імпорту не є небезпечним внаслідок повного фінансування інвестиційними коштами, та в довгостроковому періоді сприятиме зміцненню експортного потенціалу

>> *продовження таблиці на наступній сторінці*

¹¹⁷ "↑" – позитивний вплив; "↓" – негативний вплив, "↑" – суперечливий вплив, " = " – незначний вплив або його відсутність.

Економічний показник	Характер впливу	Опис впливу
Державні фінанси	↑	Активізація економічної діяльності, зростання інвестицій і ВВП сприятимуть зростанню національного доходу, а відтак і збільшенню доходів бюджету. Поліпшення доступу до потужних і дешевших зовнішніх ресурсів збільшить можливості та зменшить вартість фінансування дефіциту бюджету
Рівень безробіття	↑↓	Збільшення кількості робочих місць від загального поживлення економічної активності водночас компенсуватиметься скороченнями, що відбуватимуться внаслідок підвищення продуктивності праці

Таким чином, загальний вплив запровадження ЗВТ+ на економіку в контексті заходів, що будуть реалізовані для поліпшення інвестиційного клімату, є позитивним, попри наявність окремих негативних впливів, що можуть і мають бути мінімізовані.

Вплив на групи інтересів

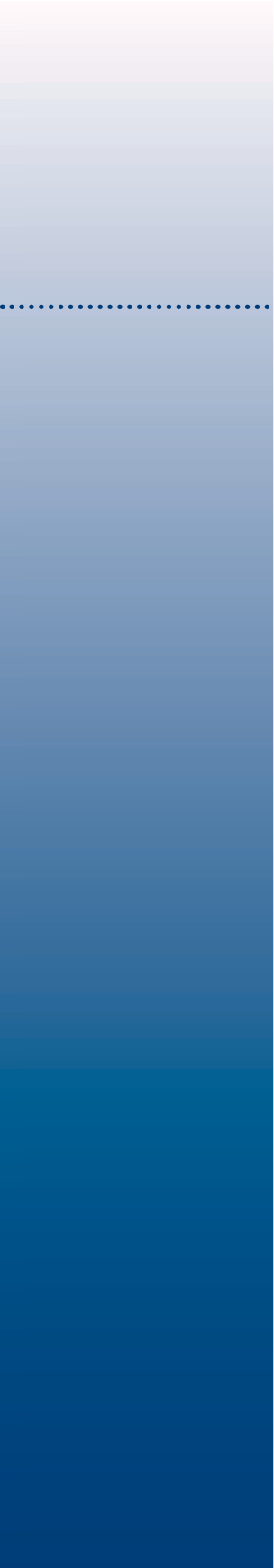
Впровадження ЗВТ+ між Україною та ЄС матиме суттєвий позитивний вплив на економіку України, зокрема в контексті залучення інвестицій. ЗВТ+ набагато спрощує українському бізнесу доступ до інвестиційних ресурсів ЄС. Узгодження законодавства України з ЄС і створення більш прозорого та комфортного бізнес-середовища, що є важливою частиною процесу створення ЗВТ+, матиме системний позитивний вплив на діяльність усіх суб'єктів економіки України та збільшить довіру інвесторів. Попри загалом позитивний вплив від впровадження ЗВТ+, існує низка наслідків, що можуть негативно вплинути на інтереси окремих зацікавлених сторін. Найсуттєвіші переваги та ризики впровадження ЗВТ+ для бізнесу, домогосподарств, іноземних інвесторів, регуляторних органів та економіки загалом наведено нижче.

Вплив впровадження ЗВТ+ з ЄС на інтереси суб'єктів економіки в контексті інвестиційного клімату

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Іноземні інвестори	Поліпшення умов провадження бізнесу в Україні Спрощення процедур входу/виходу з українського ринку Збільшення прозорості українських ринків Зниження побічних витрат на інвестування коштів Зниження системних ризиків Захист прав інвесторів Зниження корупції Спрощення процедур придбання земельних ділянок і нерухомості Спрощення процедур адміністрування податків	

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Український бізнес	<p>Вдосконалення правил провадження бізнесу</p> <p>Поліпшення бізнес-клімату</p> <p>Поліпшення умов доступу до інвестиційних ресурсів</p> <p>Прозорі механізми залучення інвестиційних ресурсів</p> <p>Зниження корупції</p> <p>Зниження побічних витрат на інвестування коштів</p> <p>Захист прав інвесторів</p> <p>Підвищення рівня корпоративного управління</p> <p>Поліпшення доступу до високих технологій</p> <p>Зростання конкуренції</p> <p>Спрощення процедур виходу на ринок ЄС</p> <p>Спрощення процедур адміністрування податків</p> <p>Спрощення процедур придбання земельних ділянок і нерухомості</p> <p>Збільшення можливостей ефективного управління активами</p>	<p>Розкриття структури власності (для ФПГ)</p> <p>Зміна організаційно-правових форм діяльності (для ЗАТ)</p> <p>Посилення ризиків втрати контролю над бізнесом (для ФПГ)</p> <p>Зменшення конкурентних переваг щодо іноземних компаній (українські компанії краще адаптовані для провадження бізнесу в нинішніх умовах)</p> <p>Підвищення валютних ризиків</p> <p>Зростання конкуренції</p>
Регуляторні органи	<p>Вдосконалення процедур нагляду та контролю</p> <p>Поліпшення загального стану систем, що регулюються</p> <p>Іноземні знання</p>	<p>Витрати на підготовку до ЗВТ+</p> <p>Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС</p> <p>Зменшення впливу на бізнес</p>
Домашні господарства	<p>Створення нових робочих місць</p> <p>Підвищення якості товарів і послуг</p>	<p>Підвищення конкуренції на ринку праці</p> <p>Жорсткіші умови праці</p>
Економіка загалом	<p>Поліпшення доступу до потужних і дешевих ресурсів</p> <p>Поліпшення бізнес-клімату</p> <p>Збільшення прямих іноземних інвестицій</p> <p>Впровадження нових технологій</p> <p>Інституційний розвиток і розвиток інфраструктури</p> <p>Підвищення якості українського законодавства</p> <p>Підвищення конкурентоспроможності економіки</p>	<p>Збільшення залежності від зовнішніх чинників</p> <p>Збільшення банкрутств серед тих, хто не витримає жорсткішої конкуренції</p> <p>Зростання валютних ризиків</p> <p>Зменшення доходів Пенсійного фонду</p>



Державна допомога

Антимонопольна політика та державна допомога суттєво впливають на розвиток торгівлі товарами та послугами. Підтримка урядом підприємств, галузей і регіонів часто призводить до порушення антидемпінгових розслідувань і квотування імпорту товарів її торговельними партнерами. Тому спільні принципи політики у цій сфері сприятимуть швидкому та результативному вирішенню суперечливих торговельних питань між Україною та ЄС.

Цей розділ аналізує можливі форми взаємодії України та ЄС у сфері надання державної допомоги в рамках Угоди про зону поглибленої вільної торгівлі. Зокрема:

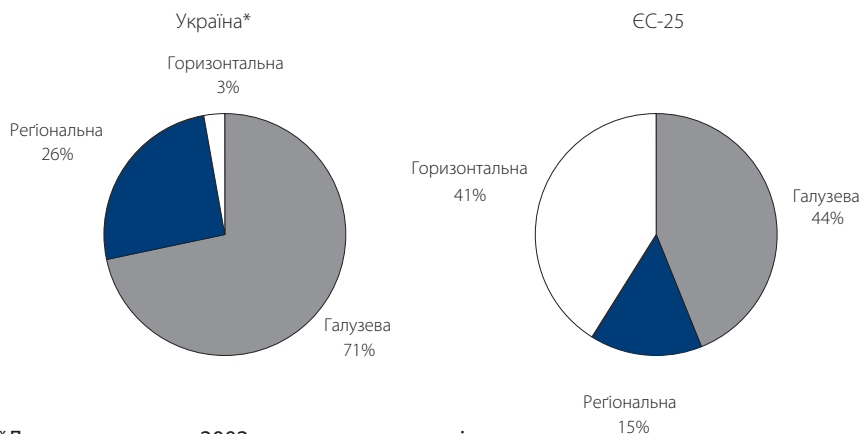
- *можливі форми співробітництва України та ЄС у сфері, які матимуть на меті поліпшити конкурентоспроможність української економіки;*
- *групи інтересів, і вплив на них положень угоди щодо надання державної допомоги.*

Надання державної допомоги в Україні

Структура й обсяги державної допомоги в Україні

Відсутність визначення державної допомоги в Україні ускладнює оцінку її обсягів і результативності. Надання прямої державної допомоги — у вигляді податкових пільг і цільового державного фінансування — відбувається найбільш прозоро, оскільки обсяги такої допомоги визначено в бюджеті та їх відстежує Міністерство фінансів. Визначити обсяги непрямої допомоги через надання, наприклад, державних гарантій або субсидовані ціни та тарифи складніше. Крім того, таку допомогу отримують майже всі галузі економіки¹¹⁸.

Графік 15. Структура державної допомоги



*Допомога, надана 2002 року промисловості

Джерела: CASE-Україна, Евростат

Обсяги наданих галузевих і регіональних податкових пільг упродовж 2000 – 2005 років в Україні наведено в **Таблиці 10.1** (див. **Додаток 10**). Оскільки саме галузева та в окремих випадках регіональна форми підтримки викривлюють умови торгівлі, зміна політики надання такої допомоги впливатиме на успішність дії зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. Попри те, що частка податкових пільг — найбільша в структурі держав-

¹¹⁸ А основним бенефіціаром низьких тарифів на електроенергію та газ в Україні є населення, а також бюджетні організації і підприємства житлово-комунального господарства.

ної допомоги в Україні, останні випадки порушення антидемпінгових розслідувань Європейським Союзом проти підприємств трубної промисловості, аргументовані наявністю енергетичних субсидій, свідчать про важливість реформування і непрямих видів державної допомоги.

2005 року суттєво скорочено пільги для низки галузей машинобудування, а також скасовано спеціальні режими інвестиційної діяльності. Це зроблено для: 1) швидшого вступу України в СОТ; 2) припинення неефективного витрачання державних коштів; 3) обмеження бюджетного дефіциту. Так, за розрахунками Міністерства фінансів, скасування більшості пільг у СЕЗ і ТПР збільшило надходження до бюджету на 700 млн. грн., а галузевих пільг — на 20 млн. грн. Ці зміни до бюджету спричинили супротив, зокрема іноземних інвесторів, яких було позбавлено низки пільг.

Проблеми політики

Наявна система державної підтримки в Україні — непрозора та неефективна, оскільки:

- чітко не визначено критеріїв надання допомоги, наприклад, у такій важливій галузі, як вугільна промисловість;
- не регламентовано інвестиційних проектів, під які можна було б отримати допомогу;
- не встановлено санкцій за порушення умов її надання. Як наслідок, результативність держпідтримки низька.

Так, СЕЗ і ТПР стали прикладом доброї ідеї підтримки регіонального розвитку та залучення інвестицій, але погано втілено в життя. Підтримка автомобілебудування — приклад невдало обраних пріоритетів. Крім того, попри те, що галузь отримала мільярдні пільги, непослідовність державної політики (пільги скасовували кілька разів) очевидно перешкоджала інвестиційній діяльності.

І уряд, і підприємства, що традиційно отримують державну допомогу, розуміють важливість підвищення ефективності політики державної допомоги. Представники інших галузей, наприклад металургії, вже не вимагають надання державної підтримки, оскільки це означатиме негативні наслідки для галузі у вигляді торговельних обмежень. З іншого боку, через взяті зобов'язання перед СОТ уряду вже нині потрібно починати реформу системи державної допомоги.

Представники виробників про проблеми політики

Сільське господарство

Україна може бути потужним конкурентом європейським виробникам, зокрема в торгівлі зерном. Недавня заборона імпорту продукції молочної промисловості до Росії засвідчила важливість максимально відкритого доступу до інших, зокрема європейських ринків.

Поточна ситуація в Україні не сприяє розвитку галузей сільського господарства і пов'язаного із ним виробництва м'ясо-молочної продукції. Вітчизняне сільське господарство поступово втрачає конкурентні переваги. Основна проблема державної політики в галузі – майже повна відсутність інвестицій в інфраструктуру й освіту, внаслідок чого система освіти у сільському господарстві неадекватна. Надані державою фінансові кошти часто спрямовують на підтримку неефективних підприємств або вони не доходять до адресатів. Крім того, за даними представників галузі, 75% допомоги отримують лише 6% господарств. Мало зроблено для розвитку малого та середнього бізнесу в сільській місцевості, що зумовлює зростання безробіття.

Автомобільна промисловість

Державна підтримка автомобілебудування в Україні була загалом успішною. Проте її надавали переважно через пільги та спеціальні режими, а не через цільову підтримку (як у сільському господарстві) чи через надання грантів, як у ЄС. Українські підприємства перебувають у гірших умовах, ніж їхні європейські колеги, зокрема щодо технічних характеристик транспортних засобів і можливостей кредитування. Глибша інтеграція автомобільних підприємств України та ЄС може сприяти розвитку галузі, зокрема через зростання її технічної оснащеності та продуктивності. Вільна торгівля між Україною та ЄС збільшуватиме конкурентний тиск на ринку. Конкуренція з європейськими виробниками, зокрема через налагодження дрібновузлового збирання сучасних моделей автомобілів, буде ускладнена новими правилами гри.

Хімічна промисловість

Різні міністерства мають відмінні позиції щодо одного і того самого питання, що знижує ефективність вироблення державної політики. Так, надання державної допомоги одній галузі (сільському господарству) може зашкодити розвитку іншої (виробництву мінеральних добрив).

Модернізація підприємств галузі та процес адаптації до нових умов відбуваються надто повільно, а тому не можна допустити різкого скорочення обсягів державної допомоги. Вітчизняні виробники лаків і фарб прямо не конкурують з виробниками в ЄС, адже вони працюють переважно в нижньому ціновому сегменті ринку, тимчасом як продукцію високої якості Україна імпортує.

Державна допомога – важливий складник угод про вільну торгівлю

Включення положень щодо державної допомоги та антимонопольної політики у двосторонні торговельні угоди – поширена практика¹¹⁹, адже дотепер не існує єдиної системи врегулювання питань політики у СОТ¹²⁰. Спробу створити таку систему зроблено під час Сінгапурської міністерської конференції 1996 року. Проте розбіжності серед країн-членів, особливо спротив країн, що розвиваються, унеможливили досягнення згоди щодо більшості сінгапурських питань під час п'ятої міністерської конференції в Канкуні¹²¹.

Зазвичай ЄС вимагає від країн – торговельних партнерів наближення їхніх політик до європейської практики. У наявних угодах про ЗВТ інколи міститься посилання на правила ГАТТ щодо надання державної допомоги, а інколи – безпосередньо на Угоду про створення ЄС¹²². Повсюдно поширені перехідні періоди надання державної допомоги, запровадження специфічних правил надання допомоги (наприклад, якщо вона призводить до життєздатності компанії, яка отримує підтримку) у певних сферах¹²³. Відповідність допомоги умовам угоди про ЗВТ в окремих випадках вирішує спеціально створена сторонами рада співробітництва (див. **Таблицю 10. 2** у **Додатку 10**).

¹¹⁹ Відповідний розділ міститься в двосторонніх угодах ЄС з більш як 30 країнами. Див. <http://ec.europa.eu/comm/competition/international/bilateral/extracts.html#cl> та http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2005/july/tradoc_111588.pdf.

¹²⁰ Szepesi, S. 2004. Comparing EU free trade agreements: Competition Policy and State Aid. (ECDPM InBrief 6E). Maastricht: ECDPM.

¹²¹ Країни – члени СОТ погодилися обговорювати лише тему сприянні торгівлі (решту тем – антимонопольна політика, інвестиції, прозорість щодо державних закупівель – відкладено). Вважається, що ЄС і Японія, ініціатори сінгапурських питань, знали про неможливість консенсусу, але висунули ці питання для того, щоб їхня поступка у цій сфері дала змогу уникнути глибоких реформ у сільському господарстві. Див. Daniel Ikenson, "Leading the Way: How U.S. Trade Policy Can Overcome Doha's Failings". Trade Policy Analysis Paper by CATO Institute, 19 January 2006.

¹²² Угода передбачає надання державної допомоги за умови надзвичайно низького стандарту життя або наявності високого безробіття.

¹²³ Наприклад, ідеться про п'ятирічні перехідні періоди, встановлені для Йорданії, Марокко та Тунісу.

Вимоги ЄС до України

Надання державної допомоги — найбільш неврегульоване питання у сфері антимонопольної політики між Україною та ЄС. Більшість типових стандартів і вимог ЄС щодо гармонізації законодавства у сфері надання державної підтримки вже виписано в спільних домовленостях між Україною та ЄС. Це передусім такі вимоги:

- **ЗАКОНОДАВЧЕ ВИЗНАЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ**, що відповідатиме прийнятному в ЄС.
- **ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОЗОРОСТІ НАДАННЯ ДОПОМОГИ**. Виконання цієї вимоги потребує визначення переліку інституцій, що надають державну допомогу, створення незалежного наглядового органу та підготовку регулярних доповідей про типи, обсяги й отримувачів державної підтримки.
- **ВКЛЮЧЕННЯ ПРИНЦИПУ ЗАБОРОНИ ДЕРЖАВНОЇ ДОПОМОГИ, ЯКЩО ВОНА ПРИЗВОДИТЬ ДО ПОГРІШЕННЯ УМОВ ТОРГІВЛІ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС**.

Більшість цих вимог Україні належить ще виконати. Так, тимчасом як проект Закону “Про державну допомогу” від 2004 року загалом відповідав вимогам ЄС, його було відхилено через деякі суперечливі положення. Зокрема він передбачав суміщення Антимонопольним комітетом (АМК) функцій з надання держпідтримки та її контролю. Нині планується внесення змін до Закону “Про захист економічної конкуренції”, що містять визначення державної допомоги. Проте, за словами представників АМК, залишається невирішеним питання відкритості інформації щодо обсягів допомоги, процедур і критеріїв її надання. Тому ці питання, імовірно, перейдуть в Угоду про зону вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Створення подібних до ЄС інституцій у сфері надання державної допомоги — лише перший крок, що його мусить зробити Україна. Логічним завершенням перетворень має стати гармонізація практики надання допомоги. Це означатиме не так скорочення обсягів допомоги (що відбулося 2005 року), як зміну її структури. Це довгостроковий процес, про що свідчить досвід країн — нових членів ЄС, структура державної допомоги яких ще суттєво відрізняється від ЄС-15.

Нині обсяги та структура державної допомоги в Україні та ЄС відрізняються (див. **Графік 15**). Загальний обсяг державної допомоги, наданої в ЄС-25 2004 року, становив 62 млрд. євро, або 0,6% ВВП. Обсяги підтримки промисловості в Україні (а це — лівова частка всієї допомоги) становили 2002 року близько 4,3 млрд. грн., або 2% ВВП¹²⁴. Якщо частка горизонтальної допомоги становила в ЄС близько 41% (без урахування сільського та рибного господарства і транспорту), то в Україні — лише 3%.

¹²⁴ За розрахунками CASE-Україна (2004).

Галузева допомога в ЄС 2004 року становила лише 24% всієї допомоги: її було розподілено між вугільною промисловістю (12%), галузями обробної промисловості (9%) та сферою послуг (3%).

Досвід країн – кандидатів на вступ до ЄС

Досвід розроблення антимонопольного законодавства та його запровадження в країнах Центральної Європи корисний для України. Ці країни мали виконати майже такі самі вимоги ЄС щодо системи надання державної допомоги, що й Україна, оскільки у всіх країнах Центральної Європи угода про ЗВТ з ЄС передувала їхньому вступу до ЄС.

Створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС запропонує і модель, і стимул для проведення реформи державної допомоги. Наявність таких інституцій і правил дасть урядам обох сторін змогу ефективніше узгоджувати політику у цій сфері та вирішувати проблемні питання. Маючи формальні зобов'язання за угодою про ЗВТ, уряд зможе успішніше відстоювати інтереси всієї країни, опираючись лобі традиційних галузей промисловості. Нарешті, наслідком реформи держпідтримки, проведеної за прикладом ЄС, має також стати підвищення ефективності та результативності її надання.

Оцінка впливу ЗВТ+ на групи інтересів

Вплив гармонізації регулювання в різних сферах і галузях відрізнятиметься. Україна може і має обирати сфери та рівень бажаної інтеграції. Для цього потрібно чітко визначити пріоритети у сфері надання державної підтримки¹²⁵, а також врахувати мірою можливості позиції зацікавлених сторін¹²⁶. Визначено такі основні групи інтересів, на які може вплинути включення положень про державну допомогу до угоди про вільну торгівлю:

- бізнес;
- регіони;
- уряд;
- наукова спільнота;
- споживачі.

Оцінка впливу запровадження зони вільної торгівлі з ЄС на економіку України вказує на наявність позитивного ефекту. Досвід угод ЄС про ЗВТ з іншими країнами свідчить про такі позитивні наслідки: зростання обсягів торгівлі, більша впевненість серед інвесторів, прискорення економічної інтеграції в регіоні, доступ до єдиного ринку ЄС галузей, що повністю відповідають європейським стандартам. Для споживачів це означатиме доступ до більшого асортименту якісних товарів і послуг.

Напевно, слаборозвинені регіони і надалі отримуватимуть допомогу, зокрема в рамках відновлених СЕЗ і ТПР. Регіональне вирівнювання — важливий інструмент державної політики в ЄС і більшості розвинених країн світу. Можливим нововведенням може стати децентралізація політики надання підтримки. Для підвищення результативності допомоги можливий також перехід на надання державних грантів на інфраструктурні проекти, передусім транспортні.

Реформа державної підтримки передусім може негативно позначитися на промисловості. В Україні існує великий перелік стратегічних галузей — основних отримувачів пільг. Країні ще належить завершити промислову реструктуризацію, внаслідок якої неконкурентоспроможні галузі та під-

¹²⁵ Наприклад, якщо металургія в Україні існуватиме за будь-яких умов (через наявність великих запасів залізної руди), то майбутнє космічної галузі без державної підтримки — менш визначене.

¹²⁶ Варто також перебачити довгострокові інтереси ЄС. Хоча ЄС активно виступає проти підтримки і металургії, і автомобілебудування в Україні, відомо, що розширення збирання автомобілів в Україні неминуче, адже ці виробництва в Західній Європі не конкурентоспроможні і європейські компанії зацікавлені в аутсорсингу виробництва.

приємства припинять існувати або перейдуть до нових власників. Утім, оскільки ці галузі отримували малу за обсягами державну підтримку, а їхня частка в економіці вже не така велика, як на початку 1990-х років, то наслідки подальшої реструктуризації для економіки не будуть руйнівними. До того ж у держави завжди лишається можливість допомагати регіонам з високим рівнем безробіття, а також підприємствам через затвердження чітких і прозорих програм реструктуризації. Нарешті, скорочення обсягів допомоги може бути частково компенсоване підвищенням її ефективності.

Зміна структури держпідтримки означатиме перехід від фінансової допомоги окремим компаніям і галузям до регіональної та горизонтальної її видів. Так, наприклад, в ЄС-25 чверть усієї допомоги спрямовується на природоохоронні цілі та енергозбереження, по 12% — на НДВКР (науково-дослідні та випробувально-конструкторські розробки) і розвиток малого та середнього бізнесу.

Попри те, що Україна і більшість країн ЄС перебувають на різних етапах економічного розвитку, пріоритети горизонтальної допомоги актуальні для країни. Без розвитку науки економіка не зможе зростати високими темпами. Вирішення проблеми енергозбереження (а водночас і екології) — першорядний пріоритет для України, якій належить пройти через реструктуризацію енергомістких галузей.

Можливі заходи в рамках зони поглибленої вільної торгівлі

Реформування системи контролю

Заходи України	Заходи ЄС
Забезпечити прозорість надання державної допомоги та інформаційну підтримку підприємців у чутливих секторах	Запропонувати Україні додаткове фінансування інвестицій для розвитку пріоритетних галузей, розширення наукового співробітництва
Визначити перелік галузей, які можуть стати конкурентоспроможними ¹²⁷	Надати технічну допомогу для підвищення спроможності уряду відстежувати ефективність і результативність державної допомоги
Інвестувати в людський капітал через навчання та перекваліфікацію працівників, зокрема у сільському господарстві	
Перейти від пільгових режимів і податкових преференцій до надання пільгових позик і грантів на дослідження й розвиток ¹²⁸	

¹²⁷ Наприклад, таких високотехнологічних, як космічні технології, ІТ-сектор та ін.

¹²⁸ Зокрема надавати фінансову допомогу малому та середньому бізнесу у формі компенсації відсотків чи венчурних фондів. Це — найбільш дієві механізми розвитку, про що свідчить практика європейського фінансування інновацій.

Аналіз за групами інтересів

Група інтересів	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Бізнес	<p>Прозоріше надання допомоги в рамках програм реструктуризації, надання цільових грантів</p> <p>Зростання ринків енергоощадних та екологічно чистих технологій</p> <p>Скорочення допомоги галузям, які традиційно отримували державну допомогу</p> <p>Менше приводів для запровадження торговельних обмежень (антидемпінг) ЄС та іншими країнами</p>	<p>Поступове скорочення галузевих пільг, передусім у машинобудуванні</p> <p>Підвищення вартості деяких товарів і послуг, передусім енергоресурсів і транспортних перевезень</p>
Регіони	<p>Більша свобода місцевої влади щодо визначення цілей та обсягів допомоги</p> <p>Використання ефективніших програм регіонального вирівнювання (цільові гранти, інфраструктурні проекти)</p>	<p>Можливе збільшення безробіття</p>
Уряд	<p>Прозоріше та передбачуваніше планування і витрачання бюджетних коштів</p> <p>Якісніший вибір та оцінка державних програм допомоги</p> <p>Ефективніше врегулювання з ЄС проблемних питань у сфері державної допомоги</p> <p>Більш швидка реструктуризація старих галузей економіки</p>	<p>Витрати на гармонізацію законодавства і створення нової системи держпідтримки</p> <p>Потреба збільшувати підтримку малому та середньому бізнесу, який є найвразливішим до посилення конкуренції</p>
Наукова спільнота	<p>Збільшення державного фінансування науки та замовлень бізнесу</p>	<p>Загострення конкуренції у разі проведення тендерів для витрачання державних коштів</p>
Споживачі	<p>Зниження витрат на неефективну підтримку неконкурентоспроможного національного виробника</p> <p>Здешевлення деяких видів продукції через наявність дешевшого та якіснішого імпорту</p>	<p>Підвищення вартості деяких товарів і послуг, передусім енергоресурсів і транспортних перевезень</p>



Державні закупівлі

Позиція МЦПД полягає в доцільності включення ринку державних закупівель до Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС, оскільки:

- *це полегшить обопільний доступ учасників України та ЄС на ринок державних закупівель один одного;*
- *законодавча й інституційна гармонізація сприятиме вирішенню нагальних проблем української системи державних закупівель, встановить рамки її цивілізованого функціонування.*

Переговорний процес у частині ринку державних закупівель має бути зосереджено навколо принципів, закладених в Угоді про державні закупівлі (УДЗ). Україні потрібно буде досягти відповідності національної системи державних закупівель з принципами УДЗ. Оскільки УДЗ має визначені структурні елементи і дозволяє країнам, що розвиваються, запроваджувати додаткові обмеження для досягнення цілей розвитку, українській стороні потрібно визначити ключові позиції та вирішити, якими додатковими обмеженнями в рамках УДЗ вона могла б скористатися.

Цей розділ аналізує три головні аспекти включення українського ринку державних закупівель до зони поглибленої вільної торгівлі з ЄС:

1. *Відповідність Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" європейським принципам і міжнародно визнаним нормам функціонування ринку державних закупівель.*
2. *Структуру (головні компоненти) угоди про вільну торгівлю згідно з міжнародним досвідом.*
3. *Аналіз впливу реалізації угоди про вільну торгівлю на групи інтересів.*

Регулювання ринку державних закупівель в Україні

Нормативною основою ринку державних закупівель в Україні є Закон "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти". У березні 2006 року до цього закону, зокрема, внесено зміни, внаслідок яких:

- функції спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади з питань координації закупівель товарів, робіт і послуг від Міністерства економіки перейшли до Антимонопольного комітету;
- видавцем офіційного інформаційного бюлетеня державних закупівель визначено Тендерну палату (замість Міністерства економіки);
- офіційну інформацію про закупівлі в інтернеті наразі публікують інформаційні системи, що відповідають вимогам, встановленим законом;
- визначено спеціальний статус Тендерної палати.

1 грудня 2006 року Верховна Рада ухвалила зміни до профільного і пов'язаних з ним законів. Зміни набрали чинності 10 січня 2007 року. Вони практично не вплинули на наявні проблеми у правовому полі, що з'явилися у березні 2006 року¹²⁹.

¹²⁹ Вже від початку своєї роботи уряд Віктора Януковича заявив про реформування системи державних закупівель. За завданням уряду було розроблено законопроект про внесення змін до закону про закупівлі. Експерти стверджували, що розроблений таким чином документ міг поліпшити ситуацію щодо рівня гармонізації українського законодавства у сфері державних закупівель з нормами ЄС і СОТ. Однак наразі, коли практично жодні більш-менш серйозні прогресивні зміни з урядового проекту не потрапили до варіанта законопроекту, ухваленого Верховною Радою, розбіжності між українською системою державних закупівель та європейськими й міжнародними нормами і стандартами збереглися. У разі включення сектору державних закупівель до зони вільної торгівлі між Україною та ЄС ці розбіжності потрібно буде усувати.

Аналіз деяких положень Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти”¹³⁰

З набранням чинності 17 березня 2006 року змін до Закону “Про внесення змін до Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” та інших законодавчих актів України” ситуація у сфері державних закупівель України в сенсі її відповідності стандартам ЄС ускладнилася. Основні розбіжності між чинною редакцією Закону “Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти” та нормами ЄС:

- **Обов'язковість застосування обмеженої кількості інформаційних систем в Інтернеті** під час здійснення процедур державної закупівлі сприяє монополізації цієї сфери, ускладнює здійснення державних закупівель. Згідно з чинними нормами, оприлюднення інформації про державні закупівлі, яка повинна бути відкрито доступна замовникам, стає залежним від бізнес-діяльності приватних структур, які таким чином не дають змоги повною мірою забезпечити прозорість і доступність такої інформації суспільству. Натомість, згідно з досвідом і законодавством ЄС, попередню інформацію про закупівлі (оголошення) оприлюднюють на офіційному державному ресурсі, а оприлюднення докладної інформації та інші комунікації здійснюють через сайти замовників, адреси яких зазначають обов'язково в оголошенні про закупівлю.
- **Створення та діяльність у системі державних закупівель спеціальної структури – Тендерної палати**¹³¹. Згідно з юридичним статусом, Тендерна палата є неприбутковою організацією. Ситуація з Тендерною палатою не відповідає міжнародній практиці й не узгоджується із законодавством, зокрема щодо організації державної влади та діяльності громадських організацій, оскільки через надані повноваження така громадська організація підмінює органи державної влади¹³². Крім цього, ТПУ повністю регулює питання оприлюднення отриманої інформації про державні закупівлі. Тобто обов'язкова для здійснення тендер-

¹³⁰ У підготовці цього розділу використано матеріали Олександра Шатковського (Міністерство економіки).

¹³¹ Статус Тендерної палати України (ТПУ) визначається законом як “неприбуткова спілка громадських організацій”. Цій спілці громадських організацій надано адміністративні повноваження, властиві органу державного управління, натомість відсутня належна відповідальність і підзвітність суспільству за її дії, що дає ТПУ змогу виносити довільні судження щодо діяльності органів державної влади. Наприклад, див. висновок Тендерної палати від 22 травня 2006 року щодо невідповідності листів СБУ чинному законодавству України.

¹³² Наприклад, ТПУ видає висновок про розгляд скарг, на підставі яких Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті, до складу якої входять знову ж таки представники ТПУ, ухвалює рішення, а також дозвільні висновки про застосування неконкурентних процедур закупівлі.

них торгів публікація в інформаційному бюлетені Тендерної палати неможлива без розміщення інформації в інтернеті, список яких публікує ТПУ. Кожна з таких систем може діяти за власним регламентом, а за своєчасність і достовірність публікацій відповідає лише замовник, у зв'язку з чим ТПУ може на власний розсуд заблокувати будь-яку тендерну процедуру. Будь-який висновок ТПУ (обов'язковий для врахування замовниками) з питань державних закупівель можна спростувати тільки через суд.

- Внесені до закону зміни визначаються уповноваженим органом у сфері державних закупівель — **Антимонопольним комітетом** — і передбачають нагляд і контроль над системою державних закупівель цілою низкою державних органів¹³³. Водночас відсутні чіткий розподіл функцій і порядок взаємодії між усіма суб'єктами регулювання сфери державних закупівель. Розпорошення регуляторних функцій держави щодо нагляду, контролю та координації у сфері закупівель створює неузгодженість, дублювання функцій між різними органами влади у цій сфері.
- **Чинна редакція закону обмежує конкуренцію** у зв'язку з обов'язковістю внесення учасниками процедур закупівель тендерного і договірною забезпечення, а також легалізує монопольне обслуговування торгів внаслідок встановлення від імені замовника вимог до учасників торгів про оплату третім особам різних послуг. Така ситуація не тільки зумовлює обмеження конкуренції, а й в окремих випадках фактично унеможлиблює здійснення конкурентної процедури закупівлі, оскільки підприємства не хочуть брати участі у торгах на таких умовах, а ті, хто все-таки бере участь у торгах, включають свої витрати до ціни тендерної пропозиції, що в будь-якому разі у підсумку завдає збитків державі.

Світовий банк оцінив зміни, внесені до Закону, як "несумісні із заявленою країною метою гармонізації законодавства з директивами ЄС"¹³⁴ і такі, що послаблюють систему державних закупівель, оскільки не узгоджуються з міжнародною практикою, перевищують звичайну роль і компетенцію Антимонопольного комітету у системі регулювання державних закупівель як органу конкурентної політики у секторі підприємництва¹³⁵,

¹³³ Стаття 3 чинної редакції Закону "Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти" визначає, що державний нагляд, контроль і координацію у сфері закупівель здійснюють Верховна Рада, Антимонопольний комітет, Державна контрольно-ревізійна служба, Державне казначейство, Міністерство аграрної політики, Держкомстат, Спеціальна контрольна комісія з питань державних закупівель при Рахунковій палаті.

¹³⁴ Див. Юрій Сколотяний. "У сутінковій зоні опинився ринок держзакупівель після набрання чинності останніми законодавчими змінами". *Дзеркало тижня*, № 12, 1 квітня 2006 року.

¹³⁵ За словами Юрія Кравченка, першого заступника голови АМК, Комітет досі (на вересень 2006 року) виконує покладені на нього функції у сфері державних закупівель без належного матеріального та організаційно-штатного забезпечення.

надають невластиві міжнародній практиці повноваження Рахунковій палаті як незалежному аудиторському органу нагляду за Державним бюджетом, не забезпечують належної комерційної діяльності підприємств, що належать державі, надають владні повноваження неурядовій організації (Тендерній палаті).

Експерти Євросоюзу й Організації економічного співробітництва та розвитку, за результатами дослідження оцінки системи державних закупівель України у межах програми SIGMA¹³⁶, дійшли таких самих висновків.

Загалом пропозиції Мінекономіки, Мін'юсту, Головного юридичного управління та Головного науково-експертного управління Апарату Верховної Ради, а також Світового банку враховано в урядовому проекті Закону № 1209 "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти" від 5 жовтня 2006 року.

Утім, законопроект, ухвалений Верховною Радою 1 грудня 2006 року (що є компромісним варіантом, розробленим спеціальною робочою групою), не можна назвати прогресивним. Вади, перелічені вище, не усунено, і практично жодні суттєві положення кабмінівського законопроекту не потрапили до остаточної редакції змін до закону. Що більше, за інформацією Державного департаменту з питань адаптації законодавства, кількість розбіжностей між законодавчим полем України у сфері державних закупівель і відповідними нормами ЄС після внесення змін до чинного закону в грудні 2006 року зросла у 2,5 рази.

¹³⁶ Україна. Оцінка системи врядування, березень 2006 року, проект SIGMA: Підтримка вдосконалення у врядуванні та управлінні. Спільна ініціатива ОЕСР та Європейського Союзу.

Бачення структури Угоди про державні закупівлі між Україною та ЄС

Окрім усунення юридичних несумісностей між українським законодавством та європейськими і міжнародними нормами, українській владі потрібно провести ретельний аналіз структурних складників майбутньої угоди про вільну торгівлю з ЄС.

У разі укладення Угоди про вільну торгівлю між Україною та Євросоюзом країни ЄС не повинні будуть жодним чином змінювати свою систему державних закупівель. Натомість Україна муситиме увідповіднити свою систему до принципів Угоди про державні закупівлі (УДЗ)¹³⁷. Міра цієї відповідності визначатиметься результатами двосторонніх переговорів. Утім, потрібно продумати певні деталі, завдяки яким Україна могла б отримати додаткові вигоди згідно з положеннями УДЗ для країн, що розвиваються. Іншою важливою метою переговорів повинно стати забезпечення доступу продукції, товарів і послуг українських підприємств на ринок державних закупівель ЄС.

Тривалість перехідного періоду для оптимальної адаптації нашого законодавства й інституційної структури до стандартів ЄС¹³⁸ та УДЗ **не повинна перевищувати трьох–п'яти років**. Саме на такий максимальний термін треба орієнтуватися під час обговорення перехідного періоду для України.

У рамках угоди щодо ринку державних закупівель потрібно мати чітку позицію щодо таких головних характеристик (див. **Таблицю 12**).

¹³⁷ Угода про державні закупівлі є багатостороннім документом СОТ, на принципах якого побудовано переважну більшість угод про вільну торгівлю в частині ринку державних закупівель. Директиви ЄС, що регулюють ринок державних закупівель, повністю сумісні з УДЗ. Однак УДЗ включає положення не лише для розвинених країн, а й для країн, що розвиваються. Докладний опис основних положень УДЗ наведено в **Додатку 11**. УДЗ не є обов'язковим документом для країн, що вступають до СОТ. Утім, Україна взяла на себе зобов'язання приєднатися до цього багатостороннього документа після вступу до СОТ. Наразі Грузія та Молдова перебувають у процесі переговорів щодо приєднання до УДЗ.

¹³⁸ Нормативне поле ринку державних закупівель ЄС утворено директивами Європейської Комісії № 2004/17/ЄС і № 2004/18/ЄС.

Таблиця 12. Головні структурні елементи Угоди про вільну торгівлю в частині ринку державних закупівель¹³⁹

Структурний елемент	Переговорні варіанти	
Покриття рівнів закупівель	Центральний уряд	
	Субнаціональний уряд	
	Інші організації (наприклад, комунальні підприємства) ¹⁴⁰	
Принципи ¹⁴¹	Національний режим	
	Режим найбільшого сприяння	
	Відсутність дискримінації	
Прозорість	Надання інформації	Згідно з правилами національних закупівель
		Забезпечення повноцінною інформацією, потрібною для внесення заявок
		Інформація про причини відхилення заявок
	Сфера розповсюдження інформації про контракти	Національна
	Розповсюдження інформації про контракти	Міжнародна
		Надання статистичних даних про контракти
Процедури укладення договорів	Відкриті торги	
	Обмежені торги	
	Одиночні торги	
	Вибіркові торги	
Критерії укладення договорів	Найнижча ціна	
	Найвигідніша заявка згідно з визначеними критеріями	
Технічні особливості	Використання міжнародних стандартів	
	Пріоритет стандартам з характеристиками застосування перед описовими стандартами	
	Можливі винятки з використання стандартів	
Правові, примусові заходи, можливість оскарження	Можливість і порядок оскарження заявки	
	Орган розгляду незалежний і/або наднаціональний	
	Вибір механізму вирішення конфліктів	
Місцева частка доданої вартості, використання місцевих компонентів	Вжиття тимчасових, невідкладних заходів (наприклад, припинення контракту чи закупівель, компенсації певних витрат) у процесі оскарження	
	Заборона використання правил походження (в УДЗ)	
	Використання таких само правил походження, як і в торгівлі	

Джерело: МЦПД

¹³⁹ Таблицю складено на основі аналізу структур міжнародних угод про вільну торгівлю у сфері державних закупівель.

¹⁴⁰ Окрім того, для кожного рівня треба зазначити пороги в розрізі товарів, робіт і послуг. Порогами є мінімальні суми контракту на державні закупівлі, за яких закупівельна організація повинна застосовувати тендерні процедури.

¹⁴¹ У більшості угод застосовують поєднання національного режиму та відсутність дискримінації.

Таблиця 13. Основні елементи деяких двосторонніх договорів порівняно з УДЗ

	1994 УДЗ (а)	ЄС-Чилі (b)	ЄС-Мексика (с)
Покриття	Категорія I. Центральний уряд Товари і роботи; негативний список Послуги: позитивний список Обсяги закупівель: товари і послуги – 130 тис. СДР Роботи – 5 млн. СДР	Центральний і субцентральний уряди, комунальні підприємства згідно з УДЗ для ЄС та еквівалент для Чилі Додатки XI і XII Товари, послуги і роботи Пороги для центрального уряду: 130 тис. СДР для товарів, 5 млн. СДР для робіт Пороги для субцентрального уряду: 200 тис. і 5 млн. СДР Комунальні підприємства: 400 тис. і 5 млн. СДР (тобто як в УДЗ 1994)	Організації; загалом еквівалентні до НАФТА для Мексики і до УДЗ для ЄС (Додаток VI) товари, послуги і роботи згідно з графіком (Додатки VII, VIII і IX) Пороги як в УДЗ від 1994 року НАФТА для Мексики
Принципи	Категорія II. Субнаціональний уряд "Добровільне" на першому субнаціональному рівні Місцевий рівень не покривається Пороги: товари і послуги – 200 тис. СДР, роботи – 5 млн. СДР		
Прозорість	Категорія III. Інші організації (наприклад, комунальні підприємства) Пороги: товари і послуги – 400 тис. СДР, роботи – 5 млн. СДР Національний режим і режим найбільшого сприяння для сторін, які підписують договір Надається інформація згідно із законами та правилами національних закупівель Інформація про контракти розповсюджується для сприяння міжнародній конкуренції	Національний режим і відсутність дискримінації Забезпечення інформацією, достатньою для ефективного внесення заявок (стаття 142) Статистичні дані щодо контрактів надаються тільки в разі невиконання стороною мети угоди (стаття 158) За запитом: інформація щодо того, чому заявки відхилено (стаття 154)	Національний режим і відсутність дискримінації (стаття 26) Надання детальної інформації щодо тендерів і рішень Надаються статистичні дані для засвідчення відсутності систематичного ухилення від положень (стаття 31)

>> продовження таблиці на наступній сторінці

1994 УДЗ (а)		ЕС-Чилі (b)		ЕС-Мексика (с)	
Процедури укладання договорів	Відкриті, обмежені чи одиночні тендери	Відкриті і вибіркові (тобто обмежувальні). Одиночні тендери можливі у виняткових випадках (статті 143–146)	Відкриті, обмежені або одиночні тендери Мексика застосовує положення НАФТА та ЄС. Використовує також положення УДЗ, але обидві системи загальноєквівалентні		
Критерії укладання договорів	Найнижча ціна або найбільш вигідна з економічного погляду заявка	Найнижча ціна або найбільш вигідна заявка, яка ґрунтується на попередньо визначених критеріях	Найнижча ціна або найбільш вигідна заявка, яка ґрунтується на попередньо визначених критеріях		
Технічні особливості	Заохочується використання міжнародних стандартів; стандартам виконання надається більший пріоритет, ніж проектним стандартам	Кінцеві характеристики мають більше значення, аніж особливості проекту чи описові стандарти (стаття 149); використовуються міжнародні, національні чи визнані стандарти, проте можливі винятки	Не згадуються		
Правові, примусові заходи, можливість оскарження	Можливість оскарження вперше внесено до ГАТТ Незалежний розгляд Тимчасові заходи, проте контракт не припиняється	Оспорювання заявки (стаття 155) Незалежний розгляд Невідкладні тимчасові заходи, які можуть включати припинення контракту, компенсації, які, втім, можуть обмежуватися витратами на внесення заявки і протест	Оспорювання заявки (стаття 30) Орган незалежного розгляду з детальними положеннями щодо засідань, на яких слухають висновки (як у НАФТА) Невідкладні тимчасові заходи, що можуть включати припинення процесу закупівель, з компенсацією суспільної шкоди від невиконання, але може бути обмежено витратами на заявку та опротестування		
Місцевий вміст або присутність	Заборонене використання правил походження	Немає	Можлива суттєва перевірка бізнес-діяльності для послуг (стаття 27)		
Інституційні положення	Немає	Нечіткі зобов'язання щодо технічної співпраці (стаття 157)	Засновано спеціальний комітет з питань державних закупівель для сприяння обопільному розумінню процедур закупівель		
Положення щодо подовження	Немає	Якщо сторона пропонує кращі терміни третій стороні, вона повинна розпочати переговори щодо подовження термінів	Двосторонній механізм вирішення конфліктів відповідно до пункту VI угоди		

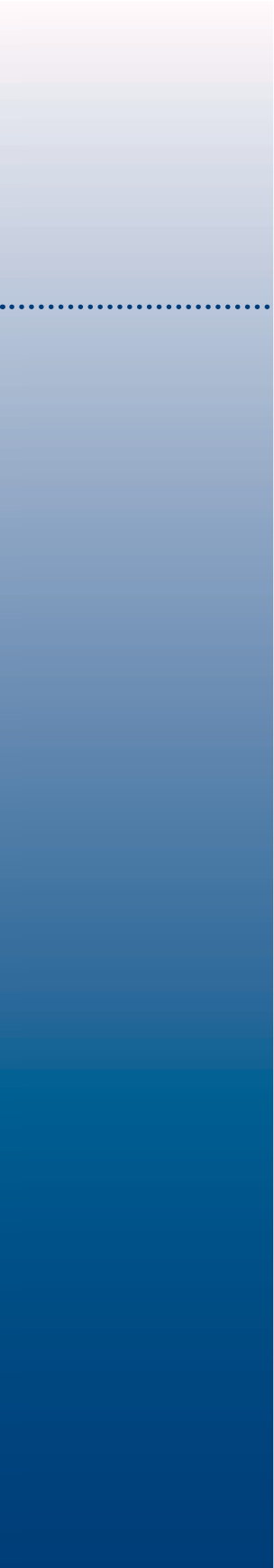
Наслідки ЗВТ+ між Україною та ЄС у контексті ринку державних закупівель

Підготовка та впровадження зони вільної торгівлі між Україною та ЄС є потужним за своїм впливом процесом, який торкатиметься інтересів багатьох суб'єктів економіки. Наведемо найбільш суттєві імовірні наслідки, що матиме поглиблена вільна торгівля для національних закупівельників, національних та іноземних учасників, громадян і суспільства України.

Вплив впровадження зони вільної торгівлі України з ЄС на інтереси суб'єктів економіки в частині ринку державних закупівель

	Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Національні закупівельники	Державні органи центрального та субцентрального рівнів	Зручніша і стабільніша система державних закупівель	
	Державні підприємства	Ефективніше використання державних коштів внаслідок зростання конкуренції	
Національні учасники	Малий бізнес	Зростання рівня прозорості тендерів, зменшення дискримінації учасників (у частині тендерів, покритих ЗВТ) Легший доступ до тендерів ЄС	Загострення конкуренції між національними та іноземними учасниками
	Великий бізнес	Зростання рівня прозорості тендерів, зменшення дискримінації учасників Легший доступ до тендерів ЄС	Загострення конкуренції між національними та іноземними учасниками
	Українські виробники, що використовують працю неповноправних громадян і громадян, які відбувають покарання	За збереження принципів, що діють зараз у законі щодо цих категорій виробників, шкода повинна бути мінімальною або нульовою	
Учасники з ЄС		Ефективніша участь в українських тендерах	
Суспільство України		Зменшення корупції у здійсненні державних закупівель Ефективніше використання бюджетних коштів внаслідок зростання конкуренції Зниження ціни отримуваних послуг від державних/комунальних підприємств	

Окрім зазначених груп, існують певні "приховані групи інтересів", під якими розуміють осіб/групи осіб, які отримують зиск від наявних хиб системи державних закупівель. Ми передбачаємо спротив таких груп гармонізації системи закупівель згідно з принципами ЄС і СОТ.



Рух працівників і здійснення економічної діяльності

Україна має дуже обмежений доступ до свободи руху працівників у рамках Угоди про партнерство та співпрацю з ЄС. Фактично цей доступ зводиться до принципу недискримінації громадян України, які легально працюють у країнах ЄС. У частині про вільну торгівлю нової посиленої угоди з ЄС, яка має замінити УПС, Україна має шанс розширити свій доступ до участі у свободі руху працівників і пов'язаної з нею свободи здійснення економічної діяльності. Проте зрозуміло, що очікувати від ЄС суттєвої лібералізації руху осіб у відносинах з Україною не варто.

Нормами Угоди про вільну торгівлю буде встановлено лише загальні принципи, які нададуть сприятливіші умови для доступу громадян України до ринку праці ЄС. Проте повністю скористатися ними українські працівники та підприємці зможуть лише будучи конкурентоспроможними: тобто маючи відповідний рівень освіти, кваліфікацій, гнучкості та мобільності, пропонуючи інноваційні та якісні послуги, на які існує попит у країнах ЄС. Це означає, що лібералізація руху осіб має супроводжуватися інтеграцією України та ЄС у галузі освіти, соціального забезпечення, лібералізацією візового режиму, а також розвитком нових галузей економіки та нового типу підприємств, які мають потенціал інвестувати в європейську економіку та бути конкурентними на європейському ринку.

Крім того, аби уникнути негативних асиметричних ефектів від лібералізації руху працівників і здійснення економічної діяльності у відносинах з ЄС, уряд України повинен продовжити реформи, спрямовані на поліпшення бізнес-клімату в Україні, зменшення рівня корупції, запровадження сприятливішої для розвитку малого та середнього підприємництва податкової політики. Тому лібералізація руху осіб, передбачена угодою про вільну торгівлю між Україною та ЄС, має супроводжуватися наближенням українського законодавства, норм і стандартів до європейських. Саме у цьому полягає основний сенс формули "поглиблена вільна торгівля", яку пропонує ЄС для нової угоди з Україною.

Свобода руху осіб у ЄС

Вільний рух працівників

Вільний рух осіб — одна з чотирьох фундаментальних свобод ринку ЄС. Мета вільного руху осіб — створення єдиного ринку праці і виробництва на всій території Європейського Союзу, необмеженого кордонами держав-членів. Вільне пересування людей забезпечує їм кращі можливості використовувати свою кваліфікацію. Водночас ця свобода має сприяти швидшому зростанню економіки окремих держав-членів і європейської економіки загалом¹⁴². **Вільний рух осіб стосується працівників, а також працевлаштованих осіб, які самі працевлаштовуються.** Вільний рух працівників регулюється на цей час десятьма нормами Маастріхтської угоди (1992 рік). Шість з них стосуються європейського громадянства, яке ми не розглядатимемо в рамках цього дослідження, а чотири — вільного руху працівників (статті 39 — 42).

Нині свобода руху осіб найбільш обмежена в Європейському Союзі. Спільний ринок праці неефективний і негнучкий внаслідок політики держав-членів, спрямованої на захист власних ринків праці і підтримуваної численними профспілками. Інші перешкоди на шляху цієї свободи — недостатнє знання мов і культури інших країн-членів, формальні складнощі, такі як втрата допомоги з безробіття в разі виїзду за кордон чи хиби системи виплати пенсій¹⁴³. Єврокомісія визнала, що без знання мов інших країн-членів працівники ЄС не зможуть використовувати свободу руху осіб і можливості великого ринку праці. Тому ухвалено рішення, що молоді європейці повинні опанувати три мови ЄС: власну, першу іноземну мову, яку мають вчити ще в дошкільному закладі освіти, і другу іноземну мову, яку вивчатимуть у школі. Крім того, рекомендовано, аби у вищих освітніх закладах деякі фахові предмети викладалися першою іноземною мовою¹⁴⁴.

Працівники – громадяни країн ЄС, які можуть користуватися цією свободою:

- наймані працівники;
- майбутні працівники, студенти чи особи, які проходять фахові тренінги;
- колишні працівники (пенсіонери, непрацевдатні);
- члени родин усіх зазначених груп осіб.

¹⁴² Z.J.Pietras. *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2005, с. 492.

¹⁴³ Там само, с. 501.

¹⁴⁴ The European Commission. *White Paper on Education and Training — Teaching and Learning — Towards the Learning Society*, COM(95)590.

Свобода руху працівників складається з чотирьох основних прав:

- 1) право на пошук роботи і працевлаштування;
- 2) право на пересування;
- 3) право на перебування;
- 4) право залишитися.

Крім того, вільний рух працівників означає обов'язок однакового ставлення до всіх громадян ЄС. Заборонено будь-яку дискримінацію на підставі громадянства у сфері доступу до праці, умов праці, винагороди.

Вільний рух працівників може обмежуватися в односторонньому порядку країнами-членами лише в трьох випадках, якими є громадський порядок, громадська безпека і громадське здоров'я. Свобода руху працівників також поширюється на членів Європейської економічної зони (Ісландія, Ліхтенштейн і Норвегія). Право на вільний рух реалізується завдяки системам координації схем соціального захисту та забезпечення взаємного визнання дипломів.

Свобода здійснення економічної діяльності

Інший аспект свободи пересування працівників — **свобода здійснення економічної діяльності**, яка стосується свободи пересування **працедавців та їхніх фірм**. Цю свободу регулюють шість норм Маастрихтської угоди (статті 81 – 89).

Свободу здійснення економічної діяльності від свободи руху працівників відрізняє лише статус людей, стосовно яких її застосовують: вони не наймані працівники, які виконують чийсь вказівки і за це отримують винагороду. Вони є водночас і працівниками, і працедавцями.

Від свободи надання послуг свобода здійснення економічної діяльності відрізняється головним чином тим, що надавачі послуг на території іншої держави функціонують лише тимчасово, тоді як здійснення економічної діяльності має сталий характер. Приклад того: повна ліквідація фірми в країні громадянства і перенесення її до іншої країни-члена або ж отримання там більшості доходів компанії¹⁴⁵.

Право на свободу здійснення економічної діяльності мають:

- **фізичні особи**, які набули громадянства однієї з країн — членів ЄС;
- **юридичні особи**, створені в одній з країн — членів ЄС.

¹⁴⁵ Z.J.Pietras. Зазначена праця, с. 513.

Фізичні особи можуть користуватися цим правом незалежно від місця проживання. Тобто якщо вони мають громадянство країни — члена ЄС, то можуть користуватися цієї свободою і тоді, коли проживають у країні громадянства, і тоді, коли проживають в іншій країні ЄС або навіть поза територією ЄС. Самостійну економічну діяльність провадять, наприклад, ремісники, митці, особи вільних професій (лікарі чи адвокати). Такі особи мають це право, якщо працюють на умовах самозайнятості.

Юридичні особи — це товариства або фірми цивільного чи торгового права, а також кооперативи і всілякі інші юридичні особи публічного або приватного права. Право вільного здійснення економічної діяльності не надається фундаціям, тобто організаціям, метою яких не є отримання прибутку. Умова користування цим правом — юридична адреса або штаб-квартира на території ЄС.

Право на здійснення економічної діяльності складається з права на:

- доступ до самопрацевлаштування;
- утворення підприємства;
- провадження підприємництва.

Діє також принцип національного ставлення, який виключає дискримінацію або обмеження у здійсненні економічної діяльності. Забороні підлягає пряма дискримінація, наприклад, заборона придбання нерухомості особами, які не є громадянами цієї країни ЄС, і непряма, наприклад, вимога знання мови стосовно іноземців¹⁴⁶.

Лише фізичні особи мають право провадити самостійну підприємницьку діяльність на основі самопрацевлаштування. Натомість і фізичні, і юридичні особи можуть утворювати підприємства, а також агенції, відділи і філії. Вони мають також право фінансової участі в капіталі компаній, що діють у цій країні, а також на працевлаштування громадян цієї країни. Згідно з Директивою 75/34/ЕЕС, особи, які самопрацевлаштовувалися, можуть лишитися проживати на території країни-члена разом з родиною, якщо досягли 65 років, стали непрацездатними або почали працювати на території іншої країни-члена, але надалі проживають у країні попереднього здійснення підприємницької діяльності. **Винятки з цієї свободи становлять лише:**

- здійснення публічної влади (причому цей принцип діє не щодо посади, а щодо функцій);
- громадський порядок;
- громадська безпека;
- громадське здоров'я.

¹⁴⁶ Там само, с. 515.

Поширення свободи руху працівників на треті країни

Свобода руху працівників в угодах про вільну торгівлю між ЄС і третіми країнами: порівняльний аналіз¹⁴⁷

Втілена у практику в ЄС-25 (з тимчасовими обмеженнями для нових країн-членів) та Європейського економічного простору, **свобода руху осіб для третіх країн обмежується залежно від індивідуальних домовленостей з кожною конкретною країною**. Принципи, що лежать в основі лібералізації руху людей і здійснення економічної діяльності між ЄС і третіми країнами, закріплено в серії індивідуальних договорів.

Зазвичай це базові договори, які мають різні назви і наповнення залежно від рівня відносин ЄС з третьою країною. Туреччина узгодила ці питання з Європейським Союзом в угоді про асоціацію ще 1977 року в частині, що стосується створення зони про вільну торгівлю. Для країн-кандидатів останньої хвилі розширення ці питання унормовано торговими частинами європейських угод про асоціацію, укладеними на початку 1990-х років, а для країн Західних Балкан – угодами про стабілізацію та асоціацію, укладеними у першій половині 2000-х років.

Для країн СНД відносини з ЄС у сфері руху працівників і заснування компаній регулюють угоди про партнерство та співробітництво, для країн Барселонського процесу – угоди про асоціацію в частинах, що регулюють рух послуг і соціальну співпрацю. Для неєвропейських країн, таких як, наприклад, Мексика або Чилі, ці положення закріплено в торгових частинах угод про асоціацію.

На ступінь лібералізації руху працівників і здійснення економічної діяльності, закріплений в угодах між ЄС і третіми країнами, впливають і економічні, і політичні чинники. Економічні чинники – це передусім рівень економічного розвитку країн – партнерів ЄС, рівень розвитку торгово-економічних зв'язків між ЄС та її партнером, ступінь інтегрованості його економіки у Спільний ринок ЄС. Проте не менший вплив на відкриття ринку праці ЄС для громадян третіх країн відіграє рівень політичних взаємин угоди. Найбільш ліберальні положення щодо доступу на Спільний ринок працівників і компаній з третіх країн ЄС уклав з

¹⁴⁷ Норми, що регулюють рух працівників та заснування і діяльність компаній у різних типах угод ЄС з третіми країнами, див. у [Додатку 12](#).

центральноевропейськими країнами в угодах про асоціацію, політичною метою яких по суті було майбутнє членство цих держав в Європейському Союзі.

Адже свобода руху працівників є не лише неодмінною умовою для інтеграції третьої країни у Спільний ринок ЄС, а й сприяє зближенню громадян ЄС з громадянами країни — майбутнього члена, втіленню у життя концепції Європи громадян. Саме тому в договорах з майбутніми країнами — членами ЄС права працівників поширюються і на членів їхніх родин, які в разі законного проживання на території ЄС отримують доступ до ринку праці. Ідентичні положення є в угодах між ЄС і балканськими країнами.

У всіх типах угод зафіксовано стандартні положення, що регулюють рух працівників. По-перше, це **принцип застосування національного режиму до громадян третіх країн, які законно працюють у державах — членах ЄС**. Цей принцип означає неприпустимість дискримінації з огляду на громадянство щодо умов праці, винагороди або звільнення з роботи порівняно з громадянами ЄС.

По-друге, **доступ до соціального забезпечення**. Для законних працівників з третіх країн і членів їхніх сімей (в УПС — лише для працівників) також передбачено право на акумуляцію всіх часових періодів страхування, праці та проживання в різних країнах ЄС, за які мають нараховуватися пенсії та інші виплати. Пенсії та інші соціальні виплати вільно виплачуватимуться на території всього ЄС незалежно від того, яка країна-член зобов'язана до їх нарахування. Основна відмінність УПС від решти угод полягає в тому, що вона не передбачає виплати держави — члена ЄС на утримання родини працівника з третьої країни, що передбачено іншими угодами.

Угода про асоціацію з Польщею передбачає надання Європейським Союзом технічної допомоги на створення відповідної системи соціального забезпечення. Якщо двосторонні угоди між країною з-поза ЄС і країною — членом ЄС встановлюють сприятливіший режим доступу громадян на ринки, то вони мають застосовуватися замість положень, викладених в угоді з ЄС.

Норми, що регулюють здійснення економічної діяльності, зазвичай виведено в окрему главу про заснування компаній. Щодо громадян (фізичних осіб) "заснування" означає право фізичних осіб розпочати та провадити економічну діяльність на основі самопрацевлаштування і право створювати і керувати підприємствами, особливо підприємствами, які вони контролюють. Діяльність на основі самопрацевлаштування та економічна діяльність, яку провадять громадяни, не надає цим особам прав доступу на ринок найманої праці іншої сторони.

Щодо компаній "заснування" означає право компаній ЄС або третьої країни, у нашому разі України, розпочинати економічну діяльність через заснування в Україні або в ЄС дочірніх компаній і філій. Економічна діяльність означає діяльність промислового, комерційного, професійного і ремісничого характеру.

"Компанія ЄС" або "компанія України" означають засновану згідно із законодавством, відповідно, держави-члена або України, яка має зареєстрований офіс або центральну адміністрацію чи головне місце ділової діяльності на території ЄС або України.

Відмінність Угоди про партнерство та співпрацю з Україною від угод про асоціацію та угод про асоціацію і стабілізацію, що містять частини про вільну торгівлю, полягає у тому, що свобода заснування і здійснення економічної діяльності в УПС поширюється лише на юридичних осіб, тимчасом як в угодах з країнами-кандидатами фізичні особи-громадяни також можуть займатися підприємницькою діяльністю. Обмеження впроваджуються лише на перехідні періоди.

Крім того, угодами передбачено різний режим сприяння заснуванню та діяльності компаній, дочірніх компаній і філій. Угодами про асоціацію та угодами про асоціацію і стабілізацію передбачено національний режим або ж режим найбільшого сприяння.

Усі типи угод передбачають право компаній третьої країни і ЄС та їхніх дочірніх компаній і філій на найм робітників і службовців, які є громадянами, відповідно, цієї країни або держав — членів ЄС, за умови, що такі працівники є ключовим персоналом (див. [Додаток 12](#)). Дозволи на проживання та працевлаштування видають таким працівникам тільки на термін такого найму.

Угодами про асоціацію та угодами про асоціацію і стабілізацію передбачено право дочірніх компаній і філій на оренду та купівлю нерухомості, потрібної для здійснення економічної діяльності в країні прийняття на тих самих правах, що мають національні компанії. Винятком з правила зазвичай є право на придбання у власність природних ресурсів, землі сільськогосподарського призначення, лісів і лісових угідь. Перехідні періоди можуть стосуватися здійснення економічної діяльності у певних секторах економіки. Зазвичай такі обмеження впроваджуються на ринку фінансових послуг. Так, у Польщі банки ЄС у перехідний період могли діяти лише як суб'єкти польського права, а після перехідного періоду отримали право на відкриття своїх філій.

Окремі норми зазвичай регулюють надання послуг повітряного, річкового та морського транспорту.

Рух працівників і здійснення економічної діяльності в Угоді про партнерство і співпрацю: на що може розраховувати Україна в Угоді про вільну торгівлю

Рух людей між ЄС та Україною регулюється в рамках Європейської політики сусідства (ЄПС). Повідомляючи про створення ЄПС у комюніке "Ширша Європа..."¹⁴⁸, Європейська Комісія задекларувала розповсюдження всіх чотирьох свобод на сусідів ЄС як кінцеву мету співпраці:

"Росія, західні країни СНД і країни Середземномор'я мають отримати перспективу участі у Спільному ринку ЄС і подальшої інтеграції та лібералізації для просування свободи руху осіб, товарів, послуг і капіталу (чотирьох свобод)".

Проте в Стратегічному документі ЄПС, виданому через місяць, ця мета зводиться до перспективи пом'якшення візового режиму та підтримки традиційних контактів між мешканцями прикордонних регіонів. В останньому комюніке Європейської Комісії щодо зміцнення ЄПС ключовими елементами ЄПС є запровадження глибокої вільної торгівлі та полегшення мобільності. Хоча у цих пропозиціях безпосередньо не згадується рух працівників, але запровадження вільної торгівлі товарами і послугами та наближення законодавства у перспективі відкриють більші можливості для українських працівників і компаній, що прагнуть вийти на європейські ринки.

В УПС між Україною та ЄС є дві глави, що регулюють умови праці та умови, що впливають на створення та діяльність компаній. **Принцип недискримінації** за громадянством **поширюється лише на громадян України, які легально працюють у країнах ЄС**. На відміну від угод з країнами-кандидатами **право доступу до ринку праці не поширюється на членів родини працівника, які легально мешкають на території ЄС**. **Відповідно виплати соціального забезпечення стосуються лише працівника**. Поширення доступу до ринку праці на членів сім'ї працівника – одне із завдань наступної угоди між Україною та ЄС.

Закріплюючи загальний принцип недискримінації, в УПС наголошено на тому, що деталі доступу на ринки праці та захисту прав іноземних працівників регулюють національні законодавства ЄС. Незважаючи на це, Європейський суд ухвалив кілька рішень, які йдуть врозріз з нормами національного законодавства і захищають права іноземних працівників в ЄС від дискримінації на основі національності. Така тенденція (до

¹⁴⁸ *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Brussels, 11.03.2003, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf.

передачі більшої кількості повноважень європейським інституціям і гармонізації законодавства) може означати для України можливість ефективнішого врегулювання проблеми за умови, якщо в новій угоді буде чіткіше сформульовано відповідні положення.

У заснуванні та діяльності компаній і філій українським компаніям гарантовано режим не менш сприятливий, аніж той, що надається компаніям із третіх країн, а щодо діяльності дочірніх компаній – національний режим сприяння. Процес цей ускладнюється **низкою обмежень і застережень**, перелічених у Додатку 4 УПС. Серед них обмеження держав-членів на участь іноземних компаній у гірничодобувній промисловості, рибальстві, сільському господарстві, придбання нерухомого майна, надання аудіовізуальних послуг, послуг електрозв'язку, професійних послуг, зарезервованих для фізичних осіб – громадян ЄС та інші. Крім того, національні законодавства мають суттєвий вплив на корекцію умов заснування підприємств іноземними громадянами. Проте **головні бар'єри** на шляху активнішого розвитку бізнесових стосунків між українськими та європейськими підприємцями і компаніями – з одного боку, це загалом **несприятливе інвестиційне середовище в Україні**, обтяжливі адміністративні процедури, корупція, а з іншого, **низька конкурентоспроможність українських компаній на європейському ринку.**

Тому основними завданнями Плану дій Україна–ЄС щодо діяльності і заснування компаній є створення відповідного середовища (ухвалення та впровадження законодавства щодо конкуренції і банкрутства), застосування режиму найбільшого сприяння та національного режиму, збереження умов, за яких було здійснено інвестування, усунення обмежень щодо заснування компаній, забезпечення ефективної діяльності центрального координаційного органу, що сприяє спрощенню процедури заснування компаній. Україна також має підвищити компетенцію та незалежність аудиторів, адаптувати та забезпечити ефективне впровадження основних принципів відповідних міжнародних і європейських правил і стандартів регулювання діяльності підприємств, створити державний реєстр юридичних і фізичних осіб – приватних підприємців і забезпечити публікацію інформації щодо організації та фінансового стану підприємств, сприяти прийняттю Кодексу корпоративного управління.

Право на заснування підприємств і здійснення економічної діяльності в УПС поширюється лише на юридичних осіб. У розширенні цього права на фізичних осіб, а також у наданні українським компаніям національного режиму сприяння полягає головний потенціал нової угоди. Зі вступом України до СОТ постачальники послуг з України зможуть отримати тимчасовий доступ на ринки ЄС згідно з Режимом 4 надання послуг ГАТС, що передбачає тимчасову присутність фізичних осіб на території ЄС.

Очевидно, в Угоді про вільну торгівлю **Україна буде зацікавлена у впровадженні певних обмежень чи перехідних періодів щодо деяких видів економічної діяльності**. Найбільш поширеним прикладом серед країн-кандидатів було обмеження права іноземних компаній купувати землі сільськогосподарського призначення. В Україні цим правом не користуються навіть резиденти. Крім того, зазвичай обмеження накладаються на надання послуг фінансового сектору — банківських послуг і страхування. Однак зі вступом України до СОТ цю сферу буде великою мірою лібералізовано.

Крім того, Україна може скористатися правом запроваджувати обмеження на економічну діяльність європейських компаній у галузях промисловості, які реструктуризуються або переживають кризу з важкими соціальними наслідками для України, щодо яких існує загроза суттєвого зменшення ринкової частки українських підприємств або для новостворених галузей.

Основним здобутком нової угоди порівняно з УПС має бути обов'язок розширювального тлумачення її норм, у чому полягає головна відмінність УПС та угод про асоціацію з погляду права.

Вплив візової та імміграційної політики ЄС на свободу руху працівників

Візова політика ЄС щодо України

Свободу пересування суттєво обмежує вимога для громадян України мати візу під час перетину зовнішнього кордону ЄС. Питання скасування візового режиму вирішує Рада ЄС за поданням Європейської Комісії і з урахуванням позиції Європейського парламенту. Це питання не регулюється міжнародними договорами і не залежить від статусу третьої країни для ЄС. Так, наприклад, Македонія, Туреччина і Хорватія розпочали переговори про вступ до ЄС, але громадян Хорватії звільнено від віз до ЄС, тоді як на громадян Македонії і Туреччини поширюється візовий режим.

Поряд з Україною у списку країн, чиї громадяни повинні мати візи для подорожування до ЄС, – країни СНД і Монголія, західнобалканські країни (за винятком Хорватії), середземноморські країни – учасники Барселонського процесу (окрім Ізраїлю)¹⁴⁹.

Після того, як 2005 року Україна безстроково скасувала візи для громадян ЄС і країн Європейського економічного простору, між Україною та ЄС діє асиметричний візовий режим. Безперечно, це краще для України за попередній режим, адже сприяє туризму, діловим зв'язкам та особистим контактам загалом. Це також зрозумілий стратегічний і позитивний сигнал з погляду міжнародної репутації України¹⁵⁰.

ЄС пов'язує питання відкриття кордонів для громадян третіх країн з питаннями безпеки кордонів і протидії нелегальній міграції. Тому на перспективу скасування віз для короткострокового перебування громадян України вплине імплементація Угоди про реадмісію осіб між Україною та ЄС і здатність України захищати кордони ЄС від нелегальної міграції. На рівні офіційних представників ЄС вже лунали заяви про те, що про подальшу лібералізацію візового режиму з Україною йтиметься після оцінки перших наслідків імплементації Угоди про спрощення видачі віз та Угоди про реадмісію між Україною та ЄС.

¹⁴⁹ Council Regulation (EC) № 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement.

¹⁵⁰ *The prospect of deep free trade between the European Union and Ukraine.* Michael Emerson, T. Huw Edwards and others. CEPS, Brussels, 2005, c. 107.

Після набуття чинності Угоди про спрощення видачі віз, підписаної Україною та ЄС у жовтні 2006 року, **досить широке коло громадян України матиме полегшений доступ до отримання шенгенських віз** завдяки спрощеній процедурі аплікування, у тому числі на багаторазові візи, та звільненню від сплати візових зборів.

Угода про спрощення видачі віз стосовно всіх українських громадян передбачає уніфікацію візової процедури в усіх консульських установах країн ЄС і збереження консульського збору на рівні 35 євро. Крім того, безплатні багаторазові п'ятирічні візи зможуть отримати такі категорії громадян, як офіційні особи центральних і місцевих органів влади, постійні члени офіційних делегацій, журналісти, батьки чи діти громадян України, які проживають на території Євросоюзу на законних підставах, а також бізнесмени — за плату. У категорії осіб, яким оформлятимуть однорічні багаторазові візи, — діячі науки і культури, спортсмени, члени екіпажів поїздів, професіональні перевізники. Політичним досягненням угоди є визнання впровадження безвізового режиму для українців як довгострокової мети.

Ця угода заступить усі двосторонні угоди про візовий режим з країнами — членами ЄС, тобто угоди, підписані з країнами Центральної Європи, з якими Україна зараз має преференційний візовий режим і безоплатні візи. На практиці це означатиме впровадження жорсткіших умов в'їзду до цих країн. Полегшити наслідки від впровадження цієї угоди мають додаткові двосторонні угоди щодо безвізового в'їзду мешканців прикордонних регіонів на означений термін, які Україна має укласти з Польщею, Словаччиною та Угорщиною.

Навіть за умови пом'якшення візового режиму для поживлення руху працівників Україна та ЄС мають вирішити низку проблем, пов'язаних з визнанням професійної кваліфікації, працевлаштуванням "ключового персоналу" в рамках свободи здійснення економічної діяльності, координацією систем соціального забезпечення. Програма сприяння руху людей між Україною та ЄС може містити деякі цілі чинних програм прикордонної співпраці: зменшення адміністративних та інституційних перепон, підтримка розвитку міжнародної підприємницької діяльності.

Імміграційна політика в ЄС

Політика регулювання національного ринку праці належить до компетенції урядів країн — членів ЄС. Серед країн Європейського Союзу існують різні підходи і правові норми щодо регулювання працевлаштування громадян третіх країн. Загальним підходом є те, що країна-член вимагає від працедавця доказу, що пропозиція внутрішнього ринку не задовольняє вимогам вакансії.

Від громадян третіх країн, які мають на меті працевлаштуватися на території Європейського Союзу, вимагають дозволу на роботу. Його видають тільки на розсуд країни і головною умовою, що впливає на прийняття рішення, є ґрунтовна оцінка внутрішнього ринку праці країни. У деяких країнах діє принцип, за яким громадянин третьої країни має право обійняти посаду лише за умови, що громадянин ЄС не може виконати цю роботу.

Одна з головних умов отримання дозволу на роботу – легальне проживання в одній з країн-членів або набуття дозволу на проживання найближчим часом. Винятком із правила про обов'язкове отримання дозволу на роботу можуть бути певні групи громадян (працівники дипломатичних представництв, члени міжнародних організацій, журналісти та ін.). Крім того, всі країни-члени мають спеціальні норми, які уможливають реагування на потреби внутрішнього ринку та забезпечення економіки країни робочою силою, якої бракує. Для цього впроваджується спрощена процедура отримання дозволу на роботу для представників окремих професій.

У всіх країнах ЄС існують спеціальні норми, що регулюють доступ на ринок праці сезонних працівників, зайнятих у туризмі та сільському господарстві, якими передбачено надання дозволу на роботу на сезон без права пролонгації. В певних країнах діє система квот, що уможливає регулювання доступу до внутрішніх ринків через видання щорічних декретів або відповідних указів. Загалом полегшений доступ до ринку праці можуть мати і фахівці, яких бракує на ринку, і громадяни певних країн на основі двосторонніх домовленостей.

Поки що шлях до поліпшення доступу на ринки праці ЄС громадян України лежить через двосторонні домовленості. Зараз Україна має двосторонні угоди про працевлаштування з шістьма країнами ЄС: Латвією, Литвою, Польщею, Португалією, Словаччиною та Чехією. Зокрема ці угоди регулюють умови доступу українських громадян на ринки праці цих країн. Більшість угод підписано у середині 1990-х років, проте зі вступом країн Центральної Європи до ЄС їхній зміст не змінився.

В Європейському Союзі точиться дискусія щодо вироблення єдиного підходу до управління трудовою міграцією. У листопаді 2005 року Європейська Комісія опублікувала відповідну зелену книгу, в якій, по-перше, визнала, що іміграційні потоки можуть відповідати на вимоги європейського ринку праці і забезпечувати процвітання Європи, а також що імміграція сприяє підприємництву. По-друге, хоча Європейська Комісія повністю визнає право країн-членів регулювати доступ громадян третіх країн на свої ринки праці, вона зазначає, що політика однієї країни-члена завжди зачіпає інтереси другої країни-члена у цій сфері (поширення права на свободу подорожування у Шенгенській зоні, право на надання

послуг, право на переїзд тих, хто постійно проживає в країні ЄС, до іншої країни — члена ЄС, вплив рішення про прийняття трудового мігранта на стан спільного ринку праці ЄС).

Саме тому, на думку Європейської Комісії, потрібно узгодити прозорі і більш згармонізовані правила та критерії на рівні ЄС щодо прийняття економічних мігрантів. Єврокомісія пропонує застосувати горизонтальний підхід (вироблення спільних умов в'їзду і перебування громадян третіх країн для працевлаштування і здійснення економічної діяльності терміном більш як на три місяці) або секторні законодавчі пропозиції (сезонні працівники, внутрішньокорпоративні цесіонарії, працівники зі спеціальними кваліфікаціями, контрактні працівники). Єврокомісія також пропонує запровадити спільну процедуру швидкого прийняття мігрантів у разі дефіциту на ринку праці.

Поки що це лише пропозиції на рівні Європейської Комісії, які потребують обговорення в країнах-членах і рішення Ради ЄС, але ці пропозиції відображають напрям розвитку європейської політики у сфері економічної міграції та тенденцію до поступового перенесення імміграційної політики на рівень ЄС.

Наслідки для України від лібералізації ринку праці ЄС

Позитивні наслідки

- **Політичні:** демократизація України, підтримка курсу на європейську інтеграцію. Українські туристи, студенти та працівники матимуть змогу бачити, як функціонують демократичні стандарти та вільна ринкова економіка в країнах ЄС, які життєві стандарти населення. Вертаючись додому, вони підтримуватимуть їх впровадження в політичне та суспільне життя України.
- **Гуманітарні:** позбавлення міжособистісних контактів між українцями та громадянами країн ЄС, яке сприятиме руйнуванню численних стереотипів і в Україні, і в ЄС, ментальне і культурне зближення громадян України та ЄС, інтеграція українського культурного простору в загальноєвропейський, збільшення знання про Україну в Європі і про Європу в Україні.
- **Економічні:** найбільш очевидним наслідком буде поліпшення соціальних стандартів праці внаслідок наближення законодавства.

Крім того, можливі такі наслідки:

- **Залучення додаткових трудових ресурсів і позбавлення підприємницької діяльності.** Для країн походження мігрантів, якою в разі взаємної лібералізації ринку праці між Україною та ЄС буде Україна, міграція приносить додаткові прибутки у вигляді грошових переказів мігрантів додому. Грошові перекази, як свідчать дослідження Світового банку, можуть сприяти зростанню країни загалом, якщо їх витрачають на фінансування освіти, охорони здоров'я та капіталовкладень. Вони також сприяють збільшенню доходів на особу, зменшуючи бідність і нерівність у доходах. Дослідження, проведені у Тернопільській області 2001 року, свідчать, що від заробітчан Тернопілля щороку надходить близько 100 млн. дол. США, або в середньому 4–6 тис. дол. США на особу на рік. Ця сума у багато разів перевищує обсяги іноземних інвестицій у Тернопільську область¹⁵¹.

¹⁵¹ Спеціальна доповідь Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. "Стан дотримання та захисту прав громадян України за кордоном". Київ, 2003, с. 31.

Для України особливим викликом є створення сприятливого інвестиційного клімату, аби зароблений капітал і нові навички та вміння мігрантів стимулювали українських громадян повертатися до України і започатковувати власний бізнес, створювати нові робочі місця, тим самим стимулюючи довгострокове економічне зростання.

- **Збільшення освітнього потенціалу України:** здобуття освіти європейського зразка та професійного досвіду українцями (у тому числі знання іноземних мов), поліпшення якості освіти внаслідок зближення норм і стандартів України до європейських.

За даними Міністерства освіти, нині 37 тис. українських студентів здобувають освіту за кордоном. Наближення стандартів в освіті, імплементація положень Болонської декларації, полегшення доступу до інформації про можливості освіти, спрощення видачі віз студентам і науковцям сприятиме збільшенню цієї кількості.

Українські експерти пропонують державі перетворити “відплив мізків” на “експорт кадрів”, що дасть змогу максимально ефективно використати науковий потенціал країни і підтримати її систему освіти. Привабливою особливістю моделі “експорту кадрів” є створення “наукової діаспори”: своєрідної організації вихідців з України, які працюють за кордоном, які допомагали б українським студентам та аспірантам, що їдуть навчатися за кордон, а також давали консультаційну допомогу українським науковим і державним інституціям¹⁵².

- **Пожвавлення туризму між Україною та країнами ЄС.** Так, після скасування Україною віз для іноземців суттєво зросла кількість туристів в Україну. Одразу ж після впровадження безвізового режиму для громадян ЄС і Швейцарії кількість відвідувачів з цих країн у травні – червні 2005 року зросла в 2,3 разу проти відповідного періоду попереднього року. Однак потенціал цієї галузі ще не вичерпано.

Негативні наслідки

- **Зменшення кількості населення.** У найближчі 70 років чисельність населення в Україні зменшиться більш як на 20%. Це пов'язано з низьким рівнем народжуваності та високим рівнем смертності, на які впливає

¹⁵² Боярский А., Чернов В., Ручайский О. “Евроинтеграция Украины: роль науки и образования. Общий анализ и ряд конкретных предложений”, <http://www.ihes.fr/ruchay/ukraine>. Цитата за: Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України. “Міграція висококваліфікованих спеціалістів з України: поточна ситуація та виклики на майбутнє”. Аналітична доповідь № 3/2006.

економічний стан в Україні. З часом смертність в Україні знижуватиметься, але через старіння населення та малу народжуваність загальний рівень смертності перевищуватиме загальний рівень народжуваності, що зумовлюватиме скорочення чисельності населення¹⁵³. У разі посилення еміграції темпи скорочення населення зростатимуть. Зменшення кількості працездатного населення збільшує навантаження на пенсійну систему, дефіцит на ринку праці створює потребу залучення мігрантів ззовні.

За оцінками Міністерства праці та соціальної політики, за кордоном працює 2,5–3 млн. громадян України. Точних підрахунків зробити не можна, тому часто називають і більші цифри. Немає також соціологічних даних щодо того, яка частина з них повертається або збирається повернутися до України. Загрозою є те, що трудові мігранти, які вирішують залишитися за кордоном, перетягують за собою цілі сім'ї, і Україна втрачає представників наступного покоління. Навіть якщо дорослі мігранти не забирають з собою дітей, у регіонах з великим рівнем еміграції спостерігається таке явище, як "соціальне сирітство", коли діти при живих батьках позбавлені їхньої опіки і догляду і мають проблеми із соціалізацією.

- **ВТРАТА РОБОЧОЇ СИЛИ, "ВІДПЛИВ МІЗКІВ", МОЖЛИВИЙ ДЕФІЦИТ У ПЕВНИХ СЕКТОРАХ ЕКОНОМІКИ.** У країнах, для яких частково відкрито ринки праці країн ЄС, спостерігається дефіцит у певних секторах. Так, у Польщі зараз бракує вчителів, медичного персоналу, спеціалістів із середньою технічною освітою, є дефіцит у будівництві і сільському господарстві.

В Україні теж є такі самі тенденції. З одного боку, зростає дефіцит трудових ресурсів у низькооплачуваних галузях: вчителі, лікарі у сільській місцевості. З іншого – зростає розрив між пропозицією та попитом на ринку праці, спричинений тим, що кваліфікації потенційних працівників не відповідають вимогам працедавця. Так, за даними Міністерства праці та соціальної політики, сумарна потреба у робочій силі 2006 року становить 1,5 млн. вакансій, водночас чисельність безробітних за січень – листопад 2006 року становила 1,5 млн. осіб.

Попри відсутність точних даних, дотичні дані свідчать, що інтенсивність відпливу висококваліфікованої робочої сили з України не є надзвичайно висока порівняно з більшістю східноєвропейських країн. Рівень освіти українських трудових мігрантів (10,9 року навчання) незначно, але все ж менший від рівня освіти населення, зайнятого на території проживання (для України цей показник становить

¹⁵³ *перспективні дослідження* // Пенсійна реформа, – МЦПД, жовтень 2000 року. – № 12, с. 11.

11,4 року)¹⁵⁴. Українська трудова міграція 1990-х — початку 2000-х років — передусім міграція “робочих рук”, а не кваліфікованих фахівців і науковців. Хоча достовірних даних знову-таки бракує, можна зробити припущення, що лише незначна частина фахівців з України продовжила працювати за кордоном за спеціальністю через неконкурентоспроможність або невизнання кваліфікацій (винятки становлять лише окремі спеціальності — хіміки, фізики та ін.), тоді як представники багатьох інших професій виявилися неконкурентоспроможними на ринках праці закордонних країн¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Високим рівнем освіти характеризувалися зовнішні трудові мігранти з України у Великій Британії (12,5 року навчання), США і Канаді (12,3), Австрії, Бельгії, Нідерландах, Німеччині, Люксембурзі, Франції (11,8). Вищим за середній по всьому масиву зовнішніх трудових мігрантів з України був рівень освіти українців, які працюють в Ізраїлі (11,5), Іспанії, Греції, Португалії (11 років). А в Російській Федерації, Чехії, Польщі, Угорщині, Словаччині він був нижчий, ніж 10,7 року. Див.: Хомра О. Сучасна українська трудова міграція: статус та можливості // Парламентські слухання “Стан та проблеми правового і соціального статусу сучасної української трудової міграції”. Інформаційно-довідкові матеріали. — К., 2004. — с. 15.

¹⁵⁵ Центр миру, конверсії та зовнішньої політики України. “Міграція висококваліфікованих спеціалістів з України: поточна ситуація та виклики на майбутнє”. Аналітична доповідь. — № 3/2006.

Супутні сфери: системи освіти та соціального забезпечення

Взаємне визнання дипломів

Взаємне визнання дипломів — важливий складник, що забезпечує побудову та функціонування єдиного ринку праці Європейського Союзу. В середині ЄС взаємне визнання дипломів забезпечує гарантовані Маастрихтським договором свободу руху осіб, свободу надання послуг і свободу заснування компаній. За своєю метою визнання дипломів поділяють на два типи: визнання для академічних цілей і професійне визнання.

Академічне визнання дипломів здійснюють для навчання. Оскільки кожна держава — член Європейського Союзу сама вирішує, яким чином організовано її систему освіти, та встановлює вимоги до якості навчальних програм, на рівні ЄС визнання дипломів не відбувається. Дипломи визнають на рівні університетів. Для полегшення цієї процедури ініційовано Болонський процес, який має на меті уніфікувати системи освіти. Існують також певні програми визнання кваліфікацій (зокрема Erasmus), однак участь у них суто добровільна.

Хоча Україна є учасницею Болонського процесу і стороною Лісабонської конвенції про визнання дипломів про вищу освіту в європейському регіоні від 1997 року, однак це не означає, що дипломи українських вищих навчальних закладів за кордоном визнають автоматично. Навчальні заклади Європейського Союзу висувають свої вимоги до закордонних дипломів, і в кожному окремому випадку відповідність цим вимогам потрібно доводити.

Професійне визнання дипломів у ЄС здійснюють для подальшої професійної діяльності, пов'язаної з отриманим дипломом. Здебільшого на рівні ЄС не існує єдиних вимог до професійного визнання дипломів: працедавці в кожній державі здійснюють таке визнання за своїм бажанням. Визнання таких дипломів регулюється самим ринком праці в кожній країні. Це відповідає принципам вільного руху осіб, надання послуг і заснування компаній. Однак із цього правила є винятки, що стосуються певних професій, які потребують спеціальної процедури визнання дипломів, — інакше особа не матиме права здійснювати професійну діяльність в іншій державі, яка належить до ЄС. Існують також професії, у яких визнання дипломів відбувається автоматично: наприклад, фармацевт, лікар, ветеринар, архітектор, медсестра та ін.

Участь України в Болонському процесі

Україна приєдналася до Болонського процесу 2005 року, зобов'язавшись внести відповідні зміни у національну систему освіти та приєднатися до роботи над визначенням пріоритетів у процесі створення єдиного європейського простору вищої освіти до 2010 року. Нині запровадження Болонської системи у вищих навчальних закладах України перебуває на початковому етапі. Зараз відбувається інтенсивна реорганізація структури університетів, здійснюється адміністративна реформа та деякі перебудови у системі навчання. У більшості вищих навчальних закладів уже запроваджено модульно-рейтингову систему. З 2007 року в Україні розпочне діяти новий список спеціальностей і кваліфікацій, адаптований до європейських вимог, це сприятиме навчальним обмінам і відкриє можливості українцям продовжувати навчання в країнах ЄС.

Проте існує низка проблем на шляху запровадження Болонської системи в Україні¹⁵⁶:

- Відсутня остаточно сформована законодавча база.
- Збільшення розриву зв'язків між сферою освіти і ринком праці.
- Двоступеневу систему не впроваджено повною мірою – існує плутанина у розумінні рівнів спеціаліста і магістра. Система наукових ступенів складніша порівняно із загальноєвропейською, що ускладнює мобільність викладачів і науковців у Європі.
- В Україні проблемно функціонує система підвищення кваліфікації та перепідготовки. Нової системи, що задовольняла б потреби ринкової економіки, не створено. Тому дуже важливий загальноєвропейський принцип "освіта упродовж усього життя" поки що в умовах нашої держави не може бути повною мірою реалізовано.

Головні чинники, що негативно впливають на мобільність українських студентів¹⁵⁷:

- низький рівень фінансового забезпечення розвитку мобільності студентів;
- слабка підтримка спрощення візового режиму для студентів;
- низький рівень інформаційного забезпечення студентів про можливості й умови навчання у вищих навчальних закладах Європи;
- низький рівень підтримки Міністерством освіти та науки мобільності студентів через надання грантів;
- обмежений доступ українських громадян до грантів країн – членів ЄС.

Професії, до яких існують спеціальні вимоги в Директивах ЄС про визнання дипломів, потребують проходження певних процедур в іншій країні – члені ЄС, де особа вирішила займатися відповідною діяльністю. Такими процедурами можуть бути здійснення практики з певної професії в країні прибуття впродовж визначеного періоду та проходження кваліфікаційних іспитів (щодо адвокатської діяльності). Проте

¹⁵⁶ М.З. Згуровський (ректор НТУУ "КПІ"). "Болонський процес – структурна реформа вищої освіти на європейському просторі", <http://ntu-kpi.kiev.ua/education/charta.html>.

¹⁵⁷ Звіт заступника міністра освіти і науки Михайла Степка.

щодо таких професій не існує автоматичного визнання кваліфікації. У кожному окремому випадку спеціально уповноважені органи країни визначають, чи допускати особу до відповідної професійної діяльності. Визнання кваліфікації означає, що особа має право провадити професійну діяльність на тих самих умовах, що й громадяни країни прийняття. Однак це не означає, що її диплом рівнозначний національним дипломам цієї країни.

Між Україною та ЄС не існує угод, що регулювали б здійснення професійної діяльності в тих галузях, щодо яких у ЄС діє спеціальна процедура визнання дипломів. Тому громадяни України не мають права практикувати ці професії у країнах — членах ЄС. Щодо решти професій, здійснення яких не врегульовано на рівні ЄС, визнання дипломів українських навчальних закладів відбувається відповідно до нормативних актів країн-членів і згідно з бажанням працедавців. Жодних заходів сприяння цього визнання ЄС не здійснює.

Взаємне визнання документів про освіту, наукові ступені і вчені звання здійснюється також на підставі двосторонніх міжурядових угод, і хоча Україна має такі угоди з 24 країнами світу, серед них європейських країн лише шість: Болгарія, Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина та Франція (лише щодо визнання наукових і вчених ступенів).

Проблеми координації систем соціального забезпечення

Координація систем соціального забезпечення між Україною та трети-ми країнами відбувається на основі міждержавних або міжурядових угод. Україна є стороною двох міждержавних угод про соціальне забезпечення громадян і 17 міжурядових угод про співпрацю в галузі пенсійного забезпечення, про трудову діяльність і соціальний захист громадян, які працюють за межами своїх держав. Серед країн ЄС Україна має чинні договори з Естонією, Іспанією, Латвією, Литвою, Словаччиною та Чехією.

Для повної імплементації положень Угоди про партнерство та співпрацю з ЄС, що стосуються координації соціального забезпечення, Україна має продовжити процес укладення угод з державами-членами про повне застосування цих положень. У Плані заходів Україна — ЄС на 2006 рік передбачено проведення експертних переговорів з Німеччиною, Португалією та Угорщиною щодо укладення угод про соціальне забезпечення.

Законодавством України передбачено право на забезпечення за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням застрахованим

громадянам України, іноземним громадянам, особам без громадянства та членам їхніх сімей, які проживають в Україні. Іноземні громадяни та особи без громадянства, які проживають в Україні, мають право на пенсію однаково з громадянами України на умовах, передбачених законодавством або міждержавними угодами.

Єдиний вид пенсії, що переказують громадянам України, які виїхали на постійне проживання за кордон, – призначені в Україні пенсії з інвалідності внаслідок трудового каліцтва або професійного захворювання. Інші види пенсій виплачують у тому разі, якщо це передбачено міжнародним договором України, згоду на обов'язковість якого дала Верховна Рада.

Порядок переказування пенсій громадянам, які виїхали за кордон, і виплати пенсій громадянам іноземних держав, які проживають в Україні, визначають Постанова Кабінету Міністрів № 258 "Про порядок переведення пенсій громадянам, які виїхали на постійне проживання до інших країн" від 6 квітня 1993 року та Постанова правління Пенсійного фонду № 4 – 5 "Про затвердження інструкції про порядок переказування пенсій громадянам, які виїхали за кордон, та виплати пенсій пенсіонерам іноземних держав, які проживають в Україні" від 23 квітня 1999 року.

На практиці передачі пенсій громадянам, які проживають у країнах ЄС, фактично не відбувається. Це обмежується можливостями бюджету України. Крім того, українські громадяни, які працюють у країнах ЄС, часто не хочуть отримувати пенсії з України, адже це не дає їм змоги отримувати той обсяг соціального забезпечення, який надається у країнах ЄС. Аби Україна могла виплачувати пенсії за кордоном, має діяти система соціального страхування. Крім того, в Україні немає механізмів відстежування доходів своїх громадян, які виїжджають за кордон, як і немає механізмів обліку громадян України, які працюють за кордоном. Дані ліцензованих компаній-посередників демонструють, що 2005 року працевлаштовано 58 тис. осіб, тобто ця цифра становить лише 1 – 2% реальної кількості трудових мігрантів.



Екологічна політика

В Європейському Союзі нині поширюється усвідомлення неадекватності моделі економічного розвитку, що склалася в другій половині ХХ століття, сучасним реаліям і викликам та потреби переходу до моделі сталого розвитку. Ця потреба наразі визначає вектор змін на рівні політики й законодавства і ЄС загалом, і його країн-членів.

Угода про вільну торгівлю між Україною та ЄС може забезпечити повне усунення митних тарифів на товари та певну лібералізацію відносин у сфері послуг. ЄС має усталену практику включення розділів, присвячених довкіллю, до угод з третіми країнами, зокрема щодо вільної торгівлі. Цей підхід, безумовно, буде застосовано і до України.

Очевидно, зона вільної торгівлі (ЗВТ) як форма регіональної економічної інтеграції впливатиме і на державну екологічну політику України, і на двосторонню співпрацю в галузі довкілля та сталого розвитку. Відсутність універсальних моделей для визначення впливу лібералізації торгівлі на екологічну ситуацію зумовлює потребу всебічного аналізу потенційних викликів екологічній безпеці та сталому розвитку у формуванні принципово нових форм торгівельної взаємодії в рамках угоди про ЗВТ.

Цей розділ аналізує можливі форми співпраці України та ЄС у сфері екології та сталого розвитку в контексті Угоди про зону вільної торгівлі й оцінює вплив її положень на групи інтересів.

Стислий огляд екологічної політики України

Пріоритет сталого розвитку України проголошено та закріплено в багатьох національних і міжнародно-правових документах. Зокрема стаття 50 Конституції закріплює право громадян "на безпечне для життя і здоров'я довкілля". Концептуальні засади державної екологічної політики, сформульовані в Основних напрямках державної політики у галузі охорони довкілля, використання природних ресурсів та забезпечення екологічної безпеки¹⁵⁸, базуються на міжнародних зобов'язаннях України з впровадження Порядку денного на XXI століття та багатосторонніх екологічних конвенцій.

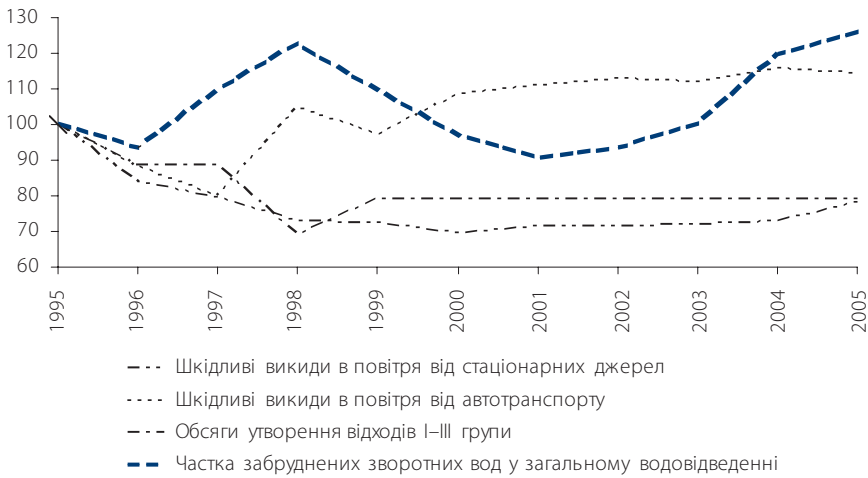
Водночас огляд поточної ситуації в галузі довкілля свідчить, що сталий розвиток реально не став державним пріоритетом України. Україна залишається однією з небагатьох країн в Європі, в якій відсутні Національна стратегія сталого розвитку і Національний план дій з охорони довкілля. Система екологічного законодавства хоча й побудована на принципах європейського екологічного права, здебільшого не забезпечена прямими правовими санкціями. Екологічне регулювання спирається на розгалужений і невпорядкований масив "вторинного" законодавства — укази, постанови, інструкції та ін. Ця громізка бюрократична система характеризується дублюванням тлумачень основного законодавства, нечітким розподілом повноважень на державному, регіональному та галузевому рівнях. Окремі розділи української нормативно-правової бази, успадковані від СРСР, набагато розвиненіші, ніж у ЄС. Зокрема це стосується регулювання обігу хімічних речовин і технологій із використанням хімічних речовин. Проте наявна практика виконання екологічного законодавства має вибірковий і формальний характер, що нівелює ці переваги.

Позитивні зміни деяких екологічних показників зумовлені переважно зменшенням антропогенного навантаження на довкілля, що відображає спад економічної активності в країні, а не системні поліпшення в механізмах національного розвитку. Дані, наведені у **Графіку 16**, свідчать, що усталеної тенденції поліпшення екологічної ситуації не сформовано, а впродовж останніх кількох років за відновлення економічного зростання екологічна ситуація навіть погіршується.

¹⁵⁸ Документ затверджено Постановою Верховної Ради № 188/98-ВР від 5 березня 1998 року.

Графік 16. Динаміка екологічних показників України

1995=100



Джерело: Держкомстат. Розрахунки: МЦПД

Донедавна система управління в екологічній сфері перебувала в стані постійної реорганізації, що ускладнювало координацію, сповільнювало та знижувало якість ухвалення рішень. Нині Міністерство охорони навколишнього природного середовища лише набуває ознак єдиного центру державного управління в галузі охорони довкілля, здатного стратегічно координувати діяльність численних підпорядкованих органів і структур.

В умовах екстенсивного економічного зростання така політика не тільки критично загострює екологічні проблеми, а й консервує відставання України в механізмах їх подолання. Функціонально державне управління у сфері довкілля залишається надзвичайно слабким. Практично не функціонує цілісна система державного екологічного контролю, що зумовлено розпорощенням контрольних функцій серед міністерств і відомств. Повільно здійснюється інституційне реформування, спрямоване на поліпшення збору й обробки екологічних даних, що знижує ефективність наявної системи екологічного моніторингу. Державна екологічна експертиза хоча й охоплює не тільки "фізичні проекти", а й стратегічні – державні програми, рішення, – залишається малоефективною, оскільки оцінюється вплив на якісні та кількісні характеристики природних ресурсів, а не на довкілля як цілісну систему.

Чи не найгострішою є проблема фінансового забезпечення екологічної політики та превентивного стимулювання розвитку технологій, дружніх до довкілля. Діюча система екологічних платежів не спроможна не тільки сформувати "екологічну" логіку господарювання, а й забезпечити від-

шкодування "на кінці труби". Парадоксальною є ситуація, коли за щорічної критики недофінансування екологічної політики незалежний аудит свідчить про системні порушення у використанні бюджетних коштів¹⁵⁹.

Невідповідність українських інституційних механізмів екологічної політики тим, що існують у ЄС, позбавляє країну ще одного джерела коштів у цій сфері. Так, до ціни певних видів товарів, що імпортуються в Україну з країн ЄС, закладено певну частку відрахувань на екологічні заходи, зокрема утилізацію відходів. Однак внаслідок відсутності механізму вилучення цієї частки Україна втрачає ці кошти.

Традиційно слабкою є реалізація інструментів залучення зацікавлених сторін (бізнес-структури, науково-дослідні установи, НУО, місцеві громади) до формування та реалізації екологічної політики. Незважаючи на створення громадської ради при Мінприроди, що стало вагомим кроком вперед, обіг інформації між ними залишається переважно замкненим, а відкритість і публічність процесів ухвалення рішень — низькими.

У загальному спектрі політичних і соціально-економічних проблем екополітика виштовхується на периферію суспільної значущості, що проявляється у:

- домінуванні галузевого підходу у вирішенні проблем розвитку;
- непрозору і неефективному використанні природоохоронних коштів;
- зниженні спроможності держави вирішувати екологічні проблеми;
- відсутності політичної волі в ухваленні та реалізації стратегічних рішень щодо сталого розвитку.

Отже, головною проблемою реалізації державної екологічної політики залишається домінування формальної компоненти на шкоду її ефективності та результативності. Управління природоохоронною діяльністю характеризується амбіційними та переважно недосяжними цілями, відсутністю методологічної основи й ефективного інструментарію їх досягнення, безвідповідальним управлінням фінансовими ресурсами.

У таких умовах перебудова засад формування та реалізації екологічної політики сталого розвитку є вже не компонентом, а передумовою подальшого розвитку України як суверенної держави шляхом європейської інтеграції.

¹⁵⁹ Див. Звіт "Про результати перевірки використання коштів Державного фонду охорони навколишнього природного середовища в 2003 – 2005 роках", розглянутий Колегією Рахункової палати 6 грудня 2005 року.

Вплив лібералізації торгівлі на екологічну ситуацію

Перспектива включення екологічного блоку до майбутньої угоди про ЗВТ між Україною та ЄС може стати поштовхом до системного реформування екологічної політики України. В умовах відсутності вичерпних моделей, що однозначно описують вплив лібералізації торгівлі на реалізацію екологічної політики, укладення Угоди про поглиблену вільну торгівлю, що сягатиме поза суто торгівельні питання та сприятиме реформуванню систем державного управління в багатьох сферах суспільного життя, потенційно стимулюватиме позитивні зміни в природоохоронній сфері¹⁶⁰.

Для українських підприємств, що здійснюють зовнішньоторгівельні операції, укладення Угоди про зону вільної торгівлі, за умови швидкої адаптації до екологічних стандартів Європейського Союзу, може стати ефективним і дієвим механізмом "капіталізації" переваг сталого розвитку. З іншого боку, потреба додаткових витрат на усунення невідповідностей екостандартам, збільшення обов'язкових екологічних платежів і брак спроможності до швидкої перебудови систем управління бізнесом на засадах екологічного менеджменту можуть ослабити конкурентні позиції українських компаній і на європейському, і на внутрішньому ринку.

Лібералізація торгівлі між Європейським Союзом та Україною стимулюватиме розвиток порівняно нового сегмента національного ринку товарів і послуг — ринку екологічних товарів. Володіючи вагомим технологічним потенціалом у цій сфері, українські товаровиробники вже на етапі становлення нового ринку можуть програти боротьбу досвідченішим європейським конкурентам.

Формування нової моделі економічної взаємодії з ЄС у рамках ЗВТ+ стимулюватиме широке застосування ринкових стимулів та економічних механізмів у вирішенні проблем довкілля, а також обмеження жорсткого адміністративного регулювання. Ключовими мають стати інноваційні складники еколого-економічної політики, наприклад, торгівля квотами на викиди.

¹⁶⁰ Торгівельні потоки і лібералізація торгівлі чинять на довкілля і розвиток фізичний і економічний вплив, який можна структурно аналізувати, виходячи з конкретних умов торгівельного співробітництва. Водночас вплив міжнародної торгівлі на систему державного регулювання екологічної сфери в стандартних умовах вільної торгівлі незначний. Як свідчить подальший аналіз, поглиблена вільна торгівля відкриває набагато більші можливості для реформування систем екологічного регулювання та контролю.

Таким чином, основними напрямками впливу вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом на екологічну сферу в Україні можуть бути:

- реформування державної екологічної політики;
- розвиток ринку екологічних товарів і технологій;
- підвищення екологічних стандартів конкурентоспроможності бізнесу;
- розвиток інноваційних складників екологічної політики, пов'язаних з міжнародною торгівлею, зокрема систем торгівлі відходами та квотами на промислові викиди.

Сценарії впливу ЗВТ+ на екологічну сферу в Україні

Вдосконалення екологічної політики

Розвиток екологічної політики в процесі європейської інтеграції країн Центральної Європи (ЦЄ) функціонально підпорядкований потребі її узгодження з відповідною політикою ЄС, що розглядалася як одна з рушійних сил модернізації державного управління в країнах — кандидатах на членство в Союзі. Першорядним питанням для країн ЦЄ стала мінімізація негативного впливу цієї гармонізації на економічне зростання і конкурентоспроможність.

Досвід нових членів ЄС свідчить, що процес ієрархічного перенесення та швидкої інкорпорації стандартів ЄС у сфері довілля вимагає чималих приватних і державних інвестицій, переважна частина яких повинна мати внутрішні джерела. Крім того, екологічна політика ЄС потребує надзвичайно компетентного уряду, здатного до перенесення і впровадження складних спеціально-технічних і процедурних правил, спроможного визначати, планувати, фінансувати і контролювати виконання інвестиційних програм.

За такої ситуації укладення угоди ЗВТ+ не тільки не стане механізмом автоматичного переходу до євростандартів екологічної політики, а й зумовить нові виклики сталому розвитку¹⁶¹, а саме:

- **Економічні виклики.** Вирішення першорядних економічних завдань екологічної політики (зменшення енергомісткості ВВП, обмеження шкідливих викидів) потребуватиме чималих інвестицій, що може спричинити фіскальні диспропорції та спроби галузевого лобіювання регуляторних актів "неекологічного змісту". Збільшення розмірів обов'язкових екологічних платежів збільшуватиме собівартість багатьох виробництв в Україні, знижуючи їхню конкурентоспроможність.
- **Інституційні виклики.** Перед органами державної влади, відповідальними за реалізацію екологічної політики, виникатиме проблема ефективного використання додаткових коштів та інституційної компетентності у здійсненні видатків і забезпеченні їхньої прозорості. Екологічним міністерствам і відомствам традиційно бракує політичної сили та впливу для недопущення галузевих спотворень у формуванні й виконанні

¹⁶¹ Вовк В. Вступ країн Центральної та Східної Європи до Європейського Союзу: вплив на екологічну політику та перспективи сталого розвитку (уроки для України).

державної політики. Крім того, "дефіцит демократії" та слабка система громадської участі в Україні ускладнюють мобілізацію суспільної підтримки для запровадження часто фінансово обтяжливої екологічної політики.

- **Політичні виклики.** Потреба розбудови політичної волі й підтримки для запровадження жорсткої екологічної політики, імовірно, зіткнеться з проблемою тиску політичних структур, які представляють інтереси великого бізнесу, на всіх рівнях законодавчої та виконавчої влади. Слабкість традиційних для європейського громадянського суспільства "зелених" політичних партій і громадських організацій може не сприяти ефективній консолідації політичних еліт навколо ідеї сталого розвитку.

Водночас впровадження ЗВТ+ надає Україні ефективні інструменти уникнення хиб одностороннього процесу інтеграції. Беззаперечною перевагою стане розумна гармонізація з чинним екологічним законодавством ЄС, що буде відбуватися селективно – виходячи з правових зобов'язань держави та враховуючи національні інтереси, умови та можливості. Україна матиме більші переваги і перспективи, якщо застосує ініціативний підхід до вироблення стратегії сталого розвитку, зокрема адаптує інноваційну еколого-економічну політику ЄС, виходячи з національних умов і завдань.

Таким чином, включення питань довкілля та співпраці в рамках екологічної політики до угоди ЗВТ+ продовжуватиме передову європейську практику та позитивно впливатиме на темпи екологічно-економічного реформування в Україні, що відповідає зобов'язанням України та ЄС з розбудови спроможності та поступального розвитку.

Розвиток ринку екологічних товарів і технологій

Міжнародна торгівельна практика визначає екологічну сферу діяльності радше не як сектор, а як агломерацію постачальників багатьох типів товарів, послуг і технологій, що зазвичай інтегровані у виробничий процес, а тому важко виділяються як окремі компоненти¹⁶². Екологічна продукція не становить окремої групи товарів, її можна охарактеризувати як сукупність окремих складників торгівельних номенклатур-класифікацій.

Поняття "екопромисловість" визначено, як "діяльність, спрямована на виробництво товарів і послуг для вимірювання, попередження, обмеження, мінімізації чи виправлення екологічної шкоди воді, повітрю та

¹⁶² Див. US Office of Technology Assessment. *Industry, Technology and the Environment: Competitive Challenges and Business Opportunities*, OTA-ITE-586, US Government Printing Office, Washington, DC, p. 149.

грунтам, а також проблем екосистем, пов'язаних з відходами та шумом. Це включає очисні технології, продукти та послуги, що знижують екологічний ризик і мінімізують забруднення та використання ресурсів"¹⁶³.

Відповідно до такої класифікації, співробітники Неформальної робочої групи ОЕСР/Євростат 1998 року сформувавши попередній перелік екологічних товарів і послуг на основі шестизначних кодів системи HS, що вміщував загалом 164 позиції. Пізніше група країн АТЕС запропонувала власну класифікацію екологічних товарів, що незначно відрізнялася. Однак процес формування остаточного, загальноприйнятого на рівні СОТ чи іншого об'єднання країн списку наразі не завершено.

У перші роки ХХІ століття в Україні лише розпочинається формування ринку екологічних товарів як складника національної економіки та міжнародного ринку екопродукції, що оцінюється в понад 550 млрд. євро¹⁶⁴. В Європейському Союзі, за оцінками незалежних експертів, ще наприкінці минулого століття сформувався найбільш конкурентоспроможний ринковий сегмент екоіндустрії. Зокрема щорічний обсяг екоринку ЄС-15 на ламі тисячоліть досяг 183 млрд. євро (більше третини світового ринку) із чисельністю зайнятих понад 2 млн. осіб (з них близько 1,5 млн. у сфері управління забрудненням і понад 650 тис. у сфері управління ресурсами). Собівартість продукції в екосекторі ЄС-15 досягає в середньому більш як 500 євро на особу¹⁶⁵.

Водночас обсяг екоринку нових членів ЄС становив лише 10,3 млрд. євро, з яких 5,5 млрд. євро спрямовано на інвестиції і лише 4,8 млрд. євро — безпосередня вартість екотоварів та екопослуг. Пряму зайнятість в екоіндустрії нових членів ЄС оцінюють як 770 тис. осіб (з яких більше половини — в сфері управління відходами). Середня собівартість екопродукції на особу становила всього 66 євро.

З погляду міжнародної торгівлі, екоіндустрія ЄС — найбільш диверсифікований і потужний екосектор у світі, який лишає далеко позаду навіть визнані центри економічної ваги, такі як США та Японія. Загальна вартість екологічного експорту ЄС може сягати 18 млрд. євро на рік. За оцінками ЕСОТЕС, європейські компанії лідирують у таких підгалузях екологічного сегменту ринку, як нові енергетичні технології та попередження забруднення. Незважаючи на те, що провідним торгівельним партнером ЄС у сфері екопродукції є ринки країн "Триади" (США, Канади, Японії), експерти засвідчують вибухоподібне зростання торгівлі екологічними то-

¹⁶³ OECD Industry, Services & Trade, *The Environmental Goods and Services Industry: Manual for Data Collection and Analysis*. — ISBN 9264171096.

¹⁶⁴ Див. Ольга Попова. "Екологія виходить у ринок" / *Дзеркало тижня*, № 40 (364).

¹⁶⁵ ECOTEC Research & Consulting Limited. *Analysis of the EU Eco-Industries, their Employment and Export Potential*. — A Final Report to DG Environment (Ref: 08/03/02).

варами з новими членами ЄС і країнами-кандидатами, яке стимулюється зобов'язаннями останніх щодо адаптації власного законодавства до *acquis* ЄС. Прогнозується, що реальне зростання екоринків цих країн найближчими роками залишатиметься на рівні 5–8%, тимчасом як темпи реального зростання розвинених ринків не перевищуватимуть 1–3%.

За таких умов взаємне відкриття ринків України та Європейського Союзу в рамках угоди ЗВТ+ може призвести до таких наслідків:

- **Нарощування експорту екопродукції з Європейського Союзу до України**, оскільки потреба в екологічних технологіях і рішеннях навряд чи в наступні роки зможе бути задоволена національним виробником.
- **Зростання активності європейських компаній в Україні**, зокрема через формування СП з українськими партнерами та нарощування інвестицій у нові екологічні проекти в Україні.
- **Зміщення зайнятості в економічній сфері країн ЄС** (у тому числі і нових членів) **до України** через розвиток виробництва, що задовольнятимуть потреби українського ринку та формуватимуть експортний потенціал європейських компаній на ринках третіх країн.

Позитивними наслідками для України можуть бути швидка інституціоналізація екоринку, збільшення номенклатури та зменшення вартості екотоварів і послуг, а також скорочення часу й витрат на їх використання, зростання зайнятості. Водночас дедалі потужніший український екобізнес може вже на етапі становлення програти боротьбу і за національний ринок, і за зовнішнього споживача. Фактичний результат залежатиме від готовності окремих секторів до конкуренції з європейськими виробниками.

Екологічні стандарти конкурентоспроможності бізнесу

У плані дій на XXI століття, ухваленому ще 1992 року¹⁶⁶, наголошується, що екологічний менеджмент треба віднести до ключових домінант сталого розвитку та водночас до найвищих пріоритетів промислової діяльності і підприємництва.

Укладення угоди про ЗВТ+ між Україною та Європейським Союзом введе на перший план проблему пошуку шляхів постійного вдосконалення виробничих і збутових технологій, що відповідають умовам вільного товарообігу та міжнародної конкуренції. У країнах Європейського Сою-

¹⁶⁶ Програма дій: Порядок денний на XXI століття та ін. документи конференції в Рю-де-Жанейро/Упор. М.Кітінг. — Женева. Центр "За наше спільне майбутнє", 1993. — 70 с.

зу одним з найбільш перспективних і якісно нових підходів до збільшення конкурентоспроможності бізнесу й одночасної мінімізації антропогенного впливу на довкілля зарекомендували себе прояви добровільної екологічної діяльності та розвиток систем екологічного менеджменту.

Наразі в Україні вже формується новітній інструментарій підвищення конкурентоспроможності бізнесу завдяки впровадженню екологічних стандартів, що відповідає найкращим європейським зразкам:

- **Розроблено систему національних стандартів**, що ґрунтується на всевітньо визнаній системі стандартів ISO. Водночас існує проблем взаємної невідповідності їх зі стандартами ЄС, а також їх взаємного невизнання.
- **Впроваджується система екологічного маркування продукції** відповідно до міжнародного стандарту ISO 14024 (екологічне маркування, тип 1). Український знак екологічного маркування "Екологічно чисто та безпечно" нині включено до міжнародного реєстру Глобальної мережі екологічного маркування (Global Ecolabelling Network) і визнано 35 країнами світу, у т.ч. ЄС.
- **Розвивається інфраструктура сертифікації** впровадження систем екологічного менеджменту, більшість елементів якої визнано на європейському та світовому рівнях.

Водночас аналіз дає змогу говорити про низку обставин, що гальмують розвиток екоменеджменту в Україні:

- нерозуміння чи заперечення бізнес-елітою екологічного впливу на довкілля;
- обмежені ресурси підприємств (фінансові, часові та кадрові);
- брак зовнішніх стимулів до впровадження систем екологічного менеджменту;
- відсутність навиків і методів;
- недостатність підтримки та керівництва у впровадженні систем екологічного менеджменту за стандартами ISO та EMAS.

Практика провідних компаній свідчить, що впровадження системи управління довкіллям призводить водночас до зменшення негативного впливу на довкілля та зниження витрат на матеріали, які використовуються у виробництві, економії енергоресурсів, що, своєю чергою, зменшує собівартість продукції і підвищує конкурентоспроможність підприємства на ринку. Крім того, управління довкіллям розглядають як невід'ємну частину загальної системи управління підприємством, яка базується на використанні сучасних інформаційних технологій.

Для українського сільськогосподарського виробництва це окреме питання. Наявні природні ресурси та стан їх використання дають підстави говорити про те, що українські виробники мають потенційну конкурентоспроможність на дуже перспективному світовому ринку екологічно чистих продуктів харчування. Для реалізації цього потенціалу запровадження міжнародно визнаних систем екологічного менеджменту є обов'язковою умовою, а не побажанням. Це потребуватиме скоординованих зусиль товаровиробників (бізнесу) і відповідних державних органів.

Таким чином, широке впровадження ефективних систем управління якістю продукції та конкурентоспроможністю компаній на основі екологічних стандартів — передумова ефективної діяльності українських підприємств в умовах ЗВТ+ і на національному, і на європейських ринках. В умовах вільної торгівлі потреба виходу на європейські ринки та захисту конкурентних позицій стимулюватиме їхній розвиток в Україні в якнайближчій перспективі.

Екологічні аспекти торгівлі відходами

Передбачається, що укладення угоди про ЗВТ+ між Європейським Союзом та Україною прискорить формування взаємовигідного режиму торгівлі специфічними товарами, зокрема продуктами та речовинами, віднесеними до категорії "Відходи", а в перспективі — і квотами на промислові викиди.

Водночас лібералізація торгівлі може стати непрямим стимулом і для укладення міждержавних контрактів зі складування й утилізації небезпечних відходів, і для неправомірних операцій з їхнього експорту-імпорту. Відомі випадки, коли небезпечні відходи під виглядом вторинної сировини "продають" українським компаніям, які фізично й технічно не здатні їх зберігати й утилізувати, що має наслідком появу несанкціонованих місць складування небезпечних речовин сумнівної належності.

Угода про ЗВТ також може потенційно стимулювати експорт з України вторинної сировини та металобрухту чорних металів. Не виключено, що поетапне зниження експортного мита, яке відбуватиметься в рамках домовленостей про вступ України до СОТ та формування ЗВТ, збільшить абсолютні показники вивезення металобрухту, що негативно позначиться на забезпеченні вітчизняного виробника стратегічною сировиною, а також зменшить надходження до Державного бюджету України в найближчі роки¹⁶⁷. З іншого боку, поетапне скорочення експортного мита

¹⁶⁷ Пояснювальна записка до проекту Постанови Верховної Ради "Про неприйнятність проекту Закону України "Про внесення зміни до статті 1 Закону України "Про вивіз-не (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів".

відповідно до міжнародних зобов'язань здатне посилити позиції України в переговорах з ЄС щодо вільного доступу української металопродукції на європейський ринок.

Нарешті, укладення угоди про ЗВТ + стимулюватиме подальший розвиток в Україні національної системи поводження з відходами як вторинною сировиною. Очевидні економічні переваги від зменшення ресурсомісткості та, як наслідок, собівартості продукції стимулюватимуть підприємства-експортери до ефективного управління власними відходами для замикання циклу "сировина – продукція – відходи" та максимального повернення відходів у виробництво. Податкові пільги для підприємств, що збирають, складають і продають відходи як вторинну сировину (надають саме у разі продажу останніх), у такому разі стимулюватимуть формування ланцюгів обігу вторинних ресурсів на національному рівні, що позитивно позначиться на вирішенні і економічних, і екологічних проблем накопичення та використання відходів.

Надзвичайно високо оцінюється потенційна користь приєднання України до Кіотського протоколу. Хоча точні цифри ще не відомі, безперечно, Україна матиме великий надлишок квот на викиди (так званих *emission credits*), що також стане об'єктом міжнародної торгівлі. За попередніми оцінками, показники надлишкових квот можуть сягнути 2 млрд. т на період з 2008 до 2012 року. Продаж цих квот через проекти спільного впровадження (СВ) або торгівлю квотами на викиди за умовами Кіотського протоколу – перспективне джерело коштів для фінансування екологічних інновацій на рівні підприємств, галузей, територій і держави загалом¹⁶⁸. Головне, що ці механізми дають змогу запровадити до екологічної політики реальний економічний вимір, дати їй ринкову оцінку.

Українська сторона вже готує проекти скорочення викидів, які могли б відповідати вимогам СВ (тобто мати іноземні інвестиції), за суттєвих можливостей у виробництві електроенергії, вугледобуванні, металургії і лісовому господарстві. Перші проекти спільного впровадження вже отримали схвалення і починається їх реалізація. Завершується національна оцінка обсягу викидів, доступних для України.

Розробляючи внутрішню систему продажу квот, Україні потрібно враховувати свій статус країни, що має надлишки на продаж, тобто є донором. ЄС має дефіцит квот, і система продажу квот, яка віднедавна запрацювала в ЄС, орієнтована на торгівлю ними в умовах дефіциту. На громадському обговоренні висловлено думку, що приєднання або адаптація України до європейської системи суперечить нашим національним інтересам. Водночас Україна має дуже небагато часу на запровадження інституційного

¹⁶⁸ "Перспективи поглибленої вільної торгівлі між Європейським Союзом та Україною". – CEPIS/IfW/МЦПД, 2006.

механізму торгівлі квотами, завершити підготовку потрібно впродовж року (механізми Кіотського протоколу вступають у стадію практичної реалізації з 1 січня 2008 року). Треба докласти неабияких зусиль, щоб не втратити цей потужний потенціал.

Регулювання доступу на внутрішній ринок

Україна також може скористатися можливістю отримати новий інструмент регулювання доступу тих чи інших товарів на свій ринок — встановлення екологічних стандартів безпеки. Укладення нових угод про технічні бар'єри в торгівлі та про санітарні і фітосанітарні заходи, що міститимуть відповідні положення, дадуть Україні змогу використовувати науково обґрунтовані підходи для встановлення екологічних стандартів безпеки. Такі стандарти можуть стати засобом обмеження доступу певних товарів на український ринок, відповідаючи інтересам і українських споживачів, і виробників.

Вплив впровадження ЗВТ+ на окремі зацікавлені сторони

Модель взаємодії лібералізації торгівлі й екологічного розвитку

В аналізі та прогнозуванні впливу впровадження поглибленої вільної торгівлі в екологічній сфері треба мати на увазі, що наразі не сформульовано моделей, які описували б взаємозв'язок між торгівлею, довкіллям і розвитком. Залежно від галузі, країни, ринку і політики торгівля та її лібералізація можуть чинити і позитивний, і негативний вплив на довкілля і розвиток. Власне кажучи, ці чинники діють одночасно, викликаючи, з одного боку, позитивні, а з іншого — негативні наслідки для окремих суб'єктів економічної взаємодії.

Торгівельні потоки і лібералізація торгівлі чинять на довкілля фізичний і економічний вплив, який можна поділити щонайменше на чотири типи:

- товарний вплив;
- технологічний вплив;
- вплив на масштаби (обсяги) економічної діяльності;
- структурний вплив.

Товарний вплив чинить на довкілля або розвиток власне продукція, що перебуває в торговельному обороті. Позитивним результатом торгівлі може бути поширення нових технологій охорони довкілля, сприяння більш швидкому поширенню товарів або технологій, що чинять менший вплив на довкілля. Політика відкритості країни щодо торгівлі й інвестицій також може мати свій внесок у виконання планів економічного розвитку, стимулюючи перехід до прогресивних технологій і систем управління. У негативному сенсі торгівля може сприяти переміщенню через кордони товару, що, з екологічного погляду, краще взагалі не надходив би у торговельний оборот країн, які не мають відповідних технічних або адміністративних можливостей, а часто не здатні оцінити прийнятність ризику. Торгівля також може призвести до надмірної експлуатації певних ресурсів, поставивши їх на межу знищення, — внутрішній попит досить зрідка веде до таких наслідків.

Вплив технологій є наслідком впливу лібералізації торгівлі на передачу технологій і виробничі процеси, які використовують у виробництві експортної продукції. Позитивний вплив технологій існує тоді, коли їхнє застосування знижує інтенсивність забруднення. Економічне зростан-

ня, стимульоване торгівлею, і ринкова конкуренція через лібералізацію торгівлі можуть повсюдно прискорити модернізацію основних фондів і технологій. Теоретично нові ринки забезпечують надходження в бюджет і доходи, що дають змогу фірмам прискорити оборот капіталу і вкладати кошти в більш чисті й ефективні підприємства, технології і виробництва.

З іншого боку, лібералізація торгівлі і розширення ринків можуть негативно позначитися на більш екологічно чистих і соціально спрямованих традиційних технологіях. Лібералізація торгівлі може також сприяти поширенню і використанню небезпечних, менш екологічно чистих технологій. Загалом те, чи матиме технологічний вплив, зумовлений лібералізацією торгівлі, позитивні або негативні наслідки для довкілля, великою мірою визначають інші ринкові чинники, від яких залежать прийнятність і вибір таких технологій (наприклад, ціни і національне екологічне законодавство).

Зростання масштабів виробництва, створюючи додаткове багатство, може позитивно впливати на довкілля і розвиток. По-перше, підвищення ефективності економіки може безпосередньо впливати на стан довкілля, оскільки фірми, що ефективно працюють, мають потребу в меншій кількості природних ресурсів і створюють менше забруднення і відходів. По-друге, підвищення ефективності економіки може чинити і непрямий вплив на довкілля: з підвищенням добробуту населення починає активніше вимагати посилення охорони довкілля. Водночас більшість видів економічної діяльності мають руйнівний вплив на довкілля (добування природної сировини, нагромадження відходів, забруднення). Зростання економічної активності супроводжується посиленням негативних впливів на довкілля, якщо тільки чинна нормативно-правова база не гарантує, що додаткова господарська діяльність не завдасть якого-небудь збитку, а це малоімовірно.

Лібералізація торгівлі може призвести до зміни структури національної економіки. Позитивний вплив торгівлі на довкілля відчутний тоді, коли в структурі економіки скорочується частка забруднювальних галузей. Торгівля з країнами, споживачі яких мають попит на екологічно чисту продукцію, також може змінити структуру економіки за умови, що експортери у відповідь на цей попит почнуть створювати нові товари. Потенційні сприятливі наслідки для довкілля тут очевидні. Позитивним наслідком лібералізації торгівлі може стати скасування субсидій, квот і інших обмежувальних заходів, що спотворюють спеціалізацію в економіці. З іншого боку, лібералізація торгівлі може мати і негативні наслідки. Так, якщо країна спеціалізується на продукції, в основі якої лежать природні ресурси або забруднювальні технології, то їхня частка в економіці зростає. Без відповідної екологічної політики це означатиме зростання забруднення або надмірну експлуатацію природних ресурсів.

Адаптація моделі й оцінка впливу на групи інтересів

Вплив зацікавлених сторін на реформування державної екологічної політики буде суттєвим чинником успішних змін у сферах, описаних вище.

Укладення Угоди про поглиблену вільну торгівлю між Україною та Європейським Союзом об'єктивно матиме наслідком формування низки загроз для певних груп інтересів, водночас формуючи потенціал для вдосконалення систем екологічної політики та екоменеджменту на рівні підприємств, галузей і національної економіки загалом.

Очевидно, вплив лібералізації торгівлі на екологію буде відчутний не тільки в процесі економічних трансакцій, а й відіб'ється і на активності невідприємницьких груп, зокрема місцевих громад і недержавного сектору, що об'єктивно зацікавлені в поліпшенні добробуту та підвищенні якості довкілля.

Виявлення інтересів усіх зацікавлених сторін і намагання врахувати їх під час ухвалення рішень — неодмінна умова для того, щоб пройти тривалий шлях впровадження поглибленої зони вільної торгівлі України з ЄС максимально ефективно та продуктивно.

Відповідно до цих питань, ідентифіковано такі зацікавлені сторони:

- український малий і середній бізнес, орієнтований на місцевого споживача;
- великі товаровиробники та підприємства-експортери;
- європейські компанії, зацікавлені в розвитку власного бізнесу в Україні;
- регуляторні органи та центральні і місцеві органи влади;
- населення (безпосередні користувачі екологічних благ) та об'єднання громадян.

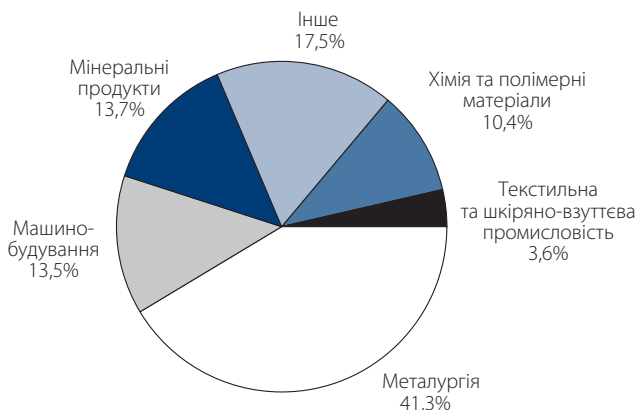
Аналіз за групами інтересів

Суб'єкти	Позитивні наслідки	Негативні наслідки
Малий і середній бізнес	Здешевлення й урізноманітнення ресурсо- та енергоощадних технологій Розвиток внутрішнього ринку екологічних товарів	Послаблення конкурентних позицій за рахунок екологічного складника продукції (робіт, послуг)
Великі товаровиробники та підприємства-експортери	Зниження енергомосткості виробництва Розвиток інтегрованих систем управління виробництвом, екологізація систем менеджменту Підвищення конкурентоспроможності продукції на європейських ринках після запровадження єдиних екостандартів Участь у проектах спільного провадження в рамках Кіотського протоколу	Надмірна експлуатація природних ресурсів за збільшення експорту товарів з низькою доданою вартістю Зростання витрат на дотримання екостандартів та екоподатки – втрата наявної конкурентної переваги Недостатність внутрішніх інвестицій для модернізації виробництва Посилення тиску іноземних компаній з прогресивнішими технологіями виробництва
Іноземні компанії	Домінування на ринках екопродукції та екопослуг	Посилення конкурентного тиску окремих національних товаровиробників
Уряд/органи регулювання	Зростання фінансування (у т.ч. зовнішнього) екологічних програм Зростання ролі екологічного складника в системі державного управління Формування національної стратегії та плану дій сталого розвитку	Неефективне використання фінансових ресурсів у реформуванні екологічної політики Протидія галузевого економічного лобі в процесі екологічних реформ Витрати на гармонізацію правового поля з нормами ЄС
Населення та об'єднання громадян	Зниження енергомосткості та ресурсомосткості економіки Посилення ролі НУО у формуванні державної екологічної політики Повернення ідеї сталого розвитку до програм політичних партій Зростання активності місцевих громад у забезпеченні екосправедливості	Відсутність реальних важелів протидії галузевому лобі в ухваленні державних рішень у сфері екології Втрата частини екологічних благ через відмову підприємців фінансувати екологічну інфраструктуру

Додатки

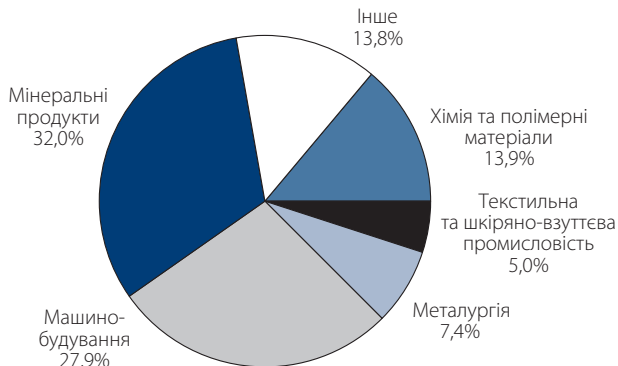
Статистична довідка про стан зовнішньої торгівлі України промисловими товарами

Графік 1.1. Товарна структура експорту 2005 року



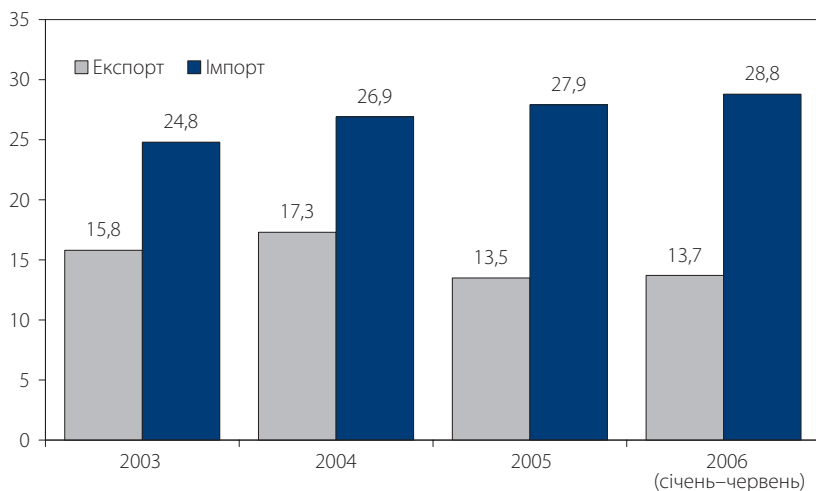
Джерело: Держкомстат

Графік 1.2. Товарна структура імпорту 2005 року



Джерело: Держкомстат

Графік 1.3. Частка машинобудування в товарній структурі зовнішньої торгівлі України, %



Джерело: Держкомстат

Таблиця 1.1. Торговля продукцією машинобудування України з ЄС, млн. євро

	2001	2003		2005		Частка в загальному експорті/імпорті ЄС, %	
	% загального експорту/імпорту України до/з ЄС		% загального експорту/імпорту України до/з ЄС		% загального експорту/імпорту України до/з ЄС		
Експорт з України до ЄС							
Машинобудування, у т.ч.:	310	5,8	628	11,0	588	7,7	0,33
Машини	181	3,4	275	4,8	400	5,2	0,14
Транспортне обладнання	129	2,4	353	6,2	188	2,5	0,19
Загальний експорт до ЄС	5 276	100,0	5 715	100	7 666	100	0,65
Імпорт з ЄС до України							
Машинобудування, у т.ч.:	2 598	37,3	3 542	67,3	5 754	44,1	2,25
Машини	1 860	26,7	2 404	27,2	4 342	33,3	1,41
Транспортне обладнання	738	10,6	1 138	12,9	1 412	10,8	0,84
Загальний імпорт з ЄС	6 967	100,0	8 830	100,0	13 033	100,0	1,23

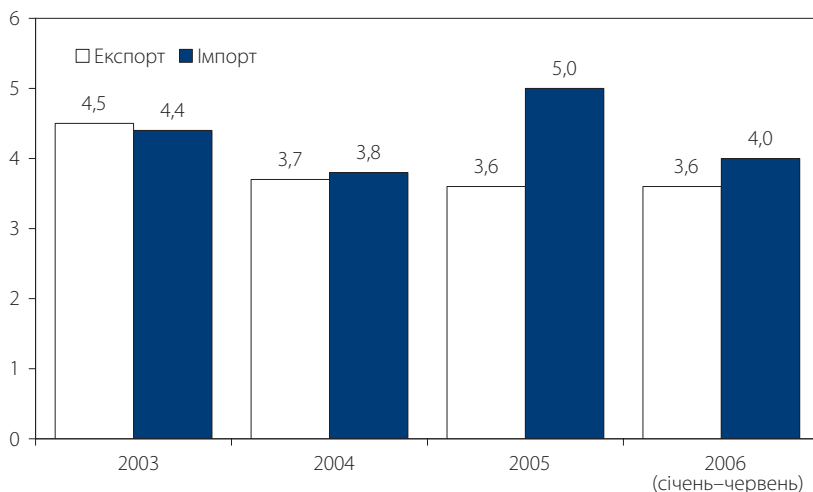
Джерело: Євростат

Таблиця 1.2. Торговля хімічною продукцією України з ЄС, млн. євро

	2001	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	2003	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	2005	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	Частка в загальному експорті/імпорті ЄС
Експорт	498	9,3	493	8,6	499	6,5	0,53
Імпорт	1 007	14,4	1 323	15,0	1 997	15,3	1,22

Джерело: Євростат

Графік 1.4. Динаміка зовнішньої торгівлі України продукцією легкої промисловості, %



Джерело: Держкомстат

Таблиця 1.3. Торговля текстилем та одягом з ЄС, млн. євро

	2001	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	2003	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	2005	% в експорті/імпорті України до/з ЄС	Частка в загальному експорті/імпорті ЄС
Експорт	473	9,0	478	8,4	468	6,1	0,67
Імпорт	635	9,1	699	7,9	824	6,3	2,50

Джерело: Євростат

Таблиця 1.4. Імпорт ЄС з України 2005 року

Продукція	млн. євро	%	% загального імпорту ЄС
Матеріали	2 415	31,5	2,1
Напівфабрикати	1 171	15,3	2,6
Мінеральні продукти	1 048	13,7	0,4
Машини та транспортне обладнання	588	7,7	0,2
Хімічна та пов'язані галузі	499	6,5	0,5
Інше	1 251	23,7	5,5
Разом	7 666	100,0	0,7

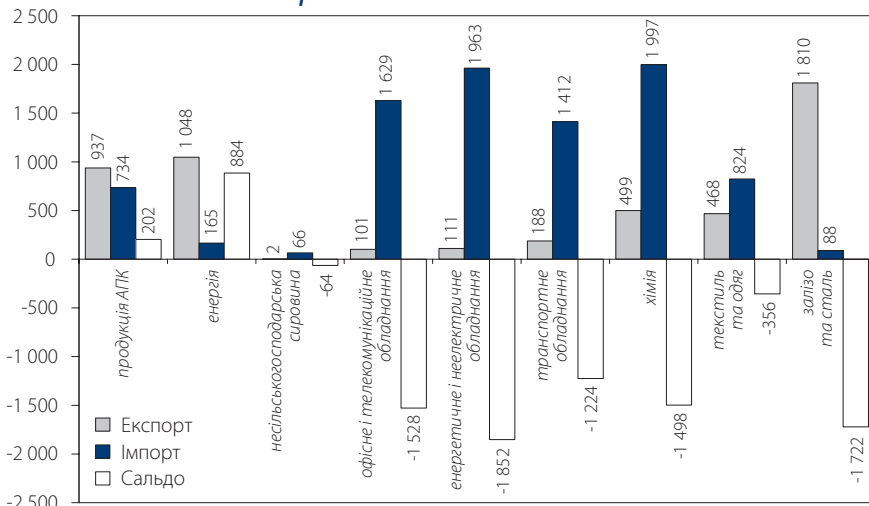
Джерело: Євростат

Таблиця 1.5. Експорт ЄС в Україну 2005 року

Продукція	млн. євро	%	% загального імпорту ЄС
Матеріали	2 087	16,0	1,6
Напівфабрикати	209	1,6	1,1
Мінеральні продукти	165	1,3	0,4
Машини та транспортне обладнання	5 765	44,2	1,2
Хімічна та пов'язані галузі	1 997	15,3	1,2
Інше	8 410	31,6	3,6
Разом	13 033	100,0	1,2

Джерело: Євростат

Графік 1.5. Товарна структура торгівлі з ЄС 2005 року, млн. євро



Джерело: Євростат

Аналіз надання державної допомоги галузям машинобудування в Україні

Суднобудування

До галузі суднобудування відповідно до **Закону № 1242-XIV “Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні”** від 18 листопада 1999 року застосовувався пільговий податковий режим. Цей режим, який діяв з 1 січня 2000 року до 1 січня 2005 року, охоплював такі види пільг:

- відстрочка сплати податку на прибуток;
- звільнення від сплати імпортного мита;
- звільнення від ПДВ на імпортовані складники;
- нульові ставки ПДВ на внутрішні операції продажу продукції, виробленої за рахунок коштів бюджету;
- звільнення від ПДВ проектно-конструкторських робіт;
- звільнення від сплати земельного податку.

Перелік підприємств для отримання пільг затверджував Кабінет Міністрів, за винятком підприємств, зареєстрованих у СЕЗ. Після ухвалення Держбюджету 2005 року суднобудівні підприємства **звільняють лише від сплати акцизного збору**.

Потрібно зауважити, що, відповідно до статті 2-1 Закону “Про заходи щодо державної підтримки суднобудівної промисловості в Україні”, на період з 1 січня 2005 року до 1 січня 2012 року запроваджується державна фінансова підтримка будівництва морських, річкових суден та інших плавучих засобів і реконструкції основних виробничих фондів підприємств суднобудівної промисловості через механізм здешевлення кредитів (визначення часткової компенсації ставки за кредитами комерційних банків). Кошти на здійснення такої фінансової підтримки суднобудівної галузі щорічно, з урахуванням вимог Бюджетного кодексу, передбачаються у законі про Державний бюджет та виділяються підприємствам, визначеним відповідно до статті 1 цього закону.

Аналізуючи практику непрямого субсидування суднобудівної галузі країни щодо її відповідності нормам СОТ та ЄС, можна зробити такі висновки:

1. Визначення переліку підприємств, що отримують субсидії, свідчить про **адресний характер цих субсидій**. За правилами СОТ таке субсидування належить до "такого, що дає підстави для вжиття заходів", тобто запровадження торгівельних обмежень.
2. Скасування податкових пільг 2005 року по суті стало спробою увідповіднення системи державної допомоги до європейських норм, оскільки податкові пільги були операційною допомогою суднобудівникам.

З іншого боку, скасування податкових пільг спричиняє скорочення обігових коштів підприємств упродовж виробничого циклу, що може призвести до відмови від будівництва повнокомплектних суден і переходу на просте складання корпусів. За цим, імовірно, настане скорочення портфеля замовлень, спад обсягів і погіршення структури виробництва, зниження зайнятості в секторі та скорочення бюджетних надходжень.

Автомобілебудування

Галузь автомобілебудування тривалий час була одним з головних реципієнтів субсидій. Відповідно до **Закону № 535/97-ВР "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні"** від 19 вересня 1997 року, податкові пільги надавали у формі:

- звільнення від сплати податку на прибуток (звільнення частини прибутку, що реінвестується і використовується для погашення позик упродовж виконання інвестиційного проекту);
- звільнення від сплати імпортного мита та ПДВ на імпорт обладнання та складників;
- нульова ставка ПДВ для операцій внутрішнього продажу;
- звільнення від сплати акцизного збору;
- звільнення від сплати податку на землю.

У законі було чітко прописано критерії для отримувачів пільг: сума інвестиції повинна бути еквівалентна не менш як 150 млн. дол. США — у виробництві легкових автомобілів, не менш як 30 млн. дол. США — у виробництві вантажних автомобілів і автобусів; не менш як 10 млн. дол. США — у виробництві комплектувальних виробів до автомобілів і автобусів. Такі умови зумовили чіткий адресний характер субсидування, адже єдиним підприємством, яке могло скористатися державною допомогою, спочатку було ЗАТ "Запорізький автомобілебудівний завод", а з кінця 2003 року отримувачем пільг стало також ЗАТ "Львівський автомобільний завод".

Так, передбачалося, що цей пільговий режим буде дійсним до 1 січня 2008 року, проте більшість пільг, крім імпортного мита, **скасовано Законом "Про Державний бюджет України на 2005 рік"**.

Водночас у **Законі № 1624-IV "Про розвиток автомобільної промисловості"** від 18 березня 2004 року залишено доступ до податкових пільг, встановлених Законом № 535/97-ВР "Про стимулювання виробництва автомобілів в Україні" від 19 вересня 1997 року для підприємств, які мають інвестиційні програми, затверджені Кабінетом Міністрів до 1 січня 2004 року, тобто тим самим двом підприємствам у цій галузі — ЗАТ "АЗ" і ЗАТ "ЛАЗ".

Крім того, Законом "Про розвиток автомобільної промисловості" передбачалося застосування пільг щодо сплати податку на прибуток і ввізного мита для підприємств, які виробляють автомобілі, мотоцикли та/або комплектувальні вироби і запасні частини, країною походження яких є Україна (якщо вартість використаних вузлів і деталей з інших країн становить менш як 50% ціни виробника цього виробу).

Що стосується ввізного мита, то воно також не справляється під час ввезення зазначеними підприємствами товарів і комплектних виробів, які використовуються для виробництва автомобілів, мотоциклів, комплектувальних виробів і запасних частин походженням з України (очікуваний термін дії цих пільг — до 31 грудня 2008 року). 2005 року критерій країни походження і пов'язане з ним звільнення від сплати мита скасовано.

Аналіз практики субсидування автомобільної промисловості свідчить про невідповідність механізмів субсидування нормам СОТ:

- чітко виражений **адресний характер субсидій**, що обмежуються двома суб'єктами субсидування;
- більшість податкових пільг, залишених для двох підприємств галузі, спрямовуються на **покриття поточних витрат** цих підприємств (операційна допомога). Саме така допомога має найбільш негативний вплив на конкуренцію і заборонена нормами ЄС;
- у рамках СОТ заборонено використовувати заходи, що стимулюють купівлю або використання підприємством продукції вітчизняного походження. Зокрема заборонено встановлювати норму, відповідно до якої підприємство отримує певні переваги, якщо частка вартості продукції вітчизняного походження у загальній вартості виробу підприємства становить не менше врегульованого значення (стаття 2 і пункт 1 додатку ТРИМС). Використання таких заходів вважається **порушенням** одного з основних зобов'язань СОТ — зобов'язання щодо **національного режиму**.

Треба зазначити, що 3 серпня 2006 року Кабінет Міністрів видав Розпорядження № 452-р "Про схвалення концепції розвитку автомобільної промисловості та регулювання ринку автомобілів у період до 2015 р.". У меті концепції окреслено такий важливий пріоритет, як просування вітчизняної продукції на міжнародний ринок, а також підвищення ефективності виробництва конкурентоспроможної автомобільної техніки через модернізацію діючих і створення нових підприємств. Серед основних завдань, зокрема, є такі:

- інтеграція вітчизняних підприємств з виробництва комплектувальних виробів, вузлів, агрегатів і запасних частин у світове автомобілебудування;
- утворення із залученням інвесторів, зокрема іноземних, нових підприємств з виробництва автомобільної техніки, комплектувальних виробів, вузлів, агрегатів і запасних частин.

Крім того, у зв'язку з планованим вступом України до СОТ, відповідно до зазначеної концепції, можна буде очікувати на:

1. Зростання інвестиційної привабливості цієї галузі.
2. Збільшення обсягу експорту автомобільної техніки, комплектувальних виробів, вузлів, агрегатів і запасних частин.
3. Увідповіднення вітчизняних технічних стандартів на автомобільну техніку до міжнародних норм.
4. Посилення конкуренції вітчизняних та іноземних виробників автотранспортних засобів на внутрішньому ринку.

Такі вихідні засади зазначеного документа дають підстави очікувати, що завдяки запровадженню ЗВТ з ЄС Україна може бути включена до мережевої торгівлі, а саме в європейську мережу виробництва та постачання. Головні чинники, що можуть прискорити цей процес, – наближеність до ринку ЄС, дешева робоча сила, потенційно привабливий місткий внутрішній ринок. Крім того, вітчизняні наукові розробки з ощаднішого споживання пального можуть також вплинути на мотивацію інвесторів.

Міжнародною системою сертифікації автомобільної техніки передбачено проходження процедури отримання **"Схвалення типу транспортного засобу"**. З європейського досвіду "Схвалення типу транспортного засобу" можна отримати за умови підтвердження відповідності окремих вимог безпеки (правила ЄЕК ООН, директиви ЄС), що діють у межах кожної окремої країни. Своєю чергою, згідно із Законом № 1448-III "Про приєднання України до Угоди про прийняття єдиних технічних приписів для колісних транспортних засобів, предметів обладнання та частин, які можуть бути встановлені та/або використані на колісних транспортних засобах, і про умови взаємного визнання офіційних затверджень,

виданих на основі цих приписів, 1958 року з поправками 1995 року" від 10 лютого 2000 року, Україна приєдналася до Женевської угоди 1958 року та на виконання Закону № 2406-III "Про підтвердження відповідності" від 17 травня 2001 року Міністерство транспорту повинно було розробити та затвердити **технічний регламент щодо підтвердження відповідності дорожніх транспортних засобів**.

З огляду на відсутність в Україні такого технічного регламенту, який повинен встановити процедуру отримання "Схвалення типу транспортного засобу" (перелік продукції, що підлягає підтвердженню відповідності; обсяг вимог; умови підтвердження відповідності та ін.), **неможливо визначити обсяг витрат на сертифікацію** в Україні продукції цієї галузі відповідно до міжнародних вимог безпеки.

Літакобудування

Відповідно до статті 3 Закону № 2660-III "Про державну підтримку літакобудівної промисловості в Україні" від 12 липня 2001 року, у період з 1 січня 2002 року до 1 січня 2007 року впроваджувалися такі заходи державної підтримки галузі:

- звільнення від сплати імпортного мита матеріалів, комплектних виробів і обладнання, що використовуються для потреб розроблення, виробництва авіатехніки, надання послуг підприємствам, якщо такі товари не виробляються підприємствами на території України або коли ті, що виробляються, не відповідають міжнародним класифікаційним вимогам чи вимогам замовників продукції (послуг), визначених умовами контрактів. Перелік та обсяги контрактів цих товарів (крім підакцизних) щороку затверджував Кабінет Міністрів відповідно до контрактів, укладених цими підприємствами;
- пільги зі сплати податку на землю: 2002 року — повне звільнення, 2003 — 2004 року — сплата 50% податку на землю;
- звільняються від оподаткування операції з ввезення матеріалів, комплектних виробів і обладнання, крім підакцизних, що використовуються для потреб розроблення, виробництва авіаційної техніки та надання послуг, якщо такі товари не виробляються підприємствами на території України або ті, що виробляються, не відповідають міжнародним класифікаційним вимогам чи вимогам замовників продукції (послуг), визначених умовами контрактів. Перелік та обсяги цих товарів щороку затверджує Кабінет Міністрів відповідно до контрактів, укладених цими підприємствами.

Проте Законом "Про Державний бюджет на 2005 рік" ці пільги, крім акцизного збору, скасовано.

Для прискорення переговорного процесу та на виконання положень Указу Президента № 797 **“Про додаткові заходи щодо прискорення вступу України до СОТ”** від 5 вересня 2001 року і Програми заходів щодо завершення вступу України до СОТ, затвердженої Указом Президента № 104 від 5 лютого 2002 року, Україна взяла зобов'язання щодо приєднання до 16 секторальних угод та ініціатив, у тому числі до Угоди про торгівлю цивільною авіацією¹⁶⁹ (з 2010 року).

У тексті протоколу з ЄС не йдеться про приєднання до **Угоди про торгівлю цивільною авіацією**, але в додатку про доступ до ринків товарів на продукцію, яка належить до цієї угоди, встановлено нульову ставку ввізного мита з 2010 року.

Космічна галузь

Відповідно до Закону № 1559-III **“Про державну підтримку космічної діяльності”** від 16 березня 2000 року в період з 1 січня 2002 року до 1 січня 2007 року впроваджувалися такі заходи державної підтримки галузі:

- звільне мито не справляється під час ввезення на митну територію України товарів, які використовуються для виробництва космічної техніки (включаючи агрегати, системи та їхні комплектуючі для космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів і наземних сегментів космічних систем), якщо такі товари не виготовляють на території України. Перелік цих товарів, крім підакцизних, з визначенням кодів згідно з Гармонізованою системою опису та кодування товарів, а також порядок і обсяги їх ввезення визначає Кабінет Міністрів;
- звільняються від оподаткування ПДВ операції з продажу космічних комплексів, космічних ракет-носіїв, космічних апаратів, наземних сегментів космічних систем та їхніх агрегатів, систем і комплектуючих, вироблених суб'єктами космічної діяльності;
- звільняються від оподаткування операції з ввезення суб'єктами космічної діяльності на митну територію України товарів, які використовують для виробництва космічної техніки, якщо такі товари не виготовляють на території України;
- звільнення від сплати податку на землю підприємства галузі (затвержені переліком Кабінету Міністрів).

Передбачалося, що цей пільговий податковий режим діятиме до 1 січня 2009 року. Однак, як і в разі інших програм галузевих підтримок, усі пільги, крім акцизного збору, скасовано 2005 року.

¹⁶⁹ Угода підписана 12–14 вересня 1973 року та застосовується до таких товарів: усіх цивільних літаків; усіх двигунів до цивільних літаків, їхніх частин і компонентів; усіх інших частин, компонентів та агрегатів цивільних літаків; усіх наземних літальних тренажерів, їхніх частин і компонентів.

Вплив європейських угод на окремі галузі машинобудування в країнах Центральної Європи

Суднобудування країн ЦЄ

Попередній аналіз впливу вступу до ЄС п'яти країн ЦЄ (Чехії, Естонії, Угорщини, Польщі та Словенії) спрогнозував зменшення конкурентоспроможності суднобудівної та судноремонтної промисловості в усіх цих країнах.

Головними причинами цього стали:

- виконання вимог *acquis* у сфері захисту довкілля;
- зростання витрат на робочу силу та імплементація соціального блоку *acquis*;
- зростання витрат виробництва внаслідок впровадження регуляторних норм ЄС щодо охорони праці.

Усе це спричинило, з одного боку, зростання обсягу інвестицій у галузь, а з іншого — підвищення операційних витрат.

Коопераційна мережа чи налагодження ефективного ланцюга постачання

Ефективна логістика та система кооперації можуть суттєво вплинути на зменшення витрат виробництва. Так, перед вступом до ЄС польські суднобудівники та судноремонтники могли розраховувати на поступову стабілізацію імпорту компонентів на рівні 10–15%, тоді як наприкінці 90-х років обсяг такого імпорту становив близько 25%. В Естонії, наприклад, потребу в комплектуючих виробники галузі задовольняли за рахунок внутрішніх постачальників, і частка імпортних матеріалів 1999 року становила лише 10%.

Узагальнені порівняння витрат виробництва суднобудівної галузі (див. **Таблицю 3.1**) свідчили про їхній високий рівень у старих членах ЄС, що, відповідно, зумовило отримання порівняльних переваг країнами ЦЄ (зокрема Польщею).

Таблиця 3.1. Витрати виробництва суднобудівників (1997 рік, середня величина світового виробництва = 100)¹⁷⁰

Країна	Індекс
Китай	50
США	155
Західна Європа	140
Японія	150
Південна Корея	110
Скандинавські країни	142
Південна Європа	130
Чорноморські/балканські країни	115
Південно-Східна Азія	77
Велика Британія	138
Країни Близького Сходу	97
Центральна Європа (на прикладі Польщі)	115

Покупці

Починаючи з 1990 року, частка продажу на внутрішньому ринку Польщі знижувалася. Польські судновласники не розміщували замовлень у польських суднобудівників внаслідок високих відсоткових ставок за кредитами місцевих банків, високої ставки ПДВ і мит на імпорتنі матеріали й обладнання. Наприкінці 90-х років 95% суден вироблялися для експорту, причому 80% – для ЄС. 80% судноремонтних послуг здійснювалися на експортній основі, причому 60% – для ЄС і Норвегії.

Суднобудівники Чехії отримали багато замовлень від військово-морських компаній Німеччини та Нідерландів, а естонські налагодили експорт до Данії, Фінляндії, Нідерландів і Норвегії.

Доступ до фінансів

У 90-х роках польські суднобудівні підприємства почали активно використовувати послуги місцевих та іноземних банків (позики, банківські гарантії) з метою фінансування виробництва для експорту та інвестиційної діяльності. Характерною спільною проблемою для досліджуваних країн був високий рівень відсоткових ставок порівняно з прибутковістю суднобудівної та судноремонтної галузей.

¹⁷⁰ *The Shipbuilding and Ship Repair Sectors in the candidate countries: Poland, Estonia, the Czech Republic, Hungary and Slovenia.* NOBE Independent Center for Economic Studies. www.nobe.pl.

SWOT-аналіз

Ключові можливості для всіх п'яти кандидатів забезпечувалися стабільним макроекономічним середовищем, вільною торгівлею з ЄС, високим рівнем конкурентоспроможності (передусім цінової) завдяки низьким витратам на робочу силу. Головні загрози включали зростання заробітної плати. Серед основних **сильних сторін** — цінові параметри конкурентоспроможності та висококваліфіковані кадри. А в разі з Польщею — порівняно висока частка глобального ринку. Серед **слабких сторін** — застарілі виробничі фонди, недостатні витрати на НДВКР і відсутність ефективної стратегії захисту довілля.

Вплив розширення ЄС на автомобілебудівну промисловість нових членів і кандидатів на вступ

Вступ до ЄС нових десяти членів призвів до зростання інвестицій до країн ЦЕ та Туреччини. За відкриттям нових заводів зі складання автомобілів почали створювати заводи з виробництва деталей і комплектуючих, що зазвичай розташовувалися поблизу центрів складання.

Таблиця 3.2. Зміни у виробництві транспортних засобів у нових членах ЄС і країнах – кандидатах на вступ

	1990	2002	Зміна, %
Чехія	216 360	460 200	112,70%
Угорщина	9 003	137 900	1 431,71%
Польща	335 494	349 300	4,12%
Румунія	101 400	84 400	-16,77%
Туреччина	209 050	340 117	62,70%
Разом	871 307	1 713 817	96,69%

Джерело: *Trends and drivers of change in the European automotive industry: Mapping report*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2004

Проблему **перенесення виробництв** (особливо працевістких виробництв деталей і комплектуючих) за межі ЄС у країни з низьким затратами на робочу силу, потенційно містким внутрішнім ринком можна спостерігати на прикладі Китаю, де такі виробники, як Volkswagen, Peugeot-Citroën, BMW і DaimlerChrysler, створили спільні підприємства з місцевими виробниками автомобілів.

Оцінка імплементації Плану дій Україна–ЄС у сфері транспорту українською стороною¹⁷¹

Що зроблено:

- 1 грудня 2005 року підписано Угоду про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи.
- 12 квітня 2006 року затверджено Програму розвитку національної мережі міжнародних транспортних коридорів в Україні на 2006 – 2010 роки, якою, зокрема, передбачається довести рівень будівництва й обслуговування вітчизняних автомагістралей до стандартів ЄС (постанова Кабінету Міністрів № 496).
- Україна на постійній основі бере участь у діяльності Групи високого рівня Європейської Комісії щодо розширення Транс'європейських транспортних мереж на сусідні країни.
- 7 вересня 2005 року Україна приєдналася до Європейської угоди щодо роботи екіпажів транспортних засобів, які виконують міжнародні автомобільні перевезення (Закон № 2819). Відповідні зміни, пов'язані з врегулюванням питання доступу до професій, внесено до Закону "Про автомобільний транспорт" від 23 лютого 2006 року.
- 2005 року введено в експлуатацію ділянку завдовжки 224 км відновленої автомагістралі М-06 (Чоп – Стрий) і ділянку автодороги від цієї магістралі до українсько-словацького кордону (за рахунок коштів ЄБРР). Побудовано (реконструйовано) 169,1 км автомобільних доріг, суміщених з національною мережею міжнародних транспортних коридорів, відремонтовано 198,1 км доріг.
- Європейська Конференція міністрів транспорту врахувала позицію України щодо відновлення "Шовкового шляху" в єдиному підході до розвитку ефективних наземних зв'язків між Європою та Азією.

¹⁷¹ За матеріалами Позиційного документа уряду України (<http://www.kmu.gov.ua/document/41017941/укр%20версія%20Позиційний%20документ.doc>).

- Реалізація комплексу заходів щодо забезпечення безпеки дорожнього руху дала змогу 2005 року стабілізувати рівень аварійності на ліцензованому автомобільному транспорті. Внаслідок цього досягнуто зниження кількості дорожньо-транспортних пригод на 6%, кількості загиблих — на 6%, травмованих — на 2%.
- 28 лютого 2006 року затверджено Угоду про прийняття єдиних умов періодичних технічних оглядів колісних транспортних засобів і про взаємне визнання таких оглядів (Указ Президента № 159), виконання якої сприятиме захисту довкілля та підвищенню безпеки автоперевезень.
- 11 липня 2005 року Україна приєдналася до Європейської угоди про важливі лінії міжнародних комбінованих перевезень і відповідні об'єкти (Указ Президента № 1077), що має на меті підвищити ефективність послуг з комбінованих вантажних перевезень, зокрема процедури перетинання кордонів.
- Приєднання до Протоколу від 3 червня 1999 року щодо змін Конвенції про міжнародні залізничні перевезення (КОТІФ) — Закон № 3091 від 16 листопада 2005 року — створило правові умови для здійснення перевезень вантажів у сполученні між Україною та європейськими країнами з використанням залізничної інфраструктури України.
- 1 грудня 2005 року підписано Угоду між Україною та ЄС про певні аспекти повітряного сполучення. Для вдосконалення двосторонніх угод з державами — членами ЄС про повітряне сполучення на 1 травня 2006 року проведено відповідні переговори з Австрією, Великою Британією, Італією, Німеччиною, Польщею, Португалією, Угорщиною, Францією та Чехією, опрацьовуються проекти протоколів про внесення змін і доповнень до чинних угод.
- Триває впровадження Спільних авіаційних вимог (JAR) Об'єднаної авіаційної влади до законодавства України. 2005 року впроваджено шість основних JAR, мінімально потрібних для розгляду Об'єднаною авіаційною владою питання про надання Україні статусу повноправного члена в цій організації (JAR-FCL, JAR-145, JAR-66, JAR-147, JAR-21, JAR-OPS). Створено структуру регіональних інспекцій Державіаслужби з дієвого нагляду за безпекою польотів у регіонах.
- На законодавчому рівні знято проблемне питання сплати ПДВ за тимчасового ввезення літаків на митну територію України на умовах оперативного лізингу (Закон № 2771 від 7 липня 2005 року).
- У лютому 2006 року в Брюсселі проведено технічний семінар щодо зближення законодавства України із законодавством ЄС у сфері авіаційного транспорту.

- У зоні відповідальності України за пошук і рятування впроваджено в дослідну експлуатацію Севастопольський морський рятувально-координаційний центр Глобальної морської системи зв'язку в разі лиха (радіус дії — більш як 90 морських миль). Створено систему спостереження за надводною обстановкою і служби регулювання руху суден на українській частині річки Дунай.
- 2005 року в усіх морських торговельних портах збудовано, реконструйовано й облаштовано приміщення для розміщення контрольних служб за принципом "єдиного вікна", що дало змогу суттєво оптимізувати процеси митного оформлення вантажів.
- Участь у засіданні Керівного комітету Пан'європейського транспортно-го коридору № 7 і в Міністерській конференції під егідою Європейської Комісії, за результатами роботи якої схвалено рішення про створення міжнародних робочих груп з питань залізничного, автомобільного та авіаційного транспорту, інфраструктури, безпеки та екології.
- 27–28 лютого 2006 року в Одесі відбулася Міжнародна конференція "Збереження та сталий розвиток дельти Дунаю" під егідою ЮНЕСКО та Міжнародної комісії із захисту річки Дунай, в роботі якої брали участь представники міжнародних організацій, ЄС, Ради Європи. Результати конференції оформлено документом "Бачення збереження та сталого розвитку дельти Дунаю".

Що потрібно зробити:

- Підготовка проектів Державної цільової комплексної програми розвитку транспортного комплексу України до 2015 року та Зasad (стратегії) транспортної політики.
- Набуття Україною статусу повноправного члена в Об'єднаній авіаційній владі (JAA).
- Укладення робочих процедур між Міністерством транспорту і зв'язку та Європейським агентством з питань авіаційної безпеки (EASA) щодо підтримання льотної придатності повітряних суден.
- Укладення угоди про участь України в роботі Європейського агентства з морської безпеки та створення умов для обміну сторонами інформацією з питань морської безпеки.
- Набрання чинності Угодою між Україною та ЄС про співробітництво щодо цивільної глобальної навігаційної супутникової системи.

Транспортний сектор України та ЄС: цифри і факти

Таблиця 5.1. Деякі показники розвитку транспорту

Показник	Україна (2004)	ЄС (2004)
Зайнятість у галузі	0,73 млн. осіб, або 1,5% населення	7,5 млн. осіб, або 1,6% населення
Вантажооборот, млрд. т*км	480,1, або 10 118 т*км на особу	3 804, або 8 280 т*км на особу
Структура перевезень:		
залізничний	49%	10%
трубопровідний	42%	3%
морський	2%	39%
річковий	1%	3%
автомобільний	6%	45%
Пасажирооборот, млрд. пасажиро*км	129, або 2 719 пасажиро*км на особу	5 970, або 13 100 пасажиро*км на особу ^А
Структура перевезень:		
автомобільний	37%	85%
залізничний	40%	6%
авіаційний	4%	8%
трамвай+метро	19% (+тролейбус)	1%
Темпи зростання, середнє за 1995–2004 роки:		
Перевезення вантажів	-1,4%	2,8%
Перевезення пасажирів	0,8%	1,9% ^Б
Загинуло в ДТП, осіб на мільйон населення	147	95

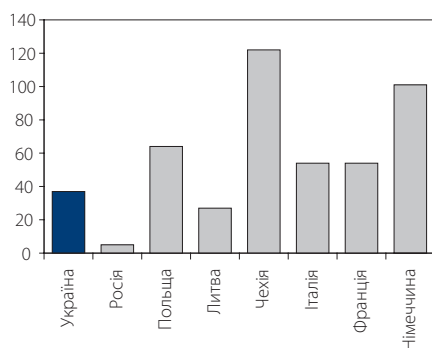
Джерела: Держкомстат, Євростат. Примітки: ^А – 2003 рік, ^Б – 1995–2003 роки

Транспортна інфраструктура України, зокрема автомобільні дороги та залізниці, порівняно з країнами Європи менш розвинена: передусім це стосується системи автомобільних доріг України (див. **Графіки 5.1, 5.2**). Низька щільність і неякісне транспортне сполучення ускладнюють розвиток транзитних перевезень територією України. Структура вантажо-перевезень зумовлена торгівельними особливостями України. Велика частка експорту залізничним і водним транспортом складається з металів, руди, коксівного вугілля та зерна. Частка залізничного транспорту вагома і в експорті, і в імпорті товарів.

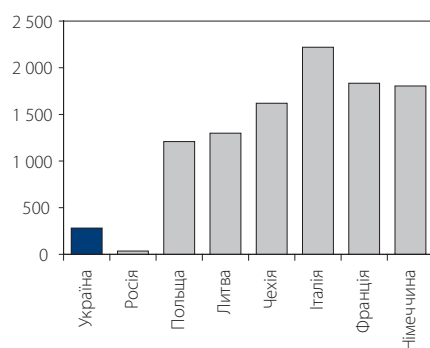
За останні десять років структура перевезень вантажів у країні зазнала змін (див. **Графік 5.4**). Найбільше скорочення відбулося у перевезеннях водним транспортом, тимчасом як частка перевезень трубопровідним транспортом залишилася стабільною у структурі завдяки сталим темпам зростання транзиту нафти та газу територією країни. Упродовж 2001 – 2005 років найбільше зростання зафіксовано на залізничному та в авіаційному транспорті.

Графік 5.1. Щільність залізниць

м/км², дані за 2003 рік



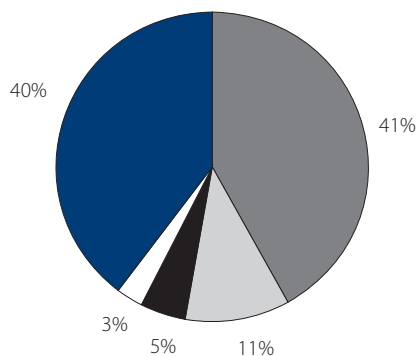
Графік 5.2. Щільність автодоріг



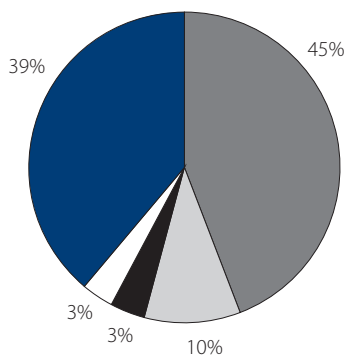
Джерела: Євростат, Держкомстат. Розрахунки: МЦПД

Графік 5.3. Структура вантажообороту за основними видами транспорту 1990 і 2004 року: ЄС

1990 рік



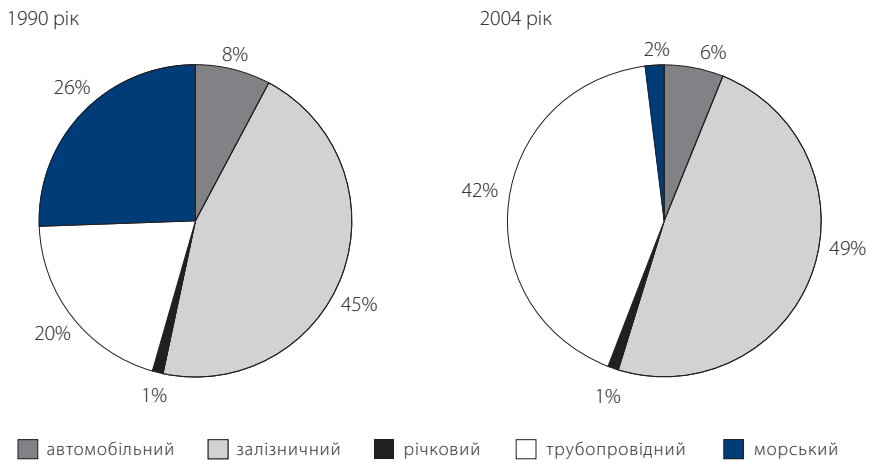
2004 рік



■ автомобільний □ залізничний ■ річковий □ трубопровідний ■ морський

Джерело: Євростат

Графік 5.4. Структура вантажообороту за основними видами транспорту 1990 і 2004 року: Україна



Джерело: Держкомстат

Торгівельні обмеження ЄС для металургії України

На початку 1990-х років Україна та деякі інші країни колишнього Радянського Союзу стали великими експортерами металів. Таким чином, вони створили шок пропозиції на світових ринках. У відповідь ЄС запровадив торговельні бар'єри проти імпорту сталі з Казахстану, Росії та України.

Квотування

У 1996 – 2002 роках ЄС встановлював квоту для певних видів металопродукції з України в середньому на рівні 250 тис. т. Це відповідало приблизно 20% усього обсягу українського експорту металопродукції (у тоннах) до ЄС. 2001 року Україна та ЄС досягли домовленості на 2002 – 2004 роки, яка передбачала збільшення квот на 35% до 355 тис. т, за умови, що Україна ліквідує обмеження щодо експорту брухту чорних металів до ЄС. Проте ЄС не підписав цю угоду, посилаючись на повільне відшкодування ПДВ експортерам брухту чорних металів України. На запровадження Україною мита на експорт чорного металобрухту ЄС відповів зменшенням квот на сталь на 30% 2003 року. З розширенням ЄС 2004 року розмір квоти поступово збільшено майже до 1 млн. т.

Таблиця 6.1. Квоти ЄС на українську металопродукцію 2005 року

Категорія металопродукції	Розмір квоти, млн. т	Ліцензовані обсяги, млн. т	% використання квоти
Плоский прокат у рулонах (SA1)	150 000	122 984	81,99
Плоский товстостіловий прокат (SA2)	348 000	339 846	97,66
Інші плоскі заготовки (SA3)	97 000	76 426	78,79
Напівфабрикати та профілі (SB1)	30 000	27 772	92,57
Гарячочокатані бруски та прутки (SB2)	125 000	117 468	93,97
Інші види довгомірного прокату (SB3)	230 000	208 704	90,74
Разом	893 197	893 197	91,14

Джерело: <http://sigl.cec.eu.int/querysteel.html>

Митні обмеження

ЄС підтримує антидемпінгові мита на рівні 38—52% щодо низки українських сталевих виробів, таких як безшовні та зварні труби, сталеві троси та дроти. Водночас, оскільки Україна не є членом СОТ (і на час порушення більшості розслідувань економіка країни ще не була визнана ринковою), вітчизняним підприємствам важко відстоювати власну позицію. Звичайні ставки мита на імпорт металів мало обмежують торгівлю і сягають у середньому 2,6% в ЄС і 4% в Україні.

Таблиця 6.2. Антидемпінгові заходи ЄС щодо української металургії

Вид продукції	Чинні заходи	
	Обсяги поставок, млн. євро	Ставка антидемпінгового мита
Безшовні труби	82,2 (2005)	12,3–25,7%
Сталеві троси та канати	2,9 (1998)	51,8%
Зварні труби	7,5 (2000)	30,9–44,1%

Джерело: Міністерство економіки

Поточні домовленості

Розширення ЄС 2004 року мало неоднозначні наслідки для українського експорту сталі. Внаслідок переговорів для пом'якшення негативного впливу розширення ЄС деякі антидемпінгові розслідування припинено та встановлено квоту на імпорт металопродукції до ЄС-25 2004 року на рівні 606 800 т. Це збільшення не було таким, на яке розраховували українські виробники, тому що 2003 року Україна експортувала близько 800 тис. т сталевих виробів тільки до ЄС-10. З іншого боку, тарифи на імпорт сталі було знижено, наприклад, з 10% (у Польщі) до 2,6% у межах ЄС.

У березні 2005 року Україна та ЄС досягли домовленості, що квоту буде збільшено до 980 000 т і до 1 004 500 т у 2005 та 2006 роках відповідно. Ця угода також визначає, що квоти може бути збільшено для українських підприємств, які відкривають нові центри оптової торгівлі металопродукцією в ЄС. 2006 року ЄС вирішив дозволити українським підприємствам додатково реалізувати невикористані обсяги квоти на 2005 рік. Кількісні обмеження щодо імпорту металопродукції з України 2007 року встановлено на рівні 2006 року.

Досвід реструктуризації металургії в країнах Центральної Європи

Напередодні вступу до ЄС країни-кандидати були змушені реструктурувати свою металургійну промисловість для того, щоб підприємства стали конкурентоспроможними в умовах жорсткого конкурентного, екологічного та трудового законодавства ЄС. Останній дозволив країнам-кандидатам надати державну допомогу підприємствам, які самотужки не впоралися б із цим завданням через скрутний фінансовий стан. Через Структурні фонди ЄС надано масштабну підтримку подоланню проблем безробіття та зменшенню шкідливого впливу на довкілля. Головними результатами реструктуризації стали скорочення неефективних потужностей, поліпшення фінансового стану підприємств і приватизація підприємств стратегічними інвесторами.

Успішний досвід реструктуризації металургійного сектору в країнах Центральної Європи (ЦЄ) та його інтеграції у спільний європейський ринок зумовлений такими чинниками:

- 1) Державна допомога була критичною для вирішення саме тих тимчасових проблем, що перешкоджали підприємствам стати конкурентоспроможними. Вирішення проблеми складного фінансового стану державних компаній, що потерпали від набутої в 1990-х роках великої кредиторської заборгованості, дало змогу зрештою привабити в галузь стратегічних інвесторів.
- 2) Умова скорочення неефективних потужностей сприяла поліпшенню стану основних фондів і підвищенню конкурентоспроможності виробників, запобігаючи викривленням на ринку через надлишкове зростання виробничих потужностей.
- 3) Суворий контроль Європейської Комісії за дотриманням умов надання допомоги забезпечив цільове використання коштів і потрібне скорочення й оновлення потужностей.

Попри спільні структурні проблеми галузі в країнах-кандидатах та Україні, а саме: неефективне виробниче устаткування, низька додана вартість виробів, невідповідність якості й асортименту виробництва вимогам по-

питу, використаний механізм реструктуризації не є цілком прийнятним для України:

- 1) Постає проблема визначення справедливого обсягу та форми допомоги. Доцільно було б вимагати від виробників скорочення неефективних потужностей і спрямувати державну допомогу на придбання новітнього й екологічно ефективного устаткування. Проте підприємства, що вже приватизовані й перебувають у задовільному фінансовому стані, очевидно, повинні модернізувати потужності переважно за власні кошти, оскільки саме їхні власники дістануть основну вигоду від модернізації. (Металургійна промисловість країн ЦЄ на час надання допомоги перебувала переважно в державній власності.)

Тому прийнятними видаються порівняно невеликі обсяги допомоги у формі позик зі спрямуванням їх переважно на екологічні цілі та дослідження й розробки. Проте значення української металургії для економіки країни набагато вище, ніж це було в країнах ЦЄ. Водночас навіть невеликі для металургійної галузі обсяги допомоги можуть виявитися обтяжливими для Державного бюджету.

- 2) Високим є ризик несправедливого розподілу та нецільового використання виділених на державну допомогу коштів внаслідок слабкої судової системи в Україні та тісних зв'язків уряду з бізнесом.

Домовленості з ЄС в енергетичній сфері

Угода про партнерство і співробітництво

Співробітництво здійснюється відповідно до принципів ринкової економіки та Європейської енергетичної хартії в умовах поступового об'єднання енергетичних ринків в Європі. Документ узгоджує дії України та ЄС на 1997 – 2007 роки у таких сферах:

1. Запобігання або мінімізація шкідливих наслідків виробництва та споживання енергії для довкілля.
2. Підвищення якості й безпеки енергозабезпечення, включаючи диверсифікацію постачальників.
3. Вироблення енергетичної політики.
4. Поліпшення управління та регулювання енергетичної галузі відповідно до вимог ринкової економіки.
5. Запровадження низки інституційних, правових, фінансових та інших передумов, потрібних для сприяння зростанню торгівлі енергією та інвестиціям.
6. Сприяння економії енергії та її ефективному використанню.
7. Модернізація, розвиток, диверсифікація енергетичної інфраструктури.
8. Вдосконалення технологій енергетичного забезпечення та кінцевого використання всіх видів енергії.
9. Управління та технічна підготовка в енергетичній галузі.

План дій Україна–ЄС

У цьому договорі, укладеному в рамках Європейської політики сусідства, енергетику визнано одним з пріоритетних напрямів співпраці. Зокрема в цьому документі поставлено за мету поступовий перехід до принципів, за якими функціонують внутрішні ринки газу та електроенергії ЄС, що є неодмінною умовою для інтеграції ринку електроенергії у внутрішній енергетичний ринок Європейського Союзу. Виконання цього завдання досягатиметься за допомогою таких кроків:

1. Визначення переліку заходів, потрібних для поступового переходу до принципів, за якими функціонують внутрішні ринки газу та електроенергії ЄС, включаючи питання регуляторних органів, а також часові рамки та план фінансування. Вирішення належним чином питань, що

- становлять спільний інтерес, — відкриття ринку, норми екології, міжнародно визнані стандарти ядерної безпеки.
2. Визначення цінової політики для конвергенції ринків України та ЄС.
 3. Ухвалення та впровадження закону про НКРЕ.
 4. Подальша реструктуризація сектору електроенергетики, включаючи реструктуризацію боргів та ухвалення відповідного закону щодо боргів.
 5. Участь у відповідних заходах ЄС у сфері енергетики, включаючи поступове залучення до європейських регуляторних форумів з питань газу й електроенергії.

Меморандум про порозуміння між Україною та ЄС у сфері енергетики¹⁷²

Обидві сторони окреслили план дій щодо інтеграції ринків електроенергії. Здійснення цих планів потребує впровадження ключових елементів *acquis communautaire* з енергетики, довкілля, конкуренції та відновлюваних джерел енергії. Однакові умови щодо відповідних базових правил доступу до ринку, інфраструктури і відкриття ринку, а також сумісні стандарти з охорони довкілля і безпеки мають сприяти розвитку торгівлі електроенергією між Україною та ЄС.

Завдяки технічній допомозі ЄС Україна узгоджуватиме своє законодавство з відповідними правилами Енергетичного Співтовариства. Для поступового переходу від наявної ринкової структури до відкритого ринку Україна докладатиме зусиль за такими напрямками:

1. Реформування тарифів на електроенергію.
2. Розроблення методів пом'якшення наслідків реформ для соціально незахищених споживачів.
3. Скорочення втрат у мережах.
4. Підвищення ефективності використання енергії для зменшення питомого попиту.
5. Заходи для забезпечення повної оплати постачання електроенергії.
6. Диверсифікація джерел постачання, у тому числі заміна традиційних енергоносіїв, наприклад, відновлюваними джерелами енергії зі збереженням основи вільного ринку.
7. Оптимізація структури енергетики у виробництві електроенергії для підвищення ефективності, безпеки довкілля, експлуатаційної надійності та безпеки енергопостачання.

¹⁷² Меморандум між Україною та ЄС про порозуміння щодо співробітництва в енергетичній галузі підписав Президент України 1 грудня 2005 року.

У Меморандумі також зазначається, що країни — члени ЄС позитивно оцінюють мету України синхронізуватися з мережею UCTE і сприяти- муть їй у цьому.

Договір енергетичного товариства між ЄС і країнами Південно-Східної Європи

25 жовтня 2005 року Україну включено спостерігачем до складу Європейського енергетичного товариства — міжнародної організації, що координує політику у сфері торгівлі електроенергією та енергоносіями. Договір енергетичного товариства між ЄС і країнами Південно-Східної Європи¹⁷³ визначає план заходів для поступової інтеграції регіону до енергетичного ринку ЄС упродовж десяти років.

До країн-учасниць висунуто вимоги здійснення реформ тарифного регулювання у сфері електроенергії та газу, впровадження технічних стандартів (наприклад, системи кодів, регулювання, автоматики, телекомунікацій, обліку мережевих енергосистем), забезпечення ефективного доступу третіх сторін до інфраструктури, створення операторів передавальних систем і національних регуляторних органів у сфері енергетики, впровадження енергетичних директив ЄС.

У рамках цього договору Україна взяла на себе зобов'язання розпочати докорінні реформи в паливно-енергетичному секторі. Серед вимог — дотримання антимонопольних стандартів у частині експортних поставок енергоносіїв, скасування обмежень на експорт електроенергії та численні зобов'язання щодо виконання екологічних директив ЄС.

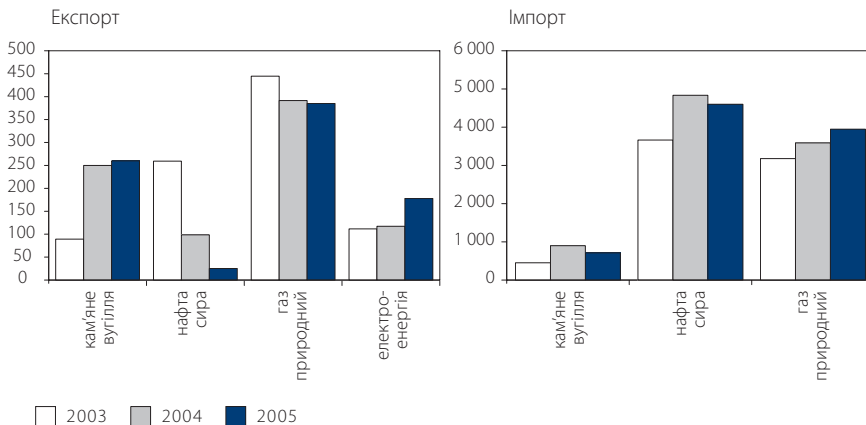
¹⁷³ Країни колишньої Югославії, а також Албанія, Болгарія та Румунія.

Динаміка торгівлі енергоносіями між Україною та ЄС

Торгівля енергоносіями має принципово важливе значення для України. У структурі експорту України упродовж 2002 – 2005 років енергоносії посідали друге місце після чорних металів, а в структурі імпорту стаття “Енергетичні матеріали, нафта та продукти її перегонки” була на першому місці у 2002 – 2004 роках.

Упродовж 2003 – 2005 років у структурі експорту енергоносіїв відбулися суттєві зміни. Частка електроенергії та кам'яного вугілля в сукупному обсязі експорту постійно збільшувалася, а нафти – навпаки зменшувалася. Якщо 2003 року найбільшу частку в структурі експорту посідали природний газ (49%) і сира нафта (29%), а частка електроенергії і кам'яного вугілля становила лише 12% і 10%, то 2005 року частка природного газу була незмінно високою – 46%, електроенергії та кам'яного вугілля – зросла до 21% і 31% відповідно, а сирової нафти – зменшилася до 3%.

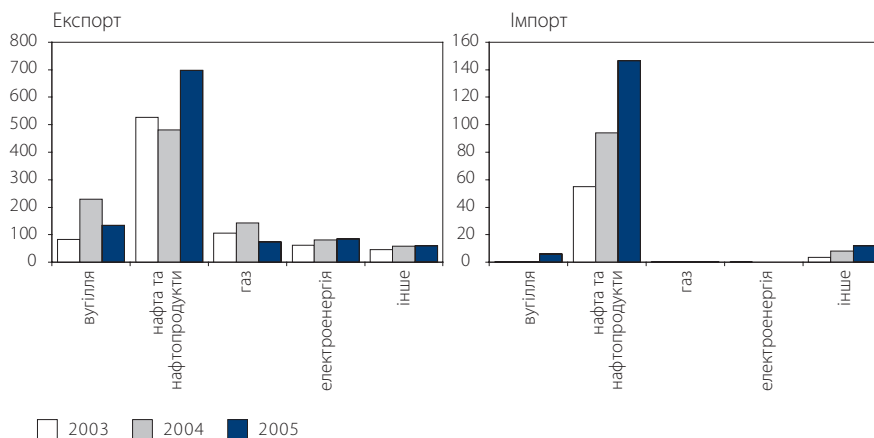
Графік 9.1. Динаміка українського експорту та імпорту енергоносіїв, тис. дол. США



Джерело: Держкомстат

У структурі торгівлі енергоносіями між Україною та ЄС-25 вагоме місце посідають нафта та нафтопродукти (і в експорті, і в імпорті), а газ, вугілля та електроенергію Україна переважно експортує. Водночас дедалі більшу роль у торгівлі енергоносіями між двома сторонами відіграють смоли, мастила та дьоготь.

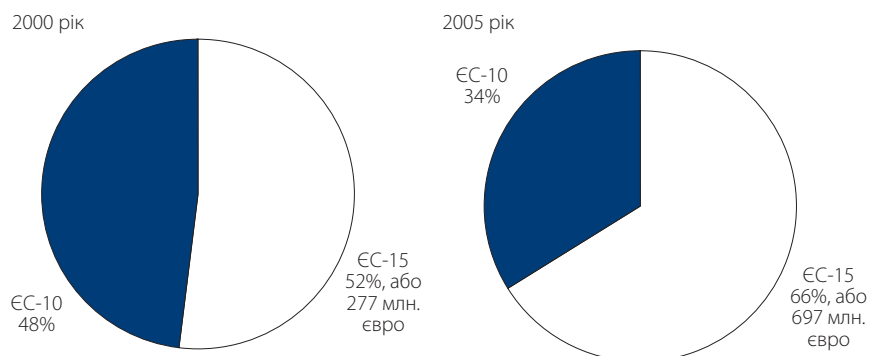
Графік 9.2. Торговля енергоносіями з ЄС-25, тис. євро



Джерело: Євростат

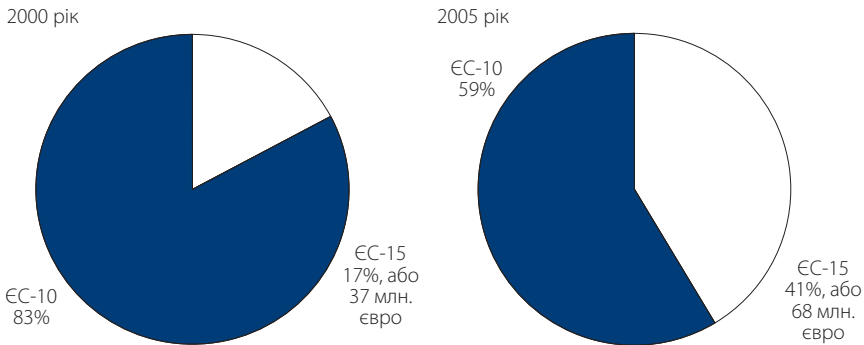
Україна завжди експортувала більше палива та нафтопродуктів до країн ЄС-15, а з країн ЄС-10 імпортувала (за винятком 2003 року) більше енергоносіїв.

Графік 9.3. Структура експорту енергоносіїв з України до ЄС



Джерело: www.exporthelp.europa.eu

Графік 9.4. Структура імпорту енергоносіїв з ЄС до України



Джерело: www.exporthelp.europa.eu

З України серед країн ЄС-15 найбільше енергоносіїв імпортують Італія, Велика Британія та Німеччина, а експортують — Німеччина, Фінляндія та Бельгія. Обсяг торгівлі у сфері енергетики між Україною та ЄС-15 коливався в бік стрімкого підвищення 2003 року до 1,24 млрд. дол. США та зниження до 0,95 млрд. дол. США 2004 року. Торгівля з країнами ЄС-10 характеризується постійним збільшенням обсягу обороту. 2002 року торговий оборот становив 0,47 млрд. дол. США, а 2004 року — вже 0,78 млрд. дол. США. Найбільшу частку в експорті енергоносіїв України до країн — нових членів ЄС становлять Польща, Кіпр і Латвія.

Таблиця 9.1. Торгівля енергоносіями з країнами ЄС упродовж 2002–2004 років, млн. дол. США

Торгові партнери України	2002		2003		2004	
	експорт	імпорт	експорт	імпорт	експорт	імпорт
ЄС-15	653	34	1 012	224	906	44
ЄС-10	367	100	659	76	693	87
ЄС-25	1 020	134	1 671	300	1 598	131

Джерело: Держкомстат

Особливе місце в торгівлі між Україною та ЄС в енергетичній сфері посідає електроенергія. Україна має великий потенціал для її експорту і щороку стрімко нарощує його обсяги. Україна переважно експортує електроенергію до країн Центральної Європи, що вже ввійшли до складу ЄС (Польща, Румунія, Словаччина, Угорщина), а також до країн СНД (Молдова, Росія).

**Таблиця 9.2. Експорт української електроенергії
упродовж 2003–2006 років, млрд. кВт*г**

Країни	2003	2004	2005	10М'06
ЄС, у т.ч.:	4,28	4,18	4,60	4,12
Угорщина	3,17	2,96	3,32	2,93
Польща	0,93	0,85	0,98	0,76
Словаччина	0,18	0,37	0,30	0,43
Інші, у т.ч.:	0,88	1,17	3,76	4,17
Росія	0	0,25	2,83	0
Молдова	0,88	0,92	0,80	2,01
Румунія ¹⁷⁴	0	0	0,13	0,04
Білорусь	0	0	0	2,12
Разом	5,16	5,35	8,36	8,29

Джерело: Мінпаливенерго

¹⁷⁴ З 1 січня 2007 року — член ЄС.

Надання державної допомоги: цифри та факти

Таблиця 10.1. Податкові пільги в Україні, що потенційно викривляють умови торгівлі¹⁷⁵, млн. грн.

	2002	2003	2004	2005
Виробництво дитячого харчування	—	38	26	33
Видавнича діяльність	488	559	279	434
Металургія	492	0	0	0
Автомобілебудування	296	1 186	1 897	695
Літакобудування	54	46	22	19
Суднобудування	43	33	42	14
Космічна діяльність	36	60	94	5
Бронетехніка	28	23	18	17
СЕЗ і ТПР	357	415	568	7
Технопарки	44	36	144	11
ПЕК	522	4 763	4 195	5 748
Розвідка корисних копалин	29	75	95	79
Сільське господарство	573	577	256	1
Ліки	3 113	3 216	1 163	1 454
Разом	6 075	11 025	8 799	8 517

Джерело: Міністерство фінансів. Розрахунки: МЦПД

¹⁷⁵ Із широкого переліку податків і зборів, від сплати яких звільняються підприємства, основними є податок на прибуток, податок на додану вартість і плата за землю. Повний перелік податкових пільг містить також пільги зі сплати: податку з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, за спеціальне користування водними ресурсами, за користування надрами, збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок Державного бюджету, акцизного збору з вітчизняних або імпортованих товарів, місцевих податків і зборів, державного мита, збору за забруднення довкілля.

Таблиця 10.2. Державна допомога в угодах про ЗВТ між ЄС та її торговельними партнерами¹⁷⁶

Угода про ЗВТ	MED1	MED2	MED3	TDCA	Мексика	Чилі
Наявність відповідного розділу в угоді	—	Так	Так	Так	—	Так
Прозорість	—	Так	Так	Так	—	Так
Регулярний моніторинг Радою співробітництва	—	—	—	Так	—	—
Щорічне звітування щодо обсягів допомоги	—	Так	Так	—	—	Так
Посилання на законодавство ЄС про державну допомогу	—	—	Так	—	—	—

Джерело: Szepesi, S. 2004. *Comparing EU free trade agreements: Competition Policy and State Aid*. (ECDPM InBrief 6E). Maastricht: ECDPM

Таблиця 10.3. Державна допомога в країнах – нових членах ЄС упродовж 2002–2004 років¹⁷⁷

	Державна допомога, млн. євро	Населення, млн.	Державна допомога, євро на особу**
ЄС-25	48 991	450,6	109
ЄС-15	42 717	376,5	109
НЧ*	6 274	14,1	161
Болгарія	65	7,8	23
Румунія	981	21,7	118
Чехія	1 826	10,2	336
Естонія	9	1,4	11
Кіпр	231	0,7	368
Латвія	15	2,3	13
Литва	43	3,4	26
Угорщина	808	10,1	136
Мальта	139	0,4	514
Польща	2 902	38,2	158
Словенія	135	2,0	92
Словаччина	167	5,4	59

Джерело: Евростат

¹⁷⁶ MED1: Угоди з Алжиром і Ліваном, MED2: Угода з Ізраїлем, MED3: Угоди з Йорданією, Марокко, Палестинською Автономією та Тунісом, TDCA: Угода з Південно-Африканською Республікою.

¹⁷⁷ Без врахування допомоги сільському та рибному господарству і транспортній галузі; * – нові члени ЄС; ** – розраховано за паритетом купівельної спроможності.

Таблиця 10.4. Обсяги державної допомоги в ЄС, % ВВП

		2000	2001	2002	2003	2004
ЄС-15	Державна допомога	0,6	0,6	0,7	0,6	0,6
	у т.ч. без врахування сільського господарства	0,4	0,4	0,5	0,4	0,4
Нові члени ЄС	Державна допомога	1,2	1,0	1,2	2,1	1,1
	у т.ч. без врахування сільського господарства	1,2	1,0	1,2	2,1	0,7

Джерело: Євростат

Багатостороння Угода про державні закупівлі в рамках СОТ

Незважаючи на те, що принцип *best value for money*¹⁷⁸ можна забезпечити лише застосуванням відкритого та недискримінаційного режиму, часом уряди намагаються досягти певних цілей внутрішньої політики через використання дискримінаційних рішень у сфері державних закупівель. Серед таких цілей – сприяння місцевим промислово відсталим регіонам чи секторам економіки. Такі заходи можуть бути і прямо регламентовані нормами національного законодавства (наприклад, заборона купівлі іноземних товарів, послуг, купівлі від іноземних постачальників), граничними ціновими преференціями, кошторисними квотами для певних груп виробників. Можливе також надання преференцій у формі менш очевидних заходів чи практик, які мають ефект позбавлення іноземної продукції, послуг і постачальників можливості конкурувати на внутрішньому ринку державних закупівель, включаючи надмірне використання поодиноких і вибіркового торгів, закритих технічних специфікацій вимог і, зокрема, брак прозорості тендерних процедур, включаючи укладення контракту. Такі дискримінаційні процедури та практики можуть призводити до викривлень у міжнародній торгівлі.

Прагнення вирішити наявні проблеми, породжені дискримінаційною політикою державних закупівель, сприяло першим спробам створити міжнародно узгоджені торгові правила під час Токійського раунду торгових переговорів. Наслідком цих зусиль стало підписання Угоди про державні закупівлі (УДЗ) 1979 року¹⁷⁹.

Згідно з УДЗ, підписаною в Маракеші, нові правила державних закупівель покривають і товари, і послуги, а також поширюють свою чинність поза державні купівельні організації найвищого рівня, включаючи комунальні підприємства.

¹⁷⁸ Найкраща якість за певну суму грошей.

¹⁷⁹ Угоду модифіковано 1987 року. УДЗ 1994 року підписано в Маракеші 15 квітня 1994 року – водночас з угодою про заснування СОТ. Нова угода набрала чинності 1 січня 1996 року. УДЗ є одним з багатосторонніх документів, включених до Додатка 4 угоди про створення СОТ.

Головні риси УДЗ

УДЗ встановлює узгоджений перелік прав та обов'язків між її сторонами з огляду на їхнє національне законодавство, процедури та практики в галузі державних закупівель. Головний принцип угоди — недискримінація між продукцією, послугами та постачальниками країн — членів угоди, національними виробниками та дистрибуторами. Для забезпечення основного принципу недискримінації в угоді наголошено на забезпеченні прозорості національного законодавства, процедур і практик державних закупівель.

Сфера дії

Угоду застосовують не до всіх державних закупівельних організацій сторін. Зобов'язання згідно з угодою застосовують до тендерів, що мають такі характеристики:

- стосуються закупівельних організацій, зазначених кожною стороною в угоді (організацій центрального рівня, організацій нижчих рівнів, комунальних підприємств та ін. згідно зі списками сторін);
- державні закупівлі товарів, будівельних та інших послуг, зазначених в угоді;
- контракти про державні закупівлі понад певну порогову вартість. Кожна сторона зазначає рівень мінімальних порогів, що застосовуються до закупівель товарів і послуг. Угода дозволяє сторонам взаємоузгоджувати зміни до покриття угоди. З моменту її підписання у квітні 1994 року покриття розширилося через внесення до неї результатів серій двосторонніх угод між окремими сторонами.

Безпосередня перевірка того, чи певний контракт державних закупівель повинен регулюватися угодою, відбувається через перевірку відповідності характеристик контракту критеріям, зазначеним у додатку до угоди, а також загальним приміткам наприкінці списків сторін, де зазначаються винятки. У деяких ситуаціях винятки до угоди дозволено також країнам, що розвиваються, а також з неекономічних причин, наприклад, для захисту інтересів національної безпеки, суспільної моралі, порядку, людського, тваринного або рослинного життя, інтелектуальної власності та ін. Угода вимагає, щоб оголошення про тендер на державні закупівлі обов'язково містило вказівку про те, чи регулюються нею тендерні контракти таких закупівель.

Тендерні процедури

Угода містить деталізовані процедурні зобов'язання, які мусять виконувати закупівельні організації для ефективного застосування її основних принципів. Мета процедурних вимог — гарантування рівного доступу до

закупівель, які підпадають під угоду, для іноземних поставок і постачальників у процесі конкуренції за закупівельні контракти.

Угода дозволяє використання відкритої, вибіркової та обмеженої тендерних процедур за умови, що вони узгоджуються з її положеннями. Для забезпечення ефективної міжнародної конкуренції закупівельні організації зобов'язані максимально залучати до участі в тендерах іноземних постачальників.

Участь у тендерних процедурах може бути обмежена лише найсуттєвішими вимогами для перевірки здатності компанії виконати контракт, і такі умови не повинні мати дискримінаційного характеру. Раз на рік організації, що використовують вибіркового тендерний метод, повинні публікувати в джерелі, визначеному угодою, свої списки компетентних постачальників і визначати період дійсності таких списків і умови, які потрібно виконати для включення до них зацікавлених постачальників. Угода обмежує набір ситуацій, в яких може використовуватися метод обмеженої тендерної процедури, наприклад, за відсутності пропозицій у відповідь на відкритий чи вибіркового тендер, у разі змови, коли продукт чи послугу можуть запропонувати лише окремим постачальником, чи через крайню потребу, зумовлену форс-мажорними обставинами.

Організації можуть вести переговори з постачальниками, які зробили пропозиції, лише за умови, що такий формат зазначено у первинному тендерному оголошенні або оцінка тендеру виявляє, що жодна з пропозицій не є найбільш вигідною. Такі переговори повинні відповідати принципу недискримінації між постачальниками.

Угода передбачає певні мінімальні кінцеві терміни, що повинні надаватися для підготовки, подання та отримання пропозицій. Такі терміни мають бути достатньо тривалими, щоб дати змогу всім постачальникам — і національним, і іноземним — підготувати та подати пропозиції до закінчення тендерних процедур. Загалом це мінімум 40 днів з дати публікації тендерного оголошення. Мінімальні часові межі для отримання тендерних пропозицій можна знизити до 25 або навіть 10 днів за певних чітко визначених обставин.

Закупівельна організація повинна зазначити в тендерній документації всю потрібну інформацію, пов'язану із закупівлями, щоб надати потенційним постачальникам змогу подати адекватні пропозиції, включаючи інформацію, що має бути опублікована в тендерних оголошеннях, та іншу важливу інформацію, наприклад, економічні та технічні вимоги, фінансові гарантії, критерії укладення контракту і процедурну інформацію, таку як остання дата прийняття пропозицій і час для їх отримання. Мета процедурних правил подання, приймання та розгляду пропозицій — забезпечення рівності та прозорості в процесі закупівель.

Закупівельні організації зобов'язані укласти контракти з постачальниками, які довели свою здатність виконати контракт і запропонували найнижчу ціну або найвигіднішу пропозицію згідно з оцінними критеріями, встановленими в оголошенні чи в тендерній документації. Організація, що отримала пропозицію з надзвичайно низькою ціною, може зробити запит до постачальника щодо його відповідності умовам участі та здатності виконати умови контракту.

Інші положення для відкритих тендерів

Використання офсетів — заходів заохочення місцевого розвитку або поліпшення платіжного балансу за допомогою місцевого вмісту, ліцензування технології, інвестиційних та інших таких вимог — заборонено угодою. Утім, країни, що розвиваються, під час свого приєднання можуть вести переговори про умови використання офсетів, якщо їх використовують лише як вимоги участі у процесі закупівель, а не як критерії укладення контракту.

Угода містить зобов'язання щодо технічних специфікацій, щоб уникнути дискримінації проти та між іноземними товарами і постачальниками через технічні характеристики продукції та послуг, які вони визначають. Технічна специфікація повинна описувати характеристики радше як модель і базуватися на міжнародних стандартах (там, де вони існують) або, в інакшому разі, на національних технічних нормах, визнаних національних стандартах, будівельних кодексах.

Попередня інформація

Перед проведенням тендеру сторони повинні публікувати запрошення до участі у формі тендерного оголошення в публічно доступному виданні, згідно з додатком угоди. Мета публікації — інформування всіх зацікавлених у торгах постачальників і повідомлення їм суттєвих умов закупівлі.

Післятендерна інформація та публікації

Після укладення контракту потрібно надавати інформацію про рішення закупівельного органу у формі повідомлення з таких питань, як характер і кількість продукції та послуг згідно з контрактом, ім'я та адреса переможця тендеру, вартість укладеного контракту або найбільша та найменша ціни пропозиції, взяті до уваги у процесі розгляду.

У відповідь на запит від постачальника закупівельна організація повинна негайно надати потрібну інформацію щодо:

- закупівельних практик;
- пояснення причин відхилення заяви постачальника;
- характеристик і переваг обраної пропозиції.

Утім, організації можуть утриматися від розголошення певної інформації з конфіденційних підстав. Угода передбачає захист конфіденційної інформації.

Існує загальна вимога публікації законів, судових рішень, адміністративних постанов загального застосування та процедур державних закупівель, охоплених угодою. Згідно з нею, кожен уряд повинен збирати та надавати іншим сторонам статистику закупівель, охоплених Угодою.

Окремі правила для країн, що розвиваються

Угода визнає потреби розвитку, а також фінансові і торгові потреби країн, що розвиваються. Це особливо стосується найменш розвинених країн. Згідно із цим принципом, Угода дозволяє спеціальний і диференційний підходи для досягнення цілей розвитку цієї категорії країн-учасниць. Цілі розвитку країн, що розвиваються, потрібно брати до уваги у процесі переговорів щодо покриття закупівель організаціями у розвинених країнах і країнах, що розвиваються. Угода також містить положення щодо: технічної допомоги, заснування інформаційних центрів, які надають інформацію про закупівельні практики і процедури в розвинених країнах; спеціальний підхід для найменш розвинених країн.

Правозастосування

Угода вимагає функціонування національної системи опротестування пропозицій, надаючи постачальникам, які вважають, що торги проведено не відповідно до вимог УДЗ, право звернутися до незалежного національного судового органу. Сторони можуть надавати повноваження з розгляду протестів постачальників національним судам або неупередженим і незалежним органам перегляду. На час розгляду опротестування орган розгляду повинен мати можливість вжити негайних тимчасових заходів, включаючи зупинення процесу закупівлі, для ліквідації порушення угоди.

Додаток 12

Норми, що регулюють рух працівників та заснування і діяльність компаній у різних типах угод ЄС з третіми країнами

	Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
Країни	Країни – кандидати Центральної Європи	Чинні та потенційні кандидати – країни Західних Балкан: Албанія, Боснія і Герцеговина, Македонія, Сербія, Чорногорія, Хорватія.	Країни Барселонського процесу: Алжир, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Марокко, Палестинська Автономія, Сирія, Туніс.	Країни СНД і Монголія
Місце в угоді	На прикладі Угоди з Республікою Польща. Підписана 1991 року, набрала чинності 1994 року	На прикладі Угоди з Албанією. Підписана 2006 року, у процесі ратифікації	На прикладі Угоди з Алжиром. Підписана 2002 року, у процесі ратифікації	Угода з Україною, підписана 1994 року, набрала чинності 1998 року
	Розділ "Рух працівників, заснування підприємств, надання послуг"; глави "Рух працівників" і "Заснування компанії"	Розділ "Рух працівників, заснування підприємств, надання послуг, поточні виплати і рух капіталу"; глави "Рух працівників" і "Заснування компанії"	Розділ "Співпраця у соціальних і культурних справах"; глава "Працівники"	Розділ "Положення, що впливають на підприємницьку діяльність та інвестиції"; глави "Умови праці" і "Умови, що впливають на створення та діяльність компанії"
	Поширюється на легальних працівників і членів їхніх сімей (чоловіка чи дружину та дітей)	Принцип недискримінації (застосування національного режиму)	Поширюється на легальних працівників	Поширюється на легальних працівників
Норми, що регулюють рух працівників	1. Беручи до уваги ситуацію і внутрішні умови в кожній державі – члені ЄС: 1) ставлення до працівників, які мають польське громадянство, легально працюють на території держави – члена ЄС, має бути вільне від будь-якої дискримінації	У такому самому викладі, що в Європейській угоді про асоціацію з країнами ЦЕ	1. Кожна держава-член має ставитися до працівників – громадян Алжиру, які працюють на її території (у тому числі на тимчасовій основі), без дискримінації з огляду на громадянство щодо умов праці, винагороди або збільшення порівняно з громадянами цієї держави	Відповідно до законів, умов і процедур, що застосовуються в кожній державі-члені, Спільнота та її держави-члени намагаються забезпечити, щоб статус українських громадян, які на законних засадах працюють на території держави-члена, не допускав жодної дискримінації з

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
<p>на ґрунті громадянства щодо умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави;</p> <p>2) чоловік або дружина та діти працівника, який легально працює на території держави – члена ЄС, за винятком сезонних працівників і працівників, які працюють на підставі двосторонніх угод, якщо інше не передбачено такими угодами, мають отримати доступ до ринку праці тієї держави-члена на період легального працевлаштування</p> <p>2. Польща, беручи до уваги ситуацію і внутрішні умови, погодиться на аналогічний підхід до працівників та їхніх сімей з країн ЄС</p>	<p>на ґрунті громадянства щодо умов праці, винагороди або звільнення порівняно з громадянами цієї держави;</p> <p>2. Алжир має застосовувати таке саме ставлення до громадян держав – членів ЄС, які працюють на його території</p>	<p>2. Алжир має застосовувати таке саме ставлення до громадян держав – членів ЄС, які працюють на його території</p>	<p>огляду на громадянство щодо умов праці, винагороди або звільнення з роботи порівняно з їхніми власними громадянами. Дотримуючись своїх законів, умов і процедур, Україна намагатиметься забезпечити громадянам держав-членів, які на законних засадах працюють на території України, аналогічне ставлення</p>
Координація соціального забезпечення			
Поширюється на легальних працівників і членів їхніх сімей	Поширюється на легальних працівників і членів їхніх сімей	Поширюється на легальних працівників і членів їхніх сімей	Поширюється на легальних працівників
<p>Для громадян Польщі, які законно працевлаштовані на території країн ЄС, і членів їхніх сімей, які легально там проживають:</p>	<p>У такому самому викладі, що і в Європейській угоді про асоціацію з країнами ЦЕ</p>	<p>До працівників – громадян Алжиру та будь-яких членів їхньої сім'ї, які мешкають з ними, має бути застосовано підхід, вільний від дискримінації з огляду на громадянство щодо соціального захисту</p>	<p>У такому самому викладі, що і в Європейській угоді про асоціацію з країнами ЦЕ, але без пункту 3 про виплати на члена родини</p> <p>Україна застосовує до працівників з ЄС режим, викладений у пункті 2</p>

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
<p>1) усі періоди страхування, праці та проживання в різних країнах ЄС будуть додані до себе для нарахування пенсії за віком, у разі інвалідності та смерті, а також для медичного обслуговування працівників і членів їхніх сімей</p> <p>2) будь-які пенсії за віком, у разі смерті, інвалідності у зв'язку з нещасним випадком на роботі або професійного захворювання, за винятком спеціальних пільг, що не передбачають внесків до пенсійного фонду, вільно переказуватимуться за курсом, що застосовується згідно з законами дебітора держави-члена або держав-членів</p> <p>3) такі працівники отримуватимуть виплату на утримання родини на члена сім'ї за викладеними вище принципами</p> <p>Польща дотримуватиметься режиму, визначеного у пунктах 2 і 3 за працівниками – громадянами держав ЄС і членами їхніх сімей</p>	<p>У такому самому викладі, що і в Європейській угоді про асоціацію з країнами ЦЕ, з Тією лише різницею, що перелік соціального забезпечення ширший, аніж в інших аналогічних угодах</p>	<p>Термін "соціальний захист" передбачає допомогу у зв'язку з хворобою, материнством, інвалідністю, віком, виживанням, нещасними випадками на роботі та професійним захворюванням і смертю, безробіттям та утриманням членів родини, які мешкають в ЄС</p> <p>Алжир бере такі самі зобов'язання, передбачені для країн-кандидатів</p>	

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
<p>Застосування двосторонніх</p> <p>Якщо двосторонні угоди з державами-членами передбачають легший доступ працівників Польщі (Албанії) на ринок, то норми двосторонніх угод мають продовжувати застосовуватися і, якщо можна, тлумачитися широко</p> <p>Інші держави-члени мають перевірити можливість укладення двосторонніх угод</p>	<p>Сприятливий режим</p> <p>Якщо двосторонніми угодами з державами – членами ЄС передбачено сприятливіший режим для громадян України (Алжиру) або держав-членів, то мають застосовуватися норми двосторонніх угод, а не норми Угоди про ЗВТ</p>	<p>Сприятливий режим</p> <p>Якщо двосторонніми угодами з державами – членами ЄС передбачено сприятливіший режим для громадян України (Алжиру) або держав-членів, то мають застосовуватися норми двосторонніх угод, а не норми Угоди про ЗВТ</p>	<p>Сприятливий режим</p> <p>Якщо двосторонніми угодами з державами – членами ЄС передбачено сприятливіший режим для громадян України (Алжиру) або держав-членів, то мають застосовуватися норми двосторонніх угод, а не норми Угоди про ЗВТ</p>
<p>фізичних та юридичних осіб</p>	<p>фізичних та юридичних осіб</p>	<p>юридичних осіб</p>	<p>юридичних осіб</p>
<p>Право на заснування підприємств поширюється на:</p> <p>Співтовариство і його держави-члени згідно зі своїм законодавством і правилами надають режим не менш сприятливий, ніж той, що надається:</p> <p>1. Для заснування компаній компаніями та громадянами Польщі та їх функціонування – їхнім власним компаніям і громадянам</p>	<p>Режим сприяння (національний, для третіх країн або найбільш сприятливий)</p> <p>Регулюється нормами Загальної угоди про торгівлю послугами (система СОТ) будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p> <p>2. Для функціонування дочірніх компаній і філій албанських компаній – їхніми власними компаніями і філіями або відповідно будь-якої третьої країни, залежно від того, який з них кращий</p>	<p>Режим сприяння (національний, для третіх країн або найбільш сприятливий)</p> <p>Регулюється нормами Загальної угоди про торгівлю послугами (система СОТ) будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p> <p>2. Для дочірніх компаній українських компаній – будь-яким компаніям Спільноти щодо діяльності</p> <p>3. Для філій українських компаній – філіям третьої країни щодо їхньої діяльності</p>	<p>Режим сприяння (національний, для третіх країн або найбільш сприятливий)</p> <p>Регулюється нормами Загальної угоди про торгівлю послугами (система СОТ) будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p> <p>2. Для дочірніх компаній українських компаній – будь-яким компаніям Спільноти щодо діяльності</p> <p>3. Для філій українських компаній – філіям третьої країни щодо їхньої діяльності</p>
<p>Для заснування компаній і громадян Спільноти Польща надає режим не менш сприятливий, ніж той, що надається її власним компаніям і громадянам. Для цього Польща зобов'язується внести зміни до відповідного законодавства</p>	<p>Албанія згідно зі своїм законодавством і правилами надає режим не менш сприятливий, ніж той, що надається:</p> <p>1) Для компаній Спільноти – її власним компаніям або компаніям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p>	<p>Україна згідно зі своїм законодавством і правилами надає режим не менш сприятливий, ніж той, що надається:</p> <p>1) Для компаній Спільноти – її власним компаніям або компаніям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p>	<p>Україна згідно зі своїм законодавством і правилами надає режим не менш сприятливий, ніж той, що надається:</p> <p>1) Для компаній Спільноти – її власним компаніям або компаніям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p>

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
<p>Перехідні періоди для окремих галузей економіки окреслено в додатках до Угоди та для права фізичних осіб і філій купівлі-продажу нерухомості та оренди сільськогосподарських і лісових угідь та природних ресурсів</p> <p>Принцип stand still для перехідного періоду</p>	<p>2) Для дочірніх компаній і філій – її власним компаніям чи філіям або компаніям чи філіям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p> <p>П'ятирічний перехідний період для фізичних осіб-громадян держав-членів та Албанії</p> <p>Принцип stand still для перехідного періоду</p>	<p>2) Для функціонування дочірніх компаній і філій – її власним компаніям чи філіям або компаніям чи філіям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p>	<p>2) Для дочірніх компаній і філій – її власним компаніям чи філіям або компаніям чи філіям будь-якої третьої країни залежно від того, який з них кращий</p>
“Ключовий персонал”			
<p>Право компанії третьої країни та Спільноти, їхніх дочірніх компаній і філій відповідно до права найму працівників і службовців, які є громадянами, відповідно, цієї країни або держав – членів Спільноти, за умови, що такі працівники є ключовим персоналом і найняті виключно компаніями, дочірніми компаніями або філіями. Дозволи на проживання та працевлаштування видають таким працівниками тільки на термін такого найму</p>			
<p>Поширюється на підприємства, засновані фізичними та юридичними особами</p> <p>Ключовий персонал включає суб'єктів, уповноважених до заснування підприємств:</p> <p>а) особи, які обіймають керівні посади в організації, які, головним чином, спрямовують управління закладом, отримуючи повноваження на загальний нагляд або управління в основному від ради директорів чи акціонерів, включаючи:</p>	<p>Поширюється на підприємства – юридичні особи</p> <p>Ключовий персонал зазначених компаній, які надалі іменуються “організаці”, є “внутрішньокорпоративними цесіонарями”, як це зазначено в підпункті (с) цієї статті, зазначених категорій за умови, що організація є юридичною особою і що зазначені особи були найняті нею або були партнерами в ній (але не як власники контрольного пакета акцій) упродовж щонайменше року, який безпосередньо передував переміщенню:</p>	<p>Поширюється на підприємства – юридичні особи</p> <p>У аналогічному викладі, що і в Угоді про стабілізацію та асоціацію з країнами Західних Балкан</p>	<p>Поширюється на підприємства – юридичні особи</p> <p>У аналогічному викладі, що і в Угоді про стабілізацію та асоціацію з країнами Західних Балкан, але бракує положень, що регулюють виїзд і тимчасову присутність представника компанії для заснування дочірньої компанії або філії</p>

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
<ul style="list-style-type: none"> - управління установою, відділом чи підрозділом установи - здійснення нагляду і контролю за роботою інших контрольних, професійних або управлінських кадрів - повноваження на особисте здійснення наймання і звільнення або рекомендацій щодо наймання, звільнення чи інших дій стосовно персоналу b) особи, які працюють в організації і мають високі або нестандартні кваліфікації, які є суттєвими в галузі послуг, що надаються закладом, спеціалізовані технічні знання з обслуговування дослідницького обладнання, технічних методів чи управління закладом. Можуть, але не виключно належати до офіційно визнаних професій. Перед делегуванням кожен такий працівник має впровадж щонайменше року працювати в організації 	<p>а) особи, які займають керівні посади в організації, які, головним чином, спрямовують управління закладом, отримуючи повноваження на загальний нагляд або управління в основному від ради директорів чи акціонерів або осіб, які прирівнюються до них, включаючи:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управління установою, відділом чи підрозділом установи - здійснення нагляду і контролю за роботою інших контрольних, професійних або управлінських кадрів - повноваження на особисте звільнення або рекомендацій щодо наймання, звільнення чи інших дій стосовно персоналу <p>б) особи, які працюють в організації і мають високі або нестандартні кваліфікації, які є суттєвими в галузі послуг, що надаються закладом, спеціалізовані технічні знання з обслуговування дослідницького обладнання, технічних методів чи управління закладом. Можуть, але не виключно належати до офіційно визнаних професій. Перед делегуванням кожен такий працівник має впровадж щонайменше року працювати в організації</p>	<p>а) особи, які займають керівні посади в організації, які, головним чином, спрямовують управління закладом, отримуючи повноваження на загальний нагляд або управління в основному від ради директорів чи акціонерів або осіб, які прирівнюються до них, включаючи:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управління установою, відділом чи підрозділом установи - здійснення нагляду і контролю за роботою інших контрольних, професійних або управлінських кадрів - повноваження на особисте звільнення або рекомендацій щодо наймання, звільнення чи інших дій стосовно персоналу <p>б) особи, які працюють в організації і мають нестандартні знання, які є суттєвими в галузі послуг, що надаються закладом, дослідницького обладнання, технічних методів чи управління закладом. Оцінка таких знань може відрізнятися, крім конкретних знань, потрібних</p>	

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
	<p>для роботи в закладі, високий рівень кваліфікації щодо виду праці або спеціальності, що вимагають спеціальних технічних знань, включаючи належність до офіційно визнаних професій</p> <p>с) внутрішньокорпоративний цесіонарій визначається як фізична особа, яка працює в організації на території Сторони і є тимчасово переведеною в контексті здійснення економічної діяльності на території іншої Сторони. Організація, про яку йдеться, повинна мати своє основне місце ділової активності на території Сторони, і переведення має здійснюватися до закладу (філії, дочірньої компанії) цієї організації для фактичного здійснення такої економічної діяльності на території іншої Сторони</p> <p>Визід і тимчасова присутність на території Спільнот чи Албанії громадян Албанії чи відповідно Спільнот має бути дозволена, якщо ці представники є особами, які працюють на керівних посадах (як зазначено у пункті а) у рамках компанії і відповідають за заснування</p>		

>> продовження таблиці на наступній сторінці

Європейські угоди про асоціацію	Угоди про стабілізацію та асоціацію	Євросередземноморські угоди про асоціацію	Угода про партнерство і співпрацю
	<p>європейської дочірньої компанії, або філії албанської компанії, або албанської дочірньої компанії, або філії компанії Спільноту держав-членів чи Албанії відповідно, у разі, якщо:</p> <ul style="list-style-type: none"> - ці представники не займаються безпосередньо продажем або наданням послуг - компанія має своє основне місце діяльності за межами Спільнот або Албанії відповідно, і немає іншого представника, офісу, дочірньої компанії чи філії там 		

Питання сталого розвитку та захисту довкілля в торгівельних угодах ЄС

Для забезпечення поступального розвитку в глобальному вимірі Європейський Союз вживає заходів щодо інтеграції положень про захист довкілля у свої зовнішні відносини та торгівельну політику. Особливо наголошено на потребі включення тематики довкілля в процеси розширення, на тіснішій глобальній співпраці у сфері довкілля через систему ООН та пошуку динамічного балансу між лібералізацією торгівлі й багатосторонніми угодами про захист довкілля.

Відповідно до найкращої практики торгівельних відносин, сучасні угоди Європейського Союзу з торгівельними партнерами містять положення щодо сталого розвитку та захисту довкілля. Водночас зміст екологічних статей визначається форматом укладеної угоди та перспективами розвитку двосторонніх відносин на її основі.

Зокрема укладення двосторонньої угоди про співробітництво з третіми країнами, що не претендують на членство та географічно віддалені від ЄС (наприклад, "глобальна угода" з Мексикою та Угода про асоціацію з Чилі), супроводжується обов'язковим включенням сталого розвитку як одного з пріоритетів співробітництва, екологічний складник якого деталізується у спеціальних статтях. В угодах закріплено, що потребу захисту довкілля та екологічного балансу потрібно брати до уваги у здійсненні будь-яких заходів співробітництва в рамках угоди без особливої деталізації процедур врахування екологічного складника торгівельних операцій. Метою заходів, спеціально спрямованих на співробітництво у сфері довкілля, мають бути забезпечення захисту довкілля, захист від забруднення і деградації природних ресурсів і екосистем, раціональне використання останніх в інтересах екологічного розвитку.

Положення про екологічне співробітництво двосторонніх угод про асоціацію між Європейським Союзом і країнами безпосереднього сусідства в Середземноморському регіоні (так званої зони EuroMED), укладених у ході "Барселонського процесу", особливо акцентують на пропагуванні та виконанні регіональних екологічних проектів на дво- та багатосторонній основі. Передбачається, що саме в такому форматі положення про довкілля будуть перенесені в Угоду про ЗВТ EuroMED.

Найбільш ґрунтовно питання екологічної співпраці розроблено в серії угод про європейську асоціацію, укладених між ЄС-15 і новими державами-членами на початковому етапі розширення ЄС до 25 країн. Зокрема в текстах угод завдання боротьби з погіршенням стану довкілля визначено як пріоритетне, чітко сформульовано принципи екологічної співпраці, що реалізувалася через:

- обмін інформацією та експертами, в тому числі трансферти технологій;
- спільні навчальні та освітні програми;
- зближення законодавства на основі *acquis* ЄС;
- співробітництво на регіональному (зокрема у рамках ЕЕА) і міжнародному рівнях;
- розвиток спільних стратегій, зокрема щодо глобальних кліматичних змін.

Таким чином, питання екологічного співробітництва набуває ґрунтовніших формулювань мірою безпосереднього наближення країни-партнера до кордонів ЄС. Деталізація принципів і напрямів співробітництва безпосередньо залежить від форми співпраці між Спільнотою та третьою країною – економічне, регіональне співробітництво чи інтеграційне зближення з перспективою членства.

Угода ЗВТ+ як складник процесу "поглиблення" співробітництва між Україною та ЄС передбачає формування нової моделі співпраці, наближеної до європейської асоціації. З іншого боку, Україна залишатиметься учасником ЄПС, що однозначно орієнтує екологічне співробітництво в площину "регіонального співробітництва" на основі багатосторонніх угод. У таких умовах зміст екологічних статей Угоди ЗВТ+, які, безумовно, будуть вміщені в її текст, вірогідно визначатиметься політичним компромісом, що неадекватно відобразить прагнення обох сторін у сфері довкілля.

Реалістичну оцінку переваг і хиб такого компромісу можна здійснити в процесі оцінки впливу на сталий розвиток (Sustainable Impact Assessment – SIA) – порівняно нової системи попереднього дослідження, яку здійснюють у процесі торгівельних переговорів ЄС. З 1999 року процедуру SIA застосовують для всіх торгівельних відносин ЄС у багатосторонньому (раунди переговорів СОТ), регіональному (ЄС – МЕРКОСУР, ЄС – МЕДА) та двосторонньому форматі.

Методологія дослідження передбачає комплексну оцінку незалежною групою експертів впливу на соціальну, економічну та екологічну стабільність розвитку торгівельних партнерів у процесі підготовки й укладення торгівельних угод, а також процедури консультацій і відкритого діалогу із зацікавленими сторонами від обох партнерів.

Результатом дослідження є спеціальна доповідь групи експертів про вплив лібералізації торгівельних відносин на реалізацію сталого розвитку в країнах-партнерах, що вміщує галузевий, територіальний та узагальнений аналіз можливих загроз і переваг від укладення угоди. На цей момент Європейська Комісія готує здійснення цієї процедури щодо України, формується відповідна робоча група. Україні потрібно готуватися до ефективної співпраці для успішного проведення цієї оцінки.

Зважаючи на досвід укладення та реалізації двосторонніх торгівельних угод Європейського Союзу, українська сторона має активно відстоювати якнайповніше врахування національних потреб і проблем у реалізації концепції сталого розвитку під час переговорів щодо ЗВТ+. Наразі в Україні відсутня методика оцінки впливу лібералізації торгівлі на довкілля та сталий розвиток, така як SIA. Однак врахування позиції громадськості, підприємств-експортерів та інших зацікавлених сторін дасть українській делегації додаткові аргументи на переговорах.

Практика свідчить, що переваги від укладення угоди про зону вільної торгівлі з Європейським Союзом, зумовлені пошквдженням торгівельно-економічного співробітництва на прозорих і ліберальних засадах, переважають чи принаймні врівноважують потенційні екологічні втрати, що можуть бути зумовлені посиленням техногенного навантаження на довкілля в процесі зростання економічної активності та послабленням інтересу до захисту довкілля в умовах загострення конкурентної боротьби. Однак фактичний вплив лібералізації залежить від ефективності та гнучкості екологічної політики партнерів. За таких умов можна передбачити, що концепція поглибленої вільної торгівлі стане каталізатором інституціоналізації екополітики України в рамках національних стратегії та плану дій зі сталого розвитку.

Залучення технічної та фінансової допомоги на програми екології та сталого розвитку

Європейський Союз є найбільшим донором України. Допомога надходить головним чином через програму TACIS (зокрема через її національну, регіональну, транскордонну та ядерну компоненти), а також Європейську ініціативу за демократію та права людини, програми гуманітарної та макрофінансової допомоги. Технічна допомога через програму TACIS постійно зростала (2002 року вона становила 47 млн. євро, 2005 року – 88 млн. євро, а 2006 року її обсяги очікуються на рівні 100 млн. євро). Загалом же обсяги технічної допомоги ЄС досягли на початок 2006 року понад 2,2 млрд. євро¹⁸⁰.

З 2007 року схема надання технічної допомоги Україні має змінитися. У рамках Європейської політики сусідства (ЄПС) допомогу надаватимуть через новий Інструмент європейського сусідства та партнерства (European Neighbourhood and Partnership Instrument – ENPI), що замінить TACIS та низку тематичних напрямів фінансування. Експертні оцінки свідчать, що за умови успішної реалізації Плану дій Україна – ЄС обсяги допомоги в рамках інструменту можуть подвоїтися¹⁸¹.

Очікується, що новий інструмент стане більш гнучким і практичним важелем фінансової підтримки реформування в пріоритетних напрямках, узгоджених у Плані дій. Крім того, він передбачає виконання проектів з низки нових ініціатив, серед яких варто виокремити:

- Програму транскордонного співробітництва, що передбачає фінансування регіональних проектів поглиблення співпраці в прикордонних областях.
- Програму технічної допомоги та інформаційних обмінів (Technical Assistance and Information Exchange – TA/IE), що передбачає надання цільової експертної допомоги в процесі наближення до європейських стандартів та адаптації і виконання європейського права.

¹⁸⁰ The EU's relations with Ukraine: http://ec.europa.eu/comm/external_relations/ukraine/intro/index.htm#Sectoral.

¹⁸¹ "Україна може лишитися без технічної допомоги ЄС 2007 року". – МЦПД, Прес-реліз від 14 грудня 2005 року.

- Довгострокові проекти Twinning, розроблені для розвитку сучасних та ефективних систем адміністрування, потрібних для імплементації *acquis communautaire* за стандартами країн-членів.

Фінансова та технічна підтримка проектів у рамках цього інструменту здійснюватиметься для досягнення низки цілей, серед яких і "заохочення сталого розвитку", і "сприяння захисту довкілля та поліпшенню управління природними ресурсами"¹⁸². На досягнення цих цілей країни та інституції ЄС у рамках Фінансової перспективи на 2007–2013 роки витратять не менш як 1,2 млрд. євро щорічно, загальний же обсяг фінансування в рамках інструменту може досягти впродовж визначеного періоду майже 15 млрд. євро. Обсяги коштів, наданих для фінансування програм і проектів у конкретних країнах, залежатимуть не тільки і не так від їхніх потреб, як від здатності "абсорбувати" (тобто ефективно розподілити та використати) фінансові ресурси та від успішності в імплементації узгоджених реформ.

Укладення угоди про ЗВТ+ має стати чітким сигналом європейським партнерам про готовність і здатність України забезпечити подальший економічний розвиток за високими міжнародними стандартами. Включенні до угоди про ЗВТ+ положення щодо співпраці у сфері захисту довкілля з високою імовірністю стануть тими пріоритетними напрямками, на які буде спрямовано переважну частину фінансової допомоги в рамках екологічного складника ЕМРІ.

Крім того, узгодженні та закріплені угодою зобов'язання сторін щодо сприяння сталому розвитку та захисту довкілля можуть стати "дорожньою картою" спрямування фінансової допомоги та кредитних ліній для інших європейських донорів і МФО, зокрема ЄІБ та ЄБРР. Транскордонний компонент співробітництва, наприклад, може також частково фінансувати Європейський фонд регіонального розвитку (European Regional Development Fund – ERDF), що створює передумови для залучення в екологічні проекти України коштів раніше недоступних "внутрішніх" фондів ЄС.

Нарешті, формування спільного простору руху товарів і послуг на прозорих засадах сприятиме посиленню позицій українських компаній-виробників у проведенні тендерів на участь у проектах, що здійснюватимуться в рамках програм технічної допомоги. Такі тендери здійснюють за стандартними правилами закупівель Європейського Союзу, і хоча переваги країн-членів ще будуть суттєвими, українські компанії опиняться в однакових правових умовах з компаніями країн-кандидатів (Туреччина та Хорватія) і потенційних кандидатів (Албанія, Боснія та Герцеговина, Македонія, Сербія та Чорногорія).

¹⁸² Proposal for a Regulation of the EP and of the Council laying down general provisions establishing a European Neighbourhood and Partnership Instrument. – 2004/0219 (COD).

Таким чином, екологічна політика України в умовах функціонування ЗВТ+ з Європейським Союзом, найвірогідніше, отримає додаткові джерела фінансової та технічної підтримки. І хоча обсяги такої допомоги важко порівняти з тими, які надають для традиційно "пріоритетних" сфер (пан'європейські мережі, ядерна безпека, макростабілізація), така підтримка може стати ключовим чинником подолання основних проблем адміністративної і фінансової неспроможності.

