



**CASE – Центр соціально-економічних  
досліджень**

**Центр соціально-економічних досліджень  
CASE Україна**

# **Перспективи економічних відносин між Україною та Європейським Союзом**

**Малгожата Якуб'як, Анна Колесніченко (ред.)**

**Дмитро Боярчук  
Віталій Ваврищук  
Інна Голоднюк  
Анна Колесніченко  
Микита Михайличенко  
Войцех Пачинський  
Ганна Царенко  
Малгожата Якуб'як**

**Київ, 2006**

Погляди, висловлені у цьому звіті, відображають думки авторів і не обов'язково співпадають із позицією CASE або CASE Україна.

Цей звіт підготовлено за результатами дослідницького проекту, проведеного спільно CASE та CASE Україна за фінансової підтримки банку Рекао SA та Центральноєвропейської ініціативи (ЦЄІ). Думки, викладені у цьому звіті, не обов'язково відображають погляди банку чи ЦЄІ.

Автори публікації вдячні за фінансову підтримку банку Рекао SA.

Підготовку публікації було профінансовано Програмою обміну ноу-хау ЦЄІ  
[www.ceinet.org/KEP](http://www.ceinet.org/KEP)



Оригінал цього звіту було підготовлено англійською мовою та опубліковано CASE – Центром соціально-економічних досліджень в рамках серії видань 'Звіти CASE' №. 66/2006.

Ключові слова: Україні, Європейська інтеграція, торгівля, реформи, трансформація.

© Центр соціально-економічних досліджень CASE Україна, Київ, 2006

CASE – Центр соціально-економічних досліджень  
вул. Сенкевича, 12, 00-010 Варшава, Польща  
тел.: (48 22) 622 66 27, 828 61 33,  
факс: (48 22) 828 60 69  
e-mail: [case@case.com.pl](mailto:case@case.com.pl)  
<http://www.case.com.pl/>

Центр соціально-економічних досліджень –  
CASE Україна  
вул. Старокиївська, 10, оф. 15,  
Київ 04116, Україна  
тел./факс +38 044 483 26 14  
[www.case-ukraine.com.ua](http://www.case-ukraine.com.ua)

## Зміст

<b>1. Вступ</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Економічні відносини між Україною та ЄС: базова інформація та сучасний стан</b> .....	<b>7</b>
2.1 Передісторія .....	7
2.2 Економічні відносини між Україною та ЄС: основні факти та останні події.....	8
<b>3. Виконання економічних положень Плану дій Україна-ЄС</b> .....	<b>11</b>
3.1 Функціонуюча ринкова економіка.....	11
3.2 Грошово-кредитна політика та політика курсоутворення.....	13
3.3 Фіскальна політика та оподаткування.....	14
3.3.1 Здійснення фіскальної політики.....	15
3.3.2 Оподаткування.....	16
3.4 Структурні реформи.....	18
3.4.1 Приватизація.....	18
3.4.2 Регулювання та нагляд у банківській сфері.....	20
3.4.3 Ринок цінних паперів .....	21
3.4.4 Закон про акціонерні товариства.....	22
3.4.5 Земельний кодекс.....	24
3.5 Законодавство про компанії та їх заснування.....	25
3.6 Конкурентна політика.....	26
3.7 Державні закупівлі.....	30
3.8 Зовнішня торгівля .....	33
3.9 Рух капіталу та поточний рахунок.....	36
3.10 Рух людей, у тому числі рух працівників .....	38
3.11 Заключні зауваження.....	39
<b>4. Майбутні перспективи та виклики</b> .....	<b>42</b>
4.1 Вступ України до СОТ.....	42
4.1.1 Лібералізація торгівлі з ЄС: минуле та сучасний стан .....	42
4.1.2. Зобов'язання України у зв'язку із вступом до СОТ.....	42
4.1.3. Очікувані наслідки вступу України до СОТ та процес лібералізації.....	43
4.2. Подальша лібералізація торгівлі: зона вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом .....	44
4.3. Угода про поглиблену вільну торгівлю: 'ЗВТ+' .....	47
4.3.1. Типові ЗВТ ЄС з третіми сторонами і здобутки від збільшення обсягів торгівлі промисловими товарами.....	47
4.3.2 «ЗВТ+» .....	49
4.4 Надання Україні доступу на внутрішній ринок ЄС .....	50
4.4.1. Що передбачено Планом дій .....	50
4.4.2. Кращий доступ на ринок товарів – скасування нетарифних бар'єрів .....	52
4.4.3. Лібералізація торгівлі послугами?.....	54
4.4.4. Інтеграція енергетичних мереж .....	55
4.4.5. Фінансування співробітництва – ENPI.....	56
4.4.6. Висновки.....	57

4.5. Виклики для поглибленої інтеграції: вільний рух капіталу .....	58
4.5.1. Вступ.....	58
4.5.2. Потенційні ризики лібералізації рахунку капіталу.....	59
4.5.3. Попередні умови лібералізації рахунку капіталу .....	59
4.5.4. Досвід лібералізації інших країн .....	61
4.5.5. Результати майбутньої лібералізації рахунку капіталу в Україні .....	62
4.5.6. Висновки.....	62
4.6. Виклики для поглибленої інтеграції: рух робочої сили .....	63
4.6.1. Вступ.....	63
4.6.2. Регулювання міграції робочої сили між Україною та ЄС .....	63
4.6.3. Тенденції міграції між Україною та ЄС .....	64
4.6.4. Майбутні сценарії політики.....	65
4.6.5. Висновки.....	67
4.7. Виклики для поглибленої інтеграції: точка зору ЄС.....	68
4.7.1. ЄПС – нові рамки зовнішніх відносин ЄС.....	68
4.7.2. Визначальні риси підходу ЄС до України.....	69
4.7.3. Перспективи членства в ЄС.....	70
4.7.4. Проблеми АПК та енергетичного сектору .....	72
4.7.5. Висновки.....	73
<b>5. Висновки та рекомендації.....</b>	<b>74</b>
<b>6. Додатки .....</b>	<b>77</b>
<b>7. Посилання.....</b>	<b>82</b>

## Список скорочень

<b>CEFTA</b>	Центральноєвропейська угода про вільну торгівлю
<b>INOGATE</b>	Міждержавна програма постачання нафти та газу до Європи
<b>MEDA</b>	Європейський фінансовий інструмент з імплементації Європейсько-Середземноморського Партнерства
<b>TRACECA</b>	Транспортний коридор Європа-Кавказ-Азія
<b>АМКУ</b>	Антимонопольний комітет України
<b>АМР США/ USAID</b>	Агентство США з міжнародного розвитку
<b>ВАТ</b>	Відкрите акціонерне товариство
<b>ВВП</b>	Валовий внутрішній продукт
<b>ГАТС/GATT</b>	Генеральна угода з торгівлі послугами
<b>ГАТТ/GATS</b>	Генеральна угода з тарифів та торгівлі
<b>грн.</b>	Гривня, національна валюта України
<b>ГСП/GSP</b>	Генеральна система преференцій
<b>ДПА</b>	Державна податкова адміністрація
<b>ЄЕЗ/EEA</b>	Європейська економічна зона
<b>ЄІСП/ENPI</b>	Європейський інструмент сусідства та партнерства
<b>ЄК</b>	Європейська комісія
<b>ЄПС</b>	Європейська політика сусідства
<b>ЄС</b>	Європейський Союз
<b>ЄЦБ</b>	Європейський центральний банк
<b>ЗАТ</b>	Закрите акціонерне товариство
<b>ЗВТ</b>	Зона вільної торгівлі
<b>ЗВТ</b>	Зона вільної торгівлі
<b>КМУ</b>	Кабінет Міністрів України
<b>МВФ</b>	Міжнародний валютний фонд
<b>МОП</b>	Міжнародна організація праці
<b>НБУ</b>	Національний банк України
<b>НТБ</b>	Нетарифні бар'єри
<b>НУО</b>	Неурядові організації
<b>ПДВ</b>	Податок на додану вартість
<b>ПІІ</b>	Прямі іноземні інвестиції
<b>ПСА/SAP</b>	Процес стабілізації та асоціації
<b>РНС/MFN</b>	Режим найбільшого сприяння
<b>СЕЗ</b>	Спеціальна економічна зона
<b>СНД</b>	Співдружність незалежних держав
<b>СОТ/WTO</b>	Світова організація торгівлі
<b>TACIS</b>	Технічна допомога Співдружності незалежних держав
<b>ТПУ</b>	Тендерна палата України
<b>УПС/PSA</b>	Угода про партнерство та співробітництво
<b>ЦСЕ</b>	Центральна та Східна Європа

## 1. Вступ\*

Цей звіт присвячено аналізу виконання Плану дій Україна-ЄС та розгляду перспектив економічної інтеграції між Україною та Європейським Союзом. «Помаранчева революція», яка відбулася наприкінці 2004 року, знову поставила на порядок денний питання майбутньої геополітичної орієнтації України, а ідея тіснішої інтеграції з ЄС здобула широку підтримку у суспільстві. Проте, схоже, що станом на середину 2006 року політична підтримка ідеї євроатлантичної інтеграції послабилася. Хоча на офіційному рівні головні заходи вже заплановано (Україна має стати членом СОТ, Україна та ЄС погодилися розпочати поступове зниження бар'єрів у торгівлі промисловими товарами), на сьогодні не можна впевнено визначити ані строків їх впровадження, ані можливих подальших кроків.

Хоча інтеграцію між ЄС та Україною можна аналізувати з багатьох точок зору, автори звіту вирішили зосередитися виключно на економічних питаннях. В центрі нашої уваги – альтернативи майбутньої політики на наступні 5-10 років. Основну увагу зосереджено на аналізі проблем та перспектив відносин з точки зору України. Також коротко аналізується політика ЄС щодо його сусідів та виклики, характерні для обох сторін.

Звіт починається з короткого опису підґрунтя відносин Україна-ЄС. Потім слідує аналіз виконання окремих економічних статей Плану дій Україна-ЄС, який був розроблений наприкінці 2004 року та підписаний на початку 2005 року. Аналіз зосереджено на основних економічних положеннях Плану та прогресі, досягнутому у відповідних сферах з початку 2004 року до середини 2006 року. У звіті звертається увага на прогрес у лібералізації українського ринку, а також у становленні більш сприятливого регуляторного середовища для суб'єктів підприємництва.

Наступна частина звіту присвячена аналізу альтернатив розвитку майбутніх відносин між Україною та ЄС. Спочатку аналізуються перспективи лібералізації торгівлі товарами та створення зони вільної торгівлі промисловими товарами між ЄС та Україною. Потім автори розглядають середньострокову перспективу та можливості співпраці, які виходять за межі зони вільної торгівлі з ЄС, а саме: угоду про поглиблену зону вільної торгівлі (ЗВТ+) та надання Україні доступу до внутрішнього ринку ЄС. У наступних розділах вивчаються найбільш складні сфери майбутньої інтеграції, а саме рух робочої сили та короткострокового капіталу. Останній розділ присвячено огляду підходів ЄС до економічної інтеграції з Україною та основним труднощами, що виникають у цьому контексті.

---

\* Автори вдячні за зауваження та пропозиції, одержані від Марєка Домбровськи та Майкла Емерсона. Висновки, викладені в цьому звіті, не слід пов'язувати з будь-якою з зазначених осіб та установ, з якими вони працюють. Відповідальність за зміст цього звіту несуть редактори та автори відповідних розділів.

## 2. Економічні відносини між Україною та ЄС: базова інформація та сучасний стан

### 2.1 Передісторія

Україна почала розвивати двосторонні відносини з ЄС на початку 1990-х років, невдовзі після здобуття незалежності. У 1993 році Європейська комісія відкрила своє Представництво в Україні та розпочала переговори про укладання Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), що набрала чинності у 1998 році та стала фундаментом, на основі якого відносини Україна-ЄС розвиваються і сьогодні. Схожі угоди про партнерство та співробітництво ЄС підписав з усіма іншими державами, що з'явилися на теренах колишнього Радянського Союзу (крім країн Балтії). Мета укладання угод – сприяння демократичним перетворенням та ринковим реформам у цих країнах. На відміну від угод про торгівлю та асоційоване членство, укладених ЄС з країнами Східної Європи, та угод про стабілізацію та асоціацію, укладених з західнобалканськими країнами, угодами про партнерство та співробітництво не передбачено ані перспектив членства в ЄС, ані створення зон вільної торгівлі.

УПС між Україною та ЄС проголошує відданість спільним цінностям, встановлює рамкові засади для політичної співпраці та визначає цілі для двостороннього співробітництва у різних сферах (торгівля, інвестиції, співробітництво в сфері культури, науки тощо). Деякі положення УПС є обов'язковими, зокрема ті, що визначають правила руху товарів, послуг, робочої сили та капіталу. Проте, в цілому, угода є швидше декларацією намірів і не визначає чітких механізмів досягнення задекларованих цілей.

На практиці цілі співробітництва реалізовувалися через щорічні двосторонні самміти президентів та засідання Ради з питань співробітництва на міністерському рівні, а також шляхом технічної допомоги, що надавалася переважно в рамках програми ТАСІС (Технічна допомога співдружності незалежних держав). Упродовж 1998-2004 років ЄС надав Україні 838 млн. євро технічної допомоги. Більша частина цих коштів (310 млн. євро) була спрямована на програму ядерної безпеки та на фінансування Чорнобильського фонду «Укриття»; іншу частину коштів направлено на розвиток громадянського суспільства, реалізацію економічних реформ, регіональний розвиток, освіту та інші пріоритетні сфери.

У 2003 році ЄС запропонував нові засади для відносин із сусідами, в тому числі з Україною, у рамках так званої Європейської політики сусідства (ЄПС). Географічна зона ЄПС є вельми неоднорідною та охоплює східну частину Європи, Кавказ та південну частину Середземноморського регіону. Сьогодні до списку партнерів ЄС входять Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Молдова, Марокко, Палестинська Автономія, Сирія, Туніс та Україна. Росія відмовилася від участі в ЄПС та намагається підтримувати двосторонні відносини з ЄС у іншому форматі.

Основна ідея ЄПС полягає у сприянні стабільності, безпеці та процвітанням держав-сусідів без поширення на них членства в ЄС. Проект ЄПС розроблено в рамках Комюніке про ширшу Європу від березня 2003 року (ЄК, 2003), і згодом сформульовано у Стратегії ЄПС, прийнятій у 2004 році. З метою впровадження ЄПС ЄС узгодив з кожною країною-партнером План дій, в якому визначаються пріоритети на коротко- та середньострокову перспективу (3 або 5 років).

План дій Україна-ЄС було розроблено наприкінці 2004 року та підписано у лютому 2005 року. Він передбачає реалізацію визначених заходів протягом трьох років. У Плані встановлюються пріоритети в різних сферах та визначаються заходи для досягнення цих пріоритетів. У економічній царині такими заходами, зокрема, є вступ до СОТ, ліквідація нетарифних бар'єрів

у двосторонній торгівлі, покращення інвестиційного клімату, податкова реформа та наближення законодавства. Як Україна, так і ЄС здійснюють моніторинг та обговорення виконання Плану дій. Відповідно до висновків самміту Україна-ЄС, що відбувся 1 грудня 2005 року, Україна досягла значного прогресу в реалізації Плану дій (див ЄК, 2005).

У 2008 році завершується строк дії УПС та Плану дій. ЄС та Україна прийняли рішення про укладання нової рамкової угоди, що замінила б УПС і дала змогу поглибити відносини. ЄС вже використовує термін «посилена угода», засвідчуючи амбіційність своїх намірів. Вже зрозуміло, що це буде новий вид угоди, що охопить економічні відносини, політичні цінності, питання правосуддя та внутрішньої політики, а також зовнішню політику та політику безпеки. Для ЄС економічний зміст цієї угоди може полягати в «угоді про поглиблену зону вільної торгівлі»; український же уряд ще остаточно не визначив свою позицію щодо можливого змісту цієї угоди.

## **2.2 Економічні відносини між Україною та ЄС: основні факти та останні події**

Відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво сторонам слід додержуватись принципів ГАТТ (Генеральної угоди з тарифів та торгівлі) у взаємній торгівлі, зокрема правил щодо надання режиму найбільшого сприяння та національного режиму, свободи транзиту та заборони на встановлення кількісних обмежень, за винятком торгівлі текстильними виробами та окремими продуктами з вугілля та сталі, а також ядерними матеріалами, щодо яких підписано окремі угоди. Торгівля текстильними виробами була повністю лібералізована у 2005 році. Проте, в металургійному секторі і надалі зберігаються значні обмеження: ЄС встановлює щорічні квоти для українських імпортерів металургійної продукції. Окрім того, ЄС неодноразово встановлював антидемпінгове мито на товари української металургії: так, у 2005 році ЄС запровадив антидемпінгові заходи щодо десяти українських хімічних та сталеливарних товарів<sup>1</sup>. Надання Європейським Союзом Україні у грудні 2005 року статусу країни з ринковою економікою посилить позиції українських виробників у антидемпінгових розслідуваннях.

Обсяги торгівлі та інвестицій у відносинах між Україною та ЄС зростають, особливо протягом останнього десятиліття. У 2005 році ЄС став другим за обсягами торговельним партнером України (після СНД – Співдружності незалежних держав). На країни ЄС припадало 30% українського експорту та 33% імпорту. Сталь, енергоносії та сільськогосподарські товари займали 50% у загальному обсязі експорту з України до ЄС, у той час як обладнання, машинне устаткування, транспортні засоби та хімічна продукція становили 54% в загальному обсязі імпорту з ЄС. За станом на початок 2006 року ЄС був найбільшим іноземним інвестором в Україну, на долю якого припадало 71% запасу прямих іноземних інвестицій.

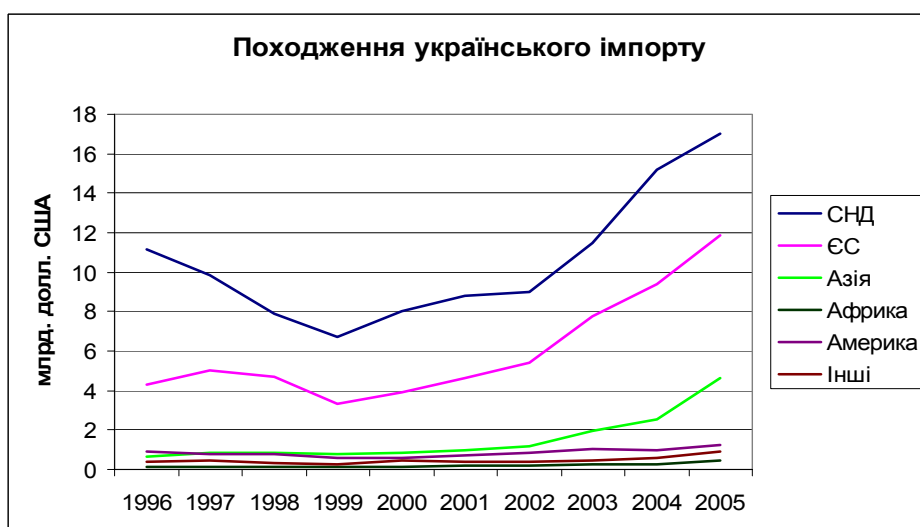
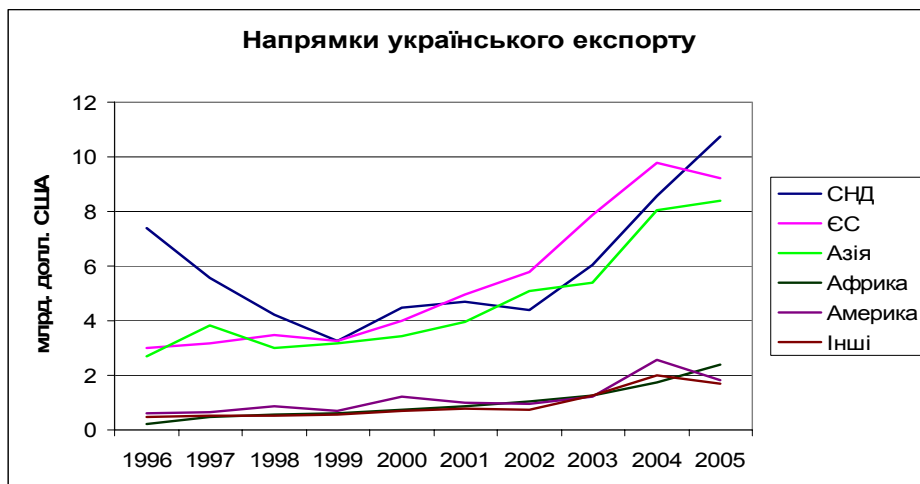
Проте, торговельні відносини між ЄС та Україною є асиметричними. У 2005 році Україна забезпечувала лише 1,2% загальних обсягів імпорту ЄС та 0,6% загальних обсягів експорту. Така асиметрія означає, що українська економіка більш чутлива до будь-яких змін у двосторонніх відносинах, ніж економіка ЄС.

---

<sup>1</sup> Джерело: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/en/publication/content/2276.htm>.



Рисунки 1, 2. Географічна структура української торгівлі, 1996-2005 рр.



Джерело: Державний комітет статистики України

Таблиця 1. Структура української торгівлі з ЄС, %, 2005 р.

	Експорт до ЄС	Імпорт з ЄС
	100	100
Сільськогосподарські товари	12.2	5.6
Енергоносії	13.7	1.3
Несільськогосподарські сировинні матеріали	0	0.5
Офісне/телекомунікаційне обладнання	1.3	12.5
Механічне/електричне устаткування	1.5	15.1
Транспортне обладнання	2.5	10.8
Хімічні вироби	6.5	15.3
Текстильні вироби та одяг	6.1	6.3
Вироби з заліза та сталі	23.6	0.7
Усього, млн. євро	7666	13033

Джерело: <http://www.europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/datapdf.htm>

**Таблиця 2. Прямі іноземні інвестиції з країн ЄС в Україну, млн. дол. США**

	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006
Усього	6 794	9 047	16 375
ЄС	3 805	4 946	11 746
Частка ЄС, %	56.0	54.7	71.7

Джерело: Державний комітет статистики України

З 2005 року ЄС підтримував економічне співробітництво з Україною, головним чином, у межах ЄПС та Плану дій. Цими документами, зокрема, передбачається подальша лібералізація торгівлі між ЄС та Україною та можливість створення зони вільної торгівлі (ЗВТ). Наразі (осінь 2006 року) ЄС та Україна розглядають можливості реалізації та вірогідні наслідки створення ЗВТ. Планом дій передбачається, що переговори щодо ЗВТ можуть розпочатися після набуття Україною членства в СОТ, що, найбільш імовірно, відбудеться у 2007 році. Іншим елементом ЄПС в економічній сфері є «доступ до внутрішнього ринку ЄС», який пов'язується з «поглибленою» зоною вільної торгівлі.

Україна та ЄС також активно співпрацюють у декількох окремих секторах, зокрема, в енергетиці, транспорті, телекомунікаціях та наукових дослідженнях. Зокрема, Україна готується до вступу до Союзу з координації передачі електроенергії (the Union for the Co-ordination of Transmission of Electricity - UCTE). Планом дій також передбачається можливість участі України в спільному розвитку пан'європейських коридорів та зон, а також програмі «ТРАСЕКА» (TRASECA, транспортний коридор між Європою та Азією). Під час грудневого самміту 2005 року ЄС та Україна підписали декілька меморандумів, якими передбачається поступова інтеграція українського газового та електроенергетичного секторів до внутрішнього енергетичного ринку Європейського Союзу, тісніше співробітництво щодо формування єдиного повітряного простору, участь України в проекті «Галілео» та в реалізації першої космічної програми ЄС.

Наступний розділ звіту присвячується аналізу імплементації Плану дій за станом на теперішній момент (осінь 2006 року), за яким слідує розділ, присвячений вивченню можливостей поглиблення двосторонньої співпраці.

### 3. Виконання економічних положень Плану дій Україна-ЄС

У цьому розділі звіту аналізується прогрес у імplementації економічних статей Плану дій Україна-ЄС у ключових сферах: структурні реформи, грошово-кредитна політика та політика курсоутворення, лібералізація торгівлі, конкурентна політика, рух робочої сили та капіталу. У кожному підрозділі подано положення Плану дій та проводиться оцінка стану виконання цих положень (оцінки підсумовуються в коментарях, поданих в дужках після назви підрозділу).

#### 3.1 Функціонуюча ринкова економіка

План дій Україна-ЄС передбачає такі заходи для формування функціонуючої ринкової економіки в Україні:

- забезпечити вільне ціноутворення;
- усунути протиріччя між чинними Господарським і Цивільним кодексами;
- покращити інвестиційний клімат шляхом забезпечення прозорості, передбачуваності та спрощення регулювання;
- провести консультації з вітчизняними та іноземними суб'єктами господарської діяльності щодо розроблення робочої програми подальшого впровадження регуляторної реформи;
- прийняти та впровадити систему оцінки впливу регуляторних заходів та попереднього інформування суб'єктів господарської діяльності про майбутні зміни у регуляторній політиці.

Під функціонуючою ринковою економікою ми розуміємо економічну систему, в якій вільні ринки забезпечуються системою вільного ціноутворення, а втручання уряду обмежується захистом майнових прав та підтриманням сприятливого середовища для функціонування ринків.

##### ***Ціноутворення (погіршення)***

Період перебування при владі першого уряду, призначеного після «Помаранчевої революції», протягом 2005 року позначився значним адміністративним втручанням в економіку. Уряд застосовував пряме регулювання цін, намагаючись стримати зростання цін на паливно-мастильні матеріали. У квітні 2005 року ціни на бензин зросли на 15%. Нафтопереробні заводи та трейдери пояснювали це зростанням цін на нафту. Міністерство економіки ухвалило наказ [Міністерство економіки (2005)], яким встановлювалися граничні оптові ціни, в які закладалася максимальна торгова надбавка у розмірі 13%, та роздрібні ціни на рівні 2,75 грн. за літр дизельного палива та 2,99 грн. за літр бензину. Ціни було лібералізовано 25 травня 2005 року.

Використовувалися й інші заходи адміністративного тиску для регулювання цін на м'ясо та цукор. Зокрема Прем'єр-міністр погрозувала головам обласних адміністрацій звільненням у разі, якщо не вживатимуться заходи зі встановлення цін на задекларованому рівні. Крім того, нафтопереробні заводи та виробники м'яса зазнали низки перевірок Антимонопольного комітету за підозрою у змові. Усі ці втручання мали негативний вплив на ринки та зашкодили економічній стабільності. У цілому 2005 рік оцінюється як період зростання адміністративного тиску в ціноутворенні.

### ***Протиріччя між Господарським і Цивільним кодексами (без змін)***

Господарський і Цивільний кодекси набрали чинності 1 січня 2004 року. Фактично, обидва кодекси мають однакову сферу дії, однак містять ряд суттєвих розбіжностей. Це перешкоджає подальшому вільному розвитку підприємництва та призводить до виникнення багатьох юридичних спорів. Крім того, такі неузгодженості є сприятливим підґрунтям для корупції.

Від часу, коли кодекси набрали чинності, Верховна Рада розглянула 30 законопроектів, якими вносилися зміни до Цивільного кодексу та 9 законопроектів, що змінювали Господарський кодекс. Втім, метою цих змін є не подальша лібералізація в соціально-економічній сфері чи усунення неузгодженостей між кодексами, а, скоріш, вирішення поточних питань. Зважаючи на нагальну необхідність приведення чинного цивільного законодавства у відповідність з практичними потребами, внесення змін є позитивним фактором; проте несистемний підхід зменшує їх ефективність.

### ***Забезпечення прозорості, передбачуваності та спрощення регулювання (покращення)***

Зусилля держави з дерегулювання економіки у 2005 році втілювалися у законі «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» від 11 вересня 2003 року № 1160.

Як початковий крок у напрямі спрощення регулювання Президент видав два укази (Президент України, 2005а, 2005б), зобов'язавши прискорити перегляд регуляторних нормативно-правових актів. За станом на кінець 2005 року було переглянуто 9 430 нормативно-правових актів, серед яких 4 940 було скасовано. Більшість з них втратили актуальність або були неефективними, оскільки мали обмежений вплив на економічну діяльність. Наступний етап дерегулювання вимагатиме внесення змін до регуляторного законодавства, оскільки й надалі існують значні перешкоди для розвитку приватного сектору. Сьогодні в Україні є чинними понад 1 500 різноманітних дозволів, які регулюються більш ніж 150 законами, майже 500 постановами уряду та принаймні 1 500 наказами галузевих відомств та органів місцевого самоврядування.

Слід також зазначити, що уповноважений орган у сфері регуляторної політики – Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва – не є незалежною установою, а підпорядковується урядові на такому ж рівні, як і інші державні органи. Такий статус послаблює інституційну спроможність цього органу. Упродовж 2005-2006 років з'явилася низка ініціатив із перетворення цього Комітету в Національну комісію з питань регуляторної політики та підприємництва, що перебувала б під прямим контролем Президента (Президент України, 2005г). Вважаємо обґрунтованим надати цьому органу незалежний від Кабінету Міністрів статус.

### ***Консультації з вітчизняними та іноземними суб'єктами господарської діяльності щодо розроблення робочої програми подальшого впровадження регуляторної реформи (погіршення)***

У 2005 році новий уряд та Президент України заявили про бажання «провести діалог з бізнесом». Було проведено низку «круглих столів», конференцій та презентацій за участю урядовців, українських підприємців та іноземних інвесторів, метою яких було виявлення проблем у підприємницькому середовищі та розроблення заходів для досягнення прогресу в регуляторній реформі.

Незважаючи на задекларований намір тісніше вивчати проблем бізнесу, на думку багатьох підприємців, справжній діалог з владою не відбувся, і підприємцям все ще важко донести до органів влади інформацію про недоліки регуляторної політики. Більше того, деякі негативні тенденції стали очевидними в середині 2006 року внаслідок зміцнення зв'язків між бізнесовим

лоббі та виконавчою владою, оскільки багато бізнесменів, які підтримують партію Прем'єр-міністра, здобули переважну більшість посад заступників міністрів.

### ***Система оцінки впливу регуляторних заходів (незначне покращення)***

Попередній аналіз впливу регуляторних актів передбачається законом України «Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності» [Верховна Рада (2003)]. У 2005 році 91,4% проектів регуляторних актів (порівняно з 81,7% у 2004 році) були попередньо проаналізовані їх авторами [Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (2005)]. На даний момент у цілях вдосконалення якості розроблених регуляторних актів їх проекти повинні подаватися на попередній розгляд до Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва. Міністерство юстиції відмовляється реєструвати регуляторні акти без погодження цього Комітету.

Проте, ефективність чинної системи оцінки впливу є низькою, оскільки вона часто обмежується поверхневим аналізом і не містить кількісних прогнозів наслідків впровадження регуляторних заходів. Крім того, все ще існують випадки впровадження дуже важливих економічних заходів без попереднього аналізу та громадського обговорення, наприклад змін до закону Про державний бюджет на 2005 рік у березні 2005 року.

### ***Попереднє інформування про регуляторні зміни суб'єктів господарської діяльності (незначне покращення)***

Відповідно до українського законодавства [Верховна Рада (2003)] центральні, обласні та місцеві органи виконавчої влади повинні оприлюднювати проекти нормативно-правових актів для публічного обговорення. Проекти регуляторних актів та зміни повинні оприлюднюватися на веб-сайтах регуляторних органів та в інших офіційних засобах масової інформації [Кабінет Міністрів (2002), Президент України (2005а)]. У 2005 році більшість центральних органів виконавчої влади виконали цю вимогу: 89,9% проектів регуляторних актів були попередньо оприлюднені (порівняно з 78% у 2004 році).

Проте на сьогодні не існує єдиних стандартів щодо оприлюднення регуляторних планів, що створює перешкоди у доступі до інформації. Відтак, суб'єкти господарювання фактично не можуть передбачати потенційні зміни та впливати на них.

### ***Висновки***

За останні два роки Україна не продемонструвала значного прогресу у створенні функціонуючої ринкової економіки. Ринки зазнавали адміністративного тиску та регулювання цін. Регуляторне середовище часто є непередбачуваним, хоча органи виконавчої влади вживають заходів із оприлюднення інформації, здійснюють попередній аналіз впливу регуляторних заходів та консультуються з підприємцями щодо подальшого ходу регуляторної реформи. Проблема полягає у слабкій інституційній здатності регуляторних органів проводити узгодження проектів нормативних актів із підприємцями. Незважаючи на ряд проблем, у грудні 2005 року Україна здобула статус «ринкової економіки» від Європейського Союзу та в лютому 2006 року – від США. Таке досягнення стало можливим завдяки сукупності змін в українській економіці впродовж усього періоду з початку 1990-х років до сьогодні.

## **3.2 Грошово-кредитна політика та політика курсоутворення**

На сьогодні Національному банку України (НБУ) в окремих аспектах бракує функціональної незалежності, а тому слід внести зміни до основного нормативно-правового акту, яким регулюється його діяльність. Завдяки цьому НБУ отримає більшу свободу у здійсненні грошово-кредитної політики та нагляду за фінансовим сектором. Виходячи з цього, План дій

Україна-ЄС визначає головну мету реформування грошово-кредитної політики та політики курсоутворення таким чином<sup>2</sup>:

- посилення незалежності Національного банку України, в тому числі шляхом внесення змін до Закону «Про Національний банк України» з метою приведення його у відповідність зі стандартами ЄС.

Таке саме завдання поставлено в Заходах щодо виконання Плану дій Україна-ЄС на 2005 рік<sup>3</sup>.

### ***Посилення незалежності НБУ (без змін)***

Аналіз незалежності НБУ, проведений для цілей цього звіту, подається у Додатку 1. Оцінка незалежності центрального банку, проведена із застосуванням індексу Цукермана, свідчить про те, що акти, які регулюють діяльність НБУ та уряду, ні формально, ні фактично не відповідають критеріям ЄС щодо незалежності центрального банку. Значення індексу Цукермана для України лежать в проміжку від 0.42 до 0.69; для цього звіту показник обчислено в середньому на рівні 0.52. Результат слід тлумачити таким чином: «ступінь незалежності» НБУ становить 52% від ідеального показника.

Обмеженість НБУ у свободі власних дій є помітною навіть без проведення формального аналізу. Наприклад, у квітні 2005 року уряд здійснив тиск на НБУ з метою ревальвації офіційного обмінного курсу гривні.

Іншим прикладом може бути новий законопроект, який має сприяти посиленню незалежності у формуванні грошово-кредитної політики. На початку червня 2006 року Президент України вніс на розгляд парламенту проект цього закону<sup>4</sup>, запропонувавши збільшити строк повноважень Голови НБУ з 5 до 7 років. Крім того, цим законопроектом передбачалося заборонити політикам та депутатам входити до складу Ради НБУ. Законопроект був відхилений парламентом. Вважаємо цей законопроект цілком прогресивним та таким, що посилює незалежність НБУ.

У 2005 та 2006 роках не вживалося жодних заходів для посилення незалежності центрального банку України. Таким чином, не відбулося прогресу у виконанні відповідного положення Плану дій.

### ***Висновки та рекомендації***

Виходячи з аналізу, поданого у Додатку 1, та зважаючи на певну залежність центрального банку від органів виконавчої влади, необхідно вдосконалювати проведення грошово-кредитної політики та політики курсоутворення. Зокрема, чітко визначення мети грошово-кредитної політики (для стримування інфляції) та руйнування зв'язку між політичними процесами та процесом прийняття рішень НБУ додало б прозорості у цій сфері. Крім того, в законі слід чітко визначити підстави звільнення Голови НБУ.

## **3.3 Фіскальна політика та оподаткування**

План дій Україна-ЄС визначає певні загальні рекомендації для здійснення фіскальної політики та адаптації до стандартів ЄС. Зокрема, у сфері фіскальної політики рекомендується:

<sup>2</sup> Глава 2.2, стаття 19.

<sup>3</sup> Уряд України щороку затверджує Заходи щодо виконання Плану дій Україна-ЄС. Відповідні заходи на 2005 рік затверджено Постановою Кабінету Міністрів від 22 квітня 2005 року № 117 та на 2006 рік – Постановою Кабінету Міністрів від 27 квітня № 243.

<sup>4</sup> № 1039 від 5 червня 2006 року.

- зміцнити стабільність фіскальної системи, у тому числі шляхом проведення податкової реформи та реалізації заходів, спрямованих на вирішення проблем пенсійної системи в середньостроковій перспективі.

Досягнення в цьому напрямі є досить помірними. Позитивним моментом є те, що органи влади усвідомили необхідність посилення фіскальної стійкості. Проте, політична нестабільність не дає можливості для здійснення практичних кроків у розбудові ефективної середньострокової фіскальної політики. У цьому розділі: i) описуються кроки Міністерства фінансів, направлені на зміцнення стабільної фіскальної системи; ii) показано поточні проблеми пенсійної системи, які дестабілізують бюджетний сектор; та iii) висвітлено останні зміни в податковій політиці.

### **3.3.1 Здійснення фіскальної політики**

#### ***Стабільність фіскальної системи (незначне покращення)***

Бюджетне планування строком на один рік було усталеною практикою органів влади, відповідальних за бюджетну політику, впродовж усього періоду незалежності. Фактично, нестабільна політична ситуація (часта зміна урядів) не дозволяє ефективно зміцнювати стабільність фіскальної системи. Більш того, кожні вибори додатково дестабілізують процес бюджетного планування та, зокрема, посилюють дисбаланси Пенсійного фонду. Лише у середині 2005 року були вжиті необхідні кроки: у серпні 2005 року Міністерство фінансів створило департамент, до відання якого віднесено формування середньострокової стратегії забезпечення фіскальної стабільності. Залишається сподіватися, що майже чотирирічний міжвиборний період дозволить розробити та впровадити послідовну середньострокову фіскальну політику.

#### ***Пенсійна система (погіршення)***

Незбалансована пенсійна система створює значні проблеми для середньострокової стабільності державних фінансів. Ситуація погіршилася внаслідок неодноразового підвищення пенсій у 2004 та 2005 роках. Фактично, протягом 2005 року у Пенсійному фонді виник дефіцит на рівні 5% ВВП. Дефіцит був профінансований за рахунок трансфертів з державного бюджету. Ситуація вимагає впровадження «другого етапу» пенсійної реформи (системи обов'язкового зарахування коштів на персональні рахунки). Це б зменшило ризики розбалансування у майбутньому.

На сьогодні в Україні діє солідарна система державного пенсійного забезпечення. Починаючи з 2003 року було впроваджено добровільний «третій етап» пенсійної реформи, що передбачає систему приватних пенсійних фондів; проте, роль приватних фондів залишається незначною.

Слід зазначити, що успішне впровадження «другого етапу» вимагає фінансової стабільності солідарної системи, оскільки реформа створить додатковий дефіцит і вимагатиме більш жорсткого планування бюджетних видатків, що навряд чи можливо в найближчому майбутньому. Внаслідок цього впровадження «другого етапу» (запланованого на початок 2009 року) вбачається малоімовірним у середньостроковій перспективі.

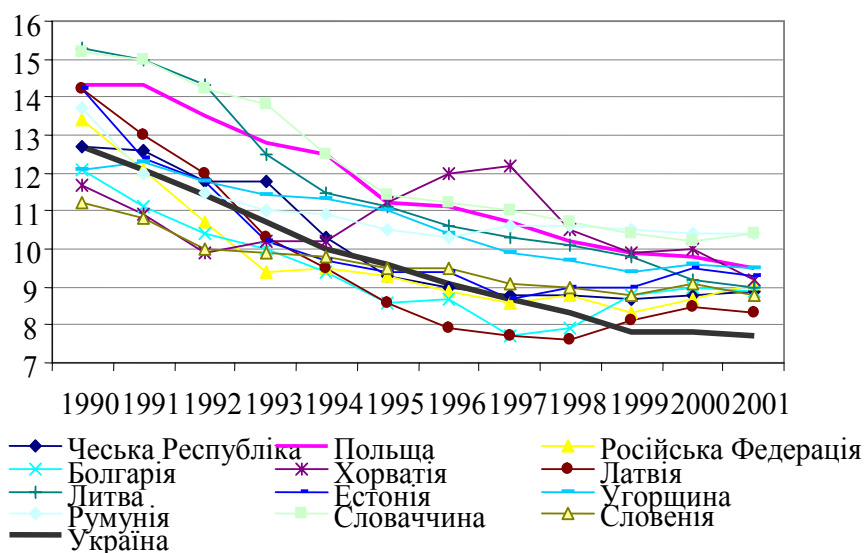
Разом з цим, покращення балансу Пенсійного фонду можна досягти лише шляхом реформування солідарної системи. Фактично, незбалансована демографічна структура населення України (2,5 робітника на одного пенсіонера) створює великі проблеми у пенсійній системі. Експерти прогнозують навіть погіршення демографічної ситуації: очікується, що до 2050 року на кожного пенсіонера припадатиме лише 1,2 особи працездатного віку. Ситуація загострюється через відносно високий рівень пенсійних виплат. Для здійснення ефективної

реформи солідарної системи вкрай важливо збільшити як формальний, так і фактичний пенсійний вік. Більш того, слід суттєво зменшити або скасувати виплати пільгових надбавок.

### Довідка 3.1 Демографічні тенденції в Україні у порівнянні з іншими країнами Центральної та Східної Європи

В Україні найгірша серед країн Європи демографічна ситуація. Основними причинами цього є: падіння народжуваності, збільшення смертності (в тому числі людей працездатного віку) та погіршення міграційного балансу. Високі показники поширення хвороб та рівня смертності разом із падінням рівня народжуваності призвели до скорочення населення, починаючи з 1993 року. За останні роки рівень народжуваності в Україні є найменшим серед усіх країн Центральної та Східної Європи, в тому числі Росії (див. рис 2).

**Рисунок 2. Рівень народжуваності в країнах Центральної та Східної Європи, 1990-2001 рр.**



Джерело: Видання «World Bank World Development Indicators» за 2003 рік.  
Примітка: Рівень народжуваності на 1 000 мешканців.

### Висновки

Зміцнення стабільності фіскальної системи навряд чи може бути реалізоване в найближчій перспективі та є, скоріш, довгостроковою метою. На даний момент не досягнуто реального прогресу в цій сфері, й за останній час фінансовий стан пенсійної системи навіть погіршився. Ключовими елементами політики повинні стати впровадження середньострокового бюджетного планування (на три або більше років) та збалансування пенсійної системи на довгострокових сталих засадах. Для ефективної реалізації цих цілей необхідно декілька років політичної стабільності та міцна політична воля органів влади.

### 3.3.2 Оподаткування



План дій Україна-ЄС встановлює докладний перелік заходів, яких слід вжити в сфері оподаткування. Тому в цьому звіті окремий підрозділ присвячується податковій політиці. Значне покращення очікувалося в сфері адміністрування ПДВ та у законодавстві з питань стягнення акцизних зборів. Крім того, рекомендувалося впровадити стратегічний план розвитку Державної податкової адміністрації. Основні неузгодженості з вимогами ЄС існують у сфері адміністрування ПДВ та акцизних зборів. Зокрема, основними проблемами є значні обсяги привілеїв зі сплати ПДВ, дискримінаційний режим використання податкових векселів та заборгованість з відшкодування ПДВ експортерам. Основні проблеми щодо акцизного збору пов'язані з привілеями, що надаються виробникам автомобілів, та дискримінаційними ставками на імпортовані алкогольні напої (вино).

### ***Ухвалення та впровадження законодавства з питань ПДВ та акцизного збору, що відповідає положенням УПС та нормам СОТ (виконано частково)***

Податкові привілеї зі сплати ПДВ та акцизних зборів разом з дискреційними імпортними митами на алкогольні напої становили основні неузгодженості з вимогами ЄС. Фактично, усі привілеї були скасовані законом «Про внесення змін до закону про Державний бюджет на 2005 рік та інших законів» у березні 2005 року. Крім того, запроваджено мораторій на надання будь-яких пільг зі сплати ПДВ строком на п'ять років.

Єдине питання, що залишилося невирішеним, є дискримінаційні ставки на імпортовані алкогольні напої (вино). У середині 2005 року розроблено законопроект, який пропонує скасувати дискримінаційні ставки; проте, він навіть не подавався на розгляд парламенту. За нормального режиму роботи новообраного парламенту цей закон буде прийнятий в 2006-2007 роках.

### ***Забезпечити відповідність спеціальних економічних зон правилам СОТ та розпочати процес приведення законодавства України про спеціальні економічні зони у відповідність до законодавства ЄС (виконано)***

Основні скарги щодо спеціальних економічних зон пов'язані з податковими привілеями, які створили умови для недобросовісної конкуренції. Ці викривлення були скасовані з прийняттям закону «Про внесення змін до закону про Державний бюджет на 2005 рік та інших законів» у 2005 році. Відтак, цю вимогу повністю виконано. Втім, можливість поновлення привілеїв для спеціальних економічних зон не виключена у зв'язку із зміною уряду у 2006 році.

### ***Скасування дискримінаційного режиму (виконано)***

Питання дискримінації у використанні податкових векселів також вирішено із прийняттям закону «Про внесення змін до Державного бюджету 2005 року та інших законів» у березні 2005 року. Раніше підприємства з іноземним капіталом не мали права використовувати податкові векселі, що створювало дискримінаційний режим для певних компаній.

### ***Погашення заборгованості з відшкодування ПДВ (виконано частково)***

Ситуація з відшкодування ПДВ залишається складною: зменшився обсяг зловживань з ПДВ; проте, жорсткі контрольні процедури не дозволяють повністю погасити заборгованість із відшкодування ПДВ. Суть проблеми пов'язана зі зловживаннями з поверненням ПДВ та корупцією в податкових органах. За станом на 1 липня 2006 року обсяги відшкодування заборгованості за ПДВ становили приблизно 4,6 млрд. грн. та приблизно 0,5 млрд. грн. пені. Значні обсяги заборгованості створювали сприятливе поле для хабарників. З приходом до влади першого уряду після «Помаранчевої революції» на початку 2005 року було розпочато боротьбу з незаконним відшкодуванням ПДВ для експортерів. Фактично, різко скоротилися обсяги зловживань з ПДВ; проте, рівень заборгованості залишається високим. Причиною накопичення нової заборгованості став жорсткий контроль за усіма ланками процесу створення доданої вартості. У разі якщо певне підприємство звертається з вимогою відшкодувати ПДВ, ДПА перевіряє весь ланцюг, в межах якого виникло зобов'язання (рахунки,

оформлені з початку виробничого процесу). Тому, починаючи з початку 2005 року заборгованість з відшкодування ПДВ зростала внаслідок тривалих бюрократичних процедур, пов'язаних із контролем за зловживаннями. ДПА поступово покращує порядок відшкодування ПДВ: зокрема, для спрощення процедур ДПА намагається використовувати «білий список», тобто список підприємств, що додержуються податкових правил, які довели, що вони є законослухняними платниками податків. Підприємства, що увійшли до цього списку, мають право одержувати відшкодування ПДВ без перевірок.

### **Удосконалення роботи Державної податкової адміністрації (незначне покращення)**

Важливою вимогою Плану дій Україна-ЄС є впровадження комплексного стратегічного плану для Державної податкової адміністрації. Україна має стратегічний план розвитку ДПА до 2013 року, який спрямований на модернізацію та реформування цієї установи. Його ключовими цілями є підвищення обсягів добровільної сплати податків, створення партнерських відносин між ДПА та платниками податків, впровадження прозорих та стандартизованих методів обслуговування платників податків. ДПА створила департамент розвитку та модернізації, який несе відповідальність за успішне впровадження цієї стратегії.

#### **Довідка 3.2. Державні фінанси та податкова система України**

Бюджетна система України складається зі зведеного бюджету, Пенсійного фонду та трьох інших незначних за обсягами соціальних фондів. Приблизно 44% ВВП (2005 р.) перерозподіляється через бюджет та соціальні фонди. Соціальні витрати та видатки на поточні потреби поглинають більшу частину витрат держави.

Податкова система України складається з 22 загальнодержавних податків та 14 місцевих податків. Незважаючи на значну кількість різноманітних податків та зборів, п'ять податків забезпечують 90% податкових надходжень до зведеного бюджету. Крім того, стягуються обов'язкові збори до фондів соціального страхування та пенсійного фонду. Найважливішими податками є ПДВ (зі ставкою 20%), податок на прибуток підприємств (25%), податок на доходи фізичних осіб (13%) та збір до пенсійного фонду (31,8%).

### **Висновки**

Останнім часом зафіксовано значний прогрес у приведенні податкової системи України у відповідність зі стандартами ЄС. Основний крок у цьому напрямі було зроблено після «Помаранчевої революції», коли уряд скасував майже усі податкові привілеї для окремих секторів та спеціальних економічних зон. Також значного покращення досягнуто у боротьбі зі зловживаннями з відшкодуванням ПДВ та зменшенням заборгованості з відшкодування ПДВ.

Втім, функціонування податкової системи залишає бажати кращого. Зокрема, Державна податкова адміністрація потребує реформування. Такі питання, як накопичення заборгованості, тісно пов'язані з адміністративними процедурами в межах ДПА. Крім того, існують дискримінаційні ставки на імпортовані алкогольні напої, які, як очікується, мають бути скасовані після вступу України до СОТ.

## **3.4 Структурні реформи**

### **3.4.1 Приватизація**

Відповідно до статті 20 Плану дій Україна-ЄС встановлюються такі цілі:

- впровадити програму приватизації, в тому числі приватизацію великих підприємств, та
- підвищити прозорість приватизаційного процесу.

### ***Законодавча основа для приватизації (без прогресу)***

На сьогодні не прийнято ані «Закон про програму приватизації» на 2006-2008 роки, ані «Закон про Фонд державного майна України». Чинний застарілий «Закон про програму приватизації» на 2000-2002 роки дозволяє непрозорі процедури для приватизації великих підприємств, які широко застосовувалися в минулому. В умовах відсутності діючої програми приватизації, затвердженої на рівні закону, вибір активів, що пропонуються на приватизацію, залишається непрозорим.

### ***Приватизація великих підприємств (суттєве погіршення)***

Приватизацію великих державних підприємств було призупинено. Дрібні пакети акцій раніше приватизованих підприємств були успішно продані на фондовому ринку на загальну суму понад 100 млн. дол. США (приблизно у 2,6 разів більше, ніж за попередній рік). Частка акцій заводу «Криворіжсталь» у розмірі 93,02% є єдиним випадком продажу контрольного пакету великого підприємства впродовж цього періоду. Проте, цей випадок слід розглядати окремо. Акції заводу були продані за заниженою ціною в 2004 році, а у 2005 році приватизація була визнана судом недійсною внаслідок відносно незначного та доволі поширеного порушення. Кінцевий підсумок (високі надходження та більш прозора процедура в ході реприватизації) є, без сумнівів, позитивним. Проте, процедура, застосована для швидкого досягнення цього результату, була значно заполітизованою, та, у разі її застосування до інших вже приватизованих активів (про що йшлося на початку процесу - див. розділ «реприватизація» нижче), призвела б до погіршення інвестиційного клімату. Тому цей тендер вважається винятком у цьому звіті.

Ця угода принесла майже 97% від загальних розмірів приватизаційних надходжень у 2005 році. Без врахування цієї угоди надходження фактично зменшилися в дванадцять разів порівняно з попереднім роком. Ця тенденція продовжилася в першій половині 2006 року, коли не було приватизовано жодного великого підприємства, а надходження становили лише приблизно 32 млн. дол. США, що вчетверо менше, ніж у 2005 році.

### ***Прозорість процесу приватизації (покращення)***

«Закон про Програму приватизації на 2000-2002 роки» визначає, що впроваджуються прозорі процедури приватизації малих підприємств та дрібних пакетів акцій. Тому зволікання з приватизацією великих підприємств автоматично покращило загальну прозорість процесу приватизації. Єдина операція з приватизації великого підприємства – реприватизація «Криворіжсталі» – була також значною мірою прозорою.

### ***«Реприватизація» (значне погіршення загальної ситуації)***

Після «Помаранчевої революції» був намір переглянути або частково скасувати угоди про приватизацію великих підприємств, укладених упродовж минулих років. Обґрунтуванням слугували сумніви в їх справедливості та втрати, понесені внаслідок недостатньої прозорості та можливих таємних змов. Проте, певні непрозорі процедури використовувалися в рамках закону і факт змови складно довести. На початку 2005 року загроза розслідування трьох тисяч приватизаційних угод, про яку заявила прем'єр-міністр, стала підставою для масового подання позовів за справами великих підприємств. Президент намагався вгамувати паніку серед власників та потенційних інвесторів, наголошуючи на тому, що реприватизації стосуватиметься лише «тридцяти або сорока підприємств», не встановлюючи прозорих критеріїв для відбору. Починаючи з травня 2005 року, він почав дистанціюватися від процесу

реприватизації, однак, все ще підтримував декілька окремих справ. Можливо, це була реакція на негативні тенденції в інвестуванні, помножена на зростаючу кількість протестів проти реприватизації серед національних експертів та закордонних політиків. В результаті, реприватизаційна кампанія завершилася з призначенням нового прем'єр-міністра, що жорстко критикував політику реприватизації. Втім, реприватизація офіційно не була засуджена або призупинена. В результаті, вона була зведена до декількох судових процесів, порушених урядом проти кількох довільно обраних власників за дрібні та поширені порушення процедури приватизації. Серед них лише один, хоча найбільш важливий процес («Криворіжсталь»), був доведений до кінця.

#### ***Контроль за державними активами (покращення)***

Майже створено загальний реєстр державних активів, в тому числі акцій. Дивіденди, що сплачуються за цими активами, суттєво зросли у 2005 році, але для оцінки цього факту слід провести аналіз, що виходить за межі цього звіту.

#### ***Висновки***

Загальний баланс прогресу, досягнутого в сфері приватизації з кінця 2004 року, є близьким до нульового. Хоча надходження від приватизації у 2005 році були високими, такі показники були забезпечені переважно внаслідок однієї транзакції, проведення якої вимагало припинення майнових прав попереднього покупця. Без урахування цієї транзакції, приватизаційні продажі обмежувалися дрібними активами, а комплексна програма приватизації на наступні роки не була прийнята. Проте, є прогрес у контролі за державними активами, що зменшить можливості для корупції в майбутньому.

### **3.4.2 Регулювання та нагляд у банківській сфері**

Відповідно до статті 20 Плану дій Україна-ЄС встановлюють такі цілі:

- підсилити регулювання та нагляд у банківській сфері;
- покращити діяльність Державного ощадного банку України.

#### ***Посилити регулювання та нагляд у банківській сфері (без змін)***

Посилення регулювання та нагляду в банківській сфері означає перехід до консолідованого нагляду за додержанням банківських нормативів. Упродовж 2005-2006 років центральний банк був змушений розробити методологію нагляду на консолідованій основі. Такий нагляд поєднує звичайний нагляд за додержанням банківських нормативів та нормативів, побудованих на управлінні ризиками. Рекомендації II Базельського комітету стали орієнтирами для нового підходу. На даний момент НБУ перебуває на етапі розроблення нової методології та професійної підготовки працівників щодо практичних питань впровадження нагляду, побудованого на методології управління ризиками. Зокрема, завершується опрацювання методології аналізу ризиків, що використовуватиметься банківськими інспекторами. На даний момент авторам цього звіту бракує інформації щодо ефективності цієї методології, оскільки вона все ще розробляється.

Іншим питанням є доцільність застосування в Україні рекомендацій Базельського комітету – II (Basel II). Наразі вони є обов'язковими для зведеної балансової звітності банків усіх країн ЄС. Проте, в останньому звіті Центру європейських політичних досліджень (CEPS, 2006) ці вимоги оцінювалися як винятково обтяжливі для українських банків. Враховуючи це, а також поточний стан розвитку української банківської системи, такі заходи більше відповідали б поставленим цілям, якщо б вони зосереджувалися на посиленні незалежності та можливостей регуляторів банківського сектору.

### ***Діяльність Державного ощадного банку (покращення)***

Зняття обмежень, накладених на Державний ощадний банк, є іншим ключовим напрямом виконання вимог другої частини статті 20 Плану дій. Обмеження було накладено в середині 2003 року як частина умови одержання кредиту на цілі розвитку від Світового банку. Обмеження включали скорочення активів Державного ощадного банку, обмеження процентних ставок за депозитними вкладками тощо. За станом на березень 2006 року банк був 7-им банком в країні за розмірами активів та статутним капіталом на рівні майже 140 млн. дол. США.

У травні 2006 року Міністерство фінансів, НБУ та банк підписали протокол, за яким скасовувалися усі обмеження на діяльність останнього. Важливим є те, що впродовж дії обмежень, справді, покращився фінансовий стан Державного ощадного банку: за станом на початок 2006 року його капітал зріс у сім разів порівняно з показниками 2003 року.

#### **Довідка 3.3. Широкомасштабний прихід європейських банків в Україну**

Очікується, що у недалекому майбутньому українська фінансова система зазнає структурних змін та швидко розвиватиметься. З цієї причини 2005 рік став роком широкомасштабного приходу європейських банків в Україну (див. також Довідку 3.5 щодо ПІІ в цьому звіті), де до сьогоднішнього дня працювали переважно національні та російські фінансові групи. Іншим чинником є ринок страхування, який, як очікується, зростатиме швидкими темпами на фоні зростання економіки та ринкового потенціалу. Рішення щодо реального відкриття України для значних закордонних інвестицій було головним елементом економічної політики та структурних змін за останні два роки.

### **3.4.3 Ринок цінних паперів**

Відповідно до Плану дій Україна-ЄС встановлюються такі цілі:

- розвивати внутрішній ринок цінних паперів, та
- надалі вдосконалювати регуляторну та наглядову системи для небанківських фінансових установ.

Законодавство з питань внутрішнього ринку цінних паперів в Україні розвивалося швидкими темпами за останній рік. В результаті, можна дійти висновку, що вимоги Плану дій та відповідні заходи уряд виконав.

#### ***Прозорість внутрішнього фінансового ринку (покращення)***

У березні 2006 року Президент Ющенко підписав закон «Про цінні папери та фондовий ринок», який замінив старий закон від 1991 року. Серед багатьох інших нововведень цим законом встановлюються жорсткіші стандарти щодо розкриття інформації державними компаніями, підвищуються нормативи до капіталу учасників ринку (в тому числі фондових бірж), впроваджуються більш ефективні процедури первинного публічного та приватного розміщення цінних паперів тощо.

#### ***Розвиток внутрішнього ринку цінних паперів (незначні зміни)***

У січні 2006 року набрав чинності закон «Про іпотечні облігації», згідно з яким фінансовим установам дозволяється забезпечувати свої активи за допомогою механізму іпотечного покриття (тобто випуску облігацій, забезпечених пулом іпотечних кредитів). Далі, на початку липня набрали чинності технічні правила щодо емісії цих цінних паперів, прийняті Державною комісією з цінних паперів. Вірогідно, цей нормативний акт може стати вкрай важливим для ринку у зв'язку із зростанням попиту на іпотечні облігації через високі ціни на нерухомість в Україні (згідно з інформацією Української національної іпотечної асоціації, іпотечний портфель українських банків становить 10,6 млрд. грн. або 7,4% від загального обсягу виданих кредитів за станом на кінець 2005 року). Проте, надійність цих облігацій є сумнівною через слабкість процедур управління ризиками в українських банках та неналежне регулювання ринку нерухомості (останні скандали та шахрайства зробили іпотечні облігації більш ризикованими для банків). Крім того, оскільки більшість кредитів видаються в доларах США, вони є більш вразливими для валютних ризиків.

Впровадження законодавства, що регулює обіг деривативів, було повільним. На даний момент, новий законопроект про деривативи не був повторно поданий на розгляд Верховної Ради.

### ***Єдиний реєстр (без змін)***

Український уряд ставить за мету вдосконалити процедури ведення реєстру цінних паперів. Законопроект «Про систему депозитарного обліку цінних паперів» усе ще перебуває на розгляді у Верховній Раді. Він передбачає скасування документарної форми цінних паперів, уніфікацію депозитарних установ (наразі передбачено дві категорії: реєстратори та зберігачі), уніфікацію процесу ведення реєстру акціонерними компаніями тощо. Він має допомогти у боротьбі із дублюванням інформації в реєстрах та сприяти захистові майнових прав акціонерів. Проте, законопроект не передбачає перехідного процесу від старої системи до нової, що може паралізувати ринок цінних паперів взагалі. Крім того, в новій системі нечітко виписано роль діючого комерційного депозитарію. Проте, на даний момент (середина 2006 року), головні проблеми депозитарної системи (такі як подвійні реєстри, слабкий захист майнових прав тощо) й надалі залишаються нерозв'язаними, й цими заходами навряд чи можна її вдосконалити.

### ***Висновки***

Незважаючи на те, що з 2004 року прийнято ряд нормативних актів, результати їх впровадження поки що не помітні. Вони, вірогідно, спершу сприятимуть більшій прозорості фінансового ринку внаслідок впровадження жорсткіших стандартів, передбачених законом. Проте, потрібні подальші заходи у сфері законодавства з питань деривативів та уніфікації реєстрів. Водночас, слід прийняти інші важливі рішення. Зокрема, законопроект «Про акціонерні товариства» є найважливішим документом, який має забезпечити подальший розвиток внутрішнього ринку фінансових послуг (більш докладну інформацію дивіться нижче). Впровадження міжнародних стандартів звітності має бути компліментарним, але не менш важливим заходом.

## **3.4.4 Закон про акціонерні товариства**

Відповідно до статті 20 Плану дій Україна-ЄС вимагається прийняти новий закон про акціонерні товариства (АТ), щоб чіткіше визначити відповідальність керівників, менеджерів та зборів акціонерів, посилити вимоги стосовно розкриття інформації та посилити захист прав дрібних акціонерів.

### ***Законодавство про акціонерні товариства в Україні (без змін)***

Базовий закон про АТ все ще не прийнято. Фактично, протягом останніх 6,5 років п'ять різних проектів цього закону внесені на розгляд Верховної Ради, але жоден із них не затверджено. Усі подані законопроекти спочатку були розглянуті Головним науково-експертним управлінням апарату Верховної Ради, а потім відхилені парламентом.

На сьогодні закон України «Про господарські товариства», прийнятий у 1991 році, безпосередньо регулює діяльність акціонерних товариств. Крім того, Цивільний та Господарський кодекси, ухвалені у 2004 році, також встановлюють певні правила діяльності акціонерних товариств. Закон «Про господарські товариства» застарів та не вирішує усіх проблем діяльності АТ. Його недосконалість посилюється неузгодженостями між Цивільним та Господарським кодексами.

Окремі спроби удосконалити корпоративне управління в окремих секторах здійснюються за відсутності закону про АТ. Зокрема, законопроект № 1040 (від 5 червня 2006 року) передбачає, що нові банки повинні реєструватися виключно у формі акціонерних товариств, й забороняється будь-яка інша організаційно-правова форма їх діяльності. Деякі важливі положення (наприклад, щодо правил розкриття інформації) містяться у новому законі «Про цінні папери та фондовий ринок». Проте, його дія поширюється лише на відкриті акціонерні товариства. Закон вирішує лише незначну кількість проблем корпоративного управління.

Ухвалення закону про АТ вимагав і Президент. Зокрема, Указ Президента №300/2006 (від 10 квітня 2006 року) «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності» визначав цей законопроект як невідкладний (законопроект має бути розроблений та внесений на розгляд Верховної Ради протягом 2006 року). Проте цей важливий закон на сьогодні ще не ухвалено.

### ***Чому закон «Про акціонерні товариства» все ще не прийнято?***

Формальною причиною того, що усі законопроекти, внесені за останні шість років, відхилялися парламентом, полягали у тому, що вони, на думку депутатів, не сприяють вдосконаленню діяльності акціонерних товариств та не захищають інтересів акціонерів. Однак, справжньою причиною відсутності прогресу є побоювання перерозподілу впливу між основними та міноритарними акціонерами. Для покращання прозорості та забезпечення дотримання міжнародних стандартів, фактично в усіх проектах закону було вилучено поняття «закриті акціонерні товариства (ЗАТ)» як організаційно-правову форму підприємств. Однак, це викликало жорсткі заперечення з боку «власників великих активів»: за інформацією Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку, в Україні зареєстровано 36 000 акціонерних товариств, 24 000 з яких – «закриті» та лише 12 000 – «відкриті». Найбільший комерційний банк «Приват», одна з найбільших пиво-безалкогольних компаній «Оболонь», велике хімічне підприємство «Азот» входять до числа найбільших ЗАТ в Україні.

### ***Наслідки відсутності законодавства***

Усі вищезазначені законопроекти стосуються таких ключових питань:

- регулювання організаційних форм акціонерних товариств: ЗАТ та ВАТ;
- обіг цінних паперів акціонерних товариств (порядок емісії, додаткової емісії);
- виплата дивідендів;
- регулювання повноважень зборів акціонерів та наглядової ради;
- порядок прийняття рішень зборами акціонерів;
- захист прав дрібних акціонерів;
- розкриття інформації.

Деякі суб'єкти господарювання побоюються, що прийняття цього закону може спровокувати корпоративні війни. Проте, діюча система, хоча й видається «стабільною», має ряд системних проблем, що пов'язані із нерівноправністю відносин акціонерів у межах компаній та відсутністю гарантій належного захисту прав інвесторів. Останнім яскравим прикладом став конфлікт між великими акціонерами (в тому числі державою) на Нікопольському заводі феросплавів (НЗФ) у 2005 році. Зокрема, завод було приватизовано у 2003 році, але новий уряд оскаржив цю операцію. В середині 2005 року рішенням суду було заморожено 50%+1 акцію цього заводу. Проте, в результаті з'ясувалося, що існувало два різні реєстри власників НЕФ, та було проведено двоє зборів акціонерів. Спір навколо прав власності на НЗФ все ще залишається відкритим. Інший конфлікт стався на великому металургійному комбінаті «Запоріжсталь»: великі власники погодилися викупити акції дрібних акціонерів (які не погоджувалися на додаткову емісію акцій комбінату) за ціною, яка в декілька разів була нижчою за ринкову, що встановилася до початку конфлікту.

Фактично, новий закон може призвести до перерозподілу власності в економіці, але це буде лише короткостроковим шоком, за яким слідуватиме довгостроковий баланс у відносинах між власниками і керівниками підприємств.

Низька якість корпоративного управління та незадовільний захист прав інвесторів заважають розвитку внутрішнього ринку цінних паперів та притоку іноземних інвестицій. Це також погано відбивається на розбудові пенсійної системи, оскільки можливості недержавних пенсійних фондів інвестувати в надійні активи залишаються обмеженими.

На даний момент у Верховній Раді розглядається новий варіант законопроекту, авторами якого є Комісія з цінних паперів та Українська асоціація інвестиційного бізнесу. Основна його відмінність полягає в тому, що автори мають намір зберегти ЗАТ та запровадити поняття «публічної компанії», встановивши жорсткіші вимоги щодо їх діяльності.

### **Висновки**

Не відбулося значних змін у сфері розвитку корпоративного управління та захисту прав дрібних акціонерів. Також не прийнято довгоочікуваний закон, який би забороняв створення закритих акціонерних товариств. Однак, навіть якщо він буде прийнятий, для досягнення його максимальної ефективності необхідно внести зміни до інших нормативно-правових актів, спрямованих на: прийняття міжнародних стандартів звітності, вдосконалення депозитарної системи, розвиток ринку деривативів, забезпечення розвитку фінансових ринків, податкову реформу, усунення неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами тощо.

### **3.4.5 Земельний кодекс**

У Плані дій Україна-ЄС звертається увага на проблеми продажу землі та, зокрема, обмеження на продаж земель сільськогосподарського призначення підприємствам з іноземним капіталом. Для розв'язання цієї проблеми у Плані дій пропонується:

- прийняти супровідні акти законодавства, необхідні для ефективного застосування нового Земельного кодексу. Скасувати існуючі обмеження, закріплені статтею 82 Земельного кодексу, на володіння земельними ділянками несільськогосподарського призначення українськими юридичними особами із часткою іноземного капіталу, включаючи ті, в яких іноземний капітал становить 100%.

Чинна редакція Земельного кодексу (2006р.) забороняє нерезидентам купувати землю несільськогосподарського призначення. Іноземцям дозволяється купувати землю лише для потреб забудови та/або у разі придбання нерухомості. Такі ж обмеження накладаються на



підприємства з іноземним капіталом. Важливо, що юридичним особам (резидентам), у яких іноземний капітал становить 100%, взагалі не дозволяється купувати землю.

### ***Скасування обмежень на володіння землею та створення ринку землі (без змін)***

Планом дій вимагається скасувати існуючі обмеження на володіння землею. На сьогодні розроблено законопроект «Про внесення змін до Земельного кодексу України щодо продажу землі підприємствам з іноземним капіталом». Згідно з цим законопроектом, юридичні особи зі 100%-им іноземним капіталом мають право купувати землю несільськогосподарського призначення з певними обмеженнями (що накладаються на нерезидентів). Проте, цей законопроект ще не прийнято.

Додаткова вимога Плану дій пов'язана із визначенням законодавчої основи для ринку землі. Законопроект «Про ринок землі», який визначає основні принципи створення ринку землі, вже розроблений, але ще не прийнятий парламентом.

## **3.5 Законодавство про компанії та їх заснування**

Основною вимогою Плану дій в сфері законодавства про компанії є створення сприятливого середовища для заснування компаній та усунення дискримінації між іноземними та вітчизняними компаніями. Зокрема, стаття 33 вимагає:

- прийняти та ефективно імплементувати законодавство щодо конкуренції та банкрутства;
- запровадити режим найбільшого сприяння щодо заснування компаній, зокрема, національний режим для компаній ЄС та їхніх українських дочірніх підприємств;
- встановити стабільні умови для інвестицій;
- поступово усунути обмеження щодо заснування компаній;
- забезпечити ефективну діяльність центрального координаційного органу, що сприяє спрощенню процедури заснування компаній.

### ***Дозвільна система (позитивні зміни)***

У 2005 році українські органи влади досягли значного успіху в сфері регулювання питань заснування компаній. Найважливішим здобутком стало прийняття Закону України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності» (Верховна Рада, 2005б), яким визначаються основні засади державної політики в сфері видачі дозволів на здійснення господарської діяльності. Законом спрощуються процедури видачі дозволів та встановлюється адміністративна відповідальність посадових осіб органів виконавчої влади у разі порушення ними вимог закону. Прийняття закону було одним із пріоритетних заходів, передбачених урядом України в «Заходах щодо виконання Плану дій Україна-ЄС». Впровадження цього закону поки що є незадовільним: органи виконавчої влади не підготували додаткові документи, передбачені законом, зокрема щодо скасування дозволів та зменшення плати за видачу дозволу. Крім того, уряд ще не виконав вимогу закону здійснити моніторинг законодавства та зробити висновки щодо доцільності існування певних дозволів, що залишилися.

### ***Процедура банкрутства (без змін)***

В Україні діє досить прогресивний закон про банкрутство («Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»), що набрав чинності у 2000 році. Він неодноразово вдосконалювався протягом останніх декількох років, хоча певні недоліки все ще залишаються. Зокрема, існує інший закон – «Про введення мораторію на примусову

реалізацію майна», прийнятий у 2001 році, який значно обмежує розпорядження майном державних підприємств, частка держави у статутних фондах яких становить 25% і більше. Внаслідок цього кредиторам досить важко продавати майно таких компаній у випадку їх банкрутства. Іншим недоліком закону про банкрутство є те, що він віддає пріоритет податковим органам перед іншими кредиторами щодо задоволення вимог кредиторів, що означає дискримінаційне ставлення до кредиторів. Упродовж періоду, що розглядається (січень 2005 року – вересень 2006 року), зміни до законів з питань банкрутства не вносилися.

### ***Зміни в умовах інвестування (незначне покращення)***

У 2005 році відбулися суттєві зміни у діяльності компаній у спеціальних економічних зонах. Наприкінці березня 2005 року парламент прийняв зміни до Закону про державний бюджет 2005 рік, якими, зокрема, скасував податкові пільги, що діяли у спеціальних економічних зонах (звільнення імпорту матеріалів та запчастин від ПДВ та імпортного мита, зниження ставки податку на прибуток підприємств та скасування податку на інвестиції, зменшення ставки або нульова ставка податку за землю) (Верховна Рада, 2005а). Хоча скасування пільг було обґрунтованим (це є частиною зобов'язань перед СОТ та вимагалось в Плані дій; див. підрозділ 3.3.2 щодо податкової реформи), механізм відміни таких преференцій є проблемним. По-перше, суб'єкти господарювання не були заздалегідь попереджені про потенційні зміни. По-друге, певні положення закону мали зворотню дію в часі. Наприклад, зменшений граничний розмір доходу, з якого стягується ПДВ, поширювався на доходи, одержані до внесення змін. Після протестів суб'єктів господарювання, окремі пільги було повернуто. В цілому, скасування пільг призвело до покращення ділового клімату, але уряд мав обрати інші механізми поступової відмови податкових пільг.

### ***Висновки***

У цілому, здобутки України в сфері законодавства про компанії та їх заснування є неоднозначними: у той час як в певних сферах, таких як впровадження дозвільної система, спостерігається покращення, в інших сферах прогрес є незначним.

## **3.6 Конкурентна політика**

План дій Україна-ЄС встановлює такі пріоритети в сфері конкурентної політики:

- розробити та прийняти законодавство про державну допомогу;
- оцінити повноту та відповідність українського законодавства стандартам ЄС, зокрема, стосовно принципів недискримінації, прозорості та процесуальної справедливості;
- посилити незалежність Антимонопольного комітету, надати йому відповідні повноваження та ресурси, а також удосконалити систему підготовки кадрів.

Перед тим як перейти до аналізу виконання положень Плану дій, ми подаємо коротку передісторію розвитку конкурентної політики України за останні декілька років та визначаємо її успіхи та основні слабкі місця.

### ***Еволюція конкурентної політики в Україні***

Перший антимонопольний закон в Україні був прийнятий у 1992 році. Антимонопольний комітет України (АМКУ) почав повноцінно функціонувати у 1995 році. Сучасний закон про конкуренцію був прийнятий у 2001 році.

АМКУ працює на основі закону 2001 року, згідно з яким він контролює питання злиття компаній, концентрації, зловживання монополієм становищем, антиконкурентних дій центральних та місцевих органів виконавчої влади та недобросовісної конкуренції. За останні

кілька років АМКУ досяг значного прогресу в реалізації конкурентної політики: кількість перевірок зменшилась, а самі перевірки стали більш концентрованими та коротшими, збільшилися суми сплачених штрафів, а також досягнуто успіхів у припиненні антиконкурентних дій.

Проте, в діяльності антимонопольного органу були і недоліки. З середини 1990-х років зменшилася незалежність АМКУ. Закон про конкуренцію застосовується вибірково. Слабка судова влада інколи здійснює тиск на АМКУ. Більш того, АМКУ працює в зарегульованому середовищі. Тому часто доводиться боротися з наслідками порушень, замість того, щоб ефективно їм запобігати. Внаслідок цього, конкурентна політика не стала інтегрованою складовою загальної економічної політики. У наступних чотирьох підрозділах аналізуються зміни у сфері конкурентного законодавства та конкурентній політиці, що відбулися з 2004 року.

### ***Державна допомога (погіршення)***

Закон про державну допомогу все ще прийнятий. В окремих секторах діють спеціальні нормативно-правові акти з питань державної допомоги, але відсутній базовий закон, яким би уся державна допомога відносилася до відання АМКУ. Ситуація у цій сфері погіршилася порівняно з кінцем 2004 року, коли були великі сподівання на прийняття цього законопроекту.

Закон про державну допомогу розроблено у 2003 році (Верховна Рада, 2004а). Необхідність цього закону зумовлена такими факторами:

- як правило, дієве конкурентне регулювання складається з нормативно-правових актів із питань захисту конкуренції та споживачів, а також моніторингу державної допомоги. Україна має ефективні нормативно-правові акти у перших двох сферах, а АМКУ має певний досвід щодо захисту споживачів та конкуренції. Необхідно забезпечити ефективний моніторинг державної допомоги.
- Україна заявила про намір гармонізувати конкурентне законодавство з законодавством ЄС. Необхідність прийняття цього закону відображено не лише в Плані дій Україна-ЄС, але і в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, що діє з 1998 року.
- За оцінками обсяг державної допомоги, що надавалася підприємствам, складає понад чверть ВВП, при тому що більша частина цієї допомоги надається у формі непрямой підтримки (наприклад, в формі податкових пільг), що є погіршує конкурентне середовище (БРК, 2004).

Законопроект 2003 року передбачав, що державна допомога буде віднесена до відання АМКУ, і він сприятиме поступовому скороченню її загальних обсягів. Це стало б значним кроком уперед, навіть якщо б закон був недосконалим<sup>5</sup>.

Перше читання цього законопроекту відбулося 29 квітня 2004 року, за результатами якого законопроект був запропонований для другого читання з урахуванням певних незначних зауважень. Друге читання відбулося 22 грудня 2004 року. Рішення Ради було неочікуваним. Закон не був прийнятий, його передали для подальшого доопрацювання. Аргументи на користь такого рішення полягали у тому, що цей законопроект «створював основу для зловживань та корупції» (Верховна Рада, 2004а-д). За декілька місяців текст цього законопроекту був знятий з веб-сайту АМКУ. У щорічних звітах АМКУ за 2004 та 2005 роки він вже не згадується.

### ***Відповідність антимонопольного закону законодавству ЄС, зокрема, стосовно принципів недискримінації, прозорості та процесуальної справедливості (без змін)***

---

<sup>5</sup> Деякі експерти вважають, що цей законопроект слід змінити, оскільки він не повною мірою забезпечує прозорість та ясність процедур (БРК, 2004).

АМКУ звітує про розроблення пропозицій щодо нормативно-правових актів та змін до чинних актів, якими б антимонопольне законодавство приводилося б у відповідність з законодавством ЄС. Ця робота інтенсифікувалися протягом 2006 року, а одним із її результатів є законопроект про «конкурентний процесуальний кодекс» (за інформацією АМКУ, 2006). Проте, і досі немає жодних пропозицій, зареєстрованих у парламенті, спрямованих на удосконалення чинного законодавства (Pustovit and Marks, 2006: с.5). Нормативно-правові акти, що наразі мають обов'язкову силу, датуються 1993-2002 роками (Pustovit and Marks, 2006, с.1, АМКУ, 2006).

### ***Посилити незалежність Антимонопольного комітету (без змін)***

Протягом періоду, що аналізується, не вжито заходів щодо посилення незалежності АМКУ. Як і у 2004 році Антимонопольний комітет все ще є занадто залежним від уряду. Після внесення змін до базового закону у 1996 році голова Комітету вже не обирається Радою, а призначається та звільняється Президентом за згодою Ради. Фактично, нинішній голова, який працює з 2001 року, призначений Президентом України. Уповноважені АМКУ раніше призначалися головою АМК та затверджувалися парламентом, а нині призначаються та звільняються Президентом за поданням Кабінету Міністрів. Ці кроки посилюють залежність Комітету від органів виконавчої влади, що є небажаним, оскільки це знижує ефективність конкурентної політики. З 2004 року не зроблено жодних кроків для зміни ситуації.

### ***Посилення підготовки кадрів АМКУ (прогрес)***

Протягом 2003-2005 років Антимонопольний комітет України взяв участь в проєкті ТАСІС «Правова та інституційна основа для захисту конкуренції». Метою проєкту, зокрема, є підвищення кваліфікації працівників Антимонопольного комітету, розвиток інформаційно-технологічної інфраструктури АМКУ та підтримка стратегії зв'язків з громадськістю АМКУ для поширення інформації щодо захисту конкуренції (АМКУ, 2006).

### Довідка. 3.4 Впровадження конкурентного законодавства в Україні

Сума штрафів, накладених на суб'єктів господарювання та фізичних осіб за порушення конкурентного законодавства, зменшилась у 2004 та 2005 роках.

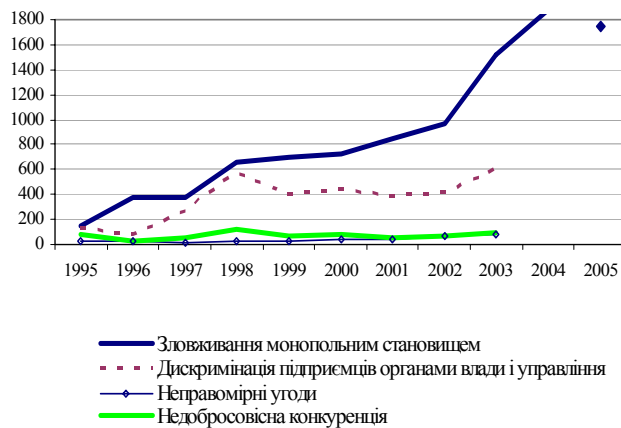
**Таблиця 3. Сплачені штрафи та незаконні прибутки, виявлені АМКУ за 1998-2005 роки**

рік	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
млн. євро	5.55	7.04	3.69	6.90	12.26	7.94	6.12	5.00

Джерело: Щорічні звіти АМКУ, дані перераховані у євро на підставі середньозваженого річного обмінного курсу

Протягом 2004-2005 років АМКУ виявив більше порушень конкурентного законодавства у порівнянні з попередніми роками. Загальна кількість виявлених порушень сягала 2 000-2 700 справ в 2002-2003 роках. Цей показник збільшився до 3 400 у 2004 році та потім трохи знизився у 2005 році до 3 200 справ.

**Рисунок 1. Виявлені порушення конкурентного законодавства, кількість справ, 1995-2003 рр.**



Джерело: Щорічні звіти АМКУ

Зловживання монополієм є найпоширенішим порушенням, виявленим у 2004-2005 роках, а кількість виявлених порушень збільшилася за останні роки (див. малюнок 3). Поширеними правопорушеннями також є антиконкурентні дії державних органів.

Проте, дії АМКУ зі скорочення кількості випадків зловживання антимонопольним становищем не завжди були ефективними. Принаймні у 2004 році концентрація виробництва в межах групи найбільших підприємств збільшилася у 2004 році, порівняно з 2003 роком (Костусев та інші, 2006; с. 11-12). Негативом є те, що Комітет повернувся до практики контролю за ціноутворенням (подібної до тієї, що застосовувалася на початку 1990-х років), що, фактично, зменшує конкуренцію (див. підрозділ 3.1 звіту).

### Загальне сприйняття конкуренції підприємцями

Зростання рівня монополізації внутрішнього ринку стало очевидним у 2004 році (див. текст довідки). На думку представників українського бізнесу, ця негативна тенденція продовжилася в 2005 році. Українські підприємства звітували, що вони відчували менший рівень конкуренції з боку інших українських фірм у 2005 році у порівнянні з 2004 роком. Приблизно 52% респондентів (з понад 3 500 фірм) відповіли, що вони стикаються з жорсткою конкуренцією з

боку інших національних суб'єктів господарювання (56% надали таку саму відповідь в 2004 році). Зросла частка підприємств, які вважали, що конкуренція на внутрішньому ринку була «помірною» (з 33% в 2004 році до 34% в 2005 році). Крім того, зросла частка респондентів, які вважали внутрішню конкуренцію «слабкою» або вказували на відсутність конкуренції (з 11% в 2004 році до 14% в 2005 році) (Костусев та інші, 2006: с.25-26). Такі результати є свідченням зростання монополізації ринку та рівня захисту внутрішнього ринку.

### **Висновки**

Протягом останніх двох років не відбулося значних змін у сфері конкурентного законодавства. Вкрай необхідний закон про державну допомогу був відхилений парламентом наприкінці 2004 року. На даний момент Антимонопольний комітет розробляє нормативно-правові акти, спрямовані на посилення конкуренції. Втім, результати цієї роботи ще не відчутні.

Тим часом, посилюються негативні тенденції на внутрішньому ринку. Збільшився рівень концентрації, зросла кількість виявлених порушень конкурентного законодавства та все менше фірм відчувають жорстку конкуренцію з боку інших суб'єктів господарювання. Більш того, АМКУ почав широко застосовувати практику контролю за цінами, що може лише послабити конкуренцію.

У цілому, на даний момент, втілення пріоритетів, пов'язаних із захистом конкуренції за Планом дій Україна-ЄС, вважається незадовільним. Єдиним виконаним зобов'язанням стало зміцнення потенціалу АМКУ. Крім того, перспективи прийняття закону про державну допомогу наразі є гіршими, ніж в період розроблення Плану дій.

## **3.7 Державні закупівлі**

До переліку заходів Плану дій Україна-ЄС, пов'язаних з порядком здійснення державних закупівель, входять такі:

- покращити функціонування існуючої системи;
- наблизити українське законодавство у сфері державних закупівель до законодавства ЄС;
- забезпечити можливість вирішення спорів у незалежних інстанціях;
- забезпечити належне поширення інформації про державні закупівлі;
- впровадити сучасні електронні тендерні системи у сфері державних закупівель;
- сприяти ефективному, взаємному та поступовому відкриттю ринків державних закупівель.

### **Стан справ, наближення до законодавства ЄС (погіршення)**

Загальний обсяг державних закупівель в Україні в 2005 році дорівнював 20,75 млрд. грн. (приблизно 4,9% ВВП). Зростання доходів державного та місцевих бюджетів та кількості інвестиційних проектів, реалізованих за рахунок бюджетних коштів, вимагають ефективного контролю за практикою здійснення закупівель. Зважаючи на слабку інституційну базу для відкритих, прозорих та конкурентних державних закупівель в Україні, ця сфера економічної діяльності виявилася однією з найбільш непрозорих та закритих. На сьогодні існує багато можливостей для удосконалення процедур закупівель та зменшення пов'язаних із ними витрат. Проте, для цього потрібно забезпечити адекватні законодавчі та адміністративні реформи.

Базовий закон «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» прийнято в лютому 2000 року. З того часу до нього 9 разів вносилися зміни. Закон визначає інституції, які зобов'язані організувати тендери: центральні органи виконавчої влади та місцеві адміністрації, підприємства, засновані державою або органами місцевого самоврядування, та підприємства, частка держави у статутному фонді яких перевищує 50%. Це не узгоджується з законодавством ЄС щодо державних закупівель, яке не поширюється на суб'єктів, що здійснюють господарську діяльність комерційного характеру. Закон застосовується до закупівель послуг або товарів, якщо вартість контракту перевищує 30 000 грн., а також робіт, якщо їх вартість перевищує 300 000 грн. Від початку Кабінет Міністрів делегував функції координації закупівель, моніторингу та контролю Міністерству економіки.

В червні 2005 року до закону внесено зміни та створено новий контролюючий орган – Тендерну палату України (ТПУ). ТПУ має право надавати висновки щодо законності закупівель, визначає друковані ЗМІ та веб-сайти, уповноважені поширювати оголошення з питань державних закупівель та публікувати спеціалізований інформаційний бюлетень з оголошеннями про закупівлі. Слід зазначити, що рішення ТПУ можуть бути оскаржені лише у судовому порядку.

Внаслідок останніх змін (грудень 2005 року) Антимонопольний комітет став головним органом, відповідальним за належне функціонування процесу державних закупівель в Україні. Функції контролю за дотриманням законодавства у сфері державних закупівель були надані шістьом органам виконавчої влади<sup>6</sup>, парламенту (що контролює процес через Рахункову палату) та ТПУ. Моніторинг та система контролю стали громіздкими та неефективними. Основні проблеми в новій редакції закону про державні закупівлі стосуються наступного:

- Антимонопольний комітет одержав права, які виходять за межі повноважень антимонопольних органів в країнах ЄС;
- Тендерна палата України, яка є об'єднанням громадських організацій, одержала права, які слід делегувати органам виконавчої влади (наприклад, надання висновків у спорах, пов'язаних із державними закупівлями);
- Спеціальна Комісія в межах Рахункової палати України є повноправним учасником державних закупівель. Таким чином порушуються основні принципи поділу функцій між законодавчою та виконавчою гілками влади.

### ***Незалежний розгляд у разі виникнення спорів (без змін)***

У разі виникнення спорів сторони мають право оскаржувати підсумки тендерів. Скарга надсилається або замовнику, або Комісії Рахункової палати, а також ТПУ. Зацікавлена сторона має право оскаржувати рішення Комісії або замовника у суді. Проте, законом не дозволяється оскаржувати правомірність вибору процедури державних закупівель та застосування положень, пов'язаних із перевагами, що надаються національним постачальникам.

### ***Поширення інформації про державні закупівлі (значне погіршення)***

Замовник повинен щороку публікувати план закупівель та інформацію про кожну заплановану закупівлю. Згідно з законом інформація повинна розміщуватися в трьох різних джерелах: 1) одному спеціалізованому друкованому ЗМІ з питань державних закупівель із загальнодержавною сферою розповсюдження; 2) інформаційному бюлетені ТПУ; 3) одній із інформаційних систем з питань державних закупівель в мережі Інтернет. Оголошення про державні закупівлі, якщо очікувана вартість предмета закупівлі перевищує певну межу, підлягають публікації англійською мовою.

---

<sup>6</sup> Кабінет Міністрів України, Головна контрольно-ревізійна служба України, Антимонопольний комітет України, Державне казначейство, Міністерство аграрної політики та уповноважений орган у сфері статистики.

За станом на серпень 2006 року одна компанія монополізувала ринок інформаційних послуг про державні закупівлі в мережі Інтернет. У вересні 2006 року Антимонопольний комітет підтвердив зловживання монополієм становищем цією компанією, яка встановила необґрунтовано високі ціни на свої послуги й надавала пов'язані додаткові послуги, та оштрафував власника порталу на 100 000 грн.

### ***Відкриття ринків державних закупівель***

До 2000 року постанова Кабінету Міністрів України (КМУ) прямо забороняла постачальникам-нерезидентам брати участь у державних закупівлях. Наразі законом забезпечується рівний доступ резидентів та нерезидентів до державних закупівель та інформації про відповідні державні закупівлі. Проте, в декількох аспектах залишаються значні обмеження щодо рівної конкуренції між національними та закордонними постачальниками:

- національні виробники мають цінову перевагу в розмірі 10% перед закордонними постачальниками (їхня цінова пропозиція зменшується на 10% порівняно з пропозиціями закордонних конкурентів), якщо ціна контракту не перевищує 200 000 євро для товарів, 300 000 євро – для послуг та 4 млн. євро – для робіт;
- у разі якщо, відповідно до контракту, послуги або роботи здійснюються нерезидентом, замовник може вимагати виконання контракту з використанням вітчизняних матеріалів та робочої сили.

Українське законодавство не встановлює дискримінаційного режиму щодо закордонних постачальників, виходячи з країни або місця реєстрації. Режим найбільшого сприяння (РНС) надається усім нерезидентам-учасникам державних закупівель. З початку 2005 року Україною та Європейським Союзом не було зроблено взаємних поступок щодо доступу нерезидентів до участі в державних закупівлях. Вартим уваги є те, що Україна зобов'язалася розпочати переговори щодо приєднання до багатосторонньої Угоди СОТ Про державні закупівлі після вступу до СОТ.

### ***Тенденції у сфері державних закупівель***

Згідно зі звітами ТПУ, Головної контрольно-ревізійної служби України та Рахункової палати, державні закупівлі в Україні часто пов'язані з порушенням законодавства. За останні роки не спостерігалось значних покращень в сфері державних закупівель. Більшість порушень, зареєстрованих контрольними органами, пов'язані з поширенням неповної інформації про умови закупівель, наданням доступу до закупівель для постачальників, які не відповідають критеріям тендеру, порушення термінів проведення закупівель. За інформацією Головної контрольно-ревізійної служби України, в 2005 році майже 252 млн. грн. бюджетних коштів витрачено без проведення тендеру, що є прямим порушенням закону.

Конкуренція між постачальниками залишається низькою. У 2005 та 2006 роках приблизно 2,6 та 2,17 учасників брали участь у відкритих тендерах та тендерах з обмеженою кількістю учасників, відповідно.

### ***Висновки***

Останні зміни до закону «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» (грудень 2005 року) стали кроком назад у порівнянні із ситуацією, що склалася на початку 2006 року. Незважаючи на суттєві законодавчі зміни, внесені з кінця 2005 року, інституційна основа для проведення прозорих та конкурентних закупівель, залишається слабкою. Все ще надходять численні скарги на порушення в процесі державних закупівель як з боку постачальників товарів та послуг, так і з боку замовників.

Деякі вимоги чинного закону (зокрема, щодо визначення кола учасників закупівель, уповноважених контрольних органів тощо) прямо суперечать законодавству ЄС. Попередня редакція закону (чинна до березня 2006 року) вважається більш наближеною до стандартів



ЄС. Хоча вона могла слугувати міцною базою для подальшого вдосконалення, останні зміни призвели до погіршення якості документу. Зокрема, ринок послуг з поширення інформації про державні закупівлі повністю монополізовано. Крім того, значно погіршилася реалізація балансу стримувань та противаг у сфері контролю державних закупівель.

Перегляд закону про державні закупівлі залишається на порядку денному економічних реформ в Україні. З огляду на це Президент України дав доручення Кабінетові Міністрів розробити новий закон про державні закупівлі.

На даний момент, не можна констатувати суттєвого прогресу у виконанні положень Плану дій Україна-ЄС щодо державних закупівель.

### **3.8 Зовнішня торгівля**

Відповідно до Плану дій Україна-ЄС в сфері руху товарів Україні слід зосередитися на таких питаннях:

- імплементація положень УПС у сфері торгівлі товарами, лібералізації торгівлі сталеливарними виробами;
- вступ до СОТ, виконання двосторонніх зобов'язань;
- імплементація митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам та стандартам ЄС, вдосконалення функціонування митної служби;
- приведення у відповідність з регуляторною практикою ЄС; підготовка до вступу на внутрішній ринок ЄС;
- спрощення руху товарів шляхом запобігання застосуванню нових дискримінаційних заходів;
- підвищення безпеки продуктів харчування, модернізація санітарної та фітосанітарної сфери.

#### ***Імплементація УПС в сфері торгівлі товарами, лібералізації торгівлі сталеливарними виробами (без змін)***

У відповідності з положеннями УПС Україна надає РНБ виробникам ЄС на внутрішньому ринку. Імпорт з ЄС не підлягає дискримінації виходячи з критеріїв країни походження. Україна не застосовує будь-які кількісні обмеження щодо імпорту товарів з держав-членів ЄС. Винятком є заборона на імпорт транспортних засобів, що були у використанні більше 8 років, що запроваджено Законом України «Про деякі питання ввезення на митну територію України транспортних засобів».

Україна не лібералізувала торгівлю сталеливарними виробами шляхом зменшення експортного мита на брухт чорних металів. На даний момент, брухт чорних металів, що експортується, обкладається вивізним митом в розмірі 30 євро за тону. Двостороння угода щодо сталеливарних виробів між Україною та ЄС передбачає поступове скасування торговельних бар'єрів у сталеливарному секторі, в тому числі поетапне скасування експортного мита на металобрухт. Кабінет Міністрів вніс на розгляд Парламенту законопроект, в якому пропонується поетапне зменшення мита до 10 євро за тону. Проте, Парламент неодноразово відмовлявся включати цей законопроект до порядку денного. На даний момент, Кабінет Міністрів повторно вніс цей документ на розгляд.

#### ***Вступ до СОТ, виконання двосторонніх зобов'язань (покрощення)***

За станом на жовтень 2006 року завершено двосторонні переговори з усіма членами Робочої групи СОТ, за винятком Киргизстану. Зокрема, в лютому-березні 2006 року підписано довгоочікувані двосторонні угоди з США та Австралією. Уряд заявив про свій твердий намір досягти згоди з Киргизстаном в якомога коротший термін.

Успішно виконуються зобов'язання за двосторонніми угодами. Найсуттєвіший прогрес досягнуто в сфері реформування імпорتنних тарифів. Протягом 2005 року парламент чотири рази вносив зміни до закону «Про митний тариф», зменшивши ставки імпортного мита на понад 70% номенклатури товарів. Більшість специфічних та комбінованих ставок тарифів було трансформовано у адвалерні. За інформацією урядовців, більшість нових тарифів повністю узгоджуються із зобов'язаннями України за двосторонніми договорами, та у разі вступу України до СОТ не потрібно вносити суттєвих змін до митних тарифів. Проте, існує низка зобов'язань, які слід виконувати більш системно. Найголовнішими з них є: затвердження квот на імпорт цукру-сирцю із тростини, дозвіл на відкриття філій закордонних банків в Україні, зменшення бар'єрів на експорт брухту чорних та кольорових металів.

Робота з гармонізації законодавства України з нормами СОТ інтенсифікувалася, що сприяло прийняттю низки законів та інших нормативно-правових актів. Проте, станом на жовтень 2006 року Міністерство економіки України все ще визначає майже 20 законопроектів, які мають бути прийняті до прийняття Робочою групою остаточного рішення про вступ України до СОТ.

#### ***Імплементация митного законодавства, що відповідає міжнародним стандартам та стандартам ЄС, вдосконалення функціонування митної служби (певний прогрес)***

У більшості аспектів Митний кодекс України, що набрав чинності з початку 2004 року, повністю узгоджується з митними нормативно-правовими актами СОТ та ЄС, в тому числі в сфері визначення митної вартості товарів. Проте, певні проблеми існують щодо широкого та часто неадекватного тлумачення норм та їх практичної реалізації працівниками митниць. Процедура оцінки митної вартості визначено нечітко в підзаконних актах. Проблема може бути вирішена через прийняття Методологічних рекомендацій із застосування певних положень Митного кодексу України, розроблених Державною митною службою.

У квітні 2005 році уряд запровадив єдиний підхід до роботи з документами, пов'язаними із міжнародною торгівлею. Імпортери та експортери мають подавати один пакет документів до митниці та одержувати необхідні дозволи. Внаслідок реалізації програми «Контрабанда-стоп» у березні 2005 року митна служба запровадила митний контроль, заснований на врахуванні індикаторів ризиків. Згідно зі статистичними даними, за перші п'ять місяців 2005 року, в майже 15% випадків митна вартість імпортованих товарів корегувалася<sup>7</sup>.

Більшість реформ у сфері митного контролю здійснено в 2005 році. На жаль, у 2006 році не запропоновано нових ініціатив. Ані уряд, ані Митна служба не здійснили жодних заходів для посилення позитивів, що були досягнуті протягом 2005 року. Митній службі бракує довгострокового стратегічного планування для виконання завдань, визначених у Плані дій Україна-ЄС.

#### ***Спрощення руху товарів шляхом запобігання застосуванню нових дискримінаційних заходів (незначне покращення)***

Український уряд не привів процедури ліцензування уповну відповідність з Угодою про СОТ щодо ліцензування імпорту та статтею 20 УПС. Перелік товарів, імпорт та експорт яких підлягає ліцензуванню, щороку визначається Кабінетом Міністрів. Хоча більшість товарів, що підлягали обов'язковому ліцензуванню у 2006 році, повністю відповідали відповідній угоді, деякі з них (наприклад, яловичина, свинина, велика рогата худоба та свині живі) мають бути виключені з переліку. У цьому випадку обов'язкове неавтоматичне ліцензування вважається нетарифним бар'єром.

<sup>7</sup> <http://www.customs.gov.ua/article.jsp?cataloguerId=6131&contentObjectId=6349>

Вжито деяких важливих заходів для покращення доступу учасників ринку до інформації про зовнішню торгівлю. Формально, усім заінтересованим сторонам надається можливість висловити зауваження до проектів рішень парламенту та уряду. Проте, у деяких випадках рішення приймаються без будь-якого попереднього обговорення та без врахування висновків експортерів, імпортерів або виробників. Для спрощення доступу усіх заінтересованих сторін до інформації про торгівлю товарами уряд створив національну службу запитів (Центр обробки запитів країн-членів СОР і СОТ).

### ***Підвищення безпеки продуктів харчування, модернізація санітарної та фітосанітарної сфери (незначне покращення)***

З початку 2005 року Україна здійснила декілька спроб з модернізації санітарної та фітосанітарної сфери. Зокрема, у вересні 2006 року парламент прийняв зміни до «Закону про якість та безпеку харчових продуктів та продовольчої сировини». По суті, цей закон повністю замінив редакцію застарілого закону 2002 року з метою гармонізації національного законодавства з безпеки харчових продуктів з вимогами Угоди СОТ про СФЗ (Угода СОТ про застосування санітарних та фітосанітарних заходів). Інший важливий закон «Про ветеринарну медицину» прийнято у грудні 2005 року. Проте, Президент скористався правом вето щодо цього закону. Його основні зауваження пов'язані зі статусом центрального органу в сфері ветеринарної медицини. Закон із пропозиціями Президента наразі знаходиться на розгляді в парламенті.

Уряд виконав дуже незначний обсяг роботи щодо виконання зобов'язань, передбачених у Плані дій, зокрема, щодо порівняльної оцінки українського законодавства та перегляду переліку заходів для поступового наближення до принципів ЄС. Більша частина аналітичної роботи стосовно аналізу та розроблення законодавства зроблена в рамках міжнародних програм технічної допомоги ТАСІС та АМР США. Так само, немає свідчень того, що уряд вжив будь-яких ефективних заходів для впровадження системи ХАССП («Hazard Analysis and Critical Control Point») на підприємствах, а також щодо розбудови національної мережі лабораторій та її підготовки до акредитації відповідно до стандартів ISO.

Разом з тим, зроблено перший крок до створення служби запитів щодо санітарних та фітосанітарних заходів. Проте, питання щодо створення та функціонування повноцінної інформаційної системи на вирішено і досі.

У 2006 році Україна приєдналася до Міжнародної конвенції про захист рослин та продовжила роботу в Комісії Кодексу Аліментаріус.

У цілому, за станом на вересень 2006 року виконання Україною зобов'язань в сфері санітарних та фітосанітарних заходів залишається незадовільним. Незважаючи на прийняття головного нормативно-правового акту, все ще залишаються сфери регулювання, яким не приділялося достатньої уваги.

### ***Висновки***

Прогрес у виконанні Плану дій Україна-ЄС у сфері забезпечення руху товарів є нерівномірним у різних напрямках. У цілому, загальні зміни можна оцінювати як позитивні. Більшість заходів із реформування було впроваджено протягом 2005 року, в той час як протягом 2006 року відбулося певне уповільнення прогресу. Переговори про вступ України до СОТ були цілком успішними, й Україна зуміла продемонструвати свій твердий намір модернізувати правила торгівлі згідно з міжнародними стандартами. Поки що залишаються певні проблеми, що заважають продовженню реформ. Зокрема, уряд приділяє недостатньо уваги та вживає недостатньо заходів для прискорення гармонізації нормативно-правових актів з питань санітарних та фітосанітарних заходів та впровадження нової системи НАССП на підприємствах. Митні правила також залишаються складними та обтяжливими для експортерів та імпортерів, незважаючи на певне покращення нормативної бази. Загальний

прогрес у реформах надає підстави сподіватися на успішне впровадження положень Плану дій, пов'язаних з питанням торгівлі, у подальшому.

### 3.9 Рух капіталу та поточний рахунок

План дій передбачає:

- повну ліквідацію обмежень на рух капіталу, пов'язаного з прямими інвестиціями та
- проведення консультацій з метою лібералізації руху інших видів капіталу.

Зокрема, Україна взяла зобов'язання забезпечити вільний рух капіталу, пов'язаного з прямим інвестиціями, гарантувати захист іноземних інвестицій, а також ліквідацію або репатріацію цих інвестицій та пов'язаних прибутків.

Ці положення Плану дій не супроводжуються конкретними заходами в переліку Заходів щодо виконання Плану дій<sup>8</sup>. Тому оцінка виконання положень Плану дій в цьому розділі базується на аналізі регуляторних змін щодо операцій з капіталом, внесених з 2005 року до середини 2006 року. В аналізі використана класифікація контролю за капіталом МВФ<sup>9</sup>.

#### **Ліквідація обмежень на рух довгострокового капіталу (покрощення)**

Суттєвим покращенням за останній рік стало спрощення правил здійснення операцій із іноземними інвестиціями та репатріації прибутків, дивідендів та доходів від припинених інвестицій. У травні 2005 року Національний банк України скасував постанову<sup>10</sup>, якою передбачалися численні обмеження щодо здійснення, продажу та репатріації закордонних інвестицій в Україну. Згідно з цією постановою, інвестиції повинні були здійснюватися лише у грошовій формі. Крім того, іноземний інвестор не може здійснювати вклади до статутного капіталу будь-якої української компанії в іноземній валюті. Для здійснення такого вкладу іноземний інвестор повинен відкрити так званий інвестиційний рахунок в уповноваженому українському банку, потім перерахувати кошти, призначені для інвестування на цей рахунок, обмінявши їх в гривні та, зрештою, перерахувати кошти українській компанії-одержувачу. Схожого порядку використання інвестиційних рахунків (відкритих в українському банку) слід додержуватися при купівлі/продажу корпоративних прав в українській компанії, навіть якщо контрагенти є нерезидентами та операція відбувається за межами України. Іноземні інвестори, які мають намір репатріювати дивіденди або повернути та репатріювати свої інвестиції, мають виконувати таку саму вимогу щодо відкриття та здійснення усіх операцій через інвестиційний рахунок.

Ця постанова стала типовим прикладом недостатньо розробленого механізму, який лише збільшує витрати на проведення інвестиційних операцій інвесторами та вітчизняними банками, та не надала очевидних переваг у зменшенні волатильності фінансових потоків. Вважаємо, що скасування зазначеної постанови є кроком до лібералізації потоків іноземних інвестицій.

<sup>8</sup> Уряд України щороку затверджує Заходи щодо виконання Плану дій.

<sup>9</sup> Див., наприклад, Щорічний звіт щодо угод про обмінні курси та валютні обмеження, 2005 року, Міжнародний Валютний Фонд. Контроль за операціями з капіталом складається з контролю за капіталом та інструментами ринку короткострокових капіталів; контролю за деривативами та іншими інструментами; контролю за кредитними організаціями; контролю за прямими інвестиціями та їх ліквідацією; контролю за операціями з нерухомістю; контролю за операціями з особистим капіталом; особливих вимог до кредитних установ; особливих вимог до інституційних інвесторів; іншого контролю, що впроваджується законом про цінні папери.

<sup>10</sup> Постанова Національного банку України № 482 «Про затвердження Положення про порядок здійснення в грошовій формі іноземних інвестицій в Україну та повернення іноземному інвестору його інвестиції, а також репатріації прибутків, доходів, інших коштів, одержаних від інвестиційної діяльності в Україні» від 14 жовтня 2004 року.

Чинна Постанова НБУ щодо операцій з іноземного інвестування<sup>11</sup>, прийнята в серпні 2005 року, дозволяє прямо перераховувати кошти з рахунку інвестора в закордонному банку на рахунок фірми-одержувача. Вона поширюється на прямі та портфельні інвестиції. Можуть використовуватися інвестиційні рахунки, але не в обов'язковому порядку. Були скасовані майже усі види контролю, пов'язані з оплатою дивідендів, репатріацією прибутків, репатріацією припинених інвестицій, і тепер їх можна здійснити шляхом прямих платежів за кордон. Однак, правила здійснення операцій щодо корпоративних прав в українських компаніях між нерезидентами залишилися без змін. Такі операції повинні здійснюватися через вітчизняні банки з використанням старого обтяжливого механізму.

Проаналізувавши заходи з лібералізації, пов'язані з потоками прямих інвестицій, вважаємо, що український уряд досяг задовільного прогресу в ліквідації контролю за операціями з прямими інвестиціями та операціями, пов'язаними з їх ліквідацією або припиненням.

Іншою важливою зміною, що була впроваджена в минулому році (яка прямо не пов'язана з іноземними інвестиціями), стала постанова НБУ №291<sup>12</sup> «Про запровадження обов'язкового резервування коштів за валютними операціями, пов'язаними із залученням резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів». Нею встановлюється вимога до резидентів, які залучають кредити від нерезидентів на строк до 180 днів, щодо створення резервів у розмірі 20% від кредиту та зберігання їх на рахунку НБУ з нульовою процентною ставкою. Резерв ліквідується після завершення терміну кредиту. Таким чином, чинна ставка податку на надходження капіталу зменшується по мірі збільшення строку кредиту. В Україні висловлювалося багато негативних зауважень щодо цієї постанови внаслідок того, що вона збільшила витрати на залучення кредитів для вітчизняних компаній та операційні витрати в цілому. Також існує занепокоєння з приводу того, що це обмеження можна було легко оминати, уклавши кредитний договір на строк понад 180 днів, а в подальшому – розірвати цей договір (Домбровский, 2006).

---

<sup>11</sup> Постанова Національного банку України №280 «Про врегулювання питань іноземного інвестування в Україну» від 10 серпня 2005 року.

<sup>12</sup> Постанова НБУ №291 «Про запровадження обов'язкового резервування коштів за валютними операціями, пов'язаними із залученням резидентами кредитів, позик в іноземній валюті від нерезидентів», від 12 серпня 2005 року, що набрала чинності 11 вересня 2005 року.

### Довідка 3.5 Надходження інвестицій в Україну

Таблиця, що подається нижче, засвідчує зростання притоку прямих та портфельних іноземних інвестицій у 2004 році та особливо у 2005 році. Цю динаміку можна пояснити швидше здебільшенням зацікавленості інвесторів до України після «Помаранчевої революції», аніж лібералізацією контролю за рухом капіталу. Наприклад, значне зростання ПІІ у 2005 році було забезпечено за рахунок приватизації «Криворіжсталі» в ході відкритого аукціону та низки придбань українських банків західними фінансовими групами.

**Таблиця 3.2. Прямі та портфельні іноземні інвестиції в українську економіку, 1999-2005 рр., млн. дол. США.**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>ЗПІ</b>	489	594	769	698	1 411	1 711	7 533
Надходження	496	595	792	693	1 424	1 715	7 808
Виведення	-7	-1	-23	5	-13	-4	-275
<b>Портфельні інвестиції<sup>1</sup></b>	-86	-201	-866	-1 716	-922	2 067	2 757

Джерело: Національний банк України.

### Висновки

Аналіз, проведений в цьому підрозділі, свідчить, що Україна досягла прогресу в лібералізації руху капіталу, пов'язаного з прямими інвестиціями, ліквідації або репатріації цих інвестицій та пов'язаних прибутків.

### 3.10 Рух людей, у тому числі рух працівників

Планом дій Україна-ЄС чітко не передбачається зменшення бар'єрів в міжнародному русі робочої сили. Він зосереджується лише на внутрішніх заходах, які сприятимуть приведенню прав іноземних працівників у відповідність з правами вітчизняних працівників. План дій передбачає такі зобов'язання України у сфері дій забезпечення пересування людей:

- забезпечити рівноправний режим для працівників-мігрантів щодо зайнятості та умов праці;
- координувати системи соціального забезпечення для працівників.

#### **Рівноправний режим для працівників-мігрантів (без змін)**

Закон «Про зайнятість населення»<sup>13</sup>, прийнятий в 1991 році, дозволяє наймати іноземців, які перебувають в Україні, за дозволом Державної служби зайнятості України. Проте, закон не містить будь-яких положень, якими б гарантувався рівноправний режим для працівників-іноземців в частині зайнятості та умов праці. Натомість постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку оформлення іноземцям та особам без громадянства дозволу на працевлаштування в Україні» чітко роз'яснює відповідні норми. Відповідно до статті 8 цієї постанови дозвіл на працевлаштування іноземного працівника не може бути надано у разі, якщо його трудовим контрактом передбачаються умови праці, які є гіршими порівняно з тими, що забезпечуються для громадян України.

<sup>13</sup> Закон про зайнятість населення.

Офіційні звіти Міністерства праці та соціальної політики та Державної служби зайнятості України не надають інформації про додержання прав працівників-мігрантів в частині забезпечення умов праці. Моніторинг ЗМІ не виявив будь-яких свідчень систематичного неналежного ставлення до працівників-мігрантів на українському ринку праці.

### **Координація систем соціального забезпечення для працівників (без змін)**

За інформацією Міністерства праці та соціальної політики, в 2005 році понад 55 000 українців на законних підставах працювали закордоном. Майже 65% з них працювали в одній з держав-членів ЄС. Водночас, майже 850 громадянам ЄС надано дозвіл на зайнятість в Україні. Недостатній рівень соціального захисту працівників-іноземців все ще залишається невирішеною проблемою. У більшості випадків, працівникам із досвідом роботи за кордоном не надаються соціальні пільги в повному розмірі внаслідок несплати ними внесків до фонду соціального страхування.

Відповідно до чинного законодавства працівники-іноземці, зайняті в Україні, зобов'язані сплачувати внески до Пенсійного фонду, Фонду страхування на випадок тимчасової втрати працездатності та Фонду страхування від нещасного випадку. На час перебування працівника-мігранта в Україні, йому/їй надаються відповідні соціальні гарантії на загальних умовах. Працівники-іноземці (та їхні наймані працівники) звільнюються від сплати внесків до Фонду страхування на випадок безробіття та не одержують соціальних виплат у разі втрати роботи.

Соціальні гарантії, що надаються українським працівникам-мігрантам у державах-членах ЄС, відрізняються залежно від країни. Але загальним правилом є те, що після виїзду з країни українські працівники-мігранти не можуть одержувати виплат за рахунок соціальних внесків, зроблених протягом періоду роботи в іншій країні перебування. Тимчасова зайнятість за кордоном призводить до прогалин у обліку сплати страхових внесків працівниками та унеможлиблює постійну виплату соціальної допомоги у разі виникнення події страхового випадку. Проблема незарахування досвіду роботи внаслідок тимчасової зайнятості за кордоном може бути розв'язана шляхом укладення міждержавних двосторонніх угод. На даний момент, Україна має договори про координацію систем соціального страхування з декількома державами-членами ЄС: Іспанією (підписаний в 1996 році), Естонією (1997), Латвією (1998), Словаччиною (2001), Чеською Республікою (2001) та Литвою (2002). Більшість з них гарантують працівникам-мігрантам право на одержання виплат за рахунок соціальних внесків, сплачених упродовж періоду роботи в країнах, що є сторонами договорів. Хоча Україна взяла зобов'язання координувати системи соціального забезпечення з країнами ЄС, з початку 2005 року у цій сфері немає нових досягнень.

### **Висновки**

Уряду та парламенту слід вжити заходів для забезпечення законодавчих гарантій рівноправного режиму для працівників-іноземців шляхом ратифікації Європейської хартії про статус працівників-мігрантів. Крім того, урядові слід інтенсифікувати роботу з укладання двосторонніх договорів щодо координації систем соціального страхування з іншими державами. Проте, увагу слід звернути не лише на формальні процедури (розроблення, підписання та ратифікація договорів), а й також на імплементацію положень чинних договорів. Зважаючи на складність процедур, необхідних для повномасштабного виконання положень цих документів, українські органи влади повинні вживати більш системних заходів у цій сфері. На жаль, з початку 2005 року не здійснено жодного значного кроку для просування у цьому напрямі. Станом на серпень 2006 року немає підстав, щоб звітувати про прогрес у виконанні Плану дій Україна-ЄС в частині забезпечення свободи пересування працівників.

## **3.11 Заключні зауваження**

План дій Україна-ЄС містить низку зобов'язань щодо широкого спектру економічних питань. Зокрема, Україна взяла на себе зобов'язання реформувати економіку та змінити нормативно-правові акти, якими регулюється господарська діяльність з метою їх наближення до законодавства ЄС.

На практиці Україна досягла значного прогресу у зменшенні бар'єрів для руху товарів і капіталу:

- В ході переговорів про приєднання до СОТ Україна модернізувала правила торгівлі, привівши їх у відповідність з міжнародними стандартами. Разом із цим, була проведена реформа митної служби. Найповільніший прогрес зафіксовано у напрямку гармонізації нормативних актів з питань санітарних та фітосанітарних заходів, впровадженні нової системи НАССР та в удосконаленні митних правил.
- Значний прогрес досягнуто в лібералізації руху капіталу, зокрема пов'язаного з прямими інвестиціями, ліквідацією та репатріацією цих інвестицій та пов'язаних прибутків. Певне просування також відбулося у сфері лібералізації інших видів контролю руху капіталу.

Водночас лібералізація руху працівників є повільною. Хоча План дій не містить чітких вимог з цього питання, оскільки воно є чутливим для обох сторін, він окреслює передумови, у разі створення яких, простіше було б здійснити лібералізацію в цій сфері. Проте, на сьогодні тут не сталося жодних значних змін. Україна, принаймні на рівні нормативних документів, забезпечує рівні права вітчизняним робітникам та робітникам-іноземцям. Водночас координація систем соціального страхування для працівників-мігрантів, які перебувають в Україні, та для українців, які працюють закордоном, є жосить повільною.

В умовах відносно значного прогресу щодо лібералізації зовнішньоекономічних стосунків, Україна не має значних досягнень у реформуванні внутрішнього ринку. Приватизація державних підприємств майже зупинилася, впроваджено певні елементи контролю за ціноутворенням, не відбулося прийняття довгоочікуваного закону про державну допомогу. Погіршилася фінансова стабільність та на даний момент немає підстав сподіватися на те, що центральний банк згодом здобуде більшу незалежність, що вкрай необхідно у разі зміни мети грошово-кредитної політики. Серед позитивних кроків слід відмітити покращення прозорості приватизаційного процесу та операцій на внутрішньому ринку цінних паперів, а також широкомасштабний прихід європейських банків та фінансових груп, що дає підстави очікувати більш стрімкого розвитку банківського сектору. Проте, загальний баланс з реформування українського внутрішнього ринку на даний момент (осінь 2006 року) є незадовільним. Зокрема, ключові зауваження стосуються наступного:

- Поступ України у зміцненні основ ринкової економіки є позитивним, але повільним. Скасування багатьох застарілих регуляторних актів та більш активний діалог влади та бізнесу стали найбільшими досягненнями. Проте, в цілому, не досягнуто значного прориву у розвитку основ ринкової економіки, а у деяких випадках, як наприклад, впровадження контролю за ціноутворенням або посилення зв'язків великого бізнесу з політиками, їх значно підірвано.
- Не посилено незалежність центрального банку. Натомість, деякі факти свідчать про її вірогідне послаблення. Відповідно до розрахунків показника незалежності центрального банку, рівень незалежності НБУ є недостатнім.
- Погіршилася фінансова стабільність, переважно внаслідок зростання пенсійних виплат, які не були збалансовані ростом доходів, що призвело до нагромадження значного дефіциту Пенсійного фонду. Зважаючи на демографічну ситуацію в Україні, очікується зростання соціальних зобов'язань майбутніх поколінь. Однак, у сфері



оподаткування певні вимоги Плану дій частково або повністю виконано, зокрема ті, що пов'язані зі зменшенням або скасуванням податкових пільг.

- Прогрес у забезпеченні структурних реформ був слабким. Уряд покращив прозорість приватизаційного процесу, хоча сам процес був зупинений: з 2005 року до осені 2006 року не приватизовано жодного великого підприємства. Не сталося значних змін у сфері корпоративного управління та захисту прав дрібних акціонерів. Не прийнято довгоочікуваний закон про заборону функціонування закритих акціонерних товариств. Навіть якщо він буде прийнятий, разом з ним слід вносити зміни до інших нормативно-правових актів для досягнення максимальної ефективності. Зокрема слід забезпечити: прийняття міжнародних стандартів звітності, вдосконалення депозитарної системи, розвиток ринку деривативів, чітку політику щодо розвитку фінансових ринків, реформи податкової системи, усунення неузгодженостей між Цивільним та Господарським кодексами тощо.
- У сфері законодавства про компанії та їх заснування спостерігалися позитивні зміни в дозвільній системі, проте, в інших питаннях, таких як надання права власності на землю іноземним компаніям та забезпечення стабільних умов для інвестування, значних покращень не відбулося.
- Прогрес у сфері конкурентної політики був незадовільним; не здійснено майже жодного значного кроку та не виконано жодного зобов'язання в сфері конкурентного законодавства. Вкрай необхідний закон про державну допомогу не прийнято; немає свідчень посилення боротьби з антиконкурентними діями.
- Зміни, внесені до закону «Про державні закупівлі», погіршили ситуацію в сфері державних закупівель через послаблення системи стримувань та противаг. Більш того, повністю монополізовано ринок послуг із поширення інформації про державні закупівлі.

Таким чином, прогрес України в імplementації Плану дій є дуже неоднорідним. У деяких сферах, таких як торгівля та фінансова лібералізація, Україна досягла знаних успіхів. В інших сферах, пов'язаних здебільшого зі складними структурними реформами, не спостерігалось значного прогресу. В окремих сферах впроваджені заходи навіть призвели до погіршення економічних господарювання. На сьогодні слід зосередитися на внутрішніх реформах, а також завершити процес вступу до СОТ та розпочати переговори з ЄС щодо подальшої лібералізації торгівлі.

## 4. Майбутні перспективи та виклики

### 4.1 Вступ України до СОТ

#### 4.1.1 Лібералізація торгівлі з ЄС: минуле та сучасний стан

Хоча Україна подала заявку на приєднання до Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (ГАТТ) ще у 1993 році, активна фаза переговорів до розпочалася лише у 2000 році. Останні успіхи у проведенні двосторонніх та багатосторонніх переговорів реальним створює передумови для вступу України до СОТ у найкоротшій перспективі. Приєднання до СОТ може значно збільшити обсяги торгівлі між Україною та ЄС. Технічно членство України у СОТ є необхідною передумовою майбутньої взаємної лібералізації торгівлі товарами та послугами з ЄС. Вступ до СОТ може також стати ключовою подією, що пришвидшить інтеграцію України до світової економіки. Такий крок не лише позначить суттєвий прогрес України у здійсненні економічних реформ, але і водночас стане сигналом про готовність України запроваджувати більш складні реформи торгової політики.

Перебуваючи поза системою СОТ, українська економіка в певних аспектах зазнає негативного впливу від інтеграційних процесів на європейському континенті. Наприклад, вступ до ЄС Болгарії та Румунії, що станеться незабаром, ускладнить торгівлю між Україною та цими країнами. Загальний обсяг сталі, що постачається з України на ринки цих країн, становив у 2005 році 0,6 млн. тон. Починаючи з 2007 року, поставки сталі новим країнам-членам буде регулюватись загальною квотою, що визначатиметься ЄС (близько 1,1 млн. тон на рік). Водночас ЄС буде змушений скасувати режим кількісних обмежень після приєднання України до СОТ. Цей приклад показує, чому вступ до СОТ є невідкладним питанням поточної економічної політики України.

На даний час ЄС і Україна надають один одному режим найбільшого сприяння на основі положень Угоди про партнерство та співробітництво (УПС). Однак термін дії УПС спливає у 2008 році, і формально сторони УПС можуть вимагати перегляду положень цього документа. Вступ до СОТ надасть Україні необмежений у часі режим найбільшого сприяння на ринку ЄС. Більшість положень УПС, що стосуються торгівлі, більше не будуть частиною двосторонніх угод. Натомість, у визначенні торгових стосунків між Україною та ЄС основну роль відіграватимуть багатосторонні угоди СОТ. Це надає значну довгострокову перевагу для економік, а саме стабільність, прозорість і передбачуваність торговельного режиму. Торгові обмеження не будуть встановлюватися в односторонньому порядку без достатнього юридичного обґрунтування, що базується на положеннях універсальних торговельних угод.

#### 4.1.2. Зобов'язання України у зв'язку із вступом до СОТ

Зобов'язання та поступки України, зафіксовані у двосторонніх протоколах, покривають практично всю номенклатуру секторів товарів і послуг. Згідно з інформацією Міністерства економіки, після завершення перехідного періоду середній рівень імпорتنих тарифів на промислові товари становитиме 5%. Середній рівень тарифів на сільськогосподарські товари буде вдвічі більшим. Україна збереже експортне мито на товари, які обкладаються вивізним митом сьогодні: брухт чорних металів та лекованої сталі, насіння соняшника, жива худоба та шкіра великої рогатої худоби. Україна погодилась повністю лібералізувати торгівлю послугами через транскордонне постачання, а також торгівлю послугами через споживання закордоном. Крім того, надання послуг через третій режим (комерційна присутність) буде повністю лібералізовано у 139 із 155 секторів. З-поміж іншого, Україна відкриє банківський ринок через надання філіям іноземних банків дозволу вести діяльність на території країни та ринок

страхування через надання дозволу перестраховальникам-нерезидентам покривати певні види ризиків. Ці поступки залишались предметом гарячих дискусій до кінця двосторонніх переговорів. Обмеження на торгівлю послугами через комерційну присутність залишаються у сфері освіти, медичних та стоматологічних послуг, поштових послуг, юридичних і аудиторських послуг тощо. Також Україна зобов'язується лібералізувати постачання послуг через четвертий спосіб (присутність фізичних осіб на території іншої країни).

#### **4.1.3. Очікувані наслідки вступу України до СОТ та процес лібералізації**

Незважаючи на суттєві поступки та зобов'язання України, членство в СОТ суттєво не змінить рівень захисту внутрішнього ринку. Сучасний торговельний режим України вважається досить ліберальним. У багатьох аспектах Україна надає торговим партнерам ліберальніший доступ на внутрішній ринок, ніж багато членів СОТ. До цього часу країна здійснила більшість реформ, щоб виконати свої зобов'язання у відповідності із двосторонніми протоколами та угодами СОТ. Зокрема, починаючи з 2004 року, Парламент прийняв ряд законів, які гармонізують законодавство у сфері торгівлі з угодами СОТ. Прийняті закони та нормативні акти стосуються технічних стандартів, антидемпінгової та компенсаційної практики, митної оцінки, прав інтелектуальної власності тощо. Протягом 2005 року Парламент вніс зміни до закону «Про митні тарифи», зменшивши ставки для більш ніж 70% номенклатури Гармонізованої системи. Деякі з діючих тарифів є нижчими, ніж максимальні значення, зафіксовані у двосторонніх протоколах. Також Україна скасувала всі обмеження щодо частки іноземного капіталу у статутних фондах компаній. Два обмеження, що залишилися, стосуються інформаційних агентств (частка іноземного капіталу у їх статутних фондах не повинна перевищувати 35%) та компаній, які займаються розповсюдженням друкованих видань (обмеження іноземного капіталу становить 30%). Перше обмеження буде збережено; однак друге повинно бути скасоване під час вступу до СОТ.

Доступ українських виробників на ринок ЄС також було лібералізовано, а поточні тарифи не є значною перешкодою для експорту з України до ЄС. Згідно з оцінками Світового Банку, Україна отримує значні вигоди від преференцій, наданих ЄС в рамках Генеральної системи преференцій (Світовий Банк, 2004). Близько третини обсягів експорту до ЄС звільнені від сплати ввізного мита згідно з ГСП, третина обкладається преференційними тарифами згідно з ГСП і лише одна третина обкладається за ставкам режиму найбільшого сприяння. Таким чином, вступ України до СОТ не вплине значною мірою на рівень тарифних бар'єрів з боку ЄС щодо українських товарів.

Прогрес у лібералізації ринків товарів був досягнутий значною мірою завдяки двостороннім угодам між Україною та ЄС. Текстильна угода, підписана між сторонами у 2000 році, вимагала від України зниження митних тарифів на імпорт товарів текстильної промисловості. У свою чергу, ЄС зняв квоти на українські текстильні вироби. Двостороння угода створила міцну основу для успішного та систематичного усунення торговельних бар'єрів у цьому секторі. Поступова лібералізація торгівлі текстильними виробами створила передумови для адаптації економіки до функціонування в умовах членства України в СОТ.

Однак окремі торговельні бар'єри і досі залишаються значною перешкодою для взаємної торгівлі, і вступ України до СОТ може значно покращити ситуацію. Вступ до СОТ сприятиме зростанню обсягів торгівлі між Україною та ЄС через кілька механізмів:

- Обидві сторони матимуть режим найбільшого сприяння на ринках один одного на постійній основі. Режим найбільшого сприяння поширюватиметься на всю номенклатуру товарів і послуг, якими торгують Україна та ЄС. У той же час, ЄС зможе і надалі зберігати преференції, надані Україні в рамках ГСП;
- ЄС та Україна скасують всі види кількісних обмежень, оскільки вони суперечать ГАТТ. У подальшому квоти будуть використовуватися лише як елемент захисних заходів або у випадку критичних проблем із платіжним балансом;

- Митні процедури стануть простішими. Україна повинна буде повністю дотримуватися вимог угод СОТ щодо митної оцінки, правил походження товару, ліцензування імпорту, які мають спростити експортні та імпорتنі процедури;
- Багато видів нетарифних бар'єрів (невиправдані технічні вимоги, санітарні та фітосанітарні заходи, громіздка система сертифікації тощо) буде скасовано;
- Щодо товарів і послуг, створених на території сторін, буде запроваджено національний режим;
- Інтенсифікується гармонізація технічних стандартів України та міжнародних норм.

Оцінка потенційних вигод від членства України в СОТ дає доволі оптимістичні результати. Всебічне дослідження з використанням моделі загальної рівноваги оцінює потенційне зростання суспільного добробуту від вступу до СОТ на рівні 3,0%, у той час як додаткове зростання ВВП очікується на рівні 1,9%. У дослідженні було враховано три найважливіші фактори: зниження ставок імпорتنих тарифів, спрощення доступу українських виробників до зовнішніх ринків та зміни в правилах оподаткування (скасування заборонених субсидій і субсидій, що дають підстави для вжиття заходів) (Павел та ін., 2004). Втім, завдяки прогресу у реформуванні торговельного режиму напередодні вступу до СОТ, більшість змодельованих змін уже реалізовано. Таким чином, наслідки вступу до СОТ, які піддаються кількісному визначенню, будуть помірними у порівнянні з нинішньою ситуацією (2006 р.). Однак це не применшує вигоди від членства у СОТ, які пов'язані із наступним (i) покращенням конкурентного середовища; (ii) більш ефективними інституціями; (iii) стабілізацією податкового та регуляторного режимів (існують зовнішні обмеження щодо змін вітчизняного законодавства, яке до цього часу часто змінювалося під тиском різноманітних груп інтересів); (iv) більшою передбачуваністю нормативно-правової бази, що покращить інвестиційний клімат; (v) стабілізацією торговельних відносин з країнами, які не є членами ЄС, але є членами СОТ або збираються вступити до СОТ (Росія).

#### **4.2. Подальша лібералізація торгівлі: зона вільної торгівлі (ЗВТ) між Україною та Європейським Союзом**

Після вступу до СОТ Україна та ЄС будуть мати обмежені можливості надавати один одному секторальні тарифні преференції. У разі надання певної преференції Україною (ЄС) для ЄС (України), така сама преференція повинна бути надана іншим членам СОТ, щоб забезпечити дотримання правила режиму найбільшого сприяння. У СОТ країна може надавати торговим партнерам преференційний торговий режим через два механізми: 1) згідно з Генеральною системою преференцій і 2) згідно з угодами про зону вільної торгівлі чи митний союз.

##### ***Класична вільна торгівля***

Класична зона вільної торгівлі (ЗВТ) передбачає скасування імпорتنих і експортних митних тарифів на товари, якими торгують сторони ЗВТ, та повну лібералізацію торгівлі послугами. Два інших елементи зон вільної торгівлі (вільний рух капіталу та робочої сили), як правило, розглядаються як складові більш глибоких інтеграційних об'єднань. Наприклад, у випадку розширення ЄС у 2004 році вільний рух робочої сили між старими та новими країнами-членами буде беззастережно запроваджено лише після завершення 7-річного перехідного періоду.

##### ***Функціонування ЗВТ***

Угоди про вільну торгівлю можуть потенційно ускладнити митні процедури країн, оскільки митна служба повинна визначати країну походження товарів. Технічно це значно складніше, ніж просто використовувати єдиний тариф на певний товар незалежно від країни його

походження. Однак у даний час Україна та ЄС використовують різні види ставок імпорتنих тарифів: ставки для країн, що користуються режимом найбільшого сприяння, повні ставки, ставки згідно з ГСП (у випадку ЄС). Оскільки проста зона вільної торгівлі вимагає лише скасування митних тарифів на товари, створення ЗВТ є технічно можливим в короткий проміжок часу. Запровадження ЗВТ потребує відносно незначних організаційних, фінансових та інформаційних ресурсів.

Якщо ЄС та Україна не сформують митний союз, тоді лібералізація торгівлі буде й надалі вимагати застосування правил походження товарів. Вимоги ЄС щодо правил походження товарів є досить суворими, тому підтвердження походження товару може стати значним нетарифним бар'єром. Зокрема, такі правила включають вимогу здійснення низки адміністративних процедур, надання певної документації та застосування сучасних систем бухгалтерського обліку. Правила походження товарів також стимулюють компанії країн-партнерів використовувати проміжні матеріали, що походять з країн ЄС (у цьому випадку не потрібно підтверджувати країну походження кінцевої продукції). Втім, така практика може означати зміну потоків торгівлі та неоптимальне використання ресурсів (оскільки вхідні матеріали з ЄС можуть бути дорожчими, ніж вхідні матеріали з інших країн). Аналіз досвіду балканських країн доводить, що правила походження товарів можуть бути значним бар'єром торгівлі з ЄС (Brenton, P. and M. Manchin, 2002).

Одним із шляхів спрощення процедур підтвердження походження в Україні може бути участь у угодах про аутсорсинг (купівля вхідних матеріалів у ЄС з подальшим експортом до ЄС готової продукції). Така практика застосовувалася в багатьох країнах Східної та Південної Європи. Основна відповідальність за зменшення бар'єрів, що пов'язані із дотриманням правил походження, лежить на ЄС. Реформу слід спрямувати на зменшення кількості та спрощення технічних вимог щодо процедур підтвердження походження.

### ***Питання торгівлі України з третіми країнами***

Технічно кожна країна може бути учасником необмеженої кількості угод про зону вільної торгівлі. Таким чином ЗВТ між Україною та ЄС не вимагає від України скасування угод про преференційну торгівлю з іншими торговими партнерами. Україна матиме право надалі зберігати режим вільної торгівлі з Росією та іншими країнами СНД без будь-яких обмежень. Російські офіційні особи, втім, висловлювали побоювання стосовно можливої ЗВТ між Україною та ЄС. Такі побоювання аргументуються тим, що моніторинг дотримання правил про країну походження ускладниться, і продукція, виготовлена у ЄС, буде потрапляти на російський ринок через Україну. З огляду на слабкі інституції, українські експортери мають низку можливостей для отримання подрібних документів, що засвідчують українське походження продукції, виготовленої у ЄС<sup>14</sup>. Так само ЄС може висловити свої побоювання щодо неадекватних заходів контролю правил походження в Україні. Таким чином, створення ЗВТ вимагає проведення належних інституційних реформ, щоб забезпечити ефективне дотримання правил походження товарів. В іншому разі, подальші кроки на шляху лібералізації торгового режиму з ЄС можуть поставити функціонування зони вільної торгівлі з Росією під загрозу.

Членство у митних союзах, з іншого боку, вимагає скасування угод про вільну торгівлю з третіми країнами, окрім випадків, коли сам митний союз уклав угоду про ЗВТ з цими країнами. Наприклад, країни Прибалтики були змушені скасувати угоди про вільну торгівлю з Україною після приєднання до ЄС. Таким чином, якби Україна вирішила укласти угоду про митний союз із ЄС, їй потрібно було б координувати власну торговельну політику по відношенню до Росії із

---

<sup>14</sup> Остання заборона Росії на імпорту молочної та м'ясної продукції, виготовленої в Україні, частково була вмотивована недостатнім дотриманням правил походження владними органами та виробниками. Імпортоване в Україну м'ясо потім реекспортувалось до Росії як вітчизняна продукція за підробленими документами.

політикою ЄС. Фактично це б означало повну втрату незалежності у виробленні торговельної політики України

Формування зон вільної торгівлі та митних союзів є сумісним з нормами СОТ. Зокрема, укладаючи угоди про зони вільної торгівлі чи митний союз, сторони процесу повинні дотримуватися вимог статті XXIV ГАТТ 1994 (Генеральної угоди з тарифів і торгівлі 1994). Щоб процедури інтеграції відповідали правилам СОТ, має виконуватися декілька умов. Основна вимога полягає у тому, що практично уся торгівля товарами між сторонами угоди має відбуватися без сплати митних платежів. Правила СОТ чітко розрізняють зону вільної торгівлі товарами та зону вільної торгівлі послугами. Лібералізація торгівлі товарами не вимагає лібералізації торгівлі у сфері послугами.

### **Запровадження ЗВТ ЄС-Україна**

Зважаючи на правила СОТ, покрокове відкриття окремих ринків (наприклад, текстилю, машинного обладнання тощо) шляхом скасування митних тарифів у торгівлі між Україною та ЄС і збереження тарифних бар'єрів у інших секторах не може відбуватися в рамках ЗВТ. Тимчасовий відхід від цього правила можливий на час адаптаційного періоду, коли обидві сторони поступово зменшують торговельні тарифи. Однак в кінцевому підсумку ЄС і Україна повинні будуть скасувати тарифи на більшу частину продукції, що виробляється в Україні та ЄС. Захист чутливих секторів можна забезпечити через виключення певних видів продукції з режиму вільної торгівлі. Кількість (обсяг) таких винятків повинна бути помірною, щоб забезпечити значне секторальне покриття. Скоріш за все, у разі створення зони вільної торгівлі Україна та ЄС наполягатимуть на збереженні митних тарифів на певні групи товарів. Список винятків може включати продукцію сільського господарства та харчової промисловості, що є менш підготовленими до конкуренції в рамках зони вільної торгівлі.

Класична ЗВТ між Україною та ЄС матиме обмежене застосування, оскільки обидві сторони збережуть за собою право використовувати інструменти, що передбачені угодами СОТ, для захисту своїх ринків у випадку виникнення критичних проблем на певних товарних ринках. Фактично проста угода про вільну торгівлю дає можливість тимчасово відступати від наданих преференцій. По-перше, обидві сторони залишають за собою право запроваджувати кількісні обмеження на торгівлю як елемент захисних заходів. Це дає можливість у майбутньому захищати чутливі ринки. По-друге, обидві сторони матимуть можливість захищати вітчизняні ринки через застосування антидемпінгових та компенсаційних заходів. Слабка гармонізація відповідного законодавства означає, що тимчасове запровадження обмежень на вільний рух окремих товарів є цілком можливим. У разі укладання простої УВТ зберігаються ризики застосування сторонами протекціоністських заходів у двосторонній торгівлі.

### **Висновки**

Вступ до СОТ залишається невідкладним питанням економічної політики Україні. Торгівля з ЄС у відповідності із багатосторонніми правилами СОТ розглядається як значна довготермінова перевага для України. З огляду на значний прогрес у проведенні реформ торговельного режиму Україна вже зараз користується більшістю преференцій, які надаються ЄС торговельним партнерам. Однак певні перешкоди для торгівлі між ЄС та Україною досі залишаються значними. Вступ до СОТ прискорить реформи торговельного режиму та розширить можливості співпраці між Україною та ЄС у багатьох аспектах. Після приєднання до СОТ Україна матиме можливість розпочати переговори про вільну торгівлю з ЄС та досягти відповідної домовленості протягом кількох років. ЗВТ (на відміну від митного союзу) є прийнятною формою співпраці для обох сторін, хоча певні обмеження та винятки із режиму вільної торгівлі між Україною та ЄС будуть збережені. В рамках ЗВТ в першу чергу відбудеться лібералізація торгівлі товарами. Лібералізація торгівлі послугами є більш складним питанням та потребує більш тривалої підготовки.

### 4.3. Угода про поглиблену вільну торгівлю: 'ЗВТ+'

#### 4.3.1. Типові ЗВТ ЄС з третіми сторонами і здобутки від збільшення обсягів торгівлі промисловими товарами

Угоди про вільну торгівлю, які ЄС зазвичай підписує зі своїми сусідами, є недостатніми для забезпечення повноцінної вільної торгівлі. Сфера дії таких угоди обмежується лише промисловими товарами, в той час як залишається високий рівень захисту торгівлі у галузі сільського господарства. Угоди такого типу було підписано під час створення зон вільної торгівлі з вісьмома новими членами ЄС, з країнами-кандидатами на членство (Румунія та Болгарія), а також нещодавно з Марокко, Єгиптом, Хорватією та Македонією. Нерідко повне запровадження типової зони вільної торгівлі займає до 10 років. Однак ЄС, як правило, скасує свої тарифи в односторонньому порядку одразу після підписання угоди. Важливою позитивною характеристикою ЗВТ, створених за участю ЄС, є те, що вони зазвичай містять низку положень (які стосуються, наприклад, потоків капіталу, стандартів політичного діалогу тощо), які можуть знизити нетарифні бар'єри в торгівлі. За умови привабливості всієї програми лібералізації та встановлення жорстких, але реальних часових меж, такі ширші за сферою дії ЗВТ можуть принести значні вигоди, що базуватимуться переважно на внутрішніх реформах у країнах – партнерах ЄС в рамках ЗВТ.

На даний момент зрозуміло, що «звичайна» ЗВТ у торгівлі промисловими товарами є найбільш реальним кроком у відносинах між Україною та ЄС у найближчій перспективі. Тому в цьому звіті ми аналізуємо наслідки підписання такої угоди.

Через обмеженість сфери дії вільна торгівля у галузі промисловості між ЄС і Україною навряд чи принесе великі вигоди. Проведені дослідження свідчать, що вигоди для ЄС будуть досить незначними (див. Таблицю 4) через асиметричність економічних відносин: на Україну припадає дуже мала частка торгівлі ЄС (у 2005 році вона становила 0,7% імпорту ЄС та 1,2% загального експорту товарів ЄС).

Ефект від ЗВТ для України буде сильнішим, хоча, можливо, й не одразу відчутним для усієї економіки. Зростання добробуту в Україні оцінюється на рівні 1-2% ВВП (див. Таблицю 4). Здобутки для добробуту будуть зумовлені скасуванням субсидій, відкриттям місцевих ринків та зниженням тарифів.

Більший ефект можна буде спостерігати лише у випадку глибшої інтеграції між ЄС та Україною, такої, яка б виходила за межі вільної торгівлі у галузі промисловості (про це див. наступний розділ «ЗВТ+») та вела б до скасування нетарифних бар'єрів у торгівлі (як наслідок гармонізації українського законодавства та взаємного визнання норм і стандартів - див. результати CEPS, 2006 у Таблиці 4).

**Таблиця 4. Вплив лібералізації торгівлі між ЄС та Україною на добробут – вибірка емпіричних результатів**

Дослідження	Вплив на ЄС (зміна національного доходу, %)	Вплив на Україну (або інші країни колишнього СРСР) (зміна національного доходу, %)	Примітки
Вступ до СОТ			

Україна* (Eremenko and Lysenkova, 2004)	н/д	Зростання добробуту на 1,1% ВВП завдяки приведенню виробництва сталі до правил СОТ – скасування субсидій і відкриття для зовнішніх ринків	
Україна (Pavel et al, 2004)	н/д	Зростання добробуту на 1,9% ВВП (зростання споживання 3 %)	Повне членство у СОТ: зниження тарифів (у т.ч. на с/г продукцію), кращий ринковий доступ для українських товарів, скасування спотворюючих вітчизняних субсидій
Угода про вільну торгівлю з ЄС			
Україна (CEPS, 2006)	Незначний	Незначний	Типова ЗВТ з ЄС
Україна (CEPS, 2006)	Незначний	Зростання добробуту на 4-7% завдяки зменшенню нетарифних бар'єрів для торгівлі	Поглиблена ЗВТ Україна - ЄС
Колишній Радянський Союз (Vinhas de Souza, 2004)	Покращення добробуту та незначний приріст виробництва	Покращення добробуту та приріст виробництва на 0.2%	

Примітки: ефекти зміни добробуту, наведені в таблиці, є статичними

\* - на основі моделі часткової рівноваги

Однак навіть вільна торгівля у галузі промисловості може забезпечити зміну структури української економіки у середньостроковій перспективі. Як це було у випадку Польщі та інших нових членів ЄС декілька років тому (див. Довідку 4.1). Торгівля промисловими товарами може сприяти довгостроковому розвитку країни, збільшуючи її привабливість для іноземних інвестицій.

У свою чергу, збільшення потоків інвестицій є вигідним для обох сторін. Інвестори з ЄС зможуть отримати більші прибутки, оскільки економіка України росте швидше, ніж у більшості розвинутих країн ЄС, Україна має великий внутрішній ринок, та очікується, що Україна утримуватиме високий темп розвитку за умови ефективної економічної політики. Україна ж потребує більше довгострокового іноземного капіталу, який допоміг би підтримати розвиток вітчизняного виробництва та провести реструктуризацію економіки. Прямі іноземні інвестори можуть передавати досвід та технології, стимулювати конкуренцію, постійно покращуючи продуктивність українського промислового сектора, так як це було в усіх нових країнах-членах ЄС. У випадку України їх роль є також важливою для розвитку вітчизняних фінансових ринків. Прямі іноземні інвестори можуть також допомогти у розвитку конкурентного ринку праці та сприяти розповсюдженню позитивних ефектів на інші сектори. Очікується, що зниження бар'єрів у торгівлі промисловими товарами між ЄС та Україною може стимулювати приплив такого капіталу в Україну.



#### **Довідка 4.1 Лібералізація торгівлі промисловими товарами з ЄС змінила структуру польського експорту**

Початок лібералізації торгівлі промисловими товарами між ЄС і Польщею було покладено в 1994 році, коли ЄС скасував тарифи на промислові товари походженням із Польщі, за винятком текстильної продукції та сталі. Створення ЗВТ у торгівлі промисловими товарами було завершено у 2002 році. Лібералізація була асиметричною, оскільки ЄС знижував свої тарифи швидше.

Поступове скасування тарифів призвело до змін структури товарів польського експорту. У 1995 році (тобто на другий рік після впровадження угоди про ЗВТ), коли на основі Європейської угоди польські промислові товари за винятком сталі та текстилю могли потрапляти на ринок ЄС без мита, польські компанії й надалі експортували до ЄС в основному продукцію сталеливарної та текстильної промисловості. Частка цих груп у польському експорті до ЄС складала третину загальних обсягів. Вартість експорту в ЄС продукції цих секторів зростала з року в рік; що стосується продукції металообробки, то ця вартість зросла до 2003 року майже вдвічі. Однак у цей час відбулись структурні перетворення, і інші галузі промисловості розпочали експансію своєї продукції на ринки ЄС значно швидшими темпами.

В результаті безтарифний доступ стимулював експортоорієнтоване виробництво машинного та транспортного обладнання, частка якого в структурі польського експорту до ЄС складає наразі 40%. Експорт машинного обладнання збільшився майже в сім разів протягом 1995-2003 років.

#### **4.3.2 «ЗВТ+»**

Якщо вийти за межі стандартної ЗВТ, в інтересах обох сторін було б розширити сферу дії угоди до того, що можна було б назвати ЗВТ+, описаної у нещодавньому дослідженні щодо ЗВТ між ЄС та Україною (CEPS, 2006, с. 126-127). В залежності від обставин, такий більш амбіційний проект краще всього започаткувати або на ранній стадії переговорів стосовно ЗВТ, або після їх завершення. Автори цього звіту вибрали обмежену кількість елементів ЗВТ+, розробленої CEPS (2006). Вибір було вмотивовано ефективністю запропонованого пакета. Однак навіть такий обмежений список може принести зростання добробуту у декілька разів вище у порівнянні із тим, яке можна було б очікувати від простої ЗВТ промисловими товарами. Пакет ЗВТ+ повинен включати, зокрема, наступне:

- підтримка реформи митної служби (у плані дій Україна-ЄС було закладено амбіційний порядок денний, однак недостатньо ефективного функціонування митної служби залишається істотною перешкодою торгівлі);
- гармонізація та взаємне визнання стандартів щодо зменшення нетарифних бар'єрів у торгівлі;
- прийняття стандартів у сфері сільськогосподарської продукції (навіть якщо повна інтеграція у галузі сільського господарства є наразі неможливою, прийняття таких стандартів допомогло б зменшити бар'єри у торгівлі, розвинути внутрішній сільськогосподарський ринок та зменшити стурбованість щодо фітосанітарних показників продукції);
- скасування обмежень щодо руху капіталу та відкриття українського ринку фінансових послуг<sup>15</sup>;

<sup>15</sup> Детальніше про це див. розділ 4.4: Виклики для глибокої інтеграції: вільний рух капіталу.

- підтримка кращого запровадження конкурентної політики – узгодження з практикою ЄС (ефективний закон про конкуренцію досі не запроваджений на практиці або використовується дуже вибірково<sup>16</sup>);
- підтримка запровадження хорошого корпоративного управління в Україні (це на сьогодні проблемне питання<sup>17</sup>).

Існують також можливості для подальшої інтеграції мереж у різних галузях економіки, наприклад, енергетиці та транспорті (див. розділ 4.4.3).

За найбільш оптимістичним сценарієм можна говорити про інтеграцію між ЄС та Україною типу "полегшеної ЕЕА". Така інтеграція була би схожою на ту, яка існує в Європейській економічній зоні<sup>18</sup> (ЕЕА), членами якої є ЄС, Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн, але з нижчим рівнем гармонізації нормативної бази. Рівень гармонізації нормативної бази можна визначати для кожного окремого випадку в залежності від характеристик кожного сектора. Наприклад, повна гармонізація може бути досягнута в галузі повітряного транспорту. У той же час регулювання фінансових послуг в Україні може здійснюватися у відповідності з вітчизняними правилами, які не обов'язково повинні бути настільки ж складними, як чинні директиви ЄС. Однак, з цілої низки причин, така можливість досі виглядає реальною лише в довгостроковій перспективі, і її реалізація залежить від багатьох факторів.

## 4.4 Надання Україні доступу на внутрішній ринок ЄС

### 4.4.1. Що передбачено Планом дій

Перспектива покращеного доступу на ринок є головною пропозицією політики сусідства ЄС загалом і угод між ЄС та Україною зокрема. Запровадивши ЄПС у 2003 році, ЄС зробив доволі амбіційну, хоча й нечітку, пропозицію сусідам щодо «участі у внутрішньому ринку ЄС» та політику «чотирьох свобод» - вільного руху осіб, товарів, послуг і капіталу (European Commission, 2003, с. 4). План дій між ЄС та Україною також передбачає «перспективу переходу від співробітництва до високого рівня інтеграції, в тому числі, шляхом участі у внутрішньому ринку ЄС, а також надання Україні можливості поступової участі в ключових аспектах політик і програм ЄС»<sup>19</sup>. План дій не визначає, що означає на практиці «участь у внутрішньому ринку», однак у статті 30 зазначається, що Україна може отримати доступ до спільного ринку ЄС у вибраних секторах за умови, що вона прийме стандарти та практику ЄС у цих секторах. Також план передбачає лібералізацію у секторі послуг, зокрема, фінансових послуг, однак знову ж таки за умови проведення низки реформ (стаття 34).

<sup>16</sup> Про політику щодо конкуренції див. розділ 3.10.

<sup>17</sup> Див. статті про структурні зміни у розділі 3.

<sup>18</sup> ЄЕЗ було утворено між ЄС, Норвегією, Ісландією та Ліхтенштейном, і вона забезпечує чотири свободи руху: промислових товарів (с/г торгівля виключається), послуг, капіталу та осіб. Норвегія, Ісландія та Ліхтенштейн мають право брати участь у формуванні законодавства Європейської співдружності, але не мають права голосу під час прийняття рішень, яке належить виключно країнам-членам. Оскільки ці країни дуже тісно пов'язані з ЄС, деякі норми їх національного законодавства повною мірою відповідають правилам ЄС (пов'язані з торгівлею та рухом людей і компаній, а також закон про компанії), а їх закони, зокрема, які стосуються економічної діяльності, гармонізовано з законами ЄС.

<sup>19</sup> *План дій Україна-ЄС*, 2005, Київ, с. 1.

#### **Довідка 4.2. Єдиний Європейський ринок**

Єдиний європейський ринок означає вільний рух людей, товарів, послуг і капіталу. Найбільший рівень інтеграції в ЄС був досягнутий на ринку товарів. У торгівлі між країнами ЄС не лише скасовано всі тарифи, але також суттєво зменшено нетарифні обмеження. Цього було досягнуто або шляхом гармонізації, або шляхом взаємного визнання стандартів. Гармонізація застосовується до продуктів, споживання яких пов'язане з певними ризиками, наприклад, фармацевтичної продукції та будівельних матеріалів. З метою мінімізації ризиків при використанні таких товарів і зменшення невизначеності у торгівлі ними ЄС запровадив загальні технічні норми. Ці норми, як правило, мають форму директив, що видаються керівними органами ЄС і є обов'язковими для імплементації країнами-членами ЄС. Повний доступ на ринок ЄС може вимагати від партнера прийняття всіх цих норм. За принципом взаємного визнання країни-члени надають законам і технічним стандартам одна одної такої ж чинності, як і своїм власним. Принцип взаємного визнання на практиці виявився серйозним викликом, оскільки існують значні розбіжності між стандартами, які застосовуються у різних країнах-членах, а також відмінності в інтерпретації стандартів урядами та економічними агентами (European Commission, 2001). Можна передбачити, що розширення принципу взаємного визнання на сусідні країни зіткнеться з великими труднощами, оскільки відмінності у стандартах і процедурах напевно будуть значно більшими, ніж між країнами-членами.

Внутрішній ринок послуг означає, що компанії ЄС можуть вільно створюватися у будь-якій країні-члені та можуть вільно надавати послуги на території іншої країни-члена ЄС. Основним шляхом лібералізації послуг до недавнього часу було прецедентне право Європейського Суду та законодавство ЄС у певних сферах (фінансові послуги, телекомунікації, радіомовлення та визнання професійних кваліфікацій). Лише у 2004 році Комісія почала розробляти загальну директиву щодо гармонізації правил надання послуг, яка могла б дозволити створення всеохоплюючого єдиного ринку послуг.

Рух капіталу в ЄС було більшою частиною лібералізовано на початку 1990-х років, зокрема, завдяки укладенню Маастріхтської угоди. Рух капіталу в ЄС регулюється положеннями Угоди про створення Європейського співтовариства та прецедентним правом Європейського Суду та Суду першої інстанції (ECJ); крім того, Комісія іноді видає пояснювальні Повідомлення. Згідно з Угодою про створення Європейського співтовариства, всі обмеження щодо руху капіталу між країнами-членами ЄС забороняються. Сюди належать всі операції, необхідні для переміщень капіталу, що здійснюються як юридичними, так і фізичними особами, у тому числі прямі інвестиції, інвестиції у нерухомість, операції з цінними паперами, депозити та позики у фінансових установах, переміщення особистого капіталу тощо.

Четверта свобода – вільний рух людей – може бути розбитий на декілька свобод: свобода переміщення осіб, робітників і само зайнятих осіб. Перша з них – свобода переміщення осіб – настає після прийняття громадянства ЄС і дозволяє особам, які мають таке громадянство, вільно переміщатися та проживати у будь-якій країні-члені ЄС незалежно від економічної діяльності. Дві інші свободи пов'язані з виконанням економічної діяльності та дозволяють людям працювати та проживати у в іншій країні-члені на основі факту виконання ними такої діяльності.

Ідея щодо участі країн, які не є членами ЄС, у внутрішньому ринку ЄС, не є новою. До цього часу її було поширено на країни Європейської економічної зони (ЕЕА) – Норвегію, Ісландію та Ліхтенштейн. Швейцарія також уклала угоди з ЄС про доступ на ринок, однак лише у визначених секторах. Досвід інтеграції країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) також може бути цікавим, хоча його й не можна безпосередньо застосувати до України до того часу, доки Україна не ступить на шлях вступу до ЄС.

Далі в цьому розділі здійснюється докладніший аналіз можливостей для інтеграції ринків товарів і послуг України до відповідних ринків ЄС; також окремо у наступних підрозділах розглядається вільний рух капіталу та людей.

#### **4.4.2. Кращий доступ на ринок товарів – скасування нетарифних бар'єрів**

##### ***Можливості ринкової інтеграції***

Доступ до внутрішнього ринку товарів ЄС означає зниження рівня всіх тарифних і нетарифних бар'єрів до рівня, який існує в ЄС. Більшість тарифів у торгівлі між ЄС і Україною вже зараз є доволі низькими, і вступ України до СОТ також матиме наслідком скасування всіх кількісних обмежень. Подальше зниження тарифів між ЄС і Україною може бути узгоджене в угоді про вільну торгівлю. Зниження чи скасування тарифів на сільськогосподарську продукцію може стати важливою частиною такої угоди, оскільки у рамках СОТ цей сектор лібералізований лише частково. Однак, як показує досвід ЄС, для справді вільного руху товарів вирішальним чинником стає ліквідація нетарифних бар'єрів (НТБ). Більшість таких бар'єрів є технічними бар'єрами для торгівлі (НБТ), які виникають через відмінності у стандартах і нормах країн. Серед інших бар'єрів варто відзначити витрати на перетин кордонів і непевності щодо ринку країни-партнера, спричинені відмінностями в адміністративних процедурах і практиках ділових відносин. З метою подолання цих бар'єрів ЄС запровадив гармонізацію та взаємне визнання стандартів і норм. СОТ має схожу схему для своїх членів. Прийняття правил і стандартів СОТ допоможе Україні наблизитися до стандартів ЄС, однак все ж знадобиться додаткова гармонізація з ЄС.

Скасування НТБ матиме загальний позитивний вплив на добробут як України, так і ЄС. На відміну від тарифів, які дають дохід уряду, НТБ є чистими втратами, тому їх скасування повинно збільшити загальний рівень добробуту. Однак на це необхідні певні витрати на забезпечення відповідності новим стандартам і процедурам, особливо якщо вони є жорсткішими, ніж вітчизняні. Результати опитувань і досліджень, проведених у інших країнах, засвідчують, що загальний вплив гармонізації є позитивним. Наприклад, останнє опитування в 15 країнах ЄС, проведене на вимогу Європейської Комісії, засвідчує, що багато компонентів Єдиного ринку мають позитивний вплив на бізнес: найбільшим сприятливим виявилось скасування митної документації (48% респондентів сказали, що це позитивно вплинуло на їх бізнес), а також скасування контролю на кордоні (42%), гармонізація процедур адміністрування ПДВ на торгівлю всередині ЄС (34%) та стандартів європейської продукції (33%) (European Commission, 2002). Це дослідження також показало, що великі компанії (з кількістю працівників більше 250) отримали більшу вигоду, ніж дрібніші компанії; також компанії, які мають значні обсяги торгівлі всередині ЄС, отримали більшу вигоду від заходів єдиного ринку, ніж компанії з меншими обсягами торгівлі.

Низку досліджень було також проведено для оцінки можливих наслідків від доступу країн Східної Європи на ринки ЄС. Одним із найперших було дослідження Baldwin et al (1997), автори якого застосовували модель загальної рівноваги (CGE) для аналізу наслідків скасування торгових бар'єрів між країнами ЦСЄ та ЄС, прийняття загального зовнішнього тарифу та вступу до Єдиного ринку. Згідно з їх оцінками, країни ЦСЄ можуть отримати зростання ВВП на рівні від 1,5 до 18,8%, в залежності від прийняття зобов'язань щодо зменшення інвестиційних ризиків (більш оптимістичний сценарій інтеграції до ринку ЄС передбачав зменшення в країнах ЦСЄ ризикової премії). В іншій оцінці, проведеної Lejour et al (2001), застосовувалась гравітаційна модель для підрахунку результатів інтеграції. Оцінка дала результат 5-9% зростання ВВП для різних країн ЦСЄ. Подібні результати отримала Maliszewska (2004), однак із застосуванням іншої методології підрахунку (пряме моделювання

компонентів єдиного ринку методом CGE). Результати різних досліджень підсумовано в Таблиці 5.

**Таблиця 5 Емпіричні оцінки вигод від доступу на ринок**

Дослідження	Елементи спільного ринку	Розраховані вигоди від спільного ринку, % ВВП
Baldwin et al (1997)	Всі	СЕЕС-7*: 1,5 – 18,8 % (найоптимістичніший випадок включає зменшення ризикової премії) ЄС-15: 0,2 %
Lejour et al (2001)	Всі	Угорщина: 9%; Польща: 5,8% СЕЕС-7*: 5,3% ЄС-15: 0-0,1%
Maliszewska (2004)	- Спільний зовнішній тариф; скасування прикордонних витрат і бар'єрів; зменшення витрат на забезпечення відповідності національним стандартам і нормам	Угорщина: 7%; Польща: 3,4% ЄС-15: 0-0,17%

Примітка: \* СЕЕС7 – Польща, Угорщина, Республіка Чехія, Республіка Словаччина, Словенія, Болгарія та Румунія

### **Витрати та обмеження інтеграції України**

Інтеграція ринків може також вимагати витрат. Більшою мірою вони пов'язані з необхідністю запровадження низки адміністративних процедур та прийняття загальних стандартів. Також можуть виникати негативні наслідки для торгівлі, наприклад, змінення напрямку торгівлі. Оскільки Україна у даний момент не знаходиться на шляху до членства в ЄС, вона може обирати ступінь і сфери інтеграції з ЄС. У цьому випадку вирішальним є ретельне зважування витрат і переваг.

Суттєве зменшення прикордонних витрат можливе лише за умови скасування кордонів для руху товарів як таких, а цього можна досягнути лише у митному союзі. Як зазначалося в розділі 4.2 про ЗВТ, ця можливість є невідною для України, беручи до уваги важливість її торгівлі з країнами за межами ЄС. Якщо Україна не сформує митний союз із ЄС, митні процедури та пов'язані з ними витрати залишаться в силі. Однак суттєве збільшення ефективності можна отримати завдяки оптимізації прикордонних процедур і ліквідуванню корупції в митних установах (CEPS, 2006).

Прийняття стандартів ЄС щодо продукції та адміністративних процедур буде важким завданням для України. Країни ЦСЄ отримували значну фінансову підтримку для гармонізації з ЄС, і навряд чи Україна отримає подібні кошти, якщо вона не стане кандидатом на членство в ЄС. Особливо високим є рівень витрат на забезпечення відповідності в сільськогосподарському секторі. Згідно з оцінками, загальні витрати на приведення у відповідність сільськогосподарського сектору в Польщі та Литві склали 2-2,5% ВВП (CEPS, 2006, с. 89). ЄС надавав підтримку країнам, які вступали до ЄС, для покриття великої частини цих витрат (до 75%); невідомо, чи можливе щось подібне по відношенню до України. Таким чином, де це можливо, Україна повинна здійснити розрахунки інвестицій, необхідних для гармонізації та проведення реформ. Зокрема, слід провести опитування серед підприємств, щоб отримати уявлення про види і розміри витрат, які понесуть підприємства в результаті

інтеграції до ринку ЄС. Тоді уряд повинен вирішити, яким чином ці витрати повинні фінансуватися та розподілятися у часі.

#### 4.4.3. Лібералізація торгівлі послугами?

Повна лібералізація торгівлі послугами означає свободу надання послуг та свободу заснування. Для торгівлі послугами між ЄС і Україною це може означати, що на основі принципу оборотності надання послуг не буде обмежуватися ані в ЄС, ані в Україні. Таким же чином, ані Україна, ані ЄС не повинні обмежувати свободу заснування компаній або дочірніх компаній з огляду на громадянство власників або продавців послуг. Зростання добробуту в цьому випадку буде позитивним завдяки більш ефективному розподілу ресурсів, що буде більшою мірою відчуватися на ринку України (див. OECD 2005 для ознайомлення з можливими наслідками для добробуту такої країни як Україна). Крім того, лібералізація певних видів послуг (наприклад, транспорту, фінансових і страхових послуг тощо) може принести додатковий позитивний ефект у формі нових прямих іноземних інвестицій, які потрібні Україні.

Наскільки ймовірною є суттєва лібералізація торгівлі послугами між Україною та ЄС? Здається, що прогрес у лібералізації торгівлі послугами буде поступовим. Навіть старим 15 країнам-членам ЄС ще не вдалося створити внутрішній ринок послуг, який би функціонував на повну потужність. Галузями, де регулювання є найбільш розвиненим, є транспорт, роздрібна торгівля та телекомунікації (Vogt, 2005). Бар'єри у торгівлі послугами між старими і новими членами є ще більшими. З цієї причини, суттєва лібералізація торгівлі послугами між Україною та ЄС не видається реальною у найближчому майбутньому.

Однак за умови майбутньої лібералізації у відповідності з ГАТС та в рамках деяких спільних проєктів, запланованих у найближчому майбутньому, можливо, будуть зроблені кроки на шляху до пом'якшення обмежень, принаймні щодо певних видів послуг між ЄС та Україною. Найімовірніше, це будуть транспорт, телекомунікації та фінансові послуги. Огляд можливих кроків щодо пом'якшення бар'єрів у секторах транспорту та телекомунікацій подається у наступних підрозділах.

#### **Довідка 4.3 Торгівля послугами між ЄС та Україною**

Сучасна модель торгівлі послугами між ЄС та Україною є типовою для північно-південного типу торгівлі. ЄС є нетто-покупцем транспортних послуг, що є свідченням поганої інфраструктури в Україні та обмеженого доступу на ринок. Що стосується подорожей, нетто-покупцями є українці. Комунікаційні послуги не є важливою частиною торгівлі між ЄС та Україною, хоча ЄС є тут нетто-покупцем. ЄС також імпортує з України професійні, комерційні та технічні послуги, що, можливо, є свідченням відтоку високопрофесійних українських працівників. ЄС продає Україні послуги у сфері інформаційних та комунікаційних технологій, наприклад, комп'ютерні та фінансові послуги, а також капіталомісткі послуги, наприклад, будівництво. Загалом, потоки послуг між Україною та ЄС складали у 2003 році менше 1% загальних зовнішніх потоків послуг ЄС.

#### **Транспорт**

Збільшення ефективності транспортного сполучення між ЄС та Україною є однією з головних передумов для ринкової інтеграції, а такою можливістю для України відігравати роль транспортного вузла. Реформування у цій галузі повинно включати розвиток інфраструктури та інституційну реформу сектору. Інтеграція до пан'європейських транспортних мереж може

полегшити ці процеси; це також може допомогти ЄС у будівництві великих інтегрованих і конкурентоспроможних транспортних мереж.

Співробітництво між ЄС та Україною в авіаційному секторі є доволі значним: у грудні 2005 р. сторони погодилися сформувати єдиний повітряний простір, який фактично означатиме для України інтеграцію до європейського авіаційного ринку. Україні буде необхідно повністю адоптувати досвід ЄС у цій галузі, що включатиме в себе суттєву лібералізацію ринку, сертифікацію українських літаків і адаптацію низки стандартів з охорони навколишнього середовища та безпеки.

Іншим пріоритетом у транспортному секторі є участь України у пан'європейських транспортних коридорах залізниць і доріг. План дій Україна-ЄС передбачає інтеграцію транспортної інфраструктури України до європейських транспортних мереж, в тому числі до пан'європейських транспортних коридорів, коридорів Чорного моря та TRACECA. Пан'європейські транспортні коридори - це 10 магістралей у Центральній і Східній Європі, які ЄС визначив пріоритетними для інвестування у 1995-2010 рр. Через Україну проходять три із них<sup>20</sup>. TRACECA (Транспортний коридор Європа-Кавказ-Азія) є одним із чотирьох наземних євро-азійських транспортних коридорів, який ще називають «Новий шовковий шлях». Його результатом повинно бути створення залізничної лінії, яка буде слідувати за давнім Шовковим шляхом із китайського порту Ліаньунганг на Жовтому морі через грузинські порти Поті та Батумі на Чорному морі до Західної Європи. Участь України у цих коридорах може допомогти залучити необхідні інвестиції в залізничну та шляхову інфраструктуру. Для ЄС буде важливо поєднати надання підтримки та інвестицій із проведенням реформ у цьому секторі та підвищенням його ефективності.

### **Телекомунікації**

Український сектор телекомунікацій може потенційно бути повністю інтегрований до відповідного сектора ЄС. Вступ України до СОТ принесе суттєву лібералізацію українського ринку та полегшить взаємний ринковий доступ між Україною та ЄС. Україна зможе тоді далі інтегруватися до ЄС, адаптуючи його досвід у телекомунікаціях. Як і в інших інфраструктурних секторах, викликом для України буде покращення інфраструктури та підвищення конкурентоспроможності сектора. Сектор українського мобільного зв'язку є доволі конкурентоспроможним і вже залучив суттєві об'єми іноземних інвестицій. Однак, стаціонарний зв'язок в Україні досі залишається монополізованим державною компанією Укртелеком. Щоб зробити цей сегмент ефективним і залучити необхідні іноземні інвестиції, Україна повинна пришвидшити процес приватизації компанії Укртелеком. ЄС може також допомогти Україні укріпити регуляторні органи в цьому секторі – Антимонопольний комітет і Комісію з питань регулювання зв'язку, – зробивши їх здатними забезпечувати належне конкурентне середовище у цьому секторі.

#### **4.4.4. Інтеграція енергетичних мереж**

ЄС розглядає інтеграцію своїх сусідів до пан'європейських енергетичних ринків як важливу складову покращення енергетичної безпеки ЄС. Сам ЄС досі не має власного інтегрованого енергетичного ринку і у даний час здійснює значні реформи та інтеграційні спроби, направлені на створення єдиного енергетичного ринку ЄС. Зокрема, «Зелена книга» щодо енергетики, ухвалена у березні 2006 р., передбачає створення спільного ринку газу та електроенергії.

<sup>20</sup> Це Коридор III: Брюссель – Аахен – Кельн – Дрезден – Вроцлав – Катовіце – Краков – Львів - Київ; Коридор V: Венеція – Трієст/Копер – Любляна – Марібор – Будапешт – Ужгород – Львів – Київ; та Коридор IX: Гілка В – Калінінград – Київ.

Важливо, що програма інтеграції включає велику кількість заходів, спрямованих на підвищення ефективності сектора.

Енергетична ситуація в Україні робить дуже бажаним для України приєднання до інтегрованого європейського енергетичного ринку. По-перше, Україна є наразі найважливішим транзитером російського газу (близько 80% російського експорту газу до ЄС проходить через територію України). По-друге, Україна має великі можливості зберігання газу, які можна використовувати для створення резервів газу не лише для України, але й для ЄС. По-третє, Україна не є самодостатньою в забезпеченні себе енергоресурсами, а тому потребує тісного співробітництва з іншими країнами для забезпечення власної енергетичної безпеки. По-четверте, Україна має значні потужності для виробництва електроенергії, а тому може її експортувати. Однак, найважливіше те, що український енергетичний сектор потребує реформування, і інтеграція до європейського ринку може послужити потужним каталізатором необхідних реформ. Зокрема, необхідно запровадити ринкову систему ціноутворення на енергоносії та підвищити рівень конкуренції у цьому секторі. Сучасні ініціативи ЄС в енергетичній політиці спрямовані на досягнення саме цих цілей, тому впровадження Україною енергетичного досвіду ЄС допоможе підвищити ефективність власного енергетичного сектору.

Україна вже бере участь у низці європейських енергетичних ініціатив, найбільшими з яких є Конвенція щодо енергетичної хартії та програма INOGATE. Конвенція щодо енергетичної хартії (Energy Charter Treaty – ECT) – це міжнародна інституція<sup>21</sup>, яка встановлює загальні правила для енергетичного сектору. Вони включають правила торгівлі, транзиту, інвестицій і переміщення провідних спеціалістів. ECT також включає механізм вирішення спорів між державою та приватним сектором у енергетичному секторі. Програма INOGATE (Міждержавний транспорт нафти та газу до Європи) поширюється, в основному, на країни СНД і фінансується Європейським Союзом. Її метою є підсилення європейської енергетичної безпеки шляхом надання допомоги в інтеграції та розвитку нафтових і газових мереж. Участь України в обох цих ініціативах є корисною, оскільки вони надають механізми вирішення енергетичних проблем і стимулюють регіональну енергетичну інтеграцію. Однак, обидві ці програми не є достатніми для підтримки глибокої інтеграції України до енергетичного ринку ЄС. Прикладом ініціативи, яка б змогла забезпечити глибоку інтеграцію, є Угода про енергетичне співтовариство для Південно-Східної Європи. Угоду було підписано у жовтні 2005 р., і вона передбачає повну інтеграцію держав Південно-Східної Європи до європейських ринків газу та електроенергії. Угода передбачає, що країни-учасниці повністю адаптують енергетичний досвід ЄС. Ідея приєднання України до цієї Угоди заслуговує на серйозний розгляд, оскільки вона створить можливість більш повної інтеграції до ЄС і буде більш ефективною у стимулюванні реформ з огляду на обов'язковість виконання її положень. На саміті у грудні 2005 року ЄС та Україна підписали меморандум, який передбачає поступову інтеграцію українського газового та електроенергетичного секторів до європейського ринку. Інтеграція України до електроенергетичного сектора ЄС уже є доволі значною, і Україна готується вступити до Союзу з координації передачі електроенергії (UCTE).

#### **4.4.5. Фінансування співробітництва – ENPI**

Співробітництво між ЄС і Україною до цього часу фінансово підтримувалося з боку ЄС, і таке фінансування буде продовжуватися. Фактично, очікується, що доступні ресурси значно зростуть, починаючи з 2007 року.

---

<sup>21</sup> На даний час держави, які підписали ECT, - це, в основному, країни Європи та ННД, а також Японія та Монголія.



ЄС є найбільшим донором в Україні: з 1991 року сума допомоги, наданої Україні, становить приблизно 2,5 млрд. євро. Основним інструментом такого фінансування була програма TACIS, яка включала також компонент посилення ядерної безпеки. У 2005-2006 роках розмір щорічної допомоги становив 150 млн. євро, що майже повністю надавалася за системою TACIS. Пріоритети допомоги ЄС визначені у «Національних індикативних програмах». Програма 2002-2003 вказувала своїми пріоритетами такі компоненти: юридична, судова та адміністративна реформа, керування кордонами, стимулювання бізнесу, торгівлі та інвестицій, громадянське суспільство, навчання та освіта, а також соціальна реформа.

Починаючи з 2007 року, TACIS буде замінено на новий інструмент допомоги: Європейський інструмент сусідства та партнерства (ENPI), який безпосередньо пов'язаний із ЄПС. Ідея створення цього інструмента враховує досвід втілення програм TACIS, MEDA та інших програм ЄС – необхідність більшого простору для підходу в залежності від особливостей тієї чи іншої країни, краща координація між різними інструментами допомоги ЄС та покращений інституційний устрій для втілення (Commission staff, 2004). Загальний рівень фінансування з фондів ENPI протягом 2007-2013 років планується збільшити приблизно на 30% у порівнянні з попередніми фінансовими планами. Однак ще остаточно не вирішено питання про елементи ресурсів ENPI, які будуть доступними для українських програм. Залучення ресурсів буде, в основному, визначатися (1) пріоритетами, встановленими у Плані дій, з урахуванням оцінки прогресу його виконання, (2) ініціативами України щодо окремих галузей або типів програм, (3) ініціативою ЄС і країн-членів ЄС щодо стимулювання окремих галузей або типів програм, і, (4) загальним розвитком відносин між ЄС та Україною та досвідом запровадження попередніх програм TACIS і ENPI.

Очікується, що фонди ENPI та тісніша інтеграція в межах ЄПС концентруватимуться на тих країнах-сусідах, які досягнуть прогресу у проведенні політичних і економічних реформ. Така стратегія сприймається багатьма як найкращий шлях мотивувати країни, які не є членами ЄС, покращувати відносини з ЄС і проводити внутрішні реформи. (див. Jakubiak and Paczynski, 2006). Цікаво, що застосування такого стимулюючого механізму ЄС у відносинах із сусідніми країнами викликає загальну суспільну підтримку. В останньому опитуванні «Євробарометр» (Eurobarometer, 2006) 64% респондентів у 25 країнах ЄС погодились із положенням, що ЄС повинен обмежити свої відносини з сусідніми країнами, які не демонструють бажання проводити реформи.

#### **4.4.6. Висновки**

Інтеграція України до спільного ринку ЄС може потенційно принести значні вигоди, і, без сумніву, це є важливим напрямком інтеграції України у довгостроковій перспективі. Досвід країн ЦСЄ засвідчує, що таким чином можна досягти зростання ВВП на рівні 3-9%. Такі вигоди переважно виникають завдяки зменшенню нетарифних бар'єрів. Однак, рівень інтеграції України до європейського ринку, напевне, буде обмеженим, принаймні, у найближчому майбутньому, оскільки для глибокої інтеграції потрібен час. Окрім того, глибока інтеграція вимагає проведення багатьох внутрішніх реформ за європейським зразком.

Україна може потенційно повністю інтегруватися до європейських секторів енергетики, транспорту та телекомунікацій. Інтеграція стимулюватиме лібералізацію та реформування цих секторів в Україні. Найбільшими викликами для України будуть покращення інфраструктури та збільшення конкуренції в інфраструктурних секторах. Тому саме в ці сектори повинна бути спрямована допомога ЄС.

ENPI може надати достатні ресурси для фінансування проектів, важливих для обох сторін. Те, якою мірою Україна буде здатною використати потенціал ENPI, частково буде залежати від здатності країни сформулювати свої пріоритети.

## 4.5. Виклики для поглибленої інтеграції: вільний рух капіталу

### 4.5.1. Вступ

Усунення перешкод для іноземних інвестицій, що проаналізовано у розділі 3.9, є першим кроком на шляху більш широкої лібералізації рахунку капіталу, передбаченої Планом дій. Сторони також повинні розпочати консультації з метою визначення цілей майбутньої лібералізації. Офіційні звіти про виконання Плану дій містять недостатньо інформації щодо ходу таких консультацій. Однак, представники НБУ зробили низку заяв про наміри лібералізувати рахунок капіталу до 2009 р.<sup>22</sup> Окрім того, УПС (стаття 2.3.3) вимагає усунення обмежень на платежі у іноземній валюті, забезпечення вільного руху капіталу, що пов'язаний із ПІІ, відмову від запровадження додаткових обмежень та забезпечення гарантій захисту іноземних інвестицій.

У цьому розділі проаналізовано перспективи повної лібералізації рахунку капіталу в Україні, що виходить за межі зобов'язань України в рамках УПС. Ми проаналізуємо потенційні виклики, які можуть постати перед Україною у процесі розробки та реалізації політики лібералізації потоків капіталу. Спочатку ми коротко розглянемо основоположні передумови лібералізації рахунку капіталу та визначимо рівень готовності економіки та інституцій до запровадження таких змін. Після цього проведено огляд досвіду нових членів ЄС та країн-кандидатів на вступ до ЄС щодо політики лібералізації та її узгодження з реформами у інших сферах. Такий аналіз дає можливість визначити найбільш прийнятний сценарій і перспективи лібералізації рахунку капіталу в Україні.

Поглиблення інтегрованості економіки України до європейського та світового фінансового ринків означає, що інструменти контролю за рухом капіталу втрачають свою ефективність. В результаті вони лише призводять до зростання транзакційних витрат, пов'язаних із рухом капіталу, однак не обмежують рух капіталу. На даний час Україна контролює практично всі типи операцій з капіталом<sup>23</sup>. У той же час численні інструменти контролю за рухом капіталу є несистематичними та недостатньо узгодженими між собою. Окрім того, інструменти контролю несиметрично визначають правила, що регулюють притоки та відтоки капіталу, операції резидентів та нерезидентів. Базовим нормативним документом у цій сфері є Декрет Кабінету Міністрів України «Про систему валютного регулювання і валютного контролю»<sup>24</sup>. Окрім того, на сьогодні діють інші численні нормативно-правові акти, які роблять систему досить громіздкою та складною. Поточні обмеження на відтік капіталу є жорсткішими, аніж на притік капіталу, що покликано обмежити відтік капіталу з країни. Обмеження на відтік капіталу зазвичай обмежують і притоки, що ускладнює процеси іноземного інвестування. Контроль за потоками капіталу здійснюється адміністративними методами через видачу регуляторами дозволів на здійснення певної операції.

<sup>22</sup> Заява Олександра Савченко, члена правління Національного банку України, на міжнародному форумі «Ринки капіталу України 2006», 14 червня 2006 р., <http://www.ufs.kiev.ua/news/archive.php?Date=20060614#103109>.

<sup>23</sup> Див. класифікацію у Річному звіті про регулювання обмінних курсів і валютні обмеження, 2005 р., Міжнародний валютний фонд.

<sup>24</sup> Декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.93 № 15-93 «Про систему валютного регулювання і валютного контролю».

Спрощення частини діючих обмежень є обов'язковим кроком, оскільки Європейська Комісія вимагає від потенційних країн-членів відкриття своїх рахунків капіталу до моменту вступу до ЄС. Однак, важливішим є те, що більшість економістів сходяться на думці, що лібералізація рахунку капіталу допоможе збільшити рівень притоку інвестицій, оскільки іноземні інвестори реагують на покращення інвестиційного середовища (Buitier, Willem and Taci, 2002; Johnston, 1998). Іншими ймовірними вигодами політики лібералізації рахунку капіталу є кращі можливості для диверсифікації портфелю цінних паперів і зниження витрат на фінансування, а також суворіша фіскальна дисципліна з огляду на небезпеку відтоку капіталу (Buitier, Willem and Taci, 2002). Крім того, різні інструменти контролю за рухом капіталу показали свою неефективність у багатьох країнах. Вони лише значно збільшують витрати, однак технічно не запобігають руху капіталу через нелегальні транзакції (Arvai, 2005).

#### **4.5.2. Потенційні ризики лібералізації рахунку капіталу**

Існують побоювання, що у країнах, подібних до України, лібералізація короткострокового капіталу може мати певні ризики. Ці побоювання пов'язують із тим, що політика лібералізації рахунку капіталу не завжди належним чином координується із макроекономічною політикою. Без виваженої макроекономічної політики та в умовах нестабільного та неефективного регуляторного середовища вільний міжнародний рух капіталу може призвести до високої волатильності притоків і відтоків. Існує думка, що країна повинна мати сформовану фінансову систему, перед тим як проводити масштабну лібералізацію рахунку капіталу.

Країна, яка проводить лібералізацію, повинна мати сприятливі макроекономічні передумови для зняття обмежень на рух капіталу. В умовах фіксованого валютного курсу (що підтримується в Україні), одночасний контроль за курсоутворенням та вільний рух капіталу посилюють ризики фінансової кризи. Іншими словами, фіксований валютний курс за умов вільного руху капіталу означає відмову від незалежної монетарної політики. Подальша підтримка фіксованого валютного курсу, як це робиться зараз в Україні, означає, що центральний банк повинен змінювати пропозицію грошей у відповідності до динаміки притоку/відтоку капіталу, щоб утримувати валютний курс стабільним, і є обмеженим у використанні інструментів монетарної політики для підтримки стабільності цін на внутрішньому ринку. Крім того, щоб була впевненість у сталості такої політики, необхідна розвинута фіскальна система, чого не можна сказати про українську фіскальну систему сьогодні. Тому критика "ранньої лібералізації" є цілком виправданою.

Втім, ця критика не повинна стати перешкодою на шляху лібералізації руху капіталу. Основна складність полягає в тому, щоб спланувати лібералізацію таким чином, щоб мінімізувати та контролювати потенційні ризики, у тому числі ризики, що пов'язані із обмеженням можливостей проводити незалежну монетарну політику одночасно з підтримкою стабільності валютного курсу. Якщо це зробити, уразливість фінансової системи до волатильних фінансових потоків не буде високою.

#### **4.5.3. Попередні умови лібералізації рахунку капіталу**

##### ***Можливість фінансової системи контролювати ризики***

Щоб забезпечити можливості фінансової системи контролювати ризики необхідно впровадити пруденційний нагляд, що базується на оцінці ризиків, покращити здатність фінансових установ

і регуляторних органів управляти ризиками, а також запровадити сучасні стандарти бухгалтерського обліку.

- **Підхід на основі ризиків.** Пруденційний нагляд і регулювання повинні ґрунтуватися на методологіях, які враховують ризики, а не на ретроспективному моніторингу пруденційних показників. Оцінюючи надійність фінансової установи, НБУ та Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг в Україні<sup>25</sup> повинні надавати великого значення якості її процедур управління ризиками (див. розділ 3.4.3 даного звіту).
- **Управління ризиками у фінансових установах.** Вільний (або напіввільний) рух капіталу ускладнює процес управління ризиками з огляду на підвищені макроекономічні ризики та волатильні фінансові потоки. Щоб впоратися з цією проблемою, українським банкам, перш за все, треба покращити якість управління ризиками, пов'язаними з коливаннями валютного курсу та різницею у термінах погашення активів та пасивів. Ми вважаємо ці завдання пріоритетними з огляду на існуючі дисбаланси в обох сферах.

Рівень доларизації активів і пасивів українських банків постійно зростає протягом декількох останніх років. За станом на кінець другого кварталу 2006 року позики у іноземній валюті склали близько 45% загального портфелю кредитів, а депозити в іноземній валюті – майже 40% загальної суми депозитів. Банки несуть значні валютні ризики і повинні будуть у найближчому майбутньому вирішувати цю проблему. Ситуація також ускладнюється через відсутність інструментів хеджування – деривативи в Україні майже не використовуються і навряд чи стануть доступними найближчим часом, оскільки відсутні необхідні регуляторні акти, які б визначали умови їх випуску та обігу. Державна Комісія з цінних паперів та фондового ринку є органом, який відповідає за підготовку законопроекту про деривативи та повинен був подати цей законопроект на розгляд парламенту у липні 2006 року. Цей законопроект доступний для ознайомлення на веб-сайті Комісії, однак його й досі не було представлено парламенту, і перспективи його розгляду є невизначеними. Тим часом, банки та інші депозитні інституції змушені використовувати менш надійні методи контролю валютних ризиків, як, наприклад, постійний моніторинг і забезпечення рівнозначних обсягів активів і пасивів у іноземній валюті.

Ризики, спричинені різницею у термінах погашення активів та пасивів, пов'язані з обмеженими можливостями українських банків залучати довготермінові боргові зобов'язання та депозити. У той же час, починаючи з 2003 року, спостерігалось швидке зростання обсягів довготермінового іпотечного кредитування та інвестицій. У 2005 році іпотечні кредити українських банків виросли на 340% і досягли близько 8% загального кредитного портфелю. Попит на довготермінові позики буде зберігатися у найближчому майбутньому, оскільки сектор розрібного кредитування є головною рушійною силою розширення банківського портфелю. У першому кварталі 2006 року кредити домашнім господарствам зросли на 16,3% в порівнянні з попереднім роком (+7,4% в порівнянні з першим кварталом 2005 р.) Таким чином, навіть у операціях з капіталом, що регулюються, високоякісне управління ризиками невідповідності термінів погашення стає критичним. Відкриття рахунку капіталу може призвести до значного припливу короткострокового капіталу і вимагатиме встановлення більш жорстких вимог до мінімізації ризиків невідповідності термінів погашення. З іншого боку, лібералізація дасть більше можливостей для вітчизняних фінансових установ в управлінні валютними ризиками, оскільки вони отримають доступ до світових ринків деривативів.

Зрозуміло, що якість процедур управління ризиками повинна бути відображена в пруденційних оцінках НБУ. Останні зараз знаходяться лише на стадії становлення; тим часом, НБУ вже декілька разів оголосив про те, що він розглядає можливість накладення обмежень на надання банками позик, виражених у іноземній валюті, домашнім господарствам. Таке обмеження, у разі його запровадження, може збільшити вартість кредитів для позичальників, і

<sup>25</sup> Регулює та здійснює нагляд за небанківськими фінансовими інституціями в Україні.

у той же час, навряд чи допоможе вирішити проблеми макроекономічних дисбалансів і неадекватного управління валютним курсом у вітчизняних банках.

- **Управління ризиками з боку регуляторних органів.** У відповідь на сплеск приватних потоків капіталу до країн із перехідною економікою на початку 90-х років багато країн застосовували різноманітні методи для управління великими потоками капіталу. Серед можливостей, які розглядались, були, зокрема, стерилізація шляхом операцій на відкритому ринку, зміна резервних вимог, встановлення жорсткішого/м'якішого фіскального контролю. Кожна з цих політик мала побічні ефекти, які іноді були більшими за витрати, пов'язані із широкомасштабними припливами капіталу (див. Метод МВФ<sup>26</sup>). Контроль на основі ціни, наприклад, методом впровадження некомпенсованих резервних вимог (що розглядався у розділі 3), довів певну ефективність у стримуванні короткострокового припливу капіталу.

У той час, як в академічній літературі ставиться питання про корисність вищеназваних інструментів політики, здатність регуляторів проводити моніторинг і аналіз міжнародних операцій є визначальними. Українським регуляторним органам слід, перш за все, покращити статистику платіжного балансу та якість моніторингу міжнародних фінансових потоків.

### **Зміна режиму монетарної політики**

Як уже зазначалося, вільний рух капіталу залишає дві можливості здійснення монетарної політики: (1) плаваючий валютний курс та таргетування інфляції чи (2) фіксований валютний курс та відмова від управління інфляцією. Центральний банк України оголосив про намір впровадити таргетування інфляції<sup>27</sup>, втім неясно, коли воно буде запроваджено та чи буде НБУ узгоджувати перехід до таргетування інфляції з заходами щодо лібералізації рахунку капіталу. Досвід країн Центральної та Східної Європи (див. наступний підрозділ) засвідчує, що таргетування інфляції встановлює суворі вимоги до якості статистичних даних, що збираються центральним банком, та можливостей макроекономічного прогнозування. Ще однією необхідною умовою для створення надійних інструментів для операцій на відкритому ринку є функціонуючий ринок цінних паперів. Для того, щоб забезпечити необхідні передумови, НБУ знадобиться ще 2-3 роки.

### **4.5.4. Досвід лібералізації інших країн**

Протягом 1990-х років вісім нових членів ЄС<sup>28</sup> проводили лібералізацію своїх рахунків капіталу в ході інтеграції до ЄС. Швидкість і послідовність лібералізації була різною в залежності від стартових умов і макроекономічного розвитку тієї чи іншої країни протягом перехідного періоду. МВФ і ЄС загалом заохочували проведення лібералізації; однак специфіка визначалась, більшою мірою, баченням керівників країн, яке часто мало ідеологічне підґрунтя.

Вісім нових членів ЄС можна розподілити на дві основні групи: країни, де лібералізація здійснювалась швидкими темпами (Чеська Республіка, Естонія, Латвія та Литва), та країни, де лібералізація здійснювалась помірними темпами (Угорщина, Польща, Республіка Словаччина та Словенія). Різниця у стартових умовах відіграла важливу роль у розробці стратегії лібералізації. Наприклад, порівняно великий зовнішній борг Угорщини та Польщі зробив ці

<sup>26</sup> Метод МВФ стосовно лібералізації рахунку капіталу, <http://www.imf.org/External/NP/ieo/2004/cal/091504.pdf>

<sup>27</sup> Оголошення Олександра Савченка, заступника голови Національного банку України на міжнародному форумі «Ринки капіталу України 2006» 14 липня 2006 р., <http://www.ufs.kiev.ua/news/archive.php?Date=20060614#103109>.

<sup>28</sup> Вісім нових членів – країни, що приєдналися до ЄС у 2004 році окрім Мальти та Кіпру.

країни більш вразливими до зовнішніх шоків, і тому їх грошово-кредитні органи надали перевагу більш поміркованому підходу до лібералізації потоків капіталу.

#### **4.5.5. Результати майбутньої лібералізації рахунку капіталу в Україні**

Як показує аналіз досвіду лібералізації восьми нових членів ЄС, майже всі країни лібералізували:

- рух прямих інвестицій перед рухом інших видів капіталу;
- притоки перед відтоками капіталу;
- довгострокові потоки перед короткостроковими потоками.

Навіть якщо асиметрична лібералізація притоків у порівнянні з відтоками може бути виправдана побоюванням потенційного витоку капіталу, макроекономічна динаміка української економіки та висока рентабельність інвестованого капіталу (в порівнянні з економіками країн-членів ЄС) дають можливість забезпечити симетричну лібералізацію притоків та відтоків капіталу. У такому разі резиденти користуватимуться тими ж самими правами, що й нерезиденти.

Україна вже досягла значного прогресу у лібералізації руху прямих інвестицій (розділ 3.9). Так само у восьми нових членах ЄС лібералізація іноземного інвестування передувала лібералізації інших видів руху капіталу. Тепер перед Україною стоїть завдання здійснити подальшу лібералізацію потоків капіталу та поєднати таку лібералізацію із впровадженням таргетування інфляції та реформуванням фінансового сектора

#### **4.5.6. Висновки**

Макроекономічна динаміка та кращі інституційні можливості регуляторів фінансового ринку дозволяють розпочати процес лібералізації потоків капіталу вже у найближчому майбутньому. Перш за все, необхідно ухвалити новий рамковий закон, який би регулював транскордонні потоки капіталу і замінив би велику кількість чинних нормативних актів. У новому законі вільний рух капіталу та відсутність контролю будь-якого виду повинно бути проголошено як кінцева мета лібералізації. Обмеження на операції на фондовому ринку, довгострокові кредити, придбання нерухомості з метою інвестування та інші довгострокові потоки можуть бути лібералізовані вже в 2007 році.

Лібералізацію короткострокових потоків слід відкласти до того часу, доки не будуть запроваджені режими таргетування інфляції та плаваючого валютного курсу. Одночасно центральний банк повинен працювати над тим, щоб запровадити нагляд за фінансовими інституціями на основі оцінки ризиків і покращити можливості прогнозування волатильних короткострокових потоків капіталу, а також управління ними. Для цього необхідно буде узгоджувати політику лібералізації із запровадженням таргетування інфляції та програмою розвитку фінансового сектора. Ми вважаємо, що до 2009 року цілком реально забезпечити створення системи, яка б відповідала стандартам Організації економічного розвитку та співробітництва, за умови переходу до вільної конвертації валюти та запровадження режиму таргетування інфляції.

## 4.6. Виклики для поглибленої інтеграції: рух робочої сили \*

Метою даного розділу є розглянути інституційні перешкоди для лібералізації ринків робочої сили між Україною та ЄС. Очевидно, що довготерміновою стратегією вирішення проблеми масової трудової еміграції з України є покращення добробуту населення. Однак, на сьогодні держава не має можливостей обмежити еміграцію робочої сили з України (крім адміністративних методів). Таким чином, головним завданням українського уряду має стати захист інтересів тих українців, які вже працюють або мають намір працювати за кордоном. У цьому розділі аналізується, яким чином це можна зробити за умов наявних інституційних обмежень.

### 4.6.1. Вступ

З початку 1990-х років еміграція робочої сили з України до країн Центральної та Західної Європи стала важливим елементом міграційних потоків на європейському континенті. В пошуках вищих заробітків українці активно використовували можливості працевлаштування за кордоном. З огляду на географічну близькість, високий попит на дешеву робочу силу зі сходу та толерантну міграційну політику, країни-члени ЄС та країни – кандидати на вступ до ЄС стали особливо привабливим для українських трудових мігрантів.

У 1990-х роках український ринок праці зазнав суттєвих змін. Різко зменшилась частка робочої сили, зайнятої у промисловості та сільському господарстві. Структурні реформи призвели до стрімкого зростання кількості безробітних. Згідно з методологією МОП (Міжнародна організація праці), рівень безробіття за останнє десятиріччя перевищив 7% і сягнув у 1999 році максимального значення на рівні 11.9%<sup>29</sup>. Зростання розриву у доходах в Україні та країнах ЄС посилює інтерес українців до працевлаштування за кордоном. Ліквідація міграційних бар'єрів після падіння комуністичного режиму спростила громадянам України доступ на ринок праці країн Східної та Західної Європи.

### 4.6.2. Регулювання міграції робочої сили між Україною та ЄС

У сфері регулювання трудової імміграції з України ЄС діє за загальними правилами, встановленими по відношенню до третіх країн, які не є членами ЄС. Це означає, що умови доступу українських робітників на ринки праці країн ЄС визначаються переважно на рівні національного законодавства держав – членів ЄС, а також міжнародними договорами.

Типовим інструментом, через який обмежується доступ громадян третіх країн на ринок праці ЄС, є тест на потреби ринку праці. Лише у випадку, якщо попит роботодавців з країни ЄС на робочу силу не може бути задоволений за рахунок загальних ресурсів ринку праці ЄС, українцям (або іншим громадянам третіх країн) може бути наданий дозвіл на працевлаштування. Деякі країни також запровадили загальні річні квоти на доступ громадян

---

\* При підготовці цього розділу використано матеріали роботи «Міжнародна міграція робочої сили в контексті розширення ЄС» аспіранта Національного Університету «Києво-Могилянська Академія» Ваврищук Наталії.

<sup>29</sup> Веб-сайт Державного комітету статистики [www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)

третіх країн. У такому випадку, український робітник повинен також потрапляти до загальної квоти, крім випадків коли для українців передбачено спеціальні квоти.

Єдиним документом, який містить положення щодо умов міграції робочої сили між Україною та ЄС, є УПС. УПС надає право компаніям ЄС (українським компаніям), заснованим на території України (ЄС) наймати на роботу ключовий спеціалістів персонал – громадян інших країн. Однак, згідно з УПС, українські компанії не мають всіх переваг, які передбачені надаються компаніям, розташованих у країнах-членах СOT. Вступ України до СOT розширить можливості для руху робочої сили, оскільки українські компанії матимуть переваги, що стосуються 4-го режиму надання послуг на ринку ЄС.

Окремі норми щодо переміщення робочої сили між Україною та ЄС визначено у двосторонніх угодах між Україною та окремими країнами-членами ЄС. За станом на червень 2006 року Україна має двосторонні угоди про працевлаштування з шістьма країнами ЄС: Португалією, Польщею, Республікою Чехія, Словаччиною, Латвією та Литвою (див. Додаток 3). Хоча двосторонні угоди з п'ятьма останніми країнами було підписано до розширення ЄС у 2004 році, вступ цих країн до ЄС не змінив змісту цих документів.

#### **4.6.3. Тенденції міграції між Україною та ЄС**

Згідно з результатами ряду досліджень, загальна кількість українських трудових мігрантів з кінця 1990-х до початку 2000-х років, що одночасно перебували на заробітках за кордоном, складала від 0,8 до 2 млн. осіб. Останнє повне дослідження тенденцій міграції робочої сили було проведено у 2001 році. Державний комітет статистики України провів опитування 18 000 домогосподарств у 8 областях. Кількість трудових мігрантів у цих регіонах було оцінено на рівні 380 000 осіб. Екстраполяція даних дає підстави стверджувати, що в цілому за межами України нараховувалося близько 800 000 трудових мігрантів. Згідно з опитуванням, приблизно 60% всіх емігрантів-українців працювали в країнах, які сьогодні є членами розширеного ЄС.

Оцінена кількість мігрантів відрізняється від офіційної статистики, що надається Державним комітетом статистики. Так, за даними Держкомстату у 2005 році громадянам України було надано 56 500 дозволів на працевлаштування за кордоном. Починаючи із 1996 року, щороку більше 65% робочих дозволів надавалося робітникам, які відїжджали до країн-членів ЄС. (див. Додатки 3 і 4).

Однак, дані офіційної статистики слід трактувати досить обережно, оскільки між українськими офіційними даними та офіційними даними європейських країн-іммігрантів існують значні невідповідності. Зокрема, дані української статистики недооцінюють масштаби міграції з України до окремих країн ЄС (наприклад, див. Додаток 5 щодо Республіки Чехія).

Найбільш достовірні дані щодо масштабів трудової еміграції українських робітників до Італії та Португалії було визначено у процесі програм легалізації мігрантів. У 2002 році італійський уряд провів двомісячну програму легалізації домашніх робітників і контрактних робітників. З-поміж 341 000 заяв від домашніх робітників, 27% (приблизно 92 000) було подано українцями. За період дії програми легалізації у Португалії (з січня 2001 року по березень 2003 року), більше 62 000 тимчасових робочих дозволів (з 180 000) було надано українцям (Організація економічного співробітництва та розвитку, 2005)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> ОЕСР (2004), Тенденції в міжнародній міграції, ОЕСР, Париж.



#### 4.6.4. Майбутні сценарії політики

Хоча інтенсивна еміграція робочої сили стала важливою ознакою процесу трансформації економіки, цій проблемі ніколи не приділялося належної уваги з боку української влади. Усі ініціативи Уряду та Парламенту щодо вирішення проблем, пов'язаних з еміграцією робочої сили зазвичай закінчувалися декларативними документами або несистемними заходами. До цього часу не розроблено жодного документа, який би відображав стратегічне бачення міграційної політики в короткостроковій та довгостроковій перспективі. Як зазначалося раніше, інституційна база для управління сили міграційними процесами між Україною та ЄС залишається дуже слабкою. З огляду на інтенсивний відтік робочої сили на ринок праці окремих членів ЄС, український уряд має визначити розробку регуляторної роботи політики у сфері міграції робочої сили як один із пріоритетів. У цьому розділі подаються основні рекомендації щодо можливих шляхів розробки міграційної політики за умов наявних інституційних обмежень.

Перед тим, як представити рекомендацій щодо майбутніх сценаріїв політики щодо лібералізації ринків робочої сили між Україною та ЄС, ми пропонуємо зробити огляд головних перешкод, які ускладнюють процес усунення бар'єрів для вільного переміщення робочої сили між Україною та ЄС. Ми розрізняємо перешкоди, які характерні для (i) України, (ii) ЄС та (iii) однаково важливі для обох сторін. Головними перешкодами для участі України в спільному ринку праці між Україною та ЄС є такі:

- Україна не досягла прогресу у лібералізації ринків праці з країнами КРС (Колишнього Радянського Союзу) ані в межах СНД, ані в межах ЄЄП. Хоча країни КРС мають дуже подібні інституції ринку праці та відносно близькі економічні показники (що зменшує потенціал міграції між країнами), питання преференційного переміщення робочої сили залишається одним із найбільш проблематичних і суперечливих. Функціонування «зони преференційного переміщення робочої сили» між Україною та іншими країнами КРС могло б послужити своєрідним експериментом та дозволило б отримати цінну інформаційну базу для переговорів між ЄС та Україною щодо лібералізації ринку праці.
- Українському ринку праці бракує достатньої інституційної гнучкості. Якщо бар'єри для переміщення робочої сили будуть суттєво зменшені, то роботодавці з країн ЄС імовірно будуть більш ефективно залучати висококваліфіковану робочу силу з України. Це може призвести до стійкого селективного відтоку висококваліфікованих робітників із України.
- Процедури взаємного визнання дипломів є складними, дорогими та потребують багато часу. Висококваліфіковані робітники стикаються з проблемами в процесі пошуку робочих місць, які були б адекватними їхньому освітньому та кваліфікаційному рівню. Це може призвести до втрати навичок і досвіду, а отже, до зменшення в довгостроковій перспективі людського капіталу трудових емігрантів з України.

Перешкоди з боку ЄС:

- В ході чотирьох хвиль розширення ЄС було вироблено та запроваджено певні формальні та неформальні правила та процедури лібералізації ринку праці. Загальним правилом те полягає у тому, що зона вільного руху робочої сили стає можливою лише після формування зони вільного переміщення товарів, послуг і капіталу.

- Населення та політики більшості країн ЄС скептично ставляться до подальшого відкриття ринку праці для громадян третіх країн. Останнім часом у більшості країн ЄС спостерігається обмеження запровадження більш жорстких обмежень для доступу громадян із третіх країн до країн ЄС.
- Будь-який сценарій лібералізації ринку праці потребує тривалого обговорення як в межах ЄС, так і між ЄС і країною, що веде переговори. Оскільки країни-члени ЄС досі не мають спільного бачення політики щодо імміграції робітників із третіх країн для працевлаштування або здійснення самостійної підприємницької діяльності, будь-які суттєві поступки у цій сфері можливі лише у довгостроковій (можливо, десятирічній більш ніж десятилітній) перспективі. У короткостроковій перспективі прийняття жодних рішень, які б передбачали суттєві поступки, неможливе.

#### Взаємні перешкоди:

- Україна та ЄС не мають досвіду співробітництва у сфері лібералізації ринків праці. УПС і План дій «Україна - ЄС» не передбачають жодних реальних зобов'язань щодо відкриття ринку праці. Крім того, значні відмінності в інституціях ринку праці ЄС та України ускладнюють будь-які швидкі процеси у цьому напрямку.
- Україна на даний час не є членом СОТ. Таким чином, постачальники послуг з України не користуються режимом найбільшого сприяння на ринку ЄС. В результаті, ЄС не надає Україні преференцій щодо 4-го режиму надання послуг (шляхом тимчасової міграції робітників), визначеного в ГАТС.
- Виконання деяких зобов'язань, взятих на себе Україною згідно з Планом дій «Україна – ЄС», є недостатнім. Наприклад, Україна не пришвидшила взаємної координацію політики щодо соціального захисту осіб, які легально працевлаштувались за кордоном.

Незважаючи на численні перешкоди на шляху швидкої лібералізації ринку праці між Україною та ЄС, все ж існують певні можливості для поглиблення подальшого співробітництва у сфері міграції робітників. Запропоновані кроки слід розглядати як мінімальний набір пріоритетних заходів, спрямованих на поглиблення інтеграції ринків праці. Якщо запропоновані заходи не будуть систематично впроваджуватися протягом розумного періоду, перспективи успішної інтеграції ринків праці залишатимуться нечіткими та віддаленими. Наголос слід зробити на систематичному характері та послідовності заходів процесу, а не на швидкості лібералізації. До запропонованих заходів належать:

- Проведення переговорів про пільговий доступ українських робітників на ринок праці ЄС на двосторонній основі з окремими країнами-членами ЄС. Як правило, пільги надаються шляхом встановлення певної квоти. Якщо встановлені квоти використовуються повністю, слід ініціювати переговори про їх розширення.
- Проведення двосторонніх переговорів з країнами-членами ЄС про координацію політики соціального захисту українських робітників-мігрантів, які легально працюють у ЄС, та робітників-мігрантів із ЄС, які працюють в Україні.
- Вступ до СОТ для отримання преференцій, які надаються ЄС згідно зі розкладом зобов'язань та поступок щодо тимчасового доступу постачальників послуг на внутрішній ринок (4-й режим надання послуг, визначений у ГАТС).
- Забезпечення функціонування зони вільного переміщення товарів, послуг і капіталу між Україною та ЄС. Плідні переговори щодо лібералізації ринків праці можливі лише після успішного запровадження інших трьох елементів спільного ринку.

Усі ці заходи повинні бути реалізуватися як частина довгострокової стратегії реформування українського ринку праці. Для забезпечення належного та вчасного запровадження реформ,

слід розробити набір проміжних контрольних показників прогресу та забезпечити жорсткий моніторинг процесу реалізації реформ у цій сфері. У той же час, уряд повинен активно вживати додаткових заходів в односторонньому порядку з метою зменшення транзакційних витрат, пов'язаних із міграцією робочої сили. Зокрема, особливу увагу слід приділити таким напрямкам:

- Зменшення транспортних витрат трудових мігрантів. Стратегія реформ повинна передбачати розвиток транспортної інфраструктури, підвищення якості послуг різних видів транспорту та збільшення конкуренції між міжнародними перевізниками;
- Зменшення витрат на грошові перекази. Стратегія повинна передбачати стимулювання конкуренції між фінансовими посередниками, сприяння інтернаціоналізації ринків фінансових послуг;
- Створення передумов для зворотної міграції робочої сили шляхом покращення бізнес клімату для розвитку малого та середнього бізнесу через сприяння дрібним створенню нових мікропідприємств. Зворотна міграції сприятиме зменшенню кількості українських робітників за кордоном та послабить дію ефектів міграційних мереж, що сприяють еміграції з України;
- Запровадження реформи системи вищої освіти згідно з рекомендаціями, виробленими в рамках Болонського процесу. Це зменшить витрати на взаємне визнання дипломів висококваліфікованих робітників та спростить пошук роботи, яка була би адекватною професійному рівню робітників-мігрантів;
- Мінімізація інформаційної невизначеності потенційних мігрантів. Розповсюдження інформації через різні канали, в тому числі, веб-портали урядових органів. За станом на вересень 2006 року отримання інформації, щодо можливостей та процедур міграції через відкриті джерела є вкрай складним;
- Надання юридичної підтримки потенційним мігрантам через спеціалізовані агенції; активніше залучення консульств до захисту інтересів трудових мігрантів за кордоном;
- Проведення переговорів щодо спрощення візового режиму для українців, які їдуть працювати за кордон. Україна надала безвізовий режим громадянам ЄС для короткострокових поїздок і повинна вимагати адекватних поступок з боку країн ЄС.

#### **4.6.5. Висновки**

З початку 1990-х років еміграція робочої сили з України до країн Центральної та Західної Європи стала важливим елементом міграційних потоків на європейському континенті. Згідно з результатами ряду досліджень, загальна кількість українських трудових мігрантів з кінця 1990-х до початку 2000-х років, що одночасно перебували на заробітках за кордоном, складала від 0,8 до 2 млн. осіб. Хоча інтенсивна еміграція робочої сили стала важливою ознакою процесу трансформації економіки, цій проблемі ніколи не приділялося належної уваги з боку української влади. Усі ініціативи Уряду та Парламенту щодо вирішення проблем, пов'язаних з еміграцією робочої сили зазвичай закінчувалися декларативними документами або несистемними заходами. До цього часу не розроблено жодного документа, який би відображав стратегічне бачення міграційної політики в короткостроковій та довгостроковій перспективі. З огляду на інтенсивний відтік робочої сили на ринок праці окремих членів ЄС, український уряд має визначити розробку регуляторної роботи політики у сфері міграції робочої сили як один із пріоритетів.

Є декілька варіантів політики у сфері трудової міграції, які можуть бути використані Україною у короткостроковому періоді в односторонньому порядку або у співпраці з ЄС. Зокрема, Україна має ініціювати переговори про доступ українських робітників на ринок праці ЄС у пільговому режимі у двосторонньому форматі з країнами-членами ЄС, а також укласти угоди про координацію дій щодо соціального захисту українських робітників, які легально працюють у ЄС. Вступ України до СОТ також повинен розглядатись як необхідний крок на шляху до подальшої лібералізації переміщення робітників між Україною та ЄС. Всі ці заходи слід запроваджувати як елемент довгострокової стратегії реформ українського ринку праці.

#### **4.7. Виклики для поглибленої інтеграції: точка зору ЄС**

Відносини з Україною та поглиблення інтеграції в економічній та інших сферах є важливими для Європейського Союзу, про що свідчать численні офіційні заяви. Україна – одна з найбільших країн-сусідів ЄС, вона відіграє важливу роль у забезпеченні транзиту продукції зі сходу до ЄС (зокрема, природного газу) та є важливим гравцем у міжнародній політиці, зокрема політиці безпеки. Однак, слід зважати на те, що ЄС також розвиває поглиблені відносини і з іншими країнами - наприклад, Європейська політика сусідства поширюється на 16 країн. Економічні відносини ЄС з Україною, навіть враховуючи їх поглиблення протягом останніх років, досі є достатньо обмеженими у порівнянні із відносинами ЄС з іншими країнами світу. Наприклад, у 2005 році Україна посідала 32 місце серед постачальників товарів та послуг на ринок ЄС (0.7% загального обсягу імпорту ЄС, не враховуючи показників внутрішньої торгівлі ЄС) і 21 місце серед найважливіших експортних ринків ЄС (1.2% усього експорту ЄС). Прямі іноземні інвестиції з ЄС в Україну були відносно незначними до 2005 року. Втім, ще зарано робити висновки про успіх України у створенні інвестиційного клімату, який би сприяв суттєвому збільшенню обсягів прямих іноземних інвестицій у довгостроковій перспективі.

##### **4.7.1. ЄПС – нові рамки зовнішніх відносин ЄС**

Відносини ЄС із південними та східними сусідами відбуваються в межах Європейської політики сусідства, метою якої є залучення сусідніх країн, які не є членами ЄС, до діалогу та співробітництва з метою запобігти появі нових ліній поділу через розширення ЄС у 2004 та 2007 роках. ЄС пропонує преференційні відносини для сусідів, які послідовно та ефективно дотримуються спільних цінностей (демократії та поваги до прав людини, верховенства права, чіткої структури влади, ринкових принципів економіки та сталого розвитку). Окрім створення механізму тіснішого політичного діалогу ЄПС також передбачає економічну інтеграцію. З іншого боку, вона не передбачає перспективу членства для країн-учасників. Фактично, ЄПС працює як двосторонній механізм, в якому рівень відносин залежить від політичної волі та спроможності країн-партнерів ефективно працювати задля досягнення цілей Плану дій. Різниця у рівнях діалогу помітна вже зараз: так, поліка сусідства ще не почала працювати у 3 із 16 країн, на які вона розповсюджується (Білорусі, Лівії та Сирії). Таким чином, формат ЄПС надає країнам-сусідам більше простору для маневру у побудові відносин з ЄС у найбільш вигідний для них спосіб, а також вводить фактор здорового суперництва між країнами-сусідами ЄС, зацікавленими у поглибленні відносин з ЄС. Росія не є учасником ЄПС, і відносини з нею формуються у формі двостороннього стратегічного партнерства. Росія, однак, включена до того ж самого фінансового механізму, що і країни – учасниці ЄПС, а саме Європейського інструменту сусідства та партнерства (ENPI).

Відносини з країнами середземноморського басейну регулюються Європейсько-середземноморським партнерством, започаткованим на саміті в Барселоні у 1995 році. Втім, серйозних розмов про можливість членства цих країн в ЄС не велося. Натомість, відносини були зосереджені на практичних аспектах поглиблення економічної співпраці. Головною метою Європейсько-середземноморського партнерства є створення Європейсько-середземноморської зони вільної торгівлі до 2010 року. Всі залучені сторони підтвердили своє прагнення досягти цієї мети. Звичайно, прогрес в економічній інтеграції кожної країни-партнера з ЄС різний. Марокко – один із відносно успішних прикладів. Ця країна також тісно співпрацює з ЄС у межах ЄПС, і долучилася до Плану дій на початку 2005. Важливий висновок, який можна зробити на основі досвіду євро-середземноморського партнерства, полягає в тому, що поглиблення економічної інтеграції можливе навіть без політичної інтеграції.

#### 4.7.2. Визначальні риси підходу ЄС до України

Підхід ЄС до відносин з Україною (та іншими сусідніми державами) базується на таких факторах:

- готовність до активної підтримки соціальних, економічних та інституційних змін у країні;
- останні політичні зміни в Україні посилюють невизначеність позиції України щодо відносин з ЄС, США та СНД (зокрема Росією) та іншими партнерам;
- відмінності у поглядах різних країн-членів ЄС щодо оптимальної стратегії, яка б стимулювала Україну впроваджувати політичні та економічні реформи та стати надійним партнером ЄС у вирішенні різноманітних завдань.

Відносини між Україною та ЄС також до певної міри пов'язані з відносинами ЄС і Росії. Це зумовлено тим, що Україна відіграє життєво важливу транзитну роль, поставляючи російський (та центрально-азійський) природний газ до європейських споживачів. Поставки нафти та газу вельми важливі у відносинах ЄС з Росією, проте не менш важливі і у відносинах між Росією та Україною (Україна є дуже великим імпортером енергоресурсів). Така ситуація інколи призводить до виникнення напруження у стосунках Росії та України. Свіжим прикладом для цього може бути конфлікт, який призвів до припинення постачання газу Україні взимку 2005-2006 років. Такі конфлікти несуть потенційну небезпеку для поставок до Європейського Союзу і, таким чином, підвищують його зацікавленість у зміцненні відносин Росії та України в енергетичній сфері на взаємовигідних засадах, які виключатимуть можливість виникнення конфліктів.

Важливою подією, яка призвела до посилення ролі України (а також інших країн на схід від кордонів ЄС) у зовнішніх відносинах ЄС, було розширення ЄС у 2004 році. Причини цього очевидні. Нещодавнє опитування, проведене Євробарометром у 2006 році, свідчить про наявність значних відмінностей в інтенсивності контактів та ставлення до українців та України серед країн-членів ЄС. Наприклад, лише 19% респондентів із 15 старих членів ЄС, засвідчили, що зустрічалися з людьми з України (відповідно 36% для Марокко, 25% для Тунісу та 21% для Алжиру), в той час як 40% респондентів усіх членів ЄС підтвердили, що зустрічалися з українцями. Інше питання, задане Євробарометром, стосувалося суб'єктивного сприйняття вибраної європейської, центрально-азійської та північно-африканської країни як сусіда ЄС. Цікаво, що Україна посіла перше місце в цьому списку (58% респондентів), які сприймають Україну як сусіда ЄС. Не дивно, що ставлення громадян нових членів ЄС відіграло вирішальну роль в результатах цього опитування, оскільки, наприклад, 91%

респондентів із Польщі та 85% зі Словаччини висловили своє ставлення до України як до сусіда<sup>31</sup>.

Іншим прикладом зростання важливості України в політиці ЄС є участь ЄС у подіях навколо президентських виборів в Україні та Помаранчевій революції в листопаді 2004 – січні 2005рр. Лідери ЄС (Верховний представник ЄС із зовнішньої політики та безпеки та президенти Польщі та Литви) брали безпосередню участь у переговорах між сторонами та шукали шляхи до компромісу (повторне голосування другого туру виборів). Можна припустити, що такий активний крок з боку ЄС був пов'язаний із розширенням ЄС, що відбулося за півроку до того та наблизило кордони ЄС до України. Справді, два президенти держав, які допомогли українцям дійти компромісу, належали до нових членів ЄС – найбільшого сусіда ЄС (Польщі) та країни зі спільним з Україною радянським минулим (Литви).

З точки зору відносин Україна-ЄС визначним фактом є те, що група країн-членів ЄС – Польща, Швеція, країни Балтії – підтримували (хоча й з висуванням певних умов) ідею про те, що майбутнє членство України в ЄС не можна виключати. Інші члени ЄС (більшість із них) не сприйняли таку ідею як реалістичну або вважають, що наразі зарано декларувати заяви щодо перспективи членства України в ЄС. В результаті, у формулюванні своєї позиції щодо майбутньої моделі відносин з Україною ЄС завжди утримується від заяв про можливість проголошення України кандидатом на вступ до ЄС. Основний мотив такого обережного підходу полягає, можливо, у раціональному сумніві в тому, що декларації такого роду можна буде потім відкликати, або завчасні обіцянки можуть зашкодити (і без того слабкій) політичній волі України впроваджувати та підтримувати складні реформи, необхідні для того, щоб зробити «європейський вибір» реальним.

У середині вересня 2006 року Європейська комісія вирішила розпочати переговори щодо нової рамкової угоди з Україною, яка замінить існуючу Угоду про партнерство та співробітництво. Теоретично, переговори щодо нової угоди дадуть гарну нагоду змінити модель двосторонніх відносин – як на найближчий час, так і на майбутнє. Малоімовірно, що в документ угоди будуть включені будь-які декларації про майбутнє членство України в ЄС. Однак, ЄС демонструє бажання зробити співпрацю більш конкретною, принаймні у пріоритетних для ЄС сферах. Інформація про проголошені умови переговорів допомагає визначити пріоритети ЄС, затверджені Комісією. Енергетика – один із них, і до нової угоди запропоновано включити «вичерпні положення щодо енергетики» (European Commission, 2006a). До інших важливих сфер входять транспорт, навколишнє середовище та проблеми правосуддя та безпеки (див. розділ 4 цього звіту).

#### **4.7.3. Перспективи членства в ЄС**

Оскільки питання перспективи членства в ЄС, очевидно, й надалі відіграватиме роль у відносинах Україна-ЄС, доцільно було б стисло освітити поточний загальний підхід до майбутнього розширення ЄС. ЄС-27 (після приєднання Болгарії та Румунії до Союзу в січні 2007 року) продовжуватиме переговори щодо вступу з двома країнами-кандидатами: Хорватією та Туреччиною. Відносно високий рівень економічного розвитку Хорватії (близький до того, який мали країни, які приєдналися в 2004 році, і вищий за той, що є в Болгарії та Румунії) дозволяє говорити про можливість її вступу приблизно у 2009-2010 році, хоча таких заяв зроблено ще не було. Перспективи переговорів з Туреччиною не такі ясні, оскільки уряди та більшість політичних сил у деяких країнах-членах ЄС висловили сумнів щодо доцільності вступу Туреччини до ЄС. Це пов'язано з кількома політичними процесами в ЄС (наприклад,

<sup>31</sup> Більшість громадян ЄС25 розглядалася разом із Росією (57%) та Білоруссю (50%) як сусідами. Наступні місця посіли Молдова (32%), Марокко (32%), Туніс (28%), Грузія (28%) та Вірменія (26%).

зривом процесу ратифікації Конституційної угоди) та внутрішньополітичними проблемами в кількох країнах. Внаслідок цього, у обговоренні питання розширення ЄС став популярним термін «поглинальна здатність» ('absorption capacity'). Всередині ЄС наявні ознаки «втоми від розширення» (ще один популярний вислів), які ускладнили можливість обговорення перспектив розширення для країн, яким досі не була надана перспектива членства.

Слід також пам'ятати, що група країн, які сподіваються на майбутнє членство в ЄС, вже на сьогодні достатньо чисельна. Окрім Хорватії та Туреччини, Македонія вже має статус кандидата, хоча переговори щодо вступу ще не розпочалися. Більше того, кілька інших балканських країн мають статус «потенційного кандидата»: Албанія, Боснія та Герцеговина, Чорногорія та Сербія включно з Косово. Політика ЄС у Південно-східній Європі стала реакцією на Балканські війни 90-х років. Головна мета політики ЄС у цьому регіоні – зберегти стабільність миру, що у свою чергу потребує безперервних політичних, інституційних, соціальних і економічних реформ. Відносини ЄС з цими країнами формуються в межах Процесу стабілізації та асоціації (ПСА), механізму, подібному до Європейських угод, підписаних з країнами Східної та Центральної Європи в 90-х роках на ранньому етапі їхнього шляху до вступу до ЄС. Суттєва відмінність між ПСА та ЄПС полягає в тому, що ПСА закладає чіткі умови майбутнього вступу до ЄС.

Процес співпраці та інтеграції з кожною країною-партнером ПСА визначається головним чином у виконанні певних політичних та інституційних критеріїв та досягненні прогресу в економічних реформах. Рамки відносин визначаються угодами зі стабілізації та асоціації, підписаними наразі з Хорватією, Македонією та Албанією. Сербія, Чорногорія та Боснія і Герцеговина продовжують переговори щодо підписання їхніх угод. Іншим важливим аспектом процесу ПСА є Пакт про стабільність для Південно-Східної Європи, у сферу якого входить Молдова. З іншого боку, Туреччина не є частиною цього Пакту. Експорт з країн Пакту вже користується майже вільним доступом до ринків ЄС; в той же час, вони відкривають свої ринки для імпорту поступово. Також тривають активні переговори щодо створення зони вільної торгівлі Південно-Східної Європи (яка, найімовірніше, буде створена на базі СЕФТА та 27 двосторонніх угод щодо вільної торгівлі). Ще однією важливою ініціативою стало підписання угоди, згідно з якою утворено енергетичну спільноту між ЄС і Східною Європою. Договір підписали ЄС, Албанія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Хорватія, Македонія, Румунія, Сербія та Чорногорія. Молдова має статус спостерігача.

Протягом 2004-2007 років кількість членів ЄС збільшиться вдвічі. Крім того, нові члени є менш розвинуті економічно. Цілком очевидно, що таке суттєве розширення ЄС спричиняє виникнення кількох вагомих перешкод для ефективного функціонування Союзу. Інституційна структура та процес прийняття рішень вимагатиме змін перед кожним новим розширенням, хоча б через те, що поточні правила передбачають прийняття рішень лише у складі 27 членів. Таким чином, є об'єктивні причини говорити про втому від розширення, а в певних сферах (наприклад, інституційні засади), безумовно, існують проблеми здатності ЄС приймати до свого складу нових членів<sup>32</sup>. З іншого боку, серед існуючих кандидатів і потенційних кандидатів тільки Хорватія має шанси приєднатися до ЄС у 2009-2010 році, оскільки недостатній прогрес у реформах в решті країн робить їхній вступ до ЄС до 2015 року малоімовірним. Таким чином, хоча можливість подальшого розширення вимагатиме деяких змін в Євросоюзі, головним фактором буде перебіг подій в країнах, що хочуть стати членами.

---

<sup>32</sup> Подібна інформація нещодавно прозвучала від Хосе Мануеля Барозо, президента Комісії ЄС – див «EU chief urges enlargement pause», BBC News, 25 жовтня 2006.

#### 4.7.4. Проблеми АПК та енергетичного сектору

Чистий ефект від поглиблення економічної інтеграції України та ЄС залежатиме від специфічних рішень в окремих секторах економіки. CEPS (2006) містить їх докладний аналіз. Розвиток сектору послуг принесе найбільші економічні здобутки. Нижче ми зосередимось на двох традиційних секторах, до яких ЄС є дуже чутливим.

Аграрний сектор є одним з секторів, де відкриття ринків матиме значний вплив як на Україну, так і на ЄС. Ключове питання полягає у здатності України задовольняти європейські стандарти, які ЄС не стане послаблювати. Варто усвідомити непересічну важливість інвестицій в інфраструктуру для досягнення відповідності українських продуктів харчування санітарним і фіто-санітарним нормам ЄС. Питання полягає в тому, як розподілити витрати на такі інвестиції і до якої міри ЄС буде готовий вкладати кошти в процес удосконалення стандартів виробництва українських продуктів харчування. ЄС (та його члени) беруть фінансову участь у технічній допомозі, підтримуючи створення інституційних передумов для відповідності правилам ЄС. Приклад стосовно сфери рибальства у групі африканських країн наведено у програмі SFP ACP/OCT (<http://www.sfp-accp.org>) з бюджетом приблизно 57 млн. євро на 5 років.

На час написання цього звіту (жовтень 2006) тільки одна українська компанія (розташована у Львові) занесена до переліку переліку організацій третіх країн (в категорії натуральних кишкових оболонок). Тваринні харчові продукти можуть потрапити на ринки ЄС тільки якщо їх постачає затверджена організація. Порівняння з іншими країнами СНД (Росія, Казахстан) свідчить про те, що в категорії «риба та рибна продукція» відносно багато компаній отримали затвердження для занесення до списку організацій третіх країн<sup>33</sup>.

План дій перечує заходи, які треба здійснити щодо санітарних і фітосанітарних стандартів (стаття 32). Загалом, План дій передбачає проведення аналізу українських законодавчих ініціатив та спроможності щодо їх втілення з метою вироблення шляхів узгодження ветеринарних і фітосанітарних норм. З огляду на це, можливо, що Інструмент європейського сусідства та партнерства (ENPI) міститиме компонент технічної допомоги, пов'язаний із проблемами ветеринарії та фіто-санітарії. Можна очікувати, що запити та пропозиції України, які стосуються обсягу та способу технічної допомоги у цій сфері (за умови чіткого обґрунтування на основі визначення специфічних потреб), будуть враховані під час прийняття остаточного рішення щодо форми допомоги.

Ще один сектор, в якому Україна відіграє важливу роль в політиці ЄС відносно декількох країн, – це енергетика. Збільшення залежності ЄС від імпорту газу та нафти, а також ознаки того, що поставки енергії стали активно використовуватися деякими експортерами як засіб політичного впливу, посилили активність ЄС у виробленні загальної зовнішньо-енергетичної політики (European Commission, 2006b). Відносини з Росією відіграли ключову роль у цій ініціативі, і ЄС став намагатися переконати Росію ратифікувати Договір про Енергетичну хартію та протокол транзиту. Інші важливі аспекти стосуються відкриття енергетичного сектору для іноземних інвесторів, а отже уможливлення інвестування у виробництво та транзит ресурсів, а також внутрішнього ціноутворення та ефективності енергоресурсів у таких країнах, як Росія або Україна. Досвід функціонування Енергетичної спільноти ЄС і Південно-Східної Європи є цікавою моделлю налагодження співпраці в енергетичній сфері також і з країнами СНД.

<sup>33</sup> Повний список доступний за адресою: [http://ec.europa.eu/food/international/trade/third\\_en.htm](http://ec.europa.eu/food/international/trade/third_en.htm)



#### 4.7.5. Висновки

Підсумовуючи, можна сказати, що з точки зору ЄС Україна є важливим партнером у політичному діалозі, так само як і деякі інші країни-партнери, залучені до процесу набуття членства, ПСА та ЄПС. В наступні декілька років малоімовірно, що Україні буде запропонована перспектива членства в ЄС. Подальша політика ЄС щодо розширення залежатиме, з одного боку, від досвіду функціонування розширеного ЄС, а з іншого боку від, перебігу реформ у країнах, які прагнуть вступити до ЄС. ЄПС пропонує гнучку базу для України щодо налагодження двосторонніх відносин з ЄС. Це можна розглядати як шанс, але також і як складне завдання, оскільки багато буде залежати від ініціатив України та її здатності розвинути амбіційний план реформ. Однак, існують гарні передумови для поглиблення економічної інтеграції з ЄС. Те, які сектори будуть включені до очікуваної угоди про вільну торгівлю, визначатиме розмір економічних здобутків для обох сторін. З точки зору Євросоюзу, співпраця в енергетичній галузі є особливо важливою.

## 5. Висновки та рекомендації

### ***Виконання економічної частини Плану дій: досягнення і проблеми***

Аналіз виконання економічних статей Плану дій на середину 2006 року свідчить про те, що у деяких сферах, здебільшого пов'язаних із зовнішньою лібералізацією, Україна має значні досягнення. В основному це лібералізація торгівлі та фінансового сектору. У сферах, пов'язаних із складними структурними реформами, значних досягнень немає. У деяких випадках спостерігалось навіть погіршення ситуації.

Зараз треба зконцентрувати зусилля на внутрішніх реформах із одночасним завершенням вступу до СОТ. Пріоритет має бути наданий внутрішнім реформам. Якщо відкрити економіку до зовнішніх ринків без попередньої лібералізації внутрішнього ринку, вона може зазнати значних ризиків у разі виникнення несприятливих зовнішніх шоків. Зокрема, необхідно вжити таких заходів:

- Підвищити фіскальну стійкість економіки. Минулорічні підвищення пенсій призвели до накопичення значного дефіциту Пенсійного фонду. Якщо взяти до уваги, що демографічна ситуація в Україні є найгіршою в Європі, і що пенсійна система все ще базується на принципах солідарності, треба уникати збільшення дефіциту Пенсійного фонду будь-якою ціною. Майбутні пенсійні зобов'язання будуть високими у будь-якому випадку;
- Підсилити незалежність центрального банку. Це завдання особливо актуальне у світлі того, що Україна має намір перейти до прямого таргетування інфляції;
- Утримуватися від практики регулювання цін. У ситуації зі змінним рівнем інфляції і курсом на зовнішню лібералізацію, фіксація цін може негативно впливати на економіку. Це не тільки призведе до підвищення інфляційних очікувань, але й додасть невпевненості у загальній економічній політиці в очах виробників та споживачів;
- Прискорити приватизацію державних підприємств;
- Прийняти закон щодо державної допомоги. За оцінками, наявна державна допомога, яка надається підприємствам, має значні обсяги, і більша її частина надається у непрямій формі. Така ситуація дуже шкодить розвитку здорової конкуренції. Тому бажано, щоб державна допомога надавалася на базі одного закону.
- Вдосконалити процедури державних закупівель;
- Прийняти закон про акціонерні товариства та інші пов'язані закони, які гарантуватимуть право на власність для гравців внутрішнього фінансового ринку та визначатимуть розвиток самого ринку.

### ***Варіанти майбутньої економічної інтеграції між ЄС та Україною***

Якщо порівнювати різні форми економічної інтеграції, які можуть мати місце між ЄС та Україною протягом наступних 5-10 років, найбільш реальною видається типова зона вільної торгівлі промисловими товарами. Впровадження такої ЗВТ може розпочатися у 2008 році; а повна лібералізація торгівлі промисловими товарами може зайняти до 10 років. Але і керівництво Європейської комісії, і України зацікавлені, щоб цей перехідний період був коротшим.

Хоча вільна торгівля між ЄС та Україною навряд чи безпосередньо вплине на покращення добробуту, вона може допомогти змінити структуру української економіки та підтримати довгостроковий розвиток, що зробить економіку більш привабливою для закордонних інвестицій. Оскільки членство у СОТ є обов'язковою умовою для підписання Україною угоди

про зону вільної торгівлі з ЄС, необхідно вживати усіх дій, які сприяють вступу України до СОТ.

Якщо розглядати можливості, що виходять за межі стандартної зони вільної торгівлі, то ЄС і Україна зацікавлені у розширенні угоди до рівня, який можна назвати ЗВТ+. В залежності від інших обставин, такий більш амбіційний варіант угоди можна було б розглядати на ранніх стадіях обговорення питань щодо зони вільної торгівлі. До варіанту ЗВТ+ мають входити, серед інших, такі положення:

- підтримка реформи митної служби (у Плані дії Україна-ЄС є стаття з цього питання, але незадовільне функціонування митної служби все ще становить значні перешкоди для торгівлі);
- узгодження і взаємне визнання стандартів, що зменшує нетарифні бар'єри у торгівлі;
- прийняття стандартів щодо сільськогосподарських продуктів (хоча повна інтеграція в сфері сільського господарства наразі неможлива, це може зменшити бар'єри для торгівлі, сприяти розвитку внутрішнього сільськогосподарського ринку та зменшити стурбованість щодо фітосанітарних питань);
- усунення обмежень для мобільності капіталу та відкриття українського ринку фінансових послуг;
- підтримка кращого впровадження конкурентної політики – наближення до методів, які застосовуються в ЄС (відносно непоганий закон щодо конкуренції на практиці не застосовується, або використовується вибірково);
- підтримка впровадження належного корпоративного управління в Україні (наразі це проблемне питання).

Поглиблення вільної торгівлі сприятиме прискоренню розвитку переробної промисловості в Україні, що може привести до розширення внутрігалузевої торгівлі з ЄС, оскільки Україна поступово інтегруватиметься до мережі постачальників Європи.

В короткостроковій перспективі також існують великі можливості для подальшої інтеграції мереж у таких галузях як, енергетика, телекомунікації і транспорт. Модернізація інфраструктури і підвищення рівня конкуренції у інфраструктурних галузях – складні завдання, тому допомога ЄС повинна бути спрямована на вирішення цих питань. У разі успішної реалізації інтеграція в цих сферах принесе значну користь як ЄС, так і Україні.

Найбільш оптимістичний варіант – це створення "полегшеної ЕЕА (Європейської економічної зони)", але це вбачається перспективою більш віддаленого майбутнього. Досвід країн ЦСЄ дає підстави вважати, що користь для України від такої угоди може становити 3-9% ВВП, який зросте завдяки зменшенню витрат, пов'язаних з проходженням митних процедур, а також нетарифних бар'єрів. Більш глибока інтеграція між Україною та ЄС, в тому числі створення митного союзу, є малоімовірною у короткостроковій перспективі.

### ***Складнощі, які очікують на обидві сторони***

Окрім лібералізації торгівлі промисловими товарами, наразі основні складнощі лежать у сфері полегшення руху капіталу та усунення обмежень на рух робочої сили.

Україна вже досягла певного прогресу у лібералізації руху прямих іноземних інвестицій. Ключове завдання на сьогодні полягає у тому, щоб продовжити лібералізацію потоків капіталів і забезпечити перехід до таргетування інфляції, а також глибокі реформи фінансового сектора. Макроекономічні показники та інституційний потенціал регуляторів фінансового ринку дає можливість у найближчому майбутньому розпочати лібералізацію руху капіталу. Перш за все, потрібен новий базовий закон, який би регулював транскордонні потоки капіталу та замінив існуючі численні інструкції. Новий документ повинен однозначно

визначити вільний рух капіталу та усунення будь-якого контролю як кінцеву мету лібералізації. Операції на фондовому ринку, надання довгострокових кредитів, придбання нерухомості з метою інвестування та інші довгострокові фінансові потоки можуть бути лібералізовані вже у 2007 році.

Лібералізація руху короткострокового капіталу є більш складним завданням. Одночасно з лібералізацією центральний банк повинен впровадити нагляд за фінансовими установами, що базується на оцінці ризиків, а також покращити методологію прогнозування і управління волатильними фінансовими потоками. Це вимагатиме координації політики лібералізації із впровадженням таргетування рівня інфляції і програми розвитку фінансового сектору. Ми вважаємо, що цілком реально впровадити всі зазначені заходи протягом наступних трьох років, щоб до 2009 року Україна мала інструменти регулювання потоків капіталів, узгоджені із стандартами Організації економічного розвитку та співробітництва.

Ідея щодо легалізації робітників-мігрантів з України не є новою. Хоча стале економічне зростання економіки України зменшує стимули до трудової еміграції, кількість українців, що мігрують за кордон (часто нелегально) у пошуках роботи і надалі залишається значною. Інтенсивна еміграція робітників стала складовою перехідного процесу в Україні на початку 1990-х років. За даними різних підрахунків, загальна кількість українських емігрантів, які працюють за кордоном, становить від 0,8 до 2 мільйонів осіб. Не зважаючи на це, український уряд ніколи не приділяв належної уваги цьому питанню. До цього часу жодна з запроваджених ініціатив не була спроможною ефективно вплинути на проблеми еміграції робітників. Враховуючи поточні тенденції, пріоритетним завданням для українського уряду має стати реалізація заходів для вирішення питань, що пов'язані з міграцією робітників. Існує кілька можливих варіантів політики щодо міграції робітників, які можуть бути реалізовані Україною у найближчому часі самостійно або у співпраці із ЄС. Зокрема, Україна має провести переговори з окремими членами ЄС щодо отримання преференцій для українських робітників, принаймні для певних видів зайнятості, а також укласти угоди щодо координації соціального захисту українських робітників, які законно працюють в ЄС. Вступ України до СОТ має розглядатися як обов'язковий крок до лібералізації руху робітників між Україною та ЄС. Усі ці заходи мають бути вжиті як елемент довгострокової стратегії реформування ринку праці.

З точки зору ЄС, Україна є перспективним партнером для проведення політичного діалогу, разом із кількома іншими країнами-партнерами, залученими або до процесу вступу, Процесу асоціації та стабілізації (ПАС), або ЄПС. Протягом кількох наступних років Україні навряд чи буде запропонована перспектива членства в ЄС. Майбутня політика ЄС стосовно розширення буде розвиватися в залежності від досвіду його функціонування у новому розширеному складі, з одного боку, і прогресу реформування у країнах, зацікавлених у членстві, з іншого. Але ЄПС пропонує гнучку систему для створення двосторонніх відносин із ЄС. Її можна розглядати не тільки як можливість, але і як виклик, вирішення якого здебільшого залежатиме від ініціативи України, а також її спроможності здійснити реформи.

ENPI може профінансувати ряд проектів, які є важливими для обох сторін. Але все ж таки рівень використання Україною потенціалу ENPI буде частково визначатись її спроможністю окреслювати та досягати власні пріоритети.

## 6. Додатки

### Додаток 1. Визначення НЦБ

Як правило, незалежність центрального банку (НЦБ) означає, чи може центральний банк вільно (i) визначати цілі своєї політики та (ii) обирати інструменти для досягнення цих цілей. Згідно з Маастріхською Угодою<sup>34</sup>, головне правило стосовно НЦБ гласить:

під час здійснення своїх повноважень та виконання своїх завдань і обов'язків, передбачених даною Угодою та Статутом ЄСЦБ, ані ЄЦБ, ані будь-який національний центральний банк, ані будь-який член їх органу з прийняття рішень, не шукає та не приймає інструкції від органів або інституцій Співтовариства, від будь-якого уряду країни-члена чи від іншого органу.

Беручи до уваги це досить загальне формулювання, нижче наводиться детальніший аналіз незалежності НБУ. Під час здійснення цього аналізу ми керувалися структурою індексу Цукермана<sup>35</sup>, який зазвичай використовується для визначення НЦБ. Він складається з чотирьох основних компонентів: (i) Головний виконавчий директор (ГВД) ЦБ; (ii) формулювання політики; (iii) цілі центрального банку; (iv) обмеження кредитування. Кожний компонент, у свою чергу, складається з від 1 до 8 елементів, кожен з яких оцінюється від 0 до 1 балами. Кінцеве значення індексу є середнім арифметичним балів кожного елемента. Крім того, також надається порівняння кожного положення з відповідним значенням, передбаченим законодавством Європейського валютного союзу.

#### 1. Головний виконавчий директор ЦБ

- **Термін дії повноважень ГВД.** Термін дії повноважень Голови Національного банку України становить 5 років. Це відповідає вимозі ЄСЦБ і Статуту ЄЦБ, де передбачено щонайменше 5-річний термін дії повноважень голови грошово-кредитної установи. У той же час, згідно з методом Цукермана, оптимальний термін дії повноважень становить 8 років. Тому числовим значенням цього елемента в індексі Цукермана для України є 0,625.
- **Процедура призначення ГВД.** В Україні Голова НБУ призначається Парламентом за поданням Президента. Одночасно, згідно з Цукерманом, найвищий бал отримують країни, де ГВД призначається правлінням центрального банку або радою, що складається з членів виконавчої та законодавчої влади та правління ЦБ. Щодо призначення ГВД ЦБ у країнах-членах ЄВС не передбачено точних процедур. Згідно з обґрунтуванням Дворскі (2000), ми призначаємо Україні за цей елемент 0,5 бала.
- **Звільнення ГВД.** Методологія Цукермана вимагає, щоб у законодавстві не було передбачено положення про потенційне звільнення ГВД. Статут ЄСЦБ та ЄЦБ, у свою чергу, визначає, що ГВД ЦБ може бути усунутий від виконання своїх повноважень за рішенням судового органу у випадку, якщо він/вона не відповідає умовам, які вимагаються для виконання своїх повноважень, або якщо він/вона є винними/винною у "серйозному порушенні службових обов'язків". Згідно з Законом «Про НБУ», Голова Національного банку може бути звільнений Парламентом за поданням Президента. Випадки, коли таке може відбуватися, обмежено неполітичними мотивами (наприклад, закінчення терміну дії повноважень, смерть тощо). Окрім того, закон містить нечітко сформульоване положення: Голова НБУ може бути звільнений "за поданням Президента згідно з його конституційними повноваженнями". Очевидно, це створює можливість звільнити ГВД без очевидної та вагомої причини. З огляду на це, ми призначаємо лише одну третину від максимуму балів за цей елемент індексу Цукермана.
- **Умови несумісності.** Згідно з Законом «Про Національний банк України», працівники НБУ не мають права обіймати будь-які посади в уряді, комерційній діяльності тощо (стаття 65

<sup>34</sup> Стаття 107

<sup>35</sup> Див. Цукерман та ін. (1992)

Закону), що відповідає законодавству ЄС і методології Цукермана. Тому за цей елемент призначається максимум балів (1).

## **2. Формулювання політики**

- **Повноваження на формулювання валютної політики.** Українське законодавство дає досить нечітку відповідь на це запитання. Згідно з Законом «Про Національний банк України», Рада НБУ є відповідальною за підготовку «Загальних принципів валютної політики» на наступний рік. Подальші дії Правління НБУ повинні відповідати цим Принципам. Однак Рада не може втручатися у "поточні справи" Правління, вона має право накладати «затримане» вето на рішення Правління, щоб гарантувати виконання Принципів. У той же час, не існує обмежень щодо того, кого може бути призначено до Ради<sup>36</sup> (такою особою може бути (і часто є) член політичної партії, депутат Парламенту тощо). Отже, ці законодавчі положення можуть вважатися такими, що обмежують здатність НБУ формулювати свої цілі незалежно. Тому ми призначаємо цьому елементу лише половину балів.
- **Урегулювання конфліктів між НБУ та урядом.** Номінально НБУ має право незалежно визначати свої цілі та інструменти їх досягнення. Однак, як показують події, уряд і інші органи можуть впливати на рішення НБУ (підтвердженням цьому може бути різке підвищення вартості гривні в квітні 2005 року). Є також і інші потенційні області для виникнення конфліктів, у тому числі, розподіл прибутків НБУ. Взагалі, не існує чітких процедур для розв'язання потенційних конфліктів між НБУ та урядом. Тому за цей елемент призначається 0,5 бала.
- **Координація дій НБУ з урядом.** Згідно з процедурою Цукермана, цей пункт означає участь центрального банку у підготовці бюджету. Оскільки НБУ бере доволі незначну участь у підготовці бюджету в Україні, за цей елемент призначається 0 балів.

## **3. Цілі центрального банку**

- **Мета діяльності НБУ, визначена законодавством.** Згідно з Конституцією та Законом «Про НБУ», головною відповідальністю НБУ є «підтримувати стабільність національної валюти». Він також повинен сприяти стабільності цін, однак це не головна мета. Більше того, як зазначено вище, ключові принципи напрямків політики визначаються Радою, яка може бути «політично заангажованою». У той же час, Цукерман визначає, що саме «стабільність цін» повинна бути головною та єдиною метою грошово-кредитної установи. Таким чином, за цей елемент можна призначити лише одну чверть від максимальної кількості балів.

## **4. Обмеження кредитування**

- Закон України «Про Національний банк України» забороняє НБУ здійснювати пряме кредитування уряду (стаття 54 Закону). Тому ми призначаємо максимальну кількість балів за перший пункт четвертого розділу індексу Цукермана та пропускаємо інші елементи розділу "Обмеження кредитування".

Таким чином, загальний результат за індексом Цукермана, який визначається як середнє арифметичне, дорівнює 0,52 (див. Таблицю 1). Це значення є дещо нижчим за значення, вираховане Швюдьяуером та ін. (2006) – 0,69, але вищим за цифру, отриману Полійо та Гуйєном (2005) – 0,42<sup>37</sup> (див. Таблицю 2). Цей результат можна інтерпретувати таким чином, що «рівень незалежності» НБУ складає лише 52% від ідеального стану, а тому очевидна необхідність подальших реформ для гарантування вищого рівня НЦБ в Україні.

<sup>36</sup> Президент і Парламент призначають відповідно по сім членів Ради. Голова НБУ є 15-им членом Ради.

<sup>37</sup> Хоча це значення було підраховано 2000 року, цифри заслуговують на порівняння, оскільки новий закон «Про НБУ» набрав чинності 1999 року.

**Таблиця 1. Юридична незалежність ЦБ (індекс Цукермана)**

Елемент індексу Цукермана	Ідеальне значення за індексом Цукермана	Ідеальне значення за Маастріхтською угодою	Значення для України	Значення елементу індексу для України	Бали, призначені Швобьяуером та ін. (2006)*
<b>1. Головний виконавчий директор (ГВД)</b>					
Термін повноважень ГВД	8 років	Мінімум 5 років	5 років	0.625	0.5
Процедура призначення ГВД	призначається правлінням центрального банку	н/д	призначення Парламентом за поданням Президента	0.5	0.5
Звільнення ГВД	у законодавстві не повинно бути положення про потенційне звільнення ГВД	може бути звільнений за рішенням суду, якщо не відповідає вимогам, необхідним для виконання обов'язків або є винним у «серйозному порушенні службових обов'язків»	звільнення Парламентом за поданням Президента	0.33	0.17
Умови несумісності	працівники ЦБ не можуть обіймати посади в уряді, комерційній діяльності тощо	працівники ЦБ не можуть обіймати посади в уряді, комерційній діяльності тощо	працівники ЦБ не можуть обіймати посади в уряді, комерційній діяльності тощо	1	1
<b>2. Формулювання політики</b>					
Повноваження ЦБ на формулювання валютної політики	Незалежно	Незалежно	Окремі повноваження Ради обмежують здатність НБУ формулювати свої цілі немає офіційних юридичних положень щодо врегулювання конфліктів між НБУ та урядом	0.5	1
Урегулювання конфліктів між ЦБ і урядом			участь НБУ у підготовці бюджету в Україні є досить незначною	0.5	1
Координація дій із урядом	Активні учать ЦБ у складанні бюджету	н/д		0	0
<b>3. Цілі центрального банку</b>					
Цілі ЦБ, встановлені законом	«стабільність цін» є головною та єдиною метою діяльності грошово-кредитної установи	Головною метою діяльності ЄСЦБ є підтримка стабільності цін	Головною метою діяльності НБУ є підтримка стабільності національної валюти	0.25	0.4
<b>4. Обмеження кредитування</b>					
Кредит ЦБ уряду у формі авансування	Заборона прямого кредитування уряду	Заборона прямого кредитування уряду	Заборона НБУ прямого кредитування уряду	1	1
Кредит ЦБ уряду у формі цінних паперів				н/д	1
Хто визначає контролювання строків кредитування уряду				н/д	1
Коло потенційних позичальників				н/д	0.7
Типи лімітів прямих кредитів ЦБ				н/д	1
Максимальні терміни сплати кредиту				н/д	0.4
Процентна ставка				н/д	0.4
Можливість надання позик ЦБ на первинному ринку				н/д	1
УСЬОГО (середнє)				0.52	0.69

\*У цьому дослідженні для розрахунку індексу використовується середньозважене значення (максимальну оцінку 0,5 дано четвертому елементу, розділ ГВД отримав 0,2, у той час як другий і третій розділи отримали всього 0,15 кожен). Цікаво, що такі оцінки дають в результаті дещо вище значення індексу на рівні 0,73. Тут ми визначаємо загальний індекс як середнє арифметичне значення, використовуючи первинні значення для кожного елемента, щоб порівняти з нашими результатами. Джерело: Протокол Європейської системи центральних банків і Європейського центрального банку (1992); Угода про Європейський Союз (1992); Дворські (2000); Швобьяуер та ін. (2006); оцінки CASE Україна.

**Таблиця 2. Індекс Цукермана у окремих країнах у 2000 р.**

Німеччина	0.92
Польща	0.89
Республіка Чехія	0.73
Угорщина	0.67
Росія	0.49
США	0.48
Об'єднане Королівство	0.47
Україна	0.42

Джерело: Сімон Полійо та Мауро Ф. Гуйен, "Тиск глобалізації та держава: Всесвітнє поширення незалежності центральних банків". Американський журнал соціології №110(6) (травень 2005):1764-1802.

**Додаток 2. Двосторонні угоди найму робітників, укладені Україною**

Країна	Дата підписання	Тип дозволу на роботу	Максимальний термін дозволу на роботу	Визначена квота
Польща	16.02.1994	Загальний дозвіл на працевлаштування	1 рік (може бути продовжений до 1,5 років)	Немає
		Працівники за контрактом, які працюють на будівництві або надають інші послуги згідно з угодами між компаніями обох країн.	2 роки (може бути продовжений до 2,5 років)	Немає
Словаччина	07.03.1997	Довгострокові дозволи	1 рік (може бути продовжений до 1,5 років)	200 осіб
		Сезонні дозволи на роботу	6 місяців (один раз протягом року)	300 осіб
		Дозволи для працівників, які виконують комерційні контракти між фізичними чи юридичними особами обох країн.	2 роки (може бути продовжений до 3 років і до 4 років для керівників)	1800 осіб
Республіка Чехія	21.03.1996	Довгострокові дозволи	1 рік (може бути )	Визначається щорічно згідно з протоколом відповідно до ситуації на ринку праці
		Сезонні дозволи на роботу	6 місяців (один раз протягом року)	
		Дозволи для працівників, які виконують комерційні контракти між фізичними чи юридичними особами обох країн.	Не визначено	
Литва	28.03.1995	Загальний дозвіл на працевлаштування	1 рік (може бути продовжений до 1,5 років)	Немає квоти, можуть встановлюватися щорічні квоти як реакція на проблеми на ринку праці
		Дозволи для працівників, які виконують комерційні контракти між фізичними чи юридичними особами обох країн.	2 роки (може бути продовжений до 2,5 років)	
Латвія	21.11.1995	Загальний дозвіл на працевлаштування	Не визначено	Можуть вводитися кількісні обмеження. За місяць до їх введення надсилається письмове повідомлення
		Дозволи для працівників, які виконують комерційні контракти між фізичними чи юридичними особами обох країн.		
Португалія	13.02.3002	Загальний дозвіл на працевлаштування	1 рік	Немає



**Додаток 3. Кількість громадян України, офіційно працевлаштованих в країнах ЄС 1996-2005 роках**

Рік	Усього працевлаштовано		ЄС-15		ЄС-10	
	осіб	%	осіб	%	осіб	%
1996	11 816	100	5 227	44,2	3 457	29,3
1997	18 741	100	6 768	36,1	5 012	26,7
1998	24 397	100	9 735	39,9	7 949	32,6
1999	28 224	100	11 633	41,2	9 395	33,3
2000	33 735	100	15 744	46,7	5 056	15,0
2001	36 329	100	18 465	50,8	5 404	14,9
2002	40 683	100	19 701	48,4	8 144	20,0
2003	38 161	100	19 957	52,3	7 855	20,6
2004	45 727	100	18 022	39,4	13 316	29,1
2005	56 549	100	20 301	35,9	16 141	28,5

Джерело: Державний комітет статистики України

**Додаток 4. Розподіл громадян України, які тимчасово працюють у країнах ЄС-25 у 1996-2005 роках, %**

Рік	Країни ЄС-25								
	Греція	Кіпр	Британія	Латвія	Мальта	Німеччина	Іспанія	Чехія	Інші країни
1996	56,8	27,8	1,4	0,0	0,1	1,6	0,0	3,9	8,3
1997	48,4	4,0	2,0	0,0	3,2	4,2	0,1	27,9	10,2
1998	41,4	6,7	4,2	0,0	0,5	3,6	0,3	35,2	8,0
1999	41,0	13,5	4,4	0,5	4,4	6,1	0,3	23,2	6,6
2000	54,6	20,9	13,1	0,5	0,0	6,6	0,7	0,0	3,7
2001	52,1	20,9	14,7	0,3	0,0	5,2	4,2	0,0	2,7
2002	50,8	22,5	8,2	1,3	2,5	5,0	3,4	1,7	4,7
2003	48,8	20,8	9,9	3,2	2,1	5,6	3,3	1,0	5,2
2004	33,1	31,9	16,3	5,7	1,9	2,8	2,4	1,2	4,8
2005	32,1	32,9	14,7	5,4	3,1	2,6	2,6	0,8	5,8

Джерело: Державний комітет статистики України

**Додаток 5. Кількість українців, що легально працевлаштовані у Чеській республіці за різними джерелами (тис. осіб).**

	2000	2001	2002	2003
Статистика Чеської республіки	15,8	17,5	20,0	20,1
Статистика України	3,5	1,2	0,5	0,3

Джерело: Державний комітет статистики України, International migration trends, OECD, SOPEMI edition.

## 7. Посилання

АМКУ (2006). Інформація про Антимонопольний Комітет України. [www.amcu.gov.ua](http://www.amcu.gov.ua)

Верховна Рада (2003). Закон України „Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, від 11.09.2003 № 1160-IV

Верховна Рада (2004а). Проект Закону «Про державну допомогу», від 29.04.2004, № 5469.

Верховна Рада (2004б). Висновки, що законопроект «Про державну допомогу» вимагає суттєвого доопрацювання, від 06.07.2004, № 16/3-1082.

Верховна Рада (2004в). Постанова про прийняття за основу (на друге читання) проекту Закону України «Про державну допомогу».

Верховна Рада (2004д). Постанова про неприйнятність проекту Закону України «Про державну допомогу». 22.12.2004,

Верховна Рада (2005а). Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про Державний бюджет України на 2005 рік" та деяких інших законодавчих актів України», від 25.03.2005, № 2505-IV.

Верховна Рада (2005б). Закон України «Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності», від 06.09.2005 № 2806-IV

Верховна Рада (2005). Проект Закону України «Про ринок земель», від 22 березня 2004р. № 2600-1.

Верховна Рада (2005). Проект Закону України «Про внесення змін до Земельного кодексу України (щодо продажу земельних ділянок підприємствам із стовідсотковими іноземними інвестиціями)», від 15.07.2004, № 5782.

Верховна Рада (2005). Проект Закону про внесення зміни до Закону України «Про ставки акцизного збору на спирт етиловий та алкогольні напої» (щодо ставок на імпорتنі вина), від 08.06.2005, № 7623.

Верховна Рада (1997) Закон України «Про податок на додану вартість», від 03.04.1997, № 168/97-ВР.

Державний комітет України з питань регуляторної політики та підприємництва (2005). Інформація про стан реалізації державної регуляторної політики у 2005 році. [www.dkrp.gov.ua](http://www.dkrp.gov.ua)

Державна Податкова Адміністрація, Стратегічний план розвитку податкової адміністрації до 2030 року, [www.sta.gov.ua](http://www.sta.gov.ua)

Домбровский Марек (2006). «Перспективы либерализации счета финансовых операций в Украине». [www.case-ukraine.kiev.ua](http://www.case-ukraine.kiev.ua)

Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України. Випуск новин 20.06.2006. <http://amc.gov.ua/>

Кабінет Міністрів (2002). Постанова “Про Порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади” від 04.01.2002 № 3

Костусев О. О, Кваснюк Б. Є., Кіреєв С. І., Талах В. М., Черненко С. О., Щербак А. В. (2006). Конкуренція в Україні. Аналітична доповідь щодо стану, тенденцій і проблем розвитку економічної конкуренції в Україні у 2000 — 2005 роках. Антимонопольний комітет України, Центр комплексних досліджень з питань антимонопольної політики.

Мінекономіки (2005). Наказ "Про встановлення граничних рівнів оптово-відпускних цін на дизельне паливо і бензини моторні", від 14.04.2005 № 95.

Міністерство Фінансів (2005). Адаптація українського законодавства до стандартів Євросоюзу. [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)

Президент України (2005а). Указ „Про лібералізацію підприємницької діяльності та державну підтримку підприємництва”, від 12.05.2005 № 779/2005

Президент України (2005б). Указ „Про деякі заходи щодо забезпечення здійснення державної регуляторної політики”, від 01.06.2005 № 901/2005

Президент України (2005г). Указ „Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 червня 2005 року "Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні" та від 28 жовтня 2005 року "Про заходи щодо утвердження гарантій та підвищення ефективності захисту права власності в Україні", від 24.11.2005 № 1648/2005

Arvai, Zsofia (2005). Capital Account Liberalization, Capital Flow Patterns, and Policy Responses in the EU's New Member States, IMF Working Paper.

Baldwin, R.E., J. F. Francois, R. Portes (1997). *The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe*, Economic Policy, April

BRC (2004). «Нова хвиля реформ», Звіт Комісії Блакитної Стрічки для України, Програма Розвитку ООН, Київ. [www.un.kiev.ua/brc/](http://www.un.kiev.ua/brc/)

Bekaert, Geert, Campbell Harvey, and Christian Lundblad (2001) 'Does Financial Liberalization Spur Growth?' NBER Working Paper No. 8245, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research.

Bosworth, B.P., und S.M. Collins (1999). Capital Flows to Developing Countries: Implications for Savings and Investment. *Brookings Papers on Economic Activity* 1: 143–165.

Brenton, P., J. Sheehy and M. Vancauteren (2001). *Technical Barriers to Trade in the European Union: Importance for Accession Countries*, *Journal of Common Market Studies* 39(2): 265-284.

Brenton, P. and M. Manchin (2002). Making EU Trade Agreements Work: The Role of Rules of Origin, CEPS Working Document # 183, Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.

Buiter, Willem and Taci, Anita (2002). Capital account liberalization and financial sector development in transition countries.

CEPS (2006). The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine, Michael Emerson (Ed.), Centre for European Policy Studies (CEPS), Brussels.

European Commission (2006a). 'Commission proposes negotiating directives for enhanced agreement with Ukraine', Press release IP/06/1184, 13 September, available at <http://europa.eu.int/rapid/>

European Commission (2006b), Green Paper. A European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy, Brussels, 8 March, COM(2006) 105 final.

Commission staff (2004), Towards a new Tacis concept and regulation: outline of issues for web-based consultation, Commission staff working paper, available at

[http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/consultations/cswp\\_tacis.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/consultations/cswp_tacis.htm)

Cukierman Alex, Web Steven B. & Bilin Neyapti (1992). Measuring the Independence of Central Banks and Its Effect on Policy Outcomes. *World Bank Econ Rev.* 1992; 6: 353-398

Dianu, Daniel, and Radu Vranceanu (2002), Opening capital Account of Transition Economies: How Much and How Fast?, William Davidson Institute Working Paper # 511.

Dvorsky, Sandra (2000). Measuring central bank independence in selected transition countries and the disinflation process. *BOFIT discussion papers*, #13.

EBA (2006). 'Barriers to Investment in Ukraine', European Business Association, Kyiv, May.

Edwards, Sebastian (2001), Capital Mobility and Economic Performance: Are Emerging Economies Different?, NBER Working Paper No. 8076, Cambridge, Massachusetts: National Bureau of Economic Research

Emerson, M. et al (2006), Just what is this 'absorption capacity' of the European Union?, *CEPS Policy Brief No. 113*, September

Eurobarometer (2006), 'The European Union and its Neighbours', European Commission, Special Eurobarometer 259, available at [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/](http://ec.europa.eu/public_opinion/)

European Commission (2006). Communication from the commission to the council, the European Parliament, the European Economic and Social Council Committee and the Committee of the Regions, Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty (period 1 May 2004 – 30 April).

European Commission (2005). Joint statement. EU-Ukraine Summit, Kiev, 1 December, The press release No. 15222/05 (Presse 337), European Commission.

European Commission (2003). 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, COM (2003)104.

European Commission (2003). *Wider Europe – Neighborhood: A New Framework for Relations with Our eastern and Southern Neighbours*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Brussels, COM (2003)104.

European Commission (2002). FLASH EUROBAROMETER 130 'INTERNAL MARKET BUSINESS SURVEY', Realised by EOS Gallup Europe upon request of the European Commission DG Internal Market'.

European Commission (2001). The Free Movement of Workers in the Context of Enlargement, Information Note.

European Commission (2001). *Round tables on mutual recognition and industrial products*. 6 September, SUMMARY OF THE DISCUSSIONS, Internal Market DG, EUROPEAN COMMISSION

Forbes, K. (2003). One Cost of the Chilean Capital Controls: Increased Financial Constraints for Smaller Traded Firms, Working Paper No. 9777, National Bureau of Economic Research, June.

Gallego, F. and F. Hernandez. (2003). Microeconomic Effects of Capital Controls: The Chilean Experience during the 1990s, *International Journal of Finance and Economics*, Vol. 8, pp. 225-254.

Grilli, Vittorio, and Gian Maria Milesi-Ferretti (1995), Economic Effects and Structural Determinants of Capital Controls, Staff Papers, International Monetary Fund, Vol.42, pp. 517-51

Jakubiak, M. and W. Paczynski (eds.) (2006), Countries Bordering the EU and Enhanced Economic Integration, forthcoming in *CASE Reports*, available at [www.case.com.pl](http://www.case.com.pl)

Johnston, Barry (1998). Sequencing Capital Account Liberalization and Financial Sector Reform, IMF Paper on Policy Analysis and Assessment .

Joint statement (2005). EU-Ukraine Summit, Kiev, 1 December, No. 15222/05, Presse 337

Klein, Michael W., and Giovanni Olivei (2000), Capital Account Liberalization, Financial Depth and Economic Growth, unpublished, Boston: Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University.

- Kraay, Aart (1998). In Search of the Macroeconomic Effect of Capital Account Liberalization, unpublished; Washington: The World Bank
- Lejour, A.M, R.A. de Mooj and R. Nahuis (2001). *EU Enlargement: economic implications for countries and industries*, CESifo Working Paper No. 585, October, CESifo, Munich: Germany.
- Maliszewska, M. (2004). *EU Enlargement: Benefits of the Single Market Expansion for Current and New Member States*. Studies & Analyses # 273, Center for Social and Economic Research CASE, Warsaw.
- OECD (2005). *Trade and Structural Adjustment*. OECD: Paris.
- Pavel, F., Burakovsky, I., Selitska, N., Movchan, V. (2004). Economic Impact of Ukraine's WTO accession. First results of Computable General Equilibrium Model, Working Paper #30, Institute for Economic Reforms and Policy Consulting.
- Protocol on the Statute of the European System of Central Banks and of the European Central Bank (1992).
- Pustovit, A. and R. Marks, (2006). Ukraine. Chapter 51. Contribution from the law firm Konnov and Sozanovsky (report on competition law) in: *Getting the Deal Through – Merger Control 2006*. [www.konnov.com](http://www.konnov.com)
- Quinn, Dennis (1997). The Correlates of change in International Financial Regulation, *American Political Science Review*, Vol.91, No.3, September, pp. 531-51.
- Rodrik, Dani (1998). Who Needs Capital-Account Convertibility?, February, unpublished: Cambridge, Massachusetts: Harvard University.
- Sadowska-Cieslak, Ewa (2005). Capital Account Liberalization: Case Study Poland, OECD-EU-NBU conference
- Schwoediauer, G., Komarov, V., Akimova, I. (2006). Central bank independence, accountability and transparency: the case of Ukraine. *Blue Ribbon Analytical and Advisory Centre, UNDP*. Policy paper
- Treaty on European Union (1992).
- Vinhas de Souza, L. (2004), A Wider Europe: Trade Relations Between an Enlarged EU and the Russian Federation, CASE Studies & Analyses no. 279.
- World Bank (2004). Ukraine Trade Policy Study, [www.worldbank.org.ua](http://www.worldbank.org.ua)