



ДАТА: 13.11.2024

ПІДГОТУВАЛИ: Яна Охріменко, старша економістка ЦЕС

ПЕРЕГОВОРНИЙ РОЗДІЛ «СВОБОДА ПІДПРИЄМНИЦТВА І НАДАННЯ ПОСЛУГ» ТА ВСТУП УКРАЇНИ ДО ЄС: ДЕ МИ ЗНАХОДИМОСЯ ТА ЩО ПОТРІБНО РОБИТИ?

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ГОРИЗОНТАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА

ДИРЕКТИВА ПРО ПОСЛУГИ: ОСНОВНЕ

Свобода підприємництва та надання послуг – один із ключових переговорних розділів, що створює умови для ефективного функціонування внутрішнього ринку

- **Горизонтальне законодавство охоплює загальні питання та принципи, що застосовуються до всіх секторів економіки.**
- Директива про послуги (Service Directive) – ключовий акт «вторинного» законодавства, що деталізує положення Статті 49 та 54 Договору про функціонування ЄС.
- **Завдання Директиви:**
 - Усунення адміністративних та правових перешкод, що заважають вільному наданню послуг.
 - Забезпечення прозорості та спрощення адміністративних процедур для компаній.
 - Гарантування прав споживачів, зокрема через стандарти інформаційної прозорості та якості послуг.
 - Підвищення конкурентоспроможності ринку послуг, що сприятиме економічному зростанню та створенню робочих місць.
- Окремі види послуг виключено з-під парасольки Директиви, оскільки вони потребують специфічного регулювання. Список включає: не-комерційні послуги загального інтересу, фінансові послуги, послуги охорони здоров'я, аудіовізуальні послуги, тощо.

CHAPTER II. ADMINISTRATIVE SIMPLIFICATION/РОЗДІЛ II. СПРОЩЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПРОЦЕДУР

Україна успішно запровадила ряд реформ, спрямованих на спрощення адміністративних процедур. Проте не всі нововведення повною мірою відповідають нормам Директиви про послуги

- **Спрощення процедур:**
 - Україна потребує більш динамічного підходу до спрощення адміністративних процедур та співпраці з ЄС.
- **Пункти єдиного контакту та Право на інформацію:**
 - ЦНАПи та наближені до концепції «пунктів єдиного контакту», передбаченої Директивою ЄС про послуги.
 - Портал «Дія. Бізнес» надає доступ до великої кількості адміністративних послуг. Проте, деякі послуги вимагають додаткової авторизації і інших державних органах.
 - Українське законодавство фокусується на прозорості та загальній доступності інформації, але не деталізує підтримку, пов'язану із консультаціями для підприємців та громадян.
- **Процедури електронними засобами:**
 - Українські стандарти надання адміністративних послуг електронним шляхом значно наближені до ЄС. Проте, необхідна подальша уніфікація та цифровізація.



CHAPTER III. FREEDOM OF ESTABLISHMENT FOR PROVIDERS/РОЗДІЛ III. СВОБОДА ЗАСНУВАННЯ ДЛЯ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ (1)

Принципи авторизації в Україні не відповідають європейським. Окрім того, існують бар'єри для підприємців з країн-членів ЄС

- **Схеми авторизації та Умови для надання авторизації:**
 - В Україні законодавство про ліцензування та дозвільні процедури в основному зосереджене на тому, щоб забезпечити прозорість та обґрунтованість необхідності отримання дозволів чи ліцензій.
 - Проте, відповідна норма ЄС прописує детальніші вимоги щодо обґрунтування та перегляду схем авторизації. Наприклад, держави-члени повинні демонструвати, що такі схеми відповідають принципам недискримінації, пропорційності та необхідності; що вони обґрунтовані громадським інтересом, і що мети не можна досягти менш обмежувальними засобами (наприклад, шляхом перевірки постфактум).
 - Українське законодавство виключає довільне використання повноважень компетентними органами авторизації.
- **Термін дії авторизації:** В Україні діють норми, подібні до європейських; за замовчуванням, авторизація не має терміну дії. Втім, необхідно запровадити «єдині пункти контакту», аби мінімізувати витрати, пов'язані із наданням інформації компетентним органам.
- **Вибір серед кількох кандидатів на авторизацію:** Положення закону «Про концесію» забезпечує прозорість та неупередженість відбору кандидатів. Однак концесіонерами можуть бути лише українські юридичні особи, що вимагає іноземні компанії створювати представництво в Україні, порушуючи принцип недискримінації ЄС. Закон також не передбачає критеріїв, як-от загальний інтерес, охорона довкілля чи культурної спадщини.



CHAPTER III. FREEDOM OF ESTABLISHMENT FOR PROVIDERS/РОЗДІЛ III. СВОБОДА ЗАСНУВАННЯ ДЛЯ ПОСТАЧАЛЬНИКІВ (2)

Принципи авторизації в Україні не відповідають європейським. Окрім того, існують бар'єри для підприємців з країн-членів ЄС

- **Процедури авторизації:**
 - Закон України «Про адміністративні послуги» передбачає прозорість процедур, доступність інформації, розумні строки розгляду заяв, оприлюднення процедур заздалегідь, неупередженість під час розгляду заяв та гарантує повідомлення заявника про результат розгляду.
 - Однак, у законодавстві України не знайдено можливості автоматичного надання авторизації у разі відсутності відповіді у встановлений строк, що передбачено Директивою (так звана «мовчазна згода»).
- **Заборонені вимоги:** Українське законодавство не містить норм, що перешкождали б застосуванню дискримінаційних вимог до надавачів послуг із країн-членів ЄС.



CHAPTER IV. FREE MOVEMENT OF SERVICES/РОЗДІЛ IV. СВОБОДА РУХУ ПОСЛУГ

Аби надавати послуги на території України, іноземні надавачі мають зареєструвати представництво на тих же засадах, що зобов'язують українських юридичних осіб (що суперечить положенням Директиви про послуги)

- **Свобода надання послуг:** держави-члени повинні поважати право постачальників надавати послуги в іншій державі-члені, ніж та, в якій вони зареєстровані. Держава, де надаються послуги, забезпечує вільний доступ та вільне здійснення такої діяльності на своїй території.
- **Додаткові винятки із свободи надання послуг та Індивідуальні виключення:** низка послуг, таких як поштові, енергетичні та водопостачання, а також питання захисту даних, інтелектуальної власності й візові вимоги, виключено з-під дії норми про Свободу надання послуг. Дозволено у виняткових випадках обмежувати свободу надання послуг задля безпеки, за дотримання вимог пропорційності та взаємодопомоги.
- **Заборонені обмеження:** державам-членам забороняється накладати на одержувачів послуг вимоги, які обмежують використання послуг, що надаються провайдерами, зареєстрованими в іншій країні ЄС.
- **Недискримінація:** держави-члени повинні гарантувати, що одержувачі послуг не піддаються дискримінаційним вимогам, заснованим на їхній національності або місці проживання.
- **Допомога одержувачам:** держави-члени повинні забезпечити можливість одержувачам отримувати в своїй державі проживання критично важливу інформацію.

CHAPTER V. QUALITY OF SERVICES/РОЗДІЛ V. ЯКІСТЬ ПОСЛУГ (1)

Україна має значно вдосконалити механізм захисту споживачів послуг

- **Інформація про провайдерів і їхні послуги:**
 - В законі «Про захист прав споживачів» є загальні положення про обов'язок надавати інформацію про суб'єктів господарювання та їх послуги, однак вони не деталізовані до такого рівня, який визначено Директивою.
 - Наприклад, вимоги щодо розкриття інформації про професійні титули, гарантії, договірні положення про застосовне право та відповідні інстанції не є обов'язковими для всіх комерційних провайдерів.
- **Страхування професійної відповідальності та гарантії:** В Україні немає зобов'язання страхування послуг, пов'язаних із ризиком.
- **Комерційні комунікації регульованих професій:** Законодавство України не містить норм, що встановлюють особливі правила для реклами регульованих професій.



CHAPTER V. QUALITY OF SERVICES/РОЗДІЛ V. ЯКІСТЬ ПОСЛУГ (2)

Україна має значно вдосконалити механізм захисту споживачів послуг

- **Мультидисциплінарна діяльність:**
 - В Україні існують норми, що регулюють мультидисциплінарну діяльність у певних галузях, зокрема, для забезпечення дотримання професійної етики та незалежності.
 - Однак загальної норми, яка б покривала всі види мультидисциплінарної діяльності в різних професійних контекстах, не знайдено.
- **Політика щодо якості послуг:** Широка нормативно-правова база для визначення та удосконалення політики щодо якості послуг в Україні відсутня.
 - **Врегулювання спорів:** Українські норми охоплюють основні аспекти щодо інформування споживачів, але менш детально регламентують вимоги щодо міжнародних стандартів та комплексних гарантій, як це передбачено у Директиві.



CHAPTER VI. ADMINISTRATIVE COOPERATION/РОЗДІЛ VI. АДМІНІСТРАТИВНА СПІВПРАЦЯ

В Україні немає механізму для ефективної міжнародної адміністративної кооперації з ЄС

- **Взаємодопомога:** Держави-члени повинні співпрацювати для ефективного контролю за провайдерами та їхніми послугами.
- **Обов'язки держави-члена реєстрації:** Держава-член, де зареєстрований провайдер, повинна надавати інформацію про нього на запит іншої держави-члена.
- **Нагляд держави-члена реєстрації:** Забезпечує нагляд за дотриманням національних вимог при тимчасовому переміщенні провайдера.
- **Нагляд держави-члена, де надається послуга:** Відповідає за контроль діяльності провайдера на своїй території.
- **Механізм оповіщення:** У разі серйозної загрози здоров'ю чи безпеці держави-члени зобов'язані швидко повідомляти зацікавлені сторони.
- **Репутація провайдерів:** Держави-члени надають інформацію про дисциплінарні заходи та інші санкції за запитом компетентних органів.
- **Супутні заходи:** Комісія разом із державами-членами створює електронну систему обміну інформацією.

CHAPTER VII. CONVERGENCE PROGRAMME/РОЗДІЛ VII. ПРОГРАМА ЗБЛИЖЕННЯ

Україні необхідно розвивати міжнародну співпрацю ЄС на галузевому рівні

- **Кодекси поведінки на рівні ЄС:** Держави-члени, співпрацюючи з Комісією, повинні вживати супутні заходи для заохочення розробки на рівні Співтовариства (зокрема професійними органами, організаціями та асоціаціями) кодексів поведінки, спрямованих на полегшення надання послуг або створення провайдерів в іншій державі-члені, відповідно до законодавства Співтовариства.
- В Україні подібні норми існують у вигляді **регулювання кодексів поведінки, які застосовуються в певних сферах діяльності**. Наприклад, законодавство передбачає, що професійні асоціації та організації можуть розробляти і впроваджувати кодекси етики та поведінки для своїх членів з метою забезпечення дотримання стандартів якості та прозорості надання послуг.
- Однак, в українському контексті відсутня конкретна вимога про розробку таких кодексів на загальнодержавному або міжнародному рівні з акцентом на полегшення транскордонного надання послуг, як це передбачено Директивою ЄС.
- Також, вимога щодо забезпечення доступу до таких кодексів через електронні засоби є менш чітко регламентованою в українському законодавстві.

ЩО НЕОБХІДНО ЗМІНИТИ?

- Запровадити законодавчу рамку для авторизації. Така рамка має бути більш динамічною та базуватися на принципі «політики, що заснована на доказах» (evidence-based policy).
- Повноцінно запровадити принцип «мовчазної згоди» для авторизації.
- Удосконалити критерії вибору серед кількох кандидатів, коли кількість ліцензій обмежена.
- Інтегрувати норми, що відкрили б доступ підприємцям з країн-членів ЄС до українського ринку послуг.
- Покращити якість інформації про послуги та запровадити страхування послуг, пов'язаних із ризиком.
- Запровадити динамічний підхід для покращення якості послуг.
- Запровадити більш комплексні гарантії для споживачів та більш ефективні механізми урегулювання спорів.
- Забезпечити адміністративну співпрацю з ЄС на рівні уряду.
- Забезпечити галузеву інтеграцію в ЄС на рівні виробників та асоціацій.

ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ УКРАЇНСЬКОГО ТА ЄВРОПЕЙСЬКОГО ГАЛУЗЕВОГО ЗАКОНОДАВСТВА

РЕГУЛЮВАННЯ ОКРЕМИХ ПОСЛУГ

Ми аналізуємо основні розбіжності між європейським та українським регулюванням послуг у розрізі окремих сфер

- **Визнання кваліфікацій** – забезпечення трудової мобільності та гармонізація професійних вимог для полегшення роботи спеціалістів у різних країнах.
- **Концесійні контракти** – принципи залучення приватного капіталу до суспільно значущих проектів, зокрема транспорту, інфраструктури, з акцентом на конкурентність і прозорість процедур.
- **Поштові послуги** – стандарти прозорості, доступності та регулювання тарифів для ефективного функціонування транскордонних послуг.
- **Транспортні перевезення** – свобода надання транспортних послуг у межах ЄС, яка стосується морських, повітряних, залізничних та автомобільних перевезень, зокрема міжнародних та каботажних.
- **Електронна комерція та інші ІКТ-послуги** – зобов'язання щодо захисту даних, управління кібер-ризиками та запобігання кібер-загрозам через єдині стандарти сертифікації та співпрацю між країнами.
- **Медіапослуги** – стандарти для традиційних і цифрових платформ, включаючи онлайн-відео та соціальні мережі, з особливим акцентом на захист неповнолітніх і прозорість власності.
- **Медичне обслуговування** – право пацієнтів на доступ до транскордонних медичних послуг із компенсацією витрат, що сприяє покращенню рівня обслуговування через обмін інформацією та розвиток електронної охорони здоров'я.
- **Туристичні послуги** – захист прав споживачів на прозорість інформації, фінансові гарантії та можливість відшкодування у випадку невиконання умов договору.

ВЗАЄМНЕ ВИЗНАННЯ КВАЛІФІКАЦІЙ

- Законодавство ЄС створює сприятливі умови для мобільності фахівців, забезпечуючи прозорі та стандартизовані процедури взаємного визнання професійних кваліфікацій між державами-членами.
- Визнання іноземних документів про освіту в Україні – більш комплексний процес.
- У більшості випадків процес включає детальну верифікацію документів, перевірку статусу освітньої установи та аналіз відповідності кваліфікації українським стандартам. Цей підхід є більш складним і бюрократичним у порівнянні з ЄС, де перевага надається прозорості та простоті процедур.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Спрощення процедур для визнання дипломів країн-членів ЄС;
 - Залучення до європейських професійних організацій;
 - Запровадження преференційних умов працевлаштування спеціалістів з країн-членів ЄС.



- Директива 2014/23 встановлює загальноєвропейські правила для надання концесійних контрактів, регулюючи питання, що стосуються експлуатаційного ризику, взаємовідносин між державними органами та приватними партнерами, а також обов'язковості дотримання конкурентних процедур.
- Українське законодавство закладає правову основу для укладення концесійних договорів. Воно визначає порядок проведення концесійних конкурсів, регламентує використання електронних систем для забезпечення прозорості процедур, а також передбачає обов'язки концесіонерів, включаючи передачу операційного ризику приватному партнеру.
- Проте, порівняно з Директивою ЄС, закон «Про концесію» менш детально регламентує деякі аспекти, як-от стандарти правової визначеності, сприяння МСП та вимоги до звітності. Окрім того, обов'язок іноземних підприємств реєструвати представництво в Україні задля заключення концесійного контракту суперечить європейським принципам про не-дискримінацію.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Запровадження чіткіших положень щодо забезпечення рівного доступу до концесій та конкурентності процедур;
 - Запровадження механізму, що сприятиме участі МСП у конкурсах;
 - Запровадження додаткових механізмів моніторингу та звітності;
 - Розроблення механізмів щодо оцінки та передачі ризиків концесіонерам, враховуючи принципи Директиви ЄС

МІЖНАРОДНІ ПОШТОВІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ

- Законодавство ЄС забезпечує високу прозорість тарифів, що дозволяє споживачам легко порівнювати умови доставки та ціни між країнами. Воно також покладає на національні регулюючі органи обов'язок контролювати тарифи та забезпечувати, щоб вони були економічно обґрунтованими, що сприяє рівності умов на ринку і підтримці конкурентоспроможності.
- Законодавство України регулює загальні положення надання поштових послуг, включаючи права та обов'язки операторів і користувачів. Однак воно не передбачає детальних вимог щодо прозорості тарифів і нагляду за їх обґрунтованістю, що може ускладнювати доступ користувачів до інформації про тарифи та створювати ризик непрозорої конкуренції.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Впровадження вимоги щодо прозорості тарифів на послуги доставки, які дозволяють споживачам порівнювати умови та ціни;
 - Запровадження обов'язку для операторів поштових послуг публікувати детальну інформацію про тарифи та умови доставки;
 - Надання національному регулятору (Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері зв'язку та інформатизації – НКРЗІ) повноважень для моніторингу тарифів та забезпечення їх відповідності ринковим умовам;
 - Розробка механізму для об'єктивної оцінки тарифів, щоб уникнути необґрунтованих відмінностей у цінах.



ТРАНСПОРТНІ ПЕРЕВЕЗЕННЯ

- Створення правової рамки для допуску перевізників з ЄС до українського ринку було передбачено Умовою про асоціацію між Україною та ЄС. На жаль, значного прогресу у цій сфері не відбулося.
- На відміну від законодавства ЄС, в Україні немає повного еквівалента законодавства, що забезпечує свободу надання послуг іноземним перевізникам, як це передбачено у регламентах ЄС.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Впровадження норм, що підтримують вільний доступ до ринку для міжнародних перевізників з ЄС, зокрема, для каботажних перевезень;
 - Гармонізацію законодавства з європейськими регламентами для покращення конкурентоспроможності та інтеграції у транспортний ринок ЄС.



Е-КОМЕРЦІЯ ТА ІНШІ ІКТ-ПОСЛУГИ

- Європейське законодавство встановлює уніфіковані правила для забезпечення високого рівня кібербезпеки у всіх країнах-членах ЄС. Воно спрямоване на усунення розбіжностей у впровадженні заходів кібербезпеки, забезпечення гармонізації стандартів та підтримання захисту ланцюгів постачання. Зобов'язання включають управління кіберризиками, повідомлення про кіберінциденти та міжнародну координацію, що створює єдиний підхід для всіх країн-членів.
- Українське законодавство орієнтоване на внутрішні аспекти забезпечення кібербезпеки, включаючи захист критичних систем і співпрацю державних і приватних структур.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Гармонізація стандартів кібербезпеки для створення єдиного підходу, що відповідає вимогам NIS 2;
 - Запровадження механізмів управління ризиками, пов'язаними з постачальниками, для уникнення компрометації систем через вразливості третіх сторін;
 - Впровадження національної рамки сертифікації ІКТ-продуктів і послуг, подібної до європейської, для підвищення довіри до цифрових технологій та забезпечення безпеки транскордонних послуг;
 - Деталізація вимог щодо повідомлення про інциденти, щоб забезпечити своєчасне реагування та мінімізувати потенційну шкоду від кіберзагроз.



МЕДІАПОСЛУГИ

- Законодавство ЄС у сфері аудіовізуальних послуг охоплює як традиційні телевізійні медіа, так і онлайн-платформи, включаючи сервіси відео на замовлення та платформи обміну відео. Закон України «Про медіа» також регулює діяльність телевізійних медіа та онлайн-платформ, але рівень деталізації щодо регулювання платформ спільного доступу до відео та соціальних мереж менш розвинений порівняно з європейськими стандартами.
- Директива ЄС містить положення про захист неповнолітніх від шкідливого контенту та встановлює вимоги до попередження про зміст програм. Вона охоплює широке регулювання щодо захисту дітей у цифровому середовищі.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Адаптація регулювання онлайн-платформ та соціальних мереж до стандартів ЄС для забезпечення ефективного контролю та захисту користувачів;
 - Посилення вимоги щодо прозорості структури власності медіа для підвищення довіри та забезпечення відкритості;
 - Забезпечення додаткового захисту неповнолітніх у цифровому середовищі шляхом впровадження чітких вимог до онлайн-платформ.



ОХОРОНА ЗДОРОВ'Я

- Директива 2011/24 та українське законодавство у сфері охорони здоров'я мають подібні цілі, спрямовані на забезпечення доступу громадян до медичних послуг, однак їхні підходи та рівень підтримки транскордонного медичного обслуговування суттєво відрізняються.
- Європейська директива забезпечує пацієнтам право на медичні послуги в будь-якій країні-члені ЄС із відшкодуванням витрат, створює національні контактні пункти для інформування та підтримує міждержавне співробітництво у сфері рідкісних захворювань і електронної охорони здоров'я.
- Натомість, українське законодавство надає обмежену можливість для лікування за кордоном лише у випадках, коли лікування неможливе всередині країни, і ця можливість має жорсткі критерії відбору та залежить від державного фінансування.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Запровадження часткового відшкодування витрат на транскордонне лікування для полегшення доступу до медичних послуг за кордоном.
 - Гармонізація стандартів якості медичних послуг з європейськими для підвищення конкурентоспроможності українських закладів.
 - Співпраця з іншими країнами у лікуванні рідкісних захворювань та обмін інформацією.
 - Розвиток eHealth і телемедицини для спрощення транскордонного лікування.



ТУРИСТИЧНІ ПОСЛУГИ

- Європейська директива 2015/2302 встановлює високий рівень захисту туристів, регламентуючи обов'язки організаторів щодо інформування, компенсацій і підтримки споживачів у разі порушень договору.
- Споживачі мають право відмовитися від договору без штрафів за певних умов, що підвищує гнучкість захисту їхніх прав. Директива також передбачає обов'язкові фінансові гарантії для повернення коштів та репатріації у разі неплатоспроможності організатора.
- В українському законодавстві бракує деталізованих положень щодо компенсацій і фінансових механізмів захисту споживачів. Інформаційні зобов'язання організаторів в Україні менш деталізовані й не повністю відповідають європейським стандартам.
- **Ми рекомендуємо наступне:**
 - Запровадження чітких вимог щодо компенсацій та зобов'язань організаторів у разі невиконання договору, за прикладом Директиви ЄС;
 - Розширення фінансових гарантій для захисту туристів у випадку банкрутства операторів;
 - Оновлення положень щодо інформаційних обов'язків, щоб забезпечити туристам доступ до всебічної інформації перед укладенням договору;
 - Підвищення рівня адміністративної відповідальності та впровадження штрафних санкцій за порушення обов'язків щодо інформування та виконання туристичних послуг.



ЩО НЕОБХІДНО ЗМІНИТИ?

- **Визнання кваліфікацій:** спрощення визнання дипломів ЄС, залучення до європейських організацій, преференції для спеціалістів з ЄС.
- **Концесії:** рівний доступ до концесій, участь МСП, моніторинг, оцінка ризиків.
- **Пошта:** прозорість тарифів, повноваження НКРЗІ, об'єктивна оцінка тарифів.
- **Транспорт:** доступ на ринок для перевізників ЄС, гармонізація регламентів.
- **ІКТ-послуги:** стандарти кібербезпеки, управління ризиками, сертифікація.
- **Медіа:** регулювання платформ, прозорість власності, захист неповнолітніх.
- **Медицина:** відшкодування витрат на лікування за кордоном, стандарти якості, співпраця з іншими країнами.
- **Туризм:** компенсації та зобов'язання операторів, фінансові гарантії, інформаційні обов'язки, штрафи.

