МЦПД

АНАЛІЗ ДОСТУПНИХ РЕСУРСІВ ЄС ДЛЯ ПІДТРИМКИ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

МІЖНАРОДНИЙ
ФОНД
ВІДРОДЖЕННЯ

Колектив експертів Міжнародного центру перспективних досліджень (МЦПД)

Василь Філіпчук, головний радник
Катерина Москаленко, кандидат юридичних наук, експерт в галузі права
Микола Капітоненко, кандидат політичних наук, експерт департаменту зовнішньої політики
Єгор Киян, аналітик з економічних питань
Мія Віллард, експерт з питань міжнародної політики

Дослідження підготовлене в рамках проекту «Аналіз доступних ресурсів ЄС для підтримки реформ в Україні» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження».

Позиція Міжнародного фонду «Відродження» може не збігатися з думкою авторів дослідження.

ЗМІСТ

ВСТУП 4

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК 7

РОЗДІЛ 1. ФІНАНСУВАННЯ ЄС: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА. ПОНЯТТЯ СТРУКТУРНИХ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ФОНДІВ 10

1.1. ФІНАНСУВАННЯ ЄС: РІВНІ ДОСТУПУ ДО ФІНАНСІВ 10

1.2. ПОНЯТТЯ СТРУКТУРНИХ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ФОНДІВ ЄС 11

1.3. ЦІЛІ, ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ НАЙБІЛЬШИМИ ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТРУКТУРНИМИ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ФОНДАМИ 12

1.4. ПРОГРАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ... 14

РОЗДІЛ 2. ОТРИМАНЕ УКРАЇНОЮ ФІНАНСУВАННЯ З ЄС: ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ 17

2.1. ПОЧАТКОВІ ПЛАНИ ЄС ЩОДО ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНІ 17

2.2. РЕАЛЬНИЙ СТАН СПРАВ ЩОДО ФІНАНСОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ЗІ СТОРОНИ ЄС 19

2.3. МАЙБУТНІ ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПРОБЛЕМАТИКА ДОПОМОГИ ВІД ЄС: ЕКОНОМІЧНА ПЕРСПЕКТИВА 22

РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ОТРИМАННЯ ФІНАНСУВАННЯ УКРАЇНОЮ З ЄС 25

3.1. УКРАЇНА ТА ЄС: НЕОБХІДНІ ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ НА ШЛЯХУ ДО ЗБІЛЬШЕННЯ РОЗМІРУ ФІНАНСУВАННЯ УКРАЇНИ 25

3.2. ПОТЕНЦІАЛ ОТРИМАННЯ УКРАЇНОЮ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ 31

3.3. ВІДСУТНІСТЬ МОЖЛИВОСТІ ОТРИМАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНОЮ ЧЕРЕЗ ІНШІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРНІ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ ФОНДИ .. 31

3.4. ФОНД ДОПОМОГИ КРАЇНАМ ПЕРЕД НАБУТТЯМ ЧЛЕНСТВА У ЄС: ПОТЕНЦІЙНЕ ДЖЕРЕЛО ОТРИМАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНОЮ 32

ВИСНОВКИ 36

ВСТУП

Європейська інтеграція як головний внутрішньо- та зовнішньополітичний пріоритет України зумовлена, серед іншого, прагненням використати політичну, інституційну та фінансову допомогу ЄС для модернізації нашої країни та наближення до кращих демократичних та соціальних-економічних практик світу. Досвід західних сусідів України у процесі розширення ЄС засвідчив, що сукупність стимулів для країн-кандидатів ділиться на дві групи, які відома дослідниця процесу трансформації пострадянських країн М.Вахудова[1] назвала як «пасивні» та «активні». Під пасивними стимулами ЄС мається на увазі перспектива для країн-кандидатів отримати політичні й економічні вигоди від ймовірного членства в ЄС. Активні стимули – це цілеспрямована політика ЄС щодо держав-кандидатів, яка включає в себе, насамперед, інституційну та фінансову підтримку кандидатів. Лише їх поєднання та ефективне використання дозволило здійснити успішні реформи та модернізацію таких різних країн регіону Центральної, Східної та Південної Європи – від Естонії до Румунії, від Польщі до Хорватії.

Між Україною та Європейським Союзом у 2014 році було підписано Угоду про Асоціацію, де політичну перспективу відносин було залишено невизначеною. Заява ЄС від 15 грудня 2016 року, якою окреслено умови набуття чинності угоди про асоціацію, зазначає, що вона не надає і не створює передумов для надання України статусу країни-кандидата. Таким чином, Європейський Союз обмежив використання політичного стимулу для проведення реформ та модернізації країни.

Разом з тим, ЄС погодився з пропозицією щодо «політичної асоціації та економічної інтеграції», за якою Україна зобов'язалась запровадити у своєму законодавстві та практиці його застосування норми і стандарти ЄС. Таке зобов'язання співставне із зобов'язаннями країн-кандидатів у процесі вступу в ЄС і реалізація якого передбачала передвступну допомогу Європейського Союзу цим країнам. У статтях 453-459 угоди про асоціацію зазначено, що Україна отримує фінансову допомогу для досягненню цілей угоди через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС враховуючи «потреби України, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ»[2].

Більше того, одним із принципів, які пропонувались Євросоюзом Україні та іншим країнам – сусідам при погодженні ними політики сусідства ЄС, а пізніше Східного партнерства, був «усе, окрім інституцій»: спільний ринок, нові форми допомоги та підтримки, які спрямовані на реалізацію «моделі соціального згуртування» та вирівняння рівнів економічного розвитку[3]. Прикладом реалізації принципу «усе, окрім інституцій», президент Єврокомісії Р.Проді у своїх виступах називав Європейський Економічний простір, члени якого – Норвегія, Ісландія чи Ліхтенштейн – не є членами ЄС, однак мають доступ до спільного ринку, чотирьох свобод ЄС (вільне пересування товарів, капіталів, послуг, робочої сили), структурних фондів ЄС.

З огляду на унікальну ситуацію України у процесі реалізації свого курсу на європейську інтеграцію, високу ціну, яку Україна заплатила за підписання угоди про асоціацію, відсутність перспективи вступу в ЄС, але наявність закріплених в угоді зобов'язань, які співставні із зобов'язаннями країн-кандидатів, постає низка серйозних запитань: наскільки фінансова допомога ЄС відповідає вимогам угоди про асоціацію, потребам України при здійсненні реформ та модернізації країни? Які є існуючі джерела фінансової допомоги ЄС і наскільки вони відображають амбіційність угоди про асоціацію та політики сусідства? Які є нові чи додаткові джерела фінансування України з боку ЄС та які відповідні кроки мають бути здійснені для їх залучення чи відкриття?

[1] Вахудова, А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / Пер. з англ. – К. : Видавничий дім "Києво-Могилянська академія", 2009
[2] https://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011
[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_02_619

Для пошуку відповідей на ці та інші суміжні запитання і було підготовлене дане дослідження. Його метою є визначення потенційних джерел збільшення фінансування реформ в Україні за рахунок коштів Європейського Союзу, в тому числі – за рахунок структурних та інвестиційних фондів.

За результатами дослідження можна зробити декілька важливих висновків. Насамперед, переважна більшість коштів, які надаються Євросоюзом Україні, мають характер кредитів, а не грантів, тобто мають бути повернуті назад до ЄС. 13 з 15 мільярдів Євро, наданих Україні станом на 2019 рік, це кредити – позики на зворотній основі. Але і навіть ті кошти, які виділяються, мають низьку ефективність освоєння. Наприклад, з коштів Європейського інвестиційного банку станом на 2019 рік освоєно 15,6%. Грантові ж кошти часто виділяються компаніям ЄС і витрачаються на оплату послуг європейських експертів тощо. Відсутні критерії, за якими можна було би точно підрахувати ефективність таких послуг, вигоди від впровадження багатьох програм допомоги ЄС доволі важко чи неможливо прослідкувати. Бракує таких переконливих прикладів надання допомоги ЄС як це було у випадку країн – кандидатів – сотні кілометрів побудованих автомагістралей, десятки розв'язок, вражаючі інфраструктурні проекти. У цілому, якщо порівняти обсяги безповоротної допомоги ЄС країнам кандидатам та Україні, то на душу населення перші отримували приблизно біля 30 Євро на душу населення, західнобалканські країни – потенційні кандидати – 15, а Україна раніше 3, зараз 6-7 Євро. За даними ОЕСР, загальні чисті надходження від офіційної міжнародної допомоги Україні на душу населення складають 11% від коштів, наданих Сербії чи 14,6 – Чорногорії.

Покращення рівня використання виділених коштів та запровадження визначених угодою принципів належного фінансового управління та співробітництва у сфері захисту фінансових інтересів України

та ЄС, попередження та боротьби із шахрайством, корупцією та іншою нелегальною діяльністю мають іти поряд із розширенням та збільшенням існуючих та відкриттям для України нових джерел фінансової допомоги. Найбільш перспективним є збільшення доступу до структурних та інвестиційних фондів ЄС. Станом на сьогодні Україна вже використовує кошти з Європейського фонду регіонального розвитку, однак розрахунковий обсяг коштів для України складає 5 млн. Євро. із майже 200 млрд. євро. Основними користувачами структурних фондів ЄС є країни-члени, але достатньо прецедентів щодо прийняття рішення всередині ЄС щодо доступу третіх країн – не членів ЄС. Зокрема, слід вивчити позитивний досвід Норвегії щодо використання коштів структурних фондів ЄС. Надання Україні більшого доступу до структурних фондів відповідає як цілям угоди про асоціації, так і взаємним зобов'язанням України та ЄС, не нестиме великих фінансових витрат для бюджету ЄС, але матиме вагомий позитивний вплив на підтримку реалізації угоди та євроінтеграції України. Для надання доступу потрібне політичне рішення з боку керівництва ЄС, яке можливе під час прийняття чи перегляду наступної багаторічної фінансової рамкової програми на 2021-2027.

Дослідження «Аналіз доступних ресурсів ЄС для підтримки реформ в Україні» було виконане експертами громадської організації «Міжнародний центр перспективних досліджень» за підтримки Міжнародного фонду «Відродження». У процесі дослідження були використані загальнонаукові та спеціально-наукові методи пізнання. Системно-структурний метод покладено в основу дослідження існуючих фондів Європейського Союзу, за допомогою яких здійснюється фінансування як країн членів Європейського Союзу, так й країн кандидатів у члени, а також асоційованих членів. Методи аналізу та синтезу були використані при розробці окремих політичних, інституційних та правових механізмів збільшення фінансування України за рахунок коштів Європейського Союзу. За допомогою методу порівняльного правознавства було проведено порівняння стану фінансування України та інших країн, а також вироблені пропозиції щодо зміни парадигми правового регулювання фінансування Європейським Союзом нашої держави. Комплексний метод застосовувався при формулюванні висновків, коментарів, зауважень та пропозицій. Метод опитування використовувались для отримання консультацій зовнішніх експертів: посадових осіб Європейського Союзу, представників уряду України, а також науковців.

Зміст та висновки, викладені у даному дослідженні, є думкою групи експертів Міжнародного центру перспективних досліджень і не обов'язково відражають думку Міжнародного фонду Відродження.

ТЕРМІНОЛОГІЧНИЙ СЛОВНИК

У проведеному дослідженні терміни та поняття використовуються в таких значеннях[4]:

Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні (англ. EUACI) – програма, що фінансується Європейським Союзом та Данією, загальною метою якої є покращення антикорупційної політики, яка має у кінцевому рахунку зменшити рівень корупції в країні.

Європейська спільнота з атомної енергії (Євроатом) (англ. European Atomic Energy Community) – спільнота, що сприяє розвиткові та дослідженням з атомної енергетики, створенню спільного ринку ядерного пального, контролю за ядерними виробництвами та розвиткові атомних технологій у мирних цілях в рамках єдиних стандартів безпеки.

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) (англ. European Bank for Reconstruction and Development) – інституція, яка інвестує в проекти, що сприяють переходу до ринкової економіки, а також розвитку підприємницької діяльності.

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) (англ. European Investment Bank) – установа Європейського Союзу для фінансування розвитку відсталих європейських регіонів.

Європейський інструмент сусідства (англ. European Neighbourhood and Partnership Instrument) – фінансовий інструмент Європейського Союзу для тих країн, що охоплюються Європейською політикою сусідства.

Європейський інструмент сусідства (англ. European Neighbourhood Policy) – політика Європейського Союзу, спрямована на налагодження тісних довготривалих відносин з сусідніми з Європейським Союзом країнами і охоплює такі країни, як: Алжир, Азейбарджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Єгипет, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Молдова, Марокко, Сирія, Туніс, Україна та Палестинська автономія.

Європейський соціальний фонд (англ. European Social Fund) – один з європейських структурних та інвестиційних фондів, фінансування якого спрямоване на підтримку зайнятості, економічної та соціальної підтримки країн-членів Європейського Союзу.

Європейський фонд морського та рибного господарства (англ. European Maritime & Fisheries Fund) – один з європейських структурних та інвестиційних фондів, фінансування якого спрямоване на досягнення цілей спільної політики рибного господарства та морської політики Європейського Союзу.

Європейський фонд регіонального розвитку (англ. European Regional Development Fund) – один з європейських структурних та інвестиційних фондів, фінансування якого спрямоване на дослідження та інновації, цифрову економіку, конкурентоздатність малого та середнього бізнесу, а також низьковуглецеву економіку.

Європейський фонд сприяння і гарантій сільському господарству (англ. European Agricultural Fund for Rural Development) – один з європейських структурних та інвестиційних фондів, фінансування якого спрямоване на сільськогосподарські території Європейського Союзу.

ЄС – Європейський Союз.

Інвестиційна платформа сусідства (англ. Neighbourhood Investment Platform) – офіційно заснований у 2008 році як Інвестиційний інструмент сусідства, це механізм, який покликаний мобілізувати додаткове фінансування для інфраструктурних проектів у країнах, щодо яких діє Європейська політика сусідства.

[4] Всі значення та пояснення запозичені з офіційних веб-сайтів відповідних програм, ініціатив, фондів

Інвестиційний інструмент сусідства (англ. Neighborhood Investment Facility) – інноваційний фінансовий інструмент, який використовується як частина Європейської політики сусідства.

Ініціатива «EU4BUSINESS» – програма, спрямована на поліпшення бізнес-клімату в країні. Програми ініціативи полегшують отримання фінансування для малого і середнього бізнесу, забезпечують навчання та адресну підтримку підприємств, очолюваних жінками, і тих, які працюють в сфері зеленої економіки.

Інструмент з підтримки стабільності та миру (англ. Instrument contributing to Stability and Peace) – інструмент Європейського Союзу, яким підтримуються ініціативи та активності у країнах-партнерах.

Консультативна місія Європейського Союзу в Україні (англ. The European Union Advisory Mission) – місія, якою надається підтримка державним органам України у послідовному реформуванні сектору цивільної безпеки шляхом стратегічних консультацій і практичної підтримки заходів з реформування згідно зі стандартами Європейського Союзу та міжнародними принципами належного врядування та дотримання прав людини.

Організація економічного спіробітництва та розвитку (ОЕСР) (англ. Organisation for Economic Co-operation and Development) – міжнародна організація країн з вискоим рівнем розвитку, що визнають принципи представницької демократії та вільної ринкової економіки.

Організація Об'єднаних Націй (ООН) (англ. United Nations) – міжнародна організація, спрямована на розвиток співробітництва та підтримку миру та безпеки.

Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та Європейським Союзом (ППЗВТ) (англ. Deep and Comprehensive Free Trade Area) – торгова угода, спрямована на лібералізацію доступу до ринку товарів та послуг між Україною та Європейським Союзом.

Програма «Горизонт 2020» (англ. Horizon 2020) – програма Європейського Союзу, спрямована на підтримку досліджень та інновацій.

Програма «Креативна Європа» – це рамкова програма Європейського Союзу, спрямована на підтримку культурного, креативного та аудіовізуального секторів.

Програма «ФАРЕ» (англ. PHARE) – фінансовий інструмент ЄС, метою створення та діяльності якого є допомога країнам-кандидатам з Центральної та Східної Європи у підготовці до вступу в ЄС.

Програма «U-LEAD» – програма з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності і розвитку, що спільно фінансується Європейським союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією.

Програма підтримки реформ з розвитку верховенства права в Україні (ПРАВО) – програма, згідно з якою Європейською Комісією буде профінансовано заходи з підтримки судової реформи, підтримки реформи правоохоронної системи.

Програма реформи державного управління (англ. EU4PAR) – програма, що фінансується за рахунок Європейського Союзу та присвчена здійсненню реформи публічного управління.

Програма управління державними фінансами (англ. EU4PFM) – програма, що фінансується за рахунок Європейського Союзу та спрямована на підтримку податкових та митних реформ і нарощування потенціалу з управління державними фінансами.

Світовий банк (англ. Worldbank) – міжнародна фінансова організація, що надає допомогу країнам, які розвиваються.

Угода про асоціацію – Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариство з атомної енергії ї їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року.

Фонд допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС (англ. (Instrument for Pre-Accession Assistance) – фонд, створений спеціально для надання допомоги потенційним членам ЄС для розвитку таких секторів, як: реформа публічного управління, верховенство права, стабільність економіки, розвиток людських ресурсів, розвиток сільського господарства.

Фонд згуртування (англ. Cohesion Fund) – один з європейських структурних та інвестиційних фондів, фінансування якого спрямоване на розвиток транс-Європейських транспортних мереж та проектів щодо навколишнього природнього середовища Європейського Союзу.

Erasmus + – це програма Європейського Союзу, що підтримує проекти співпраці, партнерства, заходи і мобільність у сфері освіти, професійної підготовки, молоді та спорту.

РОЗДІЛ 1. ФІНАНСУВАННЯ ЄС: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА. ПОНЯТТЯ СТРУКТУРНИХ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ФОНДІВ

1.1. ФІНАНСУВАННЯ ЄС: РІВНІ ДОСТУПУ ДО ФІНАНСІВ

Фінансування в ЄС є багаторівневим та передбачає декілька рівнів доступу в залежності від членства в ЄС, а також потреб відповідної країни.

Так, існують фонди та фінансові інструменти, доступ до яких передбачається виключно для країн-членів ЄС. Прикладом такої програми є, зокрема, структурні та інвестиційні фонди ЄС.

Крім цього, існують фінансові інструменти, якими передбачається доступ не тільки країн-членів ЄС, а й інших країн. Серед таких програм можна назвати: Horizon 2020, Creative Europe, Twinning та COSME.

Окремі програми спрямовані на підтримку певних регіонів, такими регіональними програмами є Європейська політика сусідства, різноманітні транскордонні програми, зокрема, спрямовані на підтримку Дунайськогота Чорноморського регіонів.

Національними програмами ЄС передбачено виділення певної суми коштів на запит уряду певної країни. В Україні такі кошти виділяються через програми U-LEAD, Association4U.

Крім цього, програмами ad hoc також можливе задоволення потреб країни, які виникають в результати якоїсь несприятливої ситуації. Прикладом програми фінансування в Україні можуть бути програми підтримки переселенців.

1.2. ПОНЯТТЯ СТРУКТУРНИХ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИХ ФОНДІВ ЄС

Структурні та інвестиційні фонди ЄС є найбільшою регіональною інвестиційною програмою ЄС, яка підтримує соціальний та економічний розвиток різних регіонів Європи, зменшуючи прогалини між ними. Хоча більшість коштів надається державам-членам ЄС, існують можливості для отримання фінансування й іншими країнами Європи – насамперед, через програми територіального співробітництва (Interreg) та програми фінансової допомоги для країн-кандидатів та потенційних кандидатів на вступ до ЄС (Фонд допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС).

Так, більше половини фінансування ЄС спрямовується за допомогою 5 європейських структурних та інвестиційних фондів (Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд згуртування, Європейський сільськогосподарський фонд, Європейський соціальний фонд та Європейський фонд морського та рибного господарства), які, у свою чергу, керуються Європейською Комісією та країнами ЄС. Вони інвестують у створення робочих місць, соціальну рівність, стійку й здорову європейську економіку та довкілля.

Фінансування фондів планується на семирічний термін – наразі, 2014 – 2020 рр. Наступний період фінансування, на який Україна потенційно може вплинути – 2021-2027.. Для багатьох країн, структурні та інвестиційні фонди ЄС – це необхідні додаткові інвестиції у часи, коли державний сектор потребує структурних реформ та реформ соціальної політики.

Таким чином, вищезазначені європейські фонди підтримують:

- соціальні інновації та новітні методи боротьби з соціальними проблемами у державах-членах ЄС;
- обмін досвідом та кооперацію між різними країнами щодо соціальної політики, її проблем та викликів;
- розвиток масштабних європейських проектів або масштабування менших задля поліпшення соціальної ситуації у країнах Європи;
- продовження впливових проектів, на імплементацію яких не вистачає коштів без підтримки структурних та інвестиційних фондів ЄС.

При цьому, європейські фонди фокусуються на зменшенні економічної нерівності між різними регіонами Європи. Як результат, більшу частину фінансової підтримки отримують найбідніші держави, але всі мають можливість отримати фінансування за різними програмами.

Структурні та інвестиційні фонди фінансуються безпосередньо з бюджету ЄС, в який роблять внески усі держави-члени.

Так, понад 76% бюджету ЄС розподіляються у партнерстві з національними та регіональними органами влади через систему "спільного управління" – тобто, в основному, за допомогою 5 великих структурних та інвестиційних фондів. Разом, вони допомагають реалізовувати стратегію "Європа-2020".

"Європа-2020" - це десятирічна стратегія ЄС, яку було започатковано у 2010 році. Вона визначає 5 цілей, які необхідно втілити до кінця 2020, включаючи: вивести 20 мільйонів людей із стану бідності, знизити рівень незакінченої шкільної освіти до 10% та забезпечити зайнятість 75% 20-64-річних людей на ринку праці. Оскільки даний період фінансування – 2014-2020 рр., Європейська Комісія наполягла на тому, щоб у пріоритеті було використання коштів ЄС саме задля досягнення цілей стратегії "Європа-2020". Наступний період фінансування – 2021-2027 рр. – також матиме свої пріоритети, які будуть розглянуті нижче.

Повну політичну відповідальність за забезпечення належного використання коштів несуть 28 комісарів ЄС, але оскільки більша частина фінансування реалізовується в країнах-бенефіціарах, відповідальність за проведення перевірок та щорічних аудитів покладається на національні уряди.

Важливо зазначити, що структурні та інвестиційні фонди ЄС не є заміною регіональної та місцевої інвестиційної політики; вони створені задля сприяння амбітним цілям та реформам у країнах Європи шляхом співфінансування. Європейські фонди відшкодовують витрати на певні проекти, а не попередньо їх фінансують. Для того, щоб будь-який проект мав право на фінансову підтримку ЄС, він повинен спочатку забезпечити відповідні кошти з інших джерел – таких як національні, регіональні чи місцеві органи влади та / або приватний сектор.

Таким чином, структурні та інвестиційні фонди ЄС є головним фінансовим інструментом реалізації політики згуртованості ЄС, метою якого є зменшення економічних та соціальних розбіжностей між регіонами Європи.

1.3. ЦІЛІ, ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ДІЯЛЬНОСТІ ТА АНАЛІЗ РОЗПОДІЛУ КОШТІВ НАЙБІЛЬШИМИ ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТРУКТУРНИМИ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИМИ ФОНДАМИ

Серед найбільших європейських структурних та інвестиційних фондів слід виділити такі.

- **Європейський фонд регіонального розвитку**

  - *Мета:* зміцнення економічної та соціальної єдності в ЄС шляхом зменшення нерівності між регіонами Європи.

  - *Пріоритетні напрямки:* інновації та дослідження, діджиталізація, підтримка малих і середніх підприємств, перехід на низьковуглецеву економіку.

  - *Розподіл коштів:* у період 2014-2020 рр. фонд виділяє 199,2 млрд. євро[5] для інвестицій у ЄС. У більш розвинених регіонах, щонайменше 80% мають бути використані на як мінімум 2 з вищеописаних пріоритетів; у перехідних регіонах – 60%, а у менш розвинених – 50%.Частина фінансування обов'язково має відходити на проекти по переходу до низьковуглецевої економіки: 20% у більш розвинених регіонах, 15% у перехідних та 12% у менш розвинених.

  - Хоча Україна не може отримувати фінансування напряму з Європейського фонду регіонального розвитку, держава може приймати участь у деяких програмах територіальної співпраці (Interreg), які будуть детальніше описані нижче.

- **Фонд згуртування**[6]

  - *Мета:* зменшення економічної та соціальної нерівності між регіонами ЄС, а також сприяння сталому розвитку. Даний фонд спрямований на підтримку держав-членів ЄС, чий ВНП на одного мешканця становить менше 90% від середнього по ЄС.

  - *Пріоритетні напрямки:* розвиток транс'європейських транспортних мереж (інфраструктурні проекти), проекти спрямовані на розвиток сталого розвитку (енергоефективність, використання відновлюваних джерел енергетики, розвиток залізничного та громадського транспорту тощо).

  - *Розподіл коштів:* у період 2014-2020 рр. фонд виділяє 63,3 млрд. євро на фінансування вищезазначених напрямків у ЄС. Кошти фонду отримують: Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чехія, Естонія, Греція, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина та Словенія.

  - На даний момент, фінансування можуть отримувати лише держави-члени ЄС.

[5] https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf
[6] https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf

- **Європейський фонд сприяння і гарантій сільському господарству (Європейський сільськогосподарський фонд)**[7]

  - *Мета:* розвиток сільського господарства, допомога сільським районам ЄС з широким спектром економічних, екологічних та соціальних викликів 21 сторіччя.

  - *Пріоритетні напрямки:* сприяння обміну знаннями та новітніми технологіями у сільському та лісовому господарствах; підвищення конкурентоспроможності всіх видів сільського господарства, сприяння новітнім технологіям та сталому управлінню лісовим та сільським господарствами; сприяння організації харчового ланцюга, добробуту тварин та урегулюванню ризиків у сільському господарстві; сприяння ефективному використанню ресурсів та підтримці переходу на низьковуглецеву та кліматично стійку економіку у сільському господарстві; сприяння соціальній інклюзивності, боротьбі з бідністю та розвитку економіки у сільських районах.

  - *Розподіл коштів:* у період 2014-2020 рр. фонд виділяє 100 млрд. євро на фінансування вищезазначених напрямків у ЄС. Фінансування отримує кожна держава-член ЄС на семирічний період.

  - Фінансування можуть отримувати лише держави-члени ЄС.

- **Європейський соціальний фонд**[8]

  - *Мета:* розвиток освітніх можливостей та працевлаштування в країнах ЄС.

  - *Пріоритетні напрямки:* сприяння працевлаштуванню та підтримка трудової мобільності; сприяння соціальній інклюзивності та боротьба з бідністю; інвестування освіти, навичок та навчання на всіх етапах життя; посилення інституційної спроможності та ефективного державного управління.

  - *Розподіл коштів:* у період 2014-2020 рр. фонд виділяє 83,9 млрд. євро на фінансування вищезазначених напрямків у ЄС. Щонайменше 20% коштів мають бути використані на сприяння соціальній інклюзивності та боротьбі з бідністю. 80 млрд. євро виділено на інвестиції у людський капітал, а також додаткові 3,2 млрд. євро на Ініціативу з працевлаштування молоді.

  - На даний момент, фінансування можуть отримувати лише держави-члени ЄС.

- **Європейський фонд морського та рибного господарства**[9]

  - *Мета:* розвиток морського та рибного господарства в країнах ЄС.

  - *Пріоритетні напрямки:* сприяння переходу до сталого рибальства; допомога прибережним громадам у диверсифікації своєї економіки; фінансування проектів, що створюють робочі місця та покращують рівень життя вздовж європейських узбережь; підтримка сталого розвитку аквакультури.

  - *Розподіл коштів:* у період 2014-2020 рр. фонд виділяє 5,7 млрд. євро на фінансування вищезазначених напрямків у ЄС. Фінансування отримують всі країни пропорційно до масштабів їхньої рибної індустрії.

  - Фінансування можуть отримувати лише держави-члени ЄС.

[7] https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/eafrd
[8] https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf
[9] https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/emff

1.4. ПРОГРАМИ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ СПІВПРАЦІ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА

Хоча більшість коштів структурних фондів ЄС надається державам-членам ЄС, існують також програми територіальної співпраці (Interreg), які дозволяють залучення у проекти держав, що не є членами ЄС. На даний момент, такі програми надають Україні можливість отримати фінансування на проведення певних реформ у кооперації з європейськими партнерами.

Співпраця та обмін досвідом – це спосіб отримати доступ до нових ідей, інноваційних підходів, навичок та впровадження соціальних проектів. Відповідно до Європейського фонду регіонального розвитку, підтримка транскордонного, транснаціонального та міжрегіонального співробітництва є важливою складовою бюджету фонду у 2014-2020 роках і складає 12.6 мільярдів євро[10]. З доступної на даний момент інформації[11], така співпраця має лише поглибитися у 2021-2027 рр.

Основною метою програм територіальної співпраці є сприяння вивченню політик різних країн, обмін знаннями та передача передового, практичного досвіду між регіональними й місцевими органами влади та іншими суб'єктами регіонального значення, а також впровадження проектів, спрямованих на кооперацію у питаннях регіонального розвитку й вирішення спільних викликів у таких сферах, як охорона здоров'я, навколишнє середовище, наукові дослідження, освіта, транспорт, стала енергетика тощо.

Три напрямки таких програм територіальної співпраці включають:

- **Транскордонне співробітництво (Interreg A)** із сусідніми регіонами з метою вирішення спільних регіональних викликів (таких як інтеграція ринку праці, співпраця постачальників у сусідніх містах і т.п.). Можуть приймати участь держави-члени ЄС, а також кандидати та потенційні кандидати на членство в ЄС у співпраці з країнами-членами. Транскордонне співробітництво (Cross-border cooperation) є одним із напрямків діяльності Фонду допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС.

- **Транснаціональне співробітництво (Interreg B)** з метою інтегрованого розвитку з іншими країнами, включаючи сусідні держави, що не є членами ЄС. Можуть приймати участь держави-члени ЄС, кандидати, потенційні кандидати на членство в ЄС та треті держави, як Україна, у співпраці з країнами-членами.

- **Міжрегіональне співробітництво (Interreg C)** з метою обміну знаннями, досвідом та практиками між регіонами та містами Європи (наприклад, містобудування, навчальні проекти тощо). Програми доступні для держав-членів ЄС, а також вузького списку країн, що можуть передати певні знання та навички країнам-членам ЄС (на даний момент, це Норвегія, Швейцарія, Ісландія та Ліхтенштейн).

Таким чином, Україні на даний момент доступні лише програми **транснаціонального співробітництва (Interreg B),** які можуть включати держави, що не є членами, кандидатами або **потенційними кандидатами** на членство в ЄС (за умови кооперації з країнами-членами ЄС). Якщо Україна стане потенційним кандидатом на членство в ЄС, також можлива перспектива транскордонного співробітництва (Interreg A). Варто зазначити, що Україна не може набути статусу держави-кандидата на членство в ЄС згідно з Угодою про асоціацію.

Програми **транснаціонального співробітництва** передбачають утворення регіонами кількох країн Європи більших груп для кооперації. Вони спрямовані на сприяння кращій співпраці та регіональному розвитку в Європі шляхом вирішення спільних питань. Так, дані програми спонсорують широкий спектр інвестиційних проектів, пов'язаних з інноваціями, довкіллям, доступністю, телекомунікаціями, міським розвитком тощо.

[10] https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/TC
[11] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/

У період 2014-2020 рр. Європейський фонд регіонального розвитку виділив 12.6 млрд.[12] на програми територіальної співпраці (57 транскордонних, 16 транснаціональних і 4 міжрегіональні програми), які можуть реалізовуватися в рамках співпраці як між країнами ЄС, так і між державами-членами ЄС з країнами, що не є членами ЄС.

Наприклад, програми:

- Interreg Danube (близько 275 мільйонів євро[13]) – Україна, Чехія, Німеччина, Австрія, Словенія, Сербія, Болгарія, Румунія, Словаччина, Молдова, Боснія та Герцеговина та Хорватія.

- Греція-Албанія (45,9 млн. євро від ЄС)[14], спрямована на підвищення рівня життя населення шляхом сприяння сталому місцевому розвитку в транскордонному регіоні;

- Болгарія-Туреччина (25,2 млн. євро від ЄС)[15], спрямована на співробітництво в питаннях охорони природи;

- Швеція-Норвегія (47,2 млн. євро від ЄС)[16], спрямована на розвиток інновацій та досліджень в регіоні, а також підвищення конкурентоспроможності малих та середніх підприємств;

- Швеція-Фінляндія-Норвегія (60,4 млн. євро від ЄС)[17], спрямована на розвиток системних інновацій, підвищення співпраці між підприємствами та охорону природи;

- Румунія-Сербія (74,9 млн. євро від ЄС)[18], спрямована на розвиток економіки, охорону навколишнього середовища, сталий розвиток та сталий туризм;

- та інші.

У попередній період фінансування, 2007-2013 рр., Україна прийняла участь в одній програмою транснаціональної співпраці – «Південно-Східна Європа»[19], що фінансувалася за підтримки Європейського фонду регіонального розвитку (ЄФРР).

Програма «Південно-Східна Європа» фокусувалася на підтримці громад у регіонах 16 країн - держав-членів ЄС, кандидатів, потенційних кандидатів та третіх країн.

- У 14 країнах доступною для участі в проекті буда вся територія держави – це Албанія, Австрія, Боснія та Герцеговина, Болгарія, Румунія, Хорватія, Македонія, Греція, Угорщина, Сербія, Чорногорія, Словаччина, Словенія та Молдова;

- У 2 державах – Італія та Україна – лише певні регіони могли приймати участь у програмі. В Україні, це були Чернівецька, Івано-Франківська, Закарпатська та Одеська області.

Загальною стратегічною метою програми було покращення "територіального, економічного та соціального процесу інтеграції, а також сприяння згуртованості, стабільності та конкурентоспроможності" шляхом розвитку транснаціональних партнерств.

Вищезазначена програма охоплювала населення в 200 мільйонів людей. ЇЇ загальний бюджет становив 245 мільйонів євро, а допомога громадам через Європейський фонд регіонального розвитку (ЄФРР) складала 206 мільйонів євро.

У період 2014–2020 рр., програма трансформувалася у транснаціональну програму Interreg Danube[20] зі схожим бюджетом – близько 275 мільйонів євро.

[12] https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/TC
[13] http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/default/0001/33/5425b26798996c499a04d97e59c3e06a1288688e.pdf
[14] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/greece/2014tc16i5cb010
[15] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/bulgaria/2014tc16i5cb005
[16] https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/xxx/2014TC16RFCB016
[17] https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/xxx/2014TC16RFCB032
[18] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/romania/2014tc16i5cb002
[19] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2007-2013/crossborder/operational-programme-south-east-europe-see
[20] https://ec.europa.eu/regional_policy/EN/atlas/programmes/2014-2020/xxx/2014TC16M6TN001

Ще раніше, у період фінансування 2000-2006 рр., Україна приймала участь у двох програмах транснаціональної співпраці – разом з Угорщиною, Словаччиною[21], Польщею та Білоруссю[22].

Наразі, у ЄС зростає інтерес до різних частин світу у рамках процесу європейської інтеграції – не лише з інституційної точки зору, але й з точки зору сприяння європейському економічному та соціальному розвитку й територіальній згуртованості. Серед пріоритетів на наступний період фінансування, одними з найважливіших є розвиток європейської регіональної політики й поширення переваг єдиного ринку в Європі, заснованого на вільному переміщенні товарів і послуг, робочої сили та капіталу. До пріоритетів входить й розширення програм територіальної співпраці, на що варто звернути увагу Україні.

Так, на наступний період фінансування ЄС – 2021-2027 рр. – визначено п'ять основних цілей:

- Одним з найголовніших пріоритетів 2021-2027 рр. буде інвестування у проекти регіонального розвитку. 65% - 85% (залежно від бюджету держав-членів ЄС) ресурсів Європейського фонду регіонального розвитку та Фонду згуртування будуть виділені саме на цей напрямок.
- Інноваційні проекти, діджиталізація, економічний розвиток та підтримка малого й середнього бізнесу.
- Екологічні проекти, виконання Паризької угоди, інвестиції у перехід на відновлювальну енергетику та боротьбу зі змінами клімату.
- Проекти на покращення зв’язків у Європі, транспортних і цифрових мереж.
- Соціальні проекти, спрямовані на підвищення рівня зайнятості, додаткове навчання, соціальну інклюзивність, рівні права та рівний доступ до медичного обслуговування.
- Сталий розвиток міст у ЄС.
- *Підтримка програм територіальної співпраці.*

Програми міжрегіональної та транскордонної співпраці заохочуватимуться новими можливостями: певний регіон зможе використовувати частину коштів для фінансування проектів у будь-якій точці Європи у кооперації з іншими регіонами.

У свою чергу, нове «покоління» програм територіальної співпраці має допомогти державам-членам подолати транскордонні перешкоди, розвиваючи спільну сферу послуг та долаючи соціальні виклики.

Здійснений аналіз доводить, що більшість коштів структурних та інвестиційних фондів ЄС надається державам-членам ЄС, але існують можливості для отримання фінансування й іншими країнами Європи – насамперед, через програми територіального співробітництва (Interreg) та програми фінансової допомоги для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

[21] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-neighbourhood-programme-hungary-slovak-republic-ukraine
[22] https://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2000-2006/european/interreg-iii-neighbourhood-programme-poland-belarus-ukraine

РОЗДІЛ 2. ОТРИМАНЕ УКРАЇНОЮ ФІНАНСУВАННЯ З ЄС: ПОТОЧНА СИТУАЦІЯ

2.1. ПОЧАТКОВІ ПЛАНИ ЄС ЩОДО ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНІ

Фінансова допомога може надаватися як на поворотній, так і на безповоротній основі. Поворотна фінансова допомога є позикою. У свою чергу, безповоротна фінансова допомога не передбачає її повернення.

Таке розмежування важливе і дає змогу уникнути маніпуляцій, коли Макрофінансову допомогу ЄС подають як грант, а не як кредит, яким Макрофінансова допомога є.

Фінансова допомога Україні від ЄС спрямована на підтримку реформування та європейської інтеграції. Основним інструментом, у рамках якого надається допомога ЄС, став Європейський інструмент сусідства *(із бюджетом 15,4 млрд. євро для всіх 16 країн сусідства*[23]*).*

6 березня 2014 року були представлені заходи ЄС з підтримки економічних та політичних реформ в Україні. За словами Президента Єврокомісії Жозе Мануела Баррозу, це мало на меті «зробити внесок у мирне розв'язання кризи в Україні у відповідності до міжнародного права». Підтримка планувалася у розмірі щонайменше 11 млрд євро, і мала надходити з бюджету ЄС та фінансових інституцій ЄС.

[23] Алжир, Вірменія, Азербайджан, Білорусь, Єгипет, Грузія, Ізраїль, Йорданія, Ліван, Лівія, Республіка Молдова, Марокко, Окупована Палестинська територія, Сирія, Туніс та Україна

Були запропоновані наступні елементи фінансової допомоги:

- 3 млрд євро з бюджету ЄС, з них 1,6 млрд. євро макрофінансової допомоги у формі кредитів та пакет допомоги загальною сумою 1,4 млрд. євро у формі грантів;
- 8 млрд євро від Європейського інвестиційного банку та Європейського банку реконструкції та розвитку;
- 3,5 млрд євро через Інвестиційний інструмент сусідства та інші канали.

Джерело[24]	Орієнтовні суми / діапазони, млн. євро
1. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ (2014-2020)	
1.1 Загальна допомога розвиткові (гранти)	1 565
• Щорічна програма дій (AAP) на 2014	140-200
• Щорічна програма дій у середньому на 2015-2020	780
• Парасольова програма (Umbrella programme) на 2015-2020	240-300
Інвестиційний інструмент сусідства	200-250
Інструмент сприяння стабільності і миру (IcSP)	20
Спільна зовнішня та безпекова політика (CFSP)	15
1.2 Макрофінансова допомога (пільгова позика)	1 610
2. ЄВРОПЕЙСЬКІ ФІНАНСОВІ ІНСТИТУЦІЇ	
2.1 Європейський інвестиційний банк	до 3 000
2.2 ЄБРР	5 000
ВСЬОГО	**11 175**

Окрім цього, передбачалися створення донорської координаційної платформи, модернізація української газотранспортної системи та робота у напрямі розвитку реверсних потоків, прискорення впровадження Плану дій з візової лібералізації та надання технічної допомоги у чисельних сферах.

Загалом же фінансувалися такі сфери:

- економічна і фінансова допомога – у формі як макрофінансової, так і допомоги розвитку;
- міжнародний механізм координації донорів – Європейська Комісія вивчатиме шляхи для посилення міжнародної координації донорів;
- торгівля та інвестиції – ключові інструменти для забезпечення довгострокової стійкості України;
- енергетика та транспорт;
- мобільність – підтримка зусиль з метою якнайшвидшого просування процесу лібералізації візового режиму;
- контакти між людьми та навчання – ширші можливості для мобільності студентів, академічної співпраці та обміну молоддю;
- додаткові заходи – сприяння належному управлінню, верховенству права та боротьба з корупцією тощо.

У грудні 2017 року Європейською Комісією було затверджено новий Стратегічний документ щодо допомоги Україні на 2018-2020 роки. У ньому було визначено 4 стратегічні сектори:

- зміцнення інституцій та належного управління;
- економічний розвиток та розвиток можливостей ринку;
- покращення транспортного сполучення, енергоефективність, захист навколишнього середовища та запобігання зміні клімату;
- мобільність та контакти між людьми.

[24] https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm

Фінансування заходів в рамках нової Стратегії на 2018-2020 роки складає 430-530 млн. євро. на весь період. На кожний рік буде визначатися більш конкретний перелік пріоритетів допомоги. «Європейський порядок денний реформ» та дорожня карта надання підтримки ЄС визначатимуть коротко- та середньострокові цілі.

2.2. РЕАЛЬНИЙ СТАН СПРАВ ЩОДО ФІНАНСОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ЗІ СТОРОНИ ЄС

Віце-президентка Європейської комісії відмітила, що ЄС за останні роки надав Україні близько 15 млрд євро допомоги. За її словами, це безпрецедентний і найбільший пакет підтримки в історії.

Разом тим, у такій риториці чітко не прослідковуються частки поворотної та безповоротної допомоги. У свою чергу, аналіз показав, що основними каналами допомоги були такі:

- 200 млн євро на рік у формі грантів (безоплатна допомога);
- понад 181 млн євро було спрямовано в Україну через інвестиційну платформу сусідства для підтримки фінансування інфраструктури у таких сферах, як вода та каналізація, енергоефективність, навколишнє середовище та фінансування МСП;
- 70 млн євро у вигляді гуманітарної допомоги (безоплатна допомога).
- 4,4 млрд євро для макрофінансової допомоги (у формі позик), що є найбільшим обсягом, спрямованим на країну, яка не є членом ЄС.
- 4 млрд євро у вигляді позик Європейського банку реконструкції та розвитку (у формі позик) задля сприяння розвитку та реформуванню, серед іншого, банківського сектору, агробізнесу, транспорту та малого бізнесу в Україні, включаючи сприяння придбанню 300 млн доларів газу на опалювальний сезон 2015-2016 років та проекти з ядерної безпеки.
- 4,6 млрд євро у вигляді позик Європейського інвестиційного банку (у формі позик) з метою підтримки розвитку інфраструктури та реформ у транспортній, енергетичній сфері, сільському господарстві, освіті та муніципальному секторі, а також суттєва фінансова та технічна підтримка розвитку МСП.
- 1,284 млрд євро отримано від Європейського інструменту сусідства[25].
- понад 100 мільйонів євро з 2014 року отримано за програмою Інструменту з підтримки стабільності та миру для підтримки заходів з спостереження за виборами та зміцнення довіри, Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, внутрішньо переміщених осіб (ВПО), постраждалого від конфлікту населення, відновлення управління та примирення у постраждалих від кризи громадах, посилення їхньої стійкості, реінтеграції ветеранів, а також реформи поліції;
- 83 мільйони євро складає бюджет програми "Консультативна місія Європейського Союзу" з метою досягнення ефективного та надійного сектору цивільної безпеки, в тому числі в боротьбі з корупцією[26].[27]

[25] У 2014 – €365 мільйонів на підтримку та моніторинг демократичних реформ та зміцнення макроекономічної стабільності, посилення потенціалу управління та соціально-економічного розвитку України.

У 2016 – €200 мільйонів на: Антикорупційну ініціативу в Україні (15 млн. євро), Механізм технічного співробітництва (28,5 млн. євро), реформу державного управління (104 млн. євро) та програму PRAVO на підтримку реформ верховенства права (52,5 млн. євро).

У 2017 – €200 мільйонів на: енергоефективність (50 млн. євро), управління державними фінансами (50 млн. євро), підтримка сталого соціально-економічного розвитку та належне управління в постраждалих від конфлікту східних регіонах України (50 млн. євро), Механізм технічного співробітництва (37 млн. євро), і 13 млн. євро на кредитування в місцевій валюті, щоб забезпечити додаткове фінансування мікро- та малих підприємств.

У 2018 – Програма підтримки енергоефективності для України – EE4U-II (54 млн. євро), Механізм технічного співробітництва (37 млн. євро), EU4Skills: Кращі навички для сучасної України (38 млн. євро), Програма контактів між людьми: Дім Європи (People to People Contacts Programme: House of Europe, 18 млн. євро).

У 2019 – Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні – Фаза II/Phase II (15 млн. євро), U-LEAD з Європою: Фаза II (40 млн. євро), підтримка громадянського суспільства та культури (10 млн. євро), Механізм технічного співробітництва 2019 (44 млн. євро).

[26] Команда міжнародних консультантів КМЄС здебільшого складається з представників країн Європейського Союзу. Джерело: http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/about-us/

[27] https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/4081/eu-ukraine-relations-factsheet_en

Джерело	Надані обсяги, млн. євро
1. ЄВРОПЕЙСЬКА КОМІСІЯ (2014-2019)	6 461.5
1.1 Загальна допомога розвиткові (гранти) 2014-2019	1 472.2
1.2 Інструмент зовнішньої політики (Foreign Policy Instrument)	246.5
1.3 Інша підтримка з бюджету ЄС	332.8
1.4 Макрофінансова допомога (пільгова позика)	4 410 (I-IV Програми)
2. ЄВРОПЕЙСЬКІ ФІНАНСОВІ ІНСТИТУЦІЇ	8 600
2.1 Європейський інвестиційний банк (2014-2016)	4 600
2.2 ЄБРР (за 5 років)	4 000
ВСЬОГО	**15 061.5**
Двостороння підтримка держав-членів ЄС	***1 378.1***

https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine_en

У свою чергу, допомога була спрямована на реформування сфери управління державними фінансами та системи професійно-технічної освіти, сфери енергетики і енергоефективності, охорони навколишнього середовища, транспорту, санітарного та фітосанітарного контролю, стандартизації, бухгалтерського обліку та аудиторської діяльності, електронного зв'язку, кібербезпеки і розширення контактів України та країн-членів ЄС з метою професійного обміну.

Кількість проектів по напрямках, 2018 рік

*за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів за 2018 рік

Серед результатів допомоги по сферах значаться наступні:

- **Сильніша економіка**

  - Угода про асоціацію набула чинності 1 вересня 2017 року, включаючи Поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі, що пропонує нові економічні можливості обом сторонам.
  - Покращення загального бізнес-клімату в Україні, в тому числі шляхом стримування корупції.
  - Пільговий доступ до найбільшого єдиного ринку в світі для українського бізнесу.
  - Торгові потоки між ЄС та Україною зросли на 49%.
  - ЄС є найбільшим торговим партнером в Україні, на який припадає 42% усієї торгівлі.
  - Розвиток приватного сектору за допомогою спеціальної програми (110 млн євро) та ініціативи EU4Business.
  - Понад 180 мільйонів євро направлено з 2014 року на інвестиції в транспорт, комунальну інфраструктуру, енергоефективність.

- **Сильніший зв'язок**

  - ЄС зробив внесок у Український фонд енергоефективності та підвищив обізнаність та громадської підтримку інвестицій у енергоефективність.
  - Було оновлено додаток з енергетичних питань до Угоди про асоціацію.
  - Створено незалежний орган регулювання енергетики та нові закони про газ та електроенергію для підвищення ефективності в енергетичному секторі.
  - Проведена модернізація газотранспортної системи України.
  - Підтримка нового безпечного конфайнменту на Чорнобильській АЕС.
  - Підтримка амбітної транспортної програми, що сприяє виконанню Угоди про асоціацію.

- **Сильніше управління**

  - широкомасштабна підтримка реформи управління в Україні з 2014 року через програми з децентралізації (U-LEAD з Європою), протидії корупції (EUACI), верховенства права (ПРАВО), реформи державного управління (EU4PAR) та управління державними фінансами (EU4PFM) – разом понад 300 млн євро.
  - Підтримка реформи децентралізації, що покращує прозорість та підзвітність місцевих та регіональних органів влади (130 млн євро на програму U-LEAD з Європою).
  - Спрямування 30 мільйонів євро на боротьбу з корупцією.
  - Реформа цивільного сектору безпеки.

- **Сильніше суспільство**

  - 11 червня 2017 року набув чинності «безвіз» для громадян України з біометричними паспортами.
  - Україна є одним з найбільших бенефіціарів програми Erasmus + у регіоні Східного партнерства. Більше 7,250 українських та майже 3000 європейських студентів та викладачів користуються можливостями академічного обміну Erasmus.
  - Професійний, культурний та молодіжний обмін, мистецьке співробітництво та участь України в програмах ЄС підтримуються за допомогою програми «Дім Європи» (18 млн євро). ЄС також надає 53 мільйони євро на підтримку модерні-

зації системи професійно-технічної освіти та середньої освіти, а також переміщених університетів на сході України.

- Більше 40 мільйонів євро було спрямовано на підтримку громадянського суспільства України.

Україна бере участь у Програмі «Горизонт 2020», програмі досліджень та тренінгів Євроатом, програмі «Креативна Європа» та підписала Договір про співпрацю «Коперник».

2.3. МАЙБУТНІ ПЕРСПЕКТИВИ ТА ПРОБЛЕМАТИКА ДОПОМОГИ ВІД ЄС: ЕКОНОМІЧНА ПЕРСПЕКТИВА

Останні дані Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України свідчать, що протягом першого півріччя 2019 року було підписано ще 5 угод з Європейською Комісією про фінансування програм на суму 126,9 млн євро.

Окрім цього, у 2019-2024 роках буде виділено додатково фінансову допомогу ЄС у розмірі 272,5 млн євро, з яких:

- 104 млн євро буде направлено на підтримку енергоефективності.
- 55,5 млн євро буде спрямовано на підтримку державного управління фінансами для України.
- 37 млн євро буде залучено на підвищення потенціалу органів державної влади України щодо виконання Угоди про асоціацію та ПВЗВТ.
- 58 млн євро буде спрямовано на підвищення ефективності реформ в сфері професійно-технічної освіти в Україні.
- 18 млн євро буде профінансовано для професійних обмінів та короткострокового професійного стажування у країнах-членах ЄС.

При цьому, пріоритетними напрямками будуть "Зміцнення інституцій та належного управління", "Економічний розвиток та розвиток ринку", "Покращення сполучення, енергоефективність, захист навколишнього середовища та запобігання зміні клімату", "Мобільність і контакти між людьми", які приблизно порівну поділять бюджет допомоги.

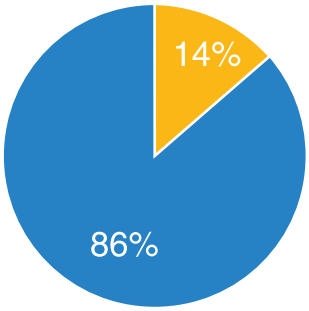
Відповідно, позитивним є те, що надана **допомога в цілому сприятливо позначається на окремих сферах р**озвитку країни, зокрема на прозорості урядування та громадянському суспільстві, енергетиці та енергоефективності, комунікації та ІКТ, соціальній інфраструктурі та послугах, відновленні Донбасу та допомозі ВПО, ядерній безпеці тощо.

Беззаперечним є і збільшення фінансової допомоги Україні ЄС – з запланованих 11,175 млрд євро до нинішніх 15,061 млрд євро.

Проте, як показує проведений аналіз, існує і низка проблем:

- Понад 13 млрд з 15 млрд євро – це позики на поворотній основі (у формі кредитів). Хоч вони і надаються на пільгових умовах, але, зважаючи на такі критичні обсяги, це додає Україні додаткових ризиків розвитку, бо у майбутньому існує необхідність повертати таку допомогу. Частка ж безповоротної допомоги залишається доволі малою.

Співвідношення поворотної та безповоротної допомоги ЄС Україні станом на 2019 рік



- Допомога ЄС Україні на безповоротній основі (гранти, технічна допомога, тощо) станом на 2019 рік
- Допомога ЄС Україні на поворотній основі (позики, кредити, тощо) станом на 2019 рік

- Іншою проблемою є мала ефективність освоєння та вибірки кредитних коштів по діючих проектах від МФО (48,22% для ЄБРР та 15,6% для ЄІБ)28. Основна причина полягає у тому, що ці кошти були виділені без затвердження попередньої стратегії їх освоєння Україною.
- Незважаючи на складні політичні та економічні обставини, в яких опинилася Україна, вона не є найбільшим реципієнтом офіційної міжнародної допомоги розвиткові.

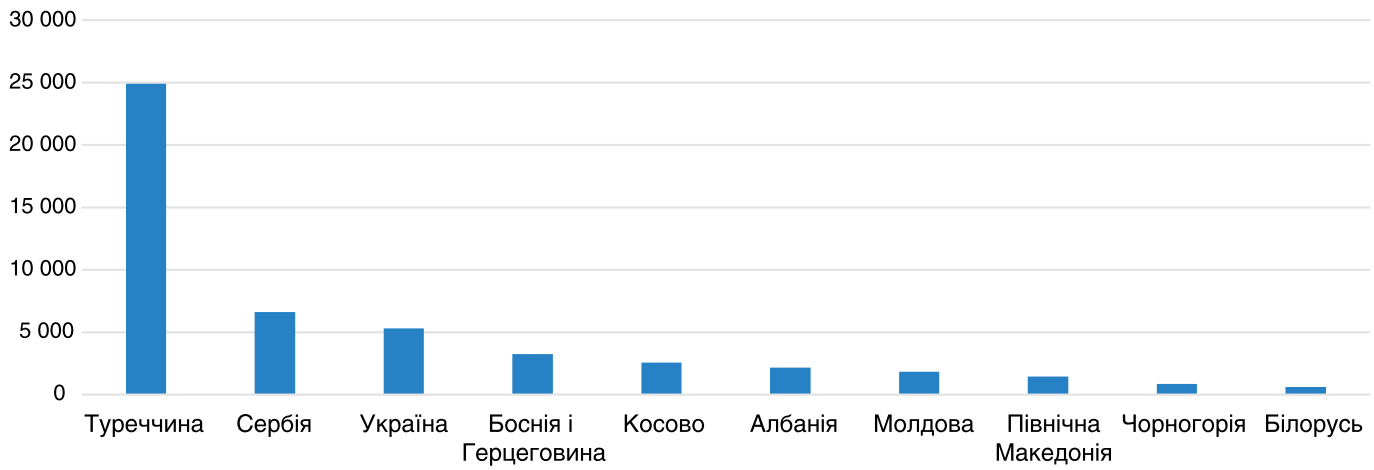
Чисті надходження від офіційної міжнародної допомоги розвиткові до країн Європи, млн.дол.США

Країна	2010-2017	1970-1979	1980-1989	1990-1999	2000-2009	2010-2017	2015	2016	2017	Населення, млн чол.	Допомога розвитку на душу населення, дол.
	Частка (%)	Середньорічні показники					Річні суми				
Туреччина	36.1	640	878	583	535	2 586	2 147	3 613	3 057	80,81	37,8
Україна	14.0	-	-	-	253	1 005	1 444	1 523	1 134	42,22	26,9
Сербія	11.0	-	-	157	1 435	791	313	633	1 655	7,02	235,7
Боснія і Герцеговина	6.5	-	0	696	669	469	355	445	433	3,51	123,5
Косово	6.5	-	-	-	74	463	438	370	384	1,83	209,7
Молдова	5.0	-	-	28	198	359	317	262	236	3,55	66,5
Албанія	3.7	-	3	326	361	264	333	169	155	2,88	53,9
Північна Македонія	2.4	-	-	98	273	170	213	168	148	2,10	70,3
Чорногорія	1.3	-	-	-	40	95	100	86	115	0,62	184,8
Білорусь	0.6	-	-	-	41	44	104	-22	-252	9,51	-26,5
Інші	13	453	434	1 235	1 034	919	1 020	907	1 126	-	-
Всього	100	1 094	1 314	3 123	4 913	7 165	6 786	8 155	8 191	-	-

http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/

[28] https://www.google.com.ua/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=4&ved=2ahUKEwjz78bi0uDlAhXrslsKHU-lAE4QFjADegQIBRAC&url=https%3A%2F%2Fmof.gov.ua%2Fstorage%2Ffiles%2FKontseptsiya_shchodo_pidvyshchennya_efektyvnosti_vprovadzhennya_spilnykh_z_MFO_proektiv.docx&usg=AOvVaw3OyjDGJhe6xg69EVQHKcBW

Топ-країн реципієнтів допомоги у Європі з 2007 по 2019, млн.дол.США



https://euaidexplorer.ec.europa.eu/content/explore/recipients_en

- Вигоди від впровадження деяких програмних елементів доволі важко прослідкувати. Зокрема, у сфері торгівлі помітні значні асиметрії, що має результатом переважання імпорту з країн ЄС за все ще обмеженого доступу українських експортерів на європейські ринки, зокрема через нетарифні бар'єри. При цьому, не має достатньої підтримки сфер української економіки, які зазнають збитків від такої конкуренції.

- Додатковою проблемою є також і непостійність *потоків фінансової допомоги.*

Тим не менше, враховуючи нинішні обставини, без допомоги зі сторони таких донорів як Сполучені Штати Америки та ЄС, а також від організацій таких як ООН, Світовий банк, ЄБРР, ОЕСР, обійтися Україні буде важко. Тому виникає необхідність пошуку додаткових та вигідних джерел безповоротного фінансування.

Аналіз поточного стану фінансування України з ЄС дає підстави для таких висновків:

1) *У риториці високопосадовців відсутнє чітке розмежування допомоги на поворотній та безповоротній основі. Тому це дає привід для маніпуляцій та вводить в оману основних стейхолдерів, які асоціюють таку фінансову допомогу тільки з безповоротною її частиною.*

2) *При цьому, понад 13 млрд з 15 млрд євро – це позики на поворотній основі (у формі кредитів). Хоч вони і надаються на пільгових умовах, але, зважаючи на такі критичні обсяги, це додає Україні додаткових ризиків розвитку, бо у майбутньому існує необхідність повертати таку допомогу. Частка безповоротної допомоги залишається доволі малою.*

3) *Помітно мала ефективність освоєння та вибірки кредитних коштів по діючих проектах від МФО, що були виділені без затвердження попередньої стратегії їх освоєння Україною.*

4) *Вигоди ж від впровадження деяких програмних елементів доволі важко прослідкувати. Зокрема, через асиметрії розвитку, не має достатньої підтримки сфер української економіки, які зазнають збитків від конкуренції.*

5) *Окрім цього, незважаючи на складні політичні та економічні обставини, в яких опинилася Україна, вона не є найбільшим реципієнтом офіційної міжнародної допомоги розвиткові, зокрема в Європі. Це вказує на необхідність та певні перспективи отримання більшої підтримки.*

6) *Серед інших аспектів виокремлюється також і проблема непостійності потоків фінансової допомоги.*

РОЗДІЛ 3. СТРАТЕГІЯ І ТАКТИКА ОТРИМАННЯ ФІНАНСУВАННЯ УКРАЇНОЮ З ЄС

3.1. УКРАЇНА ТА ЄС: НЕОБХІДНІ ПОЛІТИЧНІ ПЕРЕТВОРЕННЯ НА ШЛЯХУ ДО ЗБІЛЬШЕННЯ РОЗМІРУ ФІНАНСУВАННЯ УКРАЇНИ

ЄС прагне перетворити сусідні держави на простір демократії, політичної стабільності, безпеки та економічного розвитку. У 1990-х роках для підтримки реформ у країнах Центральної та Східної Європи ЄС, поряд із значними обсягами фінансової допомоги, використовував перспективу членства як стимул глибоких перетворень. Це зрештою призвело до масштабного розширення ЄС в 2004 році, коли членство отримали десять держав; пізніше, у 2007 році до них приєдналися ще дві.

Розширення 2004 та 2007 років зробило інші держави сусідами ЄС у Східній Європі. Нові сусіди потребували нової політики, що була сформульована у проекті Східного партнерства. Цільові країни – Азербайджан, Білорусь, Вірменія, Грузія, Молдова та Україна – продемонстрували значно більш суперечливі результати політичних та економічних реформ. За десять років після запуску Східного партнерства результати залишаються далекими від бажаних. Політична дестабілізація, слабкість державних інститутів, вразливість демократії та неефективні економіки все ще залишаються характерними рисами розвитку країн регіону. На додачу до цього загострення геополітичної ситуації внаслідок російського ревізіонізму створило вкрай несприятливе середовище для подальшого реформування. ЄС потребує нових інструментів та нових відповідей.

З іншого боку, такі інструменти й відповіді доводиться шукати в умовах, коли перспективу членства надати або вкрай важко, або взагалі неможливо із політичних міркувань.

Відносини ЄС із країнами Східного партнерства стають складнішими. З одного боку, всі ці країни самі зацікавлені у тому, щоб стати більш заможними, розвиненими та конкурентоздатними – цього ж прагне і ЄС. З іншого боку, політичні орієнтири цих країн є різними. Лише деякі з них прагнуть до членства в ЄС. Частина прагнуть до зміцнення демократії, але стикаються із значними труднощами на цьому шляху – до них належить і Україна. Ті, хто прагнуть членства, усвідомлюють складність завдання і недосяжність мети у найближчій перспективі. Це вносить нюанси у їхні відносини з ЄС: з одного боку, інтеграція залишається стратегічною метою, але з іншого присутня повсякденна практика торгівельних, економічних, політичних та безпекових проблем, що вимагають захисту власних інтересів.

Тісне переплетіння власних національних інтересів країн Східного партнерства та довгострокових спільних інтересів співпраці з ЄС створює специфічне середовище для взаємодії, в тому числі і для реалізації звичного для ЄС підходу «політичні перетворення в обмін на фінансову допомогу».

Угодою про асоціацію, яка набрала чинності 1 вересня 2017 року, визначено основні принципи фінансового співробітництва між сторонами, причому норми розділу VI під назвою «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством» *є радше відсилочними та декларативними і не містять конкретного напряму дій України для отримання фінансової допомоги ЄС.* Хоча під час обговорення Європейської по-

літики сусідства піднімалися питання нових фінансових інструментів, які частково мотивували наближення української сторони до підписання Угоди про асоціацію, результатом стала формула «все, крім інституцій та структурних фондів». У висновках Європейської ради щодо України від 15 грудня 2016 року йшлося про те, що країни-члени ЄС бажають побудувати близькі та довготривалі стосунки з Україною, проте, проте Угода про асоціацію не дає Україні ані статусу кандидата у члени ЄС, ані означає зобов'язання надати такий статус Україні у майбутньому. Також Угода про асоціацію підтверджує бажання ЄС підтримувати реформи в Україні, одна не передбачає надання додаткової фінансової підтримки країнам-членам ЄС Україні, а також не змінює виключного права кожної держави-члена визначати природу та обсяг своєї двосторонньої підтримки[29]. В результаті Україна залишається без перспективи членства та без доступу до структурних фондів ЄС.

Так, статтею 453 Угоди про асоціацію передбачено, що Україна отримує фінансову допомогу через відповідні механізми та інструменти фінансування ЄС. Така фінансова допомога сприятиме досягненню цілей цієї Угоди та надаватиметься відповідно до статей Угоди про асоціацію. Як передбачено статтею 455 Угоди про асоціацію, пріоритетні сфери надання фінансової допомоги ЄС, погоджені Сторонами, визначаються у відповідних індикативних програмах, що відображають погоджені пріоритети політики. Попередні обсяги допомоги, закріплені в цих індикативних програмах, враховують потреби України, галузеві спроможності та прогрес у здійсненні реформ. Список відповідних індикативних програм міститься на веб-сайті Міністерства розвитку економіки, торгівлі та сільського господарства України[30], і не містить жодної програми, яка б передбачала отримання Україною фінансування за рахунок Європейських структурних та інвестиційних фондів.

Є кілька напрямів надання фінансової допомоги ЄС. Це, по-перше, п'ять структурних фондів ЄС, спрямованих на вирівнювання та гармонізацію економічного розвитку в різних регіонах ЄС. Структурні фонди розподіляють кошти лише між країнами-членами ЄС – змінити цей підхід буде надзвичайно важко. По-друге, існують програми транскордонної, транснаціональної та міжрегіональної співпраці, що можуть залучати країни з-поза меж ЄС. Співпраця із такими країнами, як правило, концентрується на регіональному рівні і реалізується за участі країн-сусідів з ЄС. Обсяг коштів, які на них виділяються, є порівняно невеликим, і спрямовуються вони на розв'язання конкретних цільових завдань. Зрештою, по-третє, існують програми фінансової допомоги для країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Україні однаково важко буде претендувати як на допомогу для країн-кандидатів (як і отримати такий статус), так і на кошти структурних фондів ЄС. Збільшити доступ до регіональних програм можна, пропонуючи проекти, які зацікавлять наших західних сусідів – Польщу, Угорщину, Румунію чи Словаччину – але потенційний обсяг коштів, отриманих у такий спосіб, буде невеликим.

В той же час, Україна отримує фінансову допомогу ЄС та кредити або кредитні гарантії, що спрямовуються на вирівнювання платіжного балансу на подолання наслідків кризи, в якій Україна опинилася у 2014 році. Кошти, що виділяються в рамках цих програм, набагато перевищують обсяги програм регіонального співробітництва ЄС.

Україна залишається надзвичайно важливим сусідом ЄС. В складних умовах зовнішньої агресії та масштабних соціальних потрясінь Україна змогла досягти суттєвого прогресу по ряду політичних напрямків – прогресу, що відзначений з боку ЄС та вже призвів до конкретних результатів: лібералізації візового режиму та введення у дію Угоди про асоціацію. Попит на реформи в Україні залишається високим в Європі, і спостерігається готовність всебічно допомагати Україні змінюватись. Спільне бачення пріоритетів, темпів та характеру таких змін може відкрити шлях до значно тіснішої співпраці та збільшення допомоги з боку ЄС.

[29] https://www.consilium.europa.eu/media/24151/15-euco-conclusions-ukraine.pdf
[30] http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=29838a36-411d-4e4f-a13d-8bb2ef99ed6e&title=UgodiMizhUriadomUkrainiTas-schodoDopomogis

Взагалі, аналіз інструментів впливу ЄС на зміни у цільових країнах демонструє наявність широкого спектру можливостей. З одного боку, можна виділити пасивні – привабливість членства; та активні – умови приєднання – інструменти[31]. З іншого боку, їх можна поділити на моделі (законодавчі та інституційні), гроші, моніторинг та оцінку, контроль та поради[32]. В обох випадках значний наголос ЄС робить на власну нормативну силу, здатність виступати своєрідним гравітаційним ядром та взірцем для країн-сусідів. Але в той же час практика останніх років переконує: Угода про асоціацію без перспектив членства та додаткового доступу до фінансування не має достатнього потенціалу для стимулювання масштабних змін у суспільствах.

Зацікавленість ЄС в стабільній, демократичній та успішній Україні зросла. Російська політика створила попит на міцну Україну, здатну чинити опір різноманітним формам агресії, в тому числі нетрадиційним. Перетворення України на контрибутора міжнародної та регіональної безпеки відповідає геополітичним інтересам ЄС. Ці інтереси зафіксовані в ключових документах ЄС, включно із Оглядом Європейської політики сусідства[33] та Глобальною стратегією ЄС[34]. Таким чином, основою стратегії України, спрямованої на збільшення фінансової підтримки з ЄС, має стати взаємна зацікавленість сторін у перетворенні України із споживача у контрибутора європейської безпеки. Це завдання вимагає правильної оцінки ситуації, що склалася, та тенденцій її розвитку; а також подолання критичних слабкостей України в політичній та безпековій сферах.

[31] Вахудова А.М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму. – Київ: ВД «Києво-Могилянська академія», 2009
[32] Grabbe H. How Does Europeanization Affect CEE Governance? Conditionality, Diffusion and Diversity. // Journal of European Public Policy, Vol.8, Issue 4, 2001. – pp. 1013-1031
[33] Review of the European Neighborhood Policy. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission, 18.11.2015 // https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/151118_joint-communication_review-of-the-enp_en.pdf
[34] Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, June, 2016 // http://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

Ідеологія політичних змін міститься в Угоді про асоціацію, що передбачає довгострокову та комплексну програму реформ із наголосом на зміцнення демократії та верховенства права, посиленні державних інституцій, а також уваги до економічного зростання та захисту прав людини. З іншого боку, щось схоже за змістом передбачене й документами Східного Партнерства, наприклад “20 Deliverables for 2020”.

Сьогоднішній формат відносин України з ЄС передбачає два основні шляхи до суттєвого поглиблення залучення ЄС до українських справ: прогрес у мирному процесі на сході України або швидкі й ефективні реформи. Успіхи на кожному з напрямів дозволить ставити на порядок денний питання про значне збільшення обсягів фінансової допомоги Україні.

Але має бути і третій шлях. Він лежить через політичні рішення в самому ЄС, які відкриють доступ до структурних фондів для України. Передумовою прийняття такого рішення має бути прогрес України в тих реформах, що зміцнюють інституційні спроможності держави, завдяки чому фінансова допомога зможе бути використана із користю. Цей шлях буде для України найбільш привабливою альтернативою за умови відсутності перспективи членства в ЄС. Надання Україні доступу до структурних фондів або створення окремого інструменту, яким би фінансувались, скажімо, реформи в Україні та в інших країнах східної Європи (наприклад, Грузії) значно пожвавило б здійснення необхідних інституційних, політичних та правових перетворень у нашій державі. Тим паче, у ЄС вже існує прецедент запровадження окремого фінансового інструменту для допомоги країнам-кандидата зі Східної Європи до вступу до ЄС. Йдеться про програму «ФАРЕ», започатковану у 1989 році, спеціально для допомоги Угорщині та Польщі (в подальшому список бенефіціарів булло розширено). Зокрема, у 2000 – 2006 роках бюджет програми склав понад 10 млрд. євро.

При цьому варто пам’ятати, що мирний процес на сході України оцінюється Брюсселем переважно крізь призму виконання положень Мінських угод, якими передбачено ряд непростих, з політичної точки зору, кроків, що їх має здійснити Україна. З іншого боку, ЄС надсилає достатньо сигналів про готовність брати масштабну

участь у проектах відбудови та пост-конфліктного врегулювання на територіях, охоплених збройним протистоянням.

Досвід попередніх років політичних реформ в Україні свідчить про те, що вони мають орієнтуватися на досягнення наступних параметрів.

1) Створення умов для залучення широких кіл стейкхолдерів для розв'язання широкого діапазону завдань. Стейкхолдери включатимуть державні інституції, групи із захисту прав, неурядові організації, політичні партії тощо, завдяки чому політичний процес можна буде зробити інклюзивним. У його фокусі перебуватимуть будь-які політичні питання.

2) Надання пріоритету проектам та крокам, що здатні приносити вимірюваний та наявний позитивний результат для громадян України.

3) Підтримка політичного діалогу на всіх рівнях, посилення стратегічної комунікації щодо основних політичних перетворень.

4) Моніторинг виконання Угоди про асоціацію; впровадження механізмів координації зовнішньої допомоги та зниження рівня корупції.

5) Посилення координації зовнішніх донорів та взаємного зв'язку й позитивного впливу програм політичного реформування, що реалізуються та фінансуються на різних рівнях та стосуються різних тем та регіонів України.

Принципово важливим пріоритетом політичних реформ в Україні є забезпечення інституційної спроможності держави, ефективного урядування, верховенства права та безпеки. Цей набір надважливих цілей пов'язаний із невтішним досвідом реформування слабких держав протягом попередніх двадцяти років. Інвестування значних коштів не здатне побороти слабкість інституцій, що, в свою чергу, породжує нездатність таких інституцій ефективно абсорбувати міжнародну допомогу. Коло замикається, і слабкість держави, а разом з нею і корупція – консервуються на тривалий час. ЄС прагне уникнути такого вельми ймовірного сценарію розвитку подій в Україні, а тому питання права, безпеки та боротьби із корупцією є для нього принципово важливими. Для України ж вони виступають необхідними передумовами будь-якої серйозної розмови про збільшення обсягів допомоги з боку ЄС.

На сьогоднішній день низький рівень ефективності державних інституцій в Україні на всіх рівнях робить розробку та впровадження цілісних державних політик в різних сферах майже неможливим. Відсталість механізмів контролю за публічними видатками створює сприятливе середовище для корупції, яка, в свою чергу, робить неможливим забезпечити правовий характер держави та підриває довіру до державних інституцій.

В Україні продовжує функціонувати олігархічна модель політичної системи, що в багатьох відношеннях є несумісною із європейськими цінностями: демократією, верховенством права й ефективними механізмами захисту прав меншин. Замість цього така модель ставить правоохоронні органи на службу радше певним групам впливу, аніж громадянам та суспільному благу; створює дефіцит демократії та безпеки; збільшує ризики внутрішніх конфліктів та консервує бідність. Зменшення впливу олігархів на політичні процеси в Україні відкриє шлях до системних перетворень політики – і в Європі це повною мірою розуміють.

Загальною метою політичних перетворень в Україні виступає, з європейської точки зору, побудова правового суспільства, заснованого на повазі до прав людей та гендерної рівності, в якому безпека, процвітання та верховенство права забезпечувалися б дієвими, прозорими та відповідальними інституціями публічної влади.

Конкретні цілі (вони виступають і критеріями успішності реформ) включають:

- вдосконалення загального функціонування органів державної влади, програма децентралізації та впровадження електронного урядування;
- вдосконалення системи публічних фінансів України;
- підвищення ефективності, відповідальності та цілісності роботи основних безпекових та правоохоронних інституцій з метою, в

тому числі, упередження рівня насильства, включно із гендерним та сексуальним, оптимізації контролю над кордоном, підвищення здатності протистояти кіберзагрозам та інформаційним викликам;

- посилення незалежності, інтегрованості та ефективності судової влади та органів прокуратури;
- посилення антикорупційних інституцій та боротьба із корупцією;
- вдосконалення процесу прийняття політичних рішень.

Критеріями реалізації політичних реформ на цих напрямах можуть виступати:

- додаткові можливості для реформування інституцій державної влади на центральному та регіональному рівнях, включно із підвищенням ефективності та мотивації публічної сфери; впровадження кращих практик планування, моніторингу та комунікації;
- покращення якості середньострокового планування бюджетів; більш якісний контроль над бюджетним процесом;
- зростання якості роботи прокуратури, національної поліції, Служби безпеки України, Прикордонної служби та інших силових органів у боротьбі із організованою злочинністю, загрозами внутрішній безпеці, гібридними та кіберзагрозами й дезінформацією. Підвищення рівня захищеності прав людини в процесуальних діях;
- зростання незалежності та професійності судової влади;
- додаткові можливості для створених вже антикорупційних інституцій, запровадження сучасних практик попередження та покарання корупції;
- більш ефективні процедури та структури нормотворчості на всіх рівнях, які, серед іншого, враховуватимуть інтереси й надаватимуть можливість доступу для неурядових стейхолдерів.

Основними напрямами політичних реформ є:

- децентралізація;
- зміцнення верховенства права;
- реформа публічного врядування.

Доцільно зберегти ці пріоритети, можливо, доповнивши їх системами заходів із зміцнення державних інституцій та боротьби із корупцією. Окрему увагу варто приділити сектору безпеки: від впровадження новітніх практик нейтралізації загроз нових типів до вдосконалення систем прикордонного контролю. Збройний конфлікт на сході України постійно генерує безпекові ризики, загострює проблеми внутрішньо переміщених осіб, соціальних розколів, дискримінації – а отже потребує політичних рішень.

Увагу також доцільно приділяти додатковим програмам фінансування та іншим інструментам ЄС, таким як IcSP (Інструмент зміцнення стабільності та безпеки), CFSP/CSDP (Спільна зовнішня та безпекова політика/Спільна безпекова та оборонна політика), Європейський інструмент демократі та прав людини, інструменти партнерства, макрофінансової допомоги та гуманітарної допомоги, а також механізми регіонального партнерства.

Європі потрібна сильна Україна – зараз, можливо, більше, ніж будь-коли. Попит на міцну Україну генерує попит і на нові рішення. За відсутності політичних умов отримати перспективу членства України в ЄС, доступ до фінансових інструментів може стати найбільш ефективним стимулом реформ в Україні. Для самого ж ЄС інвестиції в Україну можуть стати інвестиціями у стабільне середовище і безпеку – у повній відповідності до філософії політики сусідства.

3.2. ПОТЕНЦІАЛ ОТРИМАННЯ УКРАЇНОЮ ФІНАНСУВАННЯ ЗА РАХУНОК ЄВРОПЕЙСЬКОГО ФОНДУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

Діяльність Європейського фонду регіонального розвитку врегульовано постановою Європейського парламенту та Європейської ради від 17 грудня 2013 року «Про Європейський фонд регіонального розвитку та про спеціальні умови, що стосуються інвестицій для цілей подальшого розвитку та покращення ситуації з робочими місцями та скасування постанови (ЕС) № 1080/2206»[35]. Аналіз згаданої постанови свідчить про те, що отримати доступ до згаданого фонду можуть лише країни-члени ЄС і Україна не може подати заявку на отримання фінансування з фонду напряму. Тим не менше, можливості отримання фінансування за рахунок згаданого фонду все ж таки існують і для нашої держави. Так, у ЄС створено спеціальний інструмент, що покликаний підтримувати міжнародну співпрацю через фінансування проектів, що стосуються здоров'я, навколишнього середовища, проведення досліджень, освіти, транспорту, енергії та інших проектів - Interreg. Бюджет Interreg наповнюється за рахунок Європейського фонду регіонального розвитку і складає 10.1 мільярд євро. Україна може отримати доступ до фінансування Interreg через *транснаціональну програму Interreg Danube*[36]. Згадана програма покликана промотувати економічну, соціальну та територіальну інтеграцію Дунайського регіону, до якого входить і Україна (Чернівецька, Івано-франківська, Закарпатська та Одеська області). Бюджет програми складає майже 275 мільйонів євро, програма фінансується за рахунок Європейського фонду регіонального розвитку, Фонду допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС та Європейського інструменту сусідства.

Основними пріоритетами програми є: створення інноваційного та соціально відповідального Дунайського регіону, запровадження відповідального культурного розвитку та розвитку навколишнього природнього середовища, створення відповідального споживання енергії та комунікацій у регіоні та запровадження належного урядування[37]. Урядом України було укладено Угоду про фінансування Дунайської транснаціональної програми (Interreg V-B Danube – CCI 2014TC16M6TN001) з Європейською комісією та Урядом Угорщини[38], яка набула чинності для України 25 жовтня 2018 року та є чинною протягом 12 років з дати набрання чинності[39], а загальна розрахункова сума внеску ЄС встановлюється у розмірі 5 млн. євро відповідно до 2016 бюджетного року. Видається, що збільшення розміру фінансування України за цією програмою можливе лише шляхом внесення змін до згаданої угоди.

3.3. ВІДСУТНІСТЬ МОЖЛИВОСТІ ОТРИМАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНОЮ ЧЕРЕЗ ІНШІ ЄВРОПЕЙСЬКІ СТРУКТУРНІ ТА ІНВЕСТИЦІЙНІ ФОНДИ

Європейський соціальний фонд, як фонд, спрямований на покращення умов праці та створення освітніх можливостей у ЄС, має бюджет у 80 мільярдів євро на 2014 - 2020 роки. Діяльність Європейського соціального фонду врегульовано постановою Європейського парламенту та Європейської ради від 17 грудня 2013 року № 1304/2013 «Про Європейський соціальний фонд та скасування постанови ЄС № 1081/2006»[40], згідно з якою Європейський соціальний фонд надає допомогу країнам-членам ЄС, а отже Україна не може подати заявку на отримання фінансової допомоги за рахунок цього фонду.

[35] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1301&from=EN
[36] http://www.interreg-danube.eu/about-dtp/programme-presentation
[37] http://www.interreg-danube.eu/uploads/media/default/0001/33/5425b26798996c499a04d97e59c3e06a1288688e.pdf
[38] https://zakon.rada.gov.ua/laws/file/text/66/f478082n5.pdf
[39] https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0268321-19#n2
[40] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1304&from=en

Наразі *Фонд підтримки,* з бюджетом у 63,4 мільярди євро, надав підтримку лише таким країнам ЄС, як: Болгарія, Хорватія, Кіпр, Чеська республіка, Естонія, Греція, Угорщина, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина та Словенія. Постановою Європейського парламенту та Європейської ради від 17 грудня 2013 року "Про Фонд підтримки та скасування постанови ЄС № 1084/2006"[41] не передбачено можливості отримання фінансової допомоги країною, яка не є членом ЄС[42].

Фонд солідарності ЄС був створений для ліквідації наслідків природних катастроф у країнах-членах ЄС. За всі роки його діяльності допомога була отримана Австрією, Болгарією, Хорватією, Кіпром, Чеською Республікою, Естонією, Францією, Німеччиною, Грецію, Угорщиною, Ірландією, Італією, Латвією, Литвою та Мальтою. Жодна з країн, яка не є членом ЄС не отримала фінансової допомоги за рахунок відповідного фонду й така можливість не передбачається постановою Ради ЄС № 2012/2002 від 11 листопада 2002 року, згідно з якою було засновано Фонд солідарності ЄС.

Незважаючи на те, що доступу до структурних фондів для України не передбачено згідно з директивами ЄС, уряду України слід звернути увагу на те, що програма фінансування згаданих фондів затверджена лише до 2020 року, а тому уряд України слід проводити постійний моніторинг діяльності європейських структурних та інвестиційних фондів, а також слідкувати за програмою, яка буде затверджена після закінчення 2020 року.

3.4. ФОНД ДОПОМОГИ КРАЇНАМ ПЕРЕД НАБУТТЯМ ЧЛЕНСТВА У ЄС: ПОТЕНЦІЙНЕ ДЖЕРЕЛО ОТРИМАННЯ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ УКРАЇНОЮ

Фонд допомоги країнам перед вступом до ЄС[43] створений спеціально для надання допомоги потенційним членам ЄС для розвитку таких секторів, як: реформа публічного управління, верховенство права, стабільність економіки, розвиток людських ресурсів, розвиток сільського господарства. Бюджет фонду на період 2014-2020 років складає 11,7 мільярдів євро. Бенефіціарами фонду наразі можуть бути: Албанія, Боснія та Герцеговина, Косово, Чорногорія, Північна Македонія, Сербія та Туреччина. Загальний розмір фінансування згаданих країн за 2014-2020 роки склав більше 11 млрд. євро, як вбачається з таблиці[44]:

[41] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=EN
[42] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:02002R2012-20140628&from=EN
[43] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en
[44] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/instruments/overview_en

IPA II 2014-2020 indicative allocations

Country	2014	2015	2016	2017	2018-2020	TOTAL 2014-2020
Albania	83.7	86.9	89.7	92.9	296.3	649.5
Bosnia & Herzegovina	39.7	39.7	42.7	43.7	*	165.8
Kosovo*	83.8	85.9	88.7	91.9	295.2	645.5
Montenegro	39.6	35.6	37.4	39.5	118.4	272.5
North Macedonia	85.7	88.9	91.6	94.9	303.1	664.2
Serbia	195.1	201.4	207.9	215.4	688.2	1,508.0
Turkey	620.4	626.4	630.7	636.4	1,940.0	4,453.9
Multi-country	348.0	365.0	390.0	410.7	1,445.3	2,958.7

** Amounts to be decided at a later stage.*

Програму Фонду на 2021 рік ще не затверджено, тож до 2021 року Україна потенційно має шанс отримати статус країни-кандидата у члени ЄС та стати бенефіціаром відповідного фонду або принаймні розпочати переговори з ЄС для отримання такого статусу і, відповідно, можливості фінансування за рахунок Фонду допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС. Тим не менше, як свідчить практика отримання статусу країни-кандидата члена у ЄС – цей шлях складний і довгий. У випадку України ж, цей шлях ускладнюється офіційною заявою Європейської ради про те, що у найближчій перспективі країни члени-ЄС не розглядають можливості надання України статусу кандидата у члени ЄС.

Критерії для набуття членства у ЄС називають «копенгагенськими критеріями», оскільки вони були затверджені Європейською радою у Копенгагені у 1993 році. Згадані критерії передбачають: запровадження таких інституцій, які б гарантували утвердження демократії, верховенства права, прав людини та повагу до меншин, а також їх захист; ринкову економіку, які дійсно функціонує, та здатність бути конкуретноздатним на ринку ЄС, здатність взяти на себе та ефективно імплементувати всі обов'язки члена ЄС, включаючи слідування цілям політичного, економічного та фінансового союзу.

Для набуття членства в ЄС країні слід прийняти, імплементувати та забезпечити виконання всіх правил ЄС, під спільною назвою "acquis", що включають в себе такі сфери, як: вільний рух товарів; вільний рух робочої сили; заснування різноманітних утворень та свобода у наданні послуг; вільний рух капіталів; публічні закупівлі; корпоративне право; право інтелектуальної власності; конкуренційна політика; фінансові послуги; інформаційне суспільство та медіа; сільське господарство та розвиток сільських територій; безпека харчових продуктів; ветеринарних та фітосанітарних продуктів; рибальство; транспортна політика; енергія; оподаткування; економічна та фінансова політика; статистика; соціальна політика та зайнятість; підприємництво та індустріальна політика; транс-європейські мережі; регіональна політика та координація структурних інструментів; юстиція та фундаментальні права людини; наука та дослідження; освіта та культура; навколишнє природне середовище; захист прав споживачів та охорона здоров'я; об'єднання споживачів; зовнішні відносини; зовнішня політика, політика внутрішніх справ та зовнішньої безпеки; фінансовий контроль; фінансові та бюджетні умови; розвиток інституцій та інші умови.

Крім цього, країна-кандидат у члени ЄС повинна також обговорити майбутні фінансові зобов'язання (скільки та як країна готова сплачувати в бюджет ЄС та очікує отримувати з нього), а також зобов'язання на перехідний період.

Вивчення досвіду країн, які отримали статус потенційного кандидата до ЄС та є бенефіціарами згаданого фонду може бути корисним для України на шляху здійснення необхідних реформ. Так, перед затвердженням програми фонду на період 2014-2020 років Європейською комісією було узагальнено основні виклики, які постають перед потенційними кандидатами в ЄС у документі, який має назву «Комунікація від Комісії до Європейського парламенту та Європейської ради» від 16 жовтня 2013 року[45].

Згадані виклики включають:

1) *побудову належного економічного урядування та конкурентоспроможності;*

2) *дотримання принципу верховенства права;*

3) *забезпечення належного фінансування демократичних інституцій;*

4) *дотримання фундаментальних прав людини, таких як свобода слова, дотримання прав національних меншим, забезпечення прав осіб нетрадиційної орієнтації;*

5) *побудову належного регіонального співробітництва.*

З метою вивчення можливості набуття Україною статусу потенційного кандидата до ЄС та отримання потенційної фінансової допомоги за рахунок **Фонду допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС необхідно здійснити наступні інституційні та правові перетворення:**

- за ініціативою Віце-прем'єр міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України провести *урядовий аудит* всіх існуючих досліджень у сфері наближення України до acquis з метою визначення пріоритетних напрямків реформ. Такий аудит може бути проведено за підтримки спеціалістів Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Національної ради реформ, створеної Президентом України, науковцями-правниками, громадськими організаціями;

- за результатами проведеного аудиту необхідно розробити *План дій для наближення законодавства України до aquis* і затвердити відповідну стратегію дії. До розробки стратегії слід залучити спеціалістів Офісу реформ Кабінету Міністрів України та Національної ради реформ, створеної Президентом України, науковців, представників громадських організацій, а також радників з ЄС. Такий план повинен передбачати також план адвокації набуття Україною статусу країни-кандидата у члени ЄС на теренах самого ЄС.

- *створити робочу групу* для проведення переговорів з ЄС для внесення змін до Угоди про асоціацію та прийняття в ЄС політичного рішення щодо надання Україні статусу країни-кандидата. Урядом України вже висловлювались ідеї про перегляд Угоди про асоціацію у 2020 році[46];

- *передбачити зміни до Програми діяльності Уряду, яка була затверджена постановою Верховної Ради України від 4 жовтня 2019 року № 188-IX,* а саме – змінити обґрунтування цілі 17.1 «Україна відповідає критеріям членства в ЄС». Згаданою програмою

[45] https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf
[46] https://112.international/ukraine-and-eu/ukraine-intends-to-review-eu-ukraine-association-agreement-39739.html

передбачено, що Уряд здійснюватиме необхідні реформи в усіх секторах, охоплених Угодою про асоціацію, проте сфери реформ слід розширити відповідно до aquis. Уряду слід розпочату підготовку до переговорів з країнами ЄС для набуття Україною статусу країни-члена; внести зміни до середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, який було затверджено Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 3 квітня 2017 року № 275-р, оскільки згаданий план містить лише кроки, спрямовані на виконання взятих Україною на себе зобов'язань за Угодою про асоціацію, проте набуття статусу члена ЄС передбачає досягнення ширшого переліку цілей.

Таким чином, можна дійти таких висновків:

1) ***Норми Угоди про асоціацію про фінансову допомогу України є відсилочними та декларативними і не передбачають зобов'язань ЄС щодо фінансування України за рахунок Європейських структурних фондів.***

2) ***Угода про асоціацію без перспектив членства та додаткового доступу до фінансування не має достатнього потенціалу для стимулювання масштабних змін у суспільствах.***

3) ***Правила ЄС не передбачають можливості отримати Україною допомоги за рахунок Європейського соціального фонду, Фонду підтримки, Фонду солідарності ЄС, однак програми згаданих фондів є чинними до кінця 2020 року, а тому Уряду України слід здійснювати моніторинг програм, які будуть чинними у наступний період.***

4) ***Фонд допомоги країнам перед набуттям членства у ЄС є потенційним джерелом отримання фінансової допомоги Україною за умови набуття нею статусу кандидата у члени ЄС. Уряду України слід здійснити низку інституційних та правових перетворень для отримання доступу до згаданого фонду, однак цей шлях бути складним і довгим і передбачатиме прийняття політичного рішення в самому ЄС.***

5) ***Альтернативний шлях також лежить через політичні рішення в самому ЄС, які відкриють доступ до структурних та інвестиційних фондів ЄС для України. Видається можливими також створення спеціального фінансового інструменту для підтримки України (можливо, навіть й інших країн зі Східної Європи) у здійсненні необхідних реформ.***

ВИСНОВКИ

В результаті проведеного дослідження можна сформулювати такі висновки:

1) **Ефективність освоєння та вибірки кредитних коштів по діючих проектах є низькою, потрібна ефективна стратегія реформування системи роботи органів державної влади з донорськими та кредитними коштами для підвищення рівня їх освоєння Україною.**

2) **Незважаючи на складні політичні та економічні обставини, в яких опинилася Україна, вона залишається далеко не найбільшим реципієнтом фінансової допомоги з боку ЄС. Здійснений аналіз доводить, що головним джерелом для зростання обсягу фінансування України є структурні та інвестиційні фонди ЄС. Хоча більшість їх коштів надається державам-членам ЄС, але існують можливості для отримання фінансування й іншими країнами Європи через програми територіального співробітництва (Interreg), програм фінансової допомоги країнам ЄЕП, країнам-кандидатам на вступ до ЄС тощо.**

3) **Угода про асоціацію між Україною та ЄС передбачає виділення фінансової допомоги Україні відповідно до її потреб, галузевих спроможностей та прогресу у здійсненні реформ. Відсутність в Угоді про асоціацію перспектив членства обмежує її потенціал для стимулювання масштабних змін у суспільстві, що можливо компенсувати лише якісним збільшенням фінансової допомоги ЄС Україні, насамперед через європейські структурні та інвестиційні фонди.**

4) **Україна вже має дуже обмежений доступ до Європейського фонду регіонального розвитку і повинна вимагати якісного збільшення на декілька порядків обсягу коштів, спрямованих для нашої країни. Враховуючи зобов'язання в рамках угоди про асоціацію, політичні декларації керівництва ЄС щодо можливості надання доступу країн сусідів до усіх складових ЄС окрім інституцій, у тому числі для реалізації європейської моделі соціальної згуртованості, Україні слід вимагати відкриття доступу до Європейського соціального фонду, Фонду підтримки, Фонду солідарності тощо.**

5) **Найбільш привабливою формою надання фінансової допомоги для України є передвступна допомога країнам-кандидатам. З огляду на неможливість на даний момент з політичних причин надання Україні доступу до фонду допомоги країнам перед набуттям членства в ЄС уряду України з огляду на унікальність угоди про асоціацію та власного статусу у процесі європейської інтеграції слід також вимагати створення спеціального фінансового інструменту для підтримки України (можливо, спільно з іншими країнами Східного партнерства, які підписали угоди про асоціацію) у здійсненні необхідних реформ.**

МЦПД

Міжнародний центр
перспективних досліджень

Телефон: +38 (044) 044 334 3057
Електронна пошта: office@icps.com.ua
www.icps.com.ua