

С. М. Іванов

кандидат економічних наук, доцент, завідувач відділу міжнародних фінансів та фінансової безпеки НДФІ ДННУ “Академія фінансового управління”, Київ, Україна, ivanovsn@gmail.com

К. В. Клименко

кандидат економічних наук, старший науковий співробітник відділу міжнародних фінансів та фінансової безпеки НДФІ ДННУ “Академія фінансового управління”, Київ, Україна, klymenko_kateryna@ukr.net

М. В. Савостьяненко

старший науковий співробітник відділу міжнародних фінансів та фінансової безпеки НДФІ ДННУ “Академія фінансового управління”, Київ, Україна, savomax@ukr.net

АКТУАЛЬНІ ПИТАННЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОГРАМ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ ЄС В УКРАЇНІ

Анотація. У статті проаналізовано сучасні тенденції залучення Україною ресурсів Європейського Союзу у сфері міжнародного фінансового співробітництва. Розглянуто напрями співпраці між Україною та ЄС, котрі сприятимуть реалізації потенціалу національної економіки, до яких належать бюджетна підтримка, макрофінансова й технічна допомога тощо. Досліджено окремі аспекти укладання міжнародних фінансових угод щодо бюджетної підтримки, що відображають п'ять ключових завдань розвитку, такі як удосконалення управління державними фінансами, досягнення макроекономічної стабільності й економічного зростання, боротьба з корупцією та шахрайством; сприяння реформам і поліпшення надання послуг у різних галузях; захист прав людини та демократичних цінностей; оптимізація системи залучення внутрішніх фінансових ресурсів і зменшення залежності від зовнішньої допомоги. Особливу увагу звернено на необхідність поглиблення співробітництва України з ЄС шляхом продовження реформ у пріоритетних сферах, посилення заходів щодо управління державними фінансами; поліпшення планування, залучення, використання, моніторингу й контролю надання допомоги ЄС із метою підвищення ефективності реалізації програм.

Ключові слова: міжнародне фінансове співробітництво, двостороння допомога ЄС, міжнародна фінансова допомога, бюджетна підтримка, макрофінансова допомога, технічна допомога.

Табл. 5. Літ. 34.

Serhii Ivanov

Ph. D. (Economics), Associate Professor, SESE “The Academy of Financial Management”, Kyiv, Ukraine, ivanovsn@gmail.com

Kateryna Klymenko

Ph. D. (Economics), SESE “The Academy of Financial Management”, Kyiv, Ukraine, klymenko_kateryna@ukr.net

Maksym Savostianenko

SESE “The Academy of Financial Management”, Kyiv, Ukraine, savomax@ukr.net

© Іванов С. М., Клименко К. В., Савостьяненко М. В., 2017

CURRENT ISSUES IN THE IMPLEMENTATION OF EU FINANCIAL AID PROGRAMS IN UKRAINE

Abstract. In today's world, the global financial system is prone to rapid and dynamic transformations, which are the growing uncertainty and unpredictability of economic processes, the reduction and distortion of economic cycles, and increased risks of exacerbating economic confrontation. The purpose of the article is to highlight and summarize the current trends of attracting resources in the field of international financial cooperation with the European Union. During the study, the following methods are used: synthesis, observation and comparison, synthesis and analysis, statistical surveys, systematic approach and structural analysis. The article analyzes the current tendencies of attraction to Ukraine the European Union resources in the field of international financial cooperation. Within the scope of the study, the authors examine the areas of Ukraine-EU cooperation that will promote implementation of the Ukrainian economy potential, i.e. budget support, macrofinancial assistance, technical assistance etc. The authors investigate some aspects of signing international financial agreements on budget support issues, which reflect the five key objectives of development, namely: improving public finance management, achieving macroeconomic stability and economic growth, combating corruption and fraud, promoting reforms and improving the delivery of services in various sectors, protection of human rights and democratic values, improving the system of attracting domestic financial resources and reducing the dependence on external assistance. Particular attention is paid to the need of improving Ukraine's cooperation with the EU by continuing reforms in key areas, strengthening public finance management measures, improving the planning, attraction, use, monitoring and control processes of EU assistance to improve the effectiveness of program implementation.

Keywords: international financial cooperation, bilateral assistance, international financial assistance, budget support, macrofinancial assistance, technical assistance.

JEL classification: F21, F35, F55.

С. Н. Иванов

кандидат экономических наук, доцент, заведующий отделом международных финансов и финансовой безопасности НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

Е. В. Клименко

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник отдела международных финансов и финансовой безопасности НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

М. В. Савостьяненко

старший научный сотрудник отдела международных финансов и финансовой безопасности НИФИ ГУНУ "Академия финансового управления", Киев, Украина

АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОГРАММ ФИНАНСОВОЙ ПОМОЩИ ЕС В УКРАИНЕ

Аннотация. В статье проанализированы современные тенденции привлечения Украиной ресурсов Европейского Союза в сфере международного финансового сотрудничества. Рассмотрены направления сотрудничества между Украиной и ЕС, которые поспособствуют реализации потенциала национальной экономики, к которым относятся бюджетная поддержка, макрофинансовая и техническая помощь

и т. п. Исследованы отдельные аспекты заключения международных финансовых соглашений по бюджетной поддержке, отражающие пять ключевых задач развития, такие как совершенствование управления государственными финансами, достижение макроэкономической стабильности и экономического роста, борьба с коррупцией и мошенничеством; содействие реформам и улучшение предоставления услуг в разных отраслях; защита прав человека и демократических ценностей; оптимизация системы привлечения внутренних финансовых ресурсов и уменьшение зависимости от внешней помощи. Особое внимание обращено на необходимость углубления сотрудничества Украины с ЕС путем продолжения реформ в приоритетных сферах, усиления мер по управлению государственными финансами; улучшения планирования, привлечения, использования, мониторинга и контроля оказания помощи ЕС с целью повышения эффективности реализации программ.

Ключевые слова: международное финансовое сотрудничество, двусторонняя помощь ЕС, международная финансовая помощь, бюджетная поддержка, макрофинансовая помощь, техническая помощь.

У сучасних умовах світова фінансова система схильна до швидких, динамічних трансформацій, які полягають у зростанні невизначеності й непередбачуваності економічних процесів, скороченні та викривленні економічних циклів, підвищенні ризиків загострення економічної конфронтації, що ускладнює відносини України із зовнішніми кредиторами. Для нашої держави надзвичайно важливою є повноцінна інтеграція у світову фінансову систему з максимальним акцентом на розвиток потенціалу національної економіки (агропромисловий сектор, металургія, транспортні коридори і транзит енергоносіїв, рекреаційний потенціал, ресурсний потенціал економічного розвитку, чималий кадровий потенціал тощо).

З огляду на зазначене головним завданням є побудова механізму ефективного міжнародного фінансового співробітництва задля забезпечення економічного відновлення та зростання, а також підвищення рівня національної безпеки країни. Це сприятиме результативнішому використанню залучених зовнішніх фінансових ресурсів і оптимальному поєднанню інтересів усіх сторін – міжнародних фінансових партнерів, держави й приватного сектору. Одним із найбільших джерел забезпечення реформ і зростання національної економіки є фінансово-технічний потенціал Європейського Союзу.

Особливостям співробітництва з ЄС різних країн присвячено праці таких зарубіжних учених, як Х. Аль-Кайзі, Х. Дінсер, Ф. Ласамбо, Т. Стішельманс, Ю. Темурі та ін. [1–5]; України – О. Г. Білоруса, В. П. Колосової, Т. В. Липової, Г. З. Макоти, О. М. Непомнящего, Н. В. Собчук, О. І. Федоріва, Л. В. Черванчук та ін. [6–12].

Так, приміром Г. З. Макота розглядає еволюцію та зміст принципів надання міжнародної допомоги ЄС третім країнам переважно в контексті політики розвитку, виокремлює нові принципи надання міжнародної технічної допомоги Україні в межах бюджетного періоду Співтовариства на 2014–2020 рр. [8].

Учені-практики Т. В. Липова й В. П. Колосова у своїх працях роблять акцент на поточному стані управління зовнішніми ресурсами ЄС і міжнародних фінансових організацій в Україні. Як приклад часто аналізується також польський досвід ефективного реформування економіки та інтеграції країни до ЄС. Особлива увага приділяється механізмам і підходам до управління зовнішніми ресурсами як ключовому фінансовому фактору підтримки реформ [7].

О. І. Федорів досліджує правові засади надання ЄС фінансової допомоги Україні, механізми та умови її отримання, наголошуючи на реалізації Пакета підтримки України, зокрема таких його компонентів, як надання макрофінансової допомоги й грантів на розвиток у межах Європейського інструменту сусідства [11].

Віддаючи належне доробку вчених, зазначимо, що на сьогодні залишаються недостатньо обґрунтованими питання реалізації програм фінансової допомоги ЄС в Україні. Авторами зроблено спробу проаналізувати таку допомогу в розрізі бюджетної підтримки, макрофінансової допомоги й фінансових інструментів Європейської комісії в контексті сучасних тенденцій.

Метою статті є висвітлення та узагальнення сучасних тенденцій залучення ресурсів у сфері міжнародного фінансового співробітництва з Європейським Союзом.

ЄС уже понад 25 років є одним із найважливіших стратегічних партнерів України на шляху впровадження економічних і соціальних реформ. Відповідно до ст. 212 Договору про ЄС, він здійснює економічні, фінансові та технічні заходи співробітництва, включаючи допомогу, зокрема фінансову, з третіми країнами; такі заходи узгоджуються з його політикою розвитку та виконуються в рамках принципів і цілей його зовнішньої діяльності; дії ЄС і такі самі дії держав-членів доповнюють та зміцнюють одна одну [11].

Наразі технічна й фінансова допомога ЄС істотно підтримує реалізацію євроінтеграційних намірів України. І хоча вступ до Співтовариства залишається стратегічною довгостроковою метою нашої держави, результати політики зближення очевидні, передусім це підписання й виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, котрою передбачено підтримку впровадження політичних і економічних реформ в нашій країні.

Ще одним вагомим, актуальним здобутком на шляху реалізації політики сусідства є спрощення візового режиму для перетину кордонів ЄС. Починаючи з 2007 р. допомога Україні надавалася переважно в межах Європейського інструменту сусідства і партнерства згідно з Регламентом Європейського парламенту та Ради ЄС від 24.10.2006 № 1638/2006, яким встановлювались основні засади й принципи його застосування [13].

Європейська комісія виступила з пропозицією Пакета підтримки для України (*Support Package for Ukraine*), що був схвалений главами держав і урядів країн – членів ЄС у Європейській раді 6 березня 2014 р. та являє собою прийнятий у формі меморандуму конкретний перелік заходів на коротко- й середньострокову перспективу з метою стабілізації економічної та

фінансової ситуації в Україні. Зазначені заходи спрямовані на підтримку країни в перехідний період, заохочення політичних і економічних реформ та сприяння всеохоплюючому розвитку. У 2014–2020 рр. ці заходи можуть довести загальну підтримку нашої державі до щонайменше 11 млрд євро. Така допомога надходитиме з бюджету ЄС і його міжнародних фінансових інституцій [14].

Основними напрямками допомоги з боку ЄС є: 1) бюджетна підтримка; 2) макрофінансова допомога; 3) фінансові інструменти Єврокомісії. Програми бюджетної підтримки ЄС дають можливість країнам-одержувачам залучати на безоплатній і безповоротній основі до державного бюджету фінансові ресурси ЄС із метою підтримки структурних реформ. Міжнародна фінансова угода щодо бюджетної підтримки базується на принципах узгодженості з пріоритетами, цілями та політикою розвитку країн-партнерів (а отже, узгодженості й координації дій із іншими донорами) та відповідності політиці розвитку Європейського Союзу. Така підтримка орієнтована на вирішення питань розвитку, важливість яких залежить від особливостей країни. Кошти надаються головним чином на вдосконалення системи управління державними фінансами, забезпечення макроекономічної стабільності й економічного зростання, боротьбу з корупцією та шахрайством, здійснення структурних реформ, дотримання прав людини й демократичних цінностей, оптимізацію системи залучення внутрішніх фінансових ресурсів [15].

Європейська комісія використовує три категорії програм бюджетної підтримки, що дає змогу краще реагувати на політичну, економічну та соціальну ситуації країни-партнера [15]. *Угоди із забезпечення належного державного управління та розвитку* (Good Governance and Development Contracts) є інструментом підтримки ґрунтовних реформ, котрі сприяють зміцненню механізмів державного управління, зокрема вдосконаленню внутрішньої звітності, допомагають поліпшити показники, сформульовані в Цілях розвитку тисячоліття, та аспекти надання міжгалузевих послуг, забезпечують створення умов для зниження рівня бідності й відображають загальне зобов'язання поважати фундаментальні цінності. Їх реалізація забезпечує усунення перешкод на шляху стійкого зростання. Прикладом таких угод слугує Договір про належне врядування й розвиток та підтримку Спеціального партнерства Кабо-Верде – ЄС, метою якого є надання допомоги уряду зазначеної країни з метою ліквідації бідності, заохочення сталого й всеохоплюючого зростання, просування програми Спеціального партнерства з ЄС, консолідації та вдосконалення демократичного й економічного управління [16].

Секторальні угоди (Sector Reform Contracts) зосереджені на підтримці політики та реформування в окремих галузях, оптимізації державного управління й надання послуг населенню. Однією з умов застосування таких угод є забезпечення рівного доступу до суспільних послуг і якості їх надання, особливо незаможним верствам населення, жінкам та дітям, а також

створення умов на галузевому рівні для сталого й усеосяжного зростання. Прикладом цих угод виступає секторальна угода із Сербією щодо реформи сектору державного управління [17]. Метою цієї угоди є підвищення ефективності, підзвітності й прозорості державного управління, якості надання послуг та управління державними фінансами, чого планується досягти за рахунок підтримки уряду в реалізації заходів, що становлять частину стратегії і плану дій Сербії щодо реформування публічної адміністрації, а також програми реформ державного фінансового управління.

Угоди з розбудови держави (State Building Contracts) ґрунтуються на оцінці дотримання державою фундаментальних цінностей, а також її готовності дотримуватися їх і розвивати та є вкрай необхідними в умовах політичної, економічної нестабільності або перехідного періоду, оскільки допомагають країнам-партнерам забезпечити виконання найважливіших державних функцій і надання населенню основних послуг. Прикладом таких угод є Контракт з розбудови України [18].

Для затвердження та реалізації програм бюджетної підтримки ЄС використовує чотири критерії прийнятності, яким має відповідати країна-реципієнт [15]. По-перше, оцінюванню підлягає наявність секторальної (або національної) політики і стратегії, котра є передумовою підзвітності уряду та запорукою ефективного використання коштів бюджетної підтримки. Якість оцінки відповідності політики залежить від здатності уряду ефективно й результативно реагувати на конкретні виклики.

По-друге, розглядаються макроекономічні засади, спрямовані на досягнення стабільності. Задля їх об'єктивної оцінки розглядаються основні макроекономічні показники та визначаються потенційні джерела нестабільності, що є перешкодою сталому й швидкому зростанню, а також стійкій макроекономічній ситуації та прийнятному рівню заборгованості. Далі аналізуються макроекономічна й фіскальна політики та їх внесок у стабілізацію макроекономічних показників у коротко- й середньостроковій перспективі. Нарешті, здійснюється моніторинг мобілізації внутрішніх коштів та визначається вразливість макроекономічних показників до зовнішніх шоків.

По-третє, оцінюється ступінь впровадження реформ у сфері управління державними фінансами – на основі стандартизованого щорічного звіту, де зазначається прогрес у сфері управління державними фінансами. Звіт відображає переваги й недоліки системи управління державними фінансами, ключові елементи бюджетного процесу на всіх стадіях із акцентом на управлінні доходами зведеного бюджету, державні закупівлі, внутрішній фінансовий контроль, доступ до публічної інформації, рівень корупції. Оцінка також враховує висновки експертів програми СІГМА/ОЕСР, звітів РЕФА Світового банку, ОЕСР. Окрім того, використовуються індекси відкритості бюджету – Open Budget Index і Transparency International. На думку Єврокомісії, країна виконала критерій прийнятності управління державними фінансами, якщо продемонструвала відповідну та переконливу програму його поліпшення. Ця загальна умова для виплати траншу вважається ви-

конаною в разі наявності задовільних результатів реформи такого управління.

По-четверте, однією з основних вимог є відповідність Кодексу фінансової прозорості (Fiscal Transparency Code) [19]. Він є міжнародним стандартом для розкриття інформації про публічні фінанси, котрий включає сукупність принципів, побудованих навколо чотирьох складових: фінансової звітності, прогнозування й бюджетування, аналізу фінансових ризиків та управління ними. З огляду на це оцінку прозорості й нагляду запроваджено для:

- поліпшення прозорості, нагляду та забезпечення підзвітності щодо річного й середньострокового бюджетів;
- посилення нагляду за виконанням бюджету із залученням приватного сектору та організацій громадянського суспільства;
- підвищення прозорості шляхом оприлюднення відповідної інформації щодо програм бюджетної підтримки й відповідних щорічних звітів про виконання заходів.

Бюджетна підтримка ЄС виплачується у вигляді базових і варіативних траншів. Виплата базового траншу залежить від виконання відповідними установами країни-партнера чотирьох критеріїв надання бюджетної підтримки та може бути здійснена лише після уточнення й прийняття остаточного рішення ЄС. Виплата варіативного траншу залежить від ступеня досягнення відповідними органами влади країни умов, що стосуються конкретного сектору.

Органи влади повинні виконувати умови в межах узгодженого часового графіка. Перенесення терміну виконання умови, передбаченої для конкретного року, на наступний не допускається, а відповідна річна виплата втрачається для державного бюджету. Відстрочка можлива тільки у випадку, якщо причину/причини виникнення такої затримки належним чином задокументовано та офіційно обґрунтовано відповідними органами влади, й після того, як це обґрунтування буде офіційно прийняте штаб-квартирою Єврокомісії.

Під час співробітництва з ЄС в Україні реалізовувалися такі програми бюджетної підтримки [20; 21]:

- підтримка виконання Енергетичної стратегії України:
 - I етап (82 млн євро, термін запровадження – з 29.09.2008 до 29.09.2014),
 - II етап (45 млн євро, термін запровадження – з 21.12.2013 до 21.12.2020);
- підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергетичної ефективності та відновлюваних джерел енергії (63 млн євро, термін запровадження – з 21.12.2009 до 21.12.2015);
 - сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС (45 млн євро, термін запровадження – з 21.12.2009 до 21.12.2016);
- підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики (35 млн євро, термін запровадження – з 21.12.2010 до 21.12.2015);

- підтримка введення Транспортної стратегії України (65 млн євро, термін упровадження – з 21.10.2010 до 21.10.2016);
- підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні (66 млн євро, термін упровадження – з 31.10.2011 до 31.10.2017);
- продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України (45 млн євро, термін упровадження – з 20.12.2013 до 20.05.2020);
- Контракт з розбудови України (355 млн євро, термін упровадження – 42 місяці починаючи з 13.05.2014) та ін.

В останній із перелічених бюджетних програм ЄС уперше застосував механізм загальної бюджетної підтримки третьої країни (принцип “спеціального підходу”), пакет допомоги котрої сформовано за рахунок перерозподілу фінансових ресурсів щорічної програми дій Європейського інструменту сусідства та партнерства на 2013 р. та програми дій у рамках Європейського інструменту сусідства на 2014 р.

Загальна мета Контракту з розбудови України – надання національному уряду підтримки для розв’язання короткострокових економічних проблем і підготовки до проведення докорінної реформи в контексті політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС на основі Угоди про асоціацію / поглибленої і всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) шляхом підтримки заходів у сфері управління, боротьби з корупцією, реформування системи державного управління, включаючи реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Перший, базовий, транш у розмірі 250 млн євро був виплачений після виконання чотирьох загальних умов, що стосувалися державної політики, макроекономічної стабільності, управління державними фінансами та прозорості бюджету. Другий, варіативний, транш на суму 105 млн євро (перераховано 30 червня 2015 р.) залежав від досягнень у сфері боротьби з корупцією, державних закупівель, доступу до інформації, управління державними фінансами, реформи державної служби, конституційної реформи й виборчого законодавства.

Контракт з розбудови України є однією з основних складових пакета підтримки України на загальну суму понад 11 млрд євро, підготовленого Єврокомісією в березні 2014 р. До цього пакета входить також позика 1,6 млрд євро, надана нашій державі в рамках макрофінансової допомоги [22; 23].

Крім того, між Україною та ЄС укладені такі угоди про фінансування:

- рамкова програма на підтримку угод між Україною та ЄС (21 млн євро), яка передбачає підтримку розбудови потенціалу та інституційної спроможності ключових державних органів, задіяних у виконанні Угоди про асоціацію України з ЄС;
- програма підтримки громадянського суспільства в Україні (10,8 млн євро, в т. ч. 10 млн – внесок із бюджету ЄС і 0,8 млн – співфінансування України);
- програма підтримки регіональної політики України (55 млн євро).

Задля задоволення потреб нашої держави в додаткових коштах у травні 2015 р. ЄС схвалив позачерговий пакет двосторонньої технічної допомоги на 2015 р. у розмірі 110 млн євро, що включає:

- поповнення бюджету новоствореного Інструменту гарантування позик українських малих та середніх підприємств, що впроваджувався ЄБРР і ЄІБ (за посередництва вітчизняних банків) за рахунок як власних ресурсів, так і з використанням регіональних програм технічної допомоги ЄС (Інструмент реалізації ПВЗВТ, Інвестиційний інструмент сусідства);

- відшкодування 50 % вартості “вхідного квитка” для участі України в рамкових програмах ЄС “Горизонт 2020” та “КОСМЕ”;

- надання консультативної підтримки українським малим і середнім підприємствам (із питань виходу на ринок ЄС, підвищення енергоефективності, оптимізації господарської діяльності тощо) на основі чинного проекту ЄБРР “Підтримка малого бізнесу” шляхом його розширення на 15 регіонів України;

- експертну допомогу Уряду України в здійсненні реформ щодо поліпшення бізнес-клімату [21].

Фактичні дані про використання коштів ЄС на окремі програми бюджетної підтримки, котрі започатковані й виконувалися протягом 2007–2015 рр., наведені в табл. 1.

Насамперед варто зауважити: у звіті Єврокомісії зазначено, що стосовно фактичного виконання показників програм вона та українська влада в багатьох випадках не погодились одна з одною [24]. Дані табл. 1 вказують на доволі низький відсоток (44 %) використання задекларованих у проектах коштів. Два проекти серед досліджуваних були скасовані через політичну й економічну нестабільність, відсутність політичної волі щодо дотримання стандартів управління ЄС, частоті ротатції середнього та вищого керівництва при зміні урядів, низький рівень заробітної плати (який створював потенційний стимул до корупції), що вплинуло також на ефективність реалізації решти програм ЄС на місцях. Без урахування цих скасованих проектів загальна сума фінансування сягає 468 млн євро, з котрих використано 259 млн євро, або 55,3 %.

Якщо взяти до уваги той факт, що програми з Продовження підтримки виконання Енергетичної стратегії України та Підтримки секторальної політики – Підтримки регіональної політики України розпочаті безпосередньо перед оприлюдненням зазначеного звіту, а результати їх виконання були враховані неповністю, то загальна картина щодо вже реалізованих програм набуває такого вигляду: сума всіх задекларованих коштів – 368 млн євро, використано 254 млн євро, відсоток використання – 69 %. Таким чином, близько третини потенційного фінансування (114 млн євро) фактично не було витрачено при здійсненні програм.

Стосовно програми “Продовження підтримки виконання Енергетичної стратегії України” слід зазначити, що згідно з графіком, затвердженим Річною програмою дій 2012 для України [25], вибірка коштів мала становити

Таблиця 1. Виконання окремих програм секторальної бюджетної підтримки України з боку ЄС у 2007–2015 рр., млн євро

Назва програми (сектор, рік прийняття рішення)	Задекларовано	Базовий (фіксований) транш	Варіативний транш	Витрачено
Підтримка виконання Енергетичної стратегії України (Енергія I, 2007)	87 ¹	40	42	73
Підтримка виконання Енергетичної стратегії України в галузі енергетичної ефективності та відновлюваних джерел енергії (Енергоефективність, 2008)	70 ²	31	32	52
Сприяння взаємній торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС (Торгівля, 2008)	45 ³	12	27	29
Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики (Навколишнє середовище, 2009)	35	15	20	24
Підтримка впровадження Транспортної стратегії України (Транспорт, 2009)	65	27	38	27
Підтримка секторальної політики управління кордоном в Україні (Управління кордонами, 2010)	66 ⁴	25	35	49
Продовження підтримки виконання Енергетичної стратегії України (Енергія II, 2012)	45	5	40	5
Програма підтримки секторальної політики – Підтримка регіональної політики України (Регіональна, 2013)	55 ⁵	6,5	43,5	0
Реформа адміністративно-правової бази та державної служби України (Правове регулювання, 2011)	70 ⁶	–	–	Скасовано
Бюджетна підтримка політики щодо регіонального розвитку України (Регіональна, 2012)	50	–	–	Скасовано
Загалом	588	167,5	271,5	259

Примітка. У т. ч.: ¹ бюджетна підтримка – 82 млн євро, відповідна технічна допомога – 5 млн євро; ² відповідно 63 млн і 7 млн євро; ³ 39 млн і 6 млн євро; ⁴ 60 млн і 6 млн євро; ⁵ 50 млн і 5 млн євро; ⁶ 63 млн і 7 млн євро.

Джерело: EU Assistance to Ukraine : Special Report 2016 / European Court of Auditors. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

15 млн євро на рік протягом 2014–2016 рр., але було задіяно лише 5 млн євро (фіксований транш), зокрема через конфлікт на сході України, внаслідок чого програму було подовжено до 2020 р.

Аналіз порядку надходження виплат за програмами дає підстави для висновку, що незадовільні результати політики реформ в Україні та використання варіативних траншів на початкових стадіях періоду, який розглядається, спонукали Єврокомісію передбачити менші початкові базові (фіксовані) транші для програми “Енергія II” (2012) і Програми з регіонального розвитку (2013) із метою ефективнішого використання коштів та врахування ризиків того, що високі базові транші можуть знизити привабливість реалізації реформ, виплати наступних варіативних траншів за котрими є умовними. В цьому контексті варто також наголосити, що розмір фіксованого траншу за Програмою з регіонального розвитку було зменшено з попередньо запланованих 12,5 млн євро до 6,5 млн.

Другий важливий напрям допомоги Європейського Союзу, на якому слід зробити акцент у цьому дослідженні, – макрофінансова допомога (МФД), котра є частиною широкого партнерства ЄС із країнами-сусідами та особливим інструментом подолання кризових ситуацій. Така допомога доступна країнам – сусідам ЄС, що мають серйозні проблеми з платіжним балансом.

На сьогодні Україні надано кошти в рамках трьох програм МФД від ЄС. Перша, загальним обсягом 610 млн євро (МФД I), укладена в квітні 2013 р., друга, на суму 1 млрд євро (МФД II), – у травні 2014 р., третя, загальним обсягом 1,8 млрд євро (МФД III), – в травні 2015 р.

16 березня 2017 р. Єврокомісія ухвалила рішення про надання другого траншу третьої програми МФД у обсязі 600 млн євро для України на покриття її потреб у зовнішньому фінансуванні на піку кризи платіжного балансу та на реалізацію широкомасштабних структурних реформ. Після виплати траншу лідери ЄС наголосили на необхідності прискорення українською владою здійснення всіх заходів структурних реформ, пов'язаних із наданням МФД, які включають антикорупційні зобов'язання, прийняття законодавства у сфері енергетики й фінансів, скасування заборони на експорт деревини, припинення підвищення експортних мит на металобрухт, а також соціальну допомогу та послуги для внутрішньо переміщених осіб.

Варто зауважити, що деякі з цих вимог останнім часом фактично вступають у суперечність із національними інтересами України. З одного боку, в питанні експорту деревини ЄС, безперечно, підтримує деревопереробну галузь Співтовариства, з другого – збереження нинішньої напівлегальної ситуації з вирубкою лісів в Україні загрожує природною катастрофою. Альтернативою мораторію на експорт лісу могло би бути введення такого інструменту, як квотування експорту лісу, з метою попередження його надмірного вивозу. Водночас потрібно жорстко встановити внутрішні правила й процедури для зменшення незаконної вирубки лісу, забезпечення відтворювальних насаджень відповідно до міжнародної практики, а також гарантовано забезпечити розвиток деревообробної галузі в країні.

Загальний обсяг МФД від Європейського Союзу Україні починаючи з 2014 р. становить 2,81 млрд євро, включаючи 1,61 млрд євро, що надавалися протягом 2014–2015 рр. у рамках попередніх макрофінансових операцій, та 1,2 млрд євро, які є частиною третьої програми, котра триває. Це найбільша сума МФД ЄС країні, котра не є його членом [26].

Термін дії нинішньої програми МФД ЄС – 2,5 року, до 4 січня 2018 р. Надходження чергових траншів за нею залежить від вчасної імплементації Україною всіх політичних заходів, погоджених із Співтовариством. Разом із тим слід зазначити, що впровадження таких програм тісно пов'язане з успішною реалізацією пунктів, передбачених у Меморандумі про взаєморозуміння, та постійним прогресом у рамках програми МВФ для України. На сьогодні це чотирирічна програма EFF із розширеного фінансування на суму близько 17,5 млрд дол. США, затверджена Радою МВФ у березні 2015 р.

Останній транш за програмою МВФ на суму 734 млн СПЗ (близько 1 млрд дол.) було надано на початку квітня 2017 р., майже одночасно з другим траншем МФД ЄС. Отже, фактично така допомога залежить від тісної співпраці з МВФ, і для подальшого отримання фінансування від Європейського Союзу Україні варто виконувати вимоги як останнього, так і Фонду.

На саміті Україна – ЄС, котрий відбувся в липні 2017 р. на тлі завершення ратифікації Угоди про асоціацію та надання громадянам України безвізового режиму в Шенгенській зоні, було зазначено, що фактично Угода про асоціацію повністю набере чинності 1 вересня 2017 р. Вона має забезпечити амбітний план реформування національної законодавчої бази з метою приведення його у відповідність із законодавством ЄС (*acquis* ЄС) та сприятиме розвитку торгівлі й інвестицій між сторонами. Також було наголошено, що Співтовариство й надалі надаватиме безпрецедентну підтримку Україні для продовження реформ, та анонсовано підготовку нових пріоритетних програм на 2017 р. у обсязі 200 млн євро, які передбачають підтримку регіонів, що постраждали від конфлікту на сході країни; розвиток програм енергоефективності, включаючи внески до Фонду енергоефективності, створеного Україною; реалізацію програм із управління державними фінансами; підтримку ключових реформ; імплементацію Угоди про асоціацію, включаючи ПВЗВТ [27].

Нещодавно створений зовнішньоекономічний план ЄС (*External Investment Plan*) надає додаткові, нові можливості для фінансування України [28]. Ще одним видом допомоги є затверджені у 2014 р. Єврокомісією Стратегічні пріоритети Інвестиційного інструменту сусідства (*Neighborhood Investment Facility*) на 2014–2020 роки, де виокремлюються три основні сфери фінансування:

1) посилення взаємозв'язку енергетичних і транспортних мереж між ЄС та країнами Сусідства (в т. ч. між самими цими країнами), підвищення енергоефективності або використання відновлювальних джерел енергії; підтримка інвестицій, котрі стосуються імплементації угод ЄС, включаючи угоди про ПВЗВТ (Україна, Грузія, Молдова);

2) захист навколишнього середовища, зокрема в контексті зміни клімату;

3) забезпечення стійкого зростання шляхом підтримки малих і середніх підприємств (МСП), соціальної сфери, а також розвитку муніципальної інфраструктури.

В рамках цього інструменту Єврокомісія у вересні 2014 р. схвалила для країн – учасниць ініціативи “Східне партнерство”, що уклали з ЄС угоди про асоціацію (України, Грузії, Молдови), новий Інструмент реалізації ПВЗВТ, орієнтований на поліпшення умов фінансування МСП цих країн у процесі інтеграції до спільного ринку Європейського Союзу. Бюджет зазначеного Інструменту становить близько 150 млн євро та буде спрямований на фінансування таких пріоритетних напрямів:

– фінансове стимулювання – надання прямих інвестиційних грантів МСП, включаючи відшкодування частини кредиту або його ставки, для виходу на ринок ЄС;

– страхування валютних ризиків – покриття збитків, завданих коливанням курсу обміну валют, із метою заохочення банків до надання кредитів у національній валюті (використовуватиметься переважно в Україні);

– надання технічної допомоги – фінансування консультативних послуг із питань виходу МСП на ринок ЄС, зокрема проекту ЄБРР “Підтримка малого бізнесу”;

– часткове покриття ризиків кредитування – відшкодування частини позики у зв’язку із втратою платоспроможності боржником.

Інструмент впроваджуватиметься із залученням ресурсів європейських фінансових інституцій (ЄБРР, ЄІБ) і визначених ними фінансових посередників із числа центральних банків країн Східного партнерства [29].

Окрім того, з боку ЄС надходить технічна допомога. За даними Офіційного порталу координації міжнародної допомоги Україні, станом на 15 червня 2017 р. налічується 87 чинних проектів такої допомоги на загальну суму майже 338 млн євро (табл. 2).

Як бачимо, найбільшу частку в загальній кількості проектів міжнародної технічної допомоги (562) становлять проекти в секторі урядування та громадянського суспільства – 15,3 %, далі йдуть проекти в секторі соціаль-

Таблиця 2. Проекти технічної допомоги ЄС Україні за секторами

Сектор	Загальна кількість проектів, од.	Вартість, млн євро	Число закритих проектів, од.	Вартість, млн євро	Число виконуваних проектів, од.	Вартість, млн євро
Аграрний	25	27,1	21	21,0	4	6,0
Банківський і фінансовий	1	3,4	0	0,0	1	3,4
Відновлення Донбасу та ВПО	26	35,7	23	28,4	3	7,3
Економічний розвиток і торгівля	44	59,2	40	50,4	4	8,8
Енергетика та енергоефективність	40	113,2	33	61,2	7	52,1
Захист навколишнього середовища	42	65,5	33	43,6	9	21,9
Комунікації та ІКТ	19	19,9	17	19,4	2	0,5
Національна безпека й оборона	30	104,3	27	101,3	3	3,0
Освіта і наука	73	30,0	56	23,8	17	6,2
Охорона здоров’я	23	23,1	22	19,5	1	3,6
Промисловість і МСП	9	7,1	7	2,6	2	4,5
Соціальна інфраструктура й послуги	80	59,8	77	54,6	3	5,1
Транспорт та інфраструктура	20	30,2	17	23,3	3	6,9
Урядування і громадянське суспільство	86	282,8	63	84,4	23	198,3
Ядерна безпека	44	96,8	39	86,6	5	10,2
Загалом	562	958,0	475	620,0	87	338,0

Складено за розрахунками авторів на основі: Open Aid Ukraine / М-во екон. розвитку і торгівлі України. Офіц. портал координації міжнар. допомоги України. URL: <http://openaid.gov.ua/>.

ної інфраструктури (14,2 %) та освіти й науки (13 %). Серед 87 чинних проєктів теж переважають проєкти в секторі урядування й громадянського суспільства та освіти і науки (відповідно 26,4 і 19,5 %), проте у вартісному еквіваленті найбільший відсоток має сектор урядування й громадянського суспільства – 58,7 %. Водночас одну з найнижчих позицій серед усіх проєктів посідає сектор промисловості та МСП: у цій сфері ЄС має лише дев'ять проєктів (1,6 % їх загальної кількості) на суму 7,1 млн євро, з яких на сьогодні діє тільки два сукупною вартістю 4,5 млн євро.

Наразі дуже важливим аспектом розвитку двосторонніх відносин України та ЄС є вагома підтримка партнерською стороною реформування вітчизняного сектору управління державними фінансами, основними напрямками котрої є:

- Модернізація бюджетного процесу та посилення бюджетної дисципліни шляхом запровадження фіскальних правил, що, зокрема, передбачає аналіз і визначення найприйнятніших із них (наприклад, рівень дефіциту, державні гарантії та ін.), закріплення цих правил на законодавчому рівні.
- Поліпшення якості фінансового контролю та аудиту в державному секторі, в т. ч. складення програми розвитку чинних і введення нових напрямів аудиту в Державній аудиторській службі України та їх стандартизації.
- Розроблення й затвердження структури Бюджету для громадян, змісту і процедури його складання та оприлюднення.
- Підвищення прозорості й ефективності видатків держави, зокрема державних закупівель та інвестицій, а також управління держпідприємствами.
- Розвиток сучасної системи збору доходів та заохочення добровільного дотримання податкового законодавства.
- Зміцнення інституційної й організаційної спроможності учасників процесу реформування системи управління державними фінансами.

Допомога для реформування сектору управління державними фінансами надаватиметься за трьома напрямками. Перший стосується мобілізації доходів і передбачає підтримку впровадження нової стратегії дотримання платниками податкового законодавства та приєднання до ініціативи ОЕСР щодо автоматичного обміну даними про іноземні фінансові рахунки, що впроваджується в рамках Глобального форуму ОЕСР із прозорості та обміну інформацією з податкових питань. Окрім того, передбачено: 1) підтримку введення стратегії реформування митниці та плану дій з її реалізації; 2) гармонізацію митного законодавства через забезпечення захисту і сприяння законній торгівлі, а також економічним операторам, які мають високий рівень відповідності законодавству, вищу ефективність, прозорість і спрощення митних процедур та практик на кордоні, застосування сучасних митних методик, зокрема оцінки ризиків, пост-аудитного контролю й методів аудиту компаній із метою спрощення та сприяння ввезенню й випуску товарів, забезпечення обов'язкових рішень щодо тарифної класифікації і правил походження; 3) приєднання до конвенцій про єдиний режим транзиту та про спрощення формальностей у торгівлі товарами шляхом запровадження

в Україні митних декларацій, що відповідають європейським, для процедури спільного транзиту в ході торгівлі товарами між Україною та договірними сторонами конвенцій незалежно від виду й походження цих товарів; 4) приєднання до Нової комп'ютеризованої транзитної системи ЄС (NCTS) за допомогою започаткування процесу адаптації до неї Єдиної автоматизованої інформаційної системи органів доходів і зборів України; 5) підвищення ефективності пост-митного контролю [30].

Другий напрям стосується підтримки системи розвитку управління персоналом і антикорупційної політики. Третій – IT-підтримки обміну інформацією між Міністерством фінансів, Державною фіскальною службою та Державним казначейством України, а також розвитку IT-систем, автоматизації функцій у системі управління державними фінансами.

З огляду на нещодавнє прийняття Плану заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки [31], сьогодні вкрай важливо забезпечити ефективний нагляд за процесом реформування, його координацію та своєчасну реалізацію. В цьому контексті ЄС розробляє новий проект для поліпшення системи управління державними коштами на рівні місцевих громад, на який заплановано надати Україні 55 млн євро. Програма запрацює за умови виконання нашою державою низки вимог, серед котрих прискорення обрання членів Рахункової палати та подальша діяльність органу відповідно до стандартів зовнішнього аудиту [32].

Таким чином, за допомогою використання міжнародних фінансових ресурсів Європейський Союз сприяє проведенню інституційних реформ у країні-реципієнті, реформуванню національного законодавства, підтримці її підприємництва, структурній перебудові економіки, розвитку її ключових секторів та реалізації інших ринкових перетворень, розбудові інвестиційного клімату. Саме міжнародні фінансові ресурси дали змогу багатьом країнам Центральної Європи швидко й ефективно здійснити ринкові трансформації, адаптуватися до нових умов господарювання та взяти участь у євроінтеграційних процесах.

Утім, через високий рівень бюрократизації донорських процедур взаємодія українських бенефіціарів у системі міжнародної фінансової допомоги є недостатньо ефективною. Також наявні проблеми належної взаємодії ключових установ, що координують в Україні визначальні процеси щодо міжнародних фінансових ресурсів, а інституційна неструктурованість не дає можливості проводити єдину державну політику із залучення й використання таких ресурсів для реформування вітчизняної економіки на європейських засадах.

Між різними державними установами нормативно-правовим регулюванням структурно розділені сфери відповідальності, пов'язані з програмуванням, управлінням і звітуванням щодо міжнародних фінансових ресурсів. Так, Мінфін відповідає за їх програмування, координацію й моніторинг та несе відповідальність за забезпечення їх використання у сфері управлін-

ня державними фінансами. Національне агентство України з питань державної служби є провідним органом, відповідальним за впровадження окремих програм ЄС. Мінекономрозвитку відповідає за забезпечення реалізації міжнародної технічної допомоги.

З метою підвищення ефективності залучення й використання міжнародних фінансових ресурсів в Україні повинна бути налагоджена комплексна система управління ними на основі цілісного підходу до економічних реформ щонайменше в середньостроковій перспективі. В результаті має бути створена ефективна система координування співпраці з донорами, що поєднає внутрішні стратегії та плани країни з їхньою діяльністю.

Наразі донори в Україні застосовують стандартний галузевий підхід як головний механізм фінансування, коли кошти надаються окремими донорами переважно на секторальній основі в тих сферах, котрі становлять для них найбільший інтерес. Через неефективне управління надходженнями, невисоку кваліфікацію відповідальних за виконання проектів осіб та недостатню координацію донорської діяльності Україна слабо й нерезультативно використовує цей інструмент для перетворень у економічній і соціальній сферах та впровадження демократичних реформ, про що свідчить стан розвитку національної економіки.

Оцінку ефективності наданих Україні Європейським Союзом коштів на безоплатній і безповоротній основі для підтримки реформування та прискорення інтеграції до Співтовариства надано у Звіті Рахункової палати України за 2015 р. Дослідження ефективності виконання програм секторальної підтримки ЄС в нашій державі показує, що в останній не забезпечено повного й своєчасного освоєння наданих фінансових ресурсів. Так, на здійснення важливих реформ у стратегічних сферах протягом 2010–2015 рр. залучено 218 млн євро, з яких використано лише половину. Крім того, залучення коштів до спеціального фонду державного бюджету відбувалося зі значними затримками через незабезпечення Мінфіном у встановлені строки проведення операцій із продажу коштів, які надійшли з ЄС, та їх перерахування на рахунок у Казначействі. Так, відповідно до Результатів аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні, затверджених рішенням Рахункової палати України від 11.08.2015 № 1-2, залучені ресурси для програм торгівлі й енергоефективності в обсягах 126 млн і 325 млн грн майже два роки перебували на рахунках Мінфіну та не використовувались, а отримані для програми транспорту кошти загальним обсягом 294 млн грн не передавалися Мінінфраструктури з кінця 2013 р. [33].

Також варто зауважити, що цілі трьох завершених програм, спрямованих на підтримку впровадження Енергетичної стратегії, Стратегії екологічної політики України, а також заходів у сфері енергоефективності та відновлювальних джерел енергії, не досягнуто повною мірою (відповідальні – Міненерговугілля, Мінприроди, Мінекономрозвитку, Держенергоефективності), а фінансування частини заходів із загальним обсягом видатків

40 млн євро, які передбачалися цими програмами, не забезпечено за рахунок допомоги ЄС, що потребуватиме пошуку додаткових джерел [33]. Окрім того, освоєння коштів ЄС на заходи з реформування відповідних галузей відбувалося повільними темпами. Внаслідок цього не виконано в повному обсязі заходи з упровадження системи моніторингу інформаційного простору та відомчих інформаційних систем консульської служби.

Серед основних причин такої ситуації Рахункова палата називає недотримання відповідальними органами повною мірою й у встановлені нормативними актами строки процедур з підготовки, впровадження та моніторингу програм, а також недостатню активність Мінекономрозвитку як координатора з питань допомоги ЄС та Мінфіну як органу, що забезпечував фінансову й бюджетну політику. Крім того, Мінекономрозвитку не забезпечило систематичний моніторинг виконання програм і оцінювання результатів їх упровадження. Розрахунки (обґрунтування) обсягів програм бюджетної підтримки українською стороною не здійснювалися та не здійснюються, а й далі визначаються ЄС. Таким чином, функція координації Мінекономрозвитку допомоги ЄС фактично зведена до питань її залучення. Недосконалою є система нормативно-правового й організаційного врегулювання секторальної бюджетної підтримки ЄС, створена Кабінетом Міністрів, Мінекономрозвитку та Мінфіном України із затримками, що спричинило неефективне використання значного обсягу коштів.

Рахункова палата вказує також на неврегульованість низки процедур, попри велику кількість (понад 30) прийнятих Урядом нормативно-правових актів щодо програм (до речі, деякі з цих актів містять недоліки), та на запізнення із запровадженням окремих процедур підготовки й моніторингу програм.

Слід наголосити, що визначення такого нового механізму допомоги, як секторальна бюджетна підтримка ЄС, введено тільки через два роки після фактичного початку залучення коштів Співтовариства. Для цього було прийнято Порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні [34]. Ще через два з половиною роки здійснено звітування про стан виконання індикаторів програм та інформування Уряду про відповідні проблемні питання. Результати перевірки Рахункової палати засвідчили, що названим Порядком не врегульовано питання планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС, проведення комплексної оцінки ефективності використання коштів, звітування перед Кабінетом Міністрів про отриманий ефект від завершених програм. До того ж він не містить чітко окреслених строків підготовки програм, зокрема щодо розроблення індикаторів їх виконання, започаткування проектів технічної допомоги для їх супроводження. Оскільки не визначено статусу й чітких строків створення спільної групи моніторингу програм, існує ризик неналежного проведення моніторингу та оцінювання стану досягнення індикаторів програм, а також затримок у наданні коштів із боку ЄС. Мінекономрозвитку як підписант угод не забезпечив від-

повідних коригувань графіків щодо виплат коштів при внесенні змін до угод щодо подовження терміну впровадження програм.

За результатами аудиту надано рекомендації стосовно вдосконалення зазначеного Порядку в частині планування (обґрунтування) обсягів залучення коштів ЄС для фінансування програм, встановлення термінів, протягом котрих вони мають бути підготовлені, строків і статусу створення спільних груп моніторингу програм, проведення комплексної оцінки ефективності використання фінансової допомоги ЄС після завершення її надання, звітування виконавцями програм перед Урядом та оприлюднення інформації, включаючи дані про ефект від їх реалізації.

З метою уникнення затримок необхідно опрацювати питання вдосконалення механізму секторальної бюджетної підтримки в частині перерахування коштів ЄС безпосередньо на рахунки головних розпорядників – виконавців програм. Для розв'язання цієї проблеми Мінекономрозвитку подано до Кабінету Міністрів відповідний проект постанови “Про внесення змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні”, яким запропоновано врегулювати питання встановлення строків підготовки програми бюджетної підтримки, створення спільної групи моніторингу, поліпшення системи моніторингу програм. Станом на початок III кв. 2017 р. проект не прийнято.

Оцінку результатів співробітництва ЄС із Україною наведено також у звіті Європейського суду аудиторів “Допомога ЄС Україні” (EU Assistance to Ukraine) [24]. Уявлення про двосторонню допомогу нашій державі з боку Співтовариства впродовж 2007–2015 рр. дає табл. 3.

Таблиця 3. Двостороння допомога ЄС Україні протягом 2007–2015 рр., млн євро

Обсяги допомоги	Млн євро	%
Загальний обсяг допомоги ЄС Україні	5 019	100
Гранти, усього	1 609	32
ENPI/ENI*	1 330	27
– бюджетна підтримка	794	16
– інші гранти ENPI/ENI	536	11
Інструмент сприяння стабільності та миру	54	1
Інструмент співробітництва у сфері атомної безпеки	225	4
Макрофінансова допомога (кредити), усього	3 410	68
МФД I	610	12
МФД II	1 000	20
МФД III	1 800	36

* European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI) / European Neighbourhood Instrument (ENI).

Джерело: EU Assistance to Ukraine : Special Report 2016 / European Court of Auditors. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

У зазначеному звіті проведено аудит використання фінансових ресурсів ЄС на підтримку України. Ревізія охопила період із 2007 р. по 2015 р. відповідно до бюджетних циклів інтеграційного утворення. Автори звіту констатують, що підтримка ЄС мала обмежений вплив на окремі сфери, а досягнуті результати є слабкими. Ефективність підтримки Європейського Союзу обмежувала політична, законодавча й адміністративна нестабільність протягом майже всього періоду аудиту. Головні висновки аудиту за напрямками наведено в табл. 4.

Проведене Європейським судом аудиторів дослідження дало змогу сформулювати низку рекомендацій стосовно підвищення ефективності надання Україні допомоги з боку ЄС. Так, у ході діалогу з нашою державою більша

Таблиця 4. Основні висновки аудиту за напрямками згідно зі звітом “Допомога ЄС Україні”

Напрямок	Коротка характеристика
Управління державними фінансами	<p>Підтримка ЄС була частково дієвою для досягнення помітного й стійкого ефекту. Результати підтримки ЄС залишаються слабкими з таких причин:</p> <ul style="list-style-type: none"> управління державними фінансами посідало незначне місце в діалозі України та ЄС протягом 2007–2013 рр.; до 2014 р. обмежена зацікавленість української влади в реформах відображалася в неповних і несвоєчасних результатах; до 2013 р. в Україні не було якісної стратегії реформ управління державними фінансами; умови щодо управління державними фінансами, включені в програми бюджетної підтримки й макрофінансової допомоги, містили певні недоліки; більшість умов щодо управління державними фінансами в програмах макрофінансової допомоги були оцінені як загалом дотримані, незважаючи на недоліки при їх виконанні
Боротьба з корупцією	<p>Підтримка ЄС була частково ефективною для досягнення помітних і стійких результатів у боротьбі з корупцією, проте:</p> <ul style="list-style-type: none"> обмежений прогрес у реформах та небажання української влади їх здійснювати протягом майже всього періоду аудиту негативно вплинули на виконання конкретних умов щодо боротьби з корупцією та затримали впровадження бюджетної підтримки; істотні кроки щодо подолання корупції були здійснені тільки після Революції Гідності у 2014 р.; необхідне подальше посилення антикорупційних заходів; досягнення конкретних результатів у сфері боротьби з корупцією ще очікується
Газовий сектор та безпека транспортування газу	<p>Підтримка ЄС була частково ефективною щодо поліпшення управління в газовій сфері та забезпеченні постачання газу територією України, а саме:</p> <ul style="list-style-type: none"> діалог України та ЄС у газовій сфері був широким, але мав обмежену ефективність; нерішучість України в переговорах, непослідовність у реформах, а також неузгодженість позицій країн – членів ЄС щодо пріоритетів у безпеці постачання газу негативно впливали на діалог; до 2014 р. бракувало якісних даних щодо транзиту газу Україною; програми підтримки ЄС містили нечіткі умови, котрі було складно оцінити; до 2014 р. допомога ЄС мала обмежений вплив на вітчизняний газовий сектор

Джерело: EU Assistance to Ukraine : Special Report 2016 / European Court of Auditors. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

увага повинна приділятися питанням управління державними фінансами. Вдосконалення потребує система планування умов і виплат фінансової допомоги. Слід забезпечити постійний моніторинг та контроль виконання графіка використання фінансової допомоги ЄС, а також відстежувати ефективність на всіх стадіях запровадження реформ, підтримуваних фінансуванням Європейського Союзу в Україні. Орієнтовний обсяг його допомоги нашій державі на 2014–2020 рр. відображено в табл. 5.

Запропонований фінансовий пакет є орієнтовним та складається переважно (на 71,5 %) із потенційних кредитів, які можуть бути надані Україні ЄІВ і ЄБРР. Порівняно з попередніми періодами фінансування (2007–2013 рр.) у пакеті збільшено вартість грантів зі 140 млн євро на рік до 220 млн до 2020 р. Однак надання грантів залежить від фактичного прогресу в запровадженні реформ. Слід також зауважити, що на сьогодні виплати за МФД уже перевищили орієнтовну суму пакета, оголошену в березні 2014 р. На думку Єврокомісії, на даному етапі інструмент МФД є найефективнішим засобом підтримки нашої держави в розв'язанні складної фінансової ситуації.

Аналіз сучасного стану співпраці України з ЄС щодо реалізації програм фінансової підтримки дає підстави для висновку: використання коштів Європейського Союзу на заходи з проведення реформ відбувається досить повільно, що головним чином зумовлено:

- недотриманням виконавцями нормативно регламентованих термінів процедур підготовки, впровадження й моніторингу програм;
- проведенням розрахунків щодо обсягів залучення коштів за програмами бюджетної підтримки лише фахівцями ЄС;
- недостатньою активністю стосовно нагляду й контролю з боку координаторів із питань допомоги ЄС;
- недосконалою організацією чинної в Україні системи нормативно-правового регулювання секторальної бюджетної підтримки ЄС, що полягає

Таблиця 5. Потенційні надходження в Україну від ЄС на період 2014–2020 рр.

Джерело фінансування	Орієнтовно, млн євро
1. Європейська комісія	3 175
1.1. Загальна допомога з розвитку (гранти):	1 565
фінансування на двосторонній основі (переважно за рахунок ENI)	1 280
інвестиційний інструмент сусідства	200–250
інструмент сприяння стабільності та миру	20
спільна зовнішня політика й політика безпеки	15
1.2. Макрофінансова допомога (кредити)	1 610
2. Міжнародні фінансові інституції	8 000
Європейський інвестиційний банк	до 3 000
Європейський банк реконструкції та розвитку	5 000
Загальний обсяг допомоги	11 175

Джерело: EU Assistance to Ukraine : Special Report 2016 / European Court of Auditors. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

в неврегульованості та запізненні з упровадженням низки процедур щодо підготовки й моніторингу програм;

– законодавчою неврегульованістю питання планування обсягів залучення коштів ЄС та проведення комплексної оцінки ефективності використання коштів, відсутністю звітування перед Урядом про ефект від завершених програм та чітко визначених строків їх підготовки.

Для вдосконалення механізму секторальної бюджетної підтримки та з метою запровадження ефективного планування обсягів залучення коштів ЄС, встановлення строків підготовки, термінів реалізації та здійснення оцінки результативності програм після їх завершення слід розглянути можливість внесення відповідних змін до Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні [34].

Список використаних джерел

1. *Al-Qaisi Kh. M., Shubita M. F.* The Role of Financial Aids of European Union in Developing Countries. *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*. 2013. Vol. 4, No. 12.

2. *Dincer H., Hacıoglu U.* Globalization of Financial Institutions: A Competitive Approach to Finance and Banking. Springer International. 2014. P. 274.

3. *Lessambo F. I.* International Financial Institutions and Their Challenges: A Global Guide for Future Methods / The European Bank for Reconstruction and Development. Chennai, 2015. 261 p.

4. *Stichelmanns T.* How international financial institutions and donors influence economic policies in developing countries. *A Eurodad Discussion Paper*. 2016. Sept.

5. *Temouri Y., Jones Ch.* International Business and Institutions after the Financial Crisis. Palgrave Macmillan UK, 2014. P. 295.

6. Фінансова глобалізація і євроінтеграція : монографія / за ред. О. Г. Білоруса, Т. І. Єфименко ; ДНУ "Акад. фін. упр.". Київ, 2015. 500 с.

7. *Липова Т. В., Колосова В. П.* Державне управління зовнішніми (редакційними) ресурсами: досвід Польщі. *Фінанси України*. 2013. № 2. С. 83–92.

8. *Макота Г.* Принципи міжнародного технічного співробітництва ЄС та України в межах нового бюджетного періоду ЄС на 2014–2020 рр. *Державне управління та місцеве самоврядування*. 2015. Вип. 1. С. 13–23.

9. *Непомнящий О. М., Прав Ю. Г.* Аналіз сучасного стану фінансування міжнародними фінансовими організаціями інвестиційних проектів в Україні. *Інвестиції: практика та досвід*. 2016. № 19. С. 72–76.

10. *Собчук Н.* Співпраця України з міжнародними фінансовими організаціями. Наукова думка інформаційного століття : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 19 черв. 2017 р. / відп. за вип. М. А. Голденблат. Одеса : Друкарік, 2017. С. 95–97.

11. *Федорів О. І.* Правові засади надання фінансової допомоги Україні Європейським Союзом. *Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Сер. : юридичні науки*. 2015. № 827. С. 85–91.

12. *Черванчук Л. В.* Сучасний стан співпраці України з міжнародними фінансовими організаціями. Наукова думка інформаційного століття : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, м. Дніпро, 19 черв. 2017 р. / відп. за вип. М. А. Голденблат. Одеса : Друкарік, 2017. Т. 5. С. 6–9.

13. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the treaty on the functioning of the European Union. OJ C83, 30.03.2010. 388 p. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>.

14. Memo of European Commission of 5 March 2014 on European Commission's support to Ukraine / European Commission. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

15. Бюджетна підтримка ЄС в Україні / Н. Старостенко та ін. ; під заг. ред. Н. Слинько. Київ : ФОП Москаленко О. М., 2014. 60 с.

16. CAPE VERDE – Good governance and development contract and support to the Special Partnership Cape Verde - EU / European Commission. CRIS Number: 2012/023-892. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-governance-economic-growth-cape-verde-af-2012_en.pdf.

17. Instrument for Pre-accession Assistance (IPA II) 2014-2020. Serbia. Sector Reform Contract for Public Administration Reform / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/2015/pf_04_sector_reform_contract_for_public_administration_reform.pdf.

18. Контракт з розбудови України / М-во фінансів України. URL: <https://minfin.gov.ua/news/view/kontrakt-z-rozbudovi-ukraini?category=mizhnarodne-spivrobotnictvo&subcategory=kontrakt-z-rozvitku-derzhavi>.

19. The Fiscal Transparency Code / International Monetary Fund. URL: <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

20. Колосова В. П. Співробітництво України з міжнародними установами та секторальна бюджетна підтримка. Київ : ДННУ “Акад. фін. упр.”, 2013. 256 с.

21. Представництво України при Європейському Союзі та Європейському Співтоваристві з атомної енергії. Допомога ЄС Україні. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance>.

22. *Füle Š.* European Commissioner for Enlargement and Neighbourhood Policy. Making support for Ukraine more effective. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-532_en.htm.

23. ЄС виділяє Україні 250 мільйонів євро безповоротної допомоги. URL: <http://news.finance.ua/ua/news/-/327896/yes-vydilyaye-ukrayini-250-miljoniv-yevro-bezporotnoyi-dopomogy>.

24. EU Assistance to Ukraine : Special Report 2016 / European Court of Auditors. URL: http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

25. Continued support for the implementation of Ukraine's Energy Strategy ENPI/2012/023-677. Annex 1 - Annual Action Programme 2012 for Ukraine, part 2 / European Union. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-ukraine-pl-af-20121205_en.pdf.

26. EU Commission approves disbursement of €600 million in assistance to Ukraine : Press release. Brussels, 16 March 2017 / European Commission. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm.

27. EU – Ukraine Summit: Ukrainian reforms combined with European Union support delivering positive results : Press release. Kyiv, 13 July 2017 / European Commission. URL: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1989_en.htm.

28. EU External Investment Plan – Factsheet / European Commission. URL: https://ec.europa.eu/europeaid/eu-external-investment-plan-factsheet_en.

29. Open Aid Ukraine / М-во екон. розвитку і торгівлі України. Офіц. портал координації міжнар. допомоги України. URL: <http://openaid.gov.ua/>.

30. В ДФС обговорили можливість надання технічної допомоги з боку ЄС / Держ. фіск. служба України. URL: <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/303683.html>.

31. План заходів з реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки : затв. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2017 № 415-р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80>.

32. ЄС виділить Україні 55 мільйонів євро на реформу управління держфінансами. URL: <https://economics.unian.ua/finance/1974584-es-vidilit-ukrajini-55-milyoniv-evro-na-reformu-upravlinnya-derjfinansami.html>.

33. Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні : рішення Рахункової палати України від 11.08.2015 № 1-2. URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746375/R_RP_1-2.pdf.

34. Про затвердження Порядку підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні : постановою Кабінету Міністрів України від 15.09.2010 № 841. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841-2010-%D0%BF>.

References

1. Al-Qaisi, Kh. M., Shubita, M. F. (2013). The Role of Financial Aids of European Union in Developing Countries. *Interdisciplinary Journal Of Contemporary Research In Business*, Vol. 4, No. 12.

2. Dincer, H., Hacıoglu, U. (2014). *Globalization of Financial Institutions: A Competitive Approach to Finance and Banking*. Springer International.

3. Lessambo, F. I. (2015). *International Financial Institutions and Their Challenges: A Global Guide for Future Methods*. Chennai, India.

4. Stichelmans, T. (2016, September). How international financial institutions and donors influence economic policies in developing countries. *A Eurodad discussion paper*.

5. Temouri, Y., Jones, C. (Eds.). (2014). *International Business and Institutions after the Financial Crisis*. Palgrave Macmillan UK.

6. Bilorus, O. H., Yefymenko, T. I. (Eds.). (2015). *Finansova hlobalizaciya i yevrointehraciya* [Financial globalization and European integration]. Ky'iv: DNNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].

7. Ly'pova, T. V., Kolosova, V. P. (2013). Derzhavne upravlinnya zovnishnimy` (peredaksacijny`my`) resursamy`: dosvid Pol'shhi [State external resources management: polish experience]. *Finansy` Ukrainy`* [Finance of Ukraine], 2, 83–92 [in Ukrainian].

8. Makota, H. (2015). Pry'ncy'py` mizhnarodnoho tekhnichnoho spivrobotny'ctva YeS ta Ukrainy` v mezhakh novoho byudzhetnoho periodu YeS na 2014–2020 rr. [The principles of international technical cooperation between the EU and Ukraine in the framework of the new budgetary period 2014–2020]. *Derzhavne upravlinnya ta misceve samovryaduvannya* [Public administration and local government], 1, 13–23 [in Ukrainian].

9. Nepomnyashhy`j, O. M., Prav, Yu. H. (2016). Analiz suchasnoho stanu finansuvannya mizhnarodny`my` finansovy`my` orhanizacijamy` investy'cijny`kh proektiv v Ukraini [Analysis of the modern state of funding by the international financial organizations of the investment projects in Ukraine]. *Investy'ciyi: prakty`ka ta dosvid* [Investments: practice and experience], 19, 72–76 [in Ukrainian].

10. Sobchuk, N. (2017). Spivpracya Ukrainy` z mizhnarodny`my` finansovy`my` orhanizacijamy` [Cooperation of Ukraine with international financial institutions]. In M. A. Holdenblat (Ed.). *Naukova dumka informacijnoho stolittya* [Scientific thought of information age]. (Vol. 4, pp. 95–97). Odesa: Drukarnya "Drukary`k" [in Ukrainian].

11. Fedoriv, O. I. (2015). Pravovi zasady` nadannya finansovoyi dopomohy` Ukraini Yevropejs'ky`m Soyuzom [Legal regulation of EU financial assistance to Ukraine]. *Visnyk Nacional'noho universy'tetu "Lviv's'ka politehnika". Seriya: Yury'dy'chni nauky`* [The Visnyk of Lviv Polytechnic National University. Legal Science], 827, 85–91 [in Ukrainian].

12. Chervanchuk, L. V. (2017). Suchasny`j stan spivpracyi Ukrainy` z mizhnarodny`my` finansovy`my` orhanizacijamy` [The current state of cooperation of Ukraine with international financial organizations]. In M. A. Holdenblat (Ed.). *Naukova dumka informacijnoho stolittya* [Scientific thought of information age]. (Vol. 5, pp. 6–9). Odesa: Drukarnya "Drukary`k" [in Ukrainian].

13. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. (2010, March 30). *Official Journal of the European*

Union, C 83, 1–388. Retrieved from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2010:083:FULL&from=EN>.

14. European Commission. (2014, March 5). *European Commission's support to Ukraine*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-159_en.htm.

15. Starostenko, N., Sayenko, O., Kolosova, V. & Sly`n`ko, N. (2014). *Byudzhetna pidtry`mka YeS v Ukrayini* [EU budget support in Ukraine]. Ky`yiv: FOP Moskalenko O. M. [in Ukrainian].

16. European Commission. (n. d.). *CAPE VERDE - Good governance and development contract and support to the Special Partnership Cape Verde-EU*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-governance-economic-growth-cape-verde-af-2012_en.pdf.

17. European Commission. (n. d.). *Instrument for pre-accession assistance (IPA II) 2014-2020. Serbia. Sector Reform Contract for Public Administration Reform*. Retrieved from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/serbia/ipa/2015/pf_04_sector_reform_contract_for_public_administration_reform.pdf.

18. Ministry of Finance of Ukraine. (2015, March 25). *Kontrakt z rozbudovy` Ukrayiny`* [Contract for the development of Ukraine]. Retrieved from <https://minfin.gov.ua/news/view/kontrakt-z-rozbudovi-ukraini?category=mizhнародne-spivotnictvo&subcategory=kontrakt-z-rozvitku-derzhavi> [in Ukrainian].

19. International Monetary Fund. (n. d.). *The Fiscal Transparency Code*. Retrieved from <http://blog-pfm.imf.org/files/ft-code.pdf>.

20. Kolosova, V. P. (2013). *Spivrobotny`ctvo Ukrayiny` z mizhнародny`my` ustanovamy` ta sektoral`na byudzhetna pidtry`mka* [Cooperation of Ukraine with international institutions and sectoral budget support]. Ky`yiv: DNU "Akademiya finansovoho upravlinnya" [in Ukrainian].

21. Mission of Ukraine to the European Union. (n. d.). *Dopomoha YeS Ukrayini* [EU's assistance to Ukraine]. Retrieved from <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/ua/ukraine-eu/eu-policy/assistance> [in Ukrainian].

22. Füle, Š. (2014, July 8). *Making support for Ukraine more effective*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-14-532_en.htm.

23. YeS vy` dilyaye Ukrayini 250 mil`joniv yevro bezpovorotnoyi dopomohy` [EU allocates 250 million euros of irrevocable aid to Ukraine]. (2014, June 13). *Finance.ua*. Retrieved from <http://news.finance.ua/ua/news/-/327896/yes-vydilyaye-ukrayini-250-miljoniv-yevro-bezpovorotnoyi-dopomogy> [in Ukrainian].

24. European Court of Auditors (2016). *Special Report: EU Assistance to Ukraine*. Retrieved from http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_32/SR_UKRAINE_EN.pdf.

25. European Union. (n. d.). *Continued support for the implementation of Ukraine's energy strategy ENPI/2012/023-677*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-ukraine-p1-af-20121205_en.pdf.

26. European Commission. (2017, March 16). *EU Commission approves disbursement of €600 million in assistance to Ukraine*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-643_en.htm.

27. European Commission. (2017, July 13). *EU – Ukraine Summit: Ukrainian reforms combined with European Union support delivering positive results*. Retrieved from http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1989_en.htm.

28. European Commission. (2016). *EU External Investment Plan – Factsheet*. Retrieved from https://ec.europa.eu/europeaid/eu-external-investment-plan-factsheet_en.

29. Ministry of Economic Development and Trade of Ukraine. (n. d.). *Open Aid Ukraine*. Retrieved from <http://openaid.gov.ua/> [in Ukrainian].

30. State Fiscal Service of Ukraine. (n. d.). *V DFS obhovory`ly` mozhly`vosti nadannya tekhnichnoyi dopomohy` z boku YeS* [The SFS discussed the possibilities of providing

technical assistance from the EU]. Retrieved from <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/303683.html> [in Ukrainian].

31. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2017). *Pro zatverdzhennya planu zakhodiv z realizaciyi Stratehiyi reformuvannya sy'stemy upravlinnya derzhavny'my finansamy na 2017–2020 roky* [On approval of the action plan for implementation of the Strategy for reforming the public finance management system for 2017–2020] (Order No. 415-p, May 24). Retrieved from <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/415-2017-%D1%80> [in Ukrainian].

32. YeS vy`dilyt` Ukrayini 55 mil` joniv yevro na reformu upravlinnya derzhfinansamy` [The EU will provide Ukraine with 55 million euros for the reform of the state finance management]. (2017, June 14). *Informacijne ahentstvo UNIAN* [Information agency UNIAN]. Retrieved from <https://economics.unian.ua/finance/1974584-es-vidilit-ukrajini-55-milyoniv-evro-na-reformu-upravlinnya-derjfinansami.html> [in Ukrainian].

33. Accounting Chamber of Ukraine. (2015). *Pro rezul`taty` analizu finansuvannya ta vy`konannya prohram sektoral`noyi byudzhetnoyi pidtry`mky` Yevropejs`koho Soyuzu v Ukrayini* [On the results of analysis of financing and implementation of the programs of sectoral budget support of the European Union in Ukraine] (Decision No. 1-2, August 11). Retrieved from http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746375/R_RP_1-2.pdf [in Ukrainian].

34. Cabinet of Ministers of Ukraine. (2010). *Pro zatverdzhennya Poryadku pidhotovky`, vy`konannya ta provedennya monitory`nhu prohram sektoral`noyi byudzhetnoyi pidtry`mky` Yevropejs`koho Soyuzu v Ukrayini* [On approval of the Procedure for the preparation, implementation and monitoring of sectoral budget support programs of the European Union in Ukraine] (Decree No. 841, September 15). Retrieved from <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/841-2010-%D0%BF> [in Ukrainian].