

аналітичний звіт

Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух назустріч

Попередня
версія



2018

Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух назустріч

Попередня версія

Київ – 2018

Проект: Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух назустріч

Виконавець проекту:



Громадська організація «Інститут економічних досліджень та політичних консультацій»

Автори звіту:

Олександра Бетлій, Координатор проекту, провідний науковий дослідник ІЕД

Євген Ангел, науковий співробітник ІЕД

Ірина Коссе, провідний науковий дослідник ІЕД

Віталій Кравчук, старший науковий співробітник ІЕД

Ольга Красовська, провідний науковий співробітник ІЕД

Ірина Федець, старший науковий співробітник ІЕД

Подяка

Автори роботи вдячні представникам влади та експертам, які погодились поділитись своїми думками про пріоритети підтримки донорами України та пріоритетів розвитку України. Ми також вдячні експертам, які взяли участь в Дельфі опитуванні, а також у роботі фокус групи. Також окрема подяка колегам з Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, які допомагали нам під час написання звіту слушними порадами та ідеями, а також своєю підтримкою.

Застереження

Цей Звіт було підготовлено в рамках проекту «Пріоритети допомоги ЄС Україні: взаємовигідний рух назустріч», який реалізовував Інститут економічних досліджень та політичних консультацій за сприяння Європейського Союзу та Міжнародного фонду "Відродження" в рамках грантового компонента проекту "Громадська синергія". Зміст цього звіту є виключною відповідальністю авторів і необов'язково відображає точку зору Європейського Союзу та Міжнародного фонду "Відродження".

ГО «ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ»

01030 Київ, Україна, вул. Рейтарська 8/5-А,

тел.: +38(044) 278-63-42; +38 (044) 278-63-60; факс: +38(044) 278-63-36

institute@ier.kiev.ua

www.ier.com.ua

Зміст

СКОРОЧЕННЯ	5
РЕЗЮМЕ	6
1. ВСТУП	9
2. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ	9
3. ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТАХ	12
4. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ ЯК ДОРОГОВКАЗ МАЙБУТНІХ ЗМІН	14
5. ПОЛІТИКА ЄС ЩОДО УКРАЇНИ:.....	17
6. ІНСТРУМЕНТИ ПІДТРИМКИ ЄС	20
6.1. <i>Роль Групи підтримки України</i>	20
6.2. <i>Проекти технічної допомоги</i>	21
6.3. <i>Макрофінансова допомога</i>	23
6.4. <i>Бюджетна підтримка</i>	26
6.5. <i>Гуманітарна допомога</i>	29
6.6. <i>EUBAM та EUAM</i>	30
6.7. <i>Роль ЄБРР</i>	31
6.8. <i>Роль Європейського інвестиційного банку у підтримці розвитку України</i>	33
6.9. <i>Суми підтримки України з боку Європейського Союзу</i>	35
7. Роль інших донорів у підтримці розвитку України.....	37
7.1. <i>Підтримка з боку Міжнародного валютного фонду</i>	37
7.2. <i>Підтримка України Світовим Банком</i>	40
7.3. <i>Підтримка України іншими донорами</i>	45
8. АНАЛІЗ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ	51
8.1. <i>Застереження щодо опису пріоритетів</i>	51
8.2. <i>Ефективне державне управління</i>	51
8.3. <i>Підвищення ефективності управління державними фінансами</i>	59
8.4. <i>Енергетична незалежність та енергоефективність</i>	65
8.5. <i>Забезпечення ефективного регулювання, включно з дерегуляцією</i>	71
8.6. <i>Розвиток МСП</i>	76
8.7. <i>Інноваційний розвиток</i>	81
8.8. <i>Посилення захисту конкуренції на внутрішньому ринку України</i>	85
8.9. <i>Підвищення конкурентоспроможності України на зовнішніх ринках</i>	88
8.10. <i>Розвиток Інфраструктури</i>	91
8.11. <i>Сільське господарство та розвиток сільських територій</i>	98

8.12.	<i>Фінансові послуги</i>	102
8.13.	<i>Сприяння залучення інвестицій</i>	105
8.14.	<i>Децентралізація – спроможні регіони</i>	107
8.15.	<i>Охорона довкілля</i>	113
8.16.	<i>Гендерна рівність</i>	119
8.17.	<i>Поліпшення системи соціального захисту населення</i>	123
8.18.	<i>Якісна й доступна медична допомога</i>	127
8.19.	<i>Якісна й доступна освіта</i>	133
8.20.	<i>Захист прав людини</i>	138
8.21.	<i>Реформа правосуддя та захист прав власності</i>	143
8.22.	<i>Подолання корупції</i>	147
8.23.	<i>Національна безпека та оборона</i>	151
8.24.	<i>Реформа сектору цивільної безпеки (поліція, прокуратура, СБУ)</i>	154
9.	Висновки та уроки на майбутнє	159
Додаток:	Оцінка пріоритетів (згідно з результатами другого раунду опитування Дельфі)	163

СКОРОЧЕННЯ

АРМА	Агентство з розшуку та менеджменту активів
ВВП	валовий внутрішній продукт
ВПО	внутрішньо переміщені особи
ДРС	Державна регуляторна служба
ДФС	Державна фіскальна служба
ЄБРР	Європейський банк реконструкції та розвитку
ЄІБ	Європейський інвестиційний банк
ЄІС	Європейський інструмент сусідства
ЄПС	Європейська політика сусідства
ЄС	Європейський союз
ІЕД	Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
КМУ	Кабінет міністрів України
МВФ	Міжнародний валютний фонд
МЕРТ	Міністерство економічного розвитку і торгівлі
МСП	Мале та середнє підприємництво
МТД	Міжнародна технічна допомога
МФД	Макрофінансова допомога
МФО	Міжнародні фінансові організації
НАБУ	Національне антикорупційне бюро
НАЗК	Національне агентство із запобігання корупції
НБУ	Національний банк України
НЕФКО	Північна екологічна фінансова корпорація
НКРЕКП	Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг
НКЦПФР	Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
ОБСЕ	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОЕСР	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН	Організація об'єднаних націй
ПВЗВТ	Поглиблена і всеохоплююча зона вільної торгівлі
ПРООН	Програма Організації об'єднаних націй
РДУ	Реформа державного управління
САП	Спеціальна антикорупційна прокуратура
СМКОР	система моніторингу критеріїв оцінки ризиків
СОТ	Світова організація торгівлі
СПЗ	Спеціальні права запозичень
СУДФ	Система управління державними фінансами
США	Сполучені Штати Америки
СхП	Східне партнерство
ТІ	Тренсперенсі Інтернешінал
УА	Угода про асоціацію між Україною та ЄС
ЦНАП	Центр надання адміністративних послуг
EUBAM	EU Border Assistance Mission to Moldova and Ukraine
EUAM	The European Union Advisory Mission
EDGE	Expert Deployment for Governance and Economic Growth
USAID	Агентство США з міжнародного розвитку

РЕЗЮМЕ

Пріоритети розвитку України

1. Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС відображало прагнення країни бути частиною європейської спільноти через політичну асоціацію та економічну інтеграцію на основі спільних цінностей, якими є верховенство права та дотримання прав і свобод людини. Певною мірою зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію – це дорожня карта реформування країни, закріплена в міжнародному договорі.
2. Сьогодні пріоритетні сфери економічної та соціальної політики та перелік запланованих реформ визначено в кількох офіційних документах: Стратегії «Україна – 2020» (ухвалена Президентом України) та Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Про пріоритети на 2018 рік ідеться в Плані дій Уряду на 2018 рік. Утім, пріоритети, визначені в цих документах, та кроки з впровадження змін не завжди є узгодженими.
3. Протягом останніх чотирьох років Україна суттєво просунулась у впровадженні реформ, покликаних сприяти економічному зростанню та підвищенню добробуту населення. Суттєва частина цих реформ прямо або опосередковано впроваджувалась на виконання Угоди про асоціацію. Уряд просунувся в реформі енергетики, реформі державного управління. Було запроваджено нову систему публічних закупівель, ухвалено стратегію реформування системи управління державними фінансами, тощо.
4. Підтримка іноземних донорів допомогла пришвидшити реформи (причому, часто саме ЄС відігравав у цьому важливу роль). Зокрема, було запроваджено високорівневу технічну допомогу: за підтримки донорів було створено Національну раду реформ при Президенті України, а потім Групу стратегічних радників при Кабінеті Міністрів України. У рамках реформи державного управління з 2016 року при міністерствах створюються Команди підтримки реформ, до роботи в яких залучають професіоналів (які не є державними службовцями). Діяльність цих груп фінансують за рахунок спеціального мультидонорського фонду, адміністратором якого є ЄБРР. Особлива увага до реформи державного управління з боку донорів пояснювалась їхнім розумінням відсутності інституційної спроможності реалізовувати зміни в інших сферах. При цьому, така підтримка знайшла відповідь у політичній волі впроваджувати зміни в окремих владних установах, хоча реформа йде не дуже гладко і стикається з численними викликами.

Підтримка ЄС

5. У цілому, ЄС надає Україні підтримку за різними програмами і з використанням ряду механізмів: технічної допомоги, бюджетної підтримки, макрофінансової допомоги, фінансування проектів. Важливу роль також відіграє Група підтримки України, яка не лише залучена до надання підтримки, але й надає політичну підтримку важливим реформам. З 2014 року ЄС передбачив виділення 12,8 млрд євро на фінансування різних програм в Україні.¹ Зокрема, було передбачено 3,41 млрд євро кредитів у рамках трьох програм макрофінансової допомоги від ЄС,² із яких Україна змогла отримати 2,81 млрд євро. Частина допомоги не було виділено через невиконання певних критеріїв отримання. Пакет фінансування також включає 3 млрд євро кредитів Європейського інвестиційного банку (у 2014-2016 роках), 3,5 млрд євро інвестицій від ЄБРР (у 2014-2017 роках), 965 млн євро

¹ Відносини між ЄС та Україною: інформаційна довідка, 6 березня 2018 р., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29685/node/29685_uk

² Уже ухвалено рішення про виділення ще 1 млрд євро в рамках четвертої програми макрофінансової допомоги.

грантової допомоги (без врахування регіональних програм) в рамках Інструменту європейського сусідства (включає як фінансування бюджетної підтримки, так і технічної допомоги).

6. ЄС є одним із найбільших донорів України у фінансуванні технічної допомоги. Він надає підтримку за великим переліком напрямків, які передусім відображають пріоритети, визначені в окремих розділах Угоди про асоціацію, а також у Порядку денному асоціації Україна - ЄС. У другому півріччі 2017 року в Україні реалізовувалось 153 проекти технічної допомоги ЄС (на загальну суму близько 300 млн євро).³ Ці проекти реалізуються через національні та регіональні програми допомоги ЄС, програми прикордонного співробітництва, освітню програму Erasmus+, Інструменту для стабільності та миру та Інструменту ядерної безпеки.
7. Суттєвою також є підтримка у формі програм бюджетної підтримки. За останні кілька років серед важливих пріоритетів спрямування допомоги були реформа державного управління, децентралізація, підтримка впровадження Угоди про асоціацію та на боротьбу з корупцією.
8. ЄС підтримує реформи в Україні переважно в рамках Європейської політики сусідства. Прикладами минулих та чинних проектів ЄС на підтримку реформ в Україні та впровадження Угоди про асоціацію є EU4Business (покликаний сприяти розвитку підприємництва, що передбачено в Главі 6 Розділу IV Угоди про асоціацію), "Підтримка політики регіонального розвитку в Україні" (відповідає заходам Розділу V Угоди про асоціацію), "Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні" (відповідає заходам Розділу III Угоди про асоціацію), "Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні" (відповідають заходам Розділу VI Угоди про асоціацію) та "Вдосконалення системи контролю харчових продуктів в Україні". Також є кілька великих міжгалузевих проектів, спрямованих на підвищення інституційної спроможності України (наприклад, Association4U та U-lead).

Підтримка України з боку інших донорів

9. Одночасно з ЄС допомогу Україні надають інші міжнародні організації та країни. Світовий банк відіграє важливу роль у стимулюванні реформ та наданні консультаційної підтримки. МВФ часто виступає як каталізатор нагальних реформ, які сприяють макроекономічній та фінансовій стабільності. Найбільшими країнами-донорами є США, які надали технічну допомогу в розмірі 450 млн дол. США у 2017 році, Канада, Німеччина, Японія, Швейцарія та Швеція. Фінансування надається переважно для проектів технічної допомоги. Основними напрямками технічної допомоги є ядерна безпека, національна безпека та оборона, урядування та громадянське суспільство, регіональний розвиток.

Можливі проблеми і прогалини в допомозі

10. Проведений аналіз програм підтримки України з боку ЄС та інших донорів свідчить про те, що на сьогодні в Україні діє підтримка за найрізноманітнішими напрямками. Іноді складається враження, що Україна погоджується на отримання фінансування без ретельного аналізу його потреби та оцінки результативності впровадження проекту. До цього, зокрема, призводить відсутність оцінок потреб у зовнішньому фінансуванні в пріоритетних сферах.
11. Запуск офіційного порталу Open Aid Ukraine (<http://openaid.gov.ua/uk>) підвищив прозорість отримання допомоги, але не є достатнім для аналізу її потенційної ефективності. Причому, цей портал регулярно не оновлюється, у червні взагалі не працював. Інформація про проекти технічної допомоги на сайті МЕРТ також представляє тільки ключову інформацію про проекти. Однак сьогодні бракує єдиного та зручного порталу інформації, а не лише статистики за програмами

³ МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року», 2018 рік <https://goo.gl/m6YE3r>

підтримки, який би надавав можливість отримати швидко та зручну інформацію про програми наявної підтримки та можливості отримати фінансування окремих проектів.

12. Наявна інформація не дає відповіді на одне з ключових питань координації міжнародної допомоги, а саме: наскільки повно надана допомога відповідає власне пріоритетам України. А це питання є важливим, оскільки спілкування з представниками зацікавлених сторін свідчить про те, що координація міжнародної допомоги в Україні в окремих сферах, зокрема узгодження розподілу допомоги та пріоритетів дій влади, залишається недостатньою. Хоча варто зазначити, що є уже успішні приклади побудови матриці допомоги для координації донорських зусиль (приклад, децентралізація).
13. Якщо говорити про ресурси, зокрема Європейського Союзу, то інформації багато, але вона розпорошена між різними сторінками офіційних установ ЄС. Опитування експертів свідчить, що немає достатньої обізнаності про наявні програми підтримки. Тому ми вітаємо нещодавно розпочату комунікаційну кампанію ЄС «Moving Forward Together / Прямуємо разом», покликану збільшити поінформованість українців щодо Угоди про асоціацію та основні програми підтримки, зокрема підтримку інновацій та МСП.⁴
14. Проведений у рамках дослідження аналіз підтримки України в різних сферах показав, що в окремих сферах донори дублюють один одного та існує брак координації на горизонтальному рівні.
15. Проблемою є також те, що наявні проекти далеко не завжди враховують здобутки попередніх. Ідеться як про аналітичні звіти, так і про розробку окремих документів. У результаті, здобутки попередніх проектів (розроблені проекти регуляторних актів, зроблені дослідження, розроблені методології, програми тренінгів тощо) втрачаються. Іноді фінальні звіти про виконання проектів не оприлюднюються або є важкодоступними, що унеможливорює врахування їх результатів. Тому різні донори можуть фінансувати подібні проекти кілька разів.
16. Для ефективного використання наданої донорами підтримки уряду та донорам потрібно ретельно пропрацювати над питанням узгодження напрямків міжнародної допомоги, зокрема допомоги ЄС, та пріоритетних напрямків розвитку України. При цьому, важливо забезпечити узгодження принаймні на двох рівнях. По-перше, міжнародна допомога має узгоджуватися з пріоритетами, які визначені у стратегічних документах держави та відповідних планах із їх реалізації. Для цього нагально важливо Україні визначити не лише стратегічні пріоритети розвитку, але й здійснити аналіз потреби підтримки донорів за кожною сферою. Зокрема, потрібно визначити типи необхідної підтримки: фінансова (кредити включно з макрофінансовою допомогою, бюджетна підтримка) чи технічна (консультації, навчання, дослідження тощо). Після цього уряду варто почати діалог із можливими донорами. Тоді уряд країни отримуватиме допомогу саме для тих сфер, де вона найбільш потрібна згідно з визначеними пріоритетами. Це також дозволить донорам бути певними, що гроші спрямовуються відповідно до потреб країни, а отже, країна зацікавлена в їх отриманні та ефективному використанні. По-друге, допомога має краще координуватися між різними донорами. Це дозволяє уникати дублювання донорської допомоги, коли кілька найбільш популярних сфер отримують увагу та підтримку багатьох донорів, тоді як інші сфери залишаються осторонь уваги міжнародної спільноти. При цьому варто враховувати наявні обмеження у інституційній спроможності бенефіціарів, які не дозволяють ефективно використовувати допомогу.
17. Варто також зазначити, що Україні потрібно не лише збільшувати прозорість даних і надавати статистику щодо наданої допомоги, але ретельніше відстежувати ефективність цієї допомоги. Це дозволить збільшити вплив отриманої допомоги на економічний розвиток країни.

⁴ «Представництво ЄС запускає всеукраїнську комунікаційну кампанію «Прямуємо разом», 12 березня 2018 р., https://eeas.europa.eu/printpdf/41140_uk

1. Вступ

Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС стало наочним виявленням прагнення країни бути частиною європейської спільноти через політичну асоціацію та економічну інтеграцію на основі спільних цінностей, якими є верховенство права та дотримання прав і свобод людини. Фактично, зобов'язання України в рамках Угоди про асоціацію є дорожньою картою реформування країни, закріпленою в міжнародному договорі.

ЄС надає Україні підтримку за різними програмами і з використанням різних механізмів, які включають технічну допомогу, бюджетну підтримку, макрофінансову допомогу, фінансування інфраструктурних проектів. Напрямки підтримки України ЄС переважно відображають окремі розділи Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також відповідають пріоритетам, визначеним у Європейській політиці сусідства. Одночасно з ЄС допомогу Україні надають також інші міжнародні організації та країни.

Водночас, поки що без відповіді залишається одне з ключових питань координації міжнародної допомоги. Зокрема, спілкування з представниками зацікавлених сторін свідчить, що координація міжнародної допомоги в Україні, зокрема узгодження пріоритетів допомоги та пріоритетів стратегічних документів України, залишається недостатнім. Представлений у цьому звіті аналіз саме покликаний зробити внесок до дискусії щодо узгодженості пріоритетів підтримки донорів України та пріоритетів розвитку України. Аналіз передусім стосується підтримки України з боку Європейського Союзу. Водночас, автори не могли обійти увагою підтримку, надану іншими донорами.

Аналіз здійснювався як за допомогою вивчення наявних звітів і досліджень на тему підтримки України донорами та наявної статистики, так і за допомогою інших інструментів (Методологію проведеного дослідження представлено в Розділі 2). Ідеться про інтерв'ю та зустрічі з представниками європейської делегації, українських органів влади та громадянського суспільства. Для вивчення можливих прогалин у допомозі було проведено два раунди Дельфі опитування експертів: цей інструмент зарекомендував себе як ефективний при оцінці міжнародної допомоги та виявленні проблемних питань. За результатами опитування також було проведено кілька обговорень у форматі фокус-групи.

Аналіз пріоритетів розвитку України в стратегічних документах представлено в Розділі 3. У наступних двох розділах надано короткий опис Угоди про асоціацію та Європейської політики сусідства, які визначають пріоритети підтримки України з боку ЄС. У Розділі 6 визначено основні інструменти підтримки України з боку ЄС, тоді як у Розділі 7 окреслено роль інших донорів у підтримці розвитку України (зокрема, роль Світового банку та МВФ). В аналізі було виділено пріоритети, за якими ми спробували проаналізувати наявну допомогу, надану передусім Європейським Союзом, а також іншими донорами (Розділ 7). Перелік пріоритетів, проаналізований авторами, не є вичерпним. В останньому Розділі представлено висновки та виділено кілька уроків на майбутнє.

Варто зазначити, що в рамках цього дослідження автори не ставили завдання проаналізувати всі наявні програми підтримки та всі напрямки допомоги, а радше спробували виділити основні програми та проекти, щоб виявити можливі обмеження у використанні допомоги та зробити висновки на майбутнє. Також у звіті не йдеться про ефективність допомоги, а радше робиться спроба зрозуміти, якими є пріоритети України та донорської допомоги. Отже, це, імовірно, лише початок дискусії щодо пріоритетів допомоги.

2. МЕТОДОЛОГІЯ АНАЛІЗУ

У рамках дослідження експерти зосередили увагу на вивченні наявної літератури та статистики щодо допомоги, наданої Україні передусім ЄС, крім того, іншими донорами, а також щодо пріоритетів розвитку країни. Визначення пріоритетів країни відбувалося, передусім, у рамках стратегічних документів, якими є Стратегія «Україна-2020» та Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на

період до 2020 року. Важливу роль у впровадженні змін відіграє Угода про асоціацію між ЄС та Україною, яку фактично можна розглядати як дорожню карту реформ для України. Чіткі кроки із впровадження Угоди визначено в Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію, який було ухвалено Кабінетом Міністрів України в жовтні 2017 року. Аналіз також ґрунтується на вивченні законодавства України у сферах наданої допомоги та на вивченні пріоритетних сфер розвитку.

За формування та реалізацію єдиної державної фінансової політики у сфері співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (МФО) і координації, пов'язаної з цим роботи, відповідає Міністерство фінансів. Відповідальність за координацію міжнародної допомоги Україні покладено на Міністерство економічного розвитку й торгівлі.

Інформація про надану підтримку Україні з боку ЄС та інших донорів представлена на численних ресурсах, як в Україні, так і за кордоном. Водночас, ця інформація найчастіше розпорошена, особливо, коли йде мова про діяльність проектів допомоги та результати їхньої роботи. Тому збір інформації як щодо підтримки з боку ЄС, так і щодо підтримки з боку інших донорів виявився нетривіальним завданням.

Все ж, варто зазначити, що ЄС достатньо прозорий у поданні даних про агреговані обсяги та напрями зовнішньої допомоги, оскільки обсяги зовнішньої підтримки є частиною бюджетної звітності ЄС. Зокрема, більшість проведених платежів оприлюднюється в системі фіскальної прозорості ЄС,⁵ а Єврокомісія щороку готує звіти щодо інструментів зовнішньої дії ЄС.⁶ ЄС також подає інформацію про зовнішню допомогу до відповідної бази даних ОЕСР⁷ і оприлюднює детальну інформацію про всі зовнішні проекти в рамках ініціативи прозорості зовнішньої допомоги (International Aid Transparency Initiative, IATI).⁸

Однак різні джерела інформації мають свої обмеження. База даних ОЕСР – це, імовірно, найкорисніше джерело інформації про зовнішню допомогу, але на червень 2018 року дані цієї бази закінчуються 2016 роком. Система фіскальної прозорості (СФП) ЄС дає дані лише про бюджетні зобов'язання (але не про фактичні видатки) у розрізі країни-отримувача коштів, а не країни-діяльності. Дані системи фіскальної прозорості теж закінчуються 2016 роком і обмежені витратами, які розподіляються безпосередньо Єврокомісією (приблизно 20% бюджету ЄС). Детальні файли в рамках АІТІ оновлюються щомісяця, але оприлюднюються окремо для кожного директорату Єврокомісії та не надто зручні в користуванні. Вони також містять інформацію про операції з фактичного фінансування проектів (хоча не завжди).

Корисним для вивчення допомоги Україні з боку донорів є ресурс Open Aid Ukraine (<http://openaid.gov.ua/uk>), який було створено МЕРТ у 2016 році і який має бути офіційним порталом для координації міжнародної допомоги Україні. Незважаючи на безумовну позитивну ініціативу, яка підвищує прозорість отримання допомоги та сприяє проведенню незалежного аналізу її потенційної ефективності, сайт тривалий час працював у тестовому режимі. Використання даних з порталу ускладнене тим, що не завжди коректно працює пошук проектів за різними сферами. Інформація на сайті переважно стосується початкових сум проектів і не подає інформацію щодо вже виділеної підтримки. При цьому, у 2017 році припинилось наповнення порталу новими даними, а в червні 2018 року він узагалі перестав працювати. Сподіваємось, що його роботу буде відновлено в оновленому виді, що дозволить легше аналізувати надану допомогу.

У роботі було використано інформаційні довідки МЕРТ, які є хорошим джерелом інформації про підтримку України з боку різних донорів. На сторінці МЕРТ також представлено Перелік проектів міжнародної допомоги, зареєстрованих у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України (<https://goo.gl/gNmb9>). Цей перелік регулярно оновлюється, але там є дані саме про реєстрацію

⁵ http://ec.europa.eu/budget/fts/index_en.htm

⁶ https://ec.europa.eu/europeaid/annual-reports_en

⁷ <https://stats.oecd.org>

⁸ Web-site of the IATI: <https://www.aidtransparency.net/>

проектів, а не про стан виконання і фінансування. При цьому, проекти, що фінансуються в рамках механізму Інструменту східного партнерства та впроваджуються в усіх шести країнах Східного партнерства, подають суму сукупного проекту (на всі шість країн) без зазначення цього. Однак також варто враховувати, що не всі проекти технічної допомоги сьогодні реєструють в МЕРТ, хоча видається, що ситуація дещо поліпшилась останнім часом. Це, зокрема, стало наслідком ухвалення кількох змін до «Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги».⁹ Зареєстровані проекти можуть отримувати пільги зі сплати ПДВ, але для цього постачальники послуг повинні також отримати дозвіл надавати послуги без ПДВ проектам технічної допомоги.

Інформація про проекти соціально-економічного розвитку України, що підтримуються міжнародними фінансовими організаціями, які знаходяться на стадії підготовки та реалізації представлена на сайті Міністерства фінансів (<https://goo.gl/Kp5zXn>). Зокрема, там представлено короткі паспорти по наданих позиках (включно із вартістю позики).

Варто також зазначити, що існує ще ряд окремих постанов КМУ, які регулюють надання інших видів допомоги, ніж технічна допомога. Йдеться про бюджетну підтримку, а також допомогу міжнародних фінансових організацій (МФО) та проектів Twinning.

В цілому, інформація, розміщена на сторінках МЕРТ, не дає відповіді на одне з ключових питань координації міжнародної допомоги, а саме: наскільки повно надана допомога відповідає власне пріоритетам України, тоді як спілкування з представниками зацікавлених сторін свідчить, що координація міжнародної допомоги в Україні, зокрема узгодження пріоритетів допомоги та пріоритетів стратегічних документів України, залишається недостатньою.

При аналізі надання підтримки з боку ЄС та інших донорів враховано результати перевірок програм підтримки України, які проводила Рахункова палата. Аналіз враховує результати досліджень, проведених іншими установами та організаціями, а також матеріали в ЗМІ.

Аналіз здійснювався не лише за допомогою вивчення наявної літератури та статистики, а й за допомогою інших інструментів. Зокрема, корисним джерелом інформації стали інтерв'ю та зустрічі з представниками європейської делегації, українських органів влади, громадянського суспільства.

При визначенні прогалів у допомозі ІЕД також провів два раунди опитування експертів методом Дельфі:¹⁰ цей інструмент зарекомендував себе як ефективний при оцінці міжнародної допомоги та виявленні вузьких місць. Опитування експертів було проведено за допомогою онлайн-опитувальника, що містив питання щодо загальної поінформованості експертів про види підтримки ЄС Україні, про думки експертів щодо впливу допомоги ЄС, визначення пріоритетних сфер політики (серед 26 запропонованих) як для допомоги з боку ЄС, так і для української влади в минулі три роки і в наступні три роки.¹¹ При цьому, у запитанні про пріоритети України експерти окремо визначали задекларовані пріоритети України (сфери політики, що були, на думку експертів, включені як пріоритети до

⁹ У 2015-2017 роках було внесено ряд змін до Постанови КМУ «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» (№153-2002 від 1 листопада 2002 р.), якою затверджено «Порядок залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги», <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/153-2002-%D0%BF/paran18#n18>

¹⁰ Цей багатоетапний метод опитування застосовується для досягнення якомога більшого консенсусу між респондентами. Він передбачає опитування респондентів принаймні двома раундами, при чому перед другим раундом їх інформують про результати попереднього. Це дає можливість респонденту врахувати загальну думку та відповідно скоригувати власні оцінки.

¹¹ На початку опитування був проведений претест, за результатами якого було внесено зміни до опитувальника. Серед іншого, було змінено формулювання деяких сфер політики (загальна кількість залишилася такою ж) та було додано запитання, у якому експертам було запропоновано визначити, чи є кожна з перелічених сфер політики більш важливою для України або ЄС.

стратегічних урядових документів) та фактичні (ті сфери політики, що насправді були пріоритетами уряду).

У кожному раунді опитування опитувальник було розіслано групі експертів, що складалася з-понад 70 осіб, які представляють українські аналітичні центри, навчальні заклади, наукові установи та громадські організації. У першому раунді опитування було отримано 31 відповідь, у другому – 37. Рівень участі (частота відповідей) був меншим від очікуваного через вузьку тематику опитування.¹² До сфер експертизи більшості опитаних належать макроекономіка, фінанси, міжнародна економіка, фінансова політика та підприємництво. Також серед опитаних були експерти в таких сферах, як енергетика, міжнародні відносини, охорона довкілля та інші.

Для кращого розуміння відповідей експертів, отриманих у Дельфі опитуванні, ІЕД провів фокус-групу серед експертів на тему пріоритетів допомоги ЄС Україні. На дискусію було винесено як запитання, що торкалися отриманих результатів опитування щодо певних сфер політики, так і ті, що стосувалися допомоги ЄС в цілому: підходів до її виділення, прогалин та здатності України освоїти отриману допомогу.

3. ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ В СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТАХ

На сьогодні в Україні діють кілька стратегічних документів, у яких визначено пріоритети розвитку країни. Вони також окреслюють основні вектори змін, а також покликані сформулювати очікування щодо майбутніх дій владних органів.

Передусім, це Стратегія сталого розвитку «Україна-2020», ухвалена Президентом у 2015 році.¹³ Цей документ цікавий тим, що при його розробці Адміністрація Президента спробувала врахувати думку широкого кола зацікавлених осіб. Над підготовкою Стратегії працювала робоча група, яка зробила запит до недержавних урядових організацій щодо їхнього бачення пріоритетів розвитку. Оскільки за більшістю питань консенсусу в громадському секторі немає, зрозуміло, надісланих пропозицій було багато і вони часто були суперечливими, що додало роботи робочій групі. Відбувалися консультації з міжнародними експертами. Після широкого обговорення першої версії Стратегії було дещо змінено ключові показники ефективності. Загалом підготовка Стратегії тривала близько півроку.

Метою Стратегії «Україна-2020» визначено «впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі». Визначено чотири вектори руху вперед: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності та вектор гордості. У рамках цих чотирьох векторів передбачено впровадження 62 реформ та програм розвитку держави. До десяти основних пріоритетних реформ і програм віднесено:

1. Реформа системи національної безпеки та оборони.
2. Оновлення влади та антикорупційна реформа.
3. Судова реформа.
4. Реформа правоохоронної системи.
5. Децентралізація та реформа державного управління.
6. Деретуляція та розвиток підприємництва.
7. Реформа системи охорони здоров'я.
8. Податкова реформа.

¹² Для підвищення респонс-рейту ІЕД використовував нагадування та повторне надсилання опитувальника експертам, які не надали відповідей.

¹³ Указ Президента «Про Стратегію сталого розвитку "Україна - 2020"», №5/2015 від 12 січня 2015 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>

9. Програма енергонезалежності.

10. Програма популяризації України у світі та просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Сьогодні Стратегія вже частково застаріла, оскільки в рамках ряду реформ уже є суттєвий прогрес, а ще деякі з них потребують уточнень. Результати проведеного в рамках цього дослідження Дельфі опитування експертів щодо пріоритетів підтримки ЄС та пріоритетів розвитку України свідчать про те, що опитані експерти вважають, що перелік десяти найважливіших пріоритетів дещо змінився (див. Таблицю пріоритетів, що увійшли до десятки найважливіших відповідно до Стратегії 2020 або Дельфі опитування).

Таблиця 1. Найважливіші пріоритети: Стратегія «Україна-2020» та думка експертів

	Стратегія "Україна-2020"	Думка експертів (Дельфі опитування)*		
		Задекларовані пріоритети розвитку	Фактичні пріоритети розвитку за минулі кілька років	Визначення майбутніх пріоритетів
Децентралізація	•	✓	✓	
Енергетична незалежність	•	✓	✓	
Енергоефективність		✓	✓	✓
Ефективне державне управління	•	✓	✓	
Забезпечення ефективного регулювання, включно із дерегуляцією	•	✓	✓	
Захист прав власності				✓
Збільшення ефективності державних видатків	•			
Інноваційний розвиток				✓
Національна безпека та оборона	•	✓	✓	✓
Підвищення конкурентоспроможності України на зовнішніх ринках	•		✓	✓
Подолання корупції	•	✓		✓
Реформа сектору цивільної безпеки (поліція, прокуратура, СБУ)	•	✓	✓	
Розвиток дорожньої інфраструктури			✓	✓
Справедлива судова система	•	✓		✓
Якісна і доступна медична допомога	•	✓	✓	✓
Якісна і доступна освіта				✓

*Примітка: * Зверніть увагу, що присутність пріоритету в найважливіших 10-ти, за результатами опитування, означає лише, що більшість експертів їх зазначили важливими. Водночас, інші пріоритети є також важливими, але не належать до 10-тки найважливіших.*

Джерело: Стратегія «Україна-2020», результати Дельфі опитування (ІЕД)

Сьогодні про пріоритети розвитку України також ідеться в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року,¹⁴ який є більш детальним ніж Стратегія «Україна-2020», оскільки чітко окреслює плани уряду за діями, які потрібно впровадити до 2020 року. Водночас пріоритети в Плані та Стратегії «Україна – 2020» не завжди повністю узгоджені. У Плані визначено такі цілі його впровадження:

- економічне зростання;

¹⁴ Розпорядження КМУ «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік», №275-2017-р від 3 квітня 2017 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/275-2017-%D1%80>

- ефективне врядування;
- розвиток людського капіталу;
- верховенство права і боротьба з корупцією;
- безпека та оборона.

У рамках кожної з цілей окреслено ряд пріоритетів, а також заходи, які потрібно впровадити для досягнення цілей. Також варто зазначити, що Стратегія «Україна-2020» стала ледь не першим стратегічним документом, у якому визначено чіткі результативні показники.

Однак сьогодні виглядає так, що Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду втрачає свою актуальність і Кабінет Міністрів визначає інші плани пріоритетних дій. Зокрема, План пріоритетних дій Уряду на 2018 рік¹⁵ не повністю відповідає індикаторам Середньострокового плану, хоча й ухвалений на його виконання: зокрема, визначені результати не завжди виглядають як такі, що наближають виконання індикаторів на 2020 рік. У лютому 2018 року уряд оголосив «Весну реформ» або «Топ-35» - пакет із 35-ти пріоритетних законопроектів, які, як очікував уряд, буде розглянуто весною 2018 року. Законопроекти розділені на такі блоки: захист прав бізнесу, дерегуляція та поліпшення бізнес-клімату, полегшення доступу до фінансування, прозорий доступ до державних ресурсів і заохочення інновацій, - які дещо вужчі ніж великий спектр пріоритетних дій у рамках Середньострокового плану Уряду. Однак більшість із відповідних законопроектів так і не було ухвалено навесні: у червні 29 реформ залишились законопроектами (ряд з них було ухвалено в першому читанні), що частково пов'язано з відсутністю консенсусу з депутатами.¹⁶

Про пріоритети розвитку окремих галузей і сфер ідеться в галузевих стратегіях та державних програмах. Однак раніше стратегії були радше декларативними, тоді як ухвалені протягом 2014 - 2017 років стратегічні документи, розроблені за підтримки та участі донорів, найчастіше визначають показники декларативності. Однак, показники ефективності, передбачені програмними документами, не завжди пов'язані з передбаченими програмами заходами або є нереалістичними, що не дозволяє оцінити їхню ефективність. Проблемою і надалі залишається відсутність політичної підтримки до впровадження. Крім того, запровадження Державних програм стикається з проблемою фінансування, оскільки в Україні щорічне бюджетне планування часто не враховує бюджетні потреби багаторічних програм, а механізмів залучення «іншого фінансування» часто немає.

У цілому, наявні програмні документи або дещо застарілі, або не мають достатньої політичної підтримки, зокрема, з боку Парламенту. Це ускладнює розуміння цілей роботи влади.

4. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ ЄС ТА УКРАЇНОЮ ЯК ДОРОГОВКАЗ МАЙБУТНІХ ЗМІН

Сьогодні Угода про асоціацію між Україною та ЄС¹⁷ окреслює пріоритети реформування України. Її політичні цілі визначають стандарти щодо запровадження основних європейських цінностей (демократії, поваги до прав людини, верховенства права). Економічна складова Угоди повинна сприяти модернізації української економіки. Фактично, дорожньою картою розвитку економіки є Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС (ПВЗВТ), яка є складовою частиною Угоди про

¹⁵ Розпорядження КМУ, № 244-р від 28 березня 2018 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/244-2018-%D1%80>

¹⁶ <https://goo.gl/VXibdv>

¹⁷ Угода про соціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_011/stru#Stru

асоціацію (Розділ IV).¹⁸ Саме розділи та окремі глави Угоди визначають основні пріоритетні напрямки розвитку для України. Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» саме Угода є головним інструментом та дороговказом для перетворень.¹⁹ Також Угода визначає заходи Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року.²⁰

Підготовка та підписання Угоди про асоціацію була тривалим процесом. У 2007 році розпочалися переговори щодо Угоди про асоціацію між Україною, а лише через десять років - з 1 вересня 2017 року Угода запрацювала в повному обсязі. Підписання Угоди відбулося у два етапи. Спочатку в березні 2014 року Україна підписала її політичну частину, а в червні того ж року – економічну. При цьому, тимчасове застосування Угоди розпочалося в листопаді 2014 року (крім ПВЗВТ), а тимчасове застосування зони вільної торгівлі – у січні 2016 року (причому, уже з 2014 року було запроваджено автономні торговельні заходи). У вересні 2014 року Угоду ратифікувала Верховна Рада, а до початку 2016 року це зробили країни-члени ЄС. Однак через проведення референдуму щодо ратифікації угоди в Нідерландах вона змогла повністю запрацювати лише у вересні 2017 року.

Спочатку виконання Угоди про асоціацію (у т. ч., ПВЗВТ) відбувалось на основі плану заходів на 2014 - 2017 роки. Окрім цього, діяли плани заходів для окремих пріоритетних напрямів. Лише 25 жовтня 2017 року Кабінет Міністрів України затвердив План заходів із виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, який визначає кроки включно до 2023 року.²¹ Однак документ потребував доопрацювання, тому він був оприлюднений лише в лютому 2018 року. План заходів містить 1943 завдання, для виконання кожного з яких передбачені окремі заходи. При цьому, завдання та заходи структурно відповідають основним пріоритетам Угоди про асоціацію та розподілені за ключовими напрямками. Водночас, окремі пріоритети вирізняються кількістю передбачених заходів. Наприклад, приблизно 20% завдань припадають на сільське господарство і сільський розвиток.

Моніторинг виконання Угоди з української сторони відбувається а допомогою кількох інструментів, які реалізуються урядом, експертами та громадянським суспільством. Відповідно до Угоди про асоціацію передбачено моніторинг та оцінку виконання цього документа як спільно, так і кожною стороною окремо.²² З 2015 року уряд (а саме Урядовий офіс із питань європейської та євроатлантичної інтеграції) щорічно готує та презентує звіти про виконання Угоди про асоціацію. Таким чином, Звіт уряду є оцінкою української сторони Угоди. При цьому, підготовка звіту виконується за підтримки Представництва ЄС в Україні та проекту Association4U, що фінансується Європейським Союзом.²³ ЄС також з 2016 року готує щорічні звіти про виконання Угоди про асоціацію.²⁴

¹⁸ Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Під редакцією Майкла Емерсона та Вероніки Мовчан. Брюссель, Київ, 2016. С. 2, <https://goo.gl/tnPkez>.

¹⁹ Схвалено Указом Президент України № 5/2015 від 12 січня 2015 року, <http://zakon.rada.gov.ua/go/5/2015>.

²⁰ Затверджено розпорядженням КМУ № 275-р від 3 квітня 2017 року.

²¹ Постанова КМУ «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» №1106 від 25 жовтня 2017 року, <http://zakon.rada.gov.ua/go/1106-2017-%D0%BF>.

²² Необхідно зауважити, що Звіт 2015 року також був присвячений Порядку денного асоціації (ПДА), який тоді ще діяв. Більше про ПДА див. у розділі про основні політики ЄС.

²³ Проект ЄС «Підтримка впровадження Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», коротка назва - 'Association4U' повинен посилити інституційну спроможність українських урядових інституцій, що необхідно для виконання зобов'язань України в рамках Угоди про асоціацію.

²⁴ Звіт про впровадження Асоціації щодо України оприлюднений в листопаді 2017 року https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/association_implementation_report_on_ukraine.pdf

Моніторинг та оцінка виконання Угоди про асоціацію здійснюється також українськими та міжнародними експертами в рамках кількох проектів. Зокрема, у квітні 2015 року розпочався проект «Розуміння Угод про асоціацію між ЄС та Україною, Молдовою і Грузією» (або 3DCFTAs). В Україні проект виконується в партнерстві Центру європейських політичних досліджень (Centre for European Policy Studies – CEPS) у Брюсселі та Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД) в Києві за фінансової підтримки SIDA. Проект покликаний пояснити наслідки (законодавчі, політичні та економічні) трьох угод про асоціацію. У 2016 році було презентовано комплексний та компактний посібник «Поглиблення відносин між ЄС та Україною», який містить як основний зміст глав Угоди, так і оцінку перспектив їхнього виконання.²⁵ Прогрес виконання Угоди також оцінюється за допомогою онлайн інструменту Навігатор угоди.²⁶ Його було створено ГО «Українським центром європейської політики» за підтримки Уряду Нідерландів та Фонду Конрада Аденауера для відображення результатів моніторингу виконання Угоди. Фактично, Навігатор відображає прогрес України в запровадженні необхідних законодавчих змін. У цілому, результати моніторингу впровадження Угоди різними зацікавленими сторонами показують, що Україна відстає із впровадженням необхідних положень за більшістю напрямків, хоча в певних сферах (наприклад, безпека харчових продуктів) прогрес є суттєвим.

Відповідно до ст. 469-470 Угоди про асоціацію, до процесу моніторингу та реалізації Угоди про асоціацію також долучається громадянське суспільство в рамках роботи Платформи громадянського суспільства Україна-ЄС (ПГС). Платформа є одним з чотирьох органів Асоціації (разом із Радою асоціації, Комітетом Асоціації та Парламентським комітетом асоціації). Україну представляє Українська сторона ПГС (УС ПГС), до якої входять 15 представників різних секторів громадянського суспільства країни (координаторів робочих груп, представників громадських об'єднань, національних профспілок та організацій роботодавців), який було обрано на установчих зборах у листопаді 2014 року.²⁷ Відповідно до Регламенту УС ПГС однією з її цілей є здійснення громадського моніторингу та оцінки виконання як Угоди, так і інших євроінтеграційних зобов'язань.²⁸ ПГС може давати свої рекомендації Раді асоціації, а також підтримувати контакти з Комітетом асоціації та Парламентським комітетом асоціації.²⁹ Під егідою Платформи діють робочі групи, які відображають основні її пріоритети:

- політичний діалог, зовнішня та безпекова політика;
- свобода, юстиція, права людини;
- економічна співпраця, зона вільної торгівлі, транскордонне співробітництво;
- зайнятість, соціальна політика, рівні можливості та здоров'я;
- енергетика, транспорт, довкілля та зміна клімату;
- наука та технології, інформаційне суспільство, освіта, навчання та молодь, культура і спорт.³⁰

В групах виконується аналітична робота та проводяться регулярні зустрічі. Платформа готує аналітичні документи, окрім цього може озвучувати свою позицію з допомогою заяв. Представники УС ПГС виступають на урядових зустрічах в Комітеті асоціації. Таким чином, Платформа забезпечує участь громадянського суспільства у виконанні Угоди про асоціацію.

²⁵ Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Під редакцією Майкла Емерсона та Вероніки Мовчан. Брюссель, Київ, 2016, <https://goo.gl/tnPkez>.

²⁶ Навігатор Угоди, Європейська правда, <http://navigator.euointegration.com.ua/tasks>.

²⁷ Що таке УС ПГС, <http://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/>.

²⁸ Регламент УС ПГС Україна – ЄС, <http://eu-ua-csp.org.ua/eu-ua-csp-regulations/>.

²⁹ Що таке УС ПГС, <http://eu-ua-csp.org.ua/what-is-eu-ua-csp/>.

³⁰ Регламент УС ПГС Україна – ЄС, <http://eu-ua-csp.org.ua/eu-ua-csp-regulations/>.

Отже, сьогодні Угода про асоціацію між Україною та ЄС є одним із головних документів, які визначають пріоритети майбутніх змін у країні. Однак моніторинг виконання Угоди вказує на те, що рух України європейським шляхом відбувається недостатньо швидко. Угода передбачає залучення до процесу впровадження реформ уряд, парламент, громадянське суспільство та інші зацікавлені сторони.

5. Політика ЄС щодо України:

У 1994 році було підписано Угоду про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами (The Partnership and Cooperation Agreement, PCA).³¹ Угода стосувалася політичного діалогу, торгівлі, інвестицій, економічного, законодавчого, наукового та культурного співробітництва. Окрім цього, Угода передбачала можливість початку переговорів про створення зони вільної торгівлі в разі проведення ринкових економічних реформ.

1 січня 2004 року відбулося розширення Європейського Союзу, що зумовило появу нової політики Євросоюзу щодо співпраці з країнами-сусідами – Європейської політики сусідства (ENP, European Neighbourhood Policy). Ще весною 2003 року було презентовано програму «Ширша Європа – сусідство: нові рамки взаємин із нашими східними та південними сусідами» (Wider Europe - Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours). На саміті ЄС - Україна в жовтні 2003 року в Ялті було обговорено співпрацю в рамках нової політики сусідства та запропоновано Україні статус країни-сусіда.³² Всього ж нова програма поширилася на 16 сусідів ЄС.³³

У 2007 - 2013 роках на фінансування ЄСП було виділено 12 млрд євро Європейського інструменту сусідства та партнерства (European Neighbourhood and Partnership Instrument, ENPI). При цьому, Україна отримала більше 8% від цієї суми або близько 1 млрд євро. Зокрема, у 2011 - 2013 роках було виділено 483 млн євро, які були спрямовані на сталий розвиток (52% від цієї суми), підтримку укладання Угоди про асоціацію, разом із ПВЗВТ (28%), хороше врядування та верховенство закону (20%).³⁴

З 2014 року фінансування Європейської політики сусідства (ЄПС) відбувається за допомогою Європейського інструменту сусідства (ЄІС, European Neighbourhood Instrument). На період 2014 - 2020 років було виділено 15,4 млрд євро для фінансування ЄІС. Основними спільними пріоритетами в рамках ЄПС є: 1) економічний розвиток заради стабілізації, 2) безпека, 3) міграція та мобільність. Однак, крім того, встановлюються пріоритети двосторонніх відносин між ЄС та окремими країнами-сусідами. Саме на двосторонню співпрацю припадає більша частина коштів ЄІС. Окрім цього, фінансування спрямовується на регіональну та транскордонну співпрацю, підтримку громадянського суспільства.³⁵

Двостороння співпраця в рамках ЄПС визначається двосторонніми планами для кожної з країн. Для України план дій було прийнято у 2005 році на період 2005 - 2007 років, однак згодом його було подовжено до 2009 року.³⁶ Уже з листопада 2009 року співпраця України та ЄС відбувалася відповідно до Порядку денного асоціації (ПДА) Україна – ЄС, хоча цей документ формально і не є прив'язаним до

³¹ Угода діяла до 1 вересня 2017 року. Дата підписання – 14 червня 1994 року, дата ратифікації – 10 листопада 1994 року, дата набуття чинності – 1 березня 1998 року. http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/998_012.

³² Спільна заява. Самміт Україна – ЄС. Ялта, 7 жовтня 2003, <https://mfa.gov.ua/mediafiles/ueujalta7102003.pdf>.

³³ <http://fae.pl/biuletynopinieeutowardukraine.pdf>, <https://library.euneighbours.eu/content/ukraine-enp-country-report>

³⁴ European Neighbourhood and Partnership Instrument 2007-2013: Overview of Activities and Results, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/overview_of_enpi_results_2007-2013_en_0.pdf.

³⁵ European Neighbourhood Policy, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/overview_en.

³⁶ План дій «Укра – Європейський Союз». Європейська політика сусідства. Схвалено КМУ 12 лютого 2005 року, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

ЄСП. ПДА кілька разів оновлювався, проте визначені пріоритети співпраці з самого початку відповідали майбутній Угоді про асоціацію. Зокрема, серед пріоритетів знаходяться політичний діалог (у т. ч. верховенство закону та права людини, боротьба з корупцією, зовнішня та безпекова політика, Міжнародний кримінальний суд), співпраця у сфері юстиції та безпеки, економічне співробітництво, торгівля, енергетичне співробітництво та ін.³⁷ Необхідно зазначити, що ПДА є чинним документом, який регулює відносини України та ЄС.

У 2008 році Польща та Швеція запропонували окрему ініціативу для співпраці з пострадянськими країнами (Азербайджаном, Білоруссю, Вірменією, Грузією, Молдовою, Україною) – Східне Партнерство (СхП). У травні 2009 року було проведено Празький установчий саміт СхП. Після цього кожні 2 роки відбуваються чергові саміти СхП, у яких беруть участь глави держав, урядів країн-членів ЄС та країн-партнерів. У 2015 році на саміті в Ризі (Латвія) було визначено чотири пріоритетні напрямки для співпраці³⁸:

- Економічний розвиток та ринкові можливості;
- Посилення інституцій та належне врядування;
- Взаємопов'язаність, енергоефективність, довкілля та зміна клімату;
- Мобільність та контакти між людьми.

Відповідно до узгоджених у Ризі пріоритетів 2017 року в Брюсселі було визначено 20 головних сфер та їхніх цілей до 2020 року. У цьому переліку три сфери є наскрізними для усіх секторальних напрямків: активне громадянське суспільство, гендерна рівність та недискримінація, стратегічні комунікації. Решту сфер розділено між пріоритетами Декларації Саміту СхП у Ризі³⁹. Таким чином, було оновлено архітектуру співпраці в рамках СхП.

Щонайменше двічі на рік відбуваються засідання чотирьох тематичних платформ, які відповідають основним пріоритетним напрямкам співпраці. Зокрема, діють такі тематичні платформи:

- Демократія, належне врядування та стабільність;
- Економічна інтеграція та зближення з політиками ЄС;
- Енергетична безпека;
- Міжлюдські контакти.

В засіданнях платформ беруть участь чиновники міністерств, які відповідальні за реформи у визначених сферах. При цьому оцінка діяльності платформ, на основі звітів кожної з них, надається під час щорічної зустрічі міністрів закордонних справ (країн-членів ЄС та країн СхП).⁴⁰

В рамках СхП реалізується кілька флагманських ініціатив, які повинні сприяти розвитку конкретних сфер відповідних тематичних платформ. Сьогодні такі ініціативи присвячені малому та середньому підприємству (МСП), енергетиці, екології, надзвичайним ситуаціям, інтегрованому управлінню кордонами та сталому муніципальному розвитку.⁴¹ Саме в рамках цих ініціатив надається донорська підтримка ЄС, у т.ч. за рахунок міжнародних фінансових інституцій (ЄБРР, ЄІБ та ін.). Наприклад,

³⁷ Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_990.

³⁸ Спільна декларація Саміту ініціативи «Східне партнерство» (м. Рига, 21-22 травня 2015 р.), <https://goo.gl/W32yiF>.

³⁹ Спільна декларація Саміту Східного партнерства, <https://goo.gl/DcTS94>; Під час Щорічної конференції УНП презентували експертну оцінку «20 очікуваних досягнень Східного партнерства до 2020 р.», <https://goo.gl/8ttE1K>.

⁴⁰ Eastern Partnership Glossary, <https://goo.gl/2kHqUg>.

⁴¹ The Eastern Partnership - Flagship Initiatives, <https://goo.gl/Yv5AH7>.

підтримка МСП реалізується через ініціативу EU4Business, яка об'єднує більше 40 проектів на регіональному та двосторонньому рівні (див. більше розділ про МСП).⁴²

Співробітництво в рамках СхП відбувається на багатьох рівнях. Це передусім діалог міністрів закордонних справ, галузевих міністрів країн СхП та Комісарів ЄС про багатостороннє секторальне співробітництва. Для налагодження парламентського співробітництва діє Парламентська асамблея СхП – ЄВРОНЕСТ. Окрім цього, відбувається співпраця між регіонами країн СхП та регіонами ЄС на Конференції регіональних і місцевих влад СхП (CORLEAP), до якої входять представники місцевих та регіональних влад.⁴³

Окрім представників різних рівнів влади, до співпраці в рамках Східного партнерства долучаються також організації громадянського суспільства. Для цього було створено Форум громадянського суспільства СхП (ФГС СхП), який об'єднує представників громадянського суспільства з країн СхП, країн-членів ЄС, європейських та міжнародних мереж. Спочатку ФГС був розділений на 4 робочі групи, що відповідають тематичним платформам, проте згодом їхня кількість зросла до 5:

- Демократія, права людини, належне врядування та стабільність;
- Економічна інтеграція та узгодження з політикою ЄС;
- Довкілля, зміни клімату та енергетична безпека;
- Контакти між людьми;
- Соціальний діалог (робочу групу створено 2012 року, не має власної тематичної платформи).⁴⁴

У січні 2011 року в рамках ФГС СхП було створено українську національну платформу (УНП ФГС СхП), що об'єднує понад 200 неурядових організацій. Національна платформа також працює в рамках 5-ти робочих груп, які об'єднують представників громадянського суспільства України. Робочі групи надають точку зору громадянського суспільства для міжурядових платформ та груп експертів СхП. Представники робочих груп УНП беруть участь у засіданнях робочих груп Форуму. Таким чином, Платформа забезпечує діалог між громадянським суспільством з українськими урядовцями та парламентарями, а також представниками європейських інституцій під час реалізації та моніторингу ініціативи Східного партнерства.⁴⁵

Організації громадянського суспільства – Форум громадянського суспільства Східного партнерства та Платформи громадянського суспільства Україна - ЄС отримують підтримку, що також відповідає пріоритетам ЄПС та СхП. Зокрема, проект «Громадська синергія» (виконується Європейською програмною ініціативою Міжнародного фонду Відродження за фінансування Європейського Союзу) спрямований на «посилення участі громадськості у впровадженні євроінтеграційних реформ в Україні шляхом розбудови інституційної спроможності та посилення діяльності» УС ПГС Україна - ЄС та УНП ФГС СхП.⁴⁶

⁴² About EU4Business, <http://www.eu4business.eu/about>.

⁴³ Про Східне Партнерство, НП ФГС СхП, <http://eap-csf.org.ua/eastern-partnership/pro-shidne-partnerstvo/>.

⁴⁴ Рабочие группы, Eastern Partnership Civil Society Forum, <https://eap-csf.eu/working-groups/?lang=ru>.

⁴⁵ Статут Української національної платформи форуму громадянського суспільства Східного партнерства, <http://eap-csf.org.ua/natsionalna-platforma/statut-unp-fgs-shp/>.

⁴⁶ Громадська синергія, <https://www.civic-synergy.org.ua/gromadska-synergiya/>.

6. ІНСТРУМЕНТИ ПІДТРИМКИ ЄС

6.1. Роль Групи підтримки України

У квітні 2014 року за ініціативи Президента Європейської Комісії було створено Групу підтримки України (Support Group for Ukraine),⁴⁷ яка складається з-понад 30 осіб - переважно представників різних директоратів Європейської Комісії, що базуються в Брюсселі, та періодично відвідують Україну. Група також включає національних експертів та контрактних працівників. Частина Групи постійно працює в Києві. Група покликана підтримати Україну у впровадженні Угоди про асоціацію, включно із ПВЗВТ і реалізацією Порядку денного асоціації. Група підтримки повинна забезпечувати координацію допомоги від країн-членів ЄС, зокрема з точки зору того, що поради, експертиза та фінансова допомога фокусується на положеннях Порядку денного асоціації. Група підтримки також співпрацює з іншими донорами та міжнародними фінансовими інститутами для координації допомоги Україні.

Група зосереджується на реформах, визначених в Угоді про асоціацію, які можна поділити на три основні категорії:

- планування реформ, управління і верховенство права;
- економічне управління;
- галузева політика, включаючи сільське господарство, енергетику, інфраструктуру, охорону здоров'я, ринок праці і сферу освіти, а також політику щодо внутрішньо-переміщених осіб.

Створено сім тематичних команд Групи підтримки в кожній із основних сфер реформ, визначених в Угоді про асоціацію:

- Сільське господарство та санітарні і фітосанітарні заходи;
- Економічні та фіскальні реформи;
- Фінансова співпраця;
- Енергетика і навколишнє середовище;
- Правосуддя та внутрішні справи, включно з антикорупційними заходами;
- Координація політики;
- Наука, освіта та заходи соціальної політики.

На відміну від Групи послів Великої сімки (G7), що підтримує реформи в політичному аспекті,⁴⁸ Група підтримки (ЄС) України сприяє впровадженню реформ у країні шляхом надання консультацій (безпосереднього залучення експертів Європейської Комісії або країн-членів) та з липня 2015 року координує залучення фінансової допомоги ЄС у формі грантів. У своїй роботі Група підтримки використовує результати роботи Представництва ЄС, а також взаємодіє з різними суб'єктами ЄС, зокрема з Європейською службою зовнішньої діяльності, що сприяє ефективності її роботи. У цілому, Група підтримки покликана допомогти українській владі в розробці та впровадженні програми реформування.

За перші півтора року своєї роботи Група підтримки виступала каталізатором окремих реформ (див. розділ Пріоритети підтримки), про що також свідчить звіт Групи за перші півтора роки роботи.⁴⁹ Члени Групи брали участь у розробці критеріїв для надання макрофінансової допомоги III (МФД) та брали участь у численних навчальних візитах, семінарах, місіях експертів. На жаль, поки що немає звіту Групи за наступні півтора роки роботи.

⁴⁷ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/neighbourhood/countries/ukraine/sgua_en

⁴⁸ Гетьманчук А., «G7 в Україні: підтримка, критика чи критична підтримка», Policy memo, Центр «Нова Європа», <http://neweurope.org.ua/analytcs/g7-v-ukrayini-pidtrymka-krytyka-chy-krytychna-pidtrymka/>

⁴⁹ Група підтримки України. Звіт про діяльність за підсумками перших півтора року, жовтень 2016 р., <https://goo.gl/3VbDhP>

6.2. Проекти технічної допомоги

Проекти міжнародної технічної допомоги (МТД) відрізняються від інших форм підтримки насамперед тим, що вони, як правило, не передбачають надання фінансової або матеріальної допомоги отримувачам. Натомість у рамках МТД оплачуються послуги фахівців, що надають експертну підтримку роботі державного органу або іншої організації. Такі послуги можуть включати, серед інших, допомогу в розробці програмних документів, регуляторних актів, внутрішніх процедур та політик, підготовку аналітики та досліджень. Напрямки підтримки, насамперед, визначаються потребами бенефіціара з урахуванням пріоритетів донора та бюджетних обмежень. Технічна допомога майже завжди надається на грантовій основі. Проекти технічної допомоги є «простішими» для бенефіціарів ніж інші види допомоги, оскільки донор повністю або майже повністю відповідає за фінансову та матеріальну частину проекту. Це є важливим з огляду на те, що владні органи часто бракують спроможності втілювати зміни та не мають можливості залучити фахових зовнішніх експертів за рахунок бюджетного фінансування. Крім того, відсутність середньострокового бюджетного планування різко ускладнює виконання багаторічних проектів за бюджетні кошти.

ЄС надавав технічну допомогу Україні як у рамках широких програм технічного співробітництва, так і в межах більш сфокусованих проектів. ЄС схвалив три широкі програми технічного співробітництва в рамках Спеціальних заходів (Special measures): по одній кожного року у 2015 - 2017 роках на загальну суму понад 75 млн євро.⁵⁰ Кожна з них має строк запровадження 5 років, і спільно вони передбачають надання технічної допомоги для досягнення 26 цілей у різноманітних сферах від енергетики до фінансових послуг (див. Розділи з описом пріоритетів). Нові кошти на МТД у 2018 - 2020 роках будуть виділятися у рамках Стратегічної Програми допомоги ЄС Україні.⁵¹

ЄС також у 2014 - 2017 роках фінансував ряд вужчих проектів технічної підтримки на загальну суму понад 15 млн євро. Зокрема, технічна допомога надавалася реформам у сфері енергетики та транспорту, охорони навколишнього середовища, державного управління, фінансових послуг та іншим.

МТД також фінансувалася в рамках програм ЄС проектного характеру, які поєднували технічну допомогу державному сектору з іншими видами підтримки таких, як тренування та навчання, консультації та гранти приватному сектору, закупівлі товарів та послуг для зацікавлених осіб. До таких проектів можна віднести ряд галузевих проектів ЄС, зокрема з децентралізації (U-LEAD), енергоефективності, підтримки МСП (EU-SURE), судової реформи (PRAVO), управління державними фінансами (EU4PFM) та інші.

Особливим видом технічної допомоги є проекти Twinning/TAEIX, у рамках яких допомогу державним органам України надають фахівці відповідних органів країн-держав ЄС. Варто зазначити, що проекти Twinning фінансують аналогічно до інших проектів МТД, зокрема в рамках програм технічного співробітництва. У проектах Twinning ініціатором проекту повинна виступати держава-отримувач, яка, як правило, планує запровадити практику якоїсь із країн ЄС у державному управлінні. Держава-отримувач також обирає країну, держслужбовці якої передають досвід. В Україні координацією впровадження обох інструментів інституційної розбудови виступає Нацдержслужба, а координацію

⁵⁰ Програма технічного співробітництва (2015 року) https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/c_2015_annex_ii_to_sm.pdf Програма технічного співробітництва 2016 року https://ec.europa.eu/neighbourhood/enlargement/sites/near/files/c_2016_4719_039505_technical_cooperation.pdf

[Програма технічного співробітництва 2017 року http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=51700&version=2&AttLang=en&db_number=1&docType=DRAFT_MEASURE](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=51700&version=2&AttLang=en&db_number=1&docType=DRAFT_MEASURE)

⁵¹ Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні (2018-2020 рр.), <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=0395421d-2a15-48b2-b0b1-bee13c882637>

підготовки відповідних проектів та сприяння їх реалізації здійснює Адміністративний офіс програми Twinning,⁵² функції якого виконує Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу (ЦАДС).⁵³

За даними звіту ЄС про Twinning за 2017 рік, в Україні діяло 13 проектів Twinning, а на червень 2018 року, за даними ЦАДС,⁵⁴ було завершено 43 проекти, активних проектів було 10⁵⁵, а на стадії підготовки було ще 20. Серед активних проектів Twinning можна назвати проекти підтримки Верховного Суду, Держпродспоживслужби, Мінсоцполітики. Технічна допомога в рамках TAIEX (обміну інформацією заради технічної допомоги) надається в коротші строки, але, як правило, передбачає порівняно невеликий обсяг підтримки. У рамках TAIEX організуються семінари, навчальні поїздки закордон та короткі візити експертів із країн ЄС (експертні місії). За даними ЦАДС, за час роботи з інструментом TAIEX в Україні (з 2006 до 1 червня 2018 року) 17289 урядовців взяли участь у 758 заходах.

У впровадженні реформи державного управління, змін у державній службі та управлінні людськими ресурсами Україна отримує технічну підтримку в рамках Програми SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management — Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту).⁵⁶ SIGMA — це спільна ініціатива ОЕСР та ЄС,⁵⁷ метою якої є зміцнення основ державного врядування; сприяння соціально-економічному розвитку шляхом посилення інституційної спроможності державного сектору; зміцнення горизонтального врядування; вдосконалення процесу розробки та впровадження реформи державного управління.

Варто зауважити, що достатньо часто технічна допомога надавалась як складова більших проектів і, відповідно, не входила до цієї суми. Зокрема, прикладами великих проектів з боку ЄС є фінансування проектів EU4Business (покликаний сприяти розвитку підприємництва, що передбачено в Главі 6 Розділу IV Угоди про асоціацію), “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні” (відповідає заходам Розділу V Угоди про асоціацію), “Підтримка реформ у сфері юстиції в Україні” (відповідає заходам Розділу III Угоди про асоціацію), “Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні” та “Вдосконалення системи контролю харчових продуктів в Україні” (відповідають заходам Розділу IV Угоди про асоціацію). Також є кілька великих міжсекторальних проектів, спрямованих на підвищення інституційної спроможності України (наприклад, Association4U та U-lead).

Відповідальність за координацію міжнародної допомоги Україні покладено на Міністерство економічного розвитку й торгівлі. У 2016 році в тестовому режимі було запущено сайт Open Aid Ukraine (<http://openaid.gov.ua/uk>), на якому представлено таблиці з інформацією про програми МТД і бюджетну підтримку з боку донорів.

⁵² Постанова КМУ «Про затвердження Порядку ініціювання, підготовки та реалізації проектів», №700 від 11 жовтня 2016 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249398452>

⁵³ Постанова КМУ про Центр (№528 від 4 червня 2008 р. зі змінами) визначає, що: «ЦАДС утворено з метою поглиблення співробітництва між Україною та ЄС у сфері державної служби та державного управління, удосконалення механізму координації інституціонального забезпечення їх адаптації до стандартів ЄС, зокрема шляхом організації роботи з ефективного використання в Україні інструментів інституціональної розбудови ЄС Twinning, TAIEX, SIGMA, підвищення професійного рівня державних службовців та поліпшення роботи з інформування суспільства з питань європейської інтеграції. Центр є державною установою і належить до сфери управління Нацдержслужби», <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/528-2008-%D0%BF>

⁵⁴ Довідка про Twinning в Україні на червень 2018 року http://www.center.gov.ua/component/k2/item/download/982_76d52518f9047b55dec29b59198ab11e

⁵⁵ Навесні кілька проектів завершили роботу, а нові проекти залишилися на підготовчій стадії. Див. перелік активних проектів <https://goo.gl/neYS9h>

⁵⁶ Про Програму SIGMA: <https://goo.gl/Aq9JSv>

⁵⁷ SIGMA at a glance: <http://www.sigmaxweb.org/about/>

За даними МЕРТ, у другому півріччі 2017 року за підтримки ЄС в Україні впроваджували 153 проекти технічної допомоги на загальну суму близько 300 млн євро і, відповідно, ЄС є одним із найбільших донорів України.⁵⁸ Допомога в рамках проектів ЄС надається в різних формах: консультаційно-дорадча допомога, проведення семінарів та тренінгів, постачання обладнання та матеріалів тощо. Найбільший обсяг технічної допомоги сьогодні спрямовано на врядування та громадянське суспільство, відновлення Донбасу та ВПО, регіональний розвиток, ядерну безпеку та навколишнє середовище (див. Рис.1). При цьому, найбільшою є кількість проектів в освіті та науці (40) та у врядуванні й громадянському суспільстві (17).

Рисунок 1: Розподіл МТД ЄС, тис євро



Джерело: МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного МЕРТ моніторингу проектів у другому півріччі 2017р.», 2018 р., <https://goo.gl/m6YE3r>

Водночас, МЕРТ подає лише базову статистику за проектами, але не надає детальнішої інформації щодо їх виконання. Міністерство та відомства, які є бенефіціарами проектів, найчастіше не оцінюють ефективність наданої допомоги в оперативному порядку.

6.3. Макрофінансова допомога

Макрофінансова допомога (МФД) є винятковим фінансовим інструментом ЄС для стабілізації фінансово-економічної системи в країнах-партнерах ЄС, що стикнулись із проблемами платіжного балансу, та які, як правило, мають підтримку з боку Міжнародного валютного Фонду (МВФ). МФД надається у формі грантів або кредитів строком до 15 років. Для надання кредиту ЄС залучає кошти на відкритому ринку і передає їх на таких же умовах отримувачам допомоги. Тобто вартість кредитування

⁵⁸ МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Міністерством економічного розвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року», 2018 рік? <https://goo.gl/m6YE3r>

відповідає вартості залучення коштів ЄС (із урахуванням відповідних витрат ЄС як посередника із залучення коштів). Наприклад, у 2017 році ЄС випускав облігації з купоном в 1,25% річних. Гранти в рамках МФД надаються країнам з рівнем ВВП на одну особу нижчим за український, таким як Киргизстан та Молдова.

Україна є найбільшим отримувачем макрофінансової допомоги ЄС третім країнам при отриманні кредиту в сукупній сумі 2,8 млрд євро у 2014 - 2017 роках у рамках чотирьох програм макрофінансової допомоги. Рішення про надання коштів у межах кожної програми макрофінансової допомоги приймається в рамках звичайної законодавчої процедури ЄС: його ухвалюють спільно Рада ЄС та Європейський парламент (що вирізняє МФД від інших видів фінансової допомоги ЄС). Після прийняття базового рішення про надання допомоги йдуть переговори про умови надання допомоги, а саме про зобов'язання України із заходів політики. Після узгодження цих умов їх прописують у *Меморандумах про взаєморозуміння між Україною як позичальником та Європейським Союзом як кредитором*⁵⁹, які повинна ратифікувати Верховна Рада. При цьому, незмінною умовою для отримання допомоги за кожною з програм визначено виконання домовленостей, досягнутих між Україною та МВФ. Після виконання домовлених передумов для отримання першого траншу підписують *Кредитну угоду між Україною як позичальником, Національним банком України як фінансовим агентом позичальника та Європейським Союзом як кредитором*, яку також повинен ратифікувати парламент.

Метою надання кредитів у рамках макрофінансової допомоги в усіх наявних програмах визначено: «зменшення зовнішнього фінансового тиску на Україну, поліпшення її платіжного балансу та забезпечення бюджетних потреб, а також підсилення її позиції за валютними резервами». Це відображає підстави для надання фінансової допомоги третім країнам, передбачені ст. 212 Угоди про функціонування Європейського Союзу.

Домовленості щодо отримання першої програми МФД були дуже тривалими. Ще у 2002 році Рада Європейського Союзу прийняла рішення про надання Україні макрофінансової допомоги в розмірі до 110 млн євро у вигляді кредиту, а згодом у 2010 році Європейський Парламент та Рада Європейського Союзу прийняли рішення про надання Україні макрофінансової допомоги в розмірі до 500 млн євро.⁶⁰ Але навіть у 2010 році не було досягнуто домовленостей щодо умов надання МФД, оскільки уряд відійшов від обіцяного плану впровадження реформ, зокрема у сфері державних закупівель.

У березні 2014 році ЄС схвалив рішення розморозити першу програму макрофінансової допомоги (МФД) у сумі 610 млн євро. Уже в травні 2014 року Україна отримала в рамках цієї програми 110 млн євро, що порівняно швидко як для ЄС. Така швидкість пояснювалася тим, що в цілому умови надання допомоги були визначені ще у 2013 році. Однак після того, як уряд у 2013 році припинив переговори про отримання допомоги МВФ, надання допомоги було зупинено. Другий транш позики в рамках МФД I було надано Україні в листопаді 2014 року в сумі 250 млн євро. Таку ж суму країна отримала і в квітні 2015 року.

Ще під час згоди дати підтримку у формі МФД I стало зрозуміло, що економічні проблеми країни великі: економіка падала, резерви НБУ суттєво скоротились, а в бюджеті не було достатньо грошей, що призвело до секвестру бюджету. Тому вже в квітні 2014 року Рада ЄС ухвалила рішення надати Україні підтримку в рамках МФД II в сумі 1 млрд євро без затвердження цього рішення Європарламентом. Це було обґрунтовано надзвичайно терміновими фінансовими потребами України.⁶¹ Відповідно, умови надання допомоги теж було швидко узгоджено,⁶² хоча зазвичай підписання меморандуму

⁵⁹ З боку України Меморандум підписують Міністр фінансів та Голова НБУ.

⁶⁰ Меморандум про взаєморозуміння між Україною як Позичальником та Європейським союзом як Кредитором, ратифікований Законом №848-VII від 4 березня 2014 року, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_003

⁶¹ Таку можливість передбачено у ст. 213 Договору про функціонування Європейського союзу

⁶² Меморандум про взаєморозуміння, МФД II, http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_004

взаєморозуміння вимагає більше часу, що дозволило Україні вже в червні 2014 року отримати ще 500 млн євро позики. Другий транш МФД II Україна отримала в грудні 2014 року.

Критерії отримання позик у рамках МФД I та МФД II включали умови із зобов'язань влади України впровадити зміни в чотирьох основних сферах (див. Таблицю 2).

У рамках спільного пакету підтримки України з боку міжнародних донорів та міжнародних організацій (передусім МВФ) у сумі 40 млрд євро, про яку домовилися на початку 2015 року, ЄС у квітні 2015 року ухвалив рішення про надання Україні третього пакету МФД на суму 1,8 млрд євро.⁶³ Основні сфери визначених умов було деталізовано порівняно з двома попередніми програмами МФД:

- **Управління державними фінансами:** покращення зовнішнього аудиту; збільшення прозорості процедури державних закупівель та використання електронних засобів при закупівлях; вчасне подання проекту Державного бюджету на 2016 рік та дотримання податкового законодавства.
- **Урядування та прозорість:** заснувати Національне антикорупційне бюро, Спеціальну антикорупційну прокуратуру та Національне агентство із запобігання корупції; реформа державної служби; реформа державних підприємств.
- **Енергетика:** посилити незалежність Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг, реформа газового ринку.
- **Соціальний захист:** дієвий захист вразливих верств населення від впливу підвищення житлово-комунальних тарифів, захист внутрішньо переміщених осіб.
- **Умови ведення бізнесу:** дотримання зобов'язань у рамках СОТ, посилення конкуренції.
- **Фінансовий сектор:** оновлення визначення пов'язаних осіб Національним банком України, створення кредитного реєстру НБУ.

У рамках МФД III Україна змогла отримати лише два з трьох траншів по 600 млн євро кожен, відповідно в липні 2015 року та квітні 2017 року. Варто зазначити, що другий транш Україна отримала, незважаючи на те, що не виконала всі необхідні умови: зокрема, не скасувала мораторій на експорт лісу-кругляка. Однак уряд втратив можливість отримати останній третій транш у рамках МФД III, оскільки не виконав 4 із 22 умов: запуск автоматичної перевірки е-декларацій, зняття заборони на експорт лісу-кругляка, закон про кредитний реєстр НБУ і перевірка інформації про бенефіціарних власників компаній.⁶⁴

13-го червня Європейський парламент підтримав рішення про виділення Україні нової програми Макрофінансової допомоги (МФД IV) обсягом 1 млрд євро. Рада ЄС 26 червня остаточно затвердила виділення Україні МФД IV. Для отримання коштів Україні потрібно буде виконати ряд передумов. Серед відомих передумов для отримання МФД є продовження співпраці з МВФ. Ухвалення Закону про створення Вищого антикорупційного суду наблизило його вірогідність. Водночас для співпраці з МВФ уряду ще потрібно підвищити тарифи на газ для населення та забезпечити стійкість бюджету. Попереду підписання Меморандуму про взаєморозуміння, у якому буде визначено чіткі умови для отримання допомоги. Навряд чи цього разу йтиметься про такий довгий перелік зобов'язань, як у МФД III. Серед заходів політики, найвірогідніше, будуть невиконані раніше критерії, а саме: запуск автоматичної перевірки е-декларацій, перевірка інформації про бенефіціарних власників компаній та ефективна робота Антикорупційного суду. Інші критерії, напевно, включатимуть заходи у сфері боротьби із запобіганням відмиванню грошей та з ухиленням від сплати податків.

⁶³ Меморандум про взаєморозуміння, МФД III, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_015.

⁶⁴ Бетлій О., «Гроші в обмін на реформи, або Як міжнародна допомога дозволяє підтримувати темп зростання економіки», <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5781>

Таблиця 2: Умови надання МФД I та МФД II

Сфери умов для МФД	МФД I	МФД II
Управління державними фінансами	<ul style="list-style-type: none"> - збільшення прозорості та конкуренції в системі державних закупівель, - визначення Антимонопольного комітету України відповідальним за розгляд скарг у рамках державних закупівель, - ухвалення антикорупційної стратегії та впровадження антикорупційного законодавства, - поліпшення фінансового контролю та аудиту, - розширення повноважень Рахункової палати на перевірку доходів бюджету, - вдосконалення системи внутрішнього контролю. 	<ul style="list-style-type: none"> - ухвалення річних планів із закупівель (для всіх інституцій, які здійснюють закупівлі за бюджетні кошти), - подання проекту Державного бюджету до Верховної Ради не пізніше 15 вересня 2014 р., - оприлюднення щомісячних даних із виконання бюджету, - щорічне подання декларації про активи особами, визначеними законодавством як суб'єкти декларування, - підготовка законопроекту щодо створення незалежного органу для забезпечення виконання законодавства у сфері корупції - розширення повноважень Рахункової палати на перевірки державних підприємств.
Торгівля та оподаткування	<ul style="list-style-type: none"> - повна відповідність торговельної політики правилам СОТ, - вирішення проблеми із відшкодуванням ПДВ. 	<ul style="list-style-type: none"> - повна відповідність торговельної політики правилам СОТ, - вирішення проблеми із відшкодуванням ПДВ.
Енергетика	<ul style="list-style-type: none"> - поліпшити фінансовий стан Нафтогазу завдяки, зокрема, ліпшій платіжній дисципліні з боку споживачів, - одночасне запровадження системи адресної підтримки вразливих верств населення, щоб захистити їх від підвищення тарифів на газ, - ухвалення процедури анбандлінгу Нафтогазу, - прогрес в отриманні статусу відповідності ЕІТІ. 	<ul style="list-style-type: none"> - підготовка Щорічного фінансового звіту Нафтогазу та її дочірніх підприємств із розбивкою за секторами.
Фінансовий сектор	<ul style="list-style-type: none"> - зміна стандартів бухгалтерії (зокрема, запровадження МСФЗ) для всіх фінансових установ, - підготовка плану гармонізації законодавства у сфері фінансових послуг відповідно до зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію. 	<ul style="list-style-type: none"> - підготовка Нацбанком регулювання щодо системних банків, - оприлюднення інформації щодо кінцевих власників банків, - розкриття фінансової звітності небанківськими фінансовими установами.

Джерело: Меморандуми про взаєморозуміння між Україною та ЄС щодо надання МФД I та МФД II

Макрофінансова допомога є одним із найдешевших видів кредитування для України, оскільки цей кредит надається за низькими ставками на довгий строк і кошти спрямовують у Державний бюджет.

6.4. Бюджетна підтримка

Одним із механізмів надання допомоги в рамках Європейського інструменту сусідства є бюджетна підтримка, яка зміцнює зусилля країн-партнерів у впровадженні реформ та досягненні Цілей сталого

розвитку.⁶⁵ Цей інструмент покликаний сприяти подоланню бідності та зменшенню нерівності, зміцненню демократії, досягненню сталого економічного розвитку. Загалом ЄС визначає, що бюджетна підтримка слугує для країни «вектором змін», зокрема, у таких напрямках:

- поліпшення управління державними фінансами, макроекономічна стабільність, стійке та інклюзивне зростання, боротьба з корупцією та шахрайством;
- просування галузевих реформ і підвищення якості надання галузевих послуг;
- підвищення спроможності уряду до мобілізації бюджетних доходів і зниження залежності від зовнішньої допомоги;
- просування прав людини, демократичних цінностей, мирного життя та гендерної рівності.

Виділяють три основні типи програм бюджетної підтримки - угоди із забезпечення належного управління та розвитку, секторальні угоди, та Угоди з розбудови держави. Надання бюджетної підтримки передбачає:

- діалог із ключовими зацікавленими сторонами країн-партнерів щодо узгодження плану впровадження реформ або досягнення цілей розвитку, яким може сприяти бюджетна підтримка;
- оцінка досягнутого;
- переказ коштів на рахунок уряду;
- підтримка інституційної спроможності.

Для отримання бюджетної підтримки країна повинна відповідати кільком критеріям, зокрема щодо наявності програми реформ, стабільної макроекономічної ситуації, наявності належної системи управління державними фінансами, прозорості й контролю виконання бюджету. Бюджетна підтримка надається на безповоротній основі, але кошти, як правило, надаються на проведення видатків у певній сфері, а не для загальних бюджетних цілей. При цьому, зазвичай перший транш допомоги (базова складова) надходить після підписання угоди про фінансування для початку реалізації програми, а для отримання інших траншів (варіативна складова) країна повинна виконати цілі, узгоджені між урядом та ЄС під час переговорів про отримання підтримки.

Середня тривалість бюджетної підтримки становить три - чотири роки. Кошти виділяються на підставі умов для конкретних траншів.

Україні надана можливість отримувати бюджетну підтримку від ЄС із 2008 року. Фінансування звичайно надається на підтримку впровадження стратегічних документів, таких як стратегічна реформа в певній галузі (енергетика, транспорт тощо). З боку України Угоди про фінансування укладає КМУ. Учасниками впровадження програм бюджетної підтримки є галузеве міністерство або відомство, Міністерство фінансів та Міністерство економічного розвитку й торгівлі. Європейський Союз представляють відповідні Директорати Європейської Комісії та Представництво ЄС в Україні. Представники сторін утворюють моніторингові групи для оцінки впровадження програми.

Сьогодні активними є чотири програми бюджетної підтримки. Так, у травні 2014 року було підписано Угоду про фінансування Контракту для України з розбудови Держави на суму 355 млн євро,⁶⁶ на підтримку реформ у таких сферах:

- реформування системи державного управління: реформа державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, системи управління державними фінансами, державних закупівель система надання адміністративних послуг;
- посилення боротьби з корупцією;

⁶⁵ Budget Support Guidelines: 2017, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/bsg_web_version_20180206-v2_1.pdf

⁶⁶ Розпорядження КМУ «Про підписання Угоди про фінансування (Контракт для України з розбудови держави)», №452-р від 7 травня 2014 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/247287069>

- підвищення доступу до інформації;
- завершення конституційної реформи та гармонізація виборчого законодавства.

Для визначення ключових реформ та показників їх впровадження Представництво ЄС в Україні проводило консультації як з представниками уряду, так і з представниками громадянського суспільства. Передбачалось, що Україна отримає підтримку у два транші: 250 млн євро в другому кварталі 2014 року і 105 млн євро у 2015 році (другий транш було частково отримано у 2016 році).⁶⁷

У листопаді 2014 року було укладено Угоду про фінансування підтримки регіональної політики України.⁶⁸ Тривалість проекту чотири роки, а суму бюджетної підтримки було визначено в 50 млн євро.⁶⁹ Крім того, передбачено 5 млн євро на технічну допомогу впровадження програми. Загальною метою підтримки за Контактном є підтримка соціальної, економічної та територіальної згуртованості України і підвищення добробуту громадян по всій країні. Ця бюджетна підтримка покликана сприяти впровадженню урядом Державної стратегії регіонального розвитку України (ДСРР) на період до 2020 року, затвердженої у 2014 році.⁷⁰ У рамках Стратегії і домовленостей у рамках Угоди про фінансування уряд зобов'язався виділяти на фінансування Державного фонду регіонального розвитку суму не меншу 1% від плану доходів загального фонду Державного бюджету.

У кінці 2014 року було розпочато програму бюджетної підтримки «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» (до 2020 року) на суму 45 млн євро, яка продовжила підтримку напрямку реформування у сфері енергетики⁷¹ (до того вже було дві програми підтримки із впровадження Енергетичної стратегії). Метою цієї програми визначено «забезпечення енергетичних потреб української економіки і суспільства в безпечній, ефективній та економічній формі, а також підтримка узгодження з нормами ЄС щодо енергетики й навколишнього середовища та зобов'язаннями України в рамках ДЕС, що також відображено в Порядку денному асоціації, який готується до Угоди про асоціацію / Угоди про створення зони вільної торгівлі». ⁷² Очікується, що реалізація заходів відповідно до цієї Програми матиме позитивний вплив на екологічну стійкість та ефективність управління, а також сприятиме забезпеченню прав людини і створенню рівних можливостей для всіх соціальних груп.

Ще однією важливою програмою є «Підтримка комплексного реформування державного управління в Україні», угоду про фінансування якої укладено в грудні 2016 року на суму 104 млн євро, з яких 90 млн мали йти до бюджету, а решта - кошти технічної допомоги на проекти Twinning та інші заходи на підтримку проекту.⁷³ Тривалість етапу практичної реалізації проекту становить 72 місяці. Програма покликана підтримати Україну в запровадженні комплексної Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки, що охоплює основні функції системи управління відповідно до Принципів державного управління, розроблених OECD/SIGMA в тісній співпраці з Європейською Комісією.⁷⁴ Крім того, у рамках цієї програми надаватиметься підтримка у зміцненні потенціалу в галузі

⁶⁷ Про зобов'язання в рамках цього Контракту і кроки на його виконання див. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/special-measure-ua-2014_en.pdf

⁶⁸ Розпорядження, №984-019 від 27 листопада 2014 р., «Угода про фінансування Програми підтримки секторальної політики - Підтримка регіональної політики України (Контракт на реформу сектору)», http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_019

⁶⁹ Про цю Угоду: <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/ukraine-aap-2013.pdf> (Дод. 1) див. також <https://goo.gl/vyTXRW>

⁷⁰ Постанова КМУ «Державна стратегія регіонального розвитку України (ДСРР) на період до 2020 року», №385 від 6 серпня 2014 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/paran11#n11>

⁷¹ https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/aap-financing-ukraine-p1-af-20121205_en.pdf

⁷² Джерело: MEPT, <http://openaid.gov.ua/>

⁷³ Угода про фінансування: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/984_002-16 Програма фінансування https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_sm_ii_ad_039569.pdf

⁷⁴ Джерело: MEPT, <http://openaid.gov.ua/>

управління державними фінансами, яка є невід'ємною частиною реформи державного управління та охоплюється Стратегією розвитку системи управління державними фінансами.

Рахункова палата періодично робить аналіз фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки ЄС Україні. Зокрема, такий аналіз було зроблено у 2015 році і у 2018 році. Звіти свідчать, що Україна не повністю використовує всю виділену допомогу. Так, у 2015 році Рахункова палата зазначала, що протягом п'яти років Україна використала лише половину з отриманих 218 млн євро.⁷⁵ Це стало результатом того, що Україна не виконала ряд своїх зобов'язань і досягла поставлених цілей, зокрема в рамках провадження енергетичної стратегії, стратегії екологічної політики, а також заходів у сфері енергоефективності та відновлювальних джерел енергії. Крім того, Рахункова палата наголошує на наявності проблем із бюджетним процесом, що не дозволяє вчасно виконати рішення про передачу коштів, зокрема йдеться про «надходження коштів від ЄК наприкінці бюджетних років, довготривале розроблення та погодження паспортів бюджетних програм відповідними головними розпорядниками, відсутність планів заходів та обґрунтувань обсягів їх фінансування.» Ці проблеми частково було вирішено, про що йдеться в Звіті Рахункової палати за 2018 рік.⁷⁶ Водночас, Україна надалі повільно використовує надану підтримку: зокрема за двома програмами, що зараз тривають, а саме за програмами «Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії України» та «Підтримка регіональної політики України» було передбачено надходження в розмірі 95 млн євро (варіативна складова, оскільки базові трансфери було надано без умов), але фактично надійшло станом на жовтень 2017 року 33,5 млн євро, що складає лише 35,26%. Причиною, як і раніше, було повільне впровадження обіцяних реформ.

Отже, отримання бюджетної підтримки ЄС можна розглядати як додатковий бонус для уряду при впровадженні реформ, визначених у стратегічних документах. Однак у випадку України відсутність політичної волі, а іноді спроможності вчасно впроваджувати заходи з реалізації стратегій призводить до втрати безоплатної допомоги ЄС. Тому уряду доводиться або шукати інші джерела фінансування відповідних пріоритетів (зокрема запозичення), або скасовувати виконання певних завдань.

6.5. Гуманітарна допомога

Гуманітарна допомога надається на безповоротній основі для задоволення базових потреб вразливих верств населення. Як правило, отримувачі допомоги – це постраждалі від надзвичайних ситуацій: воєнних конфліктів, техногенних катастроф та природних лих. ЄС почав надавати гуманітарну допомогу населенню України з початку воєнного конфлікту на Донбасі у 2014 році. Допомога надається населенню, що проживає з обох сторін лінії конфлікту та внутрішньо переміщеним особам (ВПО). Пріоритети гуманітарної допомоги ЄС – це надання грошової підтримки на задоволення базових потреб, сприяння самодостатності, харчі, охорона здоров'я

ЄС надає гуманітарну допомогу через благодійні організації-партнери (які переважно отримують фінансування й від інших донорів), таких як Action Contre la Faim (ACF), Médecins du Monde (MDM), ACTED та People In Need (PIN). Гуманітарна допомога координується з іншими донорами через Офіс ООН із координації гуманітарних питань (ОСНА). До найбільших донорів гуманітарної допомоги Україні, окрім ЄС, належать уряди США та Німеччини. Загальний обсяг традиційної гуманітарної допомоги, закладеної до бюджету ЄС на 2014 - 2018 роки, становить 110 млн євро. Крім того, ЄС виділяв кошти на підтримку Сходу України через інші інструменти. У рамках Інструменту підтримки стабільності та миру було

⁷⁵ Рішення Рахункової палати «Про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні», №1-2 від 11 серпня 2015 р., http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16746375/R_RP_1-2.pdf

⁷⁶ Рахункова палата «Звіт про результати аналізу фінансування та виконання програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні», Затверджено рішенням РП №4-1 від 6 березня 2018 р., http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756170/Zvit_4-1_2018.pdf?subportal=main

виділено 36,7 млн євро на подолання наслідків конфлікту на Донбасі, зокрема 10 млн євро на підтримку відновлення управління на Донбасі. Також фінансувалася робота місії ОБСЄ. Крім того, у 2014 році було профінансовано 18 регіональних проектів із підтримки переміщених осіб та відновлення інфраструктури на Донбасі на 17 млн євро, а у 2017 році було домовлено про фінансування програми “Підтримка ЄС для Сходу України” на 50 млн євро⁷⁷. Кошти будуть спрямовані на покращення врядування, місцевого розвитку та надання послуг; стимулювання зайнятості та економічного зростання шляхом надання допомоги для розвитку мікро-, малих та середніх підприємств (ММСП).

Таблиця х. Бюджети гуманітарної та пов’язаної допомоги ЄС Україні, млн євро

Рік	Гуманітарна допомога	Паралельне фінансування*
2014	11,3	17
2015	32	14**
2016	28,4	8,7
2017	16	14
2018	22	58***

* Фінансування відновлення Донбасу та підтримка переміщених осіб у рамках Інструменту підтримки миру, регіональних проектів у 2014 році, Інструменту європейського сусідства

** Фінансування в рамках Інструменту підтримки миру в 2014 - 2015 роках

*** Фінансування в рамках Інструменту Європейського сусідства за 2015 - 2017 роки – з них 50 млн євро у 2017 році

Джерело: Плани надання гуманітарної допомоги ЄС Україні на 2015-2018 роки⁷⁸

За даними Системи звітування кредиторів (CRS) ОЕСР, фактичне фінансування ЄС на подолання надзвичайних ситуацій в Україні у 2014 - 2016 роках становило 65 млн євро.

6.6. EUBAM та EUAM

В Україні зараз діють дві дорадчі місії Євросоюзу. Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) допомагає впорядкувати кордон між Україною та Молдовою довжиною понад 1000 км. EUBAM була започаткована у 2005 році на прохання президентів України та Молдови для підтримки впровадження спільного прикордонного контролю на придністровському проміжку кордону України з Молдовою. Місія до цього часу має мандат допомоги врегулюванню придністровського конфлікту. EUBAM допомагає боротьбі з корупцією на кордоні і для цього має доступ до технологічних процесів прикордонників та митників: має право бути присутньою при митному та прикордонному оформленні, має доступ до відомчих баз даних та має право відвідувати без попередження цілий ряд локацій на українсько-молдавському кордоні.

EUBAM також надає технічну допомогу молдовським та українським прикордонникам щодо широкого спектру питань: від боротьби з контрабандою цигарок до виконання положень Угоди про асоціацію. Місія сприяє співпраці між прикордонними та митними службами двох країн. EUBAM повністю фінансується Євросоюзом і складається з експертів, делегованих країнами-членами. Усього до роботи в Місії залучено близько 80 людей та понад 100 осіб місцевого персоналу. Місія діє з річним бюджетом близько 10 млн євро.

⁷⁷ Паспорт програми http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=53449&version=2&AttLang=en&db_number=3&docType=DRAFT_MEASURE

⁷⁸ План на 2018 рік: https://ec.europa.eu/echo/sites/echo-site/files/echo_ukr_bud_2018_91000_v2.pdf
базова сторінка: http://ec.europa.eu/echo/funding-evaluations/funding-decisions-hips_en -

Консультативна місія Європейського Союзу EUAM – допомагає реформі сектору цивільної безпеки. Бенефіціари її підтримки включають МВС, ГПУ, СБУ та антикорупційні органи. Місія започаткована в 2014 році і складається приблизно з 300 людей, половина з яких експерти, делеговані країнами ЄС та країнами-партнерами. EUAM діє на підставі договору з Україною, і міжнародний персонал має статус прирівняний до дипломатичного. Річний бюджет теж близько 10 млн євро.

6.7. Роль ЄБРР у підтримці розвитку України

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) є міжнародною фінансово-кредитною інституцією. Банк було створено 1991 року для підтримки посткомуністичних країн у Центральній та Східній Європі. Згодом його діяльність поширилася також на Південне та Східне Середземномор'я, Центральну Азію. Акціонерами банку є 66 країн, Європейський Союз та Європейський інвестиційний банк. При цьому, ЄС, країни-члени ЄС та ЄІБ володіють 62,8% капіталу ЄБРР.⁷⁹

ЄБРР працює на комерційних засадах, і, відповідно, надає виключно цільові кредити (переважно розміром від 5 млн євро до 250 млн євро) або інвестує в акціонерний капітал компаній. При цьому, кошти можуть отримати як приватний, так і державний сектори економіки. Кошти для державного сектору можуть скеровуватися через державний бюджет, хоча закупівлі для проектів повинні відбуватися за правилами ЄБРР. В рамках муніципальних проектів (транспортних, інфраструктурних) угоди можуть укладатися під гарантії міста або держави. Традиційними пріоритетами Банку є інфраструктура, енергетика, реальний сектор (промисловість, торгівля й сільське господарство та фінансовий сектор.

Сьогодні ЄБРР є одним із найбільших іноземних кредиторів та інвесторів України. З 1992 року Банк профінансував в Україні 397 проектів на суму близько 12 млрд євро. Частина з цих проектів передбачає підтримку місцевим банкам, які можуть фінансувати менші проекти (напр., кредитувати МСП). У рамках окремих проектів певна частина коштів надається у вигляді грантів чи додаткових позик за рахунок спеціальних фондів (наприклад, за рахунок таких фондів як Е5Р⁸⁰, СТФ⁸¹).

Станом на 30 квітня 2018 року поточний портфель проектів ЄБРР в Україні становив близько 3,75 млрд євро (включно з тими контрактами, де ще не було виплати коштів),⁸² із яких близько 11% припадало на інвестиції в капітал. Кошти розподілені між чотирма основними напрямками: інфраструктура (1,26 млрд євро або 33%), енергетика (1,09 млрд євро або 29%), промисловість, торгівля й сільське господарство (у сумі близько 1 млрд євро або 26%) та фінансовий сектор (0,4 млрд євро або 11%). При цьому, 54% портфеля припадає на державний сектор, що є значним показником на фоні інших країн, із якими співпрацює Банк (напр., 10% у Польщі, 12% у Росії, 26% у Білорусі, хоча аж 84% у Молдові). Це є результатом політики Банку, яка спрямована на стабілізацію України та підтримку реформ.

Зважаючи на кризові явища в Україні, 2014 року банк затвердив Пакет підтримки реформ та реагування на кризу⁸³, який визначив для роботи кілька пріоритетних напрямків:

⁷⁹ EU: EBRD shareholder profile, EBRD Website, <https://www.ebrd.com/cs/Satellite?c=Content&cid=1395237785806&d=Mobile&pagename=EBRD%2FContent%2FContentLayout>.

⁸⁰ Е5Р - Фонд Східноєвропейського партнерства з енергоефективності та довкілля. Кошти фонду переважно спрямовуються на підвищення енергоефективності та покращення екології.

⁸¹ СТФ (Clean Technology Fund) - є одним з двох фондів інвестування у клімат (Climate Investment Funds), які було створено Світовим банком у 2008 році для зменшення викидів та стійкого до змін клімату розвитку. Зокрема спрямовують на проекти насамперед пов'язані з енергозбереженням, відновлювальною енергетикою.

⁸² Ukraine data, EBRD Website, <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/data.html>.

⁸³ Reform Anchoring & Crisis Response Package, Ukraine overview, EBRD Website, <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/overview.html>.

стабілізація та реструктуризація банківського сектору;
енергетична безпека та реформи енергетичного сектору;
фінансова підтримка для ключових гравців корпоративного сектору.

Відповідно до планів банку, передбачених у Пакеті підтримки реформ та реагування на кризу, на пріоритетні напрямки має бути спрямовано 70 - 75% інвестицій ЄБРР в Україну. Банк також продовжує підтримку традиційних для себе секторів, таких як енергетика, інфраструктура та підприємства, які було визначено пріоритетними у Стратегії ЄБРР для України на 2011 - 2014 роки.⁸⁴

Рисунок 2. Розподіл коштів ЄБРР за контрактами, які підписані у березні 2014 – грудні 2017 років (за секторами), млн євро



Джерело: розрахунки ІЕД на основі даних ЄБРР

ЄБРР також має мандат підтримувати реформи в країнах під час їхнього перехідного періоду. Саме тому у 2014 році українська влада звернулась до ЄБРР з проханням допомоги з пришвидшенням впровадження реформ у країні в рамках Стратегії «Україна-2020», яку тоді розробляли. У вересні 2014 року ЄБРР ухвалив програму підтримки Національної ради реформ.⁸⁵ У впровадженні цього проекту, а також ряду інших проектів, спрямованих на підтримку реформ в Україні в різних сферах (включно зі спрощенням регулювання будівництва, запровадженням аналітичного компоненту системи електронних закупівель, запровадженням ESCO тощо),⁸⁶ ЄБРР найчастіше виступає як їхній адміністратор або розпорядник спеціальних фондів ЄС, які фінансують проекти МТД.⁸⁷ Так, у 2014 році ЄБРР створив спеціальний мультидонорський рахунок для підтримки реформ в Україні, які повинні стабілізувати українську економіку та сприяти подальшим інвестиціям банку. Найбільшими донорами

⁸⁴ Ukraine overview, EBRD Website, <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/overview.html>, Strategy for Ukraine 2011-2014, EBRD, https://www.ebrd.com/downloads/country/strategy/ukraine_country_strategy_2011_2014.pdf.

⁸⁵ Support for Ukraine's National Reform Council (NRC), EBRD Website, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/support-for-ukraines-national-reform-council-nrc.html>.

⁸⁶ Project Summary Documents – Technical Cooperation, EBRD Website, <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/technical-cooperation-project-summary-documents.html?c36=on&keywordSearch=>

⁸⁷ Звіт МТД для України для II півріччя 2017 року.

цього спеціального рахунку є ЄС, Велика Британія, Данія, Італія, Нідерланди, Німеччина, Польща, США, Фінляндія, Франція, Швеція, Швейцарія, Японія. До ініціатив, які отримують фінансову підтримку за рахунок мультидонорського рахунку у сфері державного управління, належать Рада бізнес-омбудсмена, команди підтримки реформ, Стратегічна група радників із підтримки реформ (SAGSUR) та ін.⁸⁸

6.8. Роль Європейського інвестиційного банку у підтримці розвитку України

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) є фінансово-кредитною установою ЄС, яку було створено 1958 року відповідно до Римського договору. Акціонерами банку є країни-члени ЄС, а їхня частка залежить від частки країни у ВВП ЄС: найбільшими акціонерами Банку є Німеччина, Франція, Італія, Велика Британія та Іспанія. Кредитування є головною сферою діяльності ЄІБ. Позики можуть отримати як приватні компанії, так і державний сектор. При цьому в державний сектор кошти насамперед надаються в рамках фінансових угод, де позичальником є Україна. Група ЄІБ оперує низкою інструментів фінансування: проектні кредити (більше 25 млн євро), посередницькі кредити (через місцеві банки), венчурні інвестиції (через Європейський інвестицій фонд, який входить до Групи ЄІБ⁸⁹), мікрофінансування (через підтримку мікрофінансових інституцій).

ЄІБ тісно співпрацює з Європейською Комісією та європейськими фінансовими інституціями. ЄІБ використовується для підтримки зовнішньої політики ЄС, а тому отримує гарантії ЄС для забезпечення кредитів поза його межами. Так само, ЄК відіграє ключову роль у координації роботи Банку поза межами ЄС. ЄІБ також співпрацює з ЄБРР: проводить спільні оціночні місії та співфінансує проекти. Прикладом цього є співпраця ЄІБ та ЄБРР у процесі надання допомоги для України.

У рамках пакету підтримки України, затвердженого Європейською Комісією в березні 2014 року, було передбачено інвестиції ЄІБ на суму 3 млрд євро на період 2014 - 2016 років. Такий обсяг кредитних коштів майже вдвічі перевищував показник 2011 - 2013 років – 1,7 млрд євро. Згідно зі звітом ЄІБ Банк повністю виконав Спеціальний план дій для України та впродовж трьох років здійснив 15 трансакцій (на суму більше 3 млрд євро) та надавав консультаційну допомогу.⁹⁰ На Україну припало 50% від загальної суми кредитів ЄІБ для країн Східного партнерства.⁹¹ У рамках низки проектів ЄІБ надав співфінансування разом із ЄБРР. Для забезпечення реалізації проектів у Києві було створено спеціальну Робочу групу з командою експертів.⁹²

Відповідно до звіту ЄІБ щодо підтримки України Банк отримав від ЄС повноваження на фінансування проектів у сфері інфраструктури, розвитку приватного сектору, боротьби зі змінами клімату.⁹³ На основі даних про підписані контракти в березні 2014 року – травні 2018 року, можна зробити висновок (див. Рис.), що найбільший обсяг коштів (760 млн євро) був спрямований на підтримку МСП та компаній із середнім рівнем капіталізації. Також значні суми отримали аграрний сектор (664 млн євро), муніципальна інфраструктура (600 млн євро) та енергетика (593 млн євро). Дещо менше кредитів отримали муніципальний транспорт (360 млн євро), транспорт (356 млн євро) та освіта (120 млн євро).

⁸⁸ Multi-donor funds, EBRD Website, <http://www.ebrd.com/who-we-are/our-donors/multi-donor-funds.html#us>, Contribution to the EBRD-Ukraine Stabilisation and Sustainable Growth Multi-Donor Account, Delegation of the EU to Ukraine, https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine_en/27695/Contribution%20to%20the%20EBRD-Ukraine%20Stabilisation%20and%20Sustainable%20Growth%20Multi-Donor%20Account.

⁸⁹ До Групи ЄІБ, крім самого ЄІБ, входить також Європейський інвестиційний фонд (ЄІФ). Діяльність ЄІФ фінансується ЄІБ та ЄК. Окрім кредитування, ЄІФ також пропонує консультаційні послуги, підтримку та управління інвестиційних фондів.

⁹⁰ "Інвестуємо в майбутнє України", ЄІБ, http://www.eib.org/attachments/country/eib_in_ukraine_uk.pdf.

⁹¹ 2016 EPTATF Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, Annual Report, EIB Website, http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2016_en.pdf.

⁹² "Інвестуємо в майбутнє України", ЄІБ, http://www.eib.org/attachments/country/eib_in_ukraine_uk.pdf.

⁹³ Там само.

Необхідно звернути увагу, що частина проектів одразу належить до кількох секторів. Зокрема, фінансова підтримка ЄІБ (у вигляді кредиту) в освіту була спрямована насамперед на енергозбереження, а частина коштів для аграрних виробників – у розвиток річкового транспорту.

Рисунок 3. Розподіл коштів ЄІБ за контрактами, які підписані у березні 2014 – травні 2018 років (за секторами), млн євро



Джерело: розрахунки ІЕД на основі даних ЄІБ

ЄІБ також надає технічну допомогу, яка фінансується як за рахунок власних коштів Банку, так і коштів Трестового фонду технічної допомоги Східного партнерства (Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, EPTATF). Трестовий фонд було створено у 2010 році для технічної підтримки діяльності Банку в країнах СП. Донорами фонду є низка країн ЄС, у т.ч. Австрія, Велика Британія, Латвія, Литва, Німеччина, Франція, Швеція та ін.⁹⁴ Кошти виділяються як для проектів, які виконуються в окремих країнах Східного партнерства, так і охоплюють кілька країн регіону. У 2014 - 2016 роках пріоритетними для Фонду напрямками були підтримка МСП, розвиток соціальної та економічної інфраструктури (транспорт, водопостачання, міський розвиток, освіта та наука тощо), пом'якшення наслідків зміни клімату та адаптація до неї.⁹⁵ Такі пріоритети відповідають основним напрямками діяльності ЄІБ.

Україна традиційно є одним із головних бенефіціарів EPTATF. Наприкінці 2016 року на Україну припадало 30% від загальної кількості діючих проектів (41% їх загальної вартості).⁹⁶ У 2014 - 2016 роках було схвалено 4 проекти технічної допомоги для України вартістю 6,35 млн євро (майже 41% від загальної вартості всіх проектів, схвалених за відповідний період),⁹⁷ які були спрямовані на розвиток муніципальної інфраструктури, покращення безпеки дорожнього руху, відбудову Донецької і Луганської областей та енергетичний аудит українських ВНЗ.⁹⁸

⁹⁴ Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund (EPTATF), EIB Website, <http://www.eib.org/projects/regions/eastern-neighbours/instruments/technical-assistance/index.htm>.

⁹⁵ 2016 EPTATF Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, Annual Report, EIB Website, http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2016_en.pdf.

⁹⁶ Там само.

⁹⁷ Поки ще не оприлюднено звіту Фонду за 2017 рік.

⁹⁸ Власні підрахунки за даними звітів [2014 EPTATF Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, Annual Report, EIB Website, http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2014_en.pdf](http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2014_en.pdf); 2015 EPTATF Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, Annual Report, EIB Website,

6.9. Суми підтримки України з боку Європейського Союзу

З 2014 року ЄС передбачив виділення 12,8 млрд євро на фінансування різних програм в Україні.⁹⁹ Зокрема, було передбачено 3,41 млрд євро макрофінансової допомоги від ЄС, з яких Україна змогла отримати 2,81 млрд євро, втративши решту суми через невиконання всіх критерії отримання допомоги. Загальна сума також включає 3 млрд євро кредитів Європейського інвестиційного банку, 2,7 млрд євро інвестицій від ЄБРР (у 2014-2016 роках), 965 млн грн грантової допомоги (включає як фінансування бюджетної підтримки, так і технічної допомоги).

За даними ОЕСР, грантове фінансування України з боку ЄС у 2014 - 2016 роках становило 848 млн євро. Для порівняння українські отримувачі отримали бюджетних зобов'язань від ЄС на 525 млн євро у 2014 - 2016 роках. Із них 400 млн євро - це кошти, виділені Україні у 2014 році в рамках Контракту будівництва держави та на підтримку Енергетичної стратегії.

Таблиця 2. Грантове фінансування України ЄС, млн євро

	ОЕСР*	СФП**
2014	360	425
2015	131	76
2016	358	20
Всього	848	525

Джерело: ОЕСР, ЄС

*Примітка: * Фактичні витрати в Україні, ** бюджетні зобов'язання перед українськими отримувачами.*

Дані, оприлюднені ЄС у рамках ініціативи прозорості, вказують, що витрати на проекти розпочаті у 2014 – 2018 роках становили 1161 млн євро станом на квітень 2018 року (за винятком гуманітарної допомоги).

Фінансування допомоги Україні у 2014 – 2017 роках відбувалось без багаторічних програмних документів. Єврокомісія затверджувала річні плати підтримки – так звані Спеціальні заходи для України, що обґрунтовувалось нестабільною політичною та економічною ситуацією в Україні:

- Спеціальні заходи у 2014 році: (а) підтримку Угоди з розбудови держави та (б) підтримку громадянського суспільства (сукупна сума виділених коштів 365 млн євро),
- Спеціальні заходи у 2015 році: (а) підтримку перезапуску української економіки (передусім на програми МСП), (б) реформу децентралізації – U-lead (185 млн євро),
- Спеціальні заходи у 2016 рік: (а) антикорупційні ініціативи, (б) реформу державного управління, (в) підтримку реформи у сфері верховенства права (Pravo) (сукупна сума виділених коштів 172 млн євро).
- Спеціальні заходи у 2017 рік: (а) Програма підтримки енергоефективності, (б) Програма підтримки реформи управління державними фінансами, (с) Підтримка Сходу України (сукупна сума виділених коштів 150 млн євро).

В рамках всіх Спеціальних заходів також фінансувалась програма технічної співпраці. ЄС серед іншого фінансує регіональні та горизонтальні програми, транскордонну співпрацю.

http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2015_en.pdf; 2016 EPTATF Eastern Partnership Technical Assistance Trust Fund, Annual Report, EIB Website, http://www.eib.org/attachments/country/eptatf_annual_report_2016_en.pdf.

⁹⁹ Відносини між ЄС та Україною: інформаційна довідка, 6 березня, 2018 р., <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/29685/node/29685 uk>

Вставка: Грантова допомога ЄС Україні

З 2014 року ЄС виділив Україні 965 млн євро грантової допомоги Інструменту європейського сусідства, зокрема:

- 355 млн євро на реалізацію "Контракту з розбудови держави" на підтримку боротьби проти корупції, здійснення реформи державного управління, судової системи, а також конституційної та виборчої реформ.
- 10 млн євро у рамках програми підтримки громадянського суспільства, щоб зміцнити його здатність підтримувати та моніторити процес реформ.
- 110 млн євро на підтримку розвитку приватного сектору в Україні та спонукання економічного відновлення України. Технічну підтримку надано для поліпшення законодавства з питань МСП та для сприяння впровадженню Угоди про асоціацію. ЄС також підтримує відкриття центрів консультаційної допомоги бізнесу в українських регіонах та сприяє кращому доступу малих та середніх підприємств до фінансових ресурсів.
- 90 млн євро на підтримку реформи децентралізації та місцевого самоврядування: надання консультаційної підтримки місцевим органам влади для поліпшення прозорості, підзвітності та здатності забезпечувати потреби громадян; підтримка для поліпшення надання адміністративних послуг на місцях, по всій Україні.
- 15 млн євро антикорупційної програми для підтримки нових антикорупційних інституцій, зміцнення парламентського нагляду та спроможності громадянського суспільства та незалежних медіа у боротьбі проти корупції.
- 28,5 та 37 млн євро технічної допомоги (в 2016 та 2017 рр. відповідно): посилення спроможності українських органів влади у розробленні та впровадженні ключових реформ, підтримка впровадження Угоди про асоціацію.
- 104 млн євро у рамках програми реформи державного управління, націленої на організацію урядування відповідно до європейських стандартів: підготовка нового покоління українських державних службовців, впровадження найкращого досвіду в сфері формування стратегій та просування реформ у ключових секторах.
- 52,5 млн євро у рамках програми з підтримки верховенства права, що надаватиме допомогу реформі сфері юстиції та правоохоронних органів.
- 50 млн євро у рамках програми підтримки енергоефективності, яка передбачає внесок до Фонду енергоефективності, підвищення обізнаності та сприяння діалогу з питань реформ та політики.
- 50 млн євро у рамках програми підтримки управління державними фінансами для вдосконалення бюджетного процесу, ефективності бюджетних витрат, мобілізації доходів, посилення спроможності відповідних установ.
- 50 млн євро у рамках програми для Сходу України, що постраждав від конфлікту (території, які контролює влада) на підтримку місцевої влади в Донецькій та Луганській областях, стимулювання економічного розвитку та створення робочих місць, посилення соціальної єдності та примирення.
- виділення 13 млн євро для підтримки кредитування в національній валюті як додаткове фінансування мікро- та малих підприємств, сільських компаній та приватних домогосподарств.
- 80,7 млн євро для Інструменту для стабільності та миру (IcSP), який від 2014 року підтримував ініціативи зі спостереження за виборами та відновлення довіри в суспільстві, зокрема підтримка роботи Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ, допомога внутрішньо переміщеним особам та громадянам, що постраждали від конфлікту.

Джерело: Відносини між ЄС та Україною: інформаційна довідка, 6 березня, 2018 р., https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/29685/node/29685_uk

У 2018 році Європейська Комісія затвердила Стратегічну програму підтримки України на 2018 – 2020 роки¹⁰⁰. Програма підтримки України передбачає грантове фінансування ЄС України в рамках двостороннього Інструменту сусідства на суму 434 - 530 млн євро протягом трьох років, що не включає можливе фінансування в межах багатосторонніх програм та за іншими інструментами фінансування. При цьому, у Стратегічній програмі підтримки визначено чотири пріоритетні сектори підтримки (див. Таблицю). У Стратегічній програмі допомоги ЄС Україні визначено, що за підтримки всіх вказаних пріоритетів наскрізними питаннями будуть «дотримання принципів державного управління, заходи у сфері навколишнього середовища та запобігання зміні клімату, цифрової економіки та суспільства,

¹⁰⁰ Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні (2018-2020 рр.), <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=0395421d-2a15-48b2-b0b1-bee13c882637>

молоді, забезпечення гендерної рівності та прав людини, а також заходи щодо зміцнення довіри та розбудови миру».

Таблиця 3: Пріоритетні сектори підтримки на 2018–2020 рр.

<i>Пріоритетні сектори підтримки</i>	<i>Орієнтовний обсяг асигнувань</i>
Сектор 1: Зміцнення інституцій та належного управління, у тому числі у сфері забезпечення верховенства права та безпеки	108,45 млн - 132,55 млн євро
Сектор 2: Економічний розвиток та розвиток ринку, у тому числі розвиток приватного сектору та покращення бізнес-клімату	86,76 млн - 106,04 млн євро
Сектор 3: Покращення сполучення, енергоефективність, захист навколишнього середовища та запобігання зміні клімату	65,07 млн - 79,53 млн євро
Сектор 4: Мобільність і контакти між людьми, у тому числі соціальне залучення	86,76 млн - 106,04 млн євро
<i>Додаткова підтримка для розвитку інституційної спроможності</i>	<i>65,07 млн - 79,53 млн євро</i>
<i>Додаткова підтримка громадянського суспільства</i>	<i>21,69 млн – 26,51 млн євро</i>

Джерело: Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні (2018-2020 рр.)

Пріоритети розвитку в рамках Стратегічної програми на наступні кілька років було визначено за результатами обговорень представників Європейської Комісії з представниками уряду, парламенту, громадянського суспільства, бізнесу та інших міжнародних фінансових установ. Важливо, що в Програмі визначено цілі, очікувані результати та основні показники ефективності за кожним пріоритетом.

Водночас, варто зазначити, що Україна отримує визначені 12,8 млн євро допомоги лише у випадку виконання всіх взятих на себе зобов'язань. Проте звіти Рахункової палати свідчать, що Україна не лише не отримує всю передбачену бюджетну підтримку (Підрозділ 6.4), але й не використовує кошти, надані у формі позик МФО. Зокрема, за даними Рахункової палати, у 2014 - 2016 роках виконання планових показників використання коштів МФО становило 49% від запланованих сум через неефективну роботу відповідальних виконавців та Міністерства фінансів як координатора допомоги від МФО.¹⁰¹

Незважаючи на велику роль, яку відіграє ЄС у підтримці розвитку України, опитування експертів свідчить, що немає достатньої обізнаності про наявні програми підтримки. Тому дуже корисною є нещодавно розпочата комунікаційна кампанія ЄС «Moving Forward Together / Прямуюємо разом», покликана підвищити поінформованість українців щодо Угоди про асоціацію та основні програми підтримки, зокрема підтримку інновацій та МСП.¹⁰²

7. Роль інших донорів у підтримці розвитку України

7.1. Підтримка з боку Міжнародного валютного фонду

Міжнародний валютний фонд (International Monetary Fund, IMF) — це частина системи Організації Об'єднаних Націй (ООН), створене у 1944 році.¹⁰³ Сьогодні членами МВФ є 189 країн, які сплачують свої внески до Фонду. Основною метою МВФ є забезпечення стабільності міжнародної монетарної системи – системи обмінного курсу та міжнародних платежів, що дозволяє державам (та їхнім громадянам)

¹⁰¹ Звіт Рахункової палати про результати аналізу стану залучення та використання позик міжнародних фінансових організацій, Затверджено рішенням Рахункової палати №19-7 від 27 вересня 2017 р., http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16753343/Zvit_19-7_2017.pdf?subportal=main

¹⁰² «Представництво ЄС запускає всеукраїнську комунікаційну кампанію «Прямуюємо разом», 12 березня 2018 р., <https://goo.gl/pKEJKv>

¹⁰³ Про МВФ: <http://www.imf.org/en/About>

проводити транзакції. З 2012 року мандат МВФ також включає всі питання макроекономічної та фінансової ситуації, що мають вплив на стабільність світової економіки.

МВФ забезпечує стабільність міжнародної монетарної системи за допомогою трьох основних інструментів:

- моніторинг стану світової економіки та економік країн-членів;
- надання позик країнам, які стикнулись із кризою платіжного балансу: позики надаються в міжнародному резервному активі, створеному МВФ – Спеціальних правах запозичення, СПЗ (Special Drawing Right, SDR)¹⁰⁴;
- надання практичної допомоги країнам-членам (технічна допомога).

Зокрема, залежно від розміру кризи платіжного балансу МВФ може надавати коротко- і середньострокові кредити, які переважно конвертуються в дол. США. Допомога надається на запит країн-членів. Найчастіше кошти МВФ ідуть до резервів Центрального банку країни, щоб підтримати міжнародні резерви і таким чином пом'якшити тиск на платіжний баланс. Для отримання допомоги МВФ та країна-отримувач підписують меморандум про співпрацю, у якому визначено кількісні індикатори (зокрема з дефіциту бюджету, позиції Центрального банку тощо), яких повинна дотримуватись країна. Також підписується лист про наміри, де викладено заходи політики, які підтримує програма МВФ.

Загалом кредити МВФ є одним із найдешевших кредитних ресурсів для країни, яка стикнулася із проблемою платіжного балансу. Базова ставка за кредитом МВФ залежить від відсоткової ставки за СДР та розміру кредиту. Ставка за кредитами, отриманими Україною в рамках Програми розширеного фінансування, зараз становить орієнтовно 2,6% річних.

Україна має тривалу історію співпраці з МВФ (див. Таблицю). Поки що за жодною з програм Україна не отримала повністю всі передбачені кошти, оскільки не виконувала повністю свої зобов'язання. Як правило, при схваленні програми підтримки Рада директорів МВФ дозволяє надання першого траншу позики. Для отримання кожної наступної частини позики Україні потрібно виконати свої обіцянки із впровадження заходів політики та дотримуватися визначених індикативних показників. Місії МВФ аналізують виконання зобов'язань і готують звіти з перегляду програми. При позитивній оцінці з боку експертів Місії звіт виносять на розгляд Ради директорів, яка може ухвалити рішення про надання наступного траншу.

У квітні 2014 року українська влада після Революції Гідності звернулася до МВФ за підтримкою, з огляду на наявний високий дефіцит бюджету і платіжного балансу, а також низькі міжнародні резерви НБУ.¹⁰⁵ Досить швидко, а саме 30 квітня, Рада Директорів МВФ ухвалила 2-річну угоду про кредит «стенд-бай» для України на суму 11,0 млрд СПЗ (приблизно 17,01 млрд. дол. США за поточним курсом). Планувалось, що кошти буде розділено на вісім траншів до кінця березня 2016 року. 7 травня Україна отримала 2058 млн СПЗ (3 млрд дол. США), із яких 1290 млн СПЗ – на бюджетні цілі. Укладання Угоди «стенд-бай» було передумовою надання підтримки міжнародними фінансовими інституціями та двосторонніми офіційними кредиторами. Початковою метою реформ є відновлення макроекономічної та фінансової стабільності з подальшим запровадженням амбітних структурних реформ.

Отриманню першого траншу допомоги вже передували кілька важливих рішень, необхідних для старту Програми, зокрема йшлося про ухвалення секвестру бюджету, забезпечення незалежності НБУ, ухвалення нового закону про державні закупівлі та проведення діагностики найбільших банків. У травні

¹⁰⁴ Вартість СПЗ визначається на основі кошика з п'яти основних валют світу (долара, євро, фунта, юаня, єни) Детальніше про SDR: <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/14/51/Special-Drawing-Right-SDR>

¹⁰⁵ Бетлій О., Кравчук В., «Більше реформ, більше підтримки – вища стабільність», МЕМУ №5, 2014 р., ІЕД.

та вересні 2014 року Україна отримала два транші кредиту на загальну суму 3 млрд СПЗ (4,7 млрд дол. США). Однак після цього фінансування було призупинено через повільний темп реформ.

Таблиця 4. Кредити МВФ Україні, тис. СПЗ

Програма	Дата домовленості	Дата завершення	Сума (домовлено)	Надана сума	Залишок до погашення
Програма розширеного фінансування(EFF)*	11 березня, 2015 р.	10 березня 2019 р.	12,348,000	6,178,260	6,178,260
Угода стенд-бай	30 квітня 2014 р.	10 березня 2015 р.	10,976,000	2,972,670	1,715,003
Угода стенд-бай	28 липня 2010 р.	27 грудня 2012 р.	10,000,000	2,250,000	0
Угода стенд-бай	5 листопада 2008 р.	28 липня 2010 р.	11,000,000	7,000,000	0
Угода стенд-бай	29 березня 2004 р.	28 березня 2005 р.	411,600	0	0
Програма розширеного фінансування(EFF)	4 вересня 1998 р.	3 вересня 2002 р.	1,919,950	1,193,000	0
Угода стенд-бай	28 серпня 1997 р.	24 серпня 1998 р.	398,920	181,328	0
Угода стенд-бай	10 травня 1996 р.	23 лютого 1997 р.	598,200	598,200	0
Угода стенд-бай	7 квітня 1995 р.	6 квітня 1996 р.	997,300	538,650	0
Total			48,649,970	20,912,108	7,893,263

Примітка: * EFF - Extended Fund Facility, ** Standby Arrangement

Джерело: МВФ, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/extarr2.aspx?memberKey1=993&date1key=2018-05-31>

У кінці 2014 року після парламентських виборів і призначення уряду було розпочато переговори щодо іншої програми підтримки з боку МВФ, оскільки економічна криза була суттєво глибша, ніж початково очікували. Уже 11 березня Рада директорів МВФ схвалила нову чотирирічну програму в рамках механізму Програми розширеного фінансування¹⁰⁶ (EFF) для України в сумі 12,35 млрд СПЗ (близько 17,5 млрд дол. США). Угода підтримує амбітну програму української влади, яка, за словами МВФ, покликана «спрямувати економіку країни на шлях одужання, відновити зовнішню сталість, зміцнити державні фінанси та підтримати економічне зростання шляхом подальшої реалізації структурних реформ та реформи державного управління, забезпечуючи захист найбільш вразливих верств населення».¹⁰⁷ Перший транш позики було виділено одразу після ухвалення Угоди.

Дотримання програми МВФ визначено з передумов для отримання допомоги від інших офіційних донорів. Водночас ЄС, Світовий банк та інші донори додають також інші необхідні реформи до порядку денного. Загалом донори висловили готовність надати Україні близько 25 млрд дол. США у формі дешевих позик в іноземній валюті в ситуації, коли Україна не має доступу до комерційного фінансування. Загальне зовнішнє фінансування МВФ визначив як 40 млрд дол. США, але ця сума

¹⁰⁶ Програма розширеного фінансування передбачає довший строк отримання та погашення кредиту, ніж стандартний стенд-бай. Детальніше див. <http://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2016/08/01/20/56/Extended-Fund-Facility>

¹⁰⁷ Бетлій О., Кравчук В., «Готівка для реформ», МЕМУ №4, 2015 р., ІЕД.

включає 15 млрд дол. США відстрочених боргових платежів у рамках реструктуризації державного зовнішнього боргу (її було проведено у вересні 2015 року).

Амбітний план реформ, передбачений у Меморандумі про співпрацю, включає зміни законодавства відповідно до Угоди про асоціацію з ЄС. Україна пообіцяла дотримуватися принципів фіскальної консолідації, перейти на інфляційне таргетування, провести пенсійну реформу, запустити приватизацію та ринок землі, створити ефективні інститути боротьби з корупцією тощо.

Усього в рамках поточної Програми розширеного фінансування Україна отримала на сьогодні чотири транші позики, останній із яких у квітні 2017 року. Надалі надання траншів було призупинено, оскільки Україна не виконала кілька своїх зобов'язань: підвищення тарифів на газ для населення до рівня імпортного паритету, створення Антикорупційного суду, запуск ринку землі і початок приватизації. Після ухвалення закону про створення Вищого антикорупційного суду МВФ наголошує на необхідності підвищити тарифи на газ та забезпечити фіскальну стійкість для отримання наступного траншу допомоги.

Крім фінансової допомоги МВФ також надає технічну допомогу на запит уряду. В рамках цієї допомоги експерти МВФ приїжджають в Україну з технічною місією, результатом якої стають звіти з виробленими рекомендаціями щодо політики у відповідних сферах. Однак не завжди рекомендації експертів МВФ впроваджують у життя.

7.2. Підтримка України Світовим Банком

Група Світового банку є об'єднанням п'яти міжнародних організацій, які передусім кредитують країни, що розвиваються. До Групи входять Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР)¹⁰⁸, Міжнародна асоціація розвитку (МАР)¹⁰⁹, Міжнародна фінансова корпорація (МФК)¹¹⁰, Багатостороння агенція з гарантій інвестицій (БАГІ)¹¹¹, Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів (МЦІУС)¹¹². При цьому, власне до Світового банку належать лише дві інституції – МБРР та МАР. Україна долучилась до Групи Світового банку у 1992 році, коли набула членства в МБРР. Згодом Україна приєдналася до МФК (1993 рік), БАГІ (1994), МЦІУС (2000) та МАР (2004).¹¹³

Кожна з організацій Групи Світового банку має свої визначені сфери діяльності. Зокрема, МБРР насамперед кредитує уряди країн із середнім або низьким рівнем доходу за умови хорошого кредитного рейтингу, а МФК надає позики приватному сектору. Серед фінансових продуктів та послуг Групи СБ позики під низький відсоток, безвідсоткові кредити та гранти. Окрім цього, пропонуються також консультативні послуги. У фокусі Групи низка сфер діяльності, серед яких інфраструктура,

¹⁰⁸ МБРР (IBRD, International Bank for Reconstruction and Development) – створено 1944 року для реконструкції Європи після Другої світової війни. Згодом мандат МБРР було поширено на підтримку економічного розвитку у світі та боротьбу з бідністю.

¹⁰⁹ МАР (IDA, International Development Association) – створено 1960 року, надає безвідсоткові позики та гранти урядам найбідніших країн.

¹¹⁰ МФК (IFC, International Finance Corporation) – створено 1956 року.

¹¹¹ БАГІ (MIGA, Multilateral Investment Guarantee Agency) – створено 1988 року. Сприяє надходженню інвестицій у країни, що розвиваються.

¹¹² МЦІУС (ICSID, International Centre for Settlement of Investment Disputes) – створено 1966 року, урегулює суперечки між урядами та іноземними інвесторами.

¹¹³ Співробітництво України з міжнародними фінансовими інституціями. МЗС України, <https://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/ifo-projects>; Member Countries, The World Bank, <http://www.worldbank.org/en/about/leadership/members>, Закон України «Про вступ України до Міжнародного валютного фонду, Міжнародного банку реконструкції та розвитку, Міжнародної фінансової корпорації, Міжнародної асоціації розвитку та Багатостороннього агентства по гарантіях інвестицій» N 2402-XII від 3 червня 1992 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2402-12>.

фінансовий та приватний сектори, охорона здоров'я та інші. При цьому, фінансування може здійснюватися у співпраці з урядами країн, іншими фінансовими інституціями, комерційними банками чи приватними інвесторами.¹¹⁴ Окрім цього, 2008 року Світовий банк створив спеціальні фонди для кліматичних інвестицій (Climate Investment Funds), донорами яких є низка розвинених країн, а кошти спрямовуються на проекти енергозбереження, відновлювальної енергетики.¹¹⁵ Наприклад, в Україні виконується низка проектів, що частково фінансуються за рахунок Фонду чистих технологій (Climate Technologies Fund, CTF).¹¹⁶

Група Світового банку на свою діяльність залучає кошти на міжнародних ринках капіталу. Йдеться, зокрема, про випуски облігацій Світовим банком. МБРР отримує кошти від своїх інвестицій та незначної маржі на кредитах. Таким чином, МБРР може фінансувати свої операційні витрати та резерви, а також щорічно надавати кошти для MAP та трастових фондів.¹¹⁷ У МБРР високий кредитний рейтинг, який дозволяє позичати кошти під низький відсоток¹¹⁸ та спрямовувати їх на кредитування країн, які розвиваються. Також подібним чином фінансується діяльність МФК, при цьому Корпорація може отримувати позики МБРР без жодних гарантій.¹¹⁹

Сьогодні для Групи Світового банку визначено дві цілі розвитку до 2030 року: 1) перемогти бідність, зменшивши частку людей, які живуть на 1,9 дол. США, хоча б до 3%; 2) досягти більшого достатку та загального процвітання за рахунок зростання доходів та покращення рівня життя 40% найбідніших мешканців кожної з країн. Таким чином, сьогодні Світовий банк є одним із головних джерел фінансової та технічної допомоги для країн, що розвиваються.

У 2012 – 2016 роках підтримка Україні Групою Світового банку надавалася відповідно до Стратегії партнерства з Україною, яку було ухвалено ще в період відновлення України після кризи 2008 - 2009 років (січень 2012 року). Спочатку допомогу було сконцентровано за двома напрямками: поглиблення відносин між урядом та громадянами (державні послуги, державні фінанси, використання державних ресурсів) та співпраця уряду з бізнесом (зростання, конкурентоспроможність, нові робочі місця, поліпшення ділового клімату, внутрішні та прямі іноземні інвестиції тощо). У рамках компоненту II МФК надавала підтримку на проекти зі сприяння розвитку приватного сектору (інвестиційні та консультаційні проекти). Базова щорічна кредитна підтримка України у 2013 — 2014 роках була визначена на рівні 500 млн дол. США.¹²⁰

Після Революції Гідності та початку військової агресії Росії Група Світового банку внесла зміни до програми дій. Зокрема, було передбачено 2,25 млрд дол. США для боротьби з кризовими явищами. Відповідно, було підтримано реформи: фіскальна консолідація та впровадження гнучкого валютного курсу; удосконалення державних закупівель, зовнішнього аудиту та управління державними інвестиціями; протидія корупції, стабілізація банківського сектору; реформування енергетики, система субсидій; скасування деяких дозвільних документів та покращення ділового середовища.¹²¹

Згодом було затверджено Концепцію партнерства з Україною (Концепцію) на 2017 — 2021 фінансові роки. Вказаний документ узгоджено із завданнями стратегічних документів України

¹¹⁴ What We Do, The World Bank, <http://www.worldbank.org/en/about/what-we-do>.

¹¹⁵ Donors & MDBS, Climate Investment Funds, <https://www.climateinvestmentfunds.org/finances>.

¹¹⁶ CTF (Clean Technology Fund) - є одним з двох фондів інвестування у клімат (Climate Investment Funds), які було створено Світовим банком у 2008 році для зменшення викидів та стійкого до змін клімату розвитку.

¹¹⁷ How IBRD Is Financed, <http://www.worldbank.org/en/who-we-are/ibrd>; Management's Discussion & Analysis and Financial Statements (Fiscal Year 2017), June 30, 2017, p. 4, <https://goo.gl/C5EFt2>.

¹¹⁸ Кредитна ставка може залежати від валюти, яку обирає позичальник. Кредитні кошти (отримані чи ще досі не отримані) можуть бути конвертовані в іншу валюту.

¹¹⁹ Management's Discussion & Analysis and Financial Statements (Fiscal Year 2017), June 30, 2017, p. 21, <https://goo.gl/C5EFt2>.

¹²⁰ Country Partnership Strategy for Ukraine for the Period FY2012-FY16, <https://goo.gl/yxafW9>.

¹²¹ Україна: концепція партнерства з країною на 2017 - 2021 фінансові роки, <https://goo.gl/8Nm5uL>.

(Середньостроковий план Уряду до 2020 року та План пріоритетних дій на 2017 рік), а також із висновками та рекомендаціями за результатами Систематичної діагностики країни (СДК). Серед цільових напрямів:

- краще врядування, боротьба з корупцією, робота з населенням (прозорість управління державними фінансами, протидія корупції та залучення громадян);
- забезпечення функціонування ринків (удосконалення інфраструктури, створення рівних умов для приватного сектору);
- фіскальна та фінансова стійкість (зниження найбільших фіскальних ризиків, зміцнення фінансового сектору);
- ефективне, результативне та інклюзивне надання послуг (реформа системи охорони здоров'я, соціальна допомога та підтримка вразливих груп).

За 25 років співпраці Світовий банк виділив Україні позик на майже 12,5 млрд дол. США (станом на 31 березня 2018 року) та став одним з її найбільших кредиторів.¹²² При цьому, усі кошти припадають на позики МБРР. Станом на кінець березня 2018 року, у рамках чинних зобов'язань МБРР, Україна мала отримати ще 2,5 млрд дол. США, а при цьому сума власних зобов'язань країни перед банком дорівнює майже 5,3 млрд дол. США.¹²³ Необхідно звернути увагу, що з 2014 фінансового року в кілька разів зросли обсяги кредитування України порівняно з попередніми роками. Якщо у 2013 фінансовому році зобов'язання банку перед Україною становили 460 млн дол. США, то вже у 2014 — 2016 роках ця сума становила в середньому щороку близько 1,4 млрд дол. США.¹²⁴ При цьому, позики від Світового банку є досить дешевими, оскільки відсоткова ставка для України наразі становить трохи більше 3%.

Упродовж 2014 — 2017 років було схвалено позики МБРР для проектів на суму майже 5 млрд дол. США (див. Рис. 3). Найбільше коштів припало на *Програмні позики на підтримку розвитку* (Development Policy Loans). Зокрема, 2 позики було виділено на бюджетну підтримку (багатосекторна позика, 1,25 млрд дол. США), ще дві - фінансовий сектор (1 млрд дол. США). Окрім цього, значний обсяг фінансування (1,162 млрд дол. США) було спрямовано на підтримку української енергетики, у т. ч. 500 млн дол. США на кредитну лінію «Нафтогазу України» для купівлі газу.¹²⁵ Ще 560 млн дол. США отримав транспортний сектор (на розвиток доріг) та 300 млн дол. США на муніципальну інфраструктуру. Також МБРР виділив 300 млн дол. США на модернізацію системи соціального захисту населення та 215 млн дол. США на реформу охорони здоров'я. Весною 2017 року також було виділено 150 млн дол. США для фінансування експортно-орієнтованих МСП України через «Укрексімбанк».

Необхідно зауважити, що окремі проекти у сфері енергетики та муніципальної інфраструктури отримали також кредитні кошти від СТФ, одного з «кліматичних» фондів Світового банку (всього на суму 148,4 млн дол. США).¹²⁶ Окрім цього, частина проектів одразу належить до кількох секторів. Наприклад, підтримка енергоефективності централізованого опалення може розглядатися як у контексті енергетичного сектору, там і муніципальної інфраструктури.

Окрім позик, Світовий банк надає консультаційні та аналітичні послуги, які сприяють розвитку України. Зокрема, аналітична робота проводилася в банківському секторі, енергетиці, системі соціального захисту, бюджетної політики, ринку праці та інших сферах. Наприклад, у другому півріччі 2017 року в

¹²² Світовий банк в Україні, <http://pubdocs.worldbank.org/en/570471498191051152/Ukraine-Snapshot-April-2017-uk.pdf>; Співробітництво України з міжнародними фінансовими інституціями. МЗС України, <https://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/economic-cooperation/ifo-projects>.

¹²³ IBRD/IDA Lending Summary, The World Bank, <https://goo.gl/d8AQhG>.

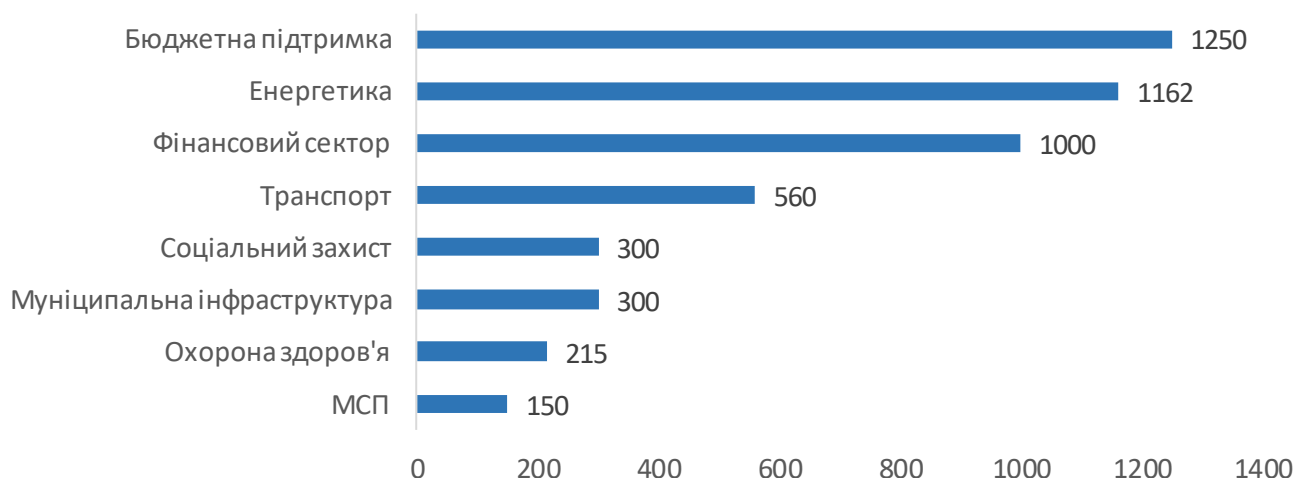
¹²⁴ IBRD/IDA Lending Summary, <https://financesapp.worldbank.org/en/summaries/ibrd-ida/#countries=UA/>.

¹²⁵ Кредитна лінія діє, однак «Нафтогаз» поки що не отримував коштів через невиконання Україною зобов'язань. Детальніше див. розділ про енергетику.

¹²⁶ Projects, Climate Investment Funds, <https://goo.gl/9PYWDv>.

Україні впроваджувалися 7 проектів МТД на суму 11,5 млн дол. США. Необхідно зауважити, що Світовий банк регулярно (раз на півроку) проводить перегляд грантових портфелів разом із Мінфіном. Окрім цього, у 2017 році МЕРТ прозвітував про перегляд та аналіз портфелю грантів Світового банку. Такий підхід дозволяє оцінити прогрес виконання проектів та виявити проблемні моменти, які потребують вирішення. Однак інформація про результати переглядів є обмеженою, що перешкоджає кращому розумінню ефективності проектів.

Рисунок 4. Розподіл коштів МБРР за секторами (проекти, схвалені у 2014-2017 роках)



Джерело: Розрахунки ІЕД на основі даних СБ

Міжнародна фінансова корпорація (МФК), одна з інституцій Групи Світового банку, була створена 1956 року для підтримки приватного сектору (а саме великого бізнесу). Таке спрямування роботи банку дещо нагадує ЄБРР, який також було створено для розвитку приватного сектору. Необхідно зауважити, що пряме кредитування малого та середнього підприємництва від МФК відсутнє, однак окремі клієнти банку (банки, лізингові компанії та інші фінансові інституції) діють у ролі фінансових посередників та надають позики меншим компаніям.¹²⁷ МФК позичає власні кошти зазвичай на період від 7 до 12 років. МФК, крім того, надає консультаційні послуги, необхідні для створення умов для приватного капіталу та зростання приватного сектору. Тому, таку допомогу можуть отримати як приватні компанії, так і уряди країн.¹²⁸ При цьому, нова методологія МФК передбачає роботу Корпорації на попит приватного сектору.¹²⁹

Традиційно у фокусі МФК є фінансові ринки, інфраструктура, енергетика та зміни клімату, агробізнес. При цьому, МФК визначає окремі пріоритети для окремих регіонів та країн. Відповідно до Дорожньої карти МФК на 2013 - 2015 роки в Україні для МФК на цей період пріоритетними були визначені стабілізація аграрного сектору, розвиток аграрного бізнесу, модернізація інфраструктури, а також покращення бізнес-клімату та підвищення енергетичної ефективності.¹³⁰ Після початку війни в Україні МФК вирішила надавати підтримку експортно-орієнтованим секторам української економіки, а саме аграрному сектору та суміжній інфраструктурі (Стратегія та прогноз МФК на 2016-2018 роки).¹³¹ У

¹²⁷ How to Apply for Financing, IFC, <https://goo.gl/9uvuyM>.

¹²⁸ Більше про консультативні можливості МФК див. Advice, International Finance Corporation, <https://goo.gl/unpXjc>.

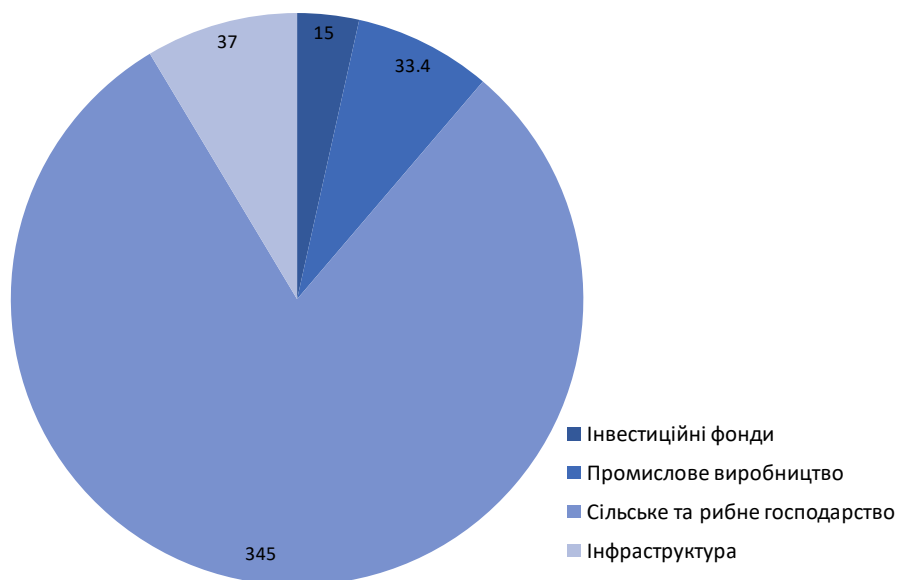
¹²⁹ Aldane, Jack, "IFC to introduce new methodology to forecast impact of deals," November 24, 2017, Development Finance, <https://www.devfinance.net/ifc-introduce-new-methodology-forecast-impact-deals/>.

¹³⁰ IFC Road Map FY13-15, Creating Innovative Solutions in Challenging Times, P.74, <https://goo.gl/mKznBv>.

¹³¹ IFC Strategy & Business Outlook FY16-18, P.39, <https://goo.gl/fjqcgW>.

Стратегії та прогнозі на 2017 - 2019 роки для України було передбачено підтримку розвитку енергетичної інфраструктури.

Рисунок 5. Розподіл коштів МФК у 2014 - 2018 рр. (млн дол. США)



Джерело: World Bank Group

Україна співпрацює з МФК, починаючи з 1993 року, коли стала її членом та акціонером.¹³² За останні 10 років МФК надала українському бізнесу кредитів на суму 1,5 млрд дол. США, а також гарантій на 11,3 млн дол. США. Окрім цього, 112 млн дол. США було інвестовано в капітал українських підприємств (майже 7% від загального обсягу коштів для України). Упродовж 2014 — 2017 років (календарних) не спостерігалось зростання обсягу наданих коштів. Упродовж цього часу Радою директорів було схвалено 11 проектів¹³³ на суму 430,4 млн дол. США.¹³⁴ З них 415,4 млн дол. США припало на кредити, а 15 млн дол. США на інвестиції в капітал (3,5% від загального обсягу). Для порівняння: у 2013 році український бізнес отримав 273 млн дол. США кредитів та 23,5 млн дол. США інвестицій.

Вісім із одинадцяти схвалених у 2014 — 2017 роках угод проектів (майже 89% загального обсягу виділених коштів) стосується сільського господарства (див. Рис.). Аграрні компанії отримали позик на суму 345 млн дол. США (80,2% від загальної суми). Окрім цього, ще 37 млн дол. (8,6%) США кредиту отримав проект будівництва зернового терміналу в порті «Южний». Решту коштів було спрямовано на кредитування промисловості (33,4 млн дол. США або 7,8%), або інвестиції (15 млн дол. США або 3,5%). У 2014 — 2016 роках також було схвалено 6 консультативних проектів із сумарним бюджетом майже 14 млн дол. США. Вони були присвячені сільському господарству, енергетиці, охороні навколишнього середовища. Загалом же в Україні діє всього 11 консультативних проектів МФК.

Отже, Світовий банк та його структури є одними з найбільших донорів для України. Важливо, що банк надає підтримку на кількох рівнях: технічному (написання звітів та вироблення рекомендацій), фінансовому (надаючи дешеві кредити) та політичному (визначаючи умови для отримання коштів,

¹³² «Договір про створення Міжнародної Фінансової Корпорації (Статті Угоди про створення Міжнародної Фінансової Корпорації)», дата підписання Україною – 28 квітня 1993 року, дата приєднання Україною – 18 жовтня 1993 року. http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/996_047.

¹³³ Загальна кількість нинішніх проектів – 35.

¹³⁴ Станом на 13 квітня 2018 року.

Світовий банк стимулює владу швидше впроваджувати зміни). Тому, підтримка Світового банку суттєво доповнює підтримку Європейського Союзу та інших донорів для виконання пріоритетів України.

7.3. Підтримка України іншими донорами

Важливими донорами міжнародної технічної допомоги для України є окремі держави. Це, насамперед, США та Канада, а також держави-члени Європейського Союзу та Японія. Також Україна отримує допомогу від міжнародних організацій, таких як Організація Об'єднаних Націй (ООН) та Організація безпеки та співробітництва у Європі (ОБСЄ).

Протягом другого півріччя 2017 року в Україні за рахунок окремих країн-донорів впроваджували 188 проектів технічної допомоги на загальну суму виділених коштів (на всі роки впровадження проектів) понад 2 млрд дол. США.¹³⁵ Найбільша частка допомоги (163 млн дол. США) припадала на сектор «Регіональний розвиток». Великим був фокус на проекти з відновлення Донбасу та ВПО (137 млн дол. США), що є великим позитивом з огляду на відсутність достатніх коштів на цей напрямок в Державному та місцевих бюджетах. Також пріоритетними були сфери охорони здоров'я та аграрний сектор (близько 89 млн дол. США кожен).

США

У 2017 році Уряд США надав технічну допомогу Україні у розмірі 450 млн дол. США.¹³⁶ Близько двох третин цієї суми (305 млн дол. США) було надано на підтримку політичних та антикорупційних реформ, економічного зростання, прав людини, енергетичної безпеки, громадянського суспільства, а також на пом'якшення наслідків Чорнобильської катастрофи та підтримку діяльності Спеціальної моніторингової місії ОБСЄ. Майже одна четверта загальної суми допомоги США (99 млн дол. США) припадає на військове фінансування в рамках відповідної програми (Foreign Military Financing – FMF). Решта коштів від Уряду США, наданих Україні у 2017 році, були спрямовані на протидію розповсюдженню зброї масового знищення, боротьбу з тероризмом, розмінування, навчання та тренування військових та охорону здоров'я.

¹³⁵ МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року», 2018 рік? <https://goo.gl/m6YE3r>

¹³⁶ Інформація про напрямки та обсяги міжнародної технічної допомоги взята зі звіту МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні за результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року» <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=c60809df-8bf7-4375-ba67-b64efb4b5779>

Таблиця 5: Основні поточні проекти, що фінансуються Урядом США¹³⁷

Назва	Бюджет ¹³⁸	Тривалість (рр.)
у сфері цивільної та національної безпеки:		
Програма фінансування надання військової техніки, майна та послуг США іноземним державам (ФМФ)	понад 542 млн дол. США	1998 – 2020
Ініціатива зі сприяння безпеці в Україні (Програма USAI)	понад 123 млн дол. США	2016 – 2020
Розвиток та підвищення спроможності Національної гвардії України	понад 44 млн. дол. США	2016 – 2020
у сфері радіаційної безпеки та навколишнього середовища:		
Виявлення та припинення ядерної контрабанди	85 млн. дол. США	2015 – 2021
Надання допомоги зі зберігання, технічного обслуговування і утилізації твердого ракетного палива ракет SS-24	понад 78 млн дол. США	2008 – 2018
у сфері економічного розвитку та фінансів:		
Програма лідерства, сприяння експорту, залучення інвестицій та розвитку	35 млн дол. США	1994 – 2023
Трансформація фінансового сектору в Україні (FST)	понад 23 млн. дол. США	2016 – 2020
у сфері правосуддя та децентралізації:		
Децентралізація приносить кращі результати та ефективність (DOBRE)	50 млн дол. США	2016 – 2021
Програма реформування сектору юстиції «Нове правосуддя»	понад 21 млн. дол. США	2016 – 2021
у сфері охорони здоров'я:		
Покращення послуг у сфері ВІЛ/СНІД серед представників груп найвищого ризику в Україні	понад 23 млн. дол. США	2012 – 2017
у сфері розвитку громадянського суспільства та ЗМІ:		
Зміцнення громадської довіри (UCBI - II)	понад 51 млн дол. США	2017 – 2019
Програма сприяння громадській активності «Долучайся!»	22 млн. дол. США	2016 – 2021
Український медійний проект (У-Медіа)	понад 20 млн. дол. США	2011 – 2018
у сфері освіти та науки:		
Програма обміну майбутніх лідерів (FLEX)	понад 14 млн дол. США	2016 – 2019
Стипендії ім. Фулбрайта	понад 13 млн дол. США	2002 – 2019

Уряд США надає технічну та гуманітарну допомогу Україні через Агентство США з міжнародного розвитку (United States Agency for International Development, USAID). USAID фінансує програми у сферах розвитку підприємництва, торгівлі та конкурентоспроможності, збільшення енергетичної безпеки та енергоефективності, розвитку сільського господарства та сільських територій, зміцнення демократії та верховенства права, захисту прав людини, а також боротьби з корупцією та торгівлею людьми, розвитку ЗМІ та громадянського суспільства та інших. Також USAID надає підтримку потерпілим від конфлікту на Сході України та Чорнобильському фонду «Укриття». У 2017 році USAID підтримало діяльність Громадської ради доброчесності, яка брала участь у відборі суддів до Верховного суду України, та створення 16 нових центрів надання адміністративних послуг у містах Східної України. У 2018 році USAID

¹³⁷ Інформація про проекти міжнародної технічної допомоги взята з сайту <http://openaid.gov.ua/>

¹³⁸ Вказаний бюджет розповсюджується на заявлений у графі «Тривалість» термін проектів і не охоплює діяльності проектів у попередні роки, якщо така діяльність проводилася.

надасть Україні додаткову допомогу в розмірі 125 млн дол. США для Донбасу і навколишніх територій, що постраждали від російської агресії.¹³⁹

Канада

Уряд Канади у 2017 році надав Україні макрофінансову допомогу на суму близько 45 млн канадських доларів. Допомога Канади зосереджена на таких напрямках, як верховенство права, місцевий економічний розвиток, цивільна безпека та розвиток економіки та підприємництва. В останньому напрямку працюють програми у сфері розвитку малого та середнього бізнесу, просування експорту та розвитку сільського господарства. В рамках окремих програм, що діють за підтримки Уряду Канади, проводиться діяльність з метою удосконалення адміністративних послуг, підвищення кваліфікації суддів, підтримки журналістських розслідувань, підвищення навичок випускників аграрних навчальних закладів тощо.

Таблиця 6: Основні поточні проекти, що фінансуються Урядом Канади

Назва	Бюджет	Тривалість
у сфері цивільної та національної безпеки:		
Залучення експертів Канадської поліції в Україну	близько 14 млн кан. дол.	2016 – 2019
Проект підтримки підготовки поліцейських РТАР	понад 5 млн кан. дол.	2016 – 2019
Сприяння реформі патрульної поліції в Україні	понад 4 млн кан. дол.	
у сфері економічного розвитку та сільського господарства:		
Розвиток молочного бізнесу в Україні	понад 19 млн кан. дол.	2014 – 2021
Український проект бізнес-розвитку плодоовочівництва	понад 19 млн кан. дол.	2014 – 2021
Канадсько-український проект з підтримки торгівлі та інвестицій (CUTIS)	понад 13 млн кан. дол.	2016 – 2021
у сфері місцевого економічного розвитку:		
Партнерство для розвитку міст	понад 19 млн кан. дол.	2015 – 2021
у сфері врядування та прав людини:		
Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)	понад 18 млн кан. дол.	2014 – 2019
Доступна та якісна правова допомога в Україні	понад 8 млн кан. дол.	2014 – 2018

Багатостороння програма «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку» - EDGE (Expert Deployment for Governance and Economic Growth),¹⁴⁰ що фінансується Урядом Канади, включає надання консультацій, а також експертної та матеріальної підтримки Україні в різних сферах та співпрацює з багатьма органами влади та місцевого самоврядування. Діяльність програми охоплює підтримку галузевих міністерств у впровадженні реформи децентралізації, консультації для українського Уряду щодо стратегічного планування та аналізу державних політик, розробку Стратегії розвитку сільського господарства та сільських районів у співпраці з профільними міністерствами, організаційну підтримку Міністерства фінансів та Міністерства економічного розвитку та торгівлі, консультації для Парламентського комітету з питань промислової політики і підприємництва щодо закону про

¹³⁹ До уваги ЗМІ: USAID надасть Україні додаткову допомогу вартістю 125 млн дол. США <https://goo.gl/NtUaZ9>

¹⁴⁰ Сайт проекту: <https://edge.in.ua/>

державно-приватне партнерство, проведення навчання для співробітників Національного антикорупційного бюро України (НАБУ), надання обладнання для НАБУ та інше.

Країни Європи

У 2017 році Україна отримала 12,55 млн. євро допомоги від Уряду Федеративної Республіки Німеччини, близько 21,3 млн швейцарських франків від Уряду Швейцарської Конфедерації та 234 млн шведських крон від Уряду Королівства Швеції. Це три європейські країни, від яких Україна отримала найбільші обсяги допомоги за цей період.

Таблиця 7: Основні поточні проекти, що фінансуються Урядами країн Європи

Назва	Бюджет	Тривалість
Німеччина:		
Розвиток соціальної інфраструктури у зв'язку зі збільшенням кількості внутрішньо переміщених осіб в Україні	50,7 млн євро	2016 – 2019
Підтримка України в управлінні надзвичайними ситуаціями	18,8 млн євро	2012 – 2018
Зміцнення спроможності українських територіальних громад до прийняття внутрішньо переміщених осіб в Україні	18 млн євро	2015 – 2019
Швейцарія:		
Підтримка децентралізації в Україні	понад 23 млн швейцарських франків	2006 – 2020
Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP)	понад 4 млн швейцарських франків	2015 – 2019
Швеція:		
Підтримка електронного урядування для децентралізації в Україні (EGOV4UKRAINE)	54 млн шв. крон	2016 – 2020
Гендерне бюджетування в Україні	понад 46 млн шв. крон	2013 – 2018
U-LEAD з Європою (Компонент 2)	понад 41 млн шв. крон	2016 – 2018
Підтримка децентралізації в Україні	понад 38 млн шв. крон	2014 – 2018

Допомога Німеччини була спрямована переважно на відновлення східних регіонів України, постраждалих від бойових дій, та допомогу внутрішньо переміщеним особам. Частина допомоги від Німеччини була надана у сферах регіонального розвитку, соціальної інфраструктури та безпеки. З 1993 року в Україні працює Німецьке товариство міжнародного співробітництва (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH), що втілює програми у сферах врядування, енергоефективності та економічного розвитку. Зокрема, за підтримки GIZ в Україні впроваджують сучасні технології при будівництві, що збільшують енергоефективність будівель, та відбудовують заклади освіти та охорони здоров'я у громадах, що прийняли внутрішньо переміщених осіб. Серед інших напрямків діяльності GIZ – технічна допомога Державній службі України з надзвичайних ситуацій, підтримка системи електронних публічних закупівель «ProZorro» та боротьба з ВІЛ/СНІД. Важливим напрямом допомоги з боку GIZ є підвищення ефективності системи державних фінансів. Допомогу від Німеччини також надає KfW - німецький державний банк, який за дорученням німецького уряду фінансує програми розвитку у всьому світі.

Допомога від Швейцарії була спрямована в основному на підтримку децентралізації, вдосконалення врядування та на збільшення енергоефективності на місцевому рівні. Швеція зосередила допомогу у таких напрямках, як децентралізація, посилення економічної інтеграції України з ЄС, розвиток ринкової економіки, зміцнення демократії та покращення стану навколишнього середовища. Також окремі програми за підтримки Швеції працювали у сферах підвищення радіаційної безпеки, гендерного бюджетування та електронного врядування.

Японія

У 2017 році Україна отримала технічну допомогу від Уряду Японії було на загальну суму 3,17 млрд японських ієн (25 млн дол. США). Японія підтримує розвиток підприємництва та місцевих громад на Сході України, у тому числі допомагає з ремонтом об'єктів інфраструктури, а також надає допомогу з модернізації Бортницької станції очистки стічних вод у м. Києві та з посилення спроможності Міністерства фінансів України.

Таблиця 8: Основні поточні проекти, що фінансуються Японією

Назва	Бюджет	Тривалість
у сфері охорони навколишнього середовища:		
Розробка робочої документації на модернізацію Бортницької станції очистки стічних вод у рамках реалізації проекту «Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації»	понад 13 млн дол. США	2015 – 2018
у сфері радіаційної безпеки:		
Покращення радіаційного контролю навколишнього середовища та законодавчої бази в Україні для екологічної реабілітації радіоактивно забруднених територій	понад 1,9 млн дол. США	2017 – 2018
у сфері відновлення Сходу України		
Економічне відновлення та відбудова життєво важливої інфраструктури у східному регіоні України	понад 1 млн дол. США	2017 – 2018
Підтримка згуртування та розвитку громад, що зазнали наслідків конфлікту на Донбасі	майже 1 млн дол. США	2017 – 2018

ООН

У другому півріччі 2017 року в Україні впроваджувалися 15 проектів організацій системи ООН, включаючи Програму розвитку ООН, на загальну суму 38 млн дол. США. Серед них на допомогу постраждалим від кризи громадам було виділено 14 млн дол. США. Решта коштів була спрямована на програми у сферах місцевого економічного розвитку, підвищення спроможності громадських організацій та органів влади та інших.

У листопаді 2017 року Україна та ООН підписали Рамкову програму партнерства на 2018-2020 роки. Згідно з Рамковою програмою партнерства планується залучити допомогу ЄС на суму 657 млн дол. США. Серед напрямків запланованої допомоги – безпека громадян, відновлення на Сході, демократичне врядування, рівний доступ до соціальних послуг та економічне зростання.

Таблиця 9: Основні поточні проекти, що фінансуються ООН, у т. ч. ПРООН

Назва	Бюджет	Тривалість
у сфері місцевого економічного розвитку:		
Розвиток та комерціалізація біоенергетичних технологій у муніципальному секторі України	4,7 млн дол. США	2014 – 2018
у сфері розвитку громадянського суспільства та прав людини:		
Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні	понад 4 млн дол. США	2017 – 2022
у сфері врядування:		
Прозорість і доброчесність публічного сектору України	понад 3 млн дол. США	2016-2018
Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини	понад 1,8 млн дол. США	2016 – 2018
у сфері розвитку підприємництва:		
Зміцнення членських бізнес-організацій малих і середніх підприємств	понад 1 млн дол. США	2015 – 2018

ОБСЄ

У другому півріччі 2017 року Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) впроваджувала в Україні 29 проектів загальною вартістю понад 24 млн євро. Ці проекти зосередились у напрямках вдосконалення врядування, розвитку громадянського суспільства, захисту прав людини та національної і цивільної безпеки.

Таблиця 10: Основні поточні проекти, що фінансуються ОБСЄ

Назва	Бюджет	Тривалість
у сфері врядування:		
Сприяння національному діалогу заради реформ, справедливості і розвитку	майже 7 млн. євро	2015 – 2018
Посилення кібербезпеки і прозорості виборчих процесів в Україні	майже 1 млн євро	2017 – 2019
у сфері національної та цивільної безпеки:		
Поширення Національного механізму взаємодії суб'єктів, які здійснюють заходи у сфері протидії торгівлі людьми в Україні	понад 2 млн. євро	2012 – 2020
Розвиток потенціалу України з протимінної діяльності	понад 1,6 млн євро	2016 – 2018

Огляд технічної допомоги від інших країн та міжнародних організацій показує, що ця допомога відповідає пріоритетам кожної країни. При цьому набір пріоритетів може бути як широким (США чи Канада), так і дещо вузьким, як у ряді інших країн. Проте, навіть ті країни, що фінансують в Україні порівняно меншу кількість програм технічної допомоги, спрямовують цю допомогу на різні тематичні напрямки.

8. АНАЛІЗ ПРІОРИТЕТІВ РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

8.1. Застереження щодо опису пріоритетів

На основі стратегічних документів розвитку України (див. Розділ 3) було визначено 26 пріоритетів розвитку України та підтримки донорів (див. Додаток), які було використано при опитуванні експертів та для представлення аналізу. Це, на нашу думку, найважливіші пріоритети. Варто зазначити, що порядок опису пріоритетів не відображає їхню значимість. При описі ми використовували групи пріоритетів, які представлено в Середньорічному плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року:

- економічне зростання;
- ефективне врядування;
- розвиток людського капіталу;
- верховенства права і боротьба з корупцією;
- безпека й оборона.

Пріоритети *енергетична незалежність* та *енергетична ефективність* описано разом. Також в одному підрозділі розглянуто питання *справедливої судової системи та захисту прав власності*.

Автори дослідження спробували окреслити основні заходи в рамках досягнення цілей і не намагались створити їх вичерпний перелік. За більшістю пріоритетів працює чимало проектів міжнародної допомоги, і описати всі в одному обмеженому за обсягом дослідженні неможливо. Тому в підрозділах автори намагались визначити основні проекти.

Висновки щодо пріоритетів базуються не лише на інформації про наявні кроки та проекти, але й на результатах Дельфі опитування, інтерв'ю та розмовах із зацікавленими особами, результатах досліджень інших організацій, звітах про перевірки Рахункової палати та інформації в ЗМІ.

У наступних підрозділах опис пріоритетів представлено за такою приблизною структурою:

- Визначення відповідного пріоритету в стратегічних документах України;
- Пріоритетні дії;
- Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ;
- Фінансування реалізації заходів у рамках пріоритету;
- Технічна допомога у виконанні цього пріоритету;
- Думка опитаних експертів;
- Наявні обмеження у використанні підтримки;
- Висновки на майбутнє.

8.2. Ефективне державне управління

Визначення відповідного пріоритету в стратегічних документах України

Реформу державного управління разом із децентралізацію визначено п'ятим за важливістю пріоритетом у Стратегії «Україна-2020». Метою реформи є «*побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.*»

Впровадження реформи державного управління передбачено в Стратегічному плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року відповідно до Цілі 2 «Ефективне врядування». Уряд планує сформувати систему врядування, яка буде здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, надавати якісні публічні послуги громадянам та повністю відповідатиме європейським стандартам належного адміністрування.

Пріоритетні дії

Архітектура підтримки реформ

У 2014 році нова українська влада розуміла, що потрібно змінити систему державного управління, але ресурси для зміни зсередини були недостатні, а витрати коштів на фахових експертів для проведення реформи було важко обґрунтувати в умовах кризи. Тому Президент та Прем'єр-міністр звернулись до донорів за підтримкою.

У червні 2014 року Президент і уряд України спільно з Міжнародним фондом "Відродження" ініціювали створення Стратегічних дорадчих груп (СДГ). Ця ініціатива як раз була спрямована на залучення високопрофесійних українських і міжнародних експертів «для консультативного сприяння уряду в якійсь розробці стратегічних підходів до реформ, оптимальному використанні міжнародної допомоги, консолідації політики донорів задля допомоги реформам в Україні, а також у розв'язанні поточних питань».¹⁴¹ Було створено кілька СДГ, які працювали в таких сферах експертизи: антикорупційна реформа, територіально-адміністративна реформа, реформування охорони здоров'я та освіти, дерегуляція економіки, впровадження електронного урядування та реформи міліції.

У серпні 2014 року було створено Національну раду реформ як спеціальний консультативно-дорадчий орган при Президентові України з питань стратегічного планування, узгодження позицій щодо впровадження в Україні єдиної державної політики реформ та їх реалізації.¹⁴² Одразу після створення Національна рада реформ та Адміністрація Президента звернулися до ЄБРР, який має мандат підтримувати широкі заходи політики та інституційні реформи в перехідний період, з проханням підтримати реформи в Україні в рамках спочатку розробки, а потім впровадження Стратегії «Україна—2020». Комітет Банку зі стратегії та політики у вересні 2014 року ухвалив рішення надати програми підтримки Національній раді реформ (НРР).¹⁴³

Національна рада реформ сформулювала для своєї діяльності 18 пріоритетних реформ, 10 із яких було взято зі Стратегії «Україна—2020»:

оновлення влади та антикорупційна реформа;
реформа державних закупівель;
децентралізація;
реформа правоохоронної системи;
дерегуляція;
реформа охорони здоров'я;
податкова реформа;
реформа державного управління;
реформа фінансового сектору;
реформа освіти;

програма енергонезалежності та реформа енергетики;
реформа управління державною власністю;
реформа сільського господарства;
судова реформа;
конституційна реформа;
реформа системи національної безпеки та оборони;
реформа інфраструктури;
реформа культури.

¹⁴¹ «Сприяння реформам в Україні: розпочинають роботу Стратегічні дорадчі групи», <https://goo.gl/NqgCvw>

¹⁴² Указ Президента України, №644/2014, <http://www.president.gov.ua/documents/6442014-17529>

¹⁴³ Support for Ukraine's National Reform Council (NRC), <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/support-for-ukraines-national-reform-council-nrc.html>

Кошти ЄБРР було спрямовано на підтримку Офісу управління проектом (група експертів, яка діяла при НРР, фінансування роботи менеджерів за напрямками реформ, радників, адміністративного персоналу та операційні видатки НРР.

Для впровадження плану реформ необхідно була подальша підтримка донорів. У результаті ЄБРР, ЄС та інші донори (включно з Канадою, США, Німеччиною, Францією) в 2014 році створили мультидонорський фонд для фінансування архітектури підтримки реформ.¹⁴⁴ Виконавцем проекту стала громадська спілка «Фонд підтримки реформ в Україні»¹⁴⁵

Після зміни Уряду в 2016 році підхід до координації реформ було змінено. У квітні 2016 року на прохання Президента Петра Порошенка і Прем'єр-міністра Володимира Гройсмана було створено Стратегічну групу радників із підтримки реформ (SAGSUR).¹⁴⁶ Групу очолили Лешек Бальцерович, колишній заступник прем'єр-міністра і міністр фінансів Польщі, та Іван Міклош, колишній заступник прем'єр-міністра і міністр фінансів Словаччини (з 2017 року Групу одноосібно очолює Іван Міклош). Пріоритетними напрямками діяльності Групи є: приватизація і корпоративне управління державними підприємствами, фіскальна політика, земельна реформа, поліпшення інвестиційного та бізнес-клімату, енергетичний сектор і реформа правосуддя, реформа держуправління, децентралізація.

В кінці 2016 року Офіс управління Проектом (що діяв при НРР), який було створено ЄБРР для підтримки діяльності Національної ради реформ, було реорганізовано в Офіс реформ¹⁴⁷ - консультативно-дорадчий орган КМУ, підпорядкований Прем'єр-Міністру для підтримки роботи його офісу в процесі координації та реалізації планів реформ.¹⁴⁸ Офіс покликаний координувати, підтримувати та ініціювати реформування в країні, зокрема за такими шістьма пріоритетними реформами: реформа державного управління, освітня реформа, приватизація та реформа державних підприємств, земельна реформа, реформа медицини, пенсійна реформа. За методологічної та експертної підтримки Офісу реформ було підготовлено Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року, а також Плани пріоритетних дій Уряду на 2017 та 2018 роки. Також у 2017 та 2018 роках Офіс організував міжнародні конференції з питань обговорення реформ в Україні.

Вставка: Офіс реформ

Офіс реформ – це консультативно-дорадчий орган Кабінету Міністрів України, утворений із метою забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ, зокрема щодо планування відповідних заходів, проведення моніторингу та аналізу стану їх виконання.

Основними завданнями Офісу реформ є:

- забезпечення на належному рівні організації та координації впровадження реформ;
- підготовка пропозицій щодо плану заходів із впровадження реформ на відповідний рік та механізмів реалізації таких реформ;
- проведення моніторингу стану виконання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади завдань, передбачених планом заходів;
- проведення аналізу результатів виконання міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади завдань, передбачених планом заходів.

Джерело: Постанова КМУ, № 768 від 11 жовтня 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/768-2016-%D0%BF>

Також у рамках підтримки реформ в Україні донори фінансують Команди підтримки реформ.¹⁴⁹ Їх створення було обумовлено дефіцитом кваліфікованих і мотивованих спеціалістів у міністерствах,

¹⁴⁴ Опис мультидонорського рахунку <https://www.ebrd.com/who-we-are/our-donors/multi-donor-funds.html#us> -

¹⁴⁵ «Фонд підтримки реформ в Україні» було створено у 2014 році за ініціативи НРР та ЄБРР, <https://fsr.org.ua/page/fond-pidtrymky-reform-v-ukrayini>

¹⁴⁶ Група радників: <http://reforms.in.ua/ua/storinka/grupa-radnykiv>

¹⁴⁷ Постанова КМУ, № 768 від 11 жовтня 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/768-2016-%D0%BF>

¹⁴⁸ Офіс реформ: <https://fsr.org.ua/page/ofis-reform>

¹⁴⁹ Команди підтримки реформ: <https://fsr.org.ua/page/komandy-pidtrymky-reform>

агентствах та інших державних органах та залишається серйозною перешкодою для успішної імплементації комплексних реформ. Команди підтримки реформ складаються з висококваліфікованих і компетентних фахівців, здатних забезпечувати реалізацію реформ і підтримувати якісний процес формування та аналізу політики в пріоритетних галузях. Такі команди створено в пріоритетних міністерствах: Міністерство фінансів, Міністерство економічного розвитку й торгівлі, Міністерство інфраструктури, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство регіонального розвитку, будівництва та ЖКГ.

У цілому, сьогодні ГС "Фонд підтримки реформ в Україні" за підтримки різних організацій та інституцій реалізує такі проекти та ініціативи: Команди підтримки реформ, Офіс реформ, Офіс залучення інвестицій, Офіси управління проектами реформування фінансового сектору в Україні, Комунікація реформ, Механізм підтримки фахівців для реформ, Офіс із просування експорту, Ukraine Conflict Security and Stability Fund, Проектний офіс для "Опорних шкіл", Підтримка реформ у сфері інфраструктури, Technoation challenge Ukraine.¹⁵⁰

Сьогодні Офіс реформ та Команди підтримки реформ стали осередками професіоналізму та стратегічного мислення при міністерствах. Їх залучення до підтримки центральних органів виконавчої влади стало можливим, серед іншого, завдяки конкурентному рівні оплати їхньої праці. Офіс реформ та Команди підтримки реформ беруть участь у підготовці пропозиції до плану впровадження реформ на наступний рік та розробили механізм реалізації реформ. Фактично вони виконують *квазідержавну функцію*: вони виконують порядок денний відповідних міністерств.

Реформа державної служби

У 2015 році було ухвалено новий закон про Державну службу,¹⁵¹ який було розроблено за допомоги Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та Групи підтримки України. Він набув чинності частково з травня 2015 року, хоча така його важлива частина як підвищення заробітних плат державних службовців набуває чинності згодом (тому не вирішує проблеми щодо необхідності залучення фахівців на державну службу). Водночас, парламент досі не ухвалив новий закон «Про службу в органах місцевого самоврядування».¹⁵² У рамках формування професійної державної служби в КМУ та міністерствах було запроваджено посади державних секретарів, яких вибирають на конкурсній основі.¹⁵³

Пізніше за підтримки програми SIGMA та Групи підтримки було розроблено й ухвалено (у червні 2016 року) Стратегію реформування державного управління України на 2016 — 2020 роки та План заходів з її реалізації.¹⁵⁴ Для координації реформи державного управління було також створено Координаційну раду з питань реформування державного управління під головуванням міністра Кабінету Міністрів України Олександра Саєнка.¹⁵⁵ Уряд визначив, що основною метою реформи державного управління є: «формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й

¹⁵⁰ Проекти та ініціативи: <https://fsr.org.ua/page/proekty-ta-iniciatyvy>

¹⁵¹ Закон, №889 від 10 грудня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/889-19>

¹⁵² У квітні 2018 року парламент відхилив відповідний законопроект (№2489 реєстр. 30 березня 2015 р.) при розгляді вето Президента. У травні було подано новий законопроект, який містить основні норми попереднього.

¹⁵³ Державний секретар є вищою посадовою особою з числа державних службовців міністерства. Основними завданнями державного секретаря міністерства є забезпечення діяльності міністерства, стабільності та наступності у його роботі.<http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17/paran118#n118>

¹⁵⁴ Розпорядження КМУ «Деякі питання реформування державного управління України», №474-р від 24 червня 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-%D1%80>

¹⁵⁵ Постанова КМУ «Про Координаційну раду з питань реформування державного управління», №335 від 18 травня 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/335-2016-%D0%BF>

зовнішні виклики».¹⁵⁶ При цьому, у результаті реформи міністерства нарешті почнуть фокусуватись передусім на формуванні політик у галузях, за які вони відповідають.

Для оновлення і посилення кадрового потенціалу державних органів КМУ запровадив у міністерствах посади фахівців із питань реформ.¹⁵⁷ На виконання відповідного рішення уряду у 2017 році стартував процес створення директоратів¹⁵⁸ – нових підрозділів, покликаних виконувати завдання з формування державної політики, реалізації ключових національних реформ та координації заходів із впровадження державної політики.¹⁵⁹ В уряді очікують, що результатом таких змін стане перехід до формування бюджету країни з фокусом на досягнення визначених міністерствами цілей (пріоритетів). На першому етапі впровадження цього кроку реформу директорати мали створити в десяти пілотних міністерствах¹⁶⁰, в Секретаріаті КМУ (СКМУ), Національному агентстві з питань державної служби та Державному агентстві з питань електронного урядування. На відміну від Офісу реформ та Команд підтримки реформ, які є командами консультантів, що фінансуються донорами, директорат – це структурний підрозділ міністерства, що складається з держслужбовців і діяльність якого фінансується з Державного бюджету.

Набір фахівців у директорати здійснюється на основі відкритого конкурсу. Для цього використовують нещодавно створений портал вакансій державної служби (<http://career.gov.ua>). Важливим рішенням стало ухвалення урядом «Концепції впровадження інформаційної системи управління людськими ресурсами в державних органах та затвердження плану заходів щодо її реалізації».¹⁶¹

Інші елементи реформи державного управління

Ще один елемент реформи державного управління – це впровадження електронного урядування. У цій сфері досвід підтримки донорів із розробки різноманітних електронних систем став корисним. Так, донори фінансували і початково адміністрували такі системи, як ProZorro, E-Data та E-Health, які пізніше було передано в адміністрування спеціально створених державних підприємств. При цьому, Група підтримки зробила комплексне відображення ІТ-потреб у ключових сферах реформування.

У рамках реформи державного управління одним із важливих елементів є прозорість. Цьому сприяє новий портал відкритих даних (<http://data.gov.ua/>). На порталі в кінці червня 2018 року вже містилось 44302 набори даних від 3175 розпорядників інформації.

Усі ці заходи загалом відповідають тим, які передбачено в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Зокрема, у Плані передбачено завершення реформи державної служби, а також запровадження нових принципів формування і координації державної політики, визначення стандартів стратегічного планування, а також децентралізацію повноважень.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД від ЄС

Реформа державного управління була серед критеріїв отримання третьої програми макрофінансової допомоги від ЄС. Зокрема, було передбачено, що Україна повинна ухвалити закон про Державну

¹⁵⁶ Реформа державного управління: <https://www.kmu.gov.ua/ua/diyalnist/reformi/reforma-derzhavnogo-upravlinnya>

¹⁵⁷ Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції запровадження посад фахівців з питань реформ», №905 від 11 листопада 2016 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/905-2016-%D1%80>

¹⁵⁸ Постанова КМУ №644 від 18 серпня 2017 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/644-2017-%D0%BF>

¹⁵⁹ Реформа міністерств: <http://www.career.gov.ua/site/view-article?id=4>

¹⁶⁰ Директорати утворюються в таких пілотних міністерствах: Міністерстві аграрної політики та продовольства, Міністерстві енергетики та вугільної промисловості, Міністерстві інфраструктури, Міністерстві культури, Міністерстві охорони здоров'я, Міністерстві освіти і науки, Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства, Міністерстві соціальної політики, Міністерстві фінансів та Міністерстві юстиції.

¹⁶¹ Розпорядження КМУ, №844 від 1 грудня 2017 р. <http://zakon.rada.gov.ua/go/844-2017-%D1%80>

службу і другорядне законодавство на його виконання, а також забезпечити набуття ним чинності. Результатом мали стати деполітизація та підвищення фаховості державної служби через чіткий розподіл між політичними та адміністративними функціями. Також йшлося про важливість змінити систему управління людськими ресурсами.

Фінансування реалізації заходів у рамках пріоритету

Загалом реформу державного управління можна вважати такою, яку передусім просували міжнародні донори. На думку Групи підтримки України, саме ця реформа є необхідною умовою для успішного впровадження широкої програми реформ в Україні. У рамках Контракту з розбудови держави Україна зобов'язалась ухвалити та впровадити комплексну реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

З 2014 року ЄБРР фінансує проекти, спрямовані на підтримку впровадження реформи державного управління загалом, і секторальних реформ зокрема. Сьогодні за рахунок мультидонорського фонду, який адмініструє ЄБРР, фінансується: Стратегічна група радників із підтримки реформ, Інституційна підтримка архітектури підтримки реформ в Україні, Офіс реформ, Команди підтримки реформ. Загальний бюджет технічної підтримки, що адмініструє ЄБРР, в сфері державного управління становить близько 6 млн євро.

У жовтні 2016 року Європейська Комісія ухвалила рішення про фінансування Спеціального заходу II на підтримку реформи державного управління¹⁶² (на суму 104 млн євро). Відповідно у грудні 2016 року під час третього засідання Ради асоціації Україна - ЄС було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016 - 2020 роки в рамках програми ЄС "Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні". Бюджетна підтримка становитиме 90 млн євро, а також передбачено фінансування технічної підтримки на суму 14 млн євро. У травні 2017 року Україна отримала перший транш бюджетної підтримки в рамках цієї програми (10 млн євро). Передбачено, що це фінансування, зокрема, допоможе профінансувати створені директорати, а також поліпшить оснащення міністерств.

Реформу державного управління також підтримав Світовий банк, який виділив Україні 500 млн дол. США у рамках Програмної позики на підтримку розвитку - DPL 2.¹⁶³ Однією з цілей цієї позики є сприяти ефективному врядуванню, прозорості та підзвітності державного сектору

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Реформа державного управління була на порядку денному не один рік. Вона набула великого значення у 2014 році, коли змінився уряд. З українського боку було зрозуміло, що потрібні зміни, але не було чіткого розуміння, як її втілювати, а тому велику роль у змістовному наповненні реформи відіграли експерти ЄС.

У другому півріччі 2017 року ЄС фінансував 17 проектів в сфері державного управління на загальну суму 73 млн дол. США, у рамках яких надавалася допомога для вдосконалення нормативно-правової бази у сфері реформи державної служби, здійснювався моніторинг конкурсів на посади фахівців із питань реформ і розроблено програми навчання.¹⁶⁴

¹⁶² Файл заходу https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/eni_2016_sm_ii_ad_039569.pdf

¹⁶³ Ukraine - DPL 2, Світовий банк, <http://projects.worldbank.org/P151479?lang=en>

¹⁶⁴ МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року», 2018 рік? <https://goo.gl/y1Du5L>

Як уже зазначалось вище, Україна отримує підтримку у сфері реформи державного управління в рамках програми SIGMA. Ідеться про допомогу у формі здійснення аналізу адміністративних структур, розробки та впровадження реформ адміністративної системи, здійснення аналізу відповідних законопроектів, організації навчання та обміну інформацією та підготовки планів технічної допомоги.

Підтримка реформи державного управління здійснюється в рамках чотирирічного проекту за фінансування ЄС - EU4PAR.¹⁶⁵ Проект покликаний сприяти розбудові ефективної системи державного управління в Україні шляхом підтримки впровадження Середньострокової стратегії реформи державного управління та Плану її реалізації. Проект включає підтримку п'яти компонентів реформи державного управління:

- управління, координація, моніторинг та звітність у рамках реформи державного управління (РДУ): включає, серед іншого, координацію підтримку донорів, розбудову інституційної спроможності державних установ;
- підтримка розробки стратегічних планів та політики уряду;
- розбудова системи управління людськими ресурсами в рамках впровадження закону про Державну службу;
- поліпшення організації уряду та його міністерств;
- підтримка надання адміністративних послуг та вдосконалення адміністративних процедур, зниження адміністративного тягаря та запровадження електронного врядування.

Ці зміни передбачено у відповідній Угоді про фінансування реформи державного управління, укладеній між Україною та ЄС. Однак фінансування технічної підтримки розпочалось лише з 2018 року (тоді як перший транш бюджетної підтримки надійшов у травні 2017 року). Проект впроваджує європейська компанія SPM.¹⁶⁶ На фінансування проекту виділено 5,249 млн євро.

Уряд отримує підтримку із впровадження РДУ також у рамках інших проектів. Проект EDGE, який фінансує Канада, також включає компоненти з підтримки реформи державного управління. У рамках цього проекту буде, зокрема, впроваджено компонент із розробки методології і впровадження оцінки гендерного впливу політики, а також оцінки впливу на вразливі групи населення. У сфері запровадження електронних послуг Україна отримує допомогу, зокрема, в рамках проекту U-lead, а питанням запровадження системи управління людськими ресурсами, серед іншого, опікується проект GIZ. У сфері розвитку електронного урядування Уряд Швеції підтримує проект, у рамках якого закуповують меблі та техніку та фінансують ремонтні роботи для 15 ЦНАПів. Також було запущено перший в Україні Мобільний офіс ЦНАП, а для його працівників проведено навчання. Бенефіціаром проекту виступає Мінрегіон.

Створення та забезпечення функціонування єдиного державного веб-порталу відкритих даних здійснюється Державним агентством із питань електронного урядування України за підтримки Кабінету Міністрів України, Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, Громадянської платформи SocialBoost, Програми розвитку ООН в Україні, Міжнародного фонду «Відродження» та Представництва Microsoft в Україні.¹⁶⁷

Думка експертів

Експерти, які взяли участь в Дельфі опитуванні, висловили думку, що ефективне державне управління було в трійці основних пріоритетів допомоги ЄС Україні у 2014 — 2017 років. Деяко більше половини опитаних вважали цей напрямок декларованим пріоритетом української влади, але лише третина

¹⁶⁵ <https://goo.gl/TNoXi5>

¹⁶⁶ Support to Comprehensive PAR: <http://cpmconsulting.eu/articleProjects/project57.php>

¹⁶⁷ Про портал: <http://data.gov.ua/about-us>

зазначила, що це справді було так. Втім, цей напрямок увійшов до десятки найважливіших пріоритетів влади на даний момент.

Водночас, ефективне державне управління не увійшло в десятку вибраних респондентами пріоритетів для української влади на наступні три роки. Такий результат досить дивує, хоча, можливо, це пояснюється тим, що фундамент для змін вже закладено і зараз потрібно продовжувати роботу в обраному напрямку, а інші напрямки потребують більшого фокусу та політичної уваги.

Натомість шість із десяти респондентів зазначили, що надалі є важливою технічна допомога в цій сфері, і лише кожен п'ятий вважає, що потрібна фінансова підтримка.

Цікаво, що шість з десяти респондентів вважає, що ефективне державне управління є важливим як для України, так і для ЄС. Це збігається загалом із думкою всіх донорів про те, що використання міжнародної підтримки буде ефективнішим за наявної інституційної спроможності, чому покликана сприяти реформа державного управління. Водночас, третина респондентів висловила думку, що ця реформа є більш важливою для України, а кожен десятий вважає її більш пріоритетною для ЄС.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Однією з проблем у запровадженні реформи державного управління спочатку була відсутність інституції, яка б виступала чітким лідером у реформі держуправління. Зараз лідером виступає Секретаріат КМУ, який отримав підтримку у формі Офісу реформ, а за реформу державної служби відповідає Національне агентство з питань державної служби. Водночас, чітко досі не визначено, чи саме Секретаріат може виступати як відповідальний орган за результат реформи, оскільки це не відповідає його мандату.

Важливим обмеженням надалі залишається низька спроможність органів влади втілювати зміни. Це, зокрема, стосується питання реформи міністерств загалом і створення директоратів, зокрема. Успіхи різних міністерств у створенні директоратів суттєво різняться, а процес злагодження роботи директоратів з роботою інших підрозділів міністерств не завжди є ефективним. Іноді вони дублюють роботу інших підрозділів. Також під питанням залишається спроможність міністерств залучити до роботи в директоратах фахівців, спроможних розробляти стратегію та політику.

Поки що фахівці у сфері реформи також говорять про відсутність політичного консенсусу щодо впровадження реформи державного управління. Іноді відсутність співпраці з парламентом ставить під ризик отримання подальшого фінансування від ЄС у рамках підтримки реформи державного управління.

Висновки на майбутнє

Україна отримує суттєву підтримку у впровадженні реформи державного управління. На майбутнє варто забезпечити кращу узгодженість між часом надання фінансової та технічної підтримки. Зокрема, у підтримці РДУ певною проблемою стало те, що фінансову підтримку почали отримувати ще у 2017 році, тоді як компонент технічної підтримки почався лише у 2018 році. Низька спроможність ряду міністерств, зокрема в системі управління людськими ресурсами, поставила під ризик впровадження реформи, зокрема у створенні директоратів. Сьогодні проект технічної підтримки РДУ, який впроваджується за рахунок коштів ЄС, стоїть перед суттєвим викликом ефективно і швидко почати підтримку міністерств.

Також уряду за сприяння донорів варто посилити комунікацію щодо важливості РДУ як з парламентом, так і з громадськістю. Так, депутати повинні зрозуміти нагальність ухвалення передбачених в угоді про фінансування заходів, а громадськості варто активніше включитися в процес реформи вже у статусі працівників відповідних міністерств (які, до того ж, отримують конкурентну заробітну плату).

Донорам варто також посилити політичний діалог у сфері РДУ. Також може йти про поліпшення комунікації між донорами та громадськістю для більшої обізнаності представників останньої щодо важливості цієї реформи і її складових.

На майбутнє варто вже оцінити спроможність міністерств та відомств працювати без квазідержавних органів, таких як Офіс реформ та Команд підтримки реформ. До того моменту міністерствам варто завершити процедуру фактичного старту роботи директоратів.

8.3. Підвищення ефективності управління державними фінансами

Визначення відповідного пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна—2020» реформа державного фінансового контролю та бюджетних відносин входить до пріоритетних реформ за вектором розвитку. Про важливість цієї реформи йдеться в п'ятому визначеному в Стратегії пріоритетів (Децентралізація та реформа державного управління). Зокрема визначено, що наслідком реформи повинна стати прозорість та ефективність публічних фінансів загалом і державних закупівель зокрема. Восьмою за важливістю реформою в Стратегії визначено податкову реформу, яка покликана побудувати податкову систему, що є простою та економічно справедливою. У рамках цієї реформи Державна фіскальна служба (ДФС) повинна перейти від наглядово-каральної функції до обслуговуючої.

Реформування системи управління державними фінансами передбачено також у рамках Цілі 2 «Ефективне врядування» у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Зокрема, йдеться про плани уряду забезпечити ефективне і прозоре використання державних фінансів та запровадження середньострокового бюджетного планування.

Питанню управління державними фінансами присвячено Главу 3 Розділу V Угоди про асоціацію. Співробітництво в галузі управління державними фінансами спрямовано на «забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економічності, ефективності та результативності». У Главі 4 важливою передумовою для поліпшення економічних зв'язків між Україною та ЄС визначено покращення належного управління у сфері оподаткування.

Пріоритетні дії

Питання управління державними фінансами протягом 2014 - 2018 років було постійно у фокусі уваги як української влади, так і міжнародних донорів. У 2014 році це було пов'язано з необхідністю фіскальної консолідації через економічну кризу. Великі боргові виплати також ставили під питання спроможність уряду вчасно погасити державний борг. Проблеми в державних закупівлях ще з кінця 2010 року стояли на заваді отриманню бюджетної підтримки від ЄС, а податкове адміністрування було однією з найбільших перешкод розвитку бізнесу. Тому, порядок денний реформ у системі державних фінансів був одразу дуже амбітним.

У 2014 році уряд радше займався точковим вирішенням проблеми наповнення бюджету та фінансування найбільш нагальних видатків. Водночас, уже у 2015 році було ухвалено ряд важливих змін. Зокрема, у 2015 році було внесено зміни до Бюджетного кодексу, результатом яких стала неможливість частих змін закону про Державний бюджет.

За сприяння ЄС було розроблено й ухвалено Закон про Рахункову палату, яким збільшено сферу діяльності Палати: тепер вона може перевіряти не лише видатки, але й доходи. Запровадження закону покликано посилити зовнішній аудит, який традиційно в Україні був неефективним. У Законі передбачено застосування ключових принципів прозорості, незалежності та об'єктивності аудиту.

Державні закупівлі

У 2014 - 201 роках однією з найважливіших перемог стала реформа державних закупівель, оскільки стара система призводила до суттєвих втрат від корупції та низької конкуренції. У 2014 року було ухвалено новий закон про закупівлі,¹⁶⁸ а пізніше МЕРТ ініціювало пілотний проект із запровадження системи електронних закупівель – ProZorro. 12 лютого 2015 року кілька міністерств провели пілотні електронні закупівлі через ProZorro (інші ЦОБВ приєдналися до системи протягом року. Система включала невеликі електронні закупівлі товарів та послуг: відповідно до 200 000 грн та 1,5 млн грн. (до 1 жовтня порогові становили відповідно до 100 000 грн та 1,0 млн грн.), на які не поширювалась дія закону про державні закупівлі.

У кінці грудня 2015 року парламент ухвалив поданий Кабінетом Міністрів закон про Публічні закупівлі¹⁶⁹, який в цілому відповідає нормам Директив ЄС щодо закупівель. Усі центральні органи виконавчої влади та державні монополії перейшли на закупівлі через електронну систему ProZorro з 1 квітня 2016 року, а інші державні замовники (включно із державними підприємствами та бюджетними установами) – з 1 серпня 2016 року.¹⁷⁰ Система ProZorro повинна використовуватись для закупівлі товарів та послуг на понад 200 000 грн та робіт на понад 1,5 млн грн (ці пороги збільшено для закупівель природних монополій до відповідно 1,0 млн грн та 5,0 млн грн). Систему також можуть використовувати для менших закупівель для отримання нижчої ціни. Закон передбачає електронну процедуру оскарження. Електронні закупівлі через ProZorro також мають вбудовані механізми, що сприяють прозорості.¹⁷¹ Система ProZorro здобула статус рекомендованої моделі ЄБРР та отримала декілька нагород світового рівня.

У 2015 році було ухвалено рішення щодо передачі централізованих закупівель ліків міжнародним організаціям.¹⁷² У 2015 — 2017 роках централізовані закупівлі ліків для України здійснювали Програма розвитку ООН, Дитячий фонд ЮНІСЕФ та британська закупівельна агенція Crown Agents. Результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету для здійснення державних закупівель цими організаціями, який провела Рахункова палата у 2017 році, свідчать про більш ефективне використання коштів порівняно з попереднім періодом, коли МОЗ проводило закупівлі самостійно.¹⁷³ З березня 2019 року такі закупівлі повинні здійснюватись спеціальною закупівельною установою, хоча її створення ще не розпочали.

Управління державним боргом

У 2015 році проблема боргової стійкості загострилась, оскільки Україна навряд чи могла своєчасно й в повному обсязі обслуговувати свої зобов'язання у 2015 і 2016 роках. Це змусило уряд домовлятися із кредиторами про реструктуризацію державного боргу. Відповідно до угоди про реструктуризацію між українським урядом та власниками суверенних єврооблігацій (кредиторами) Україна отримала право на списання 20% від основної суми боргу (близько 3,6 млрд дол. США). Решта боргу (80%) була замінена

¹⁶⁸ Закон №1197-VII від 10 квітня 2014 року. <http://zakon.rada.gov.ua/go/1197-18>

¹⁶⁹ Закон, №922-VIII від 25 грудня 2015 року, <http://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>

¹⁷⁰ <https://prozorro.gov.ua/>

¹⁷¹ Про реформу і її здобутки більш детально тут: «Україна проти корупції: економічний фронт. Економічна оцінка антикорупційних заходів у 2014-2018 рр.», Аналітична доповідь, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, 2018 р.

¹⁷² Закон «Про внесення змін до деяких законів України щодо забезпечення своєчасного доступу пацієнтів до необхідних лікарських засобів та медичних виробів шляхом здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій, які здійснюють закупівлі» №269-VIII від 19 березня 2015 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/269-19>.

¹⁷³ Звіт Рахункової палати «Про результати аудиту ефективності використання коштів держбюджету, виділених у 2015 – 2016 рр. та 1 півріччі 2017 року МОЗу для здійснення державних закупівель із залученням спеціалізованих організацій». 2017 р., <https://goo.gl/2MKB64>.

на нові Єврооблігації з більшим терміном погашення та доходністю 7,75% річних. Термін погашення основної суми боргу (8,5 млрд дол. США) було перенесено з 2015 - 2023 років на 2019 - 2027 роки.

Лише у 2017 році було ухвалено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2017-2019 роки, у якій визначено основні принципи такого управління.¹⁷⁴ Також визначено основні цільові показники реалізації Стратегії, хоча взагалі не представлено цифр щодо боргових виплат на ці роки.

Система управління державними фінансами

Дуже важливим кроком у підвищенні ефективності управління державних фінансів стало ухвалення Кабінетом Міністрів *Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки*.¹⁷⁵ Метою Стратегії є «побудова сучасної та ефективної системи управління державними фінансами, яка здатна надавати якісні державні послуги, ефективно акумулювати ресурси та розподіляти їх у чіткій відповідності з пріоритетами розвитку держави в середньо- та довгостроковій перспективі». Реалізація Стратегії містить плани про запровадження середньострокового бюджетування, що передбачено також в Угоді про асоціацію та в Меморандумі про співпрацю з МВФ (індикатор 2018 року). КМУ зробив спробу перейти до середньострокового бюджетування у 2017 році, подавши Основні напрями бюджетної політики на 2018 — 2020 роки (Бюджетна декларація) із визначеними стелями видатків для основних розпорядників коштів на ці три роки. Однак парламент не схвалив цього документу. У 2018 році Міністерство фінансів підготувало Бюджетну декларацію на 2019 — 2020 роки без визначених стель для розпорядників коштів.

Податкове адміністрування

У 2014 — 2018 років уряд доклав чимало зусиль щодо поліпшення податкового адміністрування. Якщо говорити про системні речі (а не про перегляд ставок та розподіл податків між Державним та місцевими бюджетами), то великим успіхом стала вища ефективність адміністрування ПДВ. Зокрема, у 2016 році було запроваджено систему електронного адміністрування ПДВ (СЕА ПДВ), а з другого півріччя 2017 року почали використовувати спеціальну систему моніторингу критеріїв оцінки ризиків (СМКОР). Дію останньої призупинили з початку 2018 року і після перегляду знову запустили в кінці першого кварталу 2018 року. Також в два етапи було скасовано спеціальну схему сплати ПДВ.

Дуже важливий крок було зроблено з квітня 2017 року. Так, під тиском і за підтримки багатьох донорів, зокрема ЄС, було запроваджено автоматичне відшкодування ПДВ, а електронний реєстр відшкодування є відкритим. Результатом запровадження автоматичного відшкодування ПДВ стало вчасне відшкодування та зниження заборгованості із відшкодування цього податку.

Також протягом останніх років ідеться про необхідність реформи Державної фіскальної служби (ДФС). Важливим стало запровадження принципів «єдиного вікна», хоча його робота ще не ідеальна. Водночас, сьогодні немає чіткої стратегії реформування ДФС (уряд у січні 2018 року скасував своє минулорічне рішення про ухвалення Стратегії).

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Підвищення ефективності системи управління державних фінансів було серед основних умов надання макрофінансової допомоги в рамках всіх трьох програм МФД (див. Розділ 6.3). Зокрема, ішлося про забезпечення прозорості публічних закупівель, вчасне подання законопроектів про Державний бюджет на наступний рік, посилення ролі Рахункової палати як зовнішнього аудитора та поліпшення податкового адміністрування. Україна виконала всі індикатори МФД у сфері управління державними фінансами. Ці заходи були також серед умов отримання бюджетної підтримки від ЄС.

¹⁷⁴ Постанова КМУ №905 від 1 грудня 2017 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/905-2017-%D0%BF>

¹⁷⁵ Розпорядження КМУ №142 від 8 лютого 2017 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/142-2017-%D1%80>

Питання управління державними фінансами також було одним із найважливіших у Програмі стенд-бай МВФ у 2014 році та в рамках Програми розширеного фінансування МВФ з 2015 року. Так, уряд повинен дотримуватись принципу фіскальної консолідації, а також дотримуватись індикативних показників щодо розміру дефіциту Державного бюджету. У 2015 році в рамках програми розширеного фінансування з Міжнародним валютним фондом Мінфіном здійснено реструктуризацію зовнішнього боргу. Інші передбачені в Програмі кроки щодо управління державними фінансами стосувались збільшення ефективності адміністрування ПДВ (зокрема, скасування спеціального режиму ПДВ для сільськогосподарських компаній).

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Підвищення ефективності системи управління державними фінансами (СУДФ) є серед пріоритетів донорів, оскільки ефективна система дозволить забезпечити ефективне і прозоре використання наданої допомоги. Питання СУДФ були у фокусі уваги Групи підтримки. ЄС визнає управління державними фінансами одним із пріоритетів для взаємин ЄС - Україна:¹⁷⁶ сильна СУДФ є ключовою для сильного управління коштами платників податків та забезпечення стійкого економічного зростання, торгівлі, бізнес-клімату та надання державних послуг.

Україна отримала підтримку на впровадження системи управління державними фінансами (СУДФ) у рамках Контракту з розбудови держави і на виконання зобов'язань у цій сфері виділяли 5% варіативної складової договору, визначеної у сумі 105 млн євро (див. Розділ 6.4). Зокрема, у Контракті було передбачено, що Україна оприлюднює квартальні звіти з виконання Плану реалізації Стратегії реформування СУДФ, у яких звітує про досягнуті за квартал результати та визначає плани на майбутній квартал. Також визначено, що Україна повинна щокварталу готувати аналітичні записки про впровадження змін у СУДФ для ЗМІ та громадськості та оприлюднювати прес-релізи, які пояснюють результати консультацій із громадськістю та міжнародними організаціями. Водночас, Україна тривалий час не виконувала ці завдання, а Розпорядження про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки було ухвалено лише у 2017 році. Реформа управління державними фінансами, зовнішній аудит та державні закупівлі є однією з шести сфер надання технічної допомоги в рамках Програми SIGMA.

Зміни в системі управління державними фінансами також підтримуються в рамках загальної програми підтримки реформи державного управління – Спеціальний захід II 2016 року. У рамках цього Заходу фінансували спеціальну програму управління державними фінансами. Серед іншого, Міністерство фінансів є серед пілотних міністерств, де формують директорати, а також при Міністерстві сформовано Команду підтримки реформ.

«Програма підтримки системи управління державними фінансами для України» (EU4PFM) стала також частиною Спеціального заходу II 2017 року із виділеним фінансуванням на суму 55 млн євро (50 млн євро фінансування ЄС, 5 млн євро співфінансування від SIDA).¹⁷⁷ Програма покликана поліпшити систему управління державними фінансами, і таким чином поліпшити якість публічних послуг та бізнес-клімат. Більшість коштів в рамках Програми заплановано передати в управління SIDA, Світового банку, Управлінню ООН з обслуговування проектів (UNOPS) та литовському «Центральному агентству з питань управління проектами». У рамках Програми буде надано підтримку у впровадженні Стратегії управління державними фінансами та Плану її реалізації.

¹⁷⁶ EU set to provide EUR 55 mn to support Public Finance Management reform in Ukraine in 2018-20 (EU4PFM), 4 грудня 2017р., <https://goo.gl/jpkoAu>

¹⁷⁷ EU set to provide EUR 55 mn to support Public Finance Management reform in Ukraine in 2018-20 (EU4PFM), 4 грудня 2017р., <https://goo.gl/jpkoAu>

У рамках Програмної позики на підтримку розвитку - DPL 2 Світового банку також ідеться про кроки з розбудови СУДФ.¹⁷⁸ У цілому, питання СУДФ традиційно належать до сфери експертизи експертів Світового банку.

Підтримку в розбудові прозорої системи публічних закупівель надавав ЄБРР.¹⁷⁹ Відповідний проект мав кілька цілей: розробка моніторингу даних із публічних закупівель, допомога у створенні та пілотуванні процедур публічних закупівель, навчання місцевих представників ГО в питанні моніторингу закупівель. Фінансування становить 497 тис. євро.

За підтримки Світового банку розробляється ІТ-система у сфері державних фінансів, підвищується якість бюджетного процесу, вдосконалюється система відкритого та ефективного державного управління.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Розробка Стратегії управління державними фінансами передбачена в Угоді про асоціацію. На початку розробку Стратегії СУДФ підтримували експерти проекту «Підтримка реформи управління державними фінансами» (проект Німецького товариства міжнародного співробітництва, GIZ). До роботи долучились також експерти інших донорів, зокрема, експерти Світового банку, Програми підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA) та інші експерти ЄС, Міністерства фінансів США, а також експерти Асоціації міст України та Реанімаційного пакету реформ – за фінансування ЄС, а адміністратором коштів виступав Світовий банк.¹⁸⁰ Також за участі експертів було розроблено План заходів із реалізації СУДФ.¹⁸¹

При розробці системи закупівель ProZorro MEPT отримав фінансову і технічну підтримку від ряду донорів, включно із Transparency international. Зокрема, під час на першому етапі адміністрування системи ProZorro здійснювала Transparency International, а саме створення і функціонування системи фінансувалося міжнародними донорами (і лише досить обмежено за рахунок користувачів).

Також було запущено моніторинговий портал DoZorro (платформа, де кожен учасник системи може дати зворотний зв'язок державному замовнику чи постачальнику, обговорити та оцінити умови конкретної закупівлі, проаналізувати закупівлі окремого державного органу чи установи, підготувати та подати офіційне звернення до контролюючих органів та багато іншого).¹⁸² Портал створено Transparency International Україна за підтримки Open Contracting Partnership, EBRD, Omidyar Network, МФ "Відродження" та проекту "Прозорість і підзвітність у державному управлінні та послугах" (USAID, UKaid, Eurasia Foundation).

Група підтримки України також зосереджувала увагу на реформі податкового адміністрування, яке б сприяло зниженню тиску на бізнес та забезпечило дотримання законодавства. У 2016 році експерти Групи підтримки та експерти GIZ разом провели місію щодо визначення ІТ-цілей Державної фіскальної служби. ДФС отримала оцінку як така, що має високий ступінь ризику та слабку ІТ-підтримку. У рамках наступної місії експерти надали підтримку в розробці стратегії ДФС у сфері ІТ.

Зміцнення зовнішнього аудиту, зокрема посилення спроможності Рахункової палати, є серед важливих елементів впровадження СУДФ. У 2016 році велися розмови щодо програми Twinning «Підтримка

¹⁷⁸ Ukraine - DPL 2, Світовий банк, <http://projects.worldbank.org/P151479?lang=en>

¹⁷⁹ ProZorro Project Implementation Support – Monitoring and Analytical Tool, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/prozorro-project-implementation-support-monitoring-and-analytical-tool.html>

¹⁸⁰ Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017 - 2020 роки», №142-р від 8 лютого 2017 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/142-2017-%D1%80>

¹⁸¹ Ухвалено в травні 2017 р.: Розпорядження КМУ «Про затвердження плану заходів із реалізації Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017—2020 роки», №415-р від 24 травня 2017 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250085876>

¹⁸² <https://dozorro.org/>

системи зовнішнього контролю державних фінансів в Україні»,¹⁸³ у рамках якої ішлося про зміни в технічному завданні. Водночас, видається, що ця програма так і не почалась через те, що парламент довго не міг призначити Голову та членів Рахункової палати (це було зроблено лише у 2018 році).

Для зміцнення ефективності та якості законодавства, яке розробляють та ухвалюють народні депутати, міжнародні донори підтримують діяльність Офісу з фінансового та економічного аналізу у Верховній Раді України (ВРУ).¹⁸⁴ Ще одним завданням Офісу є ефективний нагляд за діяльністю уряду та аналізи його політики. Так, його створено за підтримки Урядів Німеччини та Великої Британії через проект «Ефективне управління державними фінансами», а реалізується він компаніями GIZ та Вестмінстерською фундацією за демократію (WFD).

Технічну підтримку реформи ДФС надавав також МВФ. Зокрема, на запит уряду в Київ приїжджали спеціальні технічні місії МВФ із цього питання. Результатом такої підтримки були звіти із рекомендованими кроками щодо реформи.

Думка експертів

На думку експертів, які взяли участь в Дельфі опитуванні, збільшення ефективності державних фінансів не є серед десятки основних пріоритетів. Водночас, коли в першому раунді опитування ми питали про стійку фіскальну ситуацію як пріоритет, то четверо з десяти опитаних назвали її серед десяти фактичних пріоритетів державної політики за минулі три роки.

Більше половини респондентів вважають, що цей пріоритет є більш вагомим саме для України ніж для ЄС, тоді як третина висловили думку, що він є однаково важливим як для ЄС, так і для України. Тому, видається, що уряду варто збільшити комунікаційну кампанію щодо пояснення важливості реформи системи управління державними фінансами.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Результати аналізу свідчать, що важливою є підвищення інституційної спроможності органів влади. Зокрема, в Україні бракує спроможності впровадити рекомендації, надані у фахово написаних експертами МВФ звітах. Тому потрібна розширена технічна підтримка, яка включає тренінги та семінари, покликані збільшити як раз інституційну спроможність.

Загалом, проблеми в бюджетній сфері та зарегульованість також стимулюють органи державної влади шукати фінансової та технічної підтримки з боку донорів. При цьому, часто немає відповідальності та підзвітності органів влади за відповідними проектами й оцінки їхньої ефективності.

Висновки на майбутнє

На сьогодні вже є суттєва підтримка реформи системи державного управління. Видається, що ряд кроків влада б не зробила, якби не суттєва фінансова, технічна та політична підтримка міжнародних донорів. Подальша підтримка потрібна загалом по всіх напрямках впровадження Стратегії реформування СУДФ. Збільшення прозорості, зокрема в рамках «Прозорого бюджету» також є важливим для забезпечення більшої ефективності витрачання бюджетних коштів і контролю за надходженнями.

Надалі нагально важливою є технічна підтримка (Twinning) для Рахункової палати, оскільки законодавче розширення її повноважень не супроводжувалось зміцненням її спроможності. Подальша підтримка потрібна і для реформи ДФС (зокрема, технічна підтримка щодо перетворення ДФС на

¹⁸³ «Відбулася робоча зустріч у рамках проекту Twinning для Рахункової палати України», 16 серпня 2016 р., <https://goo.gl/h68Wdw>

¹⁸⁴ Сторінка Офісу: <https://feao.org.ua/about-us/>

сервісну службу). Важливим питанням на найближчий час залишається система управління державним боргом.

Але, передусім, уряду важливо забезпечити запровадження середньострокового бюджетного планування. Це уможливить більш ефективне використання коштів як бюджетних, так і отриманих від донорів. У цьому питанні є важливою, серед інших, політична підтримка, оскільки суттєвим залишається спротив змінам.

8.4. Енергетична незалежність та енергоефективність

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У ряді документів енергетичний вектор визначено одним із пріоритетів політики влади. Зокрема, Стратегія «Україна – 2020» також визначає енергонезалежність, участь в транс'європейських мережах та реформу енергетики серед важливих пріоритетів. Питання енергетики загалом та енергетичної незалежності зокрема було визначено одним із Пріоритетів Уряду на 2018, а також одним із пріоритетів Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Однією зі складових цього вектору є енергетична незалежність. До енергетичної незалежності ми відносимо забезпечення країни власними енергетичними ресурсами, підвищення ефективності використання енергії, диверсифікацію шляхів і джерел постачання енергії, удосконалення державного управління й регулювання діяльності у сфері енергетики.

У Середньостроковому плані зазначається, що Україна досі не виконала повністю вимоги Третього енергопакету Енергетичного Співтовариства, які передбачають відокремлення функцій із виробництва енергії від функцій з її транспортування та збуту. Так, законодавство України досі не приведено у відповідність до норм Закону України «Про ринок природного газу», а саме не проведено розмежування підрозділів НАК «Нафтогаз України» з видобутку, транспортування та збуту природного газу. Вибір механізму проведення такого розмежування повинен враховувати існування діючого контракту із транзиту природного газу з російським «Газпромом», за яким стороною контракту є «Нафтогаз», а не його транспортний підрозділ «Укртрансгаз».

Відповідно до Договору про заснування Енергетичного співтовариства та укладення Угоди про асоціацію (Глава 1, Розділ 5) Україна зобов'язалась гармонізувати із законодавством норми Директиви ЄС з електричної енергії 2009/72/ЄС щодо спільних правил роботи внутрішнього енергоринку, яка є частиною так званого «Третього енергетичного пакету ЄС». Гармонізація норм цієї Директиви ЄС має привести до ефективної та регульованої конкуренції на ринку електричної енергії та інших найкращих пропозицій для споживачів.

Пріоритетні дії

Уряд планує підвищувати енергетичну незалежність через диверсифікацію шляхів та джерел постачання первинних енергоресурсів, нарощування видобутку, впровадження принципів Третього енергетичного пакету ЄС та реформу вугільної галузі.¹⁸⁵ Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року також додає до цих напрямів розвиток відновлюваної енергетики. У плані дій із реалізації УА, прийнятому в жовтні 2017 року, передбачено реалізацію Енергетичної стратегії на період до 2035 року¹⁸⁶ (схвалена в серпні 2017 року), забезпечення впровадження нової моделі ринку електроенергії, корпоратизація НЕК «Укренерго», реструктуризація «Нафтогазу» та завершення будівництва нового саркофага на Чорнобильській АЕС (детальніше див. в Додатку 1).

¹⁸⁵ Пріоритети Уряду 2018

¹⁸⁶ Енергетична стратегія України на період до 2035 року “Безпека, енергоефективність, конкурентоспроможність” <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250250456>

У сфері енергоефективності основними заходами визначені розробка технічних регламентів щодо енергетичного маркування обладнання, гармонізованих зі стандартами ЄС, здійснення державного ринкового нагляду за їх дотриманням, оцінка енергоефективності будівель, створення умов для використання технологій комбінованого виробництва електричної і теплової енергії, створення Фонду енергоефективності (фінансування з державного бюджету), затвердження національного плану збільшення кількості будівель із близьким до нульового рівнем споживання енергії, впровадження систем енергоменеджменту будівель та інші (детальніше див. у Додатку 2).

Підтримка ЄС у реалізації заходів в рамках пріоритету

Усього в рамках підтримки розвитку сектору енергетики ЄС надав Україні допомоги на 2,3 млрд євро, США на 48 млн дол. США, Данія на 15 млн крон, Норвегія на 2 млн крон і Велика Британія на 0,3 млн фунтів стерлінгів. Крім того, за останні п'ять років Україна отримала від ЄС фінансової допомоги на заходи з енергоефективності 41,8 млн євро. Данська міжнародна агенція розвитку DANIDA виділила 40 млн данських крон, і уряд Швейцарії 20,6 млн швейцарських франків. Дані рахувались на базі вартості проектів, які реалізовувались в енергетиці у 2014 - 2018 роках.

Аналіз наданої ЄС допомоги Україні свідчить, що фінансова та технічна допомога Україні в енергетичній сфері виділялась на прийняття рамкових законів, гармонізованих з нормами ЄС, які посилюють енергетичну незалежність поставок в Україну, та кращий зв'язок із ринком газу ЄС; прийняття нової енергетичної стратегії, прийняття важливої низки законів з енергоефективності, запровадження Фонду енергоефективності.

ЄС проголосив підтримку Фонду у розмірі 50 млн євро на 2018 рік¹⁸⁷, яку буде спрямовано передусім на фінансування діяльності Фонду, а також на технічну допомогу. Міжнародне фінансування (очікують, зокрема, ще внесок безпосередньо від Уряду Німеччини до Мультидонорського фонду для співфінансування проектів Фонду) доповнить уже передбачені в Державному бюджеті видатки в сумі 1,6 млрд грн на 2018 рік.¹⁸⁸ Програма E5P¹⁸⁹ підтримує проекти з підвищення енергоефективності централізованої системи опалення, розвитку сонячної, вітрової та малої гідроелектроенергетики в Україні. Ключовими проектами E5P у секторі муніципального та комунального господарства є проекти модернізації системи тепlopостачання у Львові та започаткування роботи приватних енергосервісних компаній. За інформацією НЕФКО, у 2017 році безоплатна технічна допомога Україні, яка надавалась у рамках Фонду E5P, складала більше 2,6 млн євро. У 2018 НЕФКО планує виділити кошти на такому ж рівні.

У 2007 році ЄС ініціював «Програму підтримки енергетичної стратегії України» (до 2030 року) загальною вартістю 87 млн євро (включаючи 5 млн євро на технічну допомогу), із яких за п'ять років було надано бюджетної підтримки на 68 млн євро.¹⁹⁰ У 2013 році ЄС виділив ще 45 млн євро на подальшу реалізацію цієї стратегії на період до 20 травня 2020 року.¹⁹¹

У 2008 році ЄС виділив Україні на підтримку реалізації стратегії у сфері енергоефективності та відновлюваних джерел енергії 63 млн євро, з яких було виплачено за шість років 46,6 млн євро.¹⁹² Доля решти 13,4 млн євро невідома. У 2014 - 2017 роках гроші, в основному, виділялись на енергозберігаючі

¹⁸⁷ <https://goo.gl/ftLBoL>

¹⁸⁸ <https://www.facebook.com/IER.Kyiv/posts/2309040859110704>

¹⁸⁹ E5P – багатосторонній донорський фонд обсягом 180 млн євро, створений під час головування Швеції у Європейському Союзі в 2009 році для стимулювання притоку інвестицій для реалізації муніципальних проектів підвищення енергоефективності та охорони навколишнього середовища в регіоні Східного партнерства. <http://ukraine-ru.e5p.eu>

¹⁹⁰ http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Budget-support_web.pdf

¹⁹¹ <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/ukraine-eu/eu-policy/assistance>

¹⁹² http://eef.org.ua/wp-content/uploads/2017/01/Budget-support_web.pdf

заходи в бюджетних закладах, системи вуличного освітлення, модернізацію систем тепlopостачання та опалення в містах. Так, у Тернополі було підтримано чотири проекти на загальну суму 3,86 млн євро на модернізацію тепломереж. По кілька проектів отримали Львів, Чернівці та Луцьк. Основними донорами проектів з енергоефективності виступили ЄС, ЄБРР, НЕФКО та SIDA.

У 2014 році ЄК визначила стратегічні пріоритети Інвестиційного інструменту сусідства (NIF, Neighbourhood Investment Facility) на 2014-2020 роки¹⁹³. Одним із трьох напрямків фінансування було визначено краще поєднання енергетичних мереж між ЄС та країнами Сусідства (у т. ч. між країнами Сусідства) та використання відновлюваних джерел енергії. У 2008 - 2014 роках Україна отримала від NIF 19,5 млн євро на реалізацію п'яти проектів у сфері енергетики:¹⁹⁴ корпоративний розвиток «Укренерго», розвиток електромереж, гідроенергетики, підготовчі роботи до модернізації ГТС та підвищення ефективності електромереж. У 2015 році до цих проектів додався проект із запровадження технологій для боротьби з кліматичними змінами (Financing Technologies Against Climate Change, FINTECC) вартістю 80 млн євро, з яких NIF виділив 4 млн євро,¹⁹⁵ а у 2016 році – проект із підвищення енергоефективності будівель закладів вищої освіти вартістю 163 млн євро (внесок NIF 3,2 млн євро, решту дали ЄІБ (108 млн євро), ЕІР (10 млн євро), ЕРТАТФ (0,25 млн євро) та уряд України (42 млн євро))¹⁹⁶. З вересня 2017 року NIF увійшов до Європейського фонду сталого розвитку (European Fund for Sustainable Development, EFSD), який є складовою частиною Плану зовнішніх інвестицій¹⁹⁷.

План зовнішніх інвестицій має на меті сприяти інвестиціям у країнах-партнерах, які є сусідами ЄС, та в Африці. Одним із пріоритетних напрямків інвестування є стала енергетика та взаємодія. У квітні 2018 року Йоганнес Ган, європейський комісар з політики сусідства та переговорів щодо розширення ЄС, запропонував зарезервувати для України в цьому Плані 50 млн євро за умови розблокування роботи Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг (НКРЕКП), прийняття законопроекту про самостійність та незалежність бізнес-омбудсмена і скасування вимоги щодо е-декларування статків антикорупційними активістами.¹⁹⁸ Рішення про виділення коштів Україні прийматиметься на саміті Україна-ЄС, який відбудеться 9 липня 2018 року.¹⁹⁹

За нашими підрахунками, серед напрямів підтримки сфери енергетики найбільше коштів було виділено на радіаційну безпеку та атомну енергетику в Україні. За останні п'ять років в Україні було реалізовано 17 проектів, спрямованих на роботи на Чорнобильській АЕС та будівництво безпечного конфайнменту на загальну суму більше 2 млрд євро. Ще 34 проекти на загальну суму 56,7 млн євро були спрямовані на посилення радіаційної безпеки, зберігання відходів та інші роботи на АЕС України (крім Чорнобильської). З них п'ять проектів ще не завершилися. Крім ЄС, Україна отримувала кошти на радіаційну безпеку від США (9 проектів на суму 39,5 млн дол. США), Норвегії (три проекти на суму 2 млн норвезьких крон) і Великої Британії (один проект на суму 325 тис. англійських фунтів).

Також ЄС у формі проектів технічної допомоги підтримав Україну в розбудові ринку електроенергії (4 проекти на суму 5,6 млн євро), газу (2 проекти на суму 1,3 млн євро), відновлюваних джерел енергії (1,3 млн євро), НКРЕКП (2 проекти на суму 3,2 млн євро). Бенефіціарами проекту виступили відповідні органи державної влади.

Україна також отримала **кредитні** кошти на реалізацію заходів з енергоефективності. У 2014 році було затверджено проекти, спрямовані на утеплення житла (програма IQ energy від ЄБРР, майже 135 млн

¹⁹³ Neighbourhood Investment Facility: Strategic Operations 2014-2020, <https://goo.gl/JrrKKE>

¹⁹⁴ <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/neighbourhood/pdf/key-documents/nif/20151022-2014-report-optimised-final.pdf>

¹⁹⁵ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161216_nif_annual_activity_report_2015.pdf

¹⁹⁶ https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/nif-oar2016_en_200617_web_version.pdf

¹⁹⁷ EU External Investment Plan https://ec.europa.eu/commission/eu-external-investment-plan_en

¹⁹⁸ <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/04/25/7080922/>

¹⁹⁹ <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/06/14/7083085/>

євро) та модернізацію централізованої системи тепlopостачання (майже 60 млн євро), які фінансує ЄБРР. Того ж року було схвалено проект підвищення енергоефективності централізованого тепlopостачання від МБРР – Ukraine District Heating Energy Efficiency Project (UDHEEP) - вартістю 320 млн євро. У 2014 році МБРР видав два кредити: на 350 млн дол. США на підвищення якості послуг комунальних підприємств та інвестування в заміну пошкоджених систем водопостачання та очищення стоків і другий на 199 млн дол. США на підвищення енергоефективності в секторі централізованого тепlopостачання. Отримувачами коштів виступили відповідні регіональні комунальні підприємства. Проекти триватимуть до кінця жовтня 2020 року. У 2015 році МБРР дав кредит на 378,5 млн дол. США на оновлення мережі передавання електроенергії та інституційну підтримку «Укренерго». Проект триватиме до 30 червня 2020 року.

Разом із тим, проект Світового банку «Програма сприяння регуляторній реформі централізованого тепlopостачання України» (закінчився 31.12.2017 року) був визнаний неуспішним.²⁰⁰ Бенефіціар проекту НКРЕКП стверджує, що надані звіти не відповідали технічному завданню та критеріям якості. Через затримку з початком проекту технічне завдання перестало відповідати потребам НКРЕКП, також відбулося дублювання основних завдань між проектами МБРР-SIDA та USAID MEP.

Загалом, за свідченнями Світового банку, реалізація восьми інвестиційних проектів станом на березень 2017 року стикалася з «великими проблемами» під час реалізації.²⁰¹ Серед них структурні перешкоди у виконанні закупівель, відсутність спроможних груп виконання проектів, звинувачення в корумпованості. У результаті очищення та реструктуризації портфеля проектів у 2016 році було скасовано 65,5 млн дол. США, виділених на реалізацію проекту з підвищення енергоефективності централізованого тепlopостачання.

У 2015 році ЄІБ видав кредит на 400 млн євро на розвиток муніципальної інфраструктури України (тепло-, водопостачання, енергоефективність будівель, поводження з побутовими відходами). Проект закінчується 31.12.2023.

Більше фінансування енергоефективності також надходить у рамках підтримки розвитку українських закладів вищої освіти. Зокрема, ЄІБ, Е5Р та НЕФКО надають 150 млн євро коштів (у т. ч. 10 млн євро грантових), які насамперед спрямовані на поліпшення енергоефективності будівель університетів.

Енергетика є серед основних пріоритетів допомоги з боку ЄБРР, що визначено в Пакеті підтримки реформ та реагування на кризу (Reform Anchoring & Crisis Response Package)²⁰², затвердженому ЄБРР у 2014 році. Основну увагу в енергетиці зосереджено на реформі газового сектору, забезпеченні енергетичної незалежності та енергоефективності. Основні кошти були спрямовані на підтримку НАК «Нафтогаз України», який у жовтні 2015 року підписав контракт на поновлювальний кредит у розмірі 300 млн дол. США для закупівлі газу. Однією з умов надання позики стала реформа корпоративного управління компанії, яка була необхідна для покращення ефективності та прозорості роботи Групи «Нафтогаз»²⁰³. Ці кошти «Нафтогаз» уже повернув. Окрім цього, «Нафтогаз» у 2016 році підписав угоду із західними банками (під гарантію СБ) на кредитну лінію в обсязі 500 млн дол. США, яка також була необхідна для створення запасів газу на опалювальний період. Однак, через невиконання окремих умов контрактів, а саме неповне виконання урядом України плану дій щодо реформи корпоративного управління (незатверджений фінансовий план «Нафтогазу», відсутність переліку очікуваних показників

²⁰⁰ Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року. МЕРТ. 2018

²⁰¹ Україна: концепція партнерства з країною на 2017-2021 фінансові роки. Група Світового банку. Київ, 2017. Звіт 114516-UA.

²⁰² <http://www.ebrd.com/documents/comms-and-bis/reform-anchoring-crisis-response-package.pdf>

²⁰³ <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/ECAE2070F06E5BD0C2257EE700364782?>

роботи Наглядової ради «Нафтогазу» тощо),²⁰⁴ Україна втратила можливість автоматичного продовження кредитної лінії ЄБРР, а СБ поки не готовий надавати обіцяні кошти. Таким чином, виникли проблеми з використанням 800 млн дол. дешевих (біля 5% річних) кредитних коштів²⁰⁵.

Також ЄБРР виділив гроші на реалізацію проекту «Реконструкція, капітальний ремонт та технічне переоснащення магістрального газопроводу «Уренгой-Помари-Ужгород» вартістю 150 млн євро, підписаний у 2014 році. Уже в державному бюджеті 2018 року передбачено використання частини цих коштів.

Фінансування ЄБРР також підтримує модернізацію української електроенергетики. Зокрема, в Україні реалізуються проекти «Будівництво високовольтної повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська» та «Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська», загальною вартістю 225 млн євро. Кредитні угоди щодо цих проектів були укладені ще у 2008 - 2010 роках, а Україна вже повертає частину отриманих коштів. Також ще у 2011 році був підписаний контракт на проект «Реабілітація гідроелектростанцій», який передбачав 20 млн євро кредиту для України.

Кількість нових проектів у приватному секторі за фінансування ЄБРР була незначною. Зокрема, у грудні 2015 року було підписано контракт з компанією «Карпатський вітер», яка будуватиме вітрові електростанції. Банк надав компанії позику в розмірі 10,6 млн євро (у т.ч. 3 млн євро за рахунок Фонду чистих технологій (CTF)). Окрім цього, у 2014 - 2017 роках було підписано ще три контракти з приватними компаніями на суму 12,3 млн євро в рамках програми Ukraine Sustainable Energy Lending Facility. Всього в рамках цієї ініціативи, схваленої ще у 2010 році, планується виділення 140 млн євро.

Проекти в галузі енергоефективності також включають надання кредитів через українські банки малим та середнім підприємствам на підвищення енергоефективності. Ці проекти відповідають умовам Програми ЄІБ кредитування МСП²⁰⁶ та надаються компаніям із середньою капіталізацією (з кількістю працівників від 250 до 3000 осіб). Договір за такою програмою підписаний між «Укрексімбанком» та ЄІБ на суму в 100 млн євро на проекти в галузі енергоефективності, охорони довкілля та інших пріоритетних проектів розвитку місцевого приватного сектору, подолання наслідків змін клімату та адаптації до них тощо.

Підтримка з боку інших донорів

Серед проектів інших донорів у цій сфері важливим є Second Power Transmission Project²⁰⁷, спрямований на модернізацію енергетичної системи України. Усього проект, схвалений у 2014 році, передбачає майже 320 млн євро кредитних коштів від МБРР для реконструкції електричних підстанцій, технологічної модернізації енергетичної системи. Проект виконує «Укренерго».

У 2008 - 2016 роках МБРР виділив 200 млн дол. США кредитних коштів на проект із підвищення ефективності передачі електроенергії через модернізацію електропідстанцій та посилення електромереж.

Реформи у сфері енергетики також визначено одним із пріоритетів Групи підтримки України. У 2015 році шляхом надання консультацій урядовцям та депутатам Група підтримки України та її партнери сприяли прийняттю низки законів з енергоефективності та інших заходів у сфері енергетики, наприклад, про асоціації домовласників та про енергосервісні компанії. Група підтримки також відіграла центральну роль у розробці законів про енергоефективність у будівлях, а також облік і виставлення рахунків за теплоенергію.

²⁰⁴ <http://www.naftogaz.com/www/3/nakweb.nsf/0/866D9D09E43D3F11C225815900502080>

²⁰⁵ <https://www.epravda.com.ua/news/2018/01/17/633110/>

²⁰⁶ <https://www.eximb.com/ukr/sme/loans/eib/>

²⁰⁷ <http://projects.worldbank.org/P146788?lang=en>

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

На початку 2016 року запрацював проект Твіннінг, спрямований на підтримку реформування ринку електроенергії: впровадження в Україні вільного доступу третіх сторін до електричних мереж, покращення конкуренції шляхом розукрупнення електророзподільних компаній, а також забезпечення НКРЕКП захисту прав споживачів.²⁰⁸ На жаль, через затримку в прийнятті закону про ринок електричної енергії та зволікання з реалізацією закону про регулятор у сфері енергетики, було змінено робочий план проекту. За словами Йоганнеса Баура, першого радника, Керівника відділу програм допомоги «Економічна співпраця, енергетика, інфраструктура та навколишнє середовище» Представництва ЄС в Україні, «величезний потенціал цього проекту так і не вдалося використати повністю». Цей проект є частиною ініціативи EU4Energy,²⁰⁹ яка підтримує країни Східного партнерства в покращенні енергозабезпечення, енергетичної безпеки та взаємозв'язків, а також у просуванні енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії.

Вставка: EU4Energy

Ініціатива **EU4Energy** включає всю підтримку ЄС щодо поліпшення постачання енергії, енергетичної безпеки, стимулювання підвищення енергоефективності та використання відновлюваних джерел енергії в Азербайджані, Білорусі, Вірменії, Грузії, Казахстані, Киргизстані, Молдові, Таджикистані, Туркменістані, Узбекистані та Україні. Це досягається фінансуванням проектів та програм, спрямованих на реформування енергетичних ринків та зниження національного споживання енергії і залежності від поставок енергоносіїв.

EU4Energy є продовженням програми INOGATE (<http://www.inogate.org/>) 1996 - 2016 років і триватиме до 2020 року.

Бюджет ініціативи 21 млн євро. **EU4Energy** має 5 компонентів: покращення енергетичної статистики, аналіз енергетичної політики, поліпшення законодавства та нормативної бази, доступу до інформації та комунікації між ЄС та країнами-партнерами.

Ініціатива реалізується через міжнародні організації: Міжнародне енергетичне агентство, Секретаріат Енергетичного Співтовариства, Секретаріат Енергетичної хартії та через програму EU NEIGHBOURS east.

У сфері енергоефективності гроші виділялись не лише цілеспрямовано на реалізацію проектів, а й на консультаційні послуги іноземних експертів. У 2015 році шляхом надання консультацій урядовцям та депутатам Група підтримки України та її партнери сприяли прийняттю низки законів із питань енергоефективності та інших заходів, наприклад, щодо асоціацій домовласників та енергосервісних компаній. Група підтримки також грала центральну роль у розробці законів про енергоефективність у будівлях, а також облік і виставлення рахунків за теплоенергію. У 2013 - 2016 роках KfW виділив 1,3 млн євро на консультаційні послуги щодо модернізації електропідстанцій.

Думка експертів

На думку експертів, які взяли участь у Дельфі опитуванні, протягом 2014 - 2017 років ЄС приділяв багато уваги питанням розвитку енергетичного сектору в Україні загалом та енергетичній незалежності України зокрема. Потреба в підтримці на наступні три роки, на думку експертів, знижується. У свою чергу, влада завжди декларувала пріоритетність цього напрямку, але фактично приділяла йому менше уваги ніж, скажімо, децентралізації чи національній безпеці. Чотири з п'яти опитаних експертів віднесли енергетичну незалежність до заявлених пріоритетів української влади, але тільки три з п'яти експертів

²⁰⁸ Проект «Підтримка Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг в процесі реформування ринку електричної енергії». Європейським партнером проекту виступив словацький національний регулятор (RONI), який допомагав українському регулятору (НКРЕКП) в реалізації Закону про ринок електричної енергії, прийнятого Верховною Радою України в квітні 2017 року.

²⁰⁹ <https://www.euneighbours.eu/ru/east/eu-in-action/projects/programma-eu4energy>

вважають, що вона справді була пріоритетом для влади. Дві третини експертів зазначили, що енергетична незалежність України однаково важлива як для ЄС, так і для української влади.

За даними експертного опитування, енергетична незалежність не входить до десятки найбільш важливих пріоритетів української влади в найближчі три роки. Як виявила проведена фокус-група, це, імовірно, пов'язано із уже досягнутими результатами у сфері енергетичної незалежності. Натомість, на думку експертів, більше уваги потрібно приділяти саме питанням енергоефективності. Так, експерти зазначали, що в галузі енергетики підвищення тарифів мало супроводжуватись запуском роботи ринку, заходами з підвищення енергоефективності та монетизацією субсидій. Але останні два компоненти постійно відкладались. Потрібно враховувати, що результатів від заходів з енергоефективності можна буде очікувати років через десять. На думку експертів, після початкової стадії, коли були прийняті правильні рішення, Україна переходить до стадії кропіткої системної роботи, коли все залежить від інституційної спроможності Міністерства енергетики та вугільної промисловості та НКРЕКП.

Енергоефективність є одним із ключових пріоритетів допомоги ЄС, на думку експертів, які брали участь в Дельфі опитуванні. Дві третини експертів зазначили, що енергоефективність має бути одним із найважливіших пріоритетів як технічної, так і фінансової підтримки ЄС на найближчі три роки. Енергоефективність також має стати більшим пріоритетом для української влади. При цьому половина експертів зазначили, що енергоефективність повинна мати більший пріоритет для України ніж для підтримки ЄС.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Українським урядовим структурам не вистачає інституційної спроможності та досвіду реалізації великих проектів у співпраці з міжнародними донорами. Складна та тривала процедура затвердження технічного завдання за проектами призводить до того, що завдання може втратити актуальність і більше не задовольняти вимогам бенефіціара. Світовий банк також зазначав серед проблем у реалізації проектів структурні перешкоди у виконанні закупівель та відсутність спроможних груп виконання проектів. Саме це стало причиною скасування виділення коштів на проекти в енергетичній сфері.

Висновки на майбутнє

Україна отримує суттєву фінансову та експертну допомогу на будівництво безпечного конфайнменту на Чорнобильській АЕС та радіаційну безпеку. Також підтримується робота з енергетичним законодавством для його гармонізації із законодавством ЄС. У сфері енергоефективності реалізується чимало дрібних проектів, спрямованих на зменшення споживання енергії в містах та селищах. Проте перед Україною стоїть ще багато завдань: необхідно визначитись із механізмом розмежування «Нафтогазу» та завершити цей процес, відкрити роздрібний ринок газу, розпочати реалізацію закону про ринок електроенергії тощо. Однак видається, що спроможності фахово впроваджувати заходи в цих сферах поки що немає. Тому, донорам варто розглянути можливість надання технічної підтримки в цих напрямках: ідеться про залучення міжнародних фахівців до консультацій за цими напрямками змін.

8.5. Забезпечення ефективного регулювання, включно з дерегуляцією

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії сталого розвитку «Україна-2020» дерегуляцію та розвиток підприємництва було внесено до переліку першочергових реформ. Втілення цієї реформи включає створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого й середнього підприємництва та спрощення міжнародної торгівлі.

Дерегуляція, разом із розвитком підприємництва та конкуренції, передбачена в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Уряд поставив за мету зменшити втручання держави в

економічну діяльність. Зокрема, у цьому документі Уряд пообіцяв втілювати прогнозовану та ефективну регуляторну політику та побудувати таку систему регулювання діяльності бізнесу, що не заважає розвитку малого та середнього підприємництва (МСП). Деретуляція розглядається в документі як частина загальної цілі економічного зростання в тісному зв'язку зі збільшенням конкуренції в українській економіці, підтримкою МСП та розвитком туризму.

Деретуляція стала й одним із напрямків реформ, просування яких визначила пріоритетним Національна рада реформ. Національна рада реформ визначила головними завданнями реформи деретуляції зменшення регуляторного тиску на малий і середній бізнес, зменшення вартості адміністрування бізнесу, створення сприятливого середовища для інвестицій та усунення бар'єрів для здорової конкуренції.

Пріоритетні дії

У Стратегії «Україна-2020» вказано на необхідність скорочення кількості дозвільних документів для бізнесу та переліку видів господарської діяльності, які підлягають ліцензуванню, а також скасування регуляторних актів, що ускладнюють ведення бізнесу. Серед запланованих заходів із деретуляції у документі також згадується скорочення кількості контролюючих органів та переведення адміністративних послуг в електронний формат. Ключові кроки у сфері деретуляції у Середньостроковому плані Уряду до 2020 року включають зменшення адміністративних бар'єрів для бізнесу та скорочення витрат МСП на дотримання вимог регулювання. Також Уряд зобов'язався оптимально скоротити кількість заходів державного нагляду та переглянути регуляторні акти, щоб побудувати ефективне регулювання. Згідно з цим документом роль Уряду у сфері регулювання бізнесу полягає у створенні сприятливих умов ведення підприємницької діяльності та в побудові обмеженого та прогнозованого регуляторного поля. У цьому ж документі Уряд висловив плани поступово знижувати податкове навантаження на заробітну плату, запровадити єдиний рахунок для сплати податків та зборів, а також спростити митні процедури та модернізувати митницю.

Показником для вимірювання результатів деретуляції у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року є рейтинг України в щорічному звіті легкості ведення бізнесу Світового банку (Doing Business). У документі Уряд ставить за ціль досягнути не нижче 30 місця цього рейтингу у 2020 році.

Заходи із забезпечення ефективного регулювання передбачені й у Плані дій із виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Зокрема, у розділ «Підприємство» включено кроки з урегулювання діяльності акціонерних товариств та законодавчі зміни до принципів і вимог до фінансової звітності підприємств відповідно до права ЄС.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Згідно з Меморандумом про взаєморозуміння між Україною та ЄС 2015 року в рамках отримання макрофінансової допомоги від ЄС у розмірі до 1,8 млрд євро Україна взяла на себе зобов'язання зменшити кількість дозволів та спростити їх отримання, а також спростити процедури ліцензування. До Меморандуму включені заходи політики, спрямовані на покращення дотримання податкового законодавства, які включають спрощення подання податкової звітності.

У Меморандумі з МВФ на початку роботи програми розширеного фінансування (EFF) у 2015 році Україна зобов'язалася оптимізувати регуляторні акти, що стосуються ведення бізнесу. Зокрема, Україна висловила готовність усунути надлишкові регуляторні перешкоди та розробити і впровадити механізм оцінки регуляторного впливу для нових законодавчих актів. Для поліпшення бізнес-клімату було заплановано й такі заходи, як прийняття закону про захист інвесторів та скорочення кількості контролюючих органів. Також Україна пообіцяла зменшити розмір єдиного соціального внеску, щоб заохотити детінізацію зарплат та розповсюдити загальний режим оподаткування ПДВ на сільськогосподарський сектор. У Меморандумі передбачено й деякі заходи з удосконалення

адміністрування податків та зборів. Це інституційна реформа Державної фіскальної служби (ДФС) та підпорядкування ДФС Міністерству фінансів, що згідно з Меморандумом мало на меті покращити координацію податкової політики та адміністрування податків.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

У державному бюджеті України на 2018 рік передбачено майже 83,4 млн грн на діяльність Державної регуляторної служби, яка здійснює державну регуляторну політику, а також політику з нагляду господарської діяльності, ліцензування, дозвільної системи та дерегуляції. У Плані роботи Служби на 2018 рік передбачено заходи з аналізу регуляторного впливу проектів регуляторних актів, створення інтегрованої автоматизованої системи державного нагляду, впровадження видання дозволів в електронному вигляді у співпраці з іншими органами влади та інші кроки.

Розвиток економіки та ринкових можливостей, що включає розвиток приватного підприємництва та покращення ділового клімату, – це один із пріоритетних секторів втручання Європейського інструменту сусідства (ЄІС), визначених на 2018 - 2020 роки. Серед очікуваних результатів діяльності у цій сфері підвищення спроможності українських державних органів застосовувати законодавство, розроблене відповідно до стандартів ЄС, скорочення технічних та адміністративних перешкод для бізнесу й торгівлі, у тому числі пришвидшення проходження митних процедур, покращення законодавчих та фінансових умов для започаткування малих та середніх підприємств та впровадження сучасного законодавства, що регулює діяльність корпорацій та процедуру банкрутства. На втілення заходів цього напрямку ЄС запланував виділити від 86,7 млн євро до 106,0 млн євро, що становитиме приблизно 20% від загального бюджету ЄІС для України за цей період.²¹⁰

Технічна допомога ЄС у виконанні цього пріоритету

Проекти технічної допомоги, спрямовані на вдосконалення регулювання та дерегуляцію, переважно підтримуються Європейським Союзом та США. Так, за підтримки Європейського Союзу в рамках проекту FORBIZ та в рамках Ініціативи EU4Business у 2015 році в Україні було створено Офіс ефективного регулювання (BRDO) – громадську організацію, бенефіціаром якої є Міністерство економічного розвитку й торгівлі України. Експерти Офісу здійснюють перегляд регуляторного поля для виявлення застарілих та незаконних регуляторних актів і розробляють законопроекти, спрямовані на вдосконалення регулювання та усунення суперечностей у законодавстві, яке стосується ведення бізнесу.

За підтримки ЄС та інших донорів в Україні з 2015 року діє Рада бізнес-омбудсмена, її діяльність фінансується за рахунок коштів мультидонорського фонду²¹¹, адміністратором якого є ЄБРР. Рада приймає скарги підприємств на порушення з боку державних органів та органів місцевого самоврядування, у тому числі контролюючих та правоохоронних органів та Державної фіскальної служби, і виступає посередником у диспутах між бізнесом та державними структурами. Станом на середину червня 2018 року²¹² Рада бізнес-омбудсмена отримала понад 4000 скарг від бізнесу, із яких більше 2600 вона закрила. За більшістю закритих справ державні органи відреагували на звернення Ради та прийняли рішення на користь бізнесу. Загальний фінансовий результат своєї діяльності Рада бізнес-омбудсмена на середину червня 2018 року оцінює на суму більш ніж 12,2 млрд. грн.

²¹⁰ Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) - 2017-2020. Single Support Framework for EU support to Ukraine (2018-2020) <http://www.me.gov.ua/Documents/Download?id=cbfafc94-d3c1-4a76-870b-3770a51e33d0>

²¹¹ Основними донорами мультидонорського фонду є такі країни, як Велика Британія, Данія, Італія, Німеччина, Польща, Нідерланди, Фінляндія, Франція, Швейцарія, Швеція, а також Європейський Союз.

²¹² Джерело: статистика на веб-сайті boi.org.ua, доступ 15 червня 2018 р.

У рамках програми EU SURE²¹³ (2016-2020) за підтримки ЄС у 15 регіонах України планується відкрити Центри розвитку бізнесу, де малі та середні підприємства зможуть отримати консультації щодо юридичних та ринкових питань, а також щодо виходу на зовнішні ринки. Програма EU SURE також передбачає надання рекомендацій щодо політики дерегуляції на національному рівні. Бюджет програми складає 55 млн євро технічної допомоги та 40 млн. євро для фінансування фонду гарантування кредитів.

Програма «U-LEAD з Європою»²¹⁴, яка фінансується Європейським Союзом, а також та його країнами-членами, Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією, надає технічну підтримку для створення центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) у регіонах України. У рамках програми проводиться ремонт приміщень, розробка документації для ЦНАП, навчання їхнього персоналу та залучення місцевого населення до прийняття рішень. Ця програма завершиться в кінці 2020 року, і до цього часу планується охопити 600 ЦНАП. Її бюджет складає 12 млн євро.²¹⁵

У 2016 році Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) затвердив проект технічної допомоги Україні з бюджетом 555 тис. євро, спрямований на регуляторну реформу будівельної галузі.²¹⁶ Технічну допомогу буде спрямовано на гармонізацію українського законодавства у сфері будівництва з європейськими нормами, перегляд та модифікацію бізнес-процесів при розробці та реалізації інвестиційних проектів, допомогу в інтеграції міжнародно визнаних договорів FIDIC²¹⁷ в українську законодавчу та ділову практику та на вирішення інших питань. У рамках цього проекту ЄБРР співпрацюватиме з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства.

ЄС допомагає Україні й у питаннях удосконалення митного та прикордонного контролю. Це, насамперед, робота Місії Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM) - консультативно-технічного органу, який фінансується Європейським Союзом та працює над приведенням стандартів і процедур управління кордонами, митної справи й торгівлі у відповідність до стандартів країн-членів ЄС.²¹⁸

Один із поточних проектів за участі EUBAM, що включає оновлення інфраструктури, покращення обміну інформацією та створення пунктів пропуску зі спільним контролем, втілюється на україно-молдовському кордоні в Одеській області.²¹⁹ Проект «Удосконалення інтегрованого управління кордонами на українсько-молдовському кордоні» триватиме з 2017 до 2020 року, він має на меті скоротити черги та час очікування для фізичних осіб та бізнесу.

У 2016 - 2017 році в Україні діяв проект «Підтримка Державної фіскальної служби України в розвитку елементів інтегрованого управління кордонами в митній сфері»²²⁰, що фінансувався ЄС. У рамках цього проекту ДФС проводила консультації з експертами країн-партнерів (Німеччини, Польщі та Литви) щодо

²¹³ “EU Support to Ukraine to Re-launch the Economy” («Підтримка ЄС Україні для відновлення економіки»).

²¹⁴ Програма «U-LEAD з Європою»: покращення якості місцевих послуг для населення <http://decentralization.gov.ua/cnap/prohrama-u-lead-z-yevropoiu-f>

²¹⁵ U-LEAD з Європою <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7375>

²¹⁶ Construction Sector Regulatory Reform in Ukraine <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/construction-sector-regulatory-reform-in-ukraine.html>

²¹⁷ «Декілька слів про контракти FIDIC» https://honcharukpartners.com/kontrakti_fidic_v_ukraini/

²¹⁸ «Місія Європейського Союзу з прикордонної допомоги Молдові та Україні (EUBAM). Хто ми?» <http://eubam.org/ua/who-we-are/#>

²¹⁹ «ЄС допоможе скоротити черги у двох пунктах пропуску на кордоні України і Молдови» <https://www.eurointegration.com.ua/news/2018/02/6/7077142/>

²²⁰ «Розпочато практичну реалізацію проекту TWINNING» <http://sfs.gov.ua/media-tsentr/novini/235672.html>

впровадження інтегрованого управління кордонами та боротьби з корупцією. Бюджет проекту склав 1,8 млн євро.²²¹

Підтримка інших донорів

У 2014 - 2015 роках в Україні за підтримки Уряду США через Агентство США з міжнародного розвитку (USAID) діяла «Підтримка невідкладних реформ для покращення бізнес-середовища в Україні» (або «Впевнений бізнес — заможна громада»)²²², у рамках якої було розроблено 15 законопроектів для спрощення регулювання й удосконалення системи державного нагляду, а також вперше за 12 років проведено парламентські слухання з питань малого та середнього бізнесу. Бюджет Програми перевищив 1,2 млн дол. США. Разом із цим, серед 15 розроблених законопроектів у Верховній Раді було зареєстровано лише шість, і з них лише один законопроект було прийнято.²²³

Уряд США підтримував програми, спрямовані на вивчення середовища для ведення бізнесу та впровадження законодавчих змін для зменшення регуляторного навантаження на підприємців. Наприклад, у 2015 - 2017 роках у рамках Програми USAID «Лідерство в економічному врядуванні» (USAID ЛЕВ)²²⁴, бенефіціаром якої була Державна регуляторна служба, було проведено навчання для місцевих органів влади щодо застосування М-тесту – розрахунку витрат стандартного суб'єкта малого бізнесу на виконання вимог регулювання з метою зменшення вартості регулювання для малого бізнесу. Шляхом масштабного опитування малих та середніх підприємств²²⁵, проведеного в рамках Програми USAID ЛЕВ, було обчислено вартість регулювання бізнесу та розроблено числові індикатори, що вимірюють стан ділового клімату в Україні.

У 2016 - 2018 роках за фінансової підтримки державного секретаріату Швейцарії з економічних питань ПРООН впроваджує в Україні проект «Зміцнення бізнес-об'єднань малих і середніх підприємств», спрямований на зміцнення потенціалу бізнес асоціацій, у тому числі підвищення їхньої здатності налагоджувати конструктивну співпрацю з владними структурами та брати участь у формуванні політики.²²⁶

Думка експертів

Тоді як понад дві третини експертів, які взяли участь в Дельфі опитуванні ІЕД у квітні 2018 року, вказали, що забезпечення ефективного регулювання включно з дерегуляцією було одним із задекларованих пріоритетів України, лише одна третина експертів вважає, що це насправді було пріоритетом для влади у 2016 - 2017 роках. Більше половини експертів вважають, що вдосконалення регулювання разом із дерегуляцією входило до пріоритетів ЄС протягом трьох попередніх років, і майже така ж частка опитаних погоджується з тим, що ця сфера має залишатися серед пріоритетів технічної або фінансової

²²¹ «Підтримка Державної фіскальної служби України в розвитку елементів інтегрованого управління кордонами в митній сфері»

²²² «Результати Проекту USAID “Впевнений бізнес – заможна громада”» <http://platforma-msb.org/rezultaty-proektu-usaid-vpevneniy-biznes-zamozhna-gromada/>

²²³ Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1726-viii>

²²⁴ Програма «Лідерство в економічному врядуванні» <http://www.lev.org.ua/>

²²⁵ Опитування «Щорічна оцінка ділового клімату в Україні» було проведено Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій у 2015 - 2016 та 2016 - 2017 роках у рамках Програми USAID ЛЕВ. У кожній хвилині опитування взяли участь більш ніж 1 800 малих та середніх підприємств. http://www.ier.com.ua/ua/sme_development/ABCA

²²⁶ Зміцнення бізнес-об'єднань малих і середніх підприємств http://www.ua.undp.org/content/ukraine/uk/home/operations/projects/democratic_governance/strengthening-sme-business-organizations.html

підтримки ЄС і на наступні три роки. При цьому, на думку експертів, зусилля ЄС у цій сфері мають бути спрямовані саме на технічну допомогу.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Результатом кроків із покращення регулювання та дерегуляції, проведених Україною протягом декількох останніх років, стала відміна неактуальних регуляторних актів, скасування низки дозвільних документів та застарілих стандартів. Позитивом стало встановлення тимчасового та обмеженого мораторію на перевірки, що стосувався переважно малого бізнесу. Ці кроки стали можливими, у тому числі, завдяки підтримці міжнародних донорів. З іншого боку, в Україні різко підвищились штрафи для бізнесу, пов'язані з проходженням перевірок, що стало стороннім результатом підвищення мінімальної заробітної плати. Таким чином обмежується очікуваний позитивний вплив законодавчих змін у системі державного нагляду, досягнутих завдяки співпраці з іноземними донорами.²²⁷

Ведення бізнесу також ускладнюють високе оподаткування та обтяжливе адміністрування податків, які бізнес називає вагомими перешкодами²²⁸, та недосконала судова система. Це свідчить про те, що задля створення сприятливого ділового клімату в Україні разом із дерегуляцією потрібно проводити ефективні реформи судової та податкової систем. Крім цього, незважаючи на досить велику кількість законопроектів у сфері регулювання бізнесу, розроблених за участі програм технічної допомоги у 2015 - 2017 роках, лише деякі з них були прийняті.²²⁹

Висновки на майбутнє

Донори активно підтримують реформи з дерегуляції в Україні та спрямовують зусилля на розвиток бізнесу. Однак огляд поточних та завершених програм підтримки вказує на певний брак координації зусиль донорів у сфері підвищення ефективності регулювання та на незавершеність і нестійкість результатів. Так, програми підтримки концентруються на окремих аспектах регулювання і працюють з бенефіціарами (політиками, урядовцями, бізнес-асоціаціями) розрізнено, і подекуди їхня діяльність перетинається. Оскільки подібні програми мають, як правило, обмежену тривалість, ця діяльність може залишитися незавершеною. Наприклад, розроблені законопроекти, спрямовані на вдосконалення регулювання, не проходять подальше обговорення та не потрапляють до порядку денного законотворців у зв'язку з припиненням програм, у рамках яких вони були підготовлені. Це свідчить про те, що програмам міжнародної технічної допомоги у сфері регулювання бізнесу потрібно працювати над чітко визначеними питаннями, що дають можливість досягнути конкретних результатів протягом виділеного часу.

8.6. Розвиток МСП

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС ідеться про необхідність покращення умов для підприємницької діяльності для всіх суб'єктів господарювання з особливою увагою до малих та

²²⁷ Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1726-viii>

²²⁸ «Щорічна оцінка ділового клімату 2016: Національний та регіональний виміри» http://www.ier.com.ua/ua/sme_development/ABCA?pid=5789

²²⁹ Наприклад, це згаданий вище Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності" щодо лібералізації системи державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1726-viii> та Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо усунення адміністративних бар'єрів для експорту послуг» <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1724-viii>

середніх підприємств (МСП). Саме цей напрямок став фокусом великої частини допомоги, яку Україна отримує від Європейського Союзу. Розділ «Підприємництво» Плану дій із виконання Угоди про асоціацію охоплює широкий спектр питань, зокрема він передбачає кроки щодо приведення українського законодавства в цій сфері у відповідність із правом ЄС; зобов'язує реалізувати низку стратегічних документів, зокрема Стратегію розвитку малого та середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року.

Розвиток МСП є одним із пріоритетів Стратегії "Україна-2020" У Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року дерегуляція і розвиток підприємництва та конкуренції визначені як один із елементів структурної модернізації економіки та покращення умов для ведення бізнесу. Зокрема, йдеться про створення належних умов для ведення бізнесу, покращення регуляторного середовища, забезпечення доступу МСП до ресурсів.

Пріоритетні дії

У Стратегічній Програмі допомоги ЄС Україні на 2018 - 2020 рр. розвиток МСП відноситься до сектору 2 «Економічний розвиток та розвиток ринку, у тому числі розвиток приватного сектору та покращення бізнес-клімату».²³⁰ Загалом на цей сектор заплановано витратити 20% від загального обсягу допомоги: 86,76 млн - 106,04 млн. євро.

У планах уряду на 2018 рік передбачено розробку проектів нормативно-правових актів за результатами системного перегляду регуляторних актів; формування інфраструктури підтримки малого й середнього підприємництва, передусім створення Офісу розвитку малого й середнього підприємництва. Крім того, передбачається інституціоналізація установи бізнес-омбудсмена (шляхом прийняття відповідного закону), яка зарекомендувала себе як ефективний інструмент захисту інтересів бізнесу. У травні 2018 року уряд затвердив план дій із реалізації Стратегії розвитку малого й середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року²³¹. І план, і сама Стратегія²³² були розроблені за сприяння проекту ЄС FORBIZ (дослівно «Для бізнесу»), який впроваджується консорціумом під керівництвом GFA Consulting Group.²³³ Проект покликаний покращити регуляторне середовище для МСП, а також сформувати комплексну політику розвитку МСП на національному та регіональному рівнях. Загальний обсяг фінансування - 6,82 млн євро, тривалість виконання - 2016 – 2019 роки.

Допомога ЄС у виконанні цього пріоритету

У сфері розвитку МСП Україна отримує суттєву допомогу від ЄС. У рамках програми фінансування проектів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватись за рахунок бюджетної секторальної підтримки ЄС, за результатами конкурсу регіональних проектів, проведеного в 2017 році, було підтримано два проекти, спрямовані на розвиток МСП²³⁴:

1. Сучасний ХАБ задля підтримки розвитку малого бізнесу (Тростянецька районна державна адміністрація, Сумська обл.)

²³⁰ [Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні \(2018-2020 рр.\). Доступ за посиланням <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ae7b410d-8c71-443a-87f8-5b3536fb4229&title=StrategichnaProgramaDopomogisUkraini-2018-2020-Rr->](http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ae7b410d-8c71-443a-87f8-5b3536fb4229&title=StrategichnaProgramaDopomogisUkraini-2018-2020-Rr-)

²³¹ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-uhvaliv-plan-zahodiv-shodo-realizaciyi-strategiyi-rozvitku-malogo-i-serednogo-pidpriyemnictva-v-ukrayini>

²³² <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250167535>

²³³ <http://forbiz.org.ua/>

²³⁴ У рамках виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики — Підтримка регіональної політики України, <http://prof.nau.edu.ua/innonews/rezultati-podannya-zayavok-na-programi-regionalnogo-rozvitku/>

2. Інструменти розвитку бізнесу Львівської області (Департамент економічної політики Львівської ОДА).

Загальний бюджет проектів становить 20,2 млн грн, із яких 15,7– бюджетні кошти, які фактично є коштами ЄС.²³⁵

Ще у 2009 році ЄС запустив Флагманську ініціативу з підтримки МСП (SME Flagship) - парасолькову ініціативу, яка охоплювала європейські програми та проекти, спрямовані на підтримку бізнесу в країнах Східного партнерства - Україна, Молдова, Білорусь, Грузія, Вірменія та Азербайджан.²³⁶ У 2016 році відбувся ребрендинг ініціативи, яка отримала назву EU4Business («ЄС для бізнесу»)²³⁷. EU4Business – набір програм та проектів, спрямованих на підтримку бізнесу, які реалізуються різними міжнародними організаціями, серед яких ЄБРР, ЄІБ, [Світовий банк](#), ПРООН, [Німецький банк розвитку](#), [ОЕСР](#), Німецьке товариство міжнародного співробітництва (GIZ), [Європалата](#) та інші. Обсяг допомоги постійно збільшується, якщо на початку 2015 року за підтримки ЄС реалізовувалось 17 проектів, на фінансування яких ЄС виділило 198 млн євро, то на початку 2017 кількість поточних проектів зростає до 25 (4 проекти було успішно завершено). Одночасно збільшився й обсяг фінансових зобов'язань ЄС – до 280 млн євро.

Україна як одна з трьох країн Східного партнерства, що підписали Угоду про асоціацію (Україна, Молдова, Грузія), може використовувати новий інструмент Підтримки МСП у рамках Поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ). Фактично це набір програм, які відкривають українським МСП доступ до підтримки за рахунок ЄБРР та ЄІБ. Запланований обсяг фінансування з боку ЄС – 200 млн євро. Очікується, що саме Україна отримає найбільший обсяг допомоги, наприклад, із 62 млн євро, виділених на ту частину програми підтримки МСП у рамках ЗВТ, яку виконує Європейський інвестиційний банк, на Україну припадає 40 млн євро. Кредитні кошти для МСП надаватимуть Прокредитбанк, Райфайзен, Укргазбанк та Ощадбанк.

Серед усіх країн Східного партнерства найбільшим бенефіціаром є саме EU4Business²³⁸, так, у 2009 - 2016 роках Україна отримала 145 млн євро з майже 300 млн євро сукупного фінансування ініціативи. Це відбувається завдяки реалізації трьох проектів, які стосуються лише України. Передусім це проект ЄБРР (40 млн євро), у рамках якого у 2016 році в регіонах України були відкриті 15 центрів підтримки бізнесу. Ще однією ініціативою для України є Механізм фінансування МСП, другий етап якого з 2016 року реалізується спільно ЄБРР, ЄІБ та Німецьким банком розвитку (15,4 млн євро). Він сприяє кредитуванню в місцевій валюті насамперед мікро-, малих та середніх підприємств, які не заробляють іноземну валюту та не можуть дозволити собі високі витрати на запозичення. Німецько-Український Фонд, через який Німецький банк розвитку, реалізовує проект, у 2017 році підписав фінансові угоди з трьома українськими банками, ПрокредитБанком, Кредобанком та Укргазбанком, на загальну суму близько 300 млн грн із фінансування субпроектів МСП.

За 2017 рік експертами Офісу ефективного регулювання (BRDO), створеного в рамках проекту FORBIZ, було переглянуто понад 2000 регуляторних актів, що впливають на український бізнес, а понад 400 – було скасовано (див. розділ «Забезпечення ефективного регулювання, включно з дерегуляцією»).

Окрім проектів, які реалізуються в рамках EU4Business, існує ще близько 20 так званих «асоційованих проектів», які впливають на розвиток МСП опосередковано. Передбачається, що ЄС витратить на реалізацію цих проектів близько 240 млн євро.

²³⁵ Остаточні результати обрання 70 проектів регіонального розвитку, які можуть реалізуватися за рахунок коштів державного бюджету, отриманих від ЄС, було оприлюднено 29 червня 2018 р., <https://www.facebook.com/alexander.dudka.501/posts/2037130769661868>

²³⁶ <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2018/05/11/7081510/>

²³⁷ <http://www.eu4business.eu/uk>

²³⁸ <http://www.eu4business.eu/uk>

Важливим учасником підтримки МСП з боку ЄС є Європейський інвестиційний банк (ЄІБ). Підтримка МСП була визначена одним із головних пріоритетів ЄІБ у рамках Пакету підтримки України. Відповідно до звіту ЄІБ, на підтримку МСП та компаній із середнім рівнем капіталізації у 2014 - 2016 роках припало найбільше коштів – більше 1 млрд або 36% від загального обсягу виділених коштів. Зокрема, фінансування МСП передбачалося в рамках таких проектів:

- «Основний кредит для МСП та компаній із середнім рівнем капіталізації», угоду про реалізацію якого було ратифіковано у 2015 році. Передбачається, що 400 млн євро мають бути спрямовані через комерційні банки для підтримки МСП, компаній із середньою капіталізацією, приватного сектору економіки, проектів малого бізнесу;
- «Основний кредит на агропродовольчі ініціативи України». Із 400 млн євро, виділених на реалізацію проектів, частина коштів має бути спрямована на сектор МСП;
- підтримка приватного сектору, зокрема МСП (фінансування розвитку, підтримка експорту, енергоефективність, екологія тощо) у рамках договору з Укрексімбанком на суму 260 млн євро. Проект реалізується в рамках Підтримки України в реалізації ПВЗВТ.

Україна також є повноправним учасником ERASMUS+, програми ЄС, спрямованої на підтримку мобільності у сфері освіти, професійної підготовки, молодіжної політики та спорту. У рамках програми в Україні реалізовується низка проектів ТД, спрямованих на підтримку підприємницьких ініціатив молоді. Наприклад, «Створення мережі та інфраструктури підтримки молодіжного інноваційного підприємництва на платформі фаблабів “FabLab” (193,8 тис. євро, період виконання 15.10.2015-14.10.2018), «Вищі навчальні заклади для молодіжного підприємництва» (10,2 тис. євро, період виконання 11.09.2017-07.11.2018).

Міжнародний банк реконструкції та розвитку у 2014 році надав Україні дві позики в обсязі 217,5 млн дол. США та 150,0 млн дол. США на розвиток послуг для бізнесу та інституцій підтримки бізнесу.

Україна є учасником європейської програми COSME - «Конкурентоспроможність підприємств малого й середнього бізнесу (2014—2020)», відповідну угоду було ратифіковано 23 лютого 2017 року. Бюджет програми – 2,3 млрд євро, із яких для України доступно 900 млн. Програма допомагає МСП отримувати інформацію, виходити на нові ринки, вдосконалювати внутрішні бізнес-процеси²³⁹. Україна сплачує відповідні внески за участь у Програмі COSME, ЄС надав Україні значну знижку на оплату початкового внеску у 2016 - 2017 рр., крім того, заплановано, що 50% внеску у 2018 році також буде покрито за рахунок коштів технічної допомоги ЄС.²⁴⁰

Українські МСП також можуть брати участь у Рамковій програмі ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт 2020» (див. розділ «Інноваційний розвиток») через такі інструменти:

1. Інструмент підтримки середніх і малих підприємств (SME Instrument) - поетапне фінансування повного інноваційного циклу проекту, а також додаткових послуг із навчання та супроводження проекту.
2. Участь як партнер у загальних конкурсах.
3. Каскадне фінансування – фінансування третіх осіб у рамках виконання проектів-переможців.

У вересні 2016 року Європейський інвестиційний фонд (ЄІФ) та ПАТ «ПроКредит Банк» (Україна) підписали першу угоду для МСП та малих компаній із середнім рівнем капіталізації в Україні в рамках програми InnovFin²⁴¹, який реалізується завдяки Горизонт 2020. Відповідно до угоди протягом

²³⁹ <https://eu-ua.org/cosme>

²⁴⁰ <https://www.unian.net/eurobusiness/1790132-rada-ratifikatsirovala-soglashenie-s-es-o-podderjke-malogo-i-srednego-biznesa-na-23-milliarda.html>

²⁴¹ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/index.htm>

наступних двох років «ПроКредит Банк» надасть позики інноваційним компаніям на загальну суму 50 млн. євро²⁴².

У березні 2018 року за фінансової підтримки ЄС стартував новий проект «Соціальне підприємництво: досягнення соціальних змін за ініціативою «знизу», тривалість проекту 3 роки, загальний бюджет 462,7 тис. євро. Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини реалізує Програму стажування для представників бізнесу (1 млн євро, період виконання 01.11.2014–31.07.2018).

У рамках Програми транскордонного співробітництва країн Східного партнерства, що співфінансується за рахунок ЄС, виконуються проекти:

- Активізація малого й середнього бізнесу в прикордонних регіонах України – Білорусі (131,6 тис. євро, період виконання 29.11.2017-29.01.2019);
- Інформаційна платформа для розвитку малого та середнього бізнесу в транскордонному регіоні (109,3 тис. євро, період виконання 29.11.2017-29.01.2019).

Технічна допомога з боку інших донорів

Серед інших донорів, які підтримують розвиток МСП в Україні, найбільш активними є USAID, ПРООН, Уряд Канади. За їхньої підтримки у 2015 - 2018 роках реалізовувались проекти:²⁴³

1. Агентство США з міжнародного розвитку (USAID):
 - «Впевнений бізнес – заможна громада» (Підтримка невідкладних реформ для покращення бізнес-середовища в Україні) (1,26 млн дол. США, період виконання 26.09.2014–25.09.2015);
 - Програма "Лідерство в економічному врядуванні (ЛЕВ)" (запланований бюджет 5 млн дол. США, запланований період виконання 19.12.2014-18.12.2019. Фактично проект був завершений у 2017 році через заплановане переформатування допомоги, що надається Україні з боку США.
2. Програма розвитку Організації Об'єднаних Націй (ПРООН)
 - Зміцнення членських бізнес-організацій малих і середніх підприємств (1,05 млн дол. США, період виконання 27.08.2015–30.09.2018);
 - Популяризація підприємництва серед населення, що постраждало від конфлікту в Україні (Фаза II, 500,0 тис. євро, період виконання 12.10.2017-31.12.2018).
3. Канадський Уряд підтримує реалізацію проектів, до завдань яких входить також розвиток бізнесу
 - Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС) (19,5 млн кан. дол. 04.2015-12.2020);
 - Канадсько-український проект із підтримки торгівлі та інвестицій (CUTIS) (13,4 млн кан. дол. період виконання 09.02.2016-01.02.2021).

В Україні також реалізується значна кількість проектів, присвячених розвитку агросектору, зокрема фермерських господарств, які належать до малого та середнього бізнесу (див. розділ «Сільське господарство та розвиток сільських територій»).

Думка експертів

Експерти, які взяли участь у Дельфі опитуванні, вважають, що розвиток МСП був та повинен залишатися серед пріоритетів підтримки ЄС у найближчі три роки. Про це повідомила майже половина опитаних експертів. На думку експертів, однаково важлива як фінансова, так і технічна допомога. А от оцінка вітчизняних пріоритетів виявилася більш критичною: якщо, на думку третини експертів, розвиток МСП був серед задекларованих пріоритетів українського уряду, то лише кожен десятий експерт вважає його фактичним пріоритетом протягом останніх трьох років. Натомість більше половини експертів вважає, що розвиток МСП має бути серед пріоритетів українського уряду найближчими роками.

²⁴² http://www.eib.org/attachments/country/eib_in_ukraine_uk.pdf

²⁴³ Перелік проектів не є вичерпним.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Поступово до бізнесу приходить усвідомлення того, що інновації (нові продукти/послуги та технологічні рішення) - це не розкіш, а шлях до забезпечення власної конкурентоспроможності. Сьогодні можна говорити про те, що українські МСП ще не повною мірою користуються можливостями Програми Горизонт 2020, адже сьогодні українському бізнесу не вистачає спроможності готувати якісні проектні пропозиції. Звісно, говорити про втрачені можливості зарано, але розширення інноваційних можливостей МСП повинно бути в центрі уваги політики розвитку бізнесу. Не надто активні вітчизняні МСП і у використанні кредитних ресурсів ЄС. Частково це можна пояснити тим, що український бізнес поки що не здатний «споживати» кредити, обсяг яких розрахований на спроможності європейських МСП.

Висновки на майбутнє

Загалом співпраця України та ЄС у цій сфері розвитку МСП є успішним прикладом підтримки змін у країні. ЄС вже надав і продовжує надавати Україні як технічну, так і необхідну фінансову підтримку в цій сфері. Фінансування проектів малого й середнього бізнесу є надзвичайно важливим, адже брак фінансування є однією з ключових перешкод у розвитку МСП. Викликом для уряду стане продовження розпочатих ініціатив після завершення дії проектів ЄС. Зокрема, проект Forbiz завершується в березні 2019 року. А тому уряду доведеться самостійно забезпечувати функціонування як BRDO, так і Офісу розвитку малого й середнього підприємництва, створеного у 2018 році, які наразі забезпечуються коштом проекту.

Не менш важливим є забезпечення ефективної координації проектних ініціатив донорів з тим, щоб покрити різні потреби бізнесу (інформаційна підтримка, фінансова підтримка, підвищення спроможності до ведення бізнесу тощо). Покращення координації повинно також забезпечити рівномірне географічне покриття, оскільки сьогодні існує певний «перекос» донорських проектів стосовно регіонів України. Є області, у яких працює одночасно декілька проектів (наприклад, Львівська, Вінницька, Одеська, Дніпропетровська тощо), тоді як в окремих регіонах підтримка обмежена (наприклад, Рівненська, Житомирська, Сумська тощо). Необхідно створити детальну «регіональну» карту донорської підтримки, на основі якої необхідно формулювати пропозиції для донорів щодо регіональних пріоритетів допомоги.

8.7. Інноваційний розвиток

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС інноваційний розвиток є частиною декількох розділів. У розділі «Співробітництво у сфері науки та технологій», зокрема, йдеться про залучення України до Європейського дослідницького простору та її участь у Рамковій програмі ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт 2020». У главі «Політика у сфері промисловості та підприємництва» наголошується на необхідності сприяння розвитку інноваційної політики шляхом обміну інформацією та передовим досвідом щодо комерціалізації науково-дослідних та проектно-конструкторських робіт, кластерний розвиток тощо. Окрема глава Угоди стосується питань інтелектуальної власності, які невідривно пов'язані з розвитком інновацій.

Програма розвитку інновацій є одним із пріоритетів Стратегії "Україна-2020". У Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року розвиток інновацій та реформа у сфері інтелектуальної власності визначені як один з елементів структурної модернізації економіки та покращення умов для ведення бізнесу. Зокрема, йдеться про створення передумов для розвитку та широкого впровадження інновацій в усіх галузях економіки, подальший перехід до цифрової економіки, зокрема вдосконалення нормативно-правової та регуляторної бази у сфері інновацій, інтелектуальної власності та цифрової

економіки. Також передбачено вдосконалення державної політики у цих сферах та запровадження програм, спрямованих на стимулювання та підтримку інноваційного розвитку.

Пріоритетні дії

У Стратегічній Програмі допомоги ЄС Україні на 2018 - 2020 рр. питання інноваційної політики, включно з розвитком цифрової економіки відносяться до сектору 2 «Економічний розвиток та розвиток ринку, у тому числі розвиток приватного сектору та покращення бізнес-клімату». Загалом на цей сектор заплановано витратити 20% від загального обсягу допомоги: 86,76 млн - 106,04 млн. євро.²⁴⁴

У планах уряду на 2018 рік передбачено розробку низки законодавчих актів у контексті реформи інтелектуальної власності та вдосконалення законодавства у сфері інновацій. Окремі заходи стосуються розвитку кластерів та визначення смарт-спеціалізацій регіонів України. У травні 2018 року на виконання Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік розпочато розробку Стратегії інноваційного розвитку України.

У 2018 році в Держбюджеті передбачено 50 млн грн на створення Фонду розвитку інновацій, що передбачатиме підтримку стартапів,²⁴⁵ ще 300 – на Державну підтримку технологічних інновацій для розвитку промисловості. Поповнення статутного капіталу Державної інноваційної фінансово-кредитної установи,²⁴⁶ яка здійснює фінансову підтримку суб'єктів господарювання різних форм власності в рамках державної інноваційної політики, становитиме 100 млн грн.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Програм «Горизонт 2020» - це найбільша Рамкова програма Європейського Союзу з фінансування науки та інновацій із загальним бюджетом близько 80 млрд євро, розрахована на 2014 – 2020 роки.²⁴⁷ Україна сплачує внески за участь у Програмі «Горизонт 2020», у 2018 році розмір внеску становитиме трохи більше 230 млн грн. У 2016 році в рамках Інструменту політичної підтримки програми «Горизонт 2020»,²⁴⁸ був проведений незалежний європейський аудит національної системи досліджень та інновацій України. За результатами аудиту, міжнародні експерти надали 30 основних рекомендацій, спрямованих, у тому числі, на вдосконалення інноваційної системи України. Виконання окремих рекомендацій, наприклад, запровадження інноваційних ваучерів для інтернаціоналізації та валідації інноваційної діяльності компаній, вимагає розробки конкретних механізмів та залучення додаткових фінансових ресурсів, але говорити про конкретні досягнення в цьому напрямку поки зарано.

Інноваційний розвиток неможливий без належного захисту інтелектуальної власності. У Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію Україна - ЄС на сферу інтелектуальної власності припадає більше 130 завдань, кінцевий термін виконання яких визначено до кінця 2023 року. Хоча Угода про асоціацію не зобов'язує Україну гармонізувати своє законодавство у сфері інтелектуальної власності з європейським, від України очікують розробки та прийняття низки законів, які повинні врегулювати охорону прав інтелектуальної власності (ПІВ). І якщо ситуація з розробкою законопроектів достатньо оптимістична (так, у 2017 році КМУ розробив законопроекти щодо охорони прав на торговельні марки та промислові зразки (№5699 від 22 січня 2018 р.), щодо охорони винаходів та корисних моделей (№7538 від 01.02.2018) та низку інших законопроектів), то прийняття законів суттєво гальмується²⁴⁹. Це негативно впливає не лише на імідж України, але й спричиняє певні фінансові втрати. Зокрема, у травні цього року

²⁴⁴ Стратегічна Програма допомоги ЄС Україні (2018-2020 рр.). Доступ за посиланням <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=ae7b410d-8c71-443a-87f8-5b3536fb4229&title=StrategichnaProgramaDopomogisUkraini-2018-2020-Rr->

²⁴⁵ <https://ua.interfax.com.ua/news/economic/491825.html>

²⁴⁶ <http://difku.gov.ua/pro-difku/>

²⁴⁷ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/>

²⁴⁸ <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/10484/download?token=jaLhzp9a>

²⁴⁹ <https://www.eurointegration.com.ua/experts/2018/03/13/7078571/>

МЕРТ заявило про призупинення США торговельних преференцій для 155 видів українських товарів, а саме скасування їх безмитного ввезення. Однією з основних причин запровадження обмежень стала затримка з ухваленням законопроекту №7466 від 28 грудня 2017 р. "Про ефективне управління майновими правами правовласників у сфері авторського права і (або) суміжних прав, схваленого ВРУ в першому читанні. Недостатній прогрес у реформі сфери захисту ПІВ зазначено й у черговому Спеціальному Звіті 301, який готується щорічно Офісом Торгового представника США, минулого тижня та інформує щодо торгових бар'єрів для американських компаній і продуктів у зв'язку із законами про інтелектуальну власність, що стосуються авторського права, патентів і товарних знаків в інших країнах.²⁵⁰

Підтримка України у сфері інновацій

Основний фінансовий інструмент підтримки ЄС України у сфері інновацій - Рамкова програма ЄС із досліджень та інновацій «Горизонт 2020». Станом на вересень 2017 року українські команди, які ввійшли до складу консорціумів-переможців, здобули можливість отримати 17,23 млн євро в рамках виграних проєктів²⁵¹. ЄС фінансово підтримує участь України в Горизонті, надавши 95% знижки зі сплати внеску. Крім того, ЄС покрило частину щорічного внеску України за участь у Програмі у 2015 та 2016 роках, що передбачено в Угоді між Україною та ЄС. Сукупна підтримка участі України в Програмі у 2017 - 2018 роках становитиме 1 млн євро.

З 1 липня 2017 року розпочалася реалізація проєкту "ЕаП Коннект" (EaPConnect), спрямованого на розбудову мереж між дослідниками та студентами з країн Східного партнерства задля обміну даними та співпраці у сфері науки та інновацій²⁵². Проєкт триватиме до середини 2020 року, ЄС виділило на його фінансування 13 млн євро (95% вартості, решту 5% сплачуватимуть країни – учасниці). На українську «складову» проєкту припадає 2,275 млн євро.

З 2014 до 2016 року в Україні реалізовувався Проєкт Twinning "Посилення правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності в Україні", виконавцями якого були іспанське та данське відомства з питань патентів та торговельних марок. Проєкт, бюджет якого склав 1,47 мн євро, був спрямований насамперед на підвищення кваліфікації фахівців у сфері ІВ (експертів Укрпатенту, суддів, митних інспекторів та ін.) та гармонізацію українського законодавства з європейським²⁵³. У рамках проєкту було розроблено низку законопроектів у сфері захисту інтелектуальної власності, але, як уже було зазначено вище, окремі питання в цій сфері ще й досі законодавчо не врегульовані.²⁵⁴

У 2009-2011 році в Україні за підтримки ЄС була реалізована ціла «сім'я» інноваційних проєктів, спрямованих як на вдосконалення інноваційної політики, так і на розробку схем фінансування та інфраструктури для підтримки інновацій в Україні. Загалом на 4 проєкти було виділено 11,1 млн євро.

У рамках програми фінансування проєктів регіонального розвитку, які можуть реалізовуватись за рахунок бюджетної секторальної підтримки ЄС, за результатами конкурсу регіональних проєктів, проведеного у 2017 році, переможцями було визнано низку проєктів, спрямованих на інноваційний розвиток регіонів, зокрема²⁵⁵:

1. Інноваційний кластер "Регіональний інноваційний HUB" (Департамент економічного розвитку та регіональної політики Миколаївської ОДА).

²⁵⁰ <http://4liberty.eu/intellectual-property-rights-in-ukraine-sluggish-reforms/>

²⁵¹ <https://ri-links2ua.eu/object/document/481>

²⁵² <https://www.eapconnect.eu/about-eap/>

²⁵³ <https://euukrainecoop.com/2014/06/05/intellectual-property/>

²⁵⁴ <https://www.slideshare.net/Comedianua/ss-64351376>

²⁵⁵ У рамках виконання Угоди про фінансування Програми підтримки секторальної політики — Підтримка регіональної політики України, <http://prof.nau.edu.ua/innonews/rezultati-podannya-zayavok-na-programi-regionalnogo-rozvitku/>

2. Розвиток інноваційної інфраструктури та вдосконалення інноваційної політики регіонів України на основі «розумної спеціалізації» (ДУ «Інститут економіки і прогнозування НАН України»).

3. Створення проектно-освітнього центру розвитку інновацій та інвестицій у регіоні (Прикарпатський національний університет імені Василя Стефаника).

Загальний бюджет проектів становить 22,3 млн грн, із яких 17,1 млн грн – бюджетні кошти, які фактично є коштами ЄС.

Підтримку у сфері інновацій Україні надають також інші донори. Так, у 2017 році в рамках Технічної підтримки у сфері інновацій Світовий Банк підготував 4 аналітичні звіти, присвячені аналізу української інноваційної та підприємницької екосистеми²⁵⁶.

На початку 2018 року, МЕРТ оголосив про створення в Україні Центру підтримки технологій та інновацій за підтримки Всесвітньої організації інтелектуальної власності. Центр мав сприяти спрощенню доступу до спеціалізованих баз даних патентної та науково-технічної інформації для винахідників, малих та середніх підприємств, представників промислового сектору, дослідників у технологічних центрах та навчальних закладах, професіоналів у сфері інтелектуальної власності тощо²⁵⁷. Наразі оцінити прогрес у створенні Центру неможливо.

Думка експертів

Експерти, які брали участь у Дельфі опитуванні, не вважають інноваційний розвиток пріоритетом допомоги ЄС у 2014 - 2017 роках та зазначають про необхідність отримання такої допомоги в найближчі три роки. Вони наголошують на необхідності отримання з боку ЄС саме фінансової допомоги, про що зазначили більше половини опитаних експертів. Щодо фактичних пріоритетів українського уряду думка експертів виявилася дуже критичною, хоча чверть опитаних зазначили, що розвиток інновацій було задекларовано серед основних десяти пріоритетів української влади у 2014 - 2017 роках, проте жоден не зазначив його серед фактичних пріоритетів. Трохи більше половини експертів зазначили, що інноваційний розвиток має стати пріоритетом українського уряду найближчими роками.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Результати європейського аудиту національної системи досліджень та інновацій²⁵⁸ та аналізу української інноваційної та підприємницької екосистеми, проведеного Світовим Банком, засвідчили повільний прогрес у сфері інноваційної діяльності. Напрацювання проектів МТД ЄС 2009 - 2011 років фактично не знайшли практичної реалізації. Сьогодні Україна фактично заново розпочинає спробу розбудови національної інноваційної системи та інноваційної політики, маючи перед собою нові виклики.

Висновки на майбутнє

На думку фахівців, прогалина в підтримці полягає в нестачі «технологічного та інноваційного менторства» - проектів, які б допомагали українським науковцям та підприємцям проходити шлях від винаходів до інновацій. Країні фактично потрібна масштабна програма акселерації інновацій, адже ті ініціативи, які сьогодні реалізуються, є або точковими та не здатні забезпечити потреби всієї країни, або ж недостатньо професійними та якісними.» З іншого боку, вітчизняний бізнес також демонструє низький попит на нові технологічні та інноваційні рішення, а тому потрібні проекти МТД, спрямовані на налагодження зв'язків між наукою та бізнесом.

²⁵⁶ <http://blogs.worldbank.org/psd/energy/can-ukraine-transform-itself-innovation-driven-economy>

²⁵⁷ <http://www.me.gov.ua/News/Detail?id=61d096ca-8fa5-4557-9fd2-4ee024990d22>

²⁵⁸ <https://rio.jrc.ec.europa.eu/en/file/10484/download?token=jaLhzp9a>

8.8. Посилення захисту конкуренції на внутрішньому ринку України

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС питанням захисту конкуренції на внутрішньому ринку приділяється значна увага. Зокрема, Глава «Конкуренція» регламентує питання, пов'язані з вчиненням антиконкурентних дій та злиттям, а також питання державної допомоги. Розділ «Підприємництво» Плану дій із виконання Угоди про асоціацію передбачає визначення критеріїв оцінки допустимості окремих категорій державної допомоги; приведення у відповідність із правом ЄС умов, процедур та наслідків злиття і поділу акціонерних товариств; впровадження механізму судового перегляду санкцій чи зобов'язань, накладених Антимонопольним комітетом тощо.

Реформа захисту економічної конкуренції є одним із пріоритетів Стратегії "Україна-2020", хоча вона й не увійшла до переліку першочергових реформ та програм. У Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року створення системи моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання визначено як один з елементів структурної модернізації економіки та покращення умов для ведення бізнесу. Також до пріоритетних дій віднесено розвиток конкуренції в контексті дерегуляції і розвитку підприємництва.

Зобов'язання України у сфері розвитку конкуренції на ринках газу та електроенергії також відображені в Договорі про заснування Енергетичного Співтовариства, який набув чинності для України у 2011 році.

Пріоритетні дії

Збільшення конкуренції та зниження високого рівня монополізації є серед переліку важливих реформ, які потрібно впровадити Україні. За сприяння ЄС у 2015 році розпочались інституційні зміни Антимонопольного комітету України (АМКУ), що важливо для забезпечення рівних правил гри в країні та забезпечення конкуренції. Так, основним завданням АМКУ як раз визначено здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції. До цих питань відносять важливе питання надання державної допомоги: у ПВЗВТ, зокрема, визначено АМКУ уповноваженим органом контролю за наданням державної допомоги (*state aid*).

Важливу роль у впровадженні інституційних змін АМКУ відіграла Група підтримки України, яка сприяла змінам у розробці та впровадженні реформ у сфері внутрішньої конкуренції, включно із антимонопольним контролем.²⁵⁹ Так, Група підтримки, залучивши велику кількість експертів ЄС, розробила пакет експертної підтримки АМКУ. Зокрема, було надано консультації та підтримано ухвалення важливих законів, спрямованих підвищити ефективність нагляду та гарантування конкуренції.²⁶⁰

1 липня 2014 року було прийнято новий Закон України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання", відповідно до якого Антимонопольний комітет України стає ключовим органом при оцінці впливу наданої державної допомоги на внутрішню конкуренцію. У Законі враховано зобов'язання, визначені в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС. Зазначений Закон набрав чинності в повному обсязі 2 серпня 2017. Водночас, важливі положення Закону, такі як інвентаризація наявної державної допомоги та повноцінний аналіз впливу державної допомоги на конкуренцію, фактично набудуть чинності лише з серпня 2018 року.

²⁵⁹ Група підтримки України. Звіт про діяльність за підсумками перших півтора роки, жовтень 2016 р., <https://goo.gl/3VbDhP>

²⁶⁰ Закон «Закон про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України», №782-VIII від 12 листопада 2015 р.; Закон «Закону про внесення змін до Закону України "Про захист економічної конкуренції" (щодо підвищення ефективності системи контролю за економічними концентраціями)», №935-VIII від 26 січня 2016 р.

Розпорядженням КМУ від 16 вересня 2015 р. № 936-р було затверджено нову редакцію Плану заходів щодо проведення інституційної реформи у сфері моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання та реалізації положень Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання".

У планах уряду на 2018 рік до завдань Антимонопольного комітету України віднесено забезпечення захисту економічної конкуренції у підприємницькій діяльності, а також захист інтересів суб'єктів господарювання та споживачів. План також передбачає розробку проектів нормативно-правових актів, які повинні забезпечити належне виконання Закону України "Про державну допомогу суб'єктам господарювання". Також планується визначити стратегічні напрями реалізації політики у сфері захисту та розвитку конкуренції і обмеження монополізму в Україні на середньострокову перспективу, а також розробити рекомендації стосовно забезпечення ефективного та конкурентного функціонування товарних ринків.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Україна вже не один рік отримує від ЄС значну технічну допомогу задля забезпечення конкуренції на внутрішньому ринку. Так, протягом 2009 - 2016 років за фінансової підтримки ЄС було реалізовано два великі проекти, присвячені гармонізації систем забезпечення конкуренції та державних закупівель України до стандартів ЄС. Сукупний бюджет проектів становив 9,4 млн євро²⁶¹. Додатково майже 300 тис. євро у 2017 році було виділено на підтримку створення системи контролю державної допомоги в Україні в рамках однойменного проекту.²⁶²

Станом на сьогодні за рахунок коштів ЄС реалізуються такі проекти, присвячені посиленню інституційної спроможності Антимонопольного комітету та впровадженню нових правил надання державної допомоги:

- Twinning проект «Посилення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України щодо проведення ринкових досліджень та ефективного застосування конкурентного законодавства відповідно до стандартів ЄС» (1,8 млн євро, період виконання 30.06.2016-28.02.2019).²⁶³ Загальною метою Проекту є підвищення прозорості та системності конкурентної політики України шляхом подальшої адаптації національного законодавства зі стандартами ЄС, а також удосконалення системи правозастосування та адвокатування конкуренції на основі тісної співпраці між конкурентними відомствами України та країн-членів ЄС;²⁶⁴
- Проект МТД «Підтримка Антимонопольного комітету України у впровадженні правил державної допомоги» (2,9 млн євро, період виконання 01.09.2017-31.08.2020). Метою Проекту є підтримка інституалізації та розбудови ефективної Системи контролю та моніторингу державної допомоги в Україні відповідно до вимог Угоди про асоціацію України з ЄС.²⁶⁵

Фактично ці проекти доповнюють один одного, забезпечуючи комплексну підтримку у сфері забезпечення економічної конкуренції.

²⁶¹ «Гармонізація систем забезпечення конкуренції та державних закупівель України до стандартів ЄС» (<http://openaid.gov.ua/uk/projects/62>) та «Гармонізація системи державних закупівель України зі стандартами ЄС» (<http://openaid.gov.ua/uk/projects/489>)

²⁶² <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7448>

²⁶³ <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7245>

²⁶⁴ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/249501551>

²⁶⁵

<http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/137216;jsessionid=6FE8FC7EA44DA4D4AB8D745E572BFAC0.app2>

Також за підтримки ЄБРР реалізовується проект «Зміцнення потенціалу Антимонопольного комітету України у сфері конкуренції». Вартість проекту складає 150 тис євро, період виконання: 30.03.2016–30.03.2020.²⁶⁶

Значна допомога надається і з боку США, зокрема за фінансової підтримки USAID реалізується «Програма технічної допомоги з розвитку інституційного потенціалу України в застосуванні законодавства та здійснення політики у сфері конкуренції» (2,1 млн дол. США, період виконання 30.03.2016–30.03.2020).²⁶⁷ Метою Програми є підвищення здатності АМКУ застосовувати конкурентне законодавство України відповідно до економічних принципів та визнаних міжнародних стандартів ОЕСР і Міжнародної мережі з питань конкуренції (ICN). Цей проект фактично доповнює проект ЄС «Посилення інституційної спроможності Антимонопольного комітету України щодо проведення ринкових досліджень та ефективного застосування конкурентного законодавства відповідно до стандартів ЄС» у частині взаємодії з іншими органами державної влади України з метою зміцнення їхнього потенціалу в процесі аналізу законодавчих і регулятивних положень на предмет їх відповідності принципам конкурентного законодавства. Водночас можна говорити про певне дублювання зусиль щодо підтримки інституційної спроможності АМКУ.²⁶⁸

Думка експертів

Опитані під час Дельфі-опитування експерти не вважають захист конкуренції одним з основних пріоритетів українського уряду протягом 2014 - 2017 років. Показово, що з усіх пріоритетних напрямів, це єдиний, який не був названий жодним експертом серед задекларованих та фактичних пріоритетів влади за минулі три роки. Натомість кожен п'ятий експерт вважає, що він має стати одним із важливих пріоритетів українського уряду найближчими роками. Цікаво, що, незважаючи на достатньо значний обсяг технічної допомоги, який отримала Україна, експерти не відносять захист конкуренції до пріоритетів допомоги ЄС Україні у 2014 - 2017 роках. Кожен четвертий експерт вважає, що він має бути пріоритетом технічної допомоги, а от кількість експертів, що наголосили на потребі фінансової підтримки з боку ЄС саме заходів у сфері захисту конкуренції, є втричі меншою. Майже третина опитаних експертів вказали, що ефективна робота АМКУ є необхідною умовою для збільшення конкурентоспроможності економіки.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Незважаючи на значний обсяг допомоги, як з боку ЄС, так і інших донорів, у сфері забезпечення конкуренції на внутрішньому ринку ще залишається багато питань. Ще й досі не завершена реформа Антимонопольного комітету, темпи впровадження закону "Про державну допомогу суб'єктам господарювання" є не надто високими. Майже рік у Парламенті триває розгляд проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення принципів процесуальної справедливості та підвищення ефективності проваджень у справах про порушення законодавства про захист економічної конкуренції» (№6746 від 17 липня 2017 р.).²⁶⁹ Цей проект передбачає скорочення строків розгляду справ щодо порушення конкуренції, перетворюють процес

²⁶⁶ <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7203>

²⁶⁷ <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7277>

²⁶⁸

<http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/126601;jsessionid=0FBABF317A47E80B325117105CE1FF13.app1>

²⁶⁹ http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/JH57E001.html

розгляду спорів в АМКУ наближеним до судових процесів тощо.²⁷⁰ На думку експертів, ці нововведення сприятимуть налагодженню ефективного діалогу між суб'єктами господарювання та органами АМКУ.²⁷¹

Виявлення прогалин в підтримці / де донорів достатньо/недостатньо/нема, але потрібно

Отже, експерти достатньо критично оцінюють прогрес реформ у питаннях захисту економічної конкуренції на внутрішньому ринку, та не називають його пріоритетами ні для України, ні для ЄС за останні три роки. Як показав аналіз наявної допомоги з боку ЄС, в Україні реалізуються масштабні проекти, спрямовані на посилення спроможності України (зокрема Антимонопольного комітету) впроваджувати ефективну конкурентну політику, які фактично покривають усі аспекти захисту економічної конкуренції. Прогалиною допомоги можна вважати певне дублювання зусиль у напрямку підвищення інституційної спроможності АМКУ. Водночас необхідно покращити комунікацію результатів імплементації цих проектів експертному середовищу, оскільки незадовільний рівень комунікації порушує питання щодо ефективності їх реалізації.

8.9. Підвищення конкурентоспроможності України на зовнішніх ринках

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Стратегія «Україна—2020» визначає програму розвитку експорту як складову вектору розвитку України, проте не визначає розвиток експорту як одну з 10 пріоритетних реформ. Кабінет Міністрів у Середньостроковому плані пріоритетних дій уряду на 2017-2020 роки визначив розвиток експорту як одну з 30 пріоритетних дій для досягнення економічного зростання. В кінці 2017 року Уряд схвалив Експортну стратегію України (“дорожню карту” стратегічного розвитку торгівлі) на 2017-2021 роки.²⁷² На майбутнє як Середньостроковий план дій уряду, так і Експортна стратегія визначають основні дії для розвитку українського експорту.

План дій уряду переважно передбачає продовження вже наявних зусиль: переговорів про вільну торгівлю, покращення координації між органами влади, гармонізацію технічного регулювання для взаємного визнання сертифікатів відповідності. Також пропонується посилити роль міжурядових комісій з економічного співробітництва у розвитку торгівлі та проводити виставки-презентації української продукції.

Угода про асоціацію, а саме її складова ПВЗВТ, покликана сприяти розвитку торгівлі загалом та експорту зокрема.

Пріоритетні дії

Для підтримки експорту при МЗС працює Рада експортерів та інвесторів України, а при Міністерстві економічного розвитку і торгівлі працює Рада та Офіс з просування експорту. Вони підтримують зусилля експортерів по виходу на ринки, готують аналітичні матеріали для українських експортерів, проводять торгівельні місії та підтримують участь українських виробників у міжнародних виставках.

Україна веде переговори про спрощення доступу на ринки інших країн. Зокрема, ведуться переговори про вільну торгівлю з Ізраїлем та Туреччиною, а у 2017 році набула чинності Угода про вільну торгівлю з Канадою. У 2018 році Україна приєдналась до Регіональної Конвенції про пан-євро-середземноморські преференційні правила походження. Ця Конвенція спрощує доступ товарів,

²⁷⁰ <https://www.ukrinform.ua/rubric-economy/2444873-zakonoproekt-sodo-rozgladu-sprav-amku-vidpravili-na-doopracuvanna.html>

²⁷¹ <http://zib.com.ua/130077-antimonopolniy-komitet-na-shlyahu-do-dievogo-reformuvannya.html>

²⁷² Розпорядження КМУ, №1017-р від 27 грудня 2017 р., <http://zakon.rada.gov.ua/go/1017-2017-%D1%80>

вироблених в рамках виробничих ланцюжків за участі українських виробників, на ринки країн-учасників.

За останні роки на виконання Угоди про асоціацію було проведено значну роботу по гармонізації українського законодавства з технічного та фітосанітарного регулювання до вимог ЄС. Це вже дозволило українським експортерам виходити на ринок ЄС із рядом сільськогосподарських продуктів. Також це створює підґрунтя для підписання угод про оцінку відповідності та прийнятність промислових товарів (АСАА). Заходи з реформування митниці та впровадження інтегрованого управління кордонами, зокрема щодо проведення спільного митного та прикордонного контролю, скорочують час проходження кордону для українських експортерів.

Експортна стратегія передбачає широкий набір заходів, спрямованих сприяти експорту. План дій передбачає як загальні заходи по підтримці конкурентоздатності українських виробників: стимулювання інновацій, вдосконалення системи професійної освіти, розвиток управлінських навичок у експортоорієнтованих МСП, стимулювання підприємницької діяльності, покращення транспортної інфраструктури, а також інші заходи більш безпосередньо пов'язані з розвитком експорту. Зокрема, підтримка участі українських підприємств в пріоритетних міжнародних виставках (включно із представленням національних стендів), підтримка зв'язків між експортерами та потенційними імпортерами, аналітична робота (по зовнішнім ринкам, щодо ефективності чинних угод про вільну торгівлю, щодо доцільності зниження тарифів на сировину для експортних галузей) створення інституції з підтримки та просування експорту, підтримка розвитку приватної інфраструктури підтримки торгівлі, продовження реформування митниці для спрощення експортних процедур. вартістю. Також вони не стали непереборною перешкодою для продовження співпраці.

З ініціативи окремих народних депутатів в кінці 2016 року було прийнято Закон²⁷³, що передбачав створення Експортно-кредитного агентства (ЕКА) для фінансової підтримки експорту. Уряд довгий час не виконував положення цього Закону, але у лютому 2018 року КМУ повідомив, що було прийнято рішення про створення ЕКА.²⁷⁴ Паралельно уряд вніс до Верховної ради пакет поправок до Закону про ЕКА²⁷⁵, що б наблизив його до бачення уряду про функції ЕКА, міжнародних правил щодо функціонування ЕКА і розширив би повноваження уряду по управлінню ЕКА. Законопроект не був підтриманий профільним комітетом Верховної Ради. Тому створення ЕКА залишається в підвішеному стані.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Проведення заходів з просування експорту не було вимогою програм кредитування МВФ, ЄС та Світового банку. Формально умови кредитування ЄС та МВФ забороняли впровадження нових обмежень на експорт – таких як мито на експорт металобрухту або заборона експорту лісу-кругляку. Втім, впровадження таких обмежень, як правило, обґрунтовувалось втратами виробників експортної продукції із вищою доданою вартістю, хоча цього не було доведено.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Як Експортна стратегія, так і План дій Уряду не визначають джерел фінансування заходів по просуванню експорту. Підтримка ЄС в даній сфері проводилась в межах програми секторальної бюджетної підтримки щодо усунення технічних бар'єрів в торгівлі²⁷⁶, що діяла в 2010-2016 році. Ця програма доповнювалась проектом технічної допомоги. Початковий бюджет програми становив 55 млн євро, але

²⁷³ Закон № 1792-VIII від 20 грудня 2016 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/1792-19>

²⁷⁴ Постанова КМУ № 65 від 7 лютого 2018 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/65-2018-%D0%BF>

²⁷⁵ Законопроект №8314 від 23.04.2018

²⁷⁶ Файл програми в додатку 3 до Щорічної програми дій на користь України на 2008 рік https://library.euneighbours.eu/sites/default/files/attachments/ec_aap-2008_ua_en.pdf

Його було зменшено до 38 млн євро, а фактично витрачені кошти становили 33 млн євро. Також програми технічної співпраці серед інших цілей передбачають фінансування на технічну допомогу по зміцненню національного органу стандартизації. Відповідний проект Twinning з орієнтовним бюджетом 1 млн євро готується до впровадження. В рамках конкурсу грантів по підтримці громадського суспільства було профінансовано проект «Діалог зі сприяння торгівлі» з бюджетом 0,4 млн євро.

Також нещодавно було завершено проекти Twinning з ДФС щодо інтегрованого управління кордонами з бюджетом 1,8 млн євро та щодо виконання санітарних та фітосанітарних заходів в Україні²⁷⁷ на 1 млн євро, проект технічної допомоги по безпеці харчової продукції в Україні²⁷⁸ з бюджетом 5,3 млн євро. Впроваджується проект Twinning з безпеки продукції рослинництва з бюджетом 2 млн євро²⁷⁹. Хоча ці проекти не спрямовані безпосередньо на підтримку експорту, вони спрощують вихід української сільськогосподарської продукції на зовнішні ринки та зменшують час на проходження митних процедур. Цілий ряд проектів окремих країн також сприяють виходу українських експортерів на зовнішні ринки - як загалом так і в окремих галузях, проте важко оцінити обсяг фінансування таких проектів.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Підтримка ЄС в сфері торгівлі зосереджена на допомозі по виконанню Угоди про асоціацію зокрема зобов'язань по наближенню технічного регулювання та санітарного і фітосанітарного регулювання в Україні з нормативною базою ЄС. Для цього ЄС надавав технічну допомогу для виконання секторальної бюджетної підтримки щодо технічного регулювання, проводить та проводив ряд проектів Twinning для підвищення спроможності ДФС, Держпродспоживслужби, органу стандартизації до виконання зобов'язань в рамках УА. Ця підтримка дозволила МЕРТ та іншим регулюючим органам досягнути суттєвого прогресу в цьому напрямку (див. вище). Також Україну підтримувала у формулюванні пріоритетів допомоги в цій сфері Група підтримки України, а підтримку ДФС у реформуванні митниці проводила місія EUBAM.

США підтримує торговельну політику України через кілька каналів. USAID до 2017 року фінансував проект з підтримки торговельної політики в Україні. Він підтримував роботу України в СОР та адаптацію українського законодавства до вимог СОР, допомагав провести перший перегляд торговельної політики в Україні. WNISEF має програму підтримки експорту²⁸⁰, в рамках якої підтримує роботу Офісу з просування експорту спільно з урядом Канади та надає допомогу експортерам по виходу на нові ринки. WNISEF також надавав фінансування на підготовку експортної стратегії. Також певна підтримка надається через Міністерство торгівлі США

Уряд Канади підтримує торгівлю з Україною через *Канадсько-Український* проект з підтримки *торгівлі та інвестицій*²⁸¹. Його метою є підтримка українських експортерів щодо експорту до Канади та інших країн через підготовку, надання інформації та сприяння контактам між українським та канадським бізнесом, просвітницьку діяльність про угоду про вільну торгівлю між Канадою та Україною. Він також надає технічну допомогу державним органам щодо дослідження ринків та залучення інвестицій.

Уряд Німеччини теж надавав фінансування на підтримку торгівлі в Україні. Зокрема він надав фінансування на продовження роботи над експортною стратегією в 2018 році та впроваджує проект по

²⁷⁷ Запит до пропозицій про Twinning <https://goo.gl/9KgQH6>

²⁷⁸ Файл проекту на сайті представництва ЄС в Україні <https://goo.gl/8TcFqR>

²⁷⁹ Файл проекту на сайті представництва ЄС в Україні <https://goo.gl/XN8a9h>

²⁸⁰ Сторінка проекту <http://wnisef.org/uk/export-promotion-policy/>

²⁸¹ Файл проекту <https://goo.gl/jDEGxw>; сторінка проекту <https://cutisproject.org>

підтримці торгівлі в Україні «Promotion of a Supportive Framework for Trade in Ukraine»²⁸². Проекти в сфері торгівлі також проводили уряди Британії, Швеції, Норвегії, Швейцарії та інших країн.

Варто зазначити, що ряд проектів зовнішньої допомоги (зокрема і названі вище) працювали над підвищенням експортної спроможності українського бізнесу та окремих його категорій: зокрема малих та середніх підприємств, сільськогосподарських виробників,

Думка експертів

Більшість опитаних експертів не помітили зусиль ЄС по усуненню бар'єрів для українського експорту: лише 11% відзначили їх серед пріоритетів допомоги ЄС. Дещо більша частина опитаних експертів помітили зусилля влади в цій сфері: 31% опитаних вважали, що експорт є серед фактичних пріоритетів влади. Втім, більша частка опитаних вважали, що просування експорту повинна бути пріоритетом уряду та допомоги ЄС. Переважна більшість опитаних (85%) вважали, що просування експорту – це насамперед завдання України і в меншій мірі пріоритет ЄС.

Наявні обмеження у використанні підтримки

В цілому, зусилля зі зменшення бар'єрів для українського експорту є порівняно успішними. Однак, здається, велика кількість проектів в даній сфері не супроводжується активною координацією донорів. Втім, це може відображати велике поле роботи -особливо щодо підтримки спроможності МСП в сфері експорту.

Висновки на майбутнє

В цілому, уряд досить активно працює над зменшенням бар'єрів для експорту і досягнув в цьому певних успіхів. Зусилля зовнішніх донорів по підтримці спроможності експортерів – теж робить певний внесок у підвищення конкурентоздатності українських виробників. Водночас координація донорських проектів може бути недостатньою, що може стримувати ефективність зовнішньої допомоги.

8.10. Розвиток Інфраструктури

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У стратегічних документах України реформа транспортної інфраструктури є важливим елементом економічного зростання. Так, у Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року до пріоритетів відносяться реформа регулювання транспортної галузі, забезпечення якості та ефективності транспортних сервісів, залучення коштів у транспортну галузь, запровадження сучасної системи безпеки на транспорті та забезпечення міської мобільності та регіональної інтеграції. Реформа транспортної інфраструктури є також одним із пріоритетів Стратегії 2020 та Плану заходів на 2018 рік із виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Угода про асоціацію включає в себе важливу транспортну складову. Разом з Угодою про єдиний авіапростір (парафовану, але ще не підписану), це вимагає імплементації більше 100 пунктів законодавства ЄС.

ЄС визначав пріоритетом у цьому напрямку прийняття стратегії безпеки дорожнього руху до 2020 року.

Пріоритетні дії

Уряд у 2018 році планує виділити близько 47,6 млрд грн на фінансування дорожньої галузі (33 млрд грн на Дорожній фонд та 14,6 млрд грн на додаткове фінансування кількох ключових магістралей)²⁸³, 26

²⁸² <https://ua.linkedin.com/in/benjamin-klinger-0106b916>

²⁸³ <https://www.facebook.com/volodymyr.omelyan/posts/10155467402258439>

млрд грн на капітальне оновлення «Укрзалізниці» та 4,3 млрд грн на капітальні інвестиції в морські порти.²⁸⁴ У плані дій із реалізації УА, прийнятому в жовтні 2017 року, для запровадження сучасної системи безпеки на транспорті передбачено:

- вимога запровадження пристроїв обмеження швидкості на автомобілях при міжнародних перевезеннях;
- звітування щодо перевірок періодів роботи та відпочинку водіїв;
- розробка Програми підвищення рівня безпеки дорожнього руху;
- проведення перевірки придатності колісних транспортних засобів для експлуатації;
- створення Єдиного державного електронного реєстру автомобільних перевізників;
- розробка вимог до використання тахографів на автомобільному транспорті;
- забезпечення європейського рівня безпеки при перевезенні небезпечних вантажів.

Для забезпечення міської мобільності та регіональної інтеграції:

- розробка максимально дозволених значень навантаження на ось транспортних засобів;
- запровадження плати за проїзд великовантажними транспортними засобами автомобільними дорогами загального користування.

Для реформи регулювання транспортної галузі:

- запровадження ліцензування у сфері міжнародних автомобільних перевезень;
- запровадження ліцензування у сфері внутрішніх вантажних автомобільних перевезень;
- затвердження національної транспортної стратегії;
- створення національної транспортної моделі.

Для розвитку залізничної інфраструктури:

- облаштування залізничних пунктів пропуску на кордонах з ЄС;
- формування нової моделі ринку залізничних перевезень;
- розробка схеми для рівноправного доступу до залізничної інфраструктури;
- реструктуризація «Укрзалізниці»;
- створення органу ліцензування залізничних підприємств;
- стимулювання розвитку комбінованих перевезень.

Для розвитку авіаційного транспорту:

- укладання Угоди про спільний авіаційний простір.

Для розвитку морського транспорту:

- затвердження Стратегій розвитку морського та річкового транспорту;²⁸⁵
- реорганізація служб капітанів морських портів;
- реорганізація річкової інформаційної служби;
- створення інформаційної системи моніторингу руху морських суден.

²⁸⁴ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/zvit-uryadu-za-2017-rik>

²⁸⁵ Зазначимо, що в Україні діє Стратегія розвитку морських портів України на період до 2038 року, прийнята 11.07.2013 (<http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/548-2013-%D1%80>)

Вставка: Угода про Спільний авіаційний простір

Угода про Спільний авіаційний простір між Україною та ЄС (Угода про САП), передбачає інкорпування в українське законодавство 64 регламентів і директив ЄС у сфері авіації. Після цього українські авіаперевізники користуватимуться необмеженими комерційними правами при здійсненні перевезень з України до ЄС і між будь-якими державами-членами ЄС (окрім внутрішніх авіаперевезень у межах будь-якої однієї країни ЄС). У свою чергу, авіаперевізники ЄС матимуть необмежені комерційні права щодо польотів в Україну та в її межах.

Деякі норми європейського права в галузі повітряних перевезень були враховані ще в новій редакції Повітряного кодексу України, ухваленого у 2011 році. Це стосується, насамперед, прав пасажирів (підстави, строки і розміри компенсацій за відмову в перевезенні, скасування польоту тощо), розподілу авіації на державну й цивільну, авіацію загального призначення (так звана «мала авіація»), упорядкування регулюючих та наглядових функцій у сфері авіації, обов'язків авіакомпаній перед пасажирами, забезпечення безпеки авіації (польотів, техніки експлуатації) і захисту навколишнього середовища.

Серед питань, що потребують найшвидшого врегулювання, – перегляд системи державного регулювання аеропортових зборів, ухвалення нових правил повітряних перевезень, запровадження регулювання діяльності дистрибутивних систем, запровадження правил доступу до ринку послуг із наземного обслуговування в аеропортах тощо.

Джерело: Авіаційний вектор Східного партнерства: оцінка прогресу України, Молдови та Грузії в наближенні до авіаційного законодавства ЄС. Ірина Коссе, Катерина Кульчицька. Київ 2017.

Варто зазначити, що план дій на 2018 рік із реалізації УА враховує не всі пріоритети, визначені в Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Так, не знайшли відображення в плані на 2018 рік дерегуляція в авіаційній галузі процедури доступу на ринок приватних операторів, впровадження процедури концесії терміналів аеропортів, створення умов для концесійного управління об'єктами авіаційної інфраструктури, створення умов для залучення приватних інвестицій у розвиток термінальної інфраструктури та розроблення механізму залучення інвестицій в аеродромну інфраструктуру аеропортів. В автомобільній галузі не передбачено Урядом в 2018 році заходів зі створенню ринку послуг із проектування доріг. Сподіваємось, що ці напрямки будуть враховані в плані дій із реалізації УА на 2019 рік.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

У сфері розвитку дорожньої інфраструктури ЄС підтримував в Україні проекти, пов'язані передусім із безпекою дорожнього руху та перевезенням вантажів, важливість яких визначено в Угоді про асоціацію. За останні п'ять років в Україні було реалізовано чотири проекти в цій сфері на загальну суму 4,7 млн євро.

У 2013 році ЄС виділив 1,4 млн євро на спільний україно-польський проект, який передбачав реконструкцію місцевої дороги в Бещадському повіті (Польща) та реконструкцію чотирьох вулиць та пішохідних переходів у м. Старому Самборі (Львівська область). У 2015 році ЄС виділив 1,9 млн євро на капремонт автомобільних мостів через р. Сіверський Донець та р. Борову.

До ще одного проекту з дорожньої інфраструктури можна віднести запровадження автоматичної системи оплати проїзду для м. Вінниці, на що ЄБРР виділив в 2016 році 0,3 млн євро. Два проекти було підтримано Європейським інвестиційним банком: 0,5 млн євро на розвиток міського пасажирського транспорту в містах України та 1,1 млн євро на модернізацію автодорожньої мережі. Усього за 2013 - 2018 роки Україна отримала 9,9 млн євро на розвиток дорожньої інфраструктури.

За 2013 - 2018 роки на підтримку всіх видів інфраструктури, крім дорожньої, Україна отримала від ЄС 14 млн євро. ЄС підтримував відновлення водних шляхів (річки Дніпро та Вісли), морський захист та безпеку за програмою ТРАСЕКА (транспортний коридор «Європа-Кавказ-Азія»). ЄБРР з 2013 року підтримував будівництво метро в м. Дніпрі, виділивши за останні п'ять років 1 млн євро. Ще майже 5 млн євро ЄБРР видав на розширення трамвайної мережі у м. Львові.

Кредитні кошти ЄБРР оголосив про свою підтримку створення транспортного коридору до Європейського Союзу. Ще у 2010 році було запущено проект «Паневропейські коридори» вартістю 1,15 млрд євро (450 млн євро від ЄБРР). Ще 450 млн євро – від ЄІБ, 250 млн євро – з державного бюджету. Відповідно до інформації на сайті ЄБРР проект зараз перебуває у статусі повернення коштів. При цьому, окремі складові проекту ще не були реалізовані й досі тривають тендери (наприклад, дорога Київ-Чернігів-Нові Яриловичі). При цьому, українська сторона також досі здійснює повернення коштів за дорожніми проектами, які були підписані з ЄБРР у 2005 - 2006 роках (Київ-Чоп). За інформацією Міністерства інфраструктури, Україна успішно завершила два проекти за фінансування ЄБРР, спрямовані на ремонт автомобільної дороги М-06 Київ-Чоп на ділянках Чоп – Стрий та Стрий – Броди: «Відновлення автомагістралі М-06 та реформа фінансування сектору автодоріг» (2000-2015 роки) вартістю 98,5 млн євро (позика ЄБРР 75 млн. євро) та «Другий проект «Ремонт автомобільної дороги Київ-Чоп» (2005-2019 роки) вартістю 138 млн євро (позика ЄБРР 100 млн євро).²⁸⁶

У 2011 році розпочався проект «Покращення транспортно-експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва». Загальна вартість проекту 1,15 млрд євро, з яких 450 млн. євро – це кредит ЄБРР, 450 млн євро – кредит ЄІБ і ще 250 млн євро Україна має профінансувати з державного бюджету. Проект передбачає покращення інфраструктури автомобільних доріг М-01, М-05, М06, М-07, Н-01, Р02 на підходах до м. Києва, і триватиме до 2021 року.

На сайті Міністерства інфраструктури досі незавершеним значиться проект «Покращення автомобільних доріг та безпеки руху» загальною вартістю 500 млн дол. США, який мав завершитись іще у 2015 році.²⁸⁷ Проект розпочався у 2009 році, 400 млн дол. США дав МБРР, а 100 млн дол. США – це кошти державного бюджету. Мета проекту – приведення транспортно-експлуатаційного стану автомобільної дороги М-03 Київ – Харків – Довжанський (ділянка від м. Борисполя до м. Лубни, протяжністю 126 км) до європейського рівня та підвищення безпеки руху на аварійно небезпечних ділянках і в місцях концентрації ДТП. А вже у 2013 році розпочався новий проект із такою самою назвою вже на 540 млн дол. США, з метою ремонту іншої ділянки дороги М-03 (від м. Лубни до м. Полтави, протяжністю 108 км). Цей проект мав завершитись у 2016 році, але теж значиться на сайті Міністерства як незавершений.

З іншого боку, у звіті Світового банку²⁸⁸ йде мова про те, що у 2017 році було скасовано 222,2 млн дол. США з 560 млн дол. США, виділених на реалізацію проекту розвитку дорожньої галузі, за якими після набрання чинності виплати не здійснювались.

У 2015 році було підписано угоду між МБРР та «Укравтодором» на 560 млн дол. США (470 млн євро) на фінансування спільного проекту «Проект розвитку дорожньої галузі».²⁸⁹

У 2017 році «Укрзалізниці» вдалося підписати контракт (узгоджений ще у 2016 році) на отримання кредитних коштів ЄБРР в обсязі 150 млн євро для електрифікації та підвищення пропускної спроможності одного із залізничних напрямків (Долинська – Миколаїв – Колосівка). Згідно з планами ці інвестиції повинні розширити експортні можливості через порт Миколаїв. При цьому, вказаний проект має отримати ще 150 млн євро від Європейського інвестиційного банку. ЄІБ також надає 55 млн євро для будівництва Бескидського залізничного тунелю (120 млн. дол. США кредит ЄБРР і 80 млн. дол. США власні кошти ПАТ «Укрзалізниця»), який повинен більш як удвічі збільшити пропускну здатність за цим напрямком. Тунель був відкритий у травні 2018 року.

²⁸⁶ Інфраструктурні проекти з ЄБРР та ЄІБ, <https://mtu.gov.ua/content/infrastrukturni-proekti-z-ebrp-ta-eib.html>

²⁸⁷ Інфраструктурні проекти з МБРР, <https://mtu.gov.ua/content/infrastrukturni-proekti-z-mbrp.html>

²⁸⁸ Україна: концепція партнерства з країною на 2017-2021 фінансові роки. Група Світового банку. Київ, 2017. Звіт 114516-UA.

²⁸⁹ Угода про позику від МБРР у 560 мільйонів доларів набула чинності на тиждень раніше, <http://ukravtodor.gov.ua/press/news/4572.html>

Також «Укрзалізниця» планує оновити рухомий склад за допомогою європейських банків. Зокрема, очікує на розгляд ради директорів ЄБРР проект UZ New Rolling Stock вартістю 120 млн євро, який передбачає закупівлю 6,5 тис. відкритих вантажних вагонів. Також тривають переговори про фінансування ЄІБ для оновлення приміського рухомого складу. Отже, поки що можна говорити про 475 млн євро інвестицій від ЄБРР та ЄІБ для «Укрзалізниці».

За останні чотири роки ЄБРР також інвестував у:

- інфраструктуру портів – Сухий порт Олімпекс (15 млн євро, уже відбувається повернення кредитних коштів);
- зерновий термінал у порті «Южний» («Укрелеватортранс», 30 млн євро від 126 млн євро загальної вартості проекту, решта фінансується, в т.ч. за рахунок Світового банку);
- зерновий термінал у порті Одеса (49 млн євро від 87 млн євро загальної вартості, дофінансовується комерційними банками);
- поштово-логістичні послуги – Торговий дім «Міст Експрес», більше 8 млн євро.

Тобто всього ЄБРР надав у цей сектор 94 млн євро фінансування. Отже, ЄБРР суттєво допомагає розвивати транспорту інфраструктуру, яка зокрема необхідна для експорту зерна.

ЄБРР звертає також значну увагу на розвиток муніципальної інфраструктури. Програма Ukraine Public Transport Framework передбачає 100 млн євро позик від Банку на фінансування розвитку міського транспорту (тролейбуси та автоматизовані системи оплати за проїзд). Це тристоронні угоди між банком, міською владою та комунальним підприємством. У рамках UPTF уже були підписані контракти щодо проектів у Львові, Івано-Франківську, Кременчуку. При цьому, ще до появи програми UPTF ЄБРР профінансував два проекти такого ж спрямування на суму 16 млн євро. Ще 160 млн євро – на будівництво метро в Харкові. Тобто, усього 276 млн євро на розвиток міського транспорту.

У сфері муніципального транспорту ЄІБ фактично працює спільно з ЄБРР. Зокрема, з 2014 року ЄІБ надав додаткові 160 млн євро на фінансування будівництва харківського метро, ще 200 млн євро на розвиток міського транспорту. Позичальником виступає Міністерство фінансів у співпраці з Міністерством інфраструктури, отримувачем коштів – комунальне підприємство та, у відповідних випадках, міська рада. Тобто, у цілому майже 1 млрд євро інвестицій від ЄБРР та ЄІБ для муніципального транспорту, враховуючи проекти, які були підписані ще до 2014, але продовжують виконуватися сьогодні. Загалом на залізницю, порти, річковий транспорт та муніципальний транспорт було виділено більше 1,5 млрд євро.

Крім цього, триває проект «Модернізація аеронавігаційної системи України» вартістю 117,55 млн євро за фінансування ЄБРР та ЄІБ (Україна виділяє 35,19 млн. євро), спрямований на заміну фізично і морально застарілого обладнання аеронавігаційної системи України.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

У 2015 році розпочався проект Twinning «Надання підтримки Міністерству інфраструктури України з питань підвищення рівня безпеки на дорожньому транспорті», мета якого підвищити рівень безпеки на дорожньому транспорті, а також привести у відповідність національне законодавство до норм та вимог ЄС. Бюджет проекту 1,55 млн євро. Термін впровадження проекту: 28 січня 2015 року - 28 жовтня 2016 року.

У січні 2016 року стартував проект технічної допомоги Європейського Союзу «Підтримка імплементації Угоди про асоціацію та Національної транспортної стратегії» (AASISTS) вартістю 3,74 млн євро.²⁹⁰ Проект триватиме три роки; реалізується консорціумом консультаційних компаній під керівництвом Egis International у співпраці з Expertise France. Мета проекту – сприяти інтеграції та модернізації

²⁹⁰ Міжнародна технічна допомога ЄС у сфері транспорту, <https://mtu.gov.ua/content/mizhnarodna-tehnichna-dopomoga-es-u-sferi-transportu.html>

транспортного сектору України та окремих підсекторів галузі транспорту відповідно до зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, а також оновлення Національної транспортної стратегії України відповідно до законодавства, стандартів і вимог ЄС та сприяння в її подальшій імplementації. У результаті мають бути впроваджені п'ять директив і регламентів ЄС. Також очікуються зміцнення інституційної спроможності на всіх видах транспорту, розроблені план дій, фінансові та адміністративні інструменти реалізації Національної транспортної стратегії, підвищена прозорість та ефективність державного управління в транспортному секторі.

У рамках цього проекту 21 червня 2018 року Міністерство інфраструктури оголосило про початок впровадження Національної транспортної стратегії України до 2030 року «Drive Ukraine». Серед основних заходів стратегії на наступні 12 років:

- будівництво 10 автомагістралей, які з'єднають Київську, Сумську, Харківську, Дніпропетровську, Одеську, Миколаївську, Луганську та Донецьку області з країнами ЄС та зменшать час на поїздки з півдня на північ та з заходу на схід України до 10 годин;
- будівництво функціональних кільцевих доріг навколо м. Києва та інших великих міст;
- модернізація залізничних доріг для забезпечення високошвидкісних перевезень Київ - Одеса, Київ - Харків, Київ - Львів, Київ - Дніпро, поєднання головних залізничних коридорів із коридорами Транс'європейської транспортної мережі (TEN-T);
- модернізація інфраструктури річкового транспорту та інфраструктури глибоководних морських портів, забезпечення гарантованих глибин на р. Дніпро 3,65 метра;
- збільшення кількості діючих аеропортів з 19 до 50 та відкриття рейсів за новими напрямками;
- оновлення та модернізація транспортних засобів із фокусом на пасажирському транспорті;
- більш широке застосування системи електронних білетів, цифрових вантажних транспортних коридорів;
- встановлення більше 100 комплексів автоматичного контролю ваги;
- зменшення обсягу викидів парникових газів в атмосферу від транспортних засобів до 60% від рівня 1990 року.

У 2015 році завершено проект Twinning «Надання інституційної підтримки Міністерству інфраструктури України з питань підвищення ефективності роботи та конкурентоспроможності залізничного транспорту в Україні» вартістю 1,8 млн. євро. За підтримки проекту розроблено нову редакцію Закону України про залізничний транспорт (внесено до ВРУ).

У жовтні 2016 року в рамках інструменту технічної допомоги Європейського Союзу Twinning стартував проект «Підтримка Міністерства інфраструктури в запровадженні умов для застосування європейської моделі ринку послуг залізничного транспорту в Україні» (продовження завершеного проекту) вартістю 1,6 млн євро. Мета проекту – встановлення вимог безпеки в залізничній галузі відповідно до європейських норм та стандартів та інтеграція української залізничної системи з транс'європейською транспортною мережею.

У 2016 році також стартував проект Twinning «Гармонізація законодавства України в галузі льотної придатності повітряних суден авіації загального призначення та в галузі сертифікації аеропортів/аеродромів України з відповідними нормами та стандартами ЄС та їх впровадження». Бюджет проекту 1,6 млн євро. Термін впровадження проекту: 16 липня 2016 року – 17 квітня 2018 року. Загальною ціллю проекту є підтримка розвитку цивільної авіації України та інтеграції до європейської системи шляхом гармонізації авіаційних правил України з відповідними актами ЄС.

Ще один проект, який стартував у 2016 році, називається «Підтримка в підвищенні безпеки перевезення небезпечних вантажів мультимодальним транспортом в Україні».²⁹¹ Проект вартістю 1,2 млн євро через консультації експертів покликаний покращити мультимодальну систему перевезень небезпечних

²⁹¹ Проект Twinning «Підтримка у підвищенні безпеки перевезення небезпечних вантажів мультимодальним транспортом в Україні», <https://goo.gl/Wto9Wx>

вантажів автомобільним, залізничним, морським та річковим транспортом в Україні, а також вдосконалити мультимодальне сполучення відповідно до загальноєвропейських норм та стандартів.

18 червня 2018 року Міністерство інфраструктури України успішно пройшло аудит Міжнародної морської організації (ІМО) на виконання її норм із безпеки судноплавства. Підготовка до цього важливого аудиту проводилася за технічної допомоги в рамках проекту EDGE.²⁹² Був створений окремий офіс підготовки до аудиту, до якого був залучений канадський експерт Тоні Бекерраві (Тоні Бешерраві) та шість українських експертів.

Думка експертів

На думку експертів, які взяли участь в Дельфі опитуванні, розвиток дорожньої інфраструктури не був серед пріоритетів допомоги ЄС у 2014 - 2017 роках. Менше третини експертів вважають, що цей напрямок має стати пріоритетом технічної підтримки ЄС у найближчі три роки, проте майже дві третини експертів зазначили, що він має стати пріоритетом фінансової підтримки ЄС. Водночас, лише половина експертів визначила розвиток дорожньої інфраструктури одним із пріоритетів української влади на найближчі три роки. На думку експертів, дорожня інфраструктура має бути більшим пріоритетом для України ніж для ЄС. Відповідаючи на запитання, який напрямок розвитку інфраструктури в Україні вони вважають найбільш пріоритетним, 62% назвали автомобільні дороги.

Таку лідируючу роль розвитку дорожньої інфраструктури серед пріоритетів ЄС у допомозі Україні експерти пояснювали досвідом країн Східної Європи, де ЄС фінансував інфраструктурні проекти. Насправді Україні потрібно думати про те, у якій формі залучити допомогу ЄС: інвестиції, кредитування, концесійні договори, фінансові інструменти гарантій тощо.

Експерти, які взяли участь у Дельфі опитуванні, не вважають розвиток інших видів інфраструктури серед пріоритетів надання допомоги ЄС, хоча третина експертів хотіли би бачити фінансову підтримку ЄС у цьому напрямку. Так само експерти не бачать розвиток інших видів інфраструктури серед пріоритетів української влади ані в минулому, ані в найближчому майбутньому. Серед напрямків інфраструктурного розвитку експерти вважають найбільш важливими розвиток автомобільних доріг (із великим відривом), залізничного та авіасполучення.

Розвиток інших видів інфраструктури був набагато менше підтриманий експертами як пріоритет ЄС тому, що вони спиралися на досвід Східної Європи, де ЄС в основному підтримував розвиток дорожньої інфраструктури. Іншою причиною може бути те, що дороги більше сприймаються як державна інфраструктура, а залізниця, порти і аеропорти як приватні. Експерти зазначили, що для України було би краще, якби ЄС більше підтримував розбудову спроможності Мінінфраструктури, навчання його співробітників, допомагав розробляти політики, інші стратегічні документи та процедури.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Незважаючи на значний обсяг допомоги як з боку ЄС, так і інших донорів, у сфері інфраструктури залишається ще багато роботи. Впровадження Угоди про асоціацію в транспортній галузі йде не так швидко, як хотілося б, частково через повільне проходження законопроектів через парламент. Крім того, Україна не змогла засвоїти навіть уже виділені кошти на реалізацію інфраструктурних проектів, і частину проектів довелося скасувати.

Висновки на майбутнє

Як було зазначено експертами і що підтверджується скасуванням надання частини кредитних коштів від Світового банку, Україні варто зосередитись на підвищенні інституційної спроможності урядових структур реалізовувати великі проекти від міжнародних донорів. Передусім ідеться про Міністерство

²⁹² Ukrainian maritime industry, проект EDGE, <https://edge.in.ua/108-ukrainian-maritime-industry.html>

інфраструктури. Крім того, не потрібно забувати про розвиток інших видів транспорту, крім автомобільного, і реалізовувати проекти з розбудови регіональних аеропортів, річкового транспорту, морських портів, як це і передбачено Національною транспортною стратегією до 2030 року. Тому подальша технічна допомога урядовим структурам у напрямках подальших реформ у сфері інфраструктури є бажаною. При цьому, позики з боку ЄБРР на фінансування різних об'єктів інфраструктури матимуть і надалі вплив не лише на поточний стан інфраструктури, але й сприятимуть підвищенню якості реалізації інфраструктурних проектів і за кошти бюджету.

8.11. Сільське господарство та розвиток сільських територій

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», реформу сільського господарства та рибальства визначено однією з головних для реалізації вектора розвитку країни, туди ж включено земельну реформу. До вектора відповідальності (одного з чотирьох векторів руху країни) включено реформу у сфері забезпечення безпечності та якості харчових продуктів, яка безпосередньо впливає на розвиток сільського господарства. Однак указані реформи не були включені до переліку десяти першочергових реформ і програм Стратегії. У рамках Середньострокового плану Уряду передбачено вдосконалення механізмів стимулювання розвитку агропромислового комплексу, земельну реформу, забезпечення якості й безпечності харчових продуктів та розвиток органічного землеробства в рамках вектора економічного зростання. Необхідно звернути увагу, що в переліку реформ та програм Стратегії «Україна – 2020» та в Середньостроковому плані Уряду відсутнє питання розвитку сільських територій.

Сільське господарство та розвиток сільських територій є складовою частиною Угоди про асоціацію (Розділ V, Глава 17). Ці питання займають суттєву частину Плану заходів із виконання УА: на них припадає понад 400 завдань з майже 2000.²⁹³

Пріоритетні дії

Відповідно до Плану Уряду на 2018 рік передбачено затвердження Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2021 року, розроблення проекту Закону щодо створення Фонду гарантування кредитів агропромислового комплексу.²⁹⁴ Концепцію цільової програми було схвалено ще в грудні 2015 року.²⁹⁵ Згідно з нею передбачалося, що для виконання Програми буде необхідно 47,1 млрд грн, у т. ч. 35,6 млрд грн за рахунок коштів державного бюджету. Окрім цього, передбачалося фінансування за рахунок місцевих бюджетів, приватних інвестицій, міжнародна технічна та фінансова допомога.

У вересні 2017 року уряд схвалив Концепцію розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018 - 2020 роки. Документ вказує, що фінансування Концепції має здійснюватися за рахунок коштів державного бюджету в межах бюджетних призначень Міністерства

²⁹³ План заходів УА, Затверджено Постановою КМУ №1106 від 25 жовтня 2017 року, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu-mizh-ukrayinoyu-z-odniyeyi-storoni-ta-yevropejskim-soyuzom-yevropejskim-spivtovaristvom-z-atomnoyi-energiyi-i-yihnimi-derzhavami-chlenami-z-inshoyi-storoni>.

²⁹⁴ Розпорядження КМУ "Про затвердження Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік" №244-р від 28 березня 2018 року, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>.

²⁹⁵ Розпорядження КМУ "Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року" №1437-р від 30 грудня 2015 року, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/248907971>.

аграрної політики та продовольства (Мінагрополітики) на відповідний рік на суму не менше 1 млрд грн щороку, а також із залученням МТД та інших джерел, які передбачені законодавством.²⁹⁶

У липні 2017 року затверджено план заходів із реалізації Концепції розвитку сільських територій (затвердженої у вересні 2015 року). У рамках концепції було передбачено, що фінансування відбуватиметься з урахуванням можливостей державного та місцевих бюджетів, розміру міжнародної технічної допомоги, проте відсутні конкретні суми.²⁹⁷

Також у березні 2018 року в ВРУ було зареєстровано законопроект № 8171 «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку», який повинен встановити законодавчі рамкові умови для реформування агропромислового комплексу України та наближення до стандартів ЄС. Вказаний законопроект є насамперед стратегією, яка визначає 10 пріоритетів державної аграрної політики та встановлює фінансування державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку на рівні не менше 5% видатків держбюджету.²⁹⁸

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Серед структурних індикаторів Програми розширеного фінансування МВФ було два ключових протягом 2015-2017 років. Один із індикаторів включав скасування спеціальної схеми ПДВ для сільськогосподарських підприємств. Уряд України виконав це зобов'язання. Інший індикатор передбачав скасування мораторію на продаж сільськогосподарської землі. Однак натомість парламент подовжив дію мораторію в кінці 2018 року ще на один рік. МВФ сьогодні не вимагає цього кроку для надання Україні наступного траншу допомоги.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Відповідно до Державного бюджету на 2018 рік для Мінагрополітики передбачено майже 12,8 млрд грн, із яких 6,8 млрд грн – це видатки розвитку. Таким чином, на підтримку агропромислового комплексу виділено майже 8% від загального обсягу видатків розвитку в рамках загального фонду та 0,4% видатків розвитку спеціального фонду. Загалом же аграрний сектор отримав 1,3% від загального обсягу видатків Державного бюджету на 2018 рік. Серед основних заходів, на які виділено фінансування:

- 1 млрд грн фінансової підтримки розвитку фермерських господарств (відповідає Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки);
- державна підтримка галузі тваринництва (4 млрд грн);
- фінансова підтримка сільгосптоваровиробників (945 млн грн);
- державна підтримка розвитку хмелярства, закладання молодих садів, виноградників та ягідників і нагляд за ними (300 млн);
- фінансова підтримка заходів в агропромисловому комплексі шляхом здешевлення кредитів (66 млн).

²⁹⁶ Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку фермерських господарств та сільськогосподарської кооперації на 2018-2020 роки» №664-р від 13 вересня 2017 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/664-2017-%D1%80>.

²⁹⁷ Розпорядження КМУ №995-р від 23 вересня 2015 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/995-2015-%D1%80/paran8#n8>.

²⁹⁸ Проект Закону «Про основні засади державної аграрної політики та державної політики сільського розвитку» №8171, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63695.

Також розвиток окремих сільськогосподарських проектів може відбуватися за рахунок коштів Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР), сукупне планове фінансування якого 2018 року передбачено на 6 млрд грн. У 2015 - 2018 роках кошти з ДФРР отримали 9 проектів за напрямком «Сільськогосподарська діяльність» на суму 37,4 млн грн.²⁹⁹

Обсяг виділених коштів для фінансування розвитку сільських територій нижчий ніж для сільського господарства. Зокрема, у Державному бюджеті України передбачено державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, першочергове забезпечення сільських населених пунктів централізованим водопостачанням та захист від шкідливої дії вод сільських населених пунктів та сільськогосподарських угідь, в т. ч. в басейні р. Тиси в Закарпатській обл. Окрім цього, розвиток (інфраструктура, медичні та освітні заклади та ін.) окремих сільських територій фінансується за рахунок цілої низки проектів, що реалізуються Державним фондом регіонального розвитку.

Відповідно до Пакету підтримки реформ та реагування на кризу (Reform Anchoring & Crisis Response Package), затвердженого ЄБРР у 2014 році, підтримку ключових гравців корпоративного сектору було визначено одним із трьох пріоритетів роботи банку в Україні.³⁰⁰ На основі контрактів, які були підписані у 2014 - 2018 роках, можна побачити, що на аграрний сектор припало більше половини загального обсягу фінансування ЄБРР для приватного сектору (понад 500 млн євро). Кредити, насамперед, спрямовувалися для поповнення обігового капіталу аграрних компаній, що й передбачалося Пакетом підтримки ЄБРР. Окрім цього, здійснювалося фінансування розвитку логістики, підвищення енергоефективності. Також необхідно брати до уваги, що в рамках підтримки транспортного сектору банк переважно надавав фінансування для проектів, які безпосередньо стосуються перевезення зерна (залізниця, річковий транспорт, морські порти) (див. Розділ *Розвиток інших видів інфраструктури*).

Підтримка аграрним компаніям також надавалася за рахунок фінансування ЄІБ. Кредитні кошти було спрямовано на підвищення енергоефективності, транспортні проекти, запуск виробничих ліній аграріїв (264 млн євро). Окрім цього, ЄІБ надає кредит для України (Мінагрополітики відповідає за сприяння реалізації) в рамках національного проекту «Основний кредит на агропродовольчі ініціативи України» (400 млн євро, розподіляються через держбюджет), . Кошти мають бути спрямовані для виробників зернових та олійних культур, аквакультури та рибного господарства України.³⁰¹ Також аграрні виробники можуть скористатися кредитними програмами для МСП (див. Розділ, присвячений МСП). Таким чином, фінансова підтримка ЄБРР та ЄІБ для аграрного бізнесу досягла близько 1,2 млрд євро (без урахування транспортного сектору та програм для МСП).

Також українські аграрії отримують фінансову підтримку Світового банку. Зокрема, із 2013 року реалізовується проект МФК "Аграрні розписки в Україні" (спільно зі Швейцарською Конфедерацією).³⁰²

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Відповідно до переліку проектів міжнародної допомоги, зареєстрованих у МЕРТ, в аграрному секторі у 2014 - 2018 роках діяло 35 проектів на суму 106 млн дол. США. При цьому, 23 проекти (на 30 млн дол. США) фінансувалися/фінансуються за рахунок ЄС та окремих європейських країн. Основні напрямки діяльності спрямовувалися на:

²⁹⁹ Див. Список проектів Державного фонду регіонального розвитку, <http://dfrr.minregion.gov.ua/Projects-list>.

³⁰⁰ Reform Anchoring & Crisis Response Package, Ukraine overview, EBRD Website, <http://www.ebrd.com/where-we-are/ukraine/overview.html>.

³⁰¹ Проект "Основний кредит для аграрної галузі – Україна". Фінансова угода між Україною та ЄІБ. http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/971_021/page.

³⁰² Аграрні розписки в Україні (питання та відповіді), <https://goo.gl/vbStbG>.

- підвищення спроможності Мінагрополітики. Зокрема, це проект «Зміцнення потенціалу Міністерства аграрної політики та продовольства щодо реалізації нової національної Стратегії та плану дій розвитку сільського господарства та сільських територій» (2015 - 2020 роки - майже 3 млн євро, ЄС);
- консультаційна підтримка подальшого розвитку аграрної політики. Аграрний сектор традиційно є одним із головним пріоритетів Німеччини в Україні. Зокрема, із 2006 року виконується проект «Німецько-український агрополітичний діалог» (поточний етап до кінця 2018 року, 2,1 млн євро).³⁰³ Ключовими темами проекту є розвиток системи управління земельним ринком, підтримка сталого розвитку агросектору (у т. ч. сільських територій), покращення аграрної освіти та науки, підвищення стандартів якості продукції до стандартів ЄС та ін. Додатково Німеччина надає підтримку в рамках проекту «Надання консультацій Україні з питань аграрної торгівлі – у рамках Угоди про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі (ПВЗВТ) між ЄС та Україною (1,4 млн євро, 2016 – 2018). Указані напрямки підтримки відповідають основним пріоритетам України в аграрному секторі;
- реформа системи санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ), що є одним із пріоритетів України: «Вдосконалення системи контролю харчових продуктів в Україні» (3,6 млн євро, ЄС, 2014 - 2017), «Створення системи контролю за безпекою харчових продуктів на основі оцінки ризиків у циклі виробництва та збуту молочних продуктів» (2,6 млн швейц. франків, Швейцарія, 2015 - 2018), «Допомога в імплементації СФЗ-зобов'язань (санітарних та фітосанітарних заходів) України перед ЄС у рамках Угоди про асоціацію» (1 млн євро, ЄС, 2016 - 2017);
- допомога в навчанні кваліфікованих кадрів – проект «Створення німецько-українського аграрного демонстраційного та навчального центру» (1,8 млн євро, Німеччина).

Серед інших донорів виділяються Канада та США. Зокрема, канадський уряд виділив 52,3 млн канадських доларів (майже 40 млн дол. США) для розвитку сільського господарства в Україні, що становить більше третини від загального обсягу МТД у цій сфері. Підтримка сталого розвитку аграрного сектору впродовж багатьох років була одним із пріоритетів міжнародної допомоги Канади. Окрім цього, упродовж кількох десятиків років у Канаді діють неурядові організації, які спрямовують свої зусилля на забезпечення сталого розвитку сільського господарства.³⁰⁴ Таким чином, кошти канадських проектів спрямовані на розвиток молочного бізнесу, плодоовочівництва, зерносховищ та сільськогосподарських кооперативів.

Низка проектів реалізовувалася чи досі реалізуються USAID, зокрема це проект «Збільшення потужностей для професійного вирощування картоплі в Україні шляхом забезпечення якісним насіннєвим матеріалом та технологіями малих та середніх фермерів (0,7 млн дол. США, 2015 - 2017), «Агрорішення для малих і середніх агровиробників в Україні» USAID (близько 0,9 млн грн, 2015 - 2017), «Програма підтримки аграрного і сільського розвитку в Україні (майже 20,6 млн дол. США, 2016 - 2020), «Кредитування сільськогосподарських виробників (майже 5 млн дол. США, 2016 - 2020).

Необхідно звернути увагу на те, що підтримка сільськогосподарських виробників можлива також у рамках проектів, спрямованих на розвиток МСП (див. розділ про МСП).

Думка експертів

За результатами Дельфі опитування, менш ніж кожен десятий експерт вважає, що розвиток сільських територій був серед пріоритетів допомоги ЄС у 2014 - 2017 роках. При цьому, кожен четвертий опитаний вказує на необхідність технічної допомоги, а майже кожен третій – на необхідність фінансової допомоги

³⁰³ Загальна інформація про проект, Веб-сторінка Проекту, <https://apd-ukraine.de/ua/pro-proekt>.

³⁰⁴ Наприклад, канадська мережа кооперативів SOCODEVI, яка реалізовує проекти в Україні. Веб-сайт SOCODEVI, <https://socodevi.org/en/about/>.

ЄС у наступні три роки. На противагу цьому, кожен четвертий експерт повідомив, що розвиток сільських територій був серед задекларованих пріоритетів української влади у 2016 - 2017 роках. Однак лише кожен десятий вважає, що ця сфера була серед справжніх пріоритетів. Така ж частка респондентів вказує на сільський розвиток серед пріоритетів влади на наступні 3 роки.

Таким чином, думки українських експертів щодо розвитку сільських територій є досить суперечливими. З одного боку, лише незначна частка респондентів визначила цю сферу серед головних пріоритетів України на наступні 3 роки. При цьому, значно більша частка експертів очікує на фінансову та технічну підтримку ЄС у цій сфері.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Сьогодні можна зробити висновок, що Україна неповністю використовує можливості технічної допомоги в сільському господарстві. За допомогою донорів (у т. ч. ЄС) вдалося розробити Єдину комплексну стратегію та план дій розвитку сільського господарства та сільських територій в Україні на 2015 - 2020 роки, однак вона так і не була затверджена³⁰⁵. Окрім цього, незважаючи на потужну підтримку реформ у сфері СФЗ, Україна все ж відстає від графіку виконання положень Глави IV (Санітарні та фітосанітарні заходи) Розділу IV УА. Відповідно до Звіту про виконання УА у 2017 році Україна виконала лише 33% своїх зобов'язань.

Висновки на майбутнє

У цілому, можна зробити висновок, що аграрний сектор отримує значну внутрішню та зовнішню підтримку, адже його розвиток відповідає пріоритетам України та її партнерів. Зокрема, країна насамперед отримує достатньо допомоги для проведення реформ, розвитку кооперації та діяльності великих аграрних компаній. При цьому, відсутність комплексних стратегічних документів не дозволяє визначити більш конкретні вузькі пріоритети, які були б орієнтирами для донорів.

Сьогодні спостерігається брак зусиль для забезпечення сільського розвитку. Поступ аграрного сектору та деяких інших сфер (напр., інфраструктури, освіти, медицини) опосередковано впливає на розвиток сільських територій. Для забезпечення належних темпів сільського розвитку на нього необхідно спрямовувати більш конкретні зусилля. Однак Україна повинна сама озвучити запит до донорів на підтримку (технічну та фінансову) для сільських територій, яку не включено до проектів, підтриманих у рамках Децентралізації.

8.12. Фінансові послуги

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Стратегія «Україна-2020» передбачає проведення реформи фінансового сектору. На виконання Стратегії спільним рішенням регуляторів фінансового сектору (НБУ, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку (НКЦБФР), Нацкомфінпослуг) в 2015 році було затверджено Комплексну програму реформування фінансового сектору до 2020 року³⁰⁶. На початку 2017 року програму було оновлено, а в 2018 році готується черговий перегляд програми. Програма передбачає впровадження всіх нормативних актів ЄС передбачених розділом Угоди про асоціацію щодо фінансових послуг. Середньостроковий план дій уряду на 2017-2020 роки теж передбачає заходи, пов'язані з реформою

³⁰⁵ Лише схвалена Національною радою реформ.

³⁰⁶ Програма затверджена постановою НБУ № 391 від 18 червня 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/v0391500-15>

фінансового сектора. Заплановані заходи відповідають передбаченим у Програмі реформування фінансового сектору.

Пріоритетні дії

Комплексна програма реформування фінансового сектору до 2020 року³⁰⁷ передбачає три основні етапи впровадження: очищення фінансового сектору, перезавантаження фінансового сектору, створення умов для стійкого розвитку фінансового сектору. Програма визначає такі основні напрямки дій:

- Забезпечення стабільності фінансового сектору,
- Розбудова спроможності регуляторів фінансового сектору (зокрема розподіл повноважень Нацкомфінпослуг між НБУ та Нацкомфінпослуг
- Захист прав споживачів фінансових послуг та інвесторів.

Програма також містить деталізований план заходів та регуляторної роботи, план впровадження нормативних актів ЄС. НКЦПФР та Нацкомфінпослуг також підготували плани впровадження актів ЄС у своїх сферах відповідальності, як були затверджені урядом.

План пріоритетних дій уряду на 2018 рік про реформу фінансового сектора передбачає передусім впровадження планів (незалежних) регуляторів фінансових послуг. Він також передбачає заходи по реформуванню державних банків, розвитку фінансової грамотності та фінансової інклюзивності.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Заходи зі стабілізації фінансового сектору були частиною вимог програми розширеного фінансування МВФ. Зокрема йдеться про проведення стрес-тестування банків та врегулювання банків із виявленими проблемами через додаткову капіталізацію, реорганізацію або виведення з ринку. Ці вимоги були виконані в 2015-2017 роках. Також у програмі МВФ йшлося про зміну формату регулювання фінансових послуг і відповідно розформування Нацкомфінпослуг, проте відповідний законопроект не було прийнято Верховною Радою. Всі три програми макрофінансової допомоги ЄС включали вимоги із реформування фінансового сектору, які частково повторювали вимоги МВФ, а також передбачали виконання зобов'язань Угоди про асоціацію в сфері фінансових послуг.

Світовий банк в 2014-2016 роках надав Україні дві програмні позики на підтримку політики розвитку фінансового сектору. Умови надання позик³⁰⁸ передбачали, зокрема, посилення спроможності Фонду гарантування вкладів по врегулюванню проблемних банків та стрес-тестування найбільших банків та подальшу докапіталізацію або виведення з ринку банків із недостатнім рівнем капіталу. Україна також зобов'язалась ухвалити зміни до законодавства та інституційної бази банківського сектора для покращення його стійкості та ефективності, а саме:

- переглянути нормативну базу кредитування пов'язаних осіб,
- змінити регулювання системно важливих банків,
- створити Ради фінансової стабільності.

Ці вимоги було виконано, що дозволило Україні отримати другу позику в серії позик Світового банку.

³⁰⁷ див. вище

³⁰⁸ Лист Уряду України і Національного банку України стосовно політики розвитку у фінансовому секторі <http://documents.worldbank.org/curated/en/323491468113079281/pdf/RAD1948489033.pdf>

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Програма розвитку фінансового сектору не містить розділу про фінансування, але переважна більшість заходів програми не вимагають фінансування поза межами кошторису НБУ та інших регуляторів фінансового сектору. ЄС та США фінансують проекти технічної допомоги в цій сфері. Два проекти ЄС мають загальний бюджет понад 5 млн євро, а проект USAID має бюджет понад 23 млн дол. США.

Так, сьогодні в Україні зараз реалізують два проекти ЄС щодо фінансового сектору: «Технічна допомога за пріоритетними напрямками фінансового сектору» (EU-FINSTAR)³⁰⁹, який мав за планом завершитись 26 березня, але зараз має заплановані виплати на 2019 рік, та «Посилення регулювання та нагляду за небанківським фінансовим ринком» в Україні» (EU-FINREG)³¹⁰, який розпочинає роботу, за планом працює до 2020 р. Паралельно працює проект USAID «Трансформація фінансового сектору» (FST)³¹¹.

Проект EU-FINSTAR допомагав НБУ зокрема в підготовці реформи валютного регулювання, готував банки та фінансові установи до початку роботи Системи фінансової звітності за форматом XRBL, допомагав Нацкомфінпослуг та НКЦПФР із вдосконалення регулювання до вимог ЄС (з помірним успіхом). Новий проект EU-FINREG зосередиться на вдосконаленні регулювання діяльності небанківських фінансових та інвестиційних компаній – від страхових компаній до інвестиційних фондів.

Проект FST зосередився на питаннях фінансової грамотності, дотримання прав споживачів фінансових послуг, забезпечення фінансової інклюзивності – надання фінансових послуг вразливим верствам населення. Таким чином, діяльність проектів США та ЄС взаємно доповнюють зусилля по реформуванню сектору фінансових послуг.

ЄБРР за рахунок багатостороннього рахунку по стабілізації та підтримки України (із внеском ЄС у 8 млн євро в 2016 році та запланованим внеском в 9 млн євро в 2017 році, а також внесками США, Японії, країн-членів ЄС на щонайменше 22 млн євро)³¹² та інших внесків акціонерів фінансував ряд проектів для підтримки реформи фінансового сектора³¹³. ЄБРР надавав технічну допомогу Фонду гарантування вкладів, НБУ та Міністерству фінансів щодо врегулювання проблемних банків та оздоровлення фінансового сектора та фінансував роботу двох проектних офісів реформ для впровадження програми реформування фінансового сектору. Загальний бюджет цих проектів понад 4 млн євро.

Реформа фінансового сектору лише побіжно згадується в Стратегічній програмі підтримки ЄС Україні на 2018-2020 роки. Це може відображати те, що підтримка буде надаватись в рамках вже профінансованих проектів допомоги.

Думка експертів

На думку понад 40% опитаних в Дельфі опитуванні експертів, реформа фінансового ринку повинна бути серед пріоритетів технічної допомоги ЄС. Половина експертів вважає, що ця реформа пріоритетніша для України, ніж для ЄС, хоча 40% опитаних розглядали цю реформу однаково важливою для ЄС та України. Це може означати, що суттєва частка експертів вважає, що ЄС приділяє недостатню увагу реформі фінансового сектору.

³⁰⁹ Сторінка проекту <http://www.eufsp.com>

³¹⁰ <https://humandynamics.org/en/news/nonbank-ukraine-project-begins>

³¹¹ <https://www.dai.com/our-work/projects/ukraine-transforming-financial-sector-fst>

³¹² Див програму технічної співпраці з Україною на 2017 рік http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?do=Search.getPDF&ds_id=51700&version=2&Attna ng=en&db_number=1&docType=DRAFT_MEASURE

³¹³ <https://www.ebrd.com/work-with-us/project-finance/technical-cooperation-project-summary-documents.html?c36=on&keywordSearch=>

Наявні обмеження у використанні підтримки

Реформа небанківського фінансового сектору стримується «підвішеним» станом одного з регуляторів. Ще з 2015 року було заплановано розділити регулятора небанківських фінансових установ Нацкомфінспослуг між НБУ та НКЦПФР. Відповідний законопроект було подано до Верховної Ради ще в 2016 році, проте його досі не було розглянуто. Це стримує реформи регулювання страхових компаній, небанківських кредитних установ та фінансових компаній, хоча донорська підтримка щодо відповідних змін вже надається.

Висновки на майбутнє

Реформа фінансового сектора отримує значний обсяг підтримки, що був достатньо успішно використаний для поступу у реформі. Втім проблеми фінансового сектору ще далекі від повного вирішення: фінансовий сектор залишається вразливим і може знову стати джерелом проблем для економіки в цілому. Тому важливо зберігати суттєві обсяги підтримки для реформи фінансового сектору. При цьому йдеться не стільки про фінансову підтримку, як про технічну підтримку із збільшення інституційної спроможності відповідних установ та політичну підтримку з поштовху до впровадження реформи.

8.13. Сприяння залучення інвестицій

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Стратегія «Україна-2020» за вектором економічного розвитку передбачає програму залучення інвестицій, але вона не включена до десятки найбільш пріоритетних. Середньостроковий план пріоритетних дій уряду на 2017-2020 роки серед пріоритетних дій за ціллю економічного розвитку визначає розвиток промислового виробництва та залучення інвестицій. Галузеві програмні документи щодо залучення інвестицій на національному рівні відсутні, хоча цілий ряд громад, районів та областей затвердили такі програми на місцевому рівні: наприклад Івано-франківська область³¹⁴, Вінниця³¹⁵, Овруцький район³¹⁶, Фастів³¹⁷ та багато інших.

Пріоритетні дії

План дій уряду передбачає досить різні заходи за напрямом залучення інвестицій: кілька дій з оптимізації державних інвестицій, реформування корпоративного законодавства, дерегуляцію процесу інвестування та сприяння вкладенню приватних внутрішніх інвестицій в рамках венчурного фінансування. Кроки по зміні процесу державного фінансування інвестицій включають стратегічне планування державних інвестицій на середньостроковій основі, розширення ролі приватно-державного партнерства, перегляд існуючих проектів, запровадження спільної діяльності бюджетних установ та підприємств.

Відповідно до Плану дій уряду відбулись зміни у фінансуванні капітальних видатків. Зокрема йдеться про фінансування інвестиційних субвенцій та ухвалені зміни щодо уможливлення державно-приватного партнерства.

³¹⁴ Текст програми [http://www.if.gov.ua/files/uploads/Періональна%20цільова%20програма_\(1\).pdf](http://www.if.gov.ua/files/uploads/Періональна%20цільова%20програма_(1).pdf)

³¹⁵ Текст програми <https://goo.gl/J5V2Nb>

³¹⁶ Текст програми http://ovruch-rayrada.zt.gov.ua/images/5_cесія/Пішення_інвестиції_програма.doc

³¹⁷ Текст програми http://fastiv-rada.gov.ua/sites/default/files/ПРОЕКТ_Рішення_сесії_Програма_залучення_інвестицій.doc

Уряд та Верховна Рада вже зробили кроки з оновлення корпоративного законодавства, що покликано сприяти збільшенню інвестицій: в 2018 році було прийнято Закон про товариства з обмеженою та додатковою відповідальністю³¹⁸ та в 2015-2018 роках було внесено ряд змін в закон про акціонерні товариства³¹⁹. Також нещодавно було прийнято Закон про валюту і валютні операції³²⁰, що спрощує зовнішні інвестиції.

У серпні 2016 року Уряд призначив Урядового уповноваженого з питань інвестицій для підготовки пропозицій з питань розвитку та реалізації інвестиційного потенціалу України, підтримки пріоритетних інвестиційних проектів, поліпшення інвестиційного клімату в державі, забезпечення захисту прав інвесторів та координації роботи тимчасового дорадчого органу щодо інвестицій. Вже в жовтні 2016 року було створено тимчасовий дорадчий орган при КМУ³²¹, а саме Офіс із залучення та підтримки інвестицій також відомий як UkraineInvest. На Офіс було покладено функції підтримки інвестиційних проектів за принципом «єдиного вікна», координації роботи по усуненню перешкод для інвестицій в економіку України та підготовку пропозицій по покращенню інвестиційного потенціалу України. У березні 2018 року Офіс було переформатовано³²² з тимчасового дорадчого органу в державну установу «Офіс залучення інвестицій».

Майже одночасно з Урядом Президент сформував Національну інвестиційну раду³²³ як консультативно-дорадчий орган при Президенті. За підтримки ЄБРР почав працювати Офіс Національної інвестиційної ради, функції якого виконує ГО «Офіс інвестиційної ради»³²⁴. Документи, які визначають завдання Офісу інвестиційної ради не було оприлюднено, але публічна активність офісу схожа до роботи UkraineInvest.

Отже, з інституційної точки зору на національному рівні діють дві установи по сприянню залученню інвестицій: Офіс із залучення та підтримки інвестицій при КМУ та Офіс Національної інвестиційної ради при Президенті. Це не відповідає кращому світовому досвіду щодо існування єдиного вікна для потенційних інвесторів.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Заходи безпосередньо спрямовані на залучення інвестицій не були умовою програм МВФ, Світового банку та макрофінансової допомоги ЄС. Втім, деякі заходи з дерегуляції та покращення інвестиційного клімату були частиною реформ, погоджених з донорами.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Порівняно небагато проектів технічної допомоги ставлять за мету залучення інвестицій в українську економіку, але ряд проектів фінансують заходи по підтримці МСП, покращенню інвестиційного клімату. Наприклад, проект U-LEAD підтримував створення центрів надання адміністративних послуг, а проект EU-SURE підтримував створення центрів підтримки бізнесу.

ЄБРР (ймовірно, за рахунок мультидонорського рахунку підтримки України) фінансував роботу Офісу Національної інвестиційної ради (0,3 млн євро), а WNISEF підтримує створення та роботу

³¹⁸ Закон №2275-VIII від 6 лютого 2018 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/2275-19>

³¹⁹ Закон №514-VI від 17 вересня 2008 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/514-17>

³²⁰ Законопроект очікує підпису Президента станом на 25 червня 2018 р. Текст до другого читання <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=63668&pf35401=459090>

³²¹ Постанова КМУ №740 від 19 жовтня 2016 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/740-2016-%D0%BF>

³²² Розпорядження КМУ № 174-р від 21 березня 2018 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/174-2018-%D1%80>

³²³ Указ №365 від 29 серпня 2016 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/365/2016>

³²⁴ Перелік проектів технічної допомоги на 14 червня 2018 р. Проект № 3758 <http://me.gov.ua/Documents/Download?id=d3355895-6364-40de-a6f8-b7b272ca3418>

UkraineInvest³²⁵. Уряд Канади також підтримував роботу UkraineInvest через програму EDGE, а одним із завдань канадського проекту CUTIS є тренінги для працівників міністерств з досліджень ринку та розробки стратегій залучення інвестицій.³²⁶

Нарешті ЄБРР та ЄІБ та Світовий банк власне інвестують в українську економіку, фінансуючи проекти та входячи в капітал українських підприємств. Ці донори збільшили свою активність в Україні після 2014 року. Проектне фінансування досить часто доповнюється технічною допомогою. Втім ЄС не схвалив ініціативу українського уряду про різке збільшення інвестицій ЄС в Україну (до мільярдів євро) в рамках так званого плану Маршалла для України. В 2017 році ЄС створив Європейський фонд для сталого розвитку для залучення інвестицій в країни Африки та країни європейського сусідства. Україні може отримувати інвестиції в рамках цього фонду, проте, йдеться лише про 50 млн євро фінансування з боку ЄС, які на думку єврокомісара з питань сусідства можуть згенерувати 500 млн євро інвестицій від приватних гравців.³²⁷

Думка експертів

Невелика частина опитаних експертів вважали, що залучення інвестицій було пріоритетом дій уряду або допомоги ЄС. 8% та 15% експертів відповідно вважали інвестиції пріоритетом ЄС, уряду. Водночас 2/3 опитаних вважали, що залучення інвестицій повинне бути пріоритетом технічної та/або фінансової підтримки ЄС у майбутньому, а 47% вважали, що залучення інвестицій повинно ввійти в десятку пріоритетів влади.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Безпосередні зусилля уряду зі залучення інвестицій мають певну, хоч і помірну підтримку донорів. Водночас підтримка донорів з дерегуляції, покращення інвестиційного клімату та підтримки МСБ – формують основні передумови для успішності таких зусиль.

Висновки на майбутнє

Підтримка безпосередньо зусиль щодо залучення інвестицій донорами на відміну від пов'язаних зусиль з дерегуляції, покращення інвестиційного клімату та підтримці МСП є порівняно невеликою. Це може пояснюватись досить вузьким фронтом роботи для донорів. Втім, донори підтримують дві інституції по залученню інвестицій на національному рівні, що займаються схожою роботою. Це, ймовірно, вказує на недостатню координацію роботи донорів. Надалі роль донорів може полягати як у фінансуванні інвестицій (Європейський фонд для сталого розвитку для залучення інвестицій, ЄБРР, МФК), так і в політичному поштовсі впроваджувати реформи, спрямовані поліпшити інвестиційний клімат в країні.

8.14. Децентралізація – спроможні регіони

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Децентралізацію та реформу державного управління визначено п'ятим за важливістю пріоритетом в Стратегії «Україна-2020». В Стратегії метою децентралізації визначено забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні.

³²⁵ Сторінка UkraineInvest <https://ukraineinvest.com/our-partners/>

³²⁶ Інформація про проект Уряду Канади <http://w05.international.gc.ca/projectbrowser-banqueprojets/project-projet/details/d002636001>

³²⁷ Реформи заради інвестицій: стаття єврокомісара про новий контракт ЄС та України. Європейська Правда <https://www.euointegration.com.ua/articles/2018/04/25/7080922/>

Відповідно до Середньострокового плану пріоритетних дій уряду до 2020 року децентралізацію визначено одним із пріоритетів за ціллю 2 «Ефективне врядування». При цьому, метою децентралізації є забезпечення надання населенню високоякісних та доступних публічних послуг незалежно від місця проживання.

Тоді як в попередніх документах йдеться передусім про фіскальну децентралізацію, у Порядку денному асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію³²⁸ говориться про децентралізацію зокрема як компонент Конституційної реформи і фактично про децентралізацію влади. Також визначено важливим зміцнення функціонування місцевого та створення регіонального самоврядування, правового статусу служби в органах місцевого самоврядування, в тому числі шляхом децентралізації.

В усіх трьох вищезгаданих документах зазначено, що впровадження децентралізації відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.

Пріоритетні дії в рамках визначеного пріоритету

У 2014 році було ухвалено кілька важливих рішень, які дали старт децентралізації. У квітні 2014 року було ухвалено Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади³²⁹, на виконання якої досить швидко було затверджено План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі. Завданнями реформи децентралізації визначено:

- Забезпечення доступності та якості публічних послуг,
- Досягнення оптимального розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади,
- Забезпечення доступності та належної якості публічних послуг, що надаються місцевими органами.

Розпочати децентралізацію планували із ухвалення змін до Конституції. Однак такі зміни не отримали політичної підтримки, а тому реформу почали в рамках чинної на той момент Конституції. Для запуску реформи було здійснено чималу нормотворчу роботу.³³⁰ Так, було внесено зміни до Бюджетного та Податкового кодексів. Надзвичайно важливим стало ухвалення закону «Про добровільне об'єднання територіальних громад»³³¹, за яким почали створювати базовий рівень місцевого самоврядування. За даними Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України (Мінрегіон) на початок червня 2018 року створено 743 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), до складу яких увійшли 3443 колишніх місцевих рад та в яких проживають понад 6,4 млн осіб.

Також децентралізації та регіональному розвитку спряло ухвалення урядом у 2014 році уряд ухвалив Державну стратегію регіонального розвитку України (ДСРР) на період до 2020 року.³³² Стратегія визначає три конкретні цілі її впровадження:

- Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів;
- Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток;
- Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку.

³²⁸ Порядок денний асоціації між Україною та ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію, <https://goo.gl/kET1xs>

³²⁹ Розпорядження КМУ, №333-р від 1 квітня 2014 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³³⁰ Більш детально із деталями впровадження реформи можна ознайомитись на спеціальному офіційному ресурсі, присвяченому питанням децентралізації: <https://decentralization.gov.ua/about>

³³¹ Закон №333-2014 від 1 квітня 2018 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>

³³² Постанова КМУ «Державна стратегія регіонального розвитку України (ДСРР) на період до 2020 року», №385 від 6 серпня 2014 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF/paran11#n11>

На виконання Стратегії у 2015 році було ухвалено Закон «Про засади державної регіональної політики».³³³ Впровадження цих змін сприяло суттєвому збільшенню державної підтримки регіонального розвитку (у 39 разів).³³⁴

Для висвітлення питання децентралізації було створено державний сайт: <https://decentralization.gov.ua/>, на якому представлено опис реформи і здійснені кроки. Крім того, на цьому сайті оприлюднюються регулярні моніторинги децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування,³³⁵ в яких представлено як результати створення ОТГ, так і результати фінансової децентралізації. Зокрема, частка власних доходів місцевих бюджетів (загальний фонд) зростає з 5,1% ВВП у 2014 році до 6,5% ВВП у 2017 році. Відбувається також децентралізація у сферах охорони здоров'я, освіти, соціальної політики та надання адміністративних послуг.

Гроші на фінансування впровадження змін

На сьогодні бюджетне фінансування виділяється на регіональний розвиток відповідно до положень Бюджетного кодексу. Зокрема, відповідно до ухвалених змін до Кодексу було створено Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР)³³⁶, кошти якого спрямовуються на виконання інвестиційних програм і проектів регіонального розвитку, що підтримують розвиток регіонів, або створення інфраструктури індустріальних та інноваційних парків і відповідають пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку та відповідних стратегіях розвитку регіонів. За останні кілька років уряд дотримувався індикативного показника фінансування ДФРР у розмірі 1% прогнозного обсягу доходів загального фонду проекту Державного бюджету України на відповідний бюджетний період. Водночас, кошти ДФРР зазвичай повністю не використовуються (зокрема у 2017 році видатки Фонду були на 11% нижчими за план), що частково пояснюється відсутністю якісно поданих проектів від регіонів. Крім того, кошти на регіональний розвиток надходять у формі субвенцій на економічний та соціальний розвиток, які, однак, є досить непрозорими і малоефективними.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Впровадження децентралізації підтримується міжнародною спільнотою. Зокрема, йдеться про бюджетну підтримку ЄС, а також численні міжнародні технічні проекти у сфері децентралізації.

Співпраця між Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства (Мінрегіоном) та міжнародними донорами є досить успішною і може слугувати як приклад для наслідування в інших сферах роботи з донорами. Так, було створено Раду донорів, покликану забезпечити координацію між Мінрегіоном та донорськими агенціями, іноземними дипломатичними представництвами в Україні й міжнародними організаціям, що фінансують та/або впроваджують програми та проекти в сфері децентралізації влади.³³⁷ Раду донорів очолює спільно Віце-Прем'єр-міністр - Міністр регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України або Перший заступник Міністра, та представник Донора, що головує у поточному році. В засіданнях Ради донорів беруть участь представники Офісу Ради Європи в Україні, Представництва ЄС в Україні, Посольства Німеччини в Україні, Швейцарського бюро співробітництва, представництв ПРООН, ОБСЄ, USAID, ОЕСР, проектів U-LEAD, GIZ, DESPRO, SIDA, DOBRE, ПУЛЬС, EDGE та інших. Рада складається з шести робочих груп:

³³³ Закон №157-19 від 5 травня 2018 року, <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/157-19>

³³⁴ https://decentralization.gov.ua/uploads/library/file/274/Monitoring_11.06.2018.pdf

³³⁵ Моніторинги впровадження децентралізації: <https://decentralization.gov.ua/mainmonitoring#main-info>

³³⁶ Сайт ДФРР: <http://dfrr.minregion.gov.ua/>

³³⁷ Технічне завдання Ради донорів з питань впровадження реформи з децентралізації в Україні, <https://goo.gl/M3ucd6>

- Група 1: 3 питань адміністративно-територіальної реформи та законодавчого забезпечення децентралізації
- Група 2: 3 питань фінансів та бюджетування ОМС (Фінансова база місцевого самоврядування)
- Група 3: Місцева демократія (Прозорість, підзвітність, участь громадськості)
- Група 4: Регіональний та місцевий розвиток
- Група 5.1: Адміністративні послуги
- Група 5.2: 3 питань ЖКГ
- Група 5.3: 3 питань гуманітарної політики
- Група 5.4. Охорона здоров'я
- Група 6: 3 питань комунікації, навчальних систем та управління знаннями (Управління і координування реформи)

Найбільшим проектом з підтримки децентралізації є програма U-LEAD³³⁸ – Програма для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою». Програму фінансує ЄС, а також його країни-члени Данія, Естонія, Німеччина, Польща та Швеція. Виконавцями проекту є Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Шведське агентство з питань міжнародного співробітництва і розвитку (Sida).³³⁹ Сукупна вартість проекту становить 101 млн євро, з яких 95 млн євро – внесок ЄС. Проект за планом реалізується з 1 січня 2016 року до 30 червня 2020 року. Заходи в рамках проекту поділено на два компоненти:

- Посилення спроможності ключових суб'єктів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях з метою впровадження реформ регіональної політики та децентралізації (GIZ). Це включає в себе вертикальну та горизонтальну координацію та розвиток спроможності на всіх рівнях управління по всій Україні.
- Розширення прав і можливостей об'єднаних громад з метою надання високоякісних послуг громадянам, що робить внесок у реформу децентралізації, яка триває в Україні (Sida).

Зокрема, в рамках проекту створено 24 регіональні центри розвитку місцевого самоврядування, покликані сприяти впровадженню реформ на місцях. Це дозволяє Проекту враховувати регіональні аспекти і працювати на місцях.

Мінрегіон також високо оцінює співпрацю з великою програмою у сфері децентралізації Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) – «Децентралізація приносить кращі результати та ефективність» (DOBRE). Впровадження цієї програми розпочалось у червні 2016 року та триватиме до червня 2021 року.³⁴⁰ Програма працює в 7 областях України: Дніпропетровській, Івано-Франківській, Харківській, Херсонській, Кіровоградській, Миколаївській та Тернопільській, в яких відібрано 75 ОТГ для прямої допомоги.³⁴¹ DOBRE надає підтримку у реалізації завдань реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади, а також децентралізації владних повноважень.³⁴² Виконавцем є неурядова американська організація «Глобал Ком'юнітіз». Партнерами програми є: Український Кризовий Медіа Центр (УКМЦ), SocialBoost, Фундація Підтримки Місцевої Демократії, Польща (FSLD), Малопольська Школа Державного Управління при Краківському Університеті Економіки (MSAP/UEK),

³³⁸ <https://goo.gl/16AsGd>

³³⁹ <http://donors.decentralization.gov.ua/project/u-lead/>

³⁴⁰ Проекти USAID у сфері «Демократія, права людини та врядування», <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/democracy-human-rights-and-governance>

³⁴¹ Decentralization Offering Better Results and Efficiency (DOBRE): <https://goo.gl/mRa8KW>

³⁴² <https://decentralization.gov.ua/news/8146>

Національний Демократичний Інститут (NDI).³⁴³ У 2017 році Програма працювала за такими напрямками: вивчення потреб і проблемних питань ОТГ, навчання кадрового складу органів місцевого самоврядування ОТГ, розробка стратегій розвитку громад, реалізація грантових проектів, які мають істотне значення для їх розвитку. Зокрема, на кінець 2017 року вже було розроблено 21 стратегічний план розвитку територіальних громад.

Мінрегіон виступає реципієнтом та бенефіціаром в швейцарсько-українському проекті “Підтримка децентралізації в Україні” – DESPRO, який фінансується Швейцарською Конфедерацією через Швейцарське бюро співробітництва (ШБС/SDC) та впроваджується Швейцарським центром ресурсів та консультацій з питань розвитку (Skat).³⁴⁴ Фінансування проекту передбачено у сумі 23,3 швейцарських франків (23,6 млн дол. США) і термін його реалізації: 2007-2020 роки. Місія проекту полягає в оптимізації системи управління та сприянні ефективному місцевому розвитку в Україні, що, в свою чергу, створить новий імпульс як для демократичних процесів, так і для надання послуг на рівні громади.

В цілому, карта донорів, яку представлено на сайті Децентралізації детально описує роботу різноманітних проектів в сфері децентралізації.³⁴⁵ Протягом грудня 2016 – квітня 2017 року Мінрегіон та усі зацікавлені донори працювали над створенням Матриці результатів впровадження децентралізації в Україні.³⁴⁶ Цей інструмент дозволяє Уряду та міжнародним партнерам спільно проводити моніторинг та оцінку прогресу впровадження реформи, а також ефективно координувати роботу міжнародних проектів і програм. Зокрема, в Матриці виписано по кожному з напрямків змін діяльність наявних проектів, а також визначено результативні показники. Такий підхід покликаний сприяти узгодженню підтримки донорів реформи децентралізації. Втім, Матриця показує, що за більшістю напрямків змін працює два або більше донорів, а тому різні проекти можуть дублювати діяльність інших. Зокрема, крім вищеназваних великих програм, виділяють ще такі програми, присвячені повністю або частково питанню децентралізації:

- Шведсько-український проект "Підтримка децентралізації в Україні", 2014-2018 рр., 38,8 млн шв. крон (4,9 млн дол. США);
- Спільна програма ПРООН та ООН Жінки: Сума допомоги: 46,6 млн шв. крон
- Гендерне бюджетування в Україні: Сума допомоги: 46,6 млн шв. крон
- Проект ПРООН/ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду»
- Відновлення врядування та примирення на територіях України, що постраждали від кризи : Сума допомоги: 31,8 млн шв. крон
- Сталий місцевий розвиток у сільських районах Чернівецької та Одеської областей Партнерство для розвитку міст (ПРОМІС / PLEDDG)
- Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні (ПУЛЬС: Сума допомоги: 8,2 млн дол. США
- Зміцнення місцевої фінансової ініціативи в Україні (ЗМФІ-II) впровадження
- Місцеве самоврядування та верховенство права в Україні

Це далеко не вичерпний перелік проектів та програм. Зокрема, компоненти з децентралізації містять також проекти Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE), Електронне врядування задля підзвітності влади та участі громади (EGAP).

Якщо говорити загалом про проекти в секторі регіонального розвитку (проекти зі сприяння децентралізації є одним із елементів цього сектору), то у 2014—2018 роках донори фінансували понад

³⁴³ <https://goo.gl/mRa8KW>

³⁴⁴ Сайт проекту: <http://despro.org.ua/despro/project/>

³⁴⁵ <http://donors.decentralization.gov.ua/>

³⁴⁶ Матриця результатів впровадження децентралізації в Україні, <https://goo.gl/1y59Tt>

80 проектів технічної допомоги (з них 60 проектів фінансував ЄС), з яких сьогодні реалізують 25 проектів (з них 13 проектів ЄС).

Думка експертів

Експерти, які брали участь у Дельфі опитуванні, вважають, що децентралізація була як одним із найвагоміших пріоритетів підтримки з боку ЄС. Вони також переконані, що на відміну від ряду інших пріоритетів, саме децентралізацію українська влада визначила пріоритетом у стратегічних документах, а також саме цей пріоритет став найбільшим фактичним пріоритетом влади. Такі високі оцінки можуть пояснюватись активним впровадженням змін в рамках реформ з децентралізації, а також активною комунікаційною кампанією на всіх щаблях влади. Три з п'яти експертів зазначили, що цей пріоритет є однаково важливим для України та ЄС.

Водночас експерти суттєво знизили майбутній пріоритетність Децентралізації як для підтримки з боку ЄС, так і для урядової політики. На фокус групі експерти висловили думку, що це, ймовірно, пояснюється вже досягнутими результатами, які ймовірно є незворотними. Так, ЄС вже надав допомогу і проект U-lead (та проекти, які фінансують інші донори) триватиме надалі, а уряд вже запустив важливі механізми змін і надалі сприятиме лише продовженню децентралізації.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Звіт Рахункової палати щодо використання бюджетної підтримки ЄС свідчить, що використання коштів за угодою фінансування регіонального розвитку є достатньо повільним. Це частково пов'язано із повільнішим поступом у впровадженні реформ, ніж планували початково. Також експерти нарікають, що Мінрегіон розподіляє кошти ЄС на проекти регіонального розвитку не завжди на прозорій та зрозумілій основі.

Іноді низька спроможність місцевих органів влади, а також відсутність розуміння потреби до змін стають викликом для проектів технічної допомоги. Зокрема, жоден з ОТГ, представники яких брали участь в антикорупційних тренінгах в рамках одного з проектів, не запровадив відповідно розроблені політики із подоланням корупції.

Висновки на майбутнє

Досвід координації підтримки з боку різних донорів у сфері децентралізації є дуже корисним для інших напрямів реформи. В цьому напрямі було зроблено матрицю донорів, щоб проаналізувати різні аспекти підтримки. Однак матриця свідчить, що проекти можуть дублювати діяльність один одного. Тому варто донорам розглянути можливість зміни окремих видів діяльності проекту, якщо вони вже є у сфері іншого проекту. Для цього варто передбачити необхідність готувати початкові звіти в рамках проектів, які виявляються можливі дублювання і дозволяють змінити фокус окремих заходів в рамках проекту.

Дані свідчать, що ОТГ формуються швидше в тих регіонах, де працюють проекти в сфері децентралізації. Такий результат став наслідком узгодженості політичної волі та готовності донорів підтримувати децентралізацію в країні. Водночас окремі зусилля проектів стикаються з низькою спроможністю місцевих органів влади та їх неготовністю змінювати свої підходи до роботи і ставати більш відповідальними у своїх рішеннях. Тому надалі варто сфокусувати увагу на роботі саме з місцевою владою та місцевими громадами, ніж на національних заходах підтримки.

8.15. Охорона довкілля

Визначення відповідного пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна–2020» визначено, що для забезпечення сталого розвитку держави потрібно забезпечити стійке зростання економіки екологічно невиснажливим способом. При цьому, «Програму збереження навколишнього природного середовища» визначено як одну із реформ відповідно до вектору безпеки.

Про важливість забезпечення чистого довкілля також йдеться у визначенні цілі 2 «Ефективне врядування» в Середньостроковій стратегії пріоритетних дій уряду до 2020 року. В рамках цього пріоритету передбачено удосконалення державної політики у сфері зміни клімату для досягнення сталого розвитку держави, належне екологічне врядування, а також стале управління водними ресурсами.

В Україні досі є чинною Стратегія державної екологічної політики на період до 2020 року, яку було ухвалено у 2010 році.³⁴⁷ У 2015 році Міністерство екології та природних ресурсів України (Мінприроди) представило Національну стратегію наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля за підтримки проекту ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки».³⁴⁸ Однак лише у вересні 2017 року Мінприроди винесло на громадське обговорення Стратегію державної екологічної політики до 2030 року. Після обговорення і доопрацювання Стратегії уряд схвалив її у квітні 2018 році і подав до парламенту. Однак на кінець 27 червня 2018 року ще не оприлюднено висновків профільного Комітету Верховної ради, і тим більше Стратегію не ставили на голосування у залі.³⁴⁹

Питання екологічної безпеки є складовою Глави 6 «Навколишнє середовище» Розділу V Угоди про Асоціацію. У додатках до цієї Глави визначено основні Директиви, які Україна повинна врахувати в своєму законодавстві. Передбачено посилення співробітництва в сферах, що стосуються питань довкілля.

Пріоритетні дії

У 2014 році за індексом екологічної ефективності Україна займала 95 місце серед 178 країн, а у 2018 році 109 місце із 180 країн.³⁵⁰ Така незадовільна динаміка може пояснюватись повільнішим поступом України у впровадженні реформ у сфері навколишнього середовища і порівняно низькою увагою, яка приділялась цим питанням.

Однак протягом останніх кількох років Мінприроди активізував свою профільну діяльність.³⁵¹ Це дало змогу надолужити минулі негаразди, що призвели до порушення Україною п'яти міжнародних угод. В грудні 2017 року Міністр екології та природних ресурсів України Остап Семерак повідомив, що Україна вийшла з non-compliance по Кіотському протоколу, покинула список порушників Організації Конвенції, Договору про Енергетичне Співтовариство, наздогнала відставання від графіку впровадження

³⁴⁷ Закон «Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року», №2818-17 від 21 грудня 2010 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2818-17>

³⁴⁸ Проект Стратегії: https://menr.gov.ua/files/docs/draft_NAS_FEB2015.pdf

³⁴⁹ Проект Закону про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2030 року, №8328 від 26 квітня 2018 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63948

³⁵⁰ <https://epi.envirocenter.yale.edu/sites/default/files/2018-ukr.pdf>.

³⁵¹ Міністерство екології та природних ресурсів також визначило чіткий перелік пріоритетів, на досягнення яких визначає свій план роботи.

горизонтальних Директив Угоди про асоціацію, вийшла на дорожню карту для закриття справ проти України в рамках Конвенції Еспо.³⁵²

У 2017 році нарешті було ухвалено важливий закон «Про оцінку впливу на довкілля», який «встановлює правові та організаційні засади оцінки впливу на довкілля, спрямованої на запобігання шкоді довкіллю, забезпечення екологічної безпеки, охорони довкілля, раціонального використання і відтворення природних ресурсів, у процесі прийняття рішень про провадження господарської діяльності, яка може мати значний вплив на довкілля, з урахуванням державних, громадських та приватних інтересів».³⁵³ У новій процедурі з оцінки впливу на довкілля передбачені дієві механізми з проведення консультацій та досягнення компромісу з громадськістю та місцевим населенням, а також передбачено розгляд альтернативних варіантів впровадження проекту (напр., зміни місця розташування). На виконання Закону також створено відкритий Єдиний реєстр оцінки впливу на довкілля.³⁵⁴

Великого розголосу на початку 2016 року набули проблеми держави у сфері поводження з відходами, що пов'язано з трагічним випадком на Глибовецькому сміттєзвалищі, а пізніше дискусії посилились через проблеми із вивезенням сміття у Львові та ряді інших міст. У листопаді 2017 року КМУ ухвалив Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030 року.³⁵⁵ Стратегія покликана впровадити системний підхід до поводження з відходами на державному та регіональному рівнях, зменшити обсяги утворення відходів шляхом збільшення обсягу їх переробки та повторного використання. В Стратегії визначено результативні показники її ухвалення, але не визначено суми фінансування. Зазначено лише, що її впровадження можна фінансувати з усіх незаборонених законодавством джерел. Однак переробка, побудова полігонів відповідно до стандартів ЄС та побудова заводів із переробки відходів потребує суттєвих інвестицій, спроможність фінансувати які відсутня поки що в Україні.

Певний поступ спостерігається також і у сфері кліматичної політики. Так, у липні 2016 року Парламент ратифікував нову кліматичну угоду – Паризький договір, яку було ухвалено у грудні 2015 року на 21-й конференції сторін рамкової конвенції ООН зі зміни клімату і яку було підписано Україною у квітні 2016 року.³⁵⁶ Також у 2016 році уряд ухвалив «Концепцію реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року», що став першим національним стратегічним документом у сфері боротьби зі зміною клімату.³⁵⁷

У березні 2018 року Міністр Остап Семерак повідомив про початок консультацій з Брюсселем про набуття Україною в майбутньому статусу партнера в Європейському агентстві з питань довкілля та приєднання України до програми ЄС Life+.³⁵⁸ Це дозволить розширити вже наявну співпрацю з Європейським агентством з питань довкілля. Зокрема, громади матимуть можливість отримати фінансування власних екологічних проєктів.

В рамках виконання Угоди про асоціацію Україна зобов'язана врахувати в своєму законодавстві ряд Директив у сфері навколишнього середовища. Хоча окремі кроки вже було зроблено, Україна все ж відстає від плану (відповідно до Навігатору Угоди Україна виконала 12 зобов'язань, але не виконала 85).³⁵⁹ В цілому, Україні потрібно кілька років на впровадження всіх Директив, а на технічне

³⁵² «Остап Семерак: «Україна виконала зобов'язання по всім міжнародним екологічним угодам», <https://menr.gov.ua/news/31944.html>

³⁵³ Закон, №2059-19, від 23 травня 2017 р., <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2059-19>

³⁵⁴ Реєстр ОВД, <http://eia.menr.gov.ua/>

³⁵⁵ Розпорядження КМУ «Про схвалення Національної стратегії управління відходами в Україні до 2030 року», №820-р від 8 листопада 2017 р., <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/820-2017-%D1%80>

³⁵⁶ Закон України «Про ратифікацію Паризького угоди», №1469-19 від 14 липня 2016 р.

³⁵⁷ Розпорядження КМУ, №932-р, від 7 грудня 2016 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249573705>

³⁵⁸ «Україна може стати учасником програми ЄС Life+, яка дозволить громадам отримувати фінансування екологічних проєктів на місцях», <https://menr.gov.ua/news/32117.html>

³⁵⁹ Навігатор Угоди: <http://navigator.euointegration.com.ua/tasks?type=chapter&id=environment>

впровадження потрібно понад 15 років у певних випадках. Тому варто розглянути можливість подовжити терміни впровадження окремих Директив ЄС, що є можливим за умови узгодження цього питання в Раді асоціації.³⁶⁰

Варто відзначити, що хоча питання навколишнього середовища навряд чи можна назвати пріоритетними для української влади, вони стають дедалі важливішими для бізнесу. Екологічні питання впливають на компанію, якщо вона хоче залучати кошти на міжнародному ринку капіталу. Тоді як великі компанії завжди мали більше можливостей для фінансування екологічних проектів як з власних коштів, так і за рахунок міжнародних фінансових інституцій, доступність фінансових ресурсів для МСП є значно гіршою.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

З огляду на структуру видатків Державного бюджету «Навколишнє середовище» навряд чи можна назвати суттєвим пріоритетом уряду. Крім того, заплановані видатки за цим напрямком часто не виконуються, що частково пов'язано із повільним поступом змін і низькою увагою до цих питань.

Одна з програм бюджетної підтримки з боку ЄС надавалась Україні у 2010-2015 рр. на підтримку впровадження Стратегії національної екологічної політики України.³⁶¹ На ці цілі було передбачено 35 млн євро, а бенефіціаром було Мінприроди. Водночас, за даними аудиту Рахункової палати Україна змогла використати лише 69% виділеної допомоги (решту довелось повернути). Це стало наслідком...??

Україна також отримує підтримку в рамках великої програми Світового банку: «Партнерство заради ринкової готовності в Україні (PMR)» (partnership for market readiness).³⁶² В рамках проекту стоїть завдання розробити систему моніторингу, звітності та верифікації викидів парникових газів та підготувати підґрунтя для поінформованих рішень щодо використання ринкових інструментів кліматичної політики.³⁶³

ЄБРР та ЄІБ є основними фінансовими установами, які можуть і здійснюють суттєвий внесок у фінансування інвестицій і охорону довкілля.³⁶⁴ Інвестиції покликані досягнути переваг для здоров'я населення при одночасному збільшенні ефективності виробництва.

Зокрема, у 2016 році ЄБРР поширив дію Програми «Центр трансферу технологій та фінансів у сфері зміни клімату» (Finance and Technology Transfer Centre for Climate Change (FINTECCC) TC Programme) на Україну.³⁶⁵ Заходи, які впроваджено в рамках Програми в Україні включають політичний діалог, технічну допомогу, надання грантів, включно із стимулюючими грантами «Кліматичні Інноваційні ваучери»³⁶⁶. Проектним менеджером Програми Кліматичних Інноваційних Ваучерів є ГО Greencubator.³⁶⁷ Метою діяльності Програми визначено збільшення спроможності українського бізнесу до інновацій та

³⁶⁰ Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Під редакцією Майкла Емерсона та Вероніки Мовчан. Брюссель, Київ, 2016. С. 2, <https://goo.gl/tnPkez>.

³⁶¹ Угода про фінансування програми «Підтримка реалізації Стратегії національної екологічної політики України» від 27.12.2010, термін виконання – 60 місяців з дати набуття чинності.

³⁶² Сайт проекту: <https://www.thepmr.org/>

³⁶³ Про Україну: <https://www.thepmr.org/country/ukraine-0>

³⁶⁴ Поглиблення відносин між ЄС та Україною. Під редакцією Майкла Емерсона та Вероніки Мовчан. Брюссель, Київ, 2016. С. 2, <https://goo.gl/tnPkez>.

³⁶⁵ Finance and Technology Transfer Centre for Climate Change (FINTECCC) TC Programme in Ukraine, <https://www.ebrd.com/work-with-us/projects/tcpsd/finance-and-technology-transfer-centre-for-climate-change-finteccc-tc-programme-in-ukraine.html>

³⁶⁶ Пільгові гранти можуть покривати до 25% видатків на запровадження ресурсоефективних технологій. Максимальний розмір гранту 1 млн дол. США.

³⁶⁷ Кліматичні інноваційні ваучери: <http://greencubator.info/climate-innovation-vouchers-an-ebrd-finteccc-project/>

співпраці у використанні ресурсоефективних технологій.³⁶⁸ Загальна сума проекту становить 3 млрд євро (кошти ЄБРР).

У сфері охорони навколишнього середовища Україна також отримує підтримку від багатостороннього донорського фонду, заснованого у 2009 році ЄБРР, ЄК, ЄІБ, Північним інвестиційним банком, Північною екологічною фінансовою корпорацією (НЕФКО), МБРР та МФК – Е5Р.³⁶⁹ За рахунок коштів цього фонду фінансують інвестиційні проекти, покликані підвищити енергоефективність, знизити викиди парникових газів, а також стосуються очищення води і стоків та поводження з твердими відходами.

Також в рамках кількох донорських проектів надаються позики муніципалітетам на фінансування проектів у сфері охорони навколишнього середовища (під державні гарантії).

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Мінприроди визначає такі основні напрями співробітництва з міжнародними організаціями:

- охорона біологічного різноманіття;
- охорона транскордонних водотоків і міжнародних озер;
- зміна клімату;
- охорона озонового шару;
- охорона атмосферного повітря;
- поводження з відходами;
- оцінка впливу на довкілля.

Серед організацій, з якими співпрацює Мінприроди, а також які фінансують різноманітні проекти у сфері охорони довкілля є такі: ПРООН, Програма ООН з навколишнього середовища (UN Environment), UNIDO, UNESCO, ОБСЄ, ЄБРР, Світовий банк, Європейський інвестиційний банк, Глобальний Екологічний Фонд. В цілому, всі донори мають в своєму портфелі проектів питання довкілля.

За даними МЕРТ у 2014-2018 роках в Україні працювало 49 проектів у секторі «Навколишнє середовище».³⁷⁰ Україна скористалась нагодою отримати проекти технічної допомоги у сфері охорони довкілля, спрямовані на підтримку Мінприроди в розробці важливих стратегічних документів та інших нормативних актів. Зокрема, проект Національної стратегії наближення (апроксимації) законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля було розроблено за підтримки проекту ЄС «Додаткова підтримка Міністерства екології та природних ресурсів України у впровадженні секторальної бюджетної підтримки». За допомогою зовнішньої підтримки Мінприроди розробило Національну стратегію управління відходами в Україні до 2030. Так в її розробці і доопрацюванні брали участь не лише міністерства, але учасники проекту Twinning, експерти Програми зеленої економіки (GIZ) та Проекту з управління ТПВ (ЄБРР). Мінприроди також отримує підтримку з розробки законодавства в рамках проекту «Підтримка України в апроксимації напрацьованого законодавства ЄС у сфері навколишнього середовища» (Approximation of Ukrainian environmental legislation to the EU acquis, APENA), який фінансує ЄС (2 млн євро, 2015—2018 рр.).³⁷¹ Діяльність Проекту зосереджена у трьох напрямках: горизонтальні питання, управління водними та природними ресурсами та включає не лише підтримку у розробці законодавства, але й заходи із підвищення інституційної спроможності Міністерства та інших зацікавлених сторін, а також обізнаності громадськості.

³⁶⁸ <http://fintecc.ebrd.com/ru/region/ukraine/>

³⁶⁹ Про Е5Р: <http://ukraine-ru.e5p.eu/>

³⁷⁰ Спробу оцінити ефективність проектів кількох МТД у сфері довкілля було зроблено ГО Мама-86: <https://mama-86.org/images/publications/lux/Analytics.pdf>

³⁷¹ Сайт проекту: <http://env-approx.org/index.php/ua/>

Великий проект було профінансовано Урядом Японії «Розробка робочої документації на модернізацію Бортницької станції очистки стічних вод у рамках реалізації проекту «Реконструкція споруд очистки стічних каналізаційних вод і будівництво технологічної лінії по обробці та утилізації осадів Бортницької станції аерації» зі строком реалізації 2016—2022 роки на суму 13,4 млн євро. В рамках проекту планують створити робочу та тендерну документацію. Реципієнтом проекту є ПАТ «АК «Київводоканал», а бенефіціаром визначено виконавчий орган Київської міської ради (Київська міська державна адміністрація).³⁷²

В лютому 2018 року було підписано Меморандум про взаєморозуміння та співпрацю між виконавцем проекту «Підтримка природно-заповідних територій в Україні» (АГТ ГРУП АГ) та реципієнтами – директорами восьми цільових природно-заповідних територій, під патронатом Міністерства екології та природних ресурсів України та Кредитної установи для відбудови (KfW, Німеччина).³⁷³ Так, на фінансування цього проекту³⁷⁴ Уряд Німеччини через Федеральне міністерство економічного співробітництва та розвитку (BMZ) надав грант у сумі 14 млн євро на період 1 травня 2016 року – 20 квітня 2022 року.³⁷⁵ Метою проекту є покращення управління та ефективності восьми цільових природно-заповідних територій в Україні, а також підвищення або підтримка на високому рівні прихильного ставлення до природно-заповідних територій серед місцевих громад. Варто зазначити, що хоча проект почався у 2016 році, його техніко-економічне обґрунтування було підготовлене ще у 2013 році (причому тендер на реалізацію проекту оголошено у 2015 році).

Україна отримує вигоди від досліджень, які розробляються в рамках проектів за фінансування ЄС в рамках Інструменту Східного партнерства.³⁷⁶ У 2012-2015 роках ЄС фінансував проект «Захист довкілля міжнародних річкових басейнів» в шести країнах Східного партнерства (загальною вартістю на шість проектів 8,6 млн євро). В Україні реципієнтом та бенефіціаром було визначено Мінприроди. Впроваджував цей проект Консорціум у складі: Regional Environmental Center for Central and Eastern Europe (REC) (Угорщина), CES Consulting Engineers Salzgitter GmbH (Німеччина), H.P.Gauff Ingenieure GmbH & Co. KG-JBG (Німеччина), Кримська республіканська асоціація “Екологія і мир” (Україна) та ВЕГО “МАМА-86” (Україна) на чолі з Hulla & CO Human Dynamics KG (Австрія). Метою проекту було визначено Покращення якості води в транскордонних басейнах річок у Чорноморському регіоні та Білорусі. Матеріали, підготовлені в рамках проекту доступні на його сайті.³⁷⁷

Ще одним проектом Інструменту східного партнерства, який допомагає Україні є «Програма по попередженню, підвищенню готовності та реагування на природні та антропогенні катастрофи у регіоні східного партнерства – Фаза 2 програми PPRD East». Програма спрямована на розбудову спроможності в управлінні ризиками катастроф країн Східного партнерства та покращення захисту населення від шкідливих антропогенних наслідків та стихійного лиха у країнах Східного партнерства.

Україна також брала участь у іншому проекті в рамках Європейського інструменту східного партнерства «Державне управління якістю атмосферного повітря у країнах ЄІСП Схід-AIR-Q-GOV» (загальна вартість

³⁷² Впроваджує цей проект Консорціум компаній «ТЕК ІНТЕРНЕТШНЛ Ко., ЛТД», «НІХОН СУІКО СЕККЕІ Ко., ЛТД», та «НІППОН КОЕІ Ко., ЛТД».

³⁷³ «У Львові підпишуть Меморандум про співпрацю, завдяки якому природно-заповідні території зможуть отримати міжнародну допомогу», <https://menr.gov.ua/news/32038.html>

³⁷⁴ Сайт проекту: <http://snpa.in.ua/>

³⁷⁵ Міністерство екології та природних ресурсів України відповідає за загальне впровадження та діяльність проекту. Проект виконує міжнародний консорціум, до складу якого входять АНТ GROUP AG (очолює консорціум), WWF Дунай-Карпатська програма, Франкфуртське зоологічне товариство та Українське товариство охорони птахів.

³⁷⁶ Ряд проектів представлено тут: http://ec.europa.eu/environment/international_issues/regional_projects_en.htm

³⁷⁷ Сайт проекту: <http://blacksea-riverbasins.net/en/ukraine>

на шість країн Східного партнерства 6,9 млн євро). Проект впроваджували у 2010-2014 роках з метою гармонізації національного законодавства із європейським з поліпшення якості атмосферного повітря, а також впровадження і дотримання цих законодавчих змін.

В рамках Канадського проекту міжнародної технічної допомоги «Партнерство для розвитку міст» (Проект ПРОМІС) передбачено розробку Стратегії проекту з екологічної збалансованості.³⁷⁸ Зокрема, всі ініціативи проекту буде проаналізовано на предмет того, чи матимуть вони негативний вплив на довкілля, яким чином найкраще обмежити такий негативний вплив і як максимізувати можливий позитивний вплив на довкілля. Проект впроваджуватиметься у 2015—2020 роках. Загальна сума фінансування всіх ініціатив визначена у сумі 19,5 млн канадських доларів.

Важливу роль відіграв у просуванні питань довкілля і проект ПРООН, який в рамках проекту «Оцінка впливу на довкілля в Україні – підтримка початкового етапу запуску Єдиного реєстру» допоміг Мінприроди розробити Єдиний реєстр з оцінки впливу на довкілля відповідно до стандартів ЄС та українського контексту.³⁷⁹ Проект фінансувався Швецією (вартість 120 тис. дол. США). Запровадження оцінки впливу на довкілля також сприяло лобюванню з боку Групи Європейської Комісії з підтримки України.

Окрім того, багато малих проектів реалізуються численними громадськими організаціями, які працюють у сфері охорони довкілля за підтримки широкого спектру донорів. В рамках проектів готують аналітичні роботи, беруть участь у підготовці законодавчих та нормативно-правових актів, проводять активні адвокаційні та інформаційні кампанії.

Думка експертів

Екологічна безпека не увійшла до десяти найважливіших пріоритетів підтримки ЄС та розвитку України у минулі три роки. Однак, один з шести респондентів вибрав цей пріоритет серед десяти для підтримки ЄС, а також як декларований українською владою. Водночас жоден експерт не зазначив, що це справді було фактичним пріоритетом державної політики.

Один з шести експертів вважає, що екологічна безпека повинна бути серед основних десяти пріоритетів влади на наступні три роки. Причому третина опитаних вважають, що для цього було б варто отримати фінансову підтримку ЄС.

Шість з десяти опитаних вважають, що екологічна безпека є однаково важливим пріоритетом як для України, так і для ЄС. Однак кожен четвертий респондент відповів, що цей пріоритет є більш важливим саме для ЄС. Це, ймовірно, пов'язано із тим, що в Україні на сьогодні досить великий перелік пріоритетних напрямків, які потребують суттєвих людських та фінансових ресурсів.

Варто зазначити, що в опитуванні брало участь лише два екологи. Тому те, що декілька експертів з інших галузей вибирають екологічну безпеку пріоритетом вже є позитивним сигналом, оскільки вона є невід'ємним елементом сталого розвитку країни.

Наєвні обмеження у використанні підтримки

У 2015—2017 рр. проекти, спрямовані на підтримку України у розробці законодавства, видаються досить ефективними, що, ймовірно, пов'язано із більш активною позицією Мінприроди. Зокрема, було розроблено ряд важливих Стратегій у сфері навколишнього середовища. Без такої підтримки розробка законодавчих актів була б повільнішою, оскільки Мінприроди визнає, що відсутність спроможності не дозволяє повністю користуватись всіма механізмами міжнародної підтримки. Зокрема, Мінприроди

³⁷⁸ Сайт Проекту: <http://pledgdg.org.ua/ua/pro-promis/fokus-promis/>

³⁷⁹ Сторінка проект: <https://goo.gl/XPhec8>

зазначає, що це є причиною відсутності просування у співробітництві з Європейською екологічною агенцією.³⁸⁰

Також варто враховувати обмежену спроможність на місцях впроваджувати окремі із ухвалених в центрі рішень. Зокрема, сьогодні навряд чи більшість громад можуть фахово брати участь в оцінці впливу на довкілля.

Висновки на майбутнє

З огляду на численні ухвалені зміни протягом останнього часу, ймовірно, доцільно було б переглянути структуру Мінприроди. Зокрема, необхідно посилити підрозділ, який опікується питаннями оцінки впливу на довкілля. Створення директоратів повинне також відображати пріоритетні для Мінприроди напрями.

В Україні зараз впроваджується досить багато проектів у сфері навколишнього середовища. Вони зосереджені на різних екологічних проблемах і часто допомагають Мінприроди та іншим державним установам розробляти законодавчі акти в секторі охорони довкілля. З огляду на наявну політичну волю в Міністерстві впроваджувати відповідні зміни, ці зусилля видаються ефективними. Водночас Міністерству було б бажано створити карту донорів, щоб уникнути суттєвого дублювання у їх підтримці. Також існує ряд проектів, спрямованих на підвищення спроможності Міністерства. Тому координація в цьому питанні також потрібна.

Позитивним є спрямування окремих проектів на регіони. Зокрема, у сфері охорони довкілля бажаними були б онлайн семінари та тренінги з оцінки впливу на довкілля, оскільки громадам сьогодні бракує спроможності фахово брати участь в такій оцінці.

8.16. Гендерна рівність

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Відповідно до стратегічних документів України забезпечення гендерної рівності не знаходиться серед головних пріоритетів розвитку країни. Гендерні питання не були у фокусі Стратегії «Україна–2020» та Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року. У рамках Середньострокового плану Уряду лише декларувалося створення системи врядування, яка б базувалася на принципах гендерної рівності. Однак документ не передбачає конкретних пріоритетних дій, спрямованих на вирішення гендерних проблем.

Питання гендерної рівності насамперед регулюється Главою 21 Розділу V «Співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Відповідно до статті 419 вказаної Глави, Сторони посилюють діалог та співробітництво щодо гендерної рівності та недискримінації. Однією з цілей такого співробітництва є «забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень» (Стаття 420).³⁸¹ Окрім цього, гендерні питання відповідають Статті 14 «Верховенство права та повага до прав людини й основоположних свобод» Розділу III.

³⁸⁰ Європейська екологічна агенція, <https://menr.gov.ua/content/evropeyska-ekologichna-agenciya.html>

³⁸¹ Угода про асоціацію між Україною та ЄС, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/page11.

Пріоритетні дії

Питання гендерної рівності було включено до Плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік, затвердженого в березні 2018.³⁸² Зокрема, на цей рік заплановано запровадження гендерно-правових експертиз під час підготовки законодавства та нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади (у рамках цілі «Ефективне урядування»), розробку Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей для жінок і чоловіків на період до 2021 року (ціль «Розвиток людського капіталу»), розробку навчальних програм щодо забезпечення рівності впровадження інституту радників із гендерних питань у секторі безпеки та оборони (ціль «Безпека та оборона»). При цьому, План уряду на 2018 рік не визначає джерел фінансування пріоритетних дій та кроків.

Конкретні заходи теж передбачені в Плані заходів із виконання УА, а саме: 1) Удосконалення антидискримінаційного законодавства в частині протидії множинній дискримінації; 2) Ратифікація Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами (Стамбульська конвенція); 3) Запровадження посади гендерного уповноваженого та боротьба з гендерним насильством; 4) Удосконалення механізмів та процедур розслідування та притягнення до відповідальності за порушення прав людини, зокрема тих, що пов'язані з домашнім, гендерним та сексуальним насильством.

Гендерні питання є важливою складовою Національної стратегії у сфері прав людини, яку було затверджено Президентом України в серпні 2015 року.³⁸³ Відповідно до Плану дій із виконання Стратегії передбачено створення ефективної системи протидії гендерному насильству, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків, створення ефективної системи запобігання та протидії дискримінації. Відповідні заходи планували фінансувати за рахунок бюджетних коштів.

Упродовж останніх років в Україні також діяла Державна соціальна програма забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків. У 2014 – 2016 роках виконувалася Програма³⁸⁴, затверджена у 2013 році. На період 2014 – 2016 років у рамках Програми прогнозувалося фінансування в розмірі 4,4 млн грн (у т. ч. 1,3 млн із держбюджету, 1,8 млн грн із місцевих бюджетів та 1,3 млн грн за рахунок інших джерел).³⁸⁵ У квітні 2018 року було затверджено аналогічну програму на період до 2021 року, на фінансування якої на 2018 –2021 роки потрібно фінансування в розмірі 13,1 млн грн (у т. ч. 1 млн із держбюджету, 6,7 млн місцевих бюджетів, 5,4 млн грн з інших джерел).³⁸⁶

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Отже, відповідно до Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року передбачено залучення «інших коштів», які більш як у 5 разів

³⁸² Розпорядження КМУ «Про затвердження плану пріоритетних дій Уряду на 2018 рік» №244-р від 28 березня 2018, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-planu-prioritetnih-dij-uryadu-na-2018-rik>.

³⁸³ Указ Президента «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини», № від 22 липня 2015 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>.

³⁸⁴ Постанова КМУ "Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року" №717 від 26 вересня 2013, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>.

³⁸⁵ Постанова КМУ "Про затвердження Державної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2016 року" №717 від 26 вересня 2013 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/717-2013-%D0%BF>.

³⁸⁶ Постанова КМУ "Про затвердження Державної соціальної програми забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків на період до 2021 року" №273 від 11 квітня 2018 року, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-derzhavnoyi-socialnoyi-programi-zabezpechennya-rivnih-prav-ta-mozhливостей-zhinok-i-cholovikiv-na-period-do-2021-roku>.

перевищують фінансування з бюджету. Ці суми, зокрема, включають технічну та фінансову допомогу від ЄС та інших донорів.

Сьогодні в Україні діє кілька проектів МТД у сфері гендерної рівності, які своєю вартістю в багато разів перевищують передбачене держбюджетом фінансування. Одним із найбільш масштабних є проект «Гендерне бюджетування в Україні», який розпочав свою роботу у 2013 році та триватиме до 2018 року за підтримки Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA). Всього на проект виділено 46,6 млн шв. крон (майже 6 млн дол. США) від SIDA. Завдяки цій допомозі 2014 року розпочалася реформа щодо інтеграції гендерно-орієнтованого бюджетування в офіційні бюджетні процеси. Окрім цього, шведський уряд профінансував проект «Запобігання та боротьба з насильством щодо жінок та домашнім насильством в Україні» (11,3 млн шв. крон або 1,4 млн дол. США), який діяв у 2013 – 2016 роках. Одним з очікуваних результатів цього проекту є ратифікація та імплементація Стамбульської конвенції,³⁸⁷ яку Україна підписала ще у 2011 році.³⁸⁸ При цьому, Україна досі не ратифікувала саму конвенцію, хоча це очікувалося весною 2018 року відповідно до Плану заходів УА.

Також, суттєву допомогу для забезпечення гендерної рівності Україна отримала від США. У 2011 – 2016 роках втілювався в життя проект USAID «Здоров'я жінок України», бюджет якого становив 8,2 млн дол. США. У його рамках передбачалася просвітницька робота з населенням щодо планування сім'ї та репродуктивного здоров'я, покращення надання послуг у цій сфері, реформування відповідної державної політики та нормативного забезпечення.

Важливим донором у сфері гендерної рівності є ОБСЄ, яка профінансувала низку проектів у 2014 – 2018 роках, а саме «Підтримка утвердження гендерної рівності в Україні» (87 тис. євро), «Посилення комплексного гендерного підходу в контексті конфлікту в Україні» (74 тис. євро), «Допомога в інституціоналізації покращеного навчання Національної поліції України (266 тис. євро, один із напрямків – боротьба з гендерно зумовленим насильством).

Варто виокремити проект "Партнерство для розвитку міст" (ПРОМІС), який діє за рахунок фінансової підтримки МЗС Канади. У рамках його компонента "Підтримка розвитку і підвищення ефективності діяльності МСП" передбачається створення правильного бізнес-клімату з акцентом на жінок-підприємців.³⁸⁹ У листопаді 2017 року ПРОМІС також підтримав проект щодо проведення Українського жіночого конгресу. Проект має на меті сприяти зростанню ролі жінок на керівних посадах в органах місцевого самоврядування.³⁹⁰ В цілому, гендерна стратегія проекту спрямована на вирішення двох завдань: сприяння участі жінок у прийнятті рішень, зокрема під час планування місцевої політики та стратегій розвитку громад; зменшення гендерної нерівності до ресурсів та благ, контролю над ними.³⁹¹ У рамках проекту EDGE, який також фінансує Канада, є компонент методології розробки заходів політики. Він, серед іншого, включатиме оцінку впливу на гендерну рівність.

В рамках окремих проектів, які присвячені розвитку малого та середнього підприємництва, також надається підтримка жіночому підприємництву. Наприклад, проект CUTIS (Канадсько-український

³⁸⁷³⁸⁷ Стамбульська конвенція – це Конвенція Ради Європи про запобігання насильству щодо жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210>.

³⁸⁸ Chart of signatures and ratifications of Treaty 210, Council of Europe, <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/210/signatures>; Ніна Потарська, "Чому в Україні бояться слова "гендер"?", Радіо Свобода, <https://www.radiosvoboda.org/a/details/28764912.html>.

³⁸⁹ Проект "Партнерство для розвитку міст" (ПРОМІС або PLEDDG), <http://pleddg.org.ua/ua/pro-promis/fokus-promis/>.

³⁹⁰ <http://pleddg.org.ua/ua/2017/proekt-promis-pidtrimav-provedennya-u/>.

³⁹¹ Проект "Партнерство для розвитку міст" (ПРОМІС або PLEDDG), <http://pleddg.org.ua/ua/pro-promis/fokus-promis/>.

проект підтримки торгівлі та інвестицій) підтримує збільшення гендерної рівності у пов'язаних з торгівлею сферах.³⁹²

Думка експертів

На думку експертів, які взяли участь в Дельфі опитуванні, гендерна рівність є однією з найменш пріоритетних сфер. Лише один учасник опитування вказав, що гендерна рівність була серед фактичних пріоритетів влади у 2015 – 2017 роках, а ще один на те, що ця проблема має бути серед пріоритетів на наступні три роки. Кожен п'ятий експерт вважає, що цієї сфери взагалі не має бути серед пріоритетів України та ЄС. Водночас, дві третини експертів вважають, що гендерна рівність повинна бути більшим пріоритетом для ЄС ніж для України. При цьому, майже ніхто з експертів не вважає, що гендерна рівність має бути серед пріоритетів технічної та фінансової допомоги ЄС. Кілька учасників фокус-групи експертів пояснили це тим, що Україні спочатку треба вирішити більш нагальні проблеми.

Наявні обмеження у використанні підтримки

В Україні сьогодні гендерні питання не визначено пріоритетними. Водночас порівняно значна донорська допомога надана саме на такі аспекти й виглядає так, що країна не може повністю поглинути (абсорбувати) цю допомогу. Необхідно врахувати, що більшість проектів технічної допомоги в цій сфері розпочалася ще до підписання Угоди про асоціацію, що свідчить про пріоритетність цього питання для іноземних донорів, які розглядають його в рамках верховенства права та поваги до прав людини й основоположних свобод незалежно від інших реформ. Утім, Україні вдалося виконати лише окремі зобов'язання в цій сфері. Зокрема, у червні 2017 року було запроваджено посаду Урядового уповноваженого з питань гендерної політики, а в лютому 2018 було призначено переможця конкурсу на зайняття цієї посади.³⁹³

Однак Україна поки не ратифікувала Стамбульську конвенцію. У грудні 2017 року Верховна Рада прийняла закони «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами»³⁹⁴ та «Про запобігання та протидію домашньому насильству».³⁹⁵ Ці закони вводять в українське законодавство окремі положення Стамбульської конвенції, однак без використання терміну «гендер», що є перешкодою на шляху ратифікації.³⁹⁶

Висновки на майбутнє

Станом на сьогодні забезпечення гендерної рівності є однією з тих сфер, де підтримка та зацікавленість ЄС випереджає задекларовані потреби України. А тому наразі можна говорити, що Україні вистачає донорів для виконання вказаного пріоритету.

³⁹² Жінки в торгівлі, CUTIS, <https://cutisproject.org/women-in-trade/>.

³⁹³ Постанова КМУ №390 від 7 червня 2017, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250049925>; "Призначено Урядову уповноважену з питань гендерної політики", Урядовий портал, 14 лютого 2018, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/priznachenou-uryadovu-upovnovazhenu-z-pitan-gendernoyi-politiki>.

³⁹⁴ Закон України "Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України з метою реалізації положень Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами" № 2227-VIII від 6 грудня 2017 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2227-viii>.

³⁹⁵ Закон України "Про запобігання та протидію домашньому насильству" № 2229-VIII від 7 грудня 2017 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2229-viii>.

³⁹⁶ Катерина Пешко, "Стамбульська конвенція нічого подібного не передбачає". Як депутати подолали домашнє насильство", Главком, 12 грудня 2017 року, <https://glavcom.ua/country/society/stambulska-konvenciya-nichogo-podibnogo-ne-peredbachaje-yak-deputati-podolali-domashnje-nasilstvo-458502.html>.

8.17. Поліпшення системи соціального захисту населення

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна—2020» реформу соціального захисту визначено однією з 62 необхідних реформ, які потрібно впровадити в рамках вектору відповідальності (але вона не увійшла в десять найважливіших реформ). При цьому, у вступній частині стратегії передбачено що безпеку неможливо забезпечити без захисту соціально вразливих верств населення.

В Середньостроковому план пріоритетних дій Уряду соціальний захист населення є пріоритетним в рамках Цілі 2: «Розвиток людського капіталу». Зокрема, визначено, що створення ефективної системи надання соціальної підтримки дозволить знизити бідність та сприятиме соціальній інтеграції малозабезпечених громадян. В рамках цієї цілі визначено важливим формування системи надання соціальних послуг на рівні територіальних громад та забезпечення захисту дітей. Крім того, окремо визначено важливість проведення пенсійної реформи для збільшення захисту пенсіонерів.

Про соціальні політику йдеться також в Главі 21 Розділу V «Співробітництво у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей». Так, Україна та ЄС зобов'язались посилити діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації.

Пріоритетні дії

У відповідності із передбаченими у Середньостроковому плані Уряду кроків, у 2017 році вже було запроваджено пенсійну систему, покликану запровадити єдиний підхід до обчислення пенсій, забезпечити вищий рівень рівня пенсійного забезпечення та зробити бюджет Пенсійного фонду більш стійким. Також у 2017 та 2018 роках було ухвалено кроки із збільшення адресності житлово-комунальних субсидій. Відбувались зміни у законодавстві про захист дітей і про людей з інвалідністю.

Протягом 2014—2015 років уряд суттєво розширив програму житлово-комунальних субсидій, покликану захистити вразливі верстви населення від негативного впливу внаслідок підвищення тарифів на газ, опалення та інших послуг. Потім протягом 2016—2018 років уряд намагався дещо впорядкувати вимоги до отримувачів допомоги, оскільки фінансування субсидій суттєво зросло через високи покриття населення (у 2017 році близько 43% домогосподарств отримували субсидії). Водночас Міністерство фінансів у 2016 році почав працювати над запровадженням верифікації виплати соціальних допомог та пенсій.

Відповідно до Навігатора Угоди, представленого на сторінці Європейської правди,³⁹⁷ на червень 2018 року було виконано лише 7 завдань, передбачених в Главі 21 Розділу V Угоди про асоціацію, тоді як 48 не було виконано. Ці заходи діляться на такі напрямки, як: «Антидискримінація та гендерна рівність», «Здоров'я і безпека праці» та «Трудове законодавство». Отже, українська влада відстає у впровадженні важливих змін у сфері прав робітників та безпеки праці.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Необхідність забезпечити соціальний захист населення було визначено як одну із умов отримання другої програми макрофінансової допомоги. Таким чином Європейська комісія прагнула мінімізувати вплив підвищення тарифів на газ і опалення.

В Перегляді програми Стенд-бай МВФ у 2014 році в листі намірів Уряд обіцяв розглянути можливість об'єднати дві програми соціального захисту населення: допомогу малозабезпеченим сім'ям та

³⁹⁷ Навігатор Угоди: <http://navigator.euointegration.com.ua/tasks?type=chapter&id=cooperation>

житлово-комунальні субсидії. Втім Уряд не виконав цієї вимоги, а МВФ не наполягав на її виконання. Програма розширеного фінансування МВФ передбачає проведення пенсійної реформи, зокрема, підвищення стажу необхідного для отримання пенсії та підвищення середнього віку виходу на пенсію. Уряд виконав цю вимогу у 2017 році, але доповнив пенсійну реформу «осучасненням» пенсій, що суттєво збільшило виплати наявним пенсіонерам.

В листі намірів до Програми розширеного фінансування МВФ було передбачено проведення верифікацій. Структурні індикатори визначають важливість переглянути житлово-комунальні субсидії, щоб їх фінансування залишалось в рамках виділених коштів, а також необхідність створити базу даних отримувачів соціальної допомоги для проведення верифікації соціальних виплат.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Українська влада з року в рік фінансує систему соціального захисту з Державного та місцевих бюджетів. При цьому, система соціального захисту не є ефективною і не спрямована саме на найбільш бідні верстви населення.

Прямі бюджетної підтримки від ЄС на цілі соціального захисту немає. Водночас бюджетна підтримка регіонального розвитку сприятиме економічному зростанню регіонів і у такий спосіб підвищуватиме соціальний захист населення (адже найбільш ефективним джерелом ресурсів для зниження бідності є інклюзивне економічне зростання).

Реформування програм соціального захисту було підтримано в рамках програмних позик на підтримку розвитку Світового банку (DPL-1 та DPL-2).³⁹⁸ Так, у 2014 році для сприяння проведенню соціальних реформ Урядом, державою запозичено у Міжнародного банку реконструкції та розвитку кошти в обсязі 300 млн дол. США. В рамках першої позики було підтримано розробку системи захисту для компенсацій 30% найбільш бідніших домогосподарств негативного впливу підвищення тарифів на газ та опалення у 2014 та 2015 роках. За кошти другої позики аналізували та розробляли рекомендації щодо підвищення адресності наявних 17 програм соціального захисту. Крім того, в цій програмі було приділено увагу зміцненню незалежності соціальних інспекторів.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

За даними МЕРТ, у 2014-2018 роках впроваджували 23 проекти технічної допомоги у секторі соціальної інфраструктури та послуг, з яких на сьогодні є активними п'ять проектів. Водночас є ряд проектів у інших сферах (децентралізація, освіта, охорона здоров'я, тощо), які мають компоненти щодо соціального захисту громадян та забезпечення всіх рівним доступом до якісних послуг, включно із соціальними. Міністерство соціальної політики (Мінсоцполітики) було бенефіціаром по 27 проектах технічної допомоги.

У 2012-2014 роках за фінансування ЄС було реалізовано проект Twinning³⁹⁹ «Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні» (з бюджетом 1,5 млн євро). Його метою було зміцнення інституційної спроможності Мінсоцполітики для покращення ефективності формування соціальної політики та надання соціальних послуг у відповідності до Європейських стандартів. Його складовою були тренінги, спрямовані на підвищення спроможності департаментів соціального захисту. З 2017 року

³⁹⁸ Implementation Completion And Results Report, World Bank, May 1 2017 (IBRD-8392-UA AND IBRD- 8511-UA) <http://documents.worldbank.org/curated/en/898881499374165601/pdf/ICR00004070-05012017.pdf>

³⁹⁹ <https://euukrainecoop.net/2015/02/24/eu-social-reform/>

Мінсоцполітики почало впровадження проекту⁴⁰⁰ Twinning «Наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС у сфері ранньої реабілітації дітей з інвалідністю» з бюджетом в 1,3 млн євро.

В рамках цього пріоритету Світовий банк схвалив проект «Модернізація системи соціальної підтримки населення України», який став третім спільним проектом Світового банку та Міністерства соціальної політики.⁴⁰¹ В рамках цього проекту передбачено надання технічної підтримки з розробки єдиного реєстру пільговиків, а також консультаційна підтримка. Частково цей проект фінансує подібні заходи до тих, що було реалізовано в рамках перших двох проектів, а частину підготовлених раніше звітів, видається, що так і не було використано. Зокрема, це стало наслідком того, що бенефіціаром цього проекту є Мінсоцполітики, тоді як системою верифікації соціальної допомоги та запровадженням монетизації зараз опікується Міністерство фінансів. У 2016 році Рахункова палата провела аудит цього проекту і зробила ряд критичних зауважень до нього, серед яких висновки щодо неякісної підготовки проекту, недоліки у створеній Мінсоцполітики системі контролю за впровадженням Проекту.⁴⁰² Зокрема в звіті йдеться про те, що розмір позики на виконання проекту (300 млн євро від МБРР)⁴⁰³ не було достатньо обґрунтовано. В цілому, результати свідчать про те, що основною причиною відставання впровадження плану проекту і не дуже високі (на той момент) результати проекту пояснювались низькою інституційною спроможністю Мінсоцполітики.

Тому, проекти, спрямовані на підвищення спроможності Міністерства є важливими. У 2015-2016 роках проект Федеральне Міністерство економічного співробітництва та розвитку Німеччини (BMZ) через Кредитну установу для відбудови (KfW) впроваджувало проект «Інституційна підтримка Міністерства соціальної політики України».

У сфері соціального захисту також було надано кілька грантів японського Фонду розвитку стратегії та людських ресурсів на підготовку проектів, а також грант Шведського агентства з питань міжнародної співпраці та розвитку (SIDA).

Німеччина зараз фінансує великий проект «Сприяння розвитку соціальної інфраструктури (УФСІ V фаза 1 та 2)», що реалізується у 2016-2018 роках (вартість становить 17 млн євро). Метою проекту є «Відновлення житлових будівель для ВПО (передусім гуртожитки) та об'єктів соціальної інфраструктури, таких як заклади медичного обслуговування, виховання та навчання дітей у населених пунктах, де перебувають ВПО, а також соціальних закладів для вразливих груп населення, переміщених із окупованих та небезпечних районів. Сприяння розвитку соціальної інфраструктури для підтримки ВПО у містах Київ та Львів».

Інший великий проект у сфері соціального захисту - «Протидія торгівлі людьми в Україні» фінансувався USAID і він був спрямований на розвиток спроможності державних органів України щодо протидії торгівлі людьми на всіх рівнях через передачу напрацювань і кращих практик щодо побудови національного механізму взаємодії суб'єктів, що здійснюють заходи із протидії торгівлі людьми, із залученням організацій громадянського суспільства з метою надання якісної реінтеграційної допомоги особам, які постраждали від торгівлі людьми (вартість проекту 17 млн дол. США на 2004-2018 рр.). Канада передбачила 8 млн канадських доларів на фінансування проекту у цій сфері, але з іншим фокусом: «Протидія торгівлі дітьми та молоддю в Україні», термін реалізації 2014-2020 рр. Цей проекти

⁴⁰⁰ Файл проекту https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/Twinning/Ausschreibungen-Archiv/20160802-ukraine-support-to-ukrainian-administration.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁴⁰¹ У 2002-2008 роках реалізовано проект «Створення Українського фонду соціальних інвестицій (УФСІ)», упродовж 2006-2012 рр. – проект «Удосконалення системи соціальної допомоги».

⁴⁰² Звіт рахункової палати Про результати аудиту проекту "Модернізація системи соціальної підтримки населення України", що підтримується коштами Міжнародного банку реконструкції та розвитку, від 23 серпня 2016 р., http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749846/Zvit_16-2.pdf?subportal=main

⁴⁰³ Умови залучення цієї позики: період залучення – 18 років, пільговий період – 5 років, відсоткова ставка – 6 міс. LIBOR (Ставка LIBOR USD станом на 31.03.2018 р. становить 2,45240%) + змінний спред, одноразова комісія – 0,25 %, <https://goo.gl/AyKR3x>

спрямований на сприяння покращенню захисту осіб, які постраждали від торгівлі людьми, та осіб з груп ризику, особливо дітей та молоді, в Україні відповідно до міжнародних стандартів прав людини шляхом підтримки заходів на національному та місцевому рівнях у трьох взаємопов'язаних сферах: захист постраждалих осіб, попередження торгівлі людьми та надання підтримки правоохоронним органам. ОБСЄ також підтримує кілька проектів у сфері протидії торгівлі людьми.

У другому кварталі 2017 року впроваджували два проекти за підтримки Ради Європи (на суму близько 5 млн дол. США) у сфері посилення захисту ВПО. ПРООН та ЄС фінансують також проекти у сфері «Відновлення Донбасу та ВПО». Так ЄС фінансував у другому півріччі 10 проектів на загальну виділену суму 53,2 млн дол. США. Підтримка надавалась як на зміцнення організаційного потенціалу семи громадських організацій. Також ЄС надавав гуманітарну допомогу у вигляді матеріалів, обладнання та палива для відновлення системи водопостачання та опалення, тощо, а також гуманітарна допомога надавалась у грошовій формі.⁴⁰⁴

ОБСЄ виділив кошти на фінансування проекту «Допомога в соціальній адаптації звільненим військовослужбовцям Збройних Сил України». Сфера «Відновлення Донбасу та ВПО» також є серед пріоритетних для підтримки з боку уряду Німеччини (проект сприяє розвитку соціальної інфраструктури). В цьому ж напрямку надає підтримку USAID (6 проектів на суму понад 46 млн дол. США).

Думка експертів

Поліпшення системи соціального захисту, на думку експертів, не була серед пріоритетів підтримки ЄС і лише один з восьми респондентів вважають, що воно має бути одним із десяти найголовніших пріоритетів. Така думка також відображена у відповіді респондентів щодо вагомості реформи для ЄС та для України: вісім з десяти опитаних повідомили, що поліпшення системи соціального захисту є більш вагомим саме для України.

Водночас лише один з шести респондентів обрали цей пріоритет як такий, що був чи має бути пріоритетом для державної політики. Такий результат є досить дивним з огляду на запроваджену широку програму житлово-комунальних субсидій. Також це означає, що підвищення мінімальної заробітної плати експерти навряд чи розглядають як компонент соціального захисту.

Наявні обмеження у використанні підтримки

В цілому, уряд вже отримує підтримку ЄС та інших донорів на впровадження реформ у сфері соціального захисту. Основним донором в цій сфері є Світовий банк, який надав позики на фінансування як поточних видатків бюджету, так і на технічну допомогу у сфері реформи. Так, підтримка була спрямована на соціальний захист населення під час підвищення тарифів на газ та опалення, а також створення єдиного реєстру осіб, які отримують соціальну допомогу.

Питання координації зусиль в інших сферах допомоги потребують подальшого вивчення. Це стосується проектів у сфері боротьби із торгівлею людьми, Розбудови Донбасу та ВПО. Крім того звіти Рахункової палати свідчать про низьку спроможність зокрема Мінсоцполітики ефективно забезпечувати роботу проектів. Частково це може бути пов'язано із відсутністю політичної волі впроваджувати суттєві зміни в системі соціального захисту.

⁴⁰⁴ МЕРТ «Інформація щодо міжнародної технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року», 2018 рік?
<https://goo.gl/y1Du5L>

Висновки на майбутнє

На сьогодні донори вже фінансують проекти, які прямо чи опосередковано стосуються сфери соціального захисту населення. Водночас видається необхідним проаналізувати наявні проекти у різних сферах соціального захисту на координації їх зусиль. Важливим залишається питання інституційної спроможності окремих міністерств та відомств використовувати надану підтримку. В цілому, уряду варто розробити комплексну програму реформування системи соціального захисту та оцінити, в яких саме напрямках потрібна фінансова та технічна підтримка донорів.

8.18. Якісна й доступна медична допомога

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна—2020» реформа системи охорони здоров'я потрапила до десятки найважливіших реформ (на 7-му місці). Її метою як раз визначено забезпечення медичного обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Напрямами реформи мають бути забезпечення для пацієнтів вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, створення бізнес-дружньої обстановки на ринку охорони здоров'я. Крім того, передбачено що буде запроваджено адресну допомогу найбільш соціально незахищеним верствам населення, Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу "Європейська стратегія здоров'я - 2020".

Уряд визначає ефективну політику у сфері охорони здоров'я важливою для повноцінного розвитку людського капіталу (Середньорічний план пріоритетних дій Уряду до 2020 року). У рамках пріоритету планується переорієнтування системи охорони здоров'я на принципи політики зміцнення та збереження здоров'я і запобігання захворюванням. При цьому, нову систему організації охорони здоров'я заплановано побудувати на засадах медичного страхування, реформування екстреної медичної допомоги та медицини катастроф. Також планується приділити увагу питанням громадського здоров'я.

В Угоді про асоціацію не визначено основних рис системи охорони здоров'я в країні. Натомість у Главі 22 «Громадське здоров'я» Розділу V визначено, що результатом змін у системі повинно стати підвищення рівня захисту здоров'я людини як передумови сталого розвитку та економічного зростання.

Пріоритетні дії

Протягом багатьох років система охорони здоров'я залишалася найменш реформованою в Україні.⁴⁰⁵ Якість та доступність медичної допомоги знижувалась, а системі була притаманна корупція та неофіційні платежі. Тому нагальність у впровадженні реформи системи охорони здоров'я була зрозумілою, але не було узгодженості щодо шляху її впровадження.

У 2014 році Стратегічна група радників (за підтримки Міжнародного фонду Відродження) підготувала Стратегію реформування охорони здоров'я на 2015 - 2020 роки.⁴⁰⁶ Стратегію не було офіційно схвалено урядом, але Міністерство охорони здоров'я врахувало її при розробці законодавства з медичної реформи. Зокрема, у 2016 році уряд схвалив Концепцію реформи фінансування системи охорони здоров'я,⁴⁰⁷ у якій визначено, що нова модель фінансування охорони здоров'я включатиме впровадження державного гарантованого пакету медичної допомоги, створення єдиного

⁴⁰⁵ Опис медичної реформи оснований на статті: Бетлій О., «Вища доступність медичної допомоги: чи можливо цього досягнути в Україні?», <http://www.ier.com.ua/ua/publications/articles?pid=5878>

⁴⁰⁶ Стратегія: <https://goo.gl/BbhsrF>

⁴⁰⁷ Розпорядження КМУ, №1013 від 30 листопада 2016 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249626689>

національного замовника медичних послуг, автономізацію постачальників медичної допомоги, нові методи оплати та нову систему управління якістю послуг.

У 2017 році було ухвалено зміни до ряду законодавчих актів, якими, серед іншого, було передбачено впровадження автономізації медичних закладів.⁴⁰⁸ Закон передбачив суттєві зміни в системі медичних закладів, зокрема, запровадження нових форм господарювання в системі охорони здоров'я, надання закладам охорони здоров'я фінансової та управлінської автономії для забезпечення ефективного використання фінансових, матеріально-технічних та кадрових ресурсів системи охорони здоров'я. Наслідком більшої автономії (автономізації), як очікують, повинна стати більша ефективність надання послуг медичними закладами. Час автономізації закладів залежить від рішення місцевих органів влади, що дещо сповільнює процес змін. Спочатку Міністерство охорони здоров'я пропонувало затвердити кінцевий термін для автономізації, однак профільний Комітет Верховної Ради не підтримав цю пропозицію.

Після подолання суттєвого супротиву, спричиненого рядом депутатів із Комітету Верховної Ради з питань охорони здоров'я, та певних компромісів (відмова від співоплати) Парламент у жовтні 2017 року ухвалив закон про «Державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів» (який було подано до Парламенту Кабінетом Міністрів 10 квітня 2017 р.).⁴⁰⁹ Ухвалення цього Закону стало прикладом підходу «єдиний голос» з боку уряду, а також прикладом сильної комунікаційної кампанії на лобіювання ухвалення цього звіту у Верховній Раді.

Загалом ці два закони змінюють принципи надання медичної допомоги та її фінансування. Голови медичних закладів отримують через автономізацію більшу незалежність при витрачанні коштів, а також визначенні кадрових питань. Відповідно до положень реформи структура надання медичної допомоги за рівнями системи охорони здоров'я зміниться: більше допомоги буде надано на первинному рівні. Лікарі, первинного рівня будуть також відповідати за профілактику та ранню діагностику, що, за оцінкою, сприятиме покращенню здоров'я населення. Реформа розпочнеться саме з первинного рівня системи охорони здоров'я у 2018 році, тоді як зміни на вторинному (спеціалізованому) рівні розпочнуться у 2019 році.

У кінці 2017 року уряд схвалив Розпорядження «Про затвердження плану заходів із реалізації Концепції реформи фінансування системи охорони здоров'я на період до 2020 року». Так, у документі йдеться про створення правових основ для нової системи фінансування охорони здоров'я, єдиного національного замовника послуг із медичного обслуговування населення, єдиної електронної системи обміну медичною інформацією, госпітальних округів. Ухвалення Плану є позитивним кроком, оскільки збільшує прозорість впровадження реформи.

У рамках реформи уряд перейде від фінансування інфраструктури системи до фінансування наданої медичної допомоги. Розподіл коштів також зміниться. На сьогодні медичні заклади фінансують із місцевих бюджетів, але більшість коштів надходить у формі спеціальної медичної субвенції. Для оплати саме наданої медичної допомоги і відмови в майбутньому від медичних субвенцій у грудні 2017 року КМУ ухвалив рішення створити Національну службу здоров'я України (НСЗУ), яка укладатиме договори з медичними закладами на надання медичної допомоги й оплачуватиме надану допомогу.

Перехід до нового принципу фінансування медичної допомоги також потребує запровадження електронної системи охорони здоров'я *E-Health*.⁴¹⁰ Вона стартувала у 2017 році, і її будуть наповнювати ще кілька років. Для роботи з системою медичні заклади повинні працювати з однією з дозволених медичних інформаційних систем (МІС). Уже з 1-го квітня через систему E-Health пацієнти почали

⁴⁰⁸ Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо удосконалення законодавства з питань діяльності закладів охорони здоров'я», №2002-VIII від 6 квітня 2017 р., <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2002-19>

⁴⁰⁹ Закон, №2168-VIII від 19 жовтня 2017 р., http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=61566

⁴¹⁰ Сайт eHealth: <https://portal.ehealth.gov.ua/about.html>

вибирати «свого» лікаря первинної ланки й укласти з ним декларації. На кінець червня Міністерство охорони здоров'я прозвітувало, що близько 10 млн населення підписали декларації. У майбутньому *E-Health* міститиме інформацію щодо здоров'я всіх осіб, що, за оцінкою, сприятиме підвищенню якості наданої допомоги пацієнтам. Система також збільшить прозорість фінансування медичних закладів, оскільки реєструватиме візити пацієнтів до лікарів.

З першого липня 149 медичних закладів первинки починають працювати з НСЗУ (пряма оплата замість медичної субвенції).⁴¹¹ Для цього в квітні 2018 року КМУ ухвалив тарифи (у розрахунку на одного пацієнта):⁴¹² причому, для цих закладів визначено суму оплати за одного пацієнта: 370 грн за пацієнта, який уклав декларацію з лікарем первинної ланки, і 240 грн для тих, хто не приписався. Водночас визначено, що для дітей та для більш старших людей оплата буде вищою. Другий раунд переходу на контракти з НСЗУ медичних закладів відбудеться з жовтня 2018 р.

Фінансування вторинного та третинного рівня системи охорони здоров'я зміниться пізніше. Фінансування буде визначено на основі діагностично-споріднених груп (ДСГ / DRG). Сьогодні МОЗ збирає інформацію з пілотних медичних закладів на другому рівні: вона включатиме дані щодо справді наданої допомоги, оскільки наявна інформація не є акуратною. Це дозволить визначити ДСГ та тарифи за оплату наданої допомоги.

З 2020 року Верховна Рада визначатиме гарантований державною мінімальний пакет медичної допомоги в рамках бюджетного процесу. Він точно покриватиме первинну медичну допомогу (включно із кількома необхідними аналізами та вакцинацією) та екстрену медичну допомогу. Допомога на вторинному рівні буде покриватись за рахунок бюджетних коштів, якщо пацієнта туди скерують лікарі первинної ланки. Гарантований пакет медичної допомоги не тільки включатиме вартість наданої медичної допомоги, але й покриватиме вартість визначеного переліку медикаментів. З 2017 року уряд вже розпочав програму «Доступні ліки», у рамках якої відшкодовує (повністю чи частково) вартість ліків у випадку серцево-судинних захворювань, бронхіальної астми чи діабету II типу.

В Угоді про асоціацію ідеться про реформу охорони здоров'я, яка передбачає зміцнення первинної медико-санітарної допомоги. Також ідеться про необхідність професійного навчання лікарів. Україна повинна приділити увагу питанням попередження і контролю інфекційних та неінфекційних захворюваннями, забезпечити якість та безпечність субстанцій людського походження. Також потрібно врахувати в законодавстві принципи *acquis* ЄС, зокрема у сфері інфекційних захворювань, служб крові, трансплантації тканин і клітин, а також тютюну. У додатку визначено ряд Директив, які Україні ще потрібно гармонізувати в своє законодавство. На сьогодні Україна виконала лише шість передбачених в Угоді завдань (термін впровадження яких не було визначено), але вчасно не виконала 51 завдання.⁴¹³ Зокрема, поступ було зроблено в питаннях тютюну та алкоголю. Створений у 2015 році Центр громадського здоров'я намагається зараз надолужити пропуски у виконання завдань. Так, було розроблено й винесено на громадське обговорення проект Стратегії розвитку національної системи крові на 2018 - 2020 роки.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Уряд включав свої плани з медичної реформи в тексти Меморандумів про економічну та соціальну політику з МВФ. Наприклад, в останньому Меморандумі, підписаному в березні 2017 року, передбачалося: «Ми запроваджуємо глибокі та всебічні реформи в галузі охорони здоров'я з метою підвищення ефективності видатків у цій сфері і покращення показників здоров'я населення. На

⁴¹¹ «149 закладів «первинки» у 21 області починають працювати з НСЗУ», 6 червня 2018 р., <https://goo.gl/hkV9jr>

⁴¹² Постанову КМУ «Про затвердження Порядку реалізації державних гарантій медичного обслуговування населення за програмою медичних гарантій для первинної медичної допомоги на 2018 рік», №407 від 25 квітня 2018 р., <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/pro-zatverdzhennya-poryadku-realiz>

⁴¹³ Навігатор Угоди: http://navigator.eurointegration.com.ua/tasks?type=chapter&id=public_health

першому етапі реформ ми запровадимо механізм фінансування сфери надання первинних медичних послуг за принципом «гроші йдуть за пацієнтом». Утім, проведення реформи не було структурним маяком програми, а отже, вона не є умовою отримання наступного траншу.

Фінансування реалізації заходів у рамках пріоритету

Державний бюджет на 2018 рік передбачає 8 млрд грн видатків на фінансування первинної медичної допомоги за капітаційним принципом та 2 млрд грн видатків на реформування охорони здоров'я, із них 1,75 млрд грн на фінансування реформи регіональних систем охорони здоров'я. Бюджетні видатки на реформування охорони здоров'я відбуваються за рахунок кредитних коштів, отриманих від Світового банку в рамках проекту Світового банку «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей».⁴¹⁴

Кредитну угоду⁴¹⁵ зі Світовим банком на суму 214,7 млн дол. США за цим проектом було підписано в березні 2015 року. Проект «Поліпшення охорони здоров'я на службі у людей» складається з трьох основних складових:

- покращення якості медицини на регіональному рівні – покращення первинної допомоги, боротьба з серцево-судинними захворюваннями на первинному та вторинному рівнях, раннє виявлення раку, раціоналізація мережі лікарень;
- посилення спроможності МОЗ – реформа фінансування лікарень, зокрема на основі діагностично споріднених груп, створення інформаційної системи е-медицини, підготовка стратегії громадського здоров'я, підготовка єдиної системи комунікацій щодо реформи, організація професійної підготовки на національному рівні з підвищення якості надання послуг;
- проектний менеджмент, моніторинг та оцінка – технічна допомога МОЗ у регіонах, вдосконалення системи моніторингу та оцінки реформи.

Станом на червень 2018 року Світовий банк профінансував лише 51 млн дол. США з 215 млн дол. США в рамках цього проекту.⁴¹⁶ Як наслідок Уряд уже сплатив 2 млн дол. США комісійних зборів, у тому числі за виділені, але невикористані кредитні кошти.⁴¹⁷

Глобальний фонд для боротьби зі СНІДом, туберкульозом та малярією фінансує боротьбу з ВІЛ та туберкульозом в Україні.⁴¹⁸ Фонд щороку надає на ці цілі Україні грант ще з 2003 року. За ці роки вже кілька разів були спроби Глобального Фонду відійти від питань у сфері ВІЛ та туберкульозу, щоб відповідні заходи (зокрема йдеться про АРТ) фінансували за рахунок бюджету. Але раз по раз фінансування поновлюють саме з огляду на те, що в Україні не виділяється достатньо коштів на ці цілі. Витрати Глобального фонду в Україні в 2014 - 2017 роках становили 188 млн дол. США.

Станом на червень у МЕРТ було зареєстровано 21 проект технічної допомоги у сфері охорони здоров'я з датою закінчення в 2018 році та пізніше на загальну суму 102 млн дол. США. Розподіл цих проектів за донорами був таким: 90 млн дол. США припадало на 12 проектів, профінансованих США, 8 проектів ЄС мали загальний бюджет у 2,1 млн Євро. Також було зареєстровано по одному проекту Німеччини та Туреччини.

⁴¹⁴ Сторінка проекту: <http://wb.moz.gov.ua/>

⁴¹⁵ Кредитний договір <https://goo.gl/MB2Djx>

⁴¹⁶ Сторінка проекту на сайті Світового Банку <http://projects.worldbank.org/P144893/?lang=en&tab=financial>

⁴¹⁷ Умови залучення: період залучення – 18 років, пільговий період – 5 років, одноразова комісія за відкриття позики – 0,25%, комісія за резервування – 0,25%; відсоткова ставка – LIBOR + змінний спред, <https://goo.gl/Kp5zXn>

⁴¹⁸ Опис роботи Глобального фонду в Україні <https://goo.gl/b5sZmp>

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Реформа медицини не є останнім часом пріоритетом допомоги ЄС в Україні. Підтримка охорони здоров'я в Україні в 2014 - 2017 роках з боку ЄС відбувалася переважно в рамках програм транскордонного співробітництва. Частина гуманітарної допомоги ЄС йшла також на забезпечення медичною допомогою постраждалих від конфлікту на Донбасі. Зокрема, у рамках Плану надання гуманітарної допомоги на 2017 рік ЄС було профінансовано програму «Надання інтегрованої та всебічної медичної допомоги населенню регіонів Східної України, ураженої конфліктом»⁴¹⁹ з бюджетом 1,2 млн євро, що підтримує надання медичних послуг біля лінії конфлікту. Основні види діяльності: забезпечення лікарень предметами першої необхідності, видача аптек та ваучерів на ліки, підтримка мобільних амбулаторій. Група підтримки України брала участь в підготовці реформи охорони здоров'я та, зокрема, у визначенні ролі Центра громадського здоров'я в оновленій системі.

Основним донором грантової допомоги у сфері медицини були США. Допомога надавалася як через USAID, так і безпосередньо Міністерством охорони здоров'я США та його підрозділами. USAID підтримував⁴²⁰ як боротьбу з інфекційними захворюваннями (туберкульозом, ВІЛ), так і реформу охорони здоров'я в Україні. Підтримку в боротьбі з інфекційними захворюваннями надають «Подолання мульти-резистентного туберкульозу в Україні», Healthlink, «Заради життя», «Розширення доступу до тестування на ВІЛ та гепатит С для основних груп ризику в Україні».

У рамках цього великого проекту, що фінансує USAID, також підтримується Проект із підтримки реформ ПМД.

Завдання вищенаведених проектів USAID проектів включають:

- **підвищення спроможності української системи охорони здоров'я щодо лікування ВІЛ та мульти-резистентного туберкульозу;**
- **підтримку людей, що живуть із ВІЛ, заохочення їх до лікування, зниження стигматизації та дискримінації щодо них;**
- **розширення доступу до тестування ВІЛ та туберкульозу, тестування на ВІЛ хворих на ТБ, проактивне залучення до лікування в'язнів та колишніх в'язнів.**

У сфері медичної реформи працюють проекти «Безпечні, доступні та ефективні ліки для українців» (SAFEMed) та «Врядкування та фінансування системи охорони здоров'я», проект «ВІЛ-реформа в дії» має компонент, спрямований на підтримку медичної реформи. Проект SAFEMed працює у сфері регулювання та держзакупівель ліків, а також сприятиме децентралізації та інтеграції медичних послуг на національному та субнаціональному рівнях у багатьох секторах діяльності. Проект «Врядкування та фінансування системи охорони здоров'я» працює над розробкою та впровадженням нової системи оплати діяльності протитуберкульозних лікарень і також підтримує ширшу реформу фінансування медицини в Україні.

Загалом МОЗ отримує підтримку від численних донорів. Зокрема, до розробки та запуску E-Health були залучені консультанти та експерти ЄС.⁴²¹ До його розробки серед інших залучили: EDGE, USAID, GIZ, PRSM, Deloitte, PRSM, тощо.

Підготовку медичної реформи в Україні також фінансував уряд Швейцарії спільно з ВООЗ.⁴²² В рамках проекту ряд експертів ВООЗ працюють спільно з МОЗ для підготовки відповідних документів. Загалом,

⁴¹⁹ Профіль проекту https://ops.unocha.org/Reports/daily/CAPProjectSheet_531_100965_2018627.pdf

⁴²⁰ Профільна сторінка місії USAID в Україні <https://www.usaid.gov/uk/ukraine/global-health>

⁴²¹ <https://portal.ehealth.gov.ua/about.html>

⁴²² https://www.eda.admin.ch/dam/deza/en/documents/aktivitaeten-projekte/projekte/factsheet-ukraine-policy-dialogue-for-better-health-governance_EN.pdf

МОЗ отримує підтримку від численних донорів. Зокрема, до розробки та запуску електронної системи eHealth були залучені консультанти та експерти ЄС,⁴²³ зокрема експерти EDGE, USAID, GIZ, Deloitte, тощо.

Численні дослідження та проекти у сфері Громадського здоров'я фінансує Міжнародний фонд Відродження. EDGE, Глобальний фонд, USAID, Transparency International (TI) та інші. Підтримку від ряду донорів також отримує Центр громадського здоров'я.

Думка експертів

Увага ЄС до підтримки зусиль влади в реалізації пріоритету «Якісна та доступна медична допомога» повинна зрости протягом наступних трьох років. Саме такою є думка половини опитаних експертів під час Дельфі опитування. Водночас, лише один із десяти експертів підтримав думку, що цей пріоритет був одним із десяти найважливіших пріоритетів ЄС.

Експерти вважають, що українська влада зробила менше, ніж задекларовано в цьому пріоритеті. При цьому, уряд повинен збільшити зусилля із впровадження медичної реформи (таку думку підтримують кожен шість із десяти респондентів). Зрозуміло, що переважна більшість опитаних експертів вважає, що цей пріоритет є важливішим саме для України ніж для ЄС.

Наявні обмеження у використанні підтримки

На сьогодні ряд важливих великих проектів підтримують Україну. Бракує, водночас, інформації про результати роботи проектів технічної допомоги. Також під питанням спроможність МОЗ впроваджувати численні зміни й одночасно виконувати свої звичайні обов'язки по координації системи охорони здоров'я. При цьому, МОЗ скаржиться, що набір людей у директорати є занадто повільним. Інші учасники відбору працівників, зокрема в Офіси реформ, тощо, говорять про те, що небажання людей іти працювати в уряді пов'язане з нестабільністю.

Висновки на майбутнє

Сфера охорони здоров'я отримує суттєву увагу з боку донорів. Однак сьогодні бракує ухваленої комплексної Стратегії реформи та розвитку системи охорони здоров'я, яка б могла стати основою для повноцінних переговорів з донорами про надання підтримки. Виглядає недостатньою підтримка саме збільшення спроможності МОЗ у виконанні ключової функції координації в сфері охорони здоров'я. Зараз великі зусилля спрямовані на запуск реформи первинної ланки, а натомість запізнюється підготовка змін на вторинному та третинному рівнях надання медичної допомоги. Також, важливим є детальний аналіз результатів і планів програм підтримки донорів. Підтримку у підвищенні спроможності варто надавати не лише МОЗ, але й іншим установам, Громадському центру здоров'я. Створення служби крові, що передбачено в Угоді про асоціацію, потребує як експертизи, так і фінансування. Тому ЄС варто було б розглянути можливість збільшити свою підтримку цих напрямів.

⁴²³ <https://portal.ehealth.gov.ua/about.html>

8.19. Якісна й доступна освіта

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна-2020» ідеться про проведення реформи освіти, але її реалізацію не було внесено до першочергових десяти пріоритетів. Разом із цим, три із 25 ключових показників реалізації Стратегії стосуються освіти та людського капіталу: 75% випусників загальноосвітніх навчальних закладів повинні володіти щонайменше двома іноземними мовами, Україна має увійти до топ-50 держав у міжнародному дослідженні якості освіти PISA, Україна повинна увійти до топ-30 держав за глобальним індексом конкурентоспроможності в боротьбі за таланти згідно з рейтингом бізнес-школи INSEAD.

У Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року заходи з реформи освіти є частиною цілі 3 – розвитку людського капіталу. Уряд поставив собі за ціль забезпечення якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти, модернізацію професійної освіти та забезпечення якості вищої освіти.

В Угоді про асоціацію між Україною та ЄС передбачено співпрацю сторін у сфері освіти. Зокрема, у сфері вищої освіти Україна повинна модернізувати освіту та підвищити її якість, сприяти зближенню з ЄС у рамках Болонського процесу та підвищити академічну мобільність. У сфері професійної освіти потрібно підвищити прозорість та створити механізм визнання кваліфікацій та компетенцій із використанням досвіду ЄС.⁴²⁴

Пріоритетні дії

Заходи, необхідні для проведення реформ освіти на різних рівнях, включені до Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року. У сфері загальної системи освіти планується створити систему освітньої статистики, забезпечити дітей дошкільного віку якісною дошкільною освітою, збільшити кількість учнів, які вивчають дві іноземні мови, а також на 50% збільшити обсяг охоплення дітей з особливими освітніми потребами інклюзивною освітою та зменшити розрив між якістю освіти в сільських та міських школах. Для модернізації професійної освіти Уряд планує створити центри оцінювання професійних кваліфікацій не менше як за п'ятьма професіями загальнодержавного значення та передати заклади професійної освіти з державної до комунальної власності. Реформа вищої освіти включає такі кроки, як розробка стандартів для освітнього рівня бакалавра, магістра та доктора філософії та створення відкритого реєстру вищих навчальних закладів.

План дій із виконання Угоди про асоціацію з ЄС містить декілька завдань України у сфері реформування освіти. Зокрема, це створення Національного реєстру кваліфікацій, забезпечення міжнародного визнання Національної рамки кваліфікацій та розробка стандартів освіти відповідно до неї, а також розбудова системи забезпечення якості вищої освіти згідно з європейськими стандартами, розширення

⁴²⁴ Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розділ V. Глава 23. Освіта, навчання та молодь https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE_V.pdf

практики використання навчання на робочому місці, забезпечення доступу до навчання протягом життя та інші.

У 2016 році Міністерство освіти та науки оприлюднило концепцію «Нової української школи», у якій викладено основні засади реформи шкільної освіти.⁴²⁵ У концепції викладено бачення середньої освіти як наскрізного процесу виховання, що формує цінності учнів. Зміст освіти згідно з документом має бути заснований на формуванні компетенцій, необхідних для самореалізації в суспільстві, а управління сферою освіти має бути децентралізоване зі збільшенням автономії шкіл. Українські першокласники перейдуть на навчання за новим стандартом із вересня 2018 року.

У Меморандумі з МВФ на початку роботи програми EFF Україна взяла на себе зобов'язання продовжувати реформу у сфері освіти, розпочату у 2014 році. Серед цілей, викладених у документі, скорочення кількості вищих навчальних закладів, оптимізація мережі закладів професійної освіти та оптимізація системи загальноосвітніх шкіл. Так, передбачалося скорочення їхньої кількості за рахунок об'єднання деяких шкіл. Крім цього, у Меморандумі йшлося про скорочення держзамовлення на підготовку спеціалістів відповідно до економічних потреб та демографічної ситуації.

Підтримка ЄС у сфері освіти

У бюджеті України на 2018 рік передбачено понад 1,3 млрд грн на субвенції місцевим бюджетам на забезпечення «якісної, сучасної та доступної загальної середньої освіти» в рамках «Нової української школи». Це частина загальнодержавних видатків на Міністерство освіти і науки, що складають понад 63,6 млрд грн.

У рамках напрямку розвитку економіки та ринкових можливостей, передбаченого Європейським інструментом сусідства (ЄІС) для України на 2018 - 2020 роки, було поставлено цілі, які стосуються покращення навичок населення України, у тому числі навичок із ведення бізнесу. Для цього планується посилити спроможність українських інституцій для модернізації професійної освіти та покращення навичок із підприємництва та створення робочих місць, а також для приведення навичок населення у відповідність до сучасних стандартів виробництва. Ці цілі є частиною напрямку розвитку економіки та ринкових можливостей (детальніше дивіться в розділі «Забезпечення ефективного регулювання включно з дерегуляцією»).

В іншому напрямку ЄІС – сприяння мобільності та встановлення контактів між людьми – передбачаються заходи щодо посилення спроможності України у сфері досліджень та вищої освіти, а також активізація участі представників України в міжнародних програмах на зразок Горизонт, COSME чи Еразмус+. У рамках цього ж напрямку планується покращити доступ до якісної освіти на всіх рівнях для всіх демографічних груп, розвивати освітні та молодіжні програми та вживати заходів для мінімізації відтоку кваліфікованих кадрів за кордон. Всього на напрямок сприяння мобільності та встановлення контактів між людьми планується виділити від 86,8 млн євро до 106,0 млн євро, що, як і для напрямку розвитку економіки та ринкових можливостей, складає приблизно 20% від бюджету ЄІС для України.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

В Україні діють численні проекти міжнародної технічної допомоги, спрямовані на реформу сфери освіти та підвищення її якості – від дошкільної до вищої освіти та програм професійного стажування.

2004 року в Україні розпочалась програма ЄС з академічної мобільності «Еразмус Мундус», яка давала можливість українським студентам навчатися у вищих навчальних закладах ЄС. У зв'язку з

⁴²⁵ Міністерство освіти і науки України. Нова школа. Концептуальні засади реформування середньої школи <https://mon.gov.ua/storage/app/media/zagalna%20serednya/nova-ukrainska-shkola-compressed.pdf>

розширенням цього проекту з 2014 року він отримав назву «Еразмус+»⁴²⁶ і, крім навчальної мобільності працівників та студентів ВНЗ, втілює проекти, спрямовані на проведення досліджень та підвищення якості освіти, у співпраці з українськими ВНЗ та громадськими організаціями. Прикладами таких проектів є:

- «Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі з Європейським Союзом: переваги та недоліки для українського суспільства» (2015 - 2018, бюджет понад 35 тис євро, виконавець – Київський національний торговельно-економічний університет), що має на меті підвищити рівень обізнаності про функціонування Європейського Союзу та його взаємини з Україною;
- «Рамка кваліфікацій у галузі наук про навколишнє середовище для українських університетів» (2013 - 2017, бюджет понад 682 тис євро, виконавець – Варшавський університет наук про життя), спрямований на аналіз наявних стандартів і методологій розроблення рамок кваліфікації в галузі наук про навколишнє середовище та на розроблення рамок кваліфікації в галузі наук про навколишнє середовище в українських університетах та проведення навчальних курсів;
- «Центр освіти третього віку» (2013 - 2016, бюджет понад 118 тис євро, виконавець – Університет Генуї), спрямований на розвиток, накопичення, заощадження людського капіталу через просування навчання протягом життя та соціальної інтеграції літніх людей у системі неформальної освіти;
- «Набуття професійних та підприємницьких навичок за допомогою виховання підприємницького духу та консультацій підприємців початківців» (2013 - 2016, бюджет понад 246 тис євро, виконавець – Віденський економічний університет), метою якого є розробка та впровадження концепції навчання протягом всього життя для подальшого розвитку професійної та підприємницької діяльності через навчання підприємцтву та консультації підприємців-початківців.

ЄС також надає технічну допомогу на реформу інших видів освіти, зокрема шкільної освіти, навчання впродовж життя та професійної освіти. Для прикладу, у 2012 - 2014 роках в Україні діяла програма ЄС «Модернізація законодавчих стандартів та принципів освіти та навчання у відповідності до політики Європейського Союзу щодо навчання впродовж життя» із бюджетом понад 1,447 млн євро, спрямована на сприяння реформі системи освіти в Україні у відповідності до політики ЄС щодо навчання впродовж життя. Проект eTwinning Plus, що фінансується ЄС з 2013 року, дає можливість українським школам втілювати спільні проекти з європейськими школами. Ці проекти покращують знання іноземних мов, розвивають навички у сфері інформаційно-комунікаційних технологій та сприяють практичному навчанню та міжкультурній взаємодії учнів та вчителів. Бюджет проекту для України складає 96 тис євро.⁴²⁷

Станом на кінець червня 2018 року за підтримки ЄС відбулося 7200 академічних обмінів в рамках програми «Еразмус+», в яких взяло участь більше 5 тисяч учасників з України та майже 2 тисячі – з Європи. 6,5 тисяч випусників та молодих працівників з України взяло участь у спільних проектах в рамках «Еразмус+» для молоді, що включали проекти з обміну, політичні дебати та волонтерство. Більше, ніж 750 шкіл взяли участь у проекті eTwinning Plus та відбулося 24 проекти зміцнення

⁴²⁶ Міністерство освіти і науки України. Еразмус+ <https://mon.gov.ua/ua/ministerstvo/diyalnist/mizhnarodna-dilnist/mizhnarodni-osvitni-proekti/erazmus>

⁴²⁷ Українські школи долучилися до проекту «eTwinning Plus», http://eeas.europa.eu/archives/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2013/2013_03_05_2_uk.htm

спроможності для 120 українських організацій. Загальна сума гранту від ЄС для цих організацій склала майже 16 млн євро.⁴²⁸

У співпраці з Європейським фондом освіти (ЄФО) Міністерство освіти та науки, починаючи з 2010 року працює над децентралізацією та удосконаленням професійної освіти в Україні.⁴²⁹ Напрямки співпраці з ЄФО включають навчання впродовж життя, розвиток професійних навичок і кваліфікацій, формування підприємливості, підвищення якості професійної освіти, оптимізацію управління і фінансування, а також участь України в Туринському процесі – регулярному аналізі політики в галузі професійної освіти, заснованому на фактичних даних. Діяльність проектів ЄФО, передусім, спрямована на вироблення аналізу та рекомендацій щодо змін у зазначених сферах.

У сфері вищої освіти Україна співпрацює і з Чеським агентством розвитку⁴³⁰, яке у 2015 - 2016 роках надало експертну підтримку Міністерству освіти і науки; організовує академічні обміни між українськими та чеськими університетами та надає матеріально-технічну підтримку університетам та регіональним центрам оцінювання якості освіти, переміщеним зі Сходу країни у зв'язку зі збройним конфліктом. Загальний бюджет відповідної програми («Модернізація державної системи освіти в Україні») склав близько 2 млн євро у 2015 - 2016 роках. З 2017 року співпраця України з Чеським агентством розвитку продовжується в напрямках підвищення рівня інституційної спроможності у сфері освіти та надання технічної допомоги установам і закладам освіти.⁴³¹ ЄС, у свою чергу, надав допомогу з відновлення функціонування евакуйованого з м. Луганська до м. Северодонецька Східноукраїнського національного університету ім. Володимира Даля. Бюджет цього проекту, що здійснювався у 2015 - 2016 роках, склав майже 530 тис євро.

Донори спрямовують технічну підтримку і на реформу загальної середньої освіти в Україні.⁴³² Концепцію «Нової української школи» розробили за підтримки програми Польської співпраці з розвитку МЗС Республіки Польща. Відповідний проект «Нова українська школа», спрямований на реформу загальної середньої освіти в Україні із наголосом на всебічному розвитку учнів та автономії шкіл, розпочався у 2016 році. Міжнародний фонд «Освіта не може чекати» спрямував 1,35 млн доларів у 2017 році для забезпечення доступу до якісної освіти дітей, що постраждали внаслідок війни на Сході України.⁴³³

Ще з 1998 року волонтери американського «Корпусу миру» викладають англійську мову в українських школах та вищих навчальних закладах. Діяльність проекту була призупинена на понад 16 місяців у 2014 -2015 роках через російську окупацію Криму та війну на Сході України. Крім підвищення рівня володіння англійською мовою учнями, цей проект дає можливість викладачам ознайомитися з сучасними методиками викладання мови. За підтримки низки українських та іноземних донорів, серед яких – British Council, Посольство США в Україні, програма Волонтери ООН та Міжнародний фонд

428 Підтримка ЄС реформ в Україні. Основні результати <https://www.facebook.com/EUDelegationUkraine/photos/a.145962402115063.26057.126879227356714/1928741670503785/?type=3&theater>

429 Міністерство освіти і науки України. Співпраця з Європейським фондом освіти, <https://mon.gov.ua/ua/osvita/profesijno-tehnicna-osvita/mizhnarodna-spivpracya/spivpracya-z-yevropejskim-fondom-osviti>

430 Міністерство освіти і науки України і Чеське агентство розвитку (CzDA) підписали Меморандум про взаєморозуміння, <http://vnz.org.ua/novyny/podiyi/8685-ministerstvo-osvity-i-nauky-ukrayiny-i-cheske-agentstvo-rozvytku-czda-pidpysaly-memorandum-pro-vzaemorozuminnja>

431 Наступного року співпраця МОН та Чеської Республіки буде спрямована на підвищення рівня якості освіти в Україні, <https://mon.gov.ua/ua/news/usi-novivni-novini-2016-12-08-08-grudnya-2016-roku.-zustrich-ministra-iz-zastupnikom-ministra-zakordonnix-sprav-ch>

432 Міністерство освіти і науки України. Матриця покриття пріоритетів освітніх реформ проектами міжнародної технічної допомоги, <https://mon.gov.ua/storage/app/media/mizhnarodna/matrix-of-edureforms-projectsfinal22062017-1.docx>

433 Education Cannot Wait, <http://www.educationcannotwait.org/2017/06/>

«Відродження», в Україні з 2016 року діють лінгвістичні табори Go Camp для учнів шкіл, де до викладання залучаються волонтери з усього світу.

За підтримки уряду США українські студенти та науковці мають змогу отримати стипендії для навчання та проведення наукових досліджень, такі як стипендії ім. Фулбрайта (тривалість проекту 2002 - 2019 роки, бюджет більш ніж 13 млн дол США). Також США фінансує Програму обміну майбутніх лідерів (FLEX), що надає можливість учням з України навчатися в США протягом одного академічного року, (бюджет понад 14 млн дол США) та програму обміну «Відкритий світ», орієнтовану на фахівців та лідерів з окремих галузей (бюджет близько 2,3 млн дол США). Крім цього, за підтримки США в Україні діють «Навчальні програми професійного зростання» – освітній проект з бюджетом майже 8,5 млн дол США, що організовує короткострокове навчання за кордоном на галузеві тематики для держслужбовців, представників органів місцевого самоврядування, підприємців, журналістів, громадських діячів та фахівців інших професій.

Думка експертів

Експерти, які брали участь в Дельфі опитуванні, переважно дотримуються думки, що реформи сфери освіти важливіші для України ніж для ЄС. Так, чотири з п'яти експертів, опитаних ІЕД, відповіли, що якісна та доступна освіта – це більший пріоритет для України ніж для ЄС, а решта назвали її однаково важливою сферою для України та ЄС. Жоден експерт не вважає, що реформа освіти в Україні важливіша для ЄС ніж для України.

Україні потрібно звернути більшу увагу на освіту - переконані експерти. Лише один із п'яти опитаних експертів вважає, що якісна та доступна освіта справді була пріоритетом діяльності українського уряду протягом двох попередніх років. Натомість більше половини експертів вважають, що вона має бути пріоритетом уряду на наступні три роки.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Серед основних досягнень України у сфері освіти протягом попередніх років є прийняття законів «Про освіту»⁴³⁴ та «Про вищу освіту»⁴³⁵, що перевели шкільну освіту на новий стандарт та законодавчо розширили автономію університетів. Однак на практиці університети не запроваджують передбачених законодавством змін, наприклад, не надають студентам справжньої можливості обирати предмети та залишаються залежними від Міністерства освіти і науки в питаннях фінансування.⁴³⁶ Разом із цим, в Україні існують значні розбіжності між потребами та пропозицією на ринку праці. Кількість випускників вищих навчальних закладів перевищує попит на ринку праці, тоді як навички та професії, що надаються закладами професійної освіти, не завжди відповідають потребам роботодавців та вимогам сучасного бізнесу. Через низьке бюджетне забезпечення заробітні плати у сфері освіти залишаються неконкурентними на ринку праці, що проявляється в браку кваліфікованих кадрів у навчальних закладах. Крім цього, у сфері вищої освіти бракує практичних занять.⁴³⁷

Висновки на майбутнє

Оскільки в Україні склалася ситуація, коли, як показує приклад із законом «Про вищу освіту», законодавчо затверджені зміни не втілюються на практиці, програми міжнародної допомоги у сфері вищої освіти варто зосереджувати на фінансуванні розробки додаткових нормативно-правових актів, що приведуть українське законодавство у відповідність до нових законів, а також на рівні університетів.

⁴³⁴ Закон України «Про освіту» <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2145-19>

⁴³⁵ Закон України «Про вищу освіту» <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1556-18>

⁴³⁶ «Реформування вищої освіти в Україні» <https://dt.ua/EDUCATION/reformuvannya-vischoyi-osviti-v-ukrayini-257581.html>

⁴³⁷ «Українські студенти нарікають на брак практики» <https://bit.ly/2K58lsj>

Це питання фінансування університетів, навчального процесу, академічної мобільності та студентського самоврядування. У сфері професійної освіти потрібно інтенсифікувати міжнародну допомогу, яка сприяє процесу децентралізації та переорієнтації закладів професійної освіти з державного замовлення щодо очікуваної кількості випускників та їхньої спеціалізації на потреби бізнесу в регіонах. Для цього потрібно, зокрема, працювати над системою ефективного зворотного зв'язку від бізнесу, що надаватиме навчальним закладам інформацію про його потреби.

Опитування експертів показує досить низький рівень поінформованості про міжнародну підтримку, яку Україна отримує у сфері освіти. По-перше, це означає, що донорам варто посилити інформування про відповідні програми та допомогу. По-друге, це вказує на те, що доречно програмувати технічні проекти у сфері освіти таким чином, щоб вони були спрямовані на розвиток освіти у зв'язці із суміжними сферами: зайнятості, продуктивності, децентралізації, дерегуляції та розвитку підприємництва. Це допоможе включити зміни у сфері освіти до ширшого контексту реформ і продемонструє українському суспільству важливість освіти для формування людського капіталу та збільшення конкурентоспроможності України.

8.20. Захист прав людини

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

У Стратегії «Україна-2020» про права людини йдеться в контексті реформування судової та правоохоронної систем. Зокрема, у документі наголошується, що реформована судова гілка влади повинна відповідати європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини, а державна політика в правоохоронній сфері має бути спрямована на підвищення рівня захисту прав і свобод людини.

В Угоді про асоціацію вказано, що співпраця України та Європейського Союзу у сфері юстиції, свободи та безпеки буде відбуватися на основі принципу поваги до прав людини та основоположних свобод.⁴³⁸ Україна бере на себе ряд зобов'язань у сфері захисту прав людини в Плані дій із виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Це реалізація Національної стратегії у сфері прав людини та Плану дій із реалізації Національної стратегії прав людини на період до 2020 року, реалізація Державної соціальної програми протидії торгівлі людьми на 2016 - 2020 роки, ратифікація Конвенції Ради Європи про запобігання насильству стосовно жінок і домашньому насильству та боротьбу з цими явищами та інформування ЄС про громадян України, незаконно затриманих у Російській Федерації.

У Плані дій Україна також зобов'язується вдосконалити державну політику щодо захисту прав та задоволення інтересів внутрішньо переміщених осіб, механізми протидії катуванню та жорсткому поводженню з людьми та антидискримінаційного законодавства в частині протидії множинній дискримінації. Крім цього, у Плані дій передбачено заходи із забезпечення гідних умов перебування для біженців та захисту прав осіб з інвалідністю.

Пріоритетні дії

На виконання Угоди про асоціацію у 2015 році указом Президента України було затверджено Національну стратегію у сфері прав людини⁴³⁹, до якої пізніше цього ж року Кабінет Міністрів затвердив План дій. У документі виділено такі стратегічні напрями, як забезпечення права на життя, протидія катуванням та жорсткому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поводженню чи

⁴³⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Розділ III. Стаття 14. Юстиція, свобода та безпека. https://www.kmu.gov.ua/storage/app/media/ugoda-pro-asociaciyu/TITLE_III.pdf

⁴³⁹ Указ Президента України про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/501/2015>

покаранню, забезпечення права на свободу та особисту недоторканність, забезпечення права на справедливий суд, забезпечення свободи думки і слова, висловлення поглядів і переконань, доступу до інформації та вільного розвитку особистості, забезпечення свободи мирних зібрань та об'єднань та інші. Для кожного стратегічного напрямку вказана мета та перелічено очікувані результати.

План заходів із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року⁴⁴⁰ включає заходи для досягнення кожного з очікуваних результатів, викладених у Стратегії, та містить індикатори їх досягнення. Наприклад, для створення ефективної системи розслідування злочинів, пов'язаних із катуваннями, жорстоким, нелюдським або таким, що принижує гідність, поведженням чи покаранням, (напрямок протидії катуванням та жорстокому, нелюдському або такому, що принижує гідність, поведженню чи покаранню) планується проведення інформаційних кампаній, оцінювання ефективності відповідного законодавства та внесення до нього змін, запровадження механізму ведення окремого статистичного обліку злочинів з елементами катування, установлення гарантій для інформаторів тощо. А серед заходів, спрямованих, наприклад, на створення ефективного механізму забезпечення та захисту прав корінних народів і національних меншин, містяться розробки законопроекту про концепцію державної етнонаціональної політики України, проведення консультацій із представниками корінних народів і національних меншин із залученням експертів та міжнародних організацій, розробка змін до законодавства, пов'язаних із вивченням державної мови та мов національних меншин, та інші.

У Середньостроковому плані пріоритетних дій Уряду до 2020 року йдеться про захист прав дітей. У цьому документі Уряд ставить перед собою такі цілі, як забезпечення безпеки та благополуччя кожної дитини, створення системи для повноцінного виховання дітей у сімейному середовищі із залученням не лише батьків чи законних представників, а й територіальних громад, запровадження системи раннього втручання, створення системи координації діяльності з надання реабілітаційних та соціальних послуг дітям та сім'ям із дітьми на місцевому рівні, а також деінституціалізація догляду дітей – щоб кожна дитина виховувалася в сім'ї або умовах, наближених до сімейних.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

У бюджеті України на 2018 рік було виділено понад 78 млн грн на парламентський контроль за дотриманням конституційних прав і свобод людини. Ці кошти спрямовано на фінансування Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини – посадової особи, що здійснює цей контроль.

Напрямок сприяння мобільності та встановлення контактів між людьми Європейського інструменту сусідства на 2018 - 2020 роки включає такі цілі, як підвищення соціальної інклюзії та толерантності в українському суспільстві та зниження рівня дискримінації і злочинів, що здійснюються на ґрунті ненависті. Загалом у рамках цього напрямку ЄС планує виділити Україні від 86,8 млн до 106 млн євро впродовж 2018 - 2020 років, що складає приблизно 20% від бюджету ЄІС для України.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

ЄС та інші донори фінансують різноманітні програми в Україні, спрямовані на захист прав людини. Серед цих програм варто згадати проект «Права людини понад усе» за підтримки уряду Канади, що діяв у 2015 -2017 роках і був спрямований на підтримку мережі центрів правової допомоги, які надають правові послуги вразливим верствам населення. Додатковими напрямками діяльності цього проекту були підтримка ефективної системи судового захисту прав людини та проведення адвокаційних кампаній

⁴⁴⁰ План заходів із реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року <http://www.ombudsman.gov.ua/files/nacstrategiya/Plan%20zahodiv%20KMU.pdf>

для покращення ситуації з правами людини в Україні.⁴⁴¹ Бюджет проекту склав понад 1,2 млн дол. США.⁴⁴²

Вагомим проектом у сфері прав людини став проект «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні», що впроваджувався з 2013 року до 2017 року Програмою розвитку ООН за підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Його бюджет склав понад 4,4 млн дол. США. У частині захисту прав людини цей проект надав підтримку правозахисникам та працював із місцевими правозахисними організаціями, щоб посилити їхню спроможність спостерігати за виконанням зобов'язань України з дотримання прав людини та реагувати на порушення цих прав.⁴⁴³ З 2017 року ПРООН розпочала подібний проект: «Громадянське суспільство задля розвитку демократії та прав людини в Україні»⁴⁴⁴, що триватиме до 2022 року. Бюджет нового проекту складає більше ніж 4,2 млн дол. США.

У зв'язку з російською окупацією Автономної Республіки Крим та війною на Сході України донори спрямували велику частину технічної допомоги на захист прав людей, постраждалих від конфлікту та окупації. Серед програм, що працюють у цьому напрямку, проект «Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні», який було втілено у 2015 - 2016 роках за підтримки ЄС (бюджет понад 1,7 млн євро, виконавець – громадська організація «Харківська правозахисна група»). Цей проект, який надавав правову допомогу внутрішньо переміщеним особам та сприяв реалізації їхніх прав на медичну допомогу та соціальне забезпечення.⁴⁴⁵ У 2016 - 2017 роках за підтримки Ради Європи було втілено проект «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» (бюджет 2 млн євро).⁴⁴⁶ Він зосередився на вдосконаленні законодавства стосовно внутрішньо переміщених осіб, підвищенні спроможності органів влади ефективно захищати права цих осіб, підвищенні обізнаності щодо їхніх прав та підтримці інтеграційної політики щодо внутрішньо переміщених осіб.⁴⁴⁷

У 2016 році розпочався проект USAID «Права людини в дії»⁴⁴⁸. Він спрямований на посилення відповідальності за порушення прав людини та воєнні злочини, що виникають унаслідок бойових дій та окупації Криму. Діяльність проекту полягає у моніторингу дотримання прав людини, їх обстоюванні й захисті, веденні судових справ, просвіті громадян та правовій допомозі людям, що постраждали від конфлікту. Проект триватиме до 2022 року, а його бюджет становить 4 млн дол. США.⁴⁴⁹

Ряд програм міжнародної технічної допомоги, націлених на захист прав людини, діє в контексті реформи судової та правоохоронної систем. Зокрема, Консультативна місія Європейського Союзу (EUAM) в Україні надала підтримку у створенні підрозділів Національної поліції та Служби безпеки України, відповідальних за забезпечення та моніторинг прав людини. Крім цього, за підтримки EUAM

⁴⁴¹ Проект «Захист прав людини через покращення доступу до правової допомоги» («Права людини понад усе») <https://helsinki.org.ua/proekt-prava-lyudyny-ponad-use/>

⁴⁴² «Захист прав людини через покращення доступу до правової допомоги» <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7157>

⁴⁴³ Проект «Демократизація, права людини і розвиток громадянського суспільства в Україні» <https://goo.gl/k3SdBq>

⁴⁴⁴ Проект «Громадянське суспільство для розвитку демократії та прав людини в Україні» <https://goo.gl/cGwK3S>

⁴⁴⁵ Захист прав внутрішньо переміщених осіб в Україні <http://openaid.gov.ua/uk/projects/817>

⁴⁴⁶ «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб» <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7382>

⁴⁴⁷ «Посилення захисту прав людини внутрішньо переміщених осіб в Україні» <https://goo.gl/ovy7oF>

⁴⁴⁸ Програма USAID «Реагування на порушення прав людини та посилення правової спроможності громадян та правозахисників в Україні» (Права людини в дії) <https://helsinki.org.ua/prohrama-usaid-prava-lyudyny-v-diji/>

⁴⁴⁹ «Реагування на порушення прав людини та посилення правової спроможності громадян та правозахисників в Україні» (Права людини в дії) <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7052>

модуль із прав людини було включено до навчальної програми Академії СБУ⁴⁵⁰ (детальніше про діяльність EUAM дивіться в розділі «Реформа сектору цивільної безпеки»).

У сфері реформування судової системи та правоохоронних органів із наголосом на захист прав людини також працюють проекти, що здійснюються за підтримки Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ). З 2014 року до 2017 року ОБСЄ виконувала проект «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя», бенефіціаром якого був Верховний Суд України. Бюджет проекту склав більше ніж 3,2 млн євро.⁴⁵¹ Подібний проект⁴⁵², спрямований на посилення інституційної спроможності Верховного Суду України у сфері захисту прав людини, здійснюється у 2017 - 2019 роках за підтримки ЄС (бюджет близько 1,3 млн євро).

У рамках інших проектів, спрямованих на захист прав людини, ОБСЄ співпрацювала з Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини (проект «Покращення захисту від катувань та неналежного поводження в Україні», 2015 р., бюджет 83,8 тис. євро), зі Службою Безпеки України (проекти «Допомога в дотриманні прав та свобод людини в діяльності спеціальних служб та правоохоронних органів», 2016 р., бюджет 54 тис. євро та «Допомога в дотриманні прав та свобод людини в контексті реформування спеціальних служб та кримінальної юстиції», 2017 р., бюджет 78 тис. євро) та з Комітетом Верховної Ради з питань європейської інтеграції (проекти «Підтримка дотримання принципу верховенства права та захисту прав людини в законодавчій та судовій практиці», 2016 р., бюджет 48,5 тис. євро та «Допомога в забезпеченні принципів верховенства права та прав людини в законодавчій та судовій практиках», 2017 р., бюджет 45 тис. євро).⁴⁵³

У рамках проекту «Розвиваємо Community Policing: дотримання прав людини та ефективні правозахисні практики», що фінансується Європейським Союзом та Національним фондом підтримки демократії (США), патрульні поліцейські з різних міст України обмінюються досвідом з метою посилення професійних компетенцій у галузі захисту прав людини та правозахисної діяльності.⁴⁵⁴

Серед програм, що завершилися раніше, варто зазначити масштабний проект «Права жінок та дітей в Україні – комунікаційний компонент», який відбувався у 2009 - 2011 за підтримки ЄС. На нього було виділено майже 5,5 млн євро. Цей проект працював у напрямку інформування громадськості щодо питань гендерної рівності, усиновлення та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, запобігання насильству в сім'ї та протидії торгівлі людьми.⁴⁵⁵

Також донори підтримують діяльність Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Один із великих проектів у цьому напрямку – це проект ПРООН «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини»⁴⁵⁶ за підтримки Міністерства закордонних справ Данії. Він розпочався у 2016 р. та триватиме до кінця 2018 р. (бюджет понад 1,8 млн дол. США⁴⁵⁷). Подібний проект за підтримки ЄС («Впровадження кращого європейського досвіду з метою посилення

⁴⁵⁰ Консультативна місія Європейського Союзу. Прогрес у реформуванні <http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/progress-in-reform/>

⁴⁵¹ «Гарантування дотримання прав людини при здійсненні правосуддя» <http://openaid.gov.ua/uk/projects/673>

⁴⁵² Офіційно відкрито Проект Twinning «Посилення інституційної спроможності Верховного Суду України у сфері захисту прав людини на національному рівні» <https://goo.gl/4nrv5c>

⁴⁵³ Інформація про перелічені проекти взята з веб-сайту <http://openaid.gov.ua/>

⁴⁵⁴ Розвиваємо Community Policing: дотримання прав людини та ефективні правозахисні практики (Кропивницький – Львів) <https://goo.gl/91qxkw>

⁴⁵⁵ Проект "Права жінок та дітей в Україні – комунікаційний компонент" організував навчання для фахівців Міністерства <http://dsmsu.gov.ua/index/ua/material/5939>

⁴⁵⁶ Проект «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» <https://goo.gl/xP5iVb>

⁴⁵⁷ Проект «Зміцнення потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7180>

інституційного потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту прав і свобод людини») триватиме з 2017 до 2019 року. Його бюджет склав 1,5 млн євро.⁴⁵⁸

Думка експертів

Більше половини опитаних експертів вважають, що захист прав людини – це однаково важливий пріоритет як для України, так і для ЄС. Але важливість захисту прав людини, на думку експертів, значно менша порівняно з іншими сферами як для України, так і ЄС. Так, лише приблизно одна п'ята експертів вважає, що захист прав людини був пріоритетом для ЄС протягом 2014 - 2017 років, і лише близько однієї шостої опитаних вважають, що захист прав людини має бути пріоритетом фінансової чи технічної підтримки ЄС у найближчому майбутньому. До того ж, експерти майже не зараховують права людини до теперішніх чи майбутніх десяти найважливіших пріоритетів України. Жоден експерт не назвав цю сферу серед фактичних пріоритетів української влади у 2016 - 2017 роках і лише один із восьми респондентів вважає, що захист прав людини повинен бути серед пріоритетів уряду протягом наступних трьох років.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Ситуація із захистом прав людини в Україні покращується за деякими напрямками, але, разом із цим, залишаються важливі проблеми і виникають нові загрози. Так, міжнародні спостерігачі зазначають, що в Україні (на контрольованій владою території) значно зменшилася кількість випадків нелюдського ставлення та катувань.⁴⁵⁹ Разом із цим, спостерігачі повідомляють про неналежне ставлення правоохоронних органів при затриманні, включаючи побиття та погрози. Міжнародна спільнота також заявляла про жорстоке поводження з ув'язненими в Україні.⁴⁶⁰ Це свідчить про те, що порушення прав людини в закритих установах залишається вагомою проблемою в Україні, спричиненою, у тому числі, браком прозорості та підзвітності в середовищі правоохоронних органів.

Високий рівень корупції (у 2018 році Україна знаходиться на 130 позиції серед 180 країн світу в Рейтингу сприйняття корупції⁴⁶¹) та недостатній рівень свободи преси (Україна займає 101 місце із 180 країн світу в Рейтингу свободи преси 2018 року⁴⁶²) також призводять до порушень прав людини. Лише попередній рік ознаменувався вбивствами⁴⁶³ активістів⁴⁶⁴ та нападами⁴⁶⁵ на них.⁴⁶⁶ Закон, який зобов'язує громадських діячів, що розслідують факти корупції, публічно декларувати особисте майно, обмежує їхнє право на приватність та створює можливості для вибіркового застосування. Брак незалежного

⁴⁵⁸ «Впровадження кращого європейського досвіду з метою посилення інституційного потенціалу Секретаріату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини для захисту прав і свобод людини» <http://openaid.gov.ua/uk/projects/7443>

⁴⁵⁹ «Спецдоповідач ООН заявив, що в Україні значно поменшало випадків катувань» <https://goo.gl/TZXr1J>

⁴⁶⁰ «Комітет проти тортур Ради Європи стурбований ситуацією щодо умов утримання під вартою в Україні» <https://goo.gl/L6c3KP>

⁴⁶¹ Corruption Perceptions Index 2017 https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017

⁴⁶² 2018 World Press Freedom Index. Reporters Without Borders. Ukraine <https://rsf.org/en/ukraine>

⁴⁶³ «Невідомі жорстоко вбили громадського активіста у Києві» <https://goo.gl/YKgnXG>

⁴⁶⁴ «Правозахисниця Ірина Ноздровська загинула від численних колото-різаних ран на шиї і підборідді» <https://goo.gl/pnJaaq>

⁴⁶⁵ «В Чернівцях менш ніж за тиждень невідомі побили двох активістів руху «Стоп корупції»» <https://goo.gl/eNYyWl>

⁴⁶⁶ «У Харкові за місяць побили другого активіста Антикорупційного центру» <https://goo.gl/859MAf>

судочинства призводить до відсутності покарання за вчинені злочини.⁴⁶⁷ Серед нових викликів для прав людини в Україні законотворчі ініціативи щодо блокування веб-сайтів без рішення суду.⁴⁶⁸

Висновки на майбутнє

Зусилля міжнародної допомоги варто зосередити на забезпеченні прав людини в системі правоохоронних органів. Ідеться, передусім, про дотримання прав затриманих чи ув'язнених осіб в установах поліції, СБУ та пенітенціарної системи. Для цього міжнародним донорам варто проводити з Україною політичний діалог щодо реформування правоохоронної системи та підтримувати громадські об'єднання, що здійснюють моніторинг дотримання прав людини в діяльності правоохоронних органів.

Також потрібно звернути особливу увагу на захист прав людини через суд, зокрема, на судовий розгляд справ, що стосуються корупції та нападів на активістів. Крім цього, потрібно посилити експертизу проектів нормативно-правових актів на загрози для прав людини з метою попередження законодавчих змін, які потенційно можуть обмежувати ці права. З цією метою варто використовувати інструменти технічної допомоги, зокрема розвитку відповідної спроможності неурядових організацій.

Значні порушення прав людини в Україні відбуваються на окупованих Росією територіях АР Крим та східних областей. Це вимагає посилення зусиль міжнародної спільноти з метою припинення окупації та військової агресії з боку Росії та звільнення заручників і політичних в'язнів. У цьому напрямку йдеться передусім про політичну підтримку, аніж про надання додаткової фінансової чи технічної допомоги.

8.21. Реформа правосуддя та захист прав власності

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Стратегія «Україна-2020» визначає проведення судової реформи як однієї з 10 пріоритетних реформ. У травні 2015 року Президент затвердив Стратегію реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015 - 2020 роки,⁴⁶⁹ де судову реформу було викладено більш чітко.

Середньостроковий план дій Уряду містить заходи у сфері забезпечення верховенства права, але вони не стосуються безпосередньо роботи судів, оскільки вони не входять до повноважень уряду. Проте Міністерство юстиції відповідає за виконання судових рішень, у тому числі за роботу судових виконавців, пенітенціарну систему та систему пробації, а також за забезпечення доступу до правосуддя через надання правової допомоги тим верствам населення, що не можуть її оплатити. Відповідно План дій Уряду містить заходи щодо впровадження приватних судових виконавців, розширення використання пробації та продовження реформи системи надання правової допомоги.

Пріоритетні дії

Для планування судової реформи було створено Раду з питань судової реформи як консультативно-дорадчий орган при Президенті.⁴⁷⁰ Рада щороку готує плани впровадження судової реформи.⁴⁷¹ На законодавчому рівні більшість елементів реформи вже впроваджено. У 2016 році було прийнято зміни до Конституції щодо судоустрою⁴⁷². Також, у 2016 році було прийнято закони про судоустрій, Вищу раду правосуддя, виконавче провадження. У 2017 році було прийнято нові редакції Господарсько-

⁴⁶⁷ Ukraine 2017 Human Rights Report <https://www.state.gov/documents/organization/277473.pdf>

⁴⁶⁸ «У Верховній Раді розглянуть законопроект, який дозволяє СБУ блокувати сайти без рішення суду» <https://goo.gl/xN78uE>

⁴⁶⁹ Указ Президента України № 276/2015 від 20 травня 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/276/2015>

⁴⁷⁰ Указ Президента України № 826/2014 від 20 травня 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/826/2014>

⁴⁷¹ Плани заходів з виконання стратегії <http://jrc.org.ua/plan>

⁴⁷² Закон № 1401-VIII від 2 червня 2016 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/1401-19>

процесуального кодексу, Цивільно-процесуального кодексу та Кодексу адміністративного судочинства а також внесено зміни до КПК. Плануються зміни до Закону про адвокатуру та адвокатську діяльність. Це означає, що значну частину законодавчої бази діяльності судів було оновлено за останні роки. Зокрема, було змінено порядок призначення суддів, діяльності судів, передбачено формування нового Верховного Суду та переатестацію суддів, змінено порядок проведення судочинства у всіх видах судових справ, оновлено порядок виконання судових рішень. Більшість повноважень із призначення, дисципліни та звільнення суддів було передано Вищій раді правосуддя, більшість членів якої представляють суддівський корпус.

На практиці було сформовано новий Верховний Суд, що розпочав роботу 15 грудня 2017 року, діє Вища рада правосуддя, нові редакції процесуальних кодексів, оновлений порядок виконання судових рішень, почали роботу приватні судові виконавці, працює система надання правової допомоги. Громадські активісти часто критикують проведену судову реформу за те, що вона не забезпечила очищення рядів суддів. Останні рішення судів також нерідко свідчать про те, що реформа правосуддя не сприяла підвищенню незалежності та незаангажованості судів, що призвело до необхідності створити Антикорупційний суд (див. підрозділ *Подолання корупції*). Крім того, дії на майбутнє включають підвищення професійного рівня суддів та оновлення системи професійної підготовки суддів, прискорення розгляду справ, вдосконалення системи правової допомоги, перегляд системи присяжних, належне функціонування «електронного суду».

Забезпечення права на власність нерозривно пов'язане з судовою реформою, адже судовий розгляд та подальше виконання судових рішень – це остання лінія захисту прав власності. Із аналізом заходів судової реформи можна ознайомитись у відповідному розділі звіту. Водночас, у 2014 -2 016 роках було внесено суттєві зміни до порядку реєстрації майнових прав. Спочатку в рамках зусиль зі спрощення ведення бізнесу реєстрацію майнових прав було максимально спрощено, що полегшило роботу не лише законного бізнесу, але й шахраїв. Вони отримали інструмент для максимально простої перереєстрації прав власності від законних власників до недобросовісних. У відповідь у кінці 2015 року було прийнято нову редакцію закону про реєстрацію прав власності⁴⁷³, що передбачала можливість адміністративного оскарження дій реєстраторів на додачу до судового. У жовтні 2016 року було прийнято «антирейдерський» закон⁴⁷⁴, який закривав ряд лазівок для незаконної перереєстрації права власності, посилював відповідальність за шахрайство в цій сфері та спрощував адміністративне оскарження перереєстрації майнових прав.

Надалі Міністерство юстиції розширило інформування населення про способи захисту своїх прав, у тому числі майнових, та збільшило зусилля з надання первинної правової допомоги, що, серед іншого, дає змогу захистити майнові права людини. Це відбувалося в рамках проекту «Я маю право»⁴⁷⁵, що впроваджувався за підтримки міжнародних донорів. Також, у серпні 2017 року було створено аграрні антирейдерські штаби⁴⁷⁶ в регіонах для захисту майнових прав аграріїв під час збирання врожаю, а в квітні 2018 року уряд відновив роботу антирейдерських аграрних штабів⁴⁷⁷.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Основні положення запланованої судової реформи були включені до програми розширеного фінансування МВФ та програм макрофінансової допомоги ЄС. Наприклад, умовами програми співпраці

⁴⁷³ Закон № 834-VIII від 26 листопада 2015 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/834-19>

⁴⁷⁴ Закон № 1666-VIII від 6 червня 2016 року <http://zakon.rada.gov.ua/go/1666-19>

⁴⁷⁵ Сторінка проекту див. <http://pravo.minjust.gov.ua/>

⁴⁷⁶ Новина про рішення КМУ <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/250185834>

⁴⁷⁷ Новина про рішення КМУ <https://minjust.gov.ua/news/ministry/pavlo-petrenko-uryad-ponoviv-robotu-antireyderskih-agrarnih-shtabiv>

з МВФ⁴⁷⁸ було ліпше виконання судових рішень (через приватних судових виконавців та впровадження системи примусового стягнення коштів з банківських рахунків), збільшення фінансування Вищої ради правосуддя та Вищої кваліфікаційної комісії суддів для прискорення розгляду дисциплінарних справ проти суддів, збільшення судових зборів для збільшення незалежності судів та зменшення кількості необґрунтованих позовів. МВФ також вимагав змін до Конституції щодо правосуддя лише з позитивним висновком Венеційської комісії.

Аналогічно виконання основних складових Стратегії судової реформи було частиною умов отримання Третього пакету макрофінансової допомоги ЄС.⁴⁷⁹ Зокрема пропонувалось запровадити переатестацію суддів, прийняти законодавчі зміни щодо ефективнішого виконання судових рішень та новий закон про судоустрій відповідно до рекомендацій Венеційської комісії.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Судова реформа не має окремого фінансування з бюджету, а заходи із впровадження реформи фінансують у рамках загальних бюджетних призначень на судову систему. Утім, видатки на судову систему суттєво збільшилися за останні кілька років: зокрема лише на роботу Верховного суду у 2018 році передбачено 1,7 млрд грн коштів загального та спеціального фондів, а на роботу інших загальних судів ще 13,5 млрд грн.

ЄС у 2016 році виділив 15 млн євро на підтримку реформи правосуддя як складової проекту PRAVO, а США також тривалий час підтримує реформу правосуддя в Україні. Попередній проект ЄС із підтримки реформи юстиції працював у 2013 - 2017 роках та мав бюджет 8,6 млн євро.⁴⁸⁰

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

ЄС і США мають тривалі проекти технічної допомоги Україні у сфері судової реформи. Проект ЄС Право (PRAVO), що почав роботу в кінці 2017 року продовжує роботу проекту з підтримки реформи сектору юстиції та буде працювати у 2018 - 2020 роках.⁴⁸¹ Аналогічно проект USAID «Нове правосуддя» розпочався у 2016 році і продовжив роботу попередніх проектів USAID «Україна: верховенство права» й «Справедливе правосуддя», що працювали в Україні з 2006 року.

Проект ЄС має за мету підтримку Стратегії судової реформи та має чотири основні компоненти⁴⁸²:

- підтримка стратегічного планування та бюджетування в судових органах;
- підтримка судової реформи: формування «модельних судів»;
- виконання судових рішень : у цивільних та адміністративних справах, Європейського суду з прав людини, пробація;
- е-судочинство: формування належної інфраструктури в «модельних судах».

Допомога з реформування судів надавалася спеціалізованим проектом ЄС спільно з Групою підтримки України та представництвом ЄС в Україні. Це відображало високий пріоритет реформи правосуддя для ЄС. Також для підвищення спроможності Верховного Суду працює відповідний проект twinning.

⁴⁷⁸ Лист про наміри в рамках програми з МВФ <http://www.imf.org/external/np/loi/2016/ukr/090116.pdf> ст.34

⁴⁷⁹ Меморандум про надання макрофінансової допомоги http://ec.europa.eu/economy_finance/international/neighbourhood_policy/doc/mou_eu_ukraine_en.pdf

⁴⁸⁰ <https://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/27521/> (короткий опис) та https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/awp-ukraine-sustainable-sector-reforms-justice-2013_en.pdf (досьє проекту)

⁴⁸¹ Сторінка проекту <https://www.pravojustice.eu/>

⁴⁸² На основі опису вакансії про відбір керівника проекту <http://ted.europa.eu/udl?uri=TED:NOTICE:089793-2018:TEXT:EN:HTML>

Проект США «Нове правосуддя»⁴⁸³ також підтримує судову реформу і надає технічну допомогу з її впровадження. Зокрема, він надавав допомогу у формуванні Верховного Суду та Вищої ради правосуддя. На додачу він підтримує оновлення підготовки суддів, підтримує зусилля громадянського суспільства щодо моніторингу судів, підвищення професійних стандартів, намагається спростити доступ вразливих верств населення до судів.

Судова реформа є пріоритетом ряду інших донорів: Стратегію судової реформи підтримує Рада Європи (за співфінансування ЄС), що розробила надзвичайно детальну методологію контролю виконання (Progress review measurement) судової реформи⁴⁸⁴ та допомагає її впровадженню. Судову реформу також підтримує координатор проектів ОБСЄ в Україні, який підтримує основні аспекти судової реформи, такі як незалежність судової системи, участь зацікавлених сторін у судовій реформі, допомога системі освіти суддів та системі оцінки роботи суддів. Підтримка судової реформи з боку окремих країн була достатньо активною, що ще раз підтверджує важливість цієї реформи: судову реформу в Україні підтримують Канада, Велика Британія, Нідерланди та інші країни. Варто наголосити, що частина бюджету допомоги у сфері юстиції витрачалася на підтримку роботи Міністерства юстиції, у тому числі системи реєстрації майнових прав, реформи виконання судових рішень та надання правової допомоги.

Підтримка судової реформи, імовірно, залишиться активною і в майбутньому. Зокрема, у Стратегічній програмі допомоги ЄС Україні на 2018 - 2020 роки, ЄС вказав, що 25% запланованої підтримки піде на підтримку інституцій та доброго управління. За цим напрямком допомоги підтримка верховенства права, зокрема незалежності та ефективності судів, залишиться пріоритетом.

Думка експертів

Опитані експерти погоджуються з донорами та Президентом, щодо того, що судова реформа є пріоритетною в Україні. Чотири з п'яти експертів вважають, що судова реформа повинна бути пріоритетом української влади, а 2/3 експертів також вважають, що ЄС повинен надалі надавати пріоритет судовій реформі при розподілі коштів на технічну допомогу. Водночас, значна частина опитаних не довіряли тому, що судова реформа є справді пріоритетом влади в Україні, незважаючи на відповідні програмні документи. Хоча 75% опитаних знали, що судова реформа є серед заявлених пріоритетів української влади, лише 9% опитаних визнали судову реформу фактичним пріоритетом української влади.

Більше половини опитаних під час Дельфі опитування експертів вважають, що захист прав власності повинен бути пріоритетом української влади та пріоритетом технічної допомоги ЄС. Водночас, незважаючи на антирейдерські ініціативи уряду, менше 10% опитаних вважали, що дії в цій сфері є пріоритетом роботи уряду.

Наявні обмеження у використанні підтримки

У цілому, видається, що судова реформа є порівняно успішною щодо виконання плану заходів. Судова реформа також користується широкою підтримкою донорів і залучила значні обсяги зовнішньої експертизи. Видається, що донори координують свою підтримку, а українська сторона також бере активну участь у координації підтримки. Але довіра до судової системи залишається низькою, судові процеси довгими, судові рішення невиконаними та не завжди послідовними. Це може пояснюватись тим, що оновлення судової системи потребує значного часу або тим, що проведені зміни не обов'язково на краще. Загалом, на цьому етапі важко судити, чи вже впроваджені зміни дадуть очікувані результати в середньостроковій перспективі.

Водночас, відсутність цілісного підходу до захисту права власності змусило владу кілька разів вносити зміни до законодавства про реєстрацію майнових прав для виправлення лазівок, створених

⁴⁸³ Сторінка проекту <https://newjustice.org.ua>

⁴⁸⁴ Текст методології за посиланням <https://rm.coe.int/native/168076c7e1> - 215 ст.

попередніми змінами. Це, імовірно, відображало недостатній фокус на захисті майнових прав при формулюванні судової реформи, реформу реєстрації майнових прав та заходів із захисту прав людини.

Висновки на майбутнє

На сьогодні надана допомога з боку США та ЄС виглядає достатньою та скоординованою. Та потрібен більш детальний аналіз, оскільки виконано багато запланованих заходів, а впливу поки що не відчутно. Тому, при продовженні підтримки цієї сфери уряду разом з донорами варто зробити детальний аналіз судової реформи та її зовнішньої підтримки, у якому слід приділити увагу відстеженню фактичних результатів судової реформи – часу розгляду справ, частці скасованих рішень, виконанню рішень судів та їх оприлюднення. Низька довіра до судів та до судової реформи може стримувати дієвість реформ, тому зусилля донорів щодо вимірювання прогресу реформу, оцінки користувачами послуг судів, інформування про успіхи та невдачі реформи є одними з її найважливіших елементів.

8.22. Подолання корупції

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Відповідно до Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» оновлення влади та антикорупційну реформу було визначено однією з десяти першочергових реформ та програм (серед усіх 62). Передбачалося, що це буде здійснено завдяки впровадженню нової Антикорупційної стратегії на 2014 - 2017 роки, яка була затверджена ВРУ в жовтні 2014 року.⁴⁸⁵ Також верховенство права боротьба з корупцією визначено однією з п'яти головних цілей Середньострокового плану уряду.

В Угоді про асоціацію питанню боротьби з корупцією присвячено статтю 22 «Боротьба зі злочинністю та корупцією» Розділу III. Окрім цього, боротьбу з корупцією визначено одним із головних принципів для посилення відносин між Україною та ЄС (Стаття 3 Розділу I "Загальні принципи")⁴⁸⁶. Більш широко визначено пріоритети України в Плані заходів УА. Серед них забезпечення функціонування НАЗК, оновлення національної антикорупційної стратегії та державної програми з її виконання є одним із завдань стратегії. Крім того, ідеться про посилення інституційної спроможності НАЗК щодо перевірки електронних декларацій (автоматизація процесу перевірки декларацій), внесення змін до законодавства щодо права НАБУ знімати інформацію з каналів зв'язку, підвищення кваліфікації чиновників, які відповідають за боротьбу з корупцією, створення Антикорупційного суду та забезпечення його роботи.

Пріоритетні дії

Відповідно до Стратегії «Україна – 2020» важливими елементами Антикорупційної стратегії було декларування чиновників, моніторинг їхнього способу життя, реформа системи політичного фінансування партій, забезпечення державою доступу до інформації у форматі відкритих даних. Окрім цього, передбачалося створення ефективної інституційної системи, а саме Національного антикорупційного бюро (НАБУ) та Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Подібні пріоритетні дії були визначені і в Середньостроковому плані Уряду. Однак жоден документ (Стратегія «Україна – 2020», Середньостроковий план уряду та й сама Антикорупційна стратегія) не визначав джерел фінансування для виконання пріоритетних дій. При цьому, у Державній програмі щодо реалізації Антикорупційної стратегії на 2015 - 2017 роки було вказано, що заходи виконуватимуться за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів, МФД та МТД.

⁴⁸⁵ Після закінчення терміну її дії, нового антикорупційного стратегічного документа поки що не було прийнято.

⁴⁸⁶ Угода про асоціацію між Україною та ЄС, http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

Зміни у сфері пріоритету як критерії отримання МФД чи кредиту МВФ

Ефективні антикорупційні заходи були серед критеріїв надання другого і третього пакетів макрофінансової допомоги. Водночас, Україна втратила шанс отримати останній третій транш третього МФД через те, що не виконала чотири умови, серед яких дві антикорупційні: запровадження автоматичної перевірки електронних декларацій та перевірка кінцевих власників. Ці критерії Україні доведеться виконати для отримання коштів четвертого пакету макрофінансу, рішення про виділення яких ухвалив Європарламент 14 червня.

ЄС також неодноразово наголошував на необхідності створити Антикорупційний суд. Зокрема, Група підтримки України висловлювалася про необхідність створити Антикорупційний суд, що давало додаткову політичну підтримку цьому рішенням.

Антикорупційні реформи також були у фокусі МВФ. Зокрема, співпраця в рамках Програми розширеного фінансування МВФ постійно передбачає зобов'язання України щодо ефективної боротьби з корупцією. Ще у квітні 2014 року боротьба з корупцією була визначена одним із ключових напрямків реформ у рамках співпраці з МВФ.⁴⁸⁷ Згодом було визначено, що Україна повинна створити НАБУ (до квітня 2015 року), налагодити боротьбу з відмиванням грошей та запровадити заходи, необхідні для створення інституційної системи попередження корупції.⁴⁸⁸ Уже в липні 2015 року Україна зобов'язалася створити Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, що було необхідно для запуску роботи НАБУ.⁴⁸⁹ У 2016 році, у черговому Меморандумі між Україною та МВФ, було вказано про необхідність створення Антикорупційного суду.⁴⁹⁰

Боротьба з корупцією була важливою складовою Плану дій із лібералізації ЄС візового режиму для України. Зокрема, Україна повинна була ухвалити законодавство про запобігання та боротьбу з корупцією, створити єдиний та незалежний антикорупційний орган.⁴⁹¹ Також важливою умовою отримання безвізового режиму був запуск електронного декларування доходів чиновників та створення Національного агентства України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів (АРМА).⁴⁹²

Гроші, що йдуть на виконання пріоритету / пріоритетних дій (бюджетні + ЄС + інші донори)

У Державному бюджеті України на 2018 рік передбачено фінансування на забезпечення функціонування антикорупційних органів, зокрема 857 млн грн для НАБУ, 684 млн грн для НАЗК (але лише 170 млн грн на керівництво та управління у сфері запобігання корупції, решта на фінансування статутної діяльності політичних партій), 253 млн грн для АРМА та 116 млн грн для Спеціальної антикорупційної прокуратури САП. Окрім цього, ще 33 млн грн передбачено для Вищого антикорупційного суду, закон про його створення було ухвалено в червні 2018 року. Додаткові кошти

⁴⁸⁷ Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, April 22, 2014, <https://www.imf.org/external/np/loi/2014/ukr/042214.pdf>.

⁴⁸⁸ Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, February 27, 2015, <https://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/022715.pdf>.

⁴⁸⁹ Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, July 21, 2015, <https://www.imf.org/external/np/loi/2015/ukr/072115.pdf>.

⁴⁹⁰ Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, September 1, 2016, <https://www.imf.org/external/np/loi/2016/ukr/090116.pdf>.

⁴⁹¹ Безвізовий діалог між Україною та ЄС: План дій з лібералізації візового режиму, <http://iom.org.ua/ua/legislation-ukr/migration-related-legislation-ukr/action-plan-on-visa-liberalisation.html>.

⁴⁹² Місія, АРМА, <https://arma.gov.ua/mission>.

для виконання пріоритету, зокрема для підтримки нових антикорупційних органів та організацій, підвищення прозорості та державного управління та послуг, надаються в рамках проектів МТД.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Найбільшим проектом МТД із фінансування ЄС в Україні у сфері боротьби з корупцією є проект «Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні» (EUACI), бюджет якого становить 15,8 млн євро (кошти ЄС та Данського агентства міжнародного розвитку, DANIDA). У листопаді 2016 року було підписано угоду між Україною та ЄС про фінансування проекту⁴⁹³, а влітку 2017 року розпочалася його робота. До грудня 2019 року заплановано роботу за кількома основними компонентами: зміцнення потенціалу (нормотворчого та функціонального) державних антикорупційних органів (НАБУ, НАЗК, САП, АРМА, ДСФМ⁴⁹⁴, Антикорупційний суд), посилення парламентського нагляду за реформуванням та вдосконаленням стратегічної нормативно-правової бази, посилення спроможності органів місцевого самоврядування, ЗМІ та організацій громадянського суспільства для боротьби з корупцією.⁴⁹⁵ Програма впроваджується DANIDA. Окрім цього, у 2015 - 2017 роках ЄС спільно з Радою Європи співфінансував проект "Боротьба з корупцією в Україні" з бюджетом 1 млн євро (90% - кошти ЄС, 10% - Рада Європи). Проект виконувався відповідно до програми співпраці між ЄС та РЕ для країн Східного партнерства у рамках тематичної програми "Боротьба проти корупції та запровадження демократичного урядування / боротьба проти відмивання коштів".⁴⁹⁶

Підтримку для антикорупційних інституцій надавали США в рамках проекту «Розбудова спроможності новостворених антикорупційних органів у протидії високопосадовій корупції в Україні» (1,1 млн дол. США, березень 2016 - лютий 2017). Кошти проекту спрямовувалися на підвищення спроможності НАБУ та САП, зокрема на закупівлю технічного обладнання. У березні 2017 року розпочався аналогічний проект, який триватиме до кінця вересня 2018 року (на суму 1,1 млн дол. США). Окрім цього, діють проекти USAID «Підтримка організацій – лідерів у протидії корупції в Україні «Взаємодія» (2017 - 2022, майже 20 млн дол. США) та «Прозорість та підзвітність у державному управлінні та послугах» (TAPAS)(2016 - 2018 роки, 18,5 млн дол. США)

Технічну допомогу для виконання цього пріоритету надають також ПРООН («Прозорість і добросовісність публічного сектору України», 3,3 млн дол. США, фінансування Уряду Данії, 2015 - 2018 роки) та ОБСЄ («Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», 193 тис. Євро, 2016 - 2017 роки; «Допомога у впровадженні цифрових адміністративних послуг», 72,3 тис. євро, 2017 рік; «Підтримка діагностики, моніторингу та переслідування корупції в Україні», майже 200 тис. євро, 2014 - 2015 роки). Проект «Експертна підтримка врядування та економічного розвитку (EDGE)», який фінансується Канадою, надав НАБУ меблі та технічні засоби, розробив Комплексну навчальну програму та провів тренінги для працівників Бюро.⁴⁹⁷

Думка експертів

Результати Дельфі опитування експертів свідчать, що подолання корупції було головним задекларованим пріоритетом української влади. Про це повідомили 9 із 10 опитаних експертів. Однак більшість експертів вважає, що ця сфера не була серед реальних напрямків роботи української влади. Майже 60% опитаних вказали, що ця сфера має бути пріоритетом української влади.

⁴⁹³ Розпорядження КМУ " Про підписання Угоди про фінансування заходу "Антикорупційна ініціатива ЄС в Україні" №884-р від 23 листопада 2016 року, <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/249540842>.

⁴⁹⁴ Державна служба фінансового моніторингу.

⁴⁹⁵ Про програму, EUACI, <https://euaci.eu/ua/who-we-are/about-programme>.

⁴⁹⁶ Інформаційна картка проекту, НАЗК, https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/nazk_files/%D0%9C%D0%A2%D0%94/6.pdf.

⁴⁹⁷ Звіт моніторингу технічної допомоги, що надається Україні. За результатами проведеного Мінекономрозвитку моніторингу проектів у другому півріччі 2017 року, <http://bit.ly/2C7B2Kx>.

Водночас, 7 із 10 респондентів вказали, що подолання корупції було пріоритетом допомоги ЄС у 2014 - 2017 роках. Експерти вважають, що боротьба з корупцією має залишатися серед пріоритетів і в наступні три роки. Окрім цього, майже така ж частка експертів очікує на технічну підтримку ЄС для подолання корупції, а кожен п'ятий опитаний – на фінансову.

За результатами оцінки значимості різних сфер, кожен другий експерт вважає, що подолання корупції є однаково важливим пріоритетом для підтримки ЄС та для України. Водночас, жоден експерт не заперечує необхідності боротьби з корупцією. Таким чином, ця сфера має залишатися одним із головних українських пріоритетів на наступні роки та потребує підтримки ЄС.

Наявні обмеження у використанні підтримки

Станом на сьогодні Україна втілила в життя низку необхідних антикорупційних кроків. Протягом 2014 - 2018 років Україна не лише створила основні антикорупційні інститути, але й звузила можливості для корупції в енергетичній сфері, податковій сфері у державних закупівлях тощо. Так, за оцінкою Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, економічна вигода від антикорупційних заходів становить близько 6% ВВП або 6 млрд доларів щорічно.⁴⁹⁸ Окрім цього, створено низку антикорупційних органів, запроваджено електронне декларування чиновників, підвищено прозорість державних закупівель та ін. Однак, незважаючи на підтримку та навіть тиск донорів, Україні поки що не вдалося довести реформи до логічного завершення. Зокрема, із певним запізненням розпочинається робота над створенням Антикорупційного суду, який мав би розглядати справи щодо корупції за поданням НАБУ та САП. У червні 2018 року було прийнято закони "Про Вищий антикорупційний суд"⁴⁹⁹ та "Про утворення Вищого антикорупційного суду"⁵⁰⁰, але сам процес може тривати до 2019 року, коли в Україні повинні пройти вибори. Окрім цього, відсутня система автоматичної перевірки електронних декларацій. Також ВРУ поки що не затвердила Антикорупційної стратегії на 2018-2020 роки (КМУ схвалив у квітні 2018 року)⁵⁰¹, що шкодить спадковості та безперервності антикорупційних заходів.

Висновки на майбутнє

Підтримка донорів як у формі критеріїв отримування кредитів, так і у формі технічної допомоги була одним із головних чинників, які стимулювали проведення реформ у сфері боротьби з корупцією. Проекти ЄС, США та інших донорів були чітко спрямовані на створення ключових елементів антикорупційної системи. Відповідно, подальша допомога партнерів України має сприяти логічному завершенню вже проведених реформ. Водночас, донорам варто, напевно, збільшити увагу щодо підтримки напрямів у сфері подолання нових викликів, зокрема з підвищенням корупційних ризиків на місцевому рівні після проведення децентралізації.

⁴⁹⁸ Burakovsky, Ihor, et al. Ukraine's Fight Against Corruption. The Economic Front. Economic Assessment of Anticorruption Measures Implemented 2014-2018. The Institute for Economic Research and Policy Consulting.

⁴⁹⁹ № 2447-VIII від 7 червня 2018, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2447-viii>

⁵⁰⁰ Проект Закону №8497 від 19 червня 2018 року, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=64248

⁵⁰¹ Проект Закону про Антикорупційну стратегію на 2018 - 2020 роки, http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63942;

" Уряд схвалив проект Закону України «Про Антикорупційну стратегію на 2018-2020 роки»", Урядовий портал, <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/uryad-shvaliv-proekt-zakonu-ukrayini-pro-antikorupcijnu-strategiyu-na-2018-2020-roki>.

8.23. Національна безпека та оборона

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

З огляду на те, що Україна має справу з військовою агресією з 2014 року, не дивно, що в Стратегії «Україна - 2020» реформа системи національної безпеки та оборони (вектор безпеки) була визначена серед десяти першочергових. Метою цієї реформи є підвищення обороноздатності країни, реформування Збройних сил України та інших військових формувань. Окрім цього, безпека та оборона були визначені однією з головних цілей уряду в Середньостроковому плані до 2020 року.

Необхідно звернути увагу, що безпека та оборона є незначним елементом політичної частини УА. Цьому питанню присвячено Статтю 7 «Зовнішня та безпекова політика», яка визначає лише загальні принципи та напрямки співробітництва. Таким чином, УА має обмежений вплив на визначення пріоритетних дій у сфері безпеки та оборони. Водночас, Україна працює над набуттям членства в НАТО, членами якого є більшість країн ЄС. Це вимагає від країни виконання низки вимог для досягнення стандартів Альянсу.⁵⁰² Виконання цього завдання відбувається відповідно до Річної національної програми під егідою Комісії Україна - НАТО (поточна програма – на 2018 рік). У рамках програми визначено короткострокові цілі реформи на поточний рік, а також на середньостроковий період.⁵⁰³

Пріоритетні дії

У сфері національної безпеки та оборони Стратегія «Україна 2020» визначила такі основні заходи, як функціональну оптимізацію, централізацію закупівель, оптимізацію логістичної системи, оновлення доктринальних та концептуальних підходів національної безпеки, залучення іноземних інвестицій та низку інших заходів. У рамках Середньострокового плану Уряду також було передбачено оптимізацію управління армією, підвищення рівня захисту кордонів, забезпечення боєздатності й готовності Національної гвардії та низку інших питань. Однак вказані стратегічні документи не визначали обсяги та джерела фінансування задекларованих заходів.

У сфері національної безпеки та оборони діє низка спеціалізованих стратегічних документів, які визначають як пріоритетні дії, так і джерела їх фінансування. Зокрема, указами Президента введено в дію рішення РНБО «Про Стратегію національної безпеки України» (у травні 2015 року)⁵⁰⁴, «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» (у вересні 2015 року)⁵⁰⁵, «Про Концепцію розвитку сектору безпеки та оборони України» (у березні 2016 року)⁵⁰⁶, «Про Стратегічний оборонний бюлетень України»

⁵⁰² Стратегічний курс України на набуття членства в НАТО визначено Законом України "Про внесення змін до деяких законів України щодо зовнішньополітичного курсу України" № 2091-VIII від 8 червня 2017 року, який вніс зміни до законів України "Про основи національної безпеки України" та "Про засади внутрішньої і зовнішньої політики", <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2091-19>.

⁵⁰³ Затверджено Указом Президента України №89/2018 від 28 березня 2018 року, http://www.president.gov.ua/storage/j-files-storage/00/58/62/bd6cdbcf9328901d1d1d8163ae5348c6_1522256231.pdf.

⁵⁰⁴ Указ Президента України " Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 6 травня 2015 року "Про Стратегію національної безпеки України"" № 287/2015 від 26 травня 2015 року, <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/287/2015>.

⁵⁰⁵ Указ Президента України "Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2015 року "Про нову редакцію Воєнної доктрини України"" від № 555/2015 від 24 вересня 2015 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/555/2015>.

⁵⁰⁶ Указ Президента України " Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 4 березня 2016 року "Про Концепцію розвитку сектору безпеки і оборони України"" № 92/2016 від 14 березня 2016 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/92/2016>.

(травень 2016 року)⁵⁰⁷. Відповідно до Стратегії національної безпеки фінансування сектору національної безпеки та оборони потребує бюджетних видатків принаймні на рівні 5% ВВП щорічно. Крім того, передбачається залучення міжнародної консультативної, фінансової та матеріально-технічної допомоги. У новій редакції Воєнної доктрини України було визначено, що фінансування потреб оборони має здійснюватися в межах коштів, визначених державним бюджетом на відповідний рік, при цьому має становити не менше 3% ВВП. У результаті, вказані обсяги фінансування також передбачені в усіх наступних стратегічних документах.

У лютому 2017 року Уряд схвалив «Концепцію розвитку Національної гвардії України на період до 2020 року». Фінансування Концепції має здійснюватися за рахунок коштів держбюджету в межах бюджетних призначень, міжнародної допомоги (гуманітарної, технічної та консультативної) та інших джерел. Однак, на відміну від інших документів у сфері національної безпеки та оборони, Концепція не містить конкретних показників щодо обсягів фінансування.⁵⁰⁸

Зважаючи на те, що Угода про асоціацію приділяє лише незначну увагу національній безпеці та обороні, у Плані заходів УА присутні лише поодинокі завдання та заходи щодо цього питання. Зокрема, до 20 березня 2018 року Україна повинна була забезпечити реалізацію комплексу заходів з адаптації учасників антитерористичної операції до цивільного життя.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

Відповідно до держбюджету на 2018 рік Міноборони є одним із головних розпорядників бюджетних коштів – майже 9% від загальної суми видатків або 86,6 млрд грн. До цієї суми входять кошти на розвиток, закупівлю, модернізацію та ремонт озброєння, військової техніки, засобів та обладнання (16,4 млрд грн), медичне лікування (2,4 млрд грн), підготовку військових фахівців (2,8 млрд грн), утилізацію боєприпасів (534 млн).

Окрім цього, також передбачено фінансування для інших органів державної влади, правоохоронних органів та спеціальних служб, які виконують функції у сфері національної безпеки та оборони. Зокрема, кошти виділені для Національної гвардії України (10,9 млрд грн), Адміністрації державної прикордонної служби України (9,3 млрд грн), Служби безпеки України (майже 8,2 млрд), Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України (2,3 млрд грн), Служби зовнішньої розвідки – 1,8 млрд грн.

Таким чином, видатки на національну безпеку та оборону становлять 119,1 млрд грн або майже 12 % від загальної суми видатків держбюджету.

Технічна допомога у виконанні цього пріоритету

Найбільшим іноземним донором України для підтримки вказаного пріоритету є США. У 2014 - 2018 роках в американському держбюджеті було передбачено для України майже 1,4 млрд дол. США, що дорівнює майже половині українського бюджету 2018 року. Додатково матеріально-технічну допомогу (переважно нелетальне спорядження) надають Україні інші країни: Велика Британія, Канада, Польща та ін. Загалом підтримка іноземних партнерів України суттєво доповнює спроможність виконання пріоритету. Хоча основна технічна допомога для виконання цього пріоритету забезпечується США, також активно долучаються окремі країни-члени ЄС, які є членами НАТО. Наприкінці 2017 року, Міноборони та Генеральний штаб отримували консультації від 61 іноземного радника з 13 країн-членів

⁵⁰⁷ Указ Президента України " Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 20 травня 2016 року "Про Стратегічний оборонний бюлетень України" № 240/2016 від 6 червня 2016 року, <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/240/2016/paran251#n251>.

⁵⁰⁸ Розпорядження КМУ №100-р від 1 лютого 2017 року, <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/100-2017-%D1%80>.

НАТО, із них 6 стратегічних радників високого рівня (від США, Великої Британії, Литовської Республіки, Канади, ФРН, Республіки Польща) при Комітеті Міноборони та ВСУ.⁵⁰⁹ При цьому, більше половини радників були зі США (35 осіб). У рамках Програми НАТО "Вдосконалення системи військової освіти" (Defence Education Enhancement Program – DEEP) надається підтримка в удосконаленні вищих військових навчальних закладів (проект втілюється в Україні з 2012 року). Від низки країн (переважно членів НАТО, хоча також таку допомогу надає Швеція, яка не є членом Альянсу) в Україні працюють військові інструктори.

США втілюють в Україні також ініціативи, спрямовані на розвиток інших військових формувань, що підтверджує їхній статус як головного донора у сфері безпеки та оборони. Зокрема, діють проекти «Розвиток та підвищення спроможності Національної гвардії України (майже 45 млн дол США, 2016-2020) та «Розвиток та підвищення спроможності Державної прикордонної служби України» (майже 25 млн дол. США, 2016-2020).

У контексті адаптації колишніх військовослужбовців до цивільного життя, необхідно згадати Проект «Україна – Норвегія» («Перепідготовка й соціальна адаптація військовослужбовців та членів їхніх сімей в Україні»), який діє ще з 2003 року. Зважаючи на війну, сьогодні проект, передусім, надає підтримку ветеранам АТО та їхнім сім'ям.⁵¹⁰

Думка експертів

На думку більшості експертів, які взяли участь у Дельфі опитуванні, національна безпека та оборона була як серед задекларованих, так і фактичних пріоритетів української влади протягом останніх трьох років. Четверть опитаних експертів вважає, що ця сфера була серед пріоритетів допомоги ЄС у 2014 - 2017 роках. Кожний другий експерт визначає, що безпека та оборона мають бути серед пріоритетів України на наступні три роки. При цьому, значимість національної безпеки в пріоритетах для української влади знижується, якщо порівнювати наступні три роки з минулими роками. Кожний п'ятий респондент вказує на необхідність технічної допомоги ЄС, а кожний третій - на необхідність фінансової допомоги ЄС.

Необхідно зазначити, що всі опитані експерти визнали безпеку та оборону пріоритетною для України або/і для підтримки ЄС. При цьому, половина респондентів вважає, що національна безпека та оборона є однаково важливими для України та для допомоги ЄС, а інша половина вказує, що цей напрямок є більш пріоритетним для України.

Нааявні обмеження у використанні підтримки

Зважаючи на військову агресію Росії, безпека та оборона є серед головних пріоритетів України. Підтримка цієї сфери була визначена в основних стратегічних документах та отримала значне фінансування за рахунок коштів державного бюджету. У результаті Україні вдалося зупинити занепад збройних сил та забезпечити їх відновлення. Водночас, продовжують існувати окремі проблеми. За оцінкою експертів Центру Карнегі, Україна повинна вирішити проблеми браку громадського та парламентського нагляду за військовими силами, корупції та непрозорості бюджетів та ін..⁵¹¹ Такі питання потребують більшої уваги як з боку українського уряду, так і донорів.

⁵⁰⁹ Офіційна відповідь Міноборони, див. Міноборони і Генштаб консультують радники з 13 країн-членів НАТО, 112.UA, 25 жовтня 2017 року, <https://ua.112.ua/suspilstvo/minoborony-i-henshtab-konsultuiut-radnyky-z-13-krain-chleniv-nato-417574.html>.

⁵¹⁰ Ангел Є., Красовська О., «Відкриття власної справи як шлях соціально-економічної адаптації демобілізованих учасників АТО», Консультативна робота. Київ – 2017. С. 16-17. http://www.ier.com.ua/files//Projects/2015/LEV/pp_ATO_entrepreneurship_2017.pdf.

⁵¹¹ Akimenko V., «Ukraine's Toughest Fight: The Challenge of Military Reform», Carnegie, February 22, 2018, <http://carnegieendowment.org/2018/02/22/ukraine-s-toughest-fight-challenge-of-military-reform-pub-75609>.

Також проблемним є забезпечення адаптації учасників антитерористичної операції, кількість яких уже перевищила 300 тис. осіб. У Плані заходів УА передбачено 5 заходів для покращення системи адаптації ветеранів АТО, однак це завдання поки що не виконано, хоча строк виконання був визначений у березні 2018 року. Зокрема, поки не затверджено "Державної цільової програми медичної та психологічної реабілітації та соціальної адаптації учасників антитерористичної операції на період до 2022 року", однак схвалено її концепцію.⁵¹² Незважаючи на існування окремих донорських проектів та громадських ініціатив, досі не створено дієвої системи підтримки ветеранів, що може свідчити про втрачений час та можливості в цій сфері.

Виявлення прогалів в підтримці / де донорів достатньо/недостатньо/нема, але потрібно

Підтримка України у сфері безпеки та оборони насамперед надається країнами-членами НАТО. При цьому, основна частина такої допомоги забезпечується США. Таким чином, сьогодні європейська підтримка підвищення обороноздатності України відстає від американської. Окрім цього, Україні варто звернути більшу увагу на пошук підтримки розвитку системи адаптації колишніх військовослужбовців до цивільного життя. Для цього країні, напевно, доведеться звернутись до ЄС та інших донорів про надання технічної та фінансової допомоги. Зокрема, відповідне завдання (33. Забезпечення реалізації комплексу заходів з адаптації учасників Антитерористичної операції до цивільного життя) уже включено до Плану заходів з виконання УА.

8.24. Реформа сектору цивільної безпеки (поліція, прокуратура, СБУ)

Визначення пріоритету в стратегічних документах України

Реформа правоохоронної системи була включена до Стратегії «Україна-2020» як один із пріоритетних заходів. За політичне управління в цій сфері згідно зі Стратегією визначено відповідальним Міністерство внутрішніх справ, тоді як реалізація політики має бути покладена на Національну поліцію.

Стратегією передбачено зміну підходу до набору та підготовки персоналу органів правопорядку: вводяться такі елементи, як конкурсний добір, атестація та надання послуг із забезпечення прав та безпеки громадян. Також у документі звертається увага на необхідність прозорості органів правопорядку та громадського контролю за їхньою діяльністю. Два з 25 показників реалізації Стратегії відображають очікувані зміни внаслідок реформи сектору цивільної безпеки. Це зростання рівня довіри громадян до органів правопорядку до 70% та оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах та інших державних органах на 70%.

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року передбачає деякі заходи в секторі цивільної безпеки в контексті безпеки дорожнього руху. Документ ставить за ціль забезпечити обслуговування дорожньою патрульною поліцією усіх доріг міжнародного та національного значення та розпочати автоматичну відеофіксацію порушень правил дорожнього руху.

Ряд заходів у сфері цивільної безпеки включений до Плану дій із виконання Угоди про асоціацію з ЄС. Крім цього, реформа правоохоронних органів – один із пріоритетних напрямків діяльності Національної ради реформ. Робота Ради в цьому напрямку була зосереджена на реформуванні Національної поліції.⁵¹³

⁵¹² Розпорядження КМУ, №475-р від 12 липня 2017 р., «Про схвалення Концепції Державної цільової програми з фізичної, медичної, психологічної реабілітації і соціальної та професійної реадaptaції учасників антитерористичної операції на період до 2022 року», <https://www.kmu.gov.ua/ua/npas/250138251>.

⁵¹³ «Моніторинг прогресу реформ 2016» http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf

Пріоритетні дії

Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року містить такі кроки, як затвердження концепції реформи Служби безпеки України (СБУ), оновлення стратегії реформування органів внутрішніх справ, сприяння розвитку національної команди реагування на комп'ютерні надзвичайні події (CERT) та посилення інституційної спроможності Національної поліції щодо протидії організованій злочинності. Останній крок, зокрема, включає розробку наказу щодо заходів із розвитку CERT та Державного центру кіберзахисту та протидії кіберзагрозам (ДЦКЗ).

У рамках підвищення безпеки дорожнього руху⁵¹⁴, включеної як одна з цілей Середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року, передбачається, зокрема, набрати особовий складу для дорожньої патрульної поліції з використанням нових підходів та методів у навчанні та з урахуванням найкращого світового досвіду.

Фінансування реалізації заходів в рамках пріоритету

У бюджеті України на 2018 рік передбачено видатки на діяльність Служби безпеки України (майже 8,2 млрд грн), Генеральної прокуратури України (7,2 млрд грн), Національної поліції (майже 24,5 млрд грн) та на заходи з безпеки дорожнього руху (2,6 млрд грн). Проте фінансування цих органів та заходів спрямовано на виконання поточної діяльності і немає окремих бюджетних програм, пов'язаних із реформуванням сектору цивільної безпеки. Однак у рамках фінансування Апарату Міністерства внутрішніх справ України (яке за бюджетом 2018 року складає 7,1 млрд грн), 900 млн грн виділено на створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільного захисту.

Підтримка ЄС у сфері цивільної безпеки

Частина заходів, передбачених Європейським інструментом сусідства (ЄІС) для України на 2018 - 2020 роки в рамках напрямку посилення інституцій та покращення державного управління, стосується діяльності правоохоронних органів. Зокрема, планується покращити ефективність роботи Національної поліції, Генеральної прокуратури, СБУ та інших правоохоронних органів, підвищити їхню орієнтованість на громадян та вміння боротися з організованою злочинністю та гендерно обумовленим насильством. Також ЄІС передбачає посилення спроможності державних органів, приватних установ та критично важливої інфраструктури опиратися на загрози у сфері кібер-безпеки, включаючи гібридні військові дії та дезінформацію. Всього на втілення заходів у напрямку посилення інституцій та покращення державного управління заплановано виділити від 108,4 млн до 132,5 млн євро, що становитиме приблизно 25% від загального бюджету ЄІС для України за 2018 - 2020 роки.

З 2014 року в Україні діє Консультативна місія Європейського Союзу (EUAM), яка надає Україні операційну підтримку в стратегічних консультаціях щодо реформування сектору цивільної безпеки. Робота EUAM розпочалася з надання стратегічних рекомендацій та практичної допомоги українським правоохоронним органам, а також судовій та виконавчій владі з особливим наголосом на реформуванні поліції і прокуратури та на боротьбі з корупцією. Із розширенням мандату EUAM у 2016 році вона отримала змогу втілювати проекти та проводити тренінги.⁵¹⁵

У 2015 - 2016 роках бюджет діяльності EUAM складав дещо більше 1 млн євро, а у 2017 році понад 2,8 млн євро.⁵¹⁶ За час своєї діяльності в Україні EUAM взяла участь у розробці законопроектів у сфері цивільної безпеки, у тому числі Закону України «Про Національну поліцію». Розроблена за участі EUAM Стратегія розвитку МВС до 2020 р. була затверджена у 2017 році. Експерти EUAM надають рекомендації правоохоронним органам щодо дотримання прав людини, взаємодії з громадами та інших питань. У

⁵¹⁴ Зміни у сфері безпеки дорожнього руху передбачено в Угоді про асоціацію.

⁵¹⁵ Консультативна місія Європейського Союзу в Україні – Прогрес в реформуванні <http://www.euam-ukraine.eu/ua/our-mission/progress-in-reform/>

⁵¹⁶ Дані веб-сайту <http://openaid.gov.ua>. Доступ 15 червня 2018 р.

співпраці з ЕУАМ у 2017 році СБУ вперше опублікувала Річний звіт, а до навчальної програми Академії СБУ було включено модуль «Права людини». У рамках своєї діяльності ЕУАМ провела тренінги для співробітників Національної поліції, СБУ та інших правоохоронних органів в Україні.

У рамках проекту Ради Європи «Посилення імплементації європейських стандартів прав людини в Україні» слідчі Державного бюро розслідувань, робота якого має розпочатися у 2018 році, пройдуть навчання щодо розслідування випадків жорстокого поводження та порушення прав людини.⁵¹⁷

У 2016 році група іноземних консультантів у складі представників Консультативної місії Європейського Союзу та НАТО розробила Концепцію реформування СБУ, яка мала б розмежувати функції цього органу та інших правоохоронних органів, зокрема забрати в СБУ функції з боротьби з корупцією та економічною злочинністю. Однак ця Концепція досі не схвалена, а її пізніша версія, запропонована українською стороною, не відповідає міжнародним стандартам.⁵¹⁸

Підтримка інших донорів у сфері цивільної безпеки

Інші донори також надають технічну допомогу в реформуванні сектору цивільної безпеки. Так, з 2016 за підтримки Уряду Канади канадські експерти проводять тренінги та консультації для співробітників Національної поліції. Ця діяльність відбувається в рамках двох великих проектів: «Залучення експертів Канадської поліції в Україну» (бюджет понад 16 млн дол. США) та «Проект підтримки підготовки поліцейських РТАР» (бюджет понад 5,5 млн дол. США). У 2015 - 2016 роках Уряд Канади фінансував проект «Сприяння реформі патрульної поліції в Україні» з бюджетом понад 4,2 млн дол. США.

Уряд США надає підтримку організаційному розвитку Національної поліції як в рамках загальної програми «Підтримка і забезпечення сталості реформ у Національній поліції України» із бюджетом 5 млн дол. США, що втілюється з 2016 до 2018 року, так і в рамках більш вузьких проектів, таких як «Створення моделі ефективного управління поліції у м. Києві» (бюджет 3 млн дол. США) та «Розвиток потенціалу Департаменту протидії наркозлочинності Національної поліції України» (з бюджетом 1 млн дол. США), які здійснюються у 2017 - 2018 роках. Окремий великий проект за підтримки Уряду США, що триватиме з 2017 до 2019 року, спрямований на формування нового підходу до добору та підготовки поліцейських (проект «Створення та розвиток Академії патрульної поліції в складі Національної поліції України», бюджет 5 млн дол. США). У 2015 - 2017 роках за підтримки уряду США в Україні було втілено проект «Створення та розвиток підрозділу спеціального призначення КОРД Національної поліції України» (бюджет 2,5 млн дол. США).⁵¹⁹

У 2016 - 2017 роках Організація з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) підтримала проект із розбудови спроможності кіберполіції (бюджет понад 250 тис. євро), а у 2017 - 2018 – з допомоги в інституціоналізації покращеного навчання Національної поліції (бюджет понад 260 тис. євро). ОБСЄ, Швейцарія та Агентство США з міжнародного розвитку протягом 2014 - 2018 років підтримали різні проекти з попередження торгівлі людьми в Україні та посилення кримінального переслідування у цій сфері. У 2016 р. Японія передала Національній поліції більше 9,5 тис. комплектів форменого зимового одягу для поліцейських, а у 2016 - 2017 роках понад 650 автомобілів з екологічними двигунами.⁵²⁰ У

⁵¹⁷ «Рада Європи надасть підтримку ДБР» <https://www.kmu.gov.ua/ua/news/rada-yevropi-nadast-pidtrimku-dbr>

⁵¹⁸ «За два роки концепція з реформування СБУ не підписана, — представник НАТО в Україні» <https://hromadskeradio.org/news/2018/06/14/za-dva-roky-koncepciya-z-reformuvannya-sbu-ne-pidpysana-predstavnyk-nato-v-ukrayini>

⁵¹⁹ Інформація про підтримку донорів взята з веб-сайту <http://openaid.gov.ua>. Доступ 15 червня 2018 р.

⁵²⁰ «Моніторинг прогресу реформ 2016» http://reforms.in.ua/sites/default/files/upload/full_ukr_20_02_2017.pdf

2018 році уряд Японії планує передати Національній поліції обладнання цифрового транкінгового радіозв'язку.⁵²¹

Думка експертів

Майже дві третини експертів під час Дельфі опитування назвали реформу сектору цивільної безпеки задекларованим пріоритетом української влади. Водночас, більшість розглядає цю сферу як справжній пріоритет для влади протягом кількох попередніх років. Таким чином, на думку експертів, немає суттєвої різниці між заявленими та втіленими діями уряду в цій сфері.

Разом із цим, половина експертів вважає, що сектор цивільної безпеки потрібно реформувати і протягом наступних трьох років, що вказує на незавершеність реформ у цьому напрямку. Майже половина опитаних експертів вважає, що реформа сектору цивільної безпеки була пріоритетною для ЄС у 2014 - 2017, і така ж частка респондентів дотримується думки, що ця сфера повинна залишатись серед пріоритетів технічної або фінансової допомоги ЄС у наступні три роки.

Наявні обмеження у використанні підтримки

В Україні проводяться реформи поліції та прокуратури, але у сфері цивільної безпеки залишаються проблеми, а реформам дають суперечливі оцінки. Так, хоча реформа Національної поліції підвищила незалежність цього органу від політики та дозволила провести переатестацію співробітників, досі бракує прогресу в реформуванні слідчого блоку поліції, а в результаті переатестації до лав поліції потрапляють переважно старі кадри.⁵²² Міжнародні спостерігачі повідомляють про випадки жорстокого поводження при затриманні та в пенітенціарних установах.⁵²³ Прокуратура була позбавлена функцій загального нагляду та права законодавчої ініціативи, що є зрушенням в правильний бік. Однак у результаті конкурсного відбору «зовнішні» кандидати склали лише близько 3% рекомендованих для призначення на посади керівників місцевих прокуратур.⁵²⁴

Натомість із реформуванням СБУ Україна досі зволікає, у результаті чого ризикує втратити напрацювання іноземних донорів та експертів у цьому напрямку. Концепція реформування СБУ залишається незатвердженою з 2016 року, а її остання версія не відповідає міжнародним стандартам, запропонованим експертами. Закон «Про національну безпеку»⁵²⁵, прийнятий наприкінці червня 2018 року, передбачає, що СБУ буде позбавлена функцій щодо розслідування економічних злочинів, які призводять до дублювання її повноважень з іншими правоохоронними органами та дають Службі важелі впливу на бізнес та можливості для зловживання цими повноваженнями.⁵²⁶ Але для того, щоб ця норма вступила в дію, потрібно внести зміни до окремого закону, що регулює діяльність СБУ.

⁵²¹ «Японія передасть Нацполіції обладнання цифрового транкінгового радіозв'язку» <https://www.depo.ua/ukr/politics/yaponiya-peredast-nacpoliciyi-obladnannya-cifrovogo-trankingovogo-radiozv-yazku-20180315743001>

⁵²² «День Національної поліції: реформи ще далекі до завершення» <https://www.radiosvoboda.org/a/28658871.html>

⁵²³ «Комітет проти тортур Ради Європи стурбований ситуацією щодо умов утримання під вартою в Україні» <https://www.unian.ua/politics/1982009-komitet-proti-tortur-radi-evropi-sturbovaniy-situatsieyu-schodo-umov-utrimannya-pid-vartoy-u-ukrajini.html>

⁵²⁴ «Реформа прокуратури близька до провалу: систему зацементували під генпрокурора» <https://dt.ua/internal/reforma-prokuraturi-blizka-do-provalu-sistemu-zacementuvali-pid-genprokurora-.html/>

⁵²⁵ Проект Закону про національну безпеку України (№8068 від 28.02.2018) http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=63531

⁵²⁶ «Рада ухвалила закон про нацбезпеку» <https://www.ukrinform.ua/rubric-polytics/2484845-rada-uhvalila-zakon-pro-nacbezpeku.html>

Висновки на майбутнє

Підтримка іноземних донорів зіграла важливу роль у змінах у секторі цивільної безпеки, що відбулися в Україні протягом декількох останніх років. Разом із цим, реформи Національної поліції за підтримки донорів торкнулися переважно патрульної поліції, тоді як у слідчому блоці ще не відбулося вагомих змін.

Розділення повноважень щодо економічних розслідувань між СБУ та іншими органами вже передбачено новим законодавством, але ще не втілено. Іноземним донорам варто посилити діалог з урядом України про важливість реформи СБУ, у тому числі, можливо, шляхом включення цієї реформи до пакету умов макрофінансової допомоги, а також розширити співпрацю з організаціями громадянського суспільства, які здійснюють громадський контроль діяльності СБУ та правоохоронних органів. У реформуванні Національної поліції варто сконцентруватися на підтримці змін у кримінальній поліції і слідчих органах, а в реформі органів прокуратури на складі конкурсних комісій, відповідальних за відбір кандидатів.

9. ВИСНОВКИ ТА УРОКИ НА МАЙБУТНЄ

Підписання Україною Угоди про асоціацію з ЄС відображало прагнення країни бути частиною європейської спільноти через політичну асоціацію та економічну інтеграцію на основі спільних цінностей, якими є верховенство права та дотримання прав і свобод людини. Певною мірою зобов'язання в рамках Угоди про асоціацію – це дорожня карта реформування країни, закріплена в міжнародному договорі.

Сьогодні є кілька ключових стратегічних документів, у яких визначаються пріоритети розвитку України, зокрема затверджена Президентом Стратегія «Україна—2020» та Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 року. Більш довгострокові плани за певними пріоритетними напрямками визначено в галузевих стратегіях. Хоча стратегічні документи не завжди узгоджені, потреби розвитку України в них визначені однаково. Проблемою залишається відсутність оцінки необхідного фінансування на реалізацію стратегій.

Протягом останніх чотирьох років Україна суттєво просунулась у впровадженні реформ, покликаних сприяти економічному зростанню, підвищенню добробуту населення та побудові демократичної правової держави. Суттєва частина цих реформ прямо або опосередковано впроваджувалася на виконання Угоди про асоціацію. Уряд просунувся в реформі енергетики, реформі державного управління. Було запроваджено нову систему публічних закупівель, ухвалено стратегію реформування системи управління державними фінансами тощо. У впровадженні багатьох із цих реформ неоціненною була роль міжнародних донорів, як міжнародних, так і приватних організацій, а також урядів багатьох країн. З огляду на велику кількість запланованих дій, зокрема в Плані заходів із виконання Угоди про асоціацію, стає зрозумілим, що Україні й надалі потрібна буде підтримка донорів (але тут важливо брати до уваги інституційну спроможність України використати цю допомогу ефективно).

Проведений аналіз програм підтримки України з боку ЄС та інших донорів свідчить про те, що на сьогодні в Україні діє підтримка за широким спектром напрямків: безпека, економічний розвиток, соціальна політика, верховенство права, ефективне врядування, - які покривають всі визначені Україною загальні пріоритети розвитку. При цьому допомога надається в різних форматах: бюджетна підтримка, технічна допомога, кредити та інше.

ЄС на сьогодні залишається найбільшим донором для України, серед пріоритетів допомоги якого сильніша економіка, ефективніше врядування та міцніше суспільство. Він надає Україні підтримку з використанням ряду механізмів: технічної допомоги, бюджетної підтримки, макрофінансової допомоги, фінансування проектів (у державному та приватному секторах). Важливу роль також відіграє Група підтримки України, яка не лише залучена до надання допомоги, але й надає політичну підтримку важливим реформам. З 2014 року ЄС передбачив виділення 12,8 млрд євро на фінансування різних програм в Україні. Причому, переважна більшість цієї підтримки – це кредити, хоча й надані на тривалий термін під низьку ставку. Тому Україні вкрай важливо почати використовувати цю допомогу в найефективніший спосіб, який би забезпечив швидше зростання економіки в майбутньому.

Одночасно з ЄС допомогу Україні надають інші міжнародні організації та країни. Світовий банк відіграє важливу роль у стимулюванні реформ та наданні консультаційної підтримки. МВФ часто виступає як каталізатор нагальних реформ, які сприяють макроекономічній та фінансовій стабільності. Найбільшими країнами-донорами є США, Канада, Німеччина, Японія, Швейцарія та Швеція. Фінансування надається переважно для проектів технічної допомоги. Основними напрямками технічної допомоги є ядерна безпека, національна безпека та оборона, врядування та громадянське суспільство, регіональний розвиток.

При цьому, швидкість реакції різних донорів на запити про фінансування є різною: досвід показує, що ЄС є досить неповоротким у реагуванні на виклики, що пов'язано зі складними процедурами узгодження всіх рішень інституціями ЄС, які представляють 28 країн-членів. Натомість серед

двосторонніх донорів такі як Канада є зазвичай більш гнучкими. Результати аналізу також свідчать, що ЄБРР також відрізняється більшою гнучкістю порівняно з ЄС. Водночас варто зазначити, що ЄС у 2014 - 2017 роках адаптувався до кризових умов в Україні. Частина коштів підтримки надавалася через інші (більші гнучкі) організації, а фінансування виділялося в рамках Спеціальних заходів (Special measures), а не відповідно до багаторічної програми підтримки.

З боку фахівців є нарікання, що ситуація на початок проекту МТД, а також потреби бенефіціарів, можуть бути відмінними від того, що було на початку процесу виділення допомоги. А тому проекти можуть одразу не відповідати потребам. Тому, *варто передбачити обов'язковість підготовки початкового звіту в перші один-два місяці проекту з оглядом поточної ситуації та змін, які сталися у період після формулювання технічного завдання проекту (terms of reference) із відповідною можливістю змінити окремі з передбачених завдань без зміни основного напрямку та фокусу проекту.*

Загалом, тісна співпраця з міжнародними донорами (за рамками надання технічної допомоги), які включають ЄС, МВФ, Світовий банк, інші міжнародні організації та уряди іноземних країн, потрібна для майбутнього економічного відновлення та зростання України через кілька причин:

1. Міжнародні донори чинять додатковий тиск на уряд та парламент впроваджувати реформи, оскільки ті стикаються із політичною опозицією. Ряд важливих законодавчих змін було ухвалено протягом останніх років саме завдяки підтримці з боку міжнародних організацій у формі політичного діалогу, надання технічної допомоги та/або включення відповідних індикаторів до умов отримання фінансової підтримки. При цьому, іноді окремі умови підтримки донорів, ініційовано самими представниками одних органів влади, щоб мати додатковий важіль впливу на інші гілки влади (передусім, на парламент).
2. Міжнародна допомога сприяє макроекономічній стійкості держави, оскільки це джерело порівняно дешевого зовнішнього фінансування.
3. Підтримка міжнародних донорів показує приватним інвесторам, що реформи тривають і, найімовірніше, продовжаться, а тому сприяє вищому притоку інвестицій.

Сьогодні бракує єдиного та зручного інформаційного порталу, який би надавав можливість отримати швидко та зручну інформацію про програми наявної підтримки та можливості отримати фінансування окремих проектів. Розрізнену інформацію можна знайти на численних офіційних сайтах ЄС та в інших донорів, на українських ресурсах (зокрема, угоди про фінансування і тексти меморандуму є доступними на сайті Верховної Ради). Якщо говорити про проекти технічної допомоги, то МЕРТ подає радше статистичну інформацію про зареєстровані проекти, що не дає відповіді на ключове питання координації міжнародної допомоги. До того ж, дані стосуються бюджетів проектів допомоги, а не фактично витрачених сум. Крім того, поки не всі проекти реєструються в МЕРТ, хоча ситуація поліпшилась останнім часом.

Також існує проблема зі спадковістю проектів та продовженням їхніх результатів. Тому координації як міжнародних донорів загалом, так і окремих проектів зокрема сприятиме оприлюднення фінальних звітів із результатами проектів. У цілому, нагальною необхідністю є *розробка матриць наданої міжнародної допомоги в різних сферах* (на кшталт матриці, яку зроблено в рамках Децентралізації). Це повинно сприяти діалогу та кращій узгодженості роботи різних донорів у рамках одного пріоритету.

Однак при цьому терміновим і дуже важливим завданням для України є визначити чіткі та узгоджені пріоритети розвитку країни на середньорічну перспективу, які би стали основою державної політики всіх органів влади. В українських реаліях, імовірно, стратегічний документ із визначеними пріоритетами має бути ухвалений Кабінетом Міністрів, хоча при розробці документу потрібно провести повну процедуру його підготовки та громадського обговорення, щоб урахувати

думки інших зацікавлених сторін.⁵²⁷ Для визначення пріоритетів потрібно посилити спроможність щодо стратегічного управління.

Відображати визначені на середньостроковий період пріоритети повинен і бюджетний процес в країні. Зарегульованість державних фінансів, а також відсутність середньострокового бюджетного планування збільшує зацікавленість органів влади отримувати технічну допомогу. Таку допомогу фактично легше отримати, ніж передбачити кошти в бюджеті та залучити додаткових експертів. Отже, запровадження середньострокового бюджетного планування є важливим через такі причини:

- процес планування стане більш зрозумілим і прозорим для різних відомств, оскільки фінансування їхніх програм буде більше передбачуваним. Зокрема, це дозволить сфокусувати підтримку донорів на тих напрямках, де справді потрібне зовнішнє фінансування;
- наявність передбаченого бюджетного фінансування заходів у рамках впровадження реформ буде означати наміри влади слідувати плану, проголошеному в стратегії розвитку. Тому донори більш охоче підтримуватимуть відповідні наміри уряду.

При ухваленні Стратегії розвитку країни за кожним із пріоритетів важливо спробувати оцінити необхідне фінансування, а також його джерела. Зокрема, варто визначити, де саме потрібна міжнародна підтримка і в якій формі: технічна та/або фінансова.⁵²⁸

Нагально важливо збільшити інституційну спроможність основних бенефіціарів допомоги до використання всього потенціалу допомоги. Тому реформа державного управління є надзвичайно важливою. Її основним результатом повинна стати висока якість персоналу, тоді як сьогодні не існує чіткої системи управління людськими ресурсами. Для ліпшої координації роботи різних відомств потрібно завершити впровадження системи е-управління та оцифрування ділових процесів. Необхідною є спроможність потенційних бенефіціарів допомоги написати проектну заявку на донорську підтримку, що дозволить Україні проактивно шукати підтримку своїх пріоритетів. При цьому варто розуміти, що донори мають свою стратегію пріоритетів, що необхідно враховувати при зверненні по підтримку.

У сфері міжнародної технічної допомоги Міністерству економічного розвитку й торгівлі разом із донорами варто проводити системний моніторинг використання та ефективності проектів МТД.

Проведений у рамках дослідження аналіз, включно із опитуванням та інтерв'ю зацікавлених осіб, свідчить про те, що фінансова допомога (наприклад, у формі бюджетної підтримки ЄС) повинна і далі надаватись одночасно з технічною допомогою, покликаною збільшити спроможність бенефіціарів виконати визначені умови надання допомоги. При цьому, технічна допомога повинна обов'язково включати навчання й тренінги.

При розмовах з українськими експертами та бенефіціарами окремих проектів були нарікання на завдання, які часом у донорських проектах виконують іноземні експерти, а також скарги на фаховість експертів в окремих проектах та їх плінність. Зокрема, вдалою називалась комбінація роботи іноземних експертів, які передусім зосереджені на поясненні міжнародного досвіду, створенні певних рамкових документів для України та консультаціях українським експертам, тоді як останні, у свою чергу, відповідають саме за розробку окремих документів, зокрема законодавчих актів. Це можна пояснити

⁵²⁷ У цілому, якщо розглядати це питання тільки з точки зору законодавства, то пріоритети мала би визначати парламентська коаліція. Водночас, в Україні на сьогодні немає чіткої коаліції, і в депутатів бракує спроможності це зробити. Тому стратегічне визначення пріоритетів може робити уряд, який декларативно представляє парламент і який має таку спроможність.

⁵²⁸ Водночас, видається, що меблі для бенефіціарів допомоги могли б купувати за рахунок бюджету (а поки що, можливо, варто передбачити використання електронної системи Prozorro для таких закупівель за кошти донорів).


тим, що часто іноземному експерту потрібно багато місяців для розуміння української ситуації і, найголовніше, для вивчення наявної спроможності.

У впровадженні реформ нагальної важливості набуває комунікація. На сьогодні в уряді часто немає сильних комунікаційних команд. Донори також часто приділяють мало уваги комунікаціям. Тому, надзвичайно важливим і корисним є розпочата комунікаційна кампанія ЄС «Moving Forward Together / Прямуюємо разом», покликана збільшити поінформованість українців щодо Угоди про асоціацію та основні програми підтримки.

В рамках підтримки варто також звернути увагу на залучення громадськості до обговорення потреб розвитку України. Це, зокрема, потрібно для досягнення загального консенсусу щодо розвитку країни на довгостроковий період. Роль громадськості також полягає у моніторингу та контролі за впровадженням реформ в рамках визначених пріоритетів розвитку країни. Тому одним із елементів підтримки варто визначати також створення пулу українських експертів, які після завершення окремих проектів продовжать працювати у питаннях впровадження змін та сприяння розвитку.

Отже, ключем до ефективного використання міжнародної допомоги повинно стати створення системи управління міжнародною допомогою, яка складається з таких складових: визначення чітких пріоритетів, де потрібна допомога (стратегія залучення та використання міжнародної допомоги), збільшення інституційної спроможності бенефіціарів, моніторинг використання допомоги, аналіз її ефективності, висновки на майбутнє. При цьому, надзвичайно важливою є наявність політичної спроможності втілювати відповідні зміни. Так, у повсякденних діях органам влади варто пам'ятати, що велика частка підтримки, зокрема з боку ЄС, надається у формі кредитів (хоча вони і мають низьку відсоткову ставку та надаються на довгий період). Отже, уряду варто ефективно використовувати допомогу та забезпечувати максимально великий її вплив на зростання економіки. Для цього варто докладати всіх зусиль для виконання умов та індикаторів надання допомоги, оскільки втрата Україною частини допомоги частково нівелює зиски від інших видів підтримки.

Додаток: Оцінка пріоритетів (згідно з результатами другого раунду опитування Дельфі)

<div style="border: 1px solid white; padding: 5px; margin-bottom: 5px;"> Легенда </div>  <div style="display: flex; justify-content: space-between; width: 100%;"> Низький пріоритет Високий пріоритет </div>	Якими були пріоритети допомоги ЄС у 2014-2017 роках?	Якими повинні бути пріоритети технічної або фінансової підтримки ЄС у наступні три роки?	Якими визначено пріоритети української влади у стратегічних документах (задекларовані пріоритети)?	Якими насправді були пріоритети української влади у 2016-2017 роках (фактичні пріоритети)?	Якими повинні бути пріоритети української влади у наступні три роки?
Економічне зростання					
Енергетична незалежність					
Енергоефективність					
Забезпечення ефективного регулювання, включно із дерегуляцією					
Розвиток МСП					
Інноваційний розвиток					
Посилення захисту конкуренції на внутрішньому ринку України					
Підвищення конкурентоспроможності України на зовнішніх ринках					
Розвиток дорожньої інфраструктури					
Розвиток інших видів інфраструктури (водного, залізничного та повітряного)					
Розвиток сільських територій					
Розвиток фінансового ринку					
Сприяння залученню інвестицій					
Ефективне врядування					
Ефективне державне управління					
Збільшення ефективності державних фінансів					
Децентралізація					
Охорона довкілля					
Гендерна рівність					
Розвиток людського капіталу					
Поліпшення системи соціального захисту населення					
Якісна і доступна медична допомога					
Якісна і доступна освіта					
Верховенство права і боротьба з корупцією					
Захист прав власності					
Захист прав людини					
Подолання корупції					
Справедлива судова система					
Безпека та оборона					
Національна безпека та оборона					
Реформа сектору цивільної безпеки					