

УДК 339.91 (477)

Юліана Палагнюк *

ТРАНСФОРМАЦІЯ ФІНАНСОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ СПІВРОБІТНИЦТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З УКРАЇНОЮ

У статті зроблено узагальнюючий аналіз трансформації фінансових інструментів допомоги Євросоюзу Україні, заснований на офіційних документах ЄС, що є особливо актуальним у зв'язку з початком у 2014 р. нового семирічного бюджетного періоду в ЄС.

Ключові слова: ЄС, Україна, фінансові інструменти, співробітництво, допомога, документи ЄС.

Палагнюк Ю. В. Трансформация финансовых инструментов сотрудничества Европейского Союза с Украиной.

В статье сделан обобщающий анализ трансформации финансовых инструментов помощи Евросоюза Украине, основанный на официальных документах ЕС, что особенно актуально в связи с началом в 2014 году нового семилетнего бюджетного периода в ЕС.

Ключевые слова: ЕС, Украина, финансовые инструменты, сотрудничество, помощь, документы ЕС.

Palagnyuk Y. V. Transformation of financial instruments of the EU's cooperation with Ukraine.

This article analyses the transformation of financial assistance instruments of the EU towards Ukraine, based on official documents of the EU, which is especially important in connection with the beginning in this 2014 year of a new seven-year budget period in the EU.

Keywords: EU, Ukraine, financial instruments, cooperation, assistance, EU documents.

ЄС започаткував нові фінансові інструменти співробітництва з Україною, а саме: фінансування в рамках Європейської політики сусідства (далі – ЄПС) та Східного Партнерства (далі – СхП) після розширення своїх кордонів до нашої держави у 2004 р. та у 2007 р. І хоча цій проблематиці присвячені дослідження теоретиків та практиків у сфері європейської інтеграції, узагальнюючий аналіз трансформації фінансових інструментів допомоги Євросоюзу Україні, заснований на офіційних документах ЄС, залишається особливо актуальним у зв'язку з початком у 2014 р. нового семирічного бюджетного періоду в ЄС.

Отож, метою цієї статті є аналіз трансформації фінансових інструментів співробітництва ЄС з Україною на основі офіційних документів ЄС.

Стратегічним документом від 2004 р. Європейська Комісія (далі – ЄК) запровадила новий «Європейський інструмент сусідства й партнерства» (далі – ЄІСП) як один з шести фінансових інструментів, як, наприклад, програма ТАСІС, що мали діяти в регіоні ЄПС з 2007 по 2013 рік. З приводу фінансової допомоги Україні за програмою ТАСІС зазначимо, що лише за період з 2000 по 2003 рік Україна отримала від 435 мільйонів євро; для порівняння: за той самий період часу Росія отримала за цією програмою 599,6 млн. євро, Молдова – 46 млн. євро, а Білорусь – 10 млн. євро [1, с. 30]. З наведеного можна зробити висновок про те, що ЄС не надавав переваг в контексті фінансування за програмою ТАСІС тим державам Східної Європи, які заявили про свій намір стати членом організації в майбутньому, і тим, які такого наміру не проголошували. Дійсно, хоча Білорусь й отримувала меншу фінансову допомогу за всіх інших держав регіону, однак саме Росія, яка не інтегруватиметься до ЄС, отримала за цей період часу найбільшу фінансову допомогу від Євросоюзу за програмою ТАСІС.

ЄІСП змінив механізм Програм технічної допомоги ТАСІС. В його рамках було виділено 12,4 млрд. євро на період 2007–2010 рр., з яких 3,7 млрд. євро – на регіон Східної Європи, Південного Кавказу та Росії, для досягнення цілей ЄПС [2]. На основі таких даних автор цього дослідження може констатувати, що переважна більшість фінансової допомоги ЄС в рамках ЄІСП на 2007–2010 рр. (70,16 % за підрахунками автора) пішла на Середземноморський регіон, тобто на держави, які не мають наміру і можливості через географічну неприналежність до Європейського континенту стати членами ЄС. Отож, це ще раз підтверджує те, що ЄПС своїми цілями й інструментами не надавала переваг державам, які мали намір інтегруватися до Євросоюзу.

Відзначимо, що ЄС планував дати Україні 494 млн. євро на підтримку подальшого процесу реформ та впровадження Плану дій, тобто 123,5 млн. євро щорічно з 2007 по 2010 рік, що є значним збільшенням допомоги порівняно з періодом 2004–2006 рр., коли Україна отримувала близько 70,7 млн. євро на рік із запланованих 212 млн. євро [2], на думку дослідників відділу

інтеграції та стратегічного партнерства Національного інституту стратегічних досліджень України Т. Григорєць і С. Гуцал.

ЄС офіційно наводить такі дані, що він є найбільшим донором України (див. табл. 1.1). Так, Євросоюз надав Україні допомоги на загальну суму близько 2.4 млрд. євро з 1991 р. по 2006 р., що включає допомогу за програмою ТАСІС (в тому числі її національний, регіональний, транскордонний та ядерної безпеки компоненти), макрофінансову допомогу, підтримку в рамках тематичних бюджетних видатків, наприклад, «Гуманітарної допомоги та цивільного захисту» та «Європейського інструменту в галузі демократії та прав людини» [3, с. 9]. Аналізуючи цю допомогу, можна зробити висновок, що, по-перше, у рамках програми ТАСІС вона щорічно збільшувалася; по-друге, в сфері міграції почалася надаватися напередодні (2003 р.) та після розширення ЄС на Схід (2005 р.); по-третє, незначне збільшення допомоги в галузі прав людини відбулося у 2001 р. – перед виборами до Верховної Ради України у 2002 р., а також у 2005 р. – після виборів Президента України у 2004 р. Тому автор цього дослідження пов'язує збільшення допомоги у галузі прав людини в межах «Європейського інструменту в галузі демократії та прав людини» з вищезазначеними подіями в Україні.

Таблиця 1.1

Допомога ЄС Україні, 1991–2006 рр. (у млн. євро)

	1991 – 1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Разом
Національна програма ТАСІС	407	38.6	48	43	47	50	70	88	100	891.6
Ядерна безпека ТАСІС (включаючи Фонд укриття Чорнобиля і План дій Україна – G7)	304.3	50.3	3.5	69.4	44	46.6	34.3	28.4	40.3	621.1
Транскордонна співпраця ТАСІС	-	5.2	1	5.5	0.5	3	3	18	4	40.2
Регіональна програма ТАСІС	-	3.7	5	9.1	10.5	6	6	8.7	уточ.	50.0
Проголина палива	-	-	25	20	20	-	-	-	-	65
Гуманітарна допомога (у рамках Гуманітарної допомоги та цивільного захисту)	12	6.3	1.3	0.9	-	-	-	-	-	20.5
Макрофінансова допомога (позика)	565	-	-	-	110	-	-	-	-	675
Права людини (в рамках Європейського інструменту в галузі демократії та прав людини)		0.2	-	1.3	0.6	0.6	0.5	1.8	0.95	5.95
Міграція	-	-	-	-	-	1.3	-	1.5	уточ.	2.8
Анти-міни										
Внесок до Центру науки і технологій України		3	4.5	4	4	4	4	5.5	5	34.0
Разом	1288.3	107.3	89.3	153.2	236.6	111.5	124.8	151.9	150.3	2413.2

Джерело: перекладено автором з англійської мови з [3, с. 31].

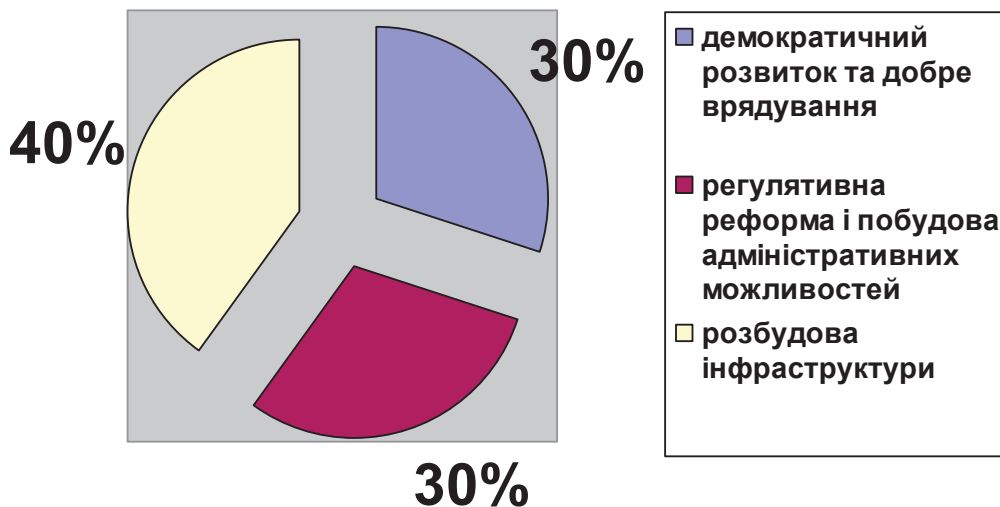
У супровідному рекомендаційному документі Євросоюзу «Стратегічна програма для України на 2007–2013 рр.» (Ukraine Country Strategy Paper), що є додатком до ІЄСП, затвердженим у 2007 р. і розрахованим на 2007–2013 рр., було зазначено, що «головною метою співпраці між Україною та ЄС на цьому етапі є розвиток все більш тісних відносин, що виходять поза рівні колишнього співробітництва до поступової економічної інтеграції і більш тісної політичної співпраці, включаючи сферу зовнішньої політики та політики безпеки» [3, с. 2]. Крім того, ЄС зауважував, що така допомога допоможе Україні реалізувати її амбіційну програму реформ, засновану на УПС від 1998 р. та на Плані дій Україна – ЄС від лютого 2005 р..

Разом із Стратегією у 2007 р. ЄС затвердив «Національну індикативну програму» на 2007–2010 рр. в межах ЄІСП, що більш детально визначає фокус співпраці в рамках національної Стратегії ЄІСП і направлена на визначення проектів і їх планування в обмеженій кількості пріоритетних напрямків. Зважаючи на це, «Національна індикативна програма» ЄС на 2007–2010 рр., розроблена разом з Україною відповідно до її інтересів, направляє допомогу на три пріоритетні напрямки: по-перше, демократичний розвиток та добре врядування; по-друге, регулятивна реформа і побудова адміністративних можливостей; по-третє, розбудова інфраструктури, зокрема, в сфері транспорту, енергетики та довкілля [4, с. 3–4].

Згідно з «Національною індикативною програмою» на 2007–2010 рр. в межах ЄІСП фінансова допомога могла бути збільшена за рахунок фонду «Можливості урядування» як заохочення тим державам ЄПС, що показують найкращі результати у цій пріоритетній галузі допомоги. Початкова погоджена сума допомоги Україні складала 494 млн. євро і була розподілена між трьома пріоритетними напрямками допомоги: 1) 148.2 млн. євро (30 %) – демократичний розвиток та добре врядування; 2) 148.2 млн. євро (30 %) – регулятивна реформа і побудова адміністративних можливостей; 3) 197.6 млн. євро (40 %) – розбудова інфраструктури [4, с. 4] (див. рис. 1.1).

Рисунок 1.1

Допомога ЄС Україні на 2007–2010 рр.
згідно з «Національною індикативною програмою», у відсотках



Джерело: розроблено автором на основі даних [4, с. 4].

Таким чином, можна підсумувати, що допомога ЄС Україні у 2007–2010 рр. між трьома пріоритетними напрямками була розподілена практично однаково із незначним збільшенням напрямку «розбудова інфраструктури», зокрема, в сфері транспорту, енергетики та довкілля. Цей факт можна пояснити тим, що даний напрямок може становити більший інтерес з боку ЄС через ті цілі ЄПС, що полягають у встановленні сфери безпеки на кордонах Євросоюзу.

Натомість «Національна індикативна програма» на 2011–2013 рр. ЄС щодо України виділила дещо інші пріоритетні напрямки допомоги (див. табл. 1.2) порівняно з «Національною індикативною програмою» на 2007–2010 рр. Можна зробити висновок, що фактично головною

відмінністю є виділення в окремий пріоритетний напрямок сприяння вступу в силу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення Зони вільної торгівлі.

Таблиця 1.2

Пріоритетні напрямки допомоги ЄС на 2011–2013 рр.

Пріоритетний напрямок № 1	<p><i>Добре врядування та верховенство права:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ правосуддя, свобода і безпека; ✓ інтегроване управління кордонами; ✓ реформа державного управління й управління державними фінансами; ✓ роззброєння.
Пріоритетний напрямок № 2	<p><i>Сприяння вступу в силу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення Зони вільної торгівлі:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ сприяння вступу в силу Угоди про асоціацію; ✓ сприяння створення Зони вільної торгівлі.
Пріоритетний напрямок № 3	<p><i>Сталий розвиток:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ енергетика, довкілля та зміна клімату, транспорт; ✓ регіональний та сільський розвиток.

Джерело: розроблено автором і перекладено з англійської мови на основі [5, с. 8].

Щодо розмірів фінансової допомоги Україні, то відповідно до «Національної індикативної програми» на 2011–13 рр. ЄС запропонував 470 млн. євро, що включають 43.37 млн. євро для «Комплексної програми інституційного будівництва» і 30.79 млн. євро для «Політики згуртованості» [5, с. 8]. Відповідно передбачено розподіл ресурсів між трьома пріоритетними напрямками (див. табл. 1.3). Як видно, з трьох пріоритетних напрямків майже половину фінансування у 2011–2013 рр. мав отримати «Сталий розвиток», який, на думку автора цього дослідження, як і в 2007–2010 рр. показує важливість енергетики, довкілля, зміни клімату, транспорту, а також транскордонної співпраці в першу чергу для самого ЄС після розширення на Схід і створенням нових кордонів, на яких потрібно забезпечувати зону стабільності і безпеки. Можна підсумувати, що фінансова допомога була розроблена в чіткій відповідності до цілей ЄПС, встановлених ще у 2004 р.

Таблиця 1.3

Допомога ЄС Україні на 2011–2013 рр. згідно з «Національною індикативною програмою»

<i>Пріоритетні напрямки</i>	<i>млн. євро</i>	<i>відсотки</i>
Пріоритетний напрямок № 1 «Добре врядування та верховенство права»	94.000-141.000 євро	20–30 %
Пріоритетний напрямок № 2 «Сприяння вступу в силу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення Зони вільної торгівлі»	117.500-164.500 євро	25–35 %
Пріоритетний напрямок № 3 «Сталий розвиток»	211.500-258.527 євро	45–55 %
Разом	470.050 євро	100 %

Джерело: перекладено автором з [5, с. 9]

Таким чином, з 2007 р. до 2013 р. допомога ЄС Україні надається через новий набір інструментів. Приміром, окрім «Європейського інструменту сусідства й партнерства» (ЄІСП), певні заходи, зокрема щодо запобігання конфліктів та антикризового менеджменту, можуть бути підтримані через «Стабілізаційний інструмент»; а підтримка ядерної безпеки буде здійснюватися «Інструментом ядерної безпеки». Натомість, технічна допомога Україні більше не буде основним каналом допомоги. Більш того, як зазначалося в Плані дій Україна – ЄС, нові засоби співпраці

такі, як «Twinning» і «TAIEX» відіграють важливу роль для досягнення цілей Плану [1, с. 16], адже щорічні Плани Дій Україна – ЄС затверджувалися щороку, починаючи з 2007 р.

У спільному Повідомленні «Нова відповідь на змінне сусідство» від ЄК і Високого представника ЄС з зовнішньої політики та політики безпеки у 2011 р. зазначено, що збільшення підтримки ЄС державам-сусідам буде відбуватися за умови прогресу у розбудові та консолідації демократії і поваги до верховенства права. Таким чином, чим більше і швидше держава-сусід буде прогресувати в своїх внутрішніх реформах, тим більше підтримки вона отримуватиме від ЄС у різних формах: збільшення розмірів фонду для соціального й економічного розвитку, програм для всеосяжного створення інститутів, більший доступ до ринку, збільшення фінансування від Європейського інвестиційного банку для підтримки інвестицій, а також покращення сприяння мобільності. При прийнятті рішення щодо конкретної суми фінансування для кожної держави-партнера з 2014 р. й надалі ЄС аналізуватиме прогрес держави-партнера у внутрішніх реформах, беручи до уваги щорічні доповіді про прогрес у 2010–2012 рр. Однак для держав-партнерів, в яких реформ не відбулося, ЄС перегляне або й навіть зменшить фінансування [6, с. 3].

З приводу фінансування ЄПС нагадаємо, що у завершеному семирічному бюджеті ЄС з 2007 по 2013 рік включно вона отримувала кошти здебільшого з бюджету ЄСП. При цьому обсяг фінансування для всіх держав ЄПС на вказані сім років складав 11,4 млрд. євро [7]. Однак ЄК запропонувала підвищити бюджет ЄПС у своєму Повідомленні «Бюджет для Європи 2020» від 29 червня 2011 р., а саме: виділити ЄПС близько 16,1 млрд. євро [8, с. 25] на семирічний бюджетний період з 2014 р. по 2020 р., з прахованим щорічним бюджетом (див. табл. 1.4).

Таблиця 1.4

*Фінансування ЄПС на 2014–2020 рр.
згідно з «Бюджет для Європи 2020», в млрд. євро*

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Всього 2014– 2020
2.268	2.100	2.213	2.226	2.265	2.340	2.439	2.514	16.097
Європейський інструмент сусідства								

Джерело: розроблено автором на основі [8, с. 25].

Відзначимо, що з 2014 р. ЄСП замінено на Європейський інструмент сусідства (ЄІС), в рамках якого і фінансуватиметься ЄПС. Так, в кінці 2013 р. Європейський Парламент (далі – ЄП) проголосував за запровадження нового інструмента ЄПС – ЄІС та затвердив його фінансування у розмірі 15.432 млрд. євро на 2014–2020 рр. [9], тобто на наступні 7 бюджетних років ЄС.

Підкреслимо, що правовою основою рішення ЄП про виділення коштів на ЄПС стала «Пропозиція для Резолюції Європейського Парламенту та Ради щодо заснування Європейського інструмента сусідства» [10] від ЄК у 2011 р. В ній і був запропонований принцип «більше за більше» як основний аспект оновленої ЄПС, що запроваджує більш високий рівень диференціації між державами-партнерами на основі їх відданості щодо спільно погоджених цінностей і цілей, особливо партнерству з ЄС щодо демократії та загального процвітання. При цьому фінансові заохочення для найбільш амбіційних в реформах держав стають важливим аспектом нового підходу. Саме ЄІС як інструмент оновленої ЄПС має відображати цей основний принцип, особливо що стосується складання програм та виділенні підтримки держав – партнерам ЄПС [10, с. 2]. З огляду на зазначене вище, протягом фінансового періоду 2014–2020 рр. ЄІС зосереджуватиметься переважно на таких пріоритетах: стимулювання розвитку малого бізнесу; залучення громадянського суспільства до державно-політичних процесів; дії з запобігання зміни клімату; спрощення мобільності людей; співпраця в галузі енергетики; просування гендерної рівності; поступова економічна інтеграція; транспортні зв'язки; політика в сфері молоді та зайнятості [11].

На основі проведеного дослідження можна зробити певні висновки й узагальнення.

По-перше, після розширення ЄС на Схід у 2004 р. ЄК запровадила новий фінансовий інструмент – ЄСП в межах ЄПС з 2007 по 2013 рік, що змінив механізм Програм технічної допомоги ТАСІС. Таким чином, з 2007 до 2013 року допомога ЄС Україні надавалася через новий набір інструментів.

По-друге, відповідно до «Національної індикативної програми» ЄС на 2007–2010 рр. ЄС надавав допомогу Україні в трьох пріоритетних напрямках: демократичний розвиток та добре врядування; регулятивна реформа і побудова адміністративних можливостей; розбудова інфраструктури, зокрема, в сфері транспорту, енергетики та довкілля. Натомість «Національна індикативна програма» на 2011–13 рр. ЄС щодо України виділила дещо інші пріоритетні напрямки допомоги. Так, головною відмінністю стало виділення в окремий пріоритетний напрямок сприяння вступу в силу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, включаючи створення Зони вільної торгівлі, що було одним з засад СхП і актуальним на ті роки питанням для обох сторін.

По-третє, з 2014 р. ЄІСП замінено на ЄІС, в рамках якого і фінансуватиметься ЄПС в новому бюджетному періоді в ЄС з 2014 по 2020 рік. В кінці 2013 р. ЄП затвердив дещо менше коштів на реалізацію ЄПС (15 432 млн. євро) порівняно з пропонованою сумою ЄК (16,1 млрд. євро). Однак, ця різниця є незначною.

По-четверте, в «Бюджеті для Європи 2020» на 2014–2020 рр. передбачене щорічне збільшення фінансування ЄПС (з 2.100 млрд. євро у 2014 р. до 2.514 млрд. євро у 2020 р.). Проте, якщо порівнювати ці щорічні суми з бюджетом ЄПС у 2013 р. – 2.268 млрд. євро, то можна побачити навіть зменшення фінансування у 2014 р. (2.100 млрд. євро), 2015 р. (2.213 млрд. євро), 2016 р. (2.226 млрд. євро), 2017 р. (2.265 млрд. євро). Зрештою, лише з 2018 р. щорічно фінансування ЄПС передбачене вищим за показник 2013 р.

Загалом, за підрахунками автора цього дослідження, середня сума коштів на бюджетний період 2014–2020 рр., передбачена для ЄПС відповідно до «Бюджету для Європи 2020», становила 2.300 млрд. євро, що справді є вищим показником за об'єм фінансування ЄПС у 2013 р. Враховуючи те, що ЄП врешті затвердив 15 432 млрд. євро на ЄПС, то середній показник щорічного фінансування, за розрахунками автора, є 2.204 млрд. євро. Зазначене дозволяє зробити висновок, що фактична затверджена середня щорічна сума фінансування ЄПС на 2014–2020 рр. є навіть меншою за фінансування 2013 р., всупереч заявам ЄК у 2011 р. про плани на значне збільшення видатків на цю політику.

Тим не менше, справді для певної держави – партнера ЄС відповідно до ЄПС фінансування на період 2014–2020 рр. може бути збільшеним порівняно з попередніми сімома роками у разі її позитивного прогресу у внутрішніх реформах за 2010–2012 рр. Нагадаймо, що якщо прогресу не було або він був незначним, ЄС може переглянути фінансування державі-партнеру навіть у бік зменшення відповідно до Повідомлення ЄК «Нова відповідь на змінне сусідство» у 2011 р. Отож, об'єм фінансування України в рамках ЄПС на наступні 7 років (2014–2020 рр.) визначався її прогресом у реформах, що аналізувався ЄС на основі щорічних доповідей про прогрес у 2010–2012 рр.

Перспективи подальших наукових розвідок у цьому напрямку полягають в детальному аналізі фінансування України в рамках ЄПС на 2014–2020 рр., тобто на новий бюджетний період в ЄС, що вже почався.

Список використаних джерел:

1. European Neighborhood Policy: Strategy paper. Communication from the Commission // Commission of the European Communities. – Brussels, 12.05.2004. – COM (2004) 373 final. – 35 p.
2. Григорєць Т. Європейська політика сусідства та потенціал нової посиленої угоди Україна-ЄС як чинники європейської інтеграції України [Електронний ресурс] / Т. Григорєць, С. Гуцал // Національний інститут стратегічних досліджень: Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку. – Листопад 2007 р. – Режим доступу: <http://old.niss.gov.ua/Monitor/November/4.htm>.
3. European Neighborhood and Partnership Instrument: Ukraine // Country Strategy Paper 2007-2013. – 31 p.
4. European Neighborhood and Partnership Instrument: Ukraine // European Union: National Indicative Programme 2007–2010. – 15 p.
5. European Neighborhood and Partnership Instrument: Ukraine // European Union: National Indicative Programme 2011–2013. – 52 p.
6. A New Response to a Changing Neighborhood. Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission; High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy. – Brussels, 25.05.2011. – COM (2011) 303 final. – 21 p.

7. Бюджет нової політики сусідства може скласти 16 мільярдів євро [Електронний ресурс] // Представництво Європейського Союзу в Україні. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/press_corner/all_news/news/2011/2011_07_01_uk.htm.

8. A Budget for Europe. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions // European Commission. – Brussels, 29.06.2011. – COM (2011) 500 final. – Part I. – 25 p.

9. Parliament Approves New European Neighborhood Instrument with More than 15 billion Euro in Funding for 2014-2020 [Електронний ресурс] // EU Neighborhood Info Centre. An ENPI project. – Режим доступу : http://www.enpi-info.eu/maineast.php?id=35547&id_type=1&lang_id=450.

10. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Neighborhood Instrument // European Commission. – Brussels, 07.12.2011. – COM (2011) 839 final; 2011/0405 (COD). – 28 p.

11. The European Neighborhood Instrument (ENI) [Електронний ресурс] // EU Neighborhood Info Center. An ENPI project. – Режим доступу: http://www.enpi-info.eu/main.php?id=402&id_type=2.

** Палагнюк Юліана Вікторівна – кандидат політичних наук, доцент кафедри державної політики та менеджменту Чорноморського державного університету імені Петра Могили.*