



ЧАСТИНА 1 МОНОГРАФІЯ

ВСТУП

*«Якщо Європа одного разу об'єдна-
ється, то, на щастя, вже не буде
кордонів. І це принесе їй багатство і
велич, які відчують на собі 300 чи
400 мільйонів жителів»*

В.Черчилль

Європейська інтеграція і місце в цьому процесі України – надзвичайно складна проблема. В умовах агресивної політики Росії щодо України (і політичної, і економічної) курс на зближення з Європейським Союзом стає надзвичайно актуальним.

Реальність європейської інтеграції України вимагає поглибленого аналізу й порівняння законодавчо-правових, економічних, соціальних та інших вимірів нашої країни з параметрами ЄС, а також оцінки їх відпо-відності євроінтеграційним принципам. Об'єктивний аналіз такої відпо-відності є однаково актуальним як для України, так і для Європейського співтовариства, оскільки навіть просте фізичне збільшення системи ЄС ускладнює її, вимагаючи нових додаткових регуляторів, кожний із яких має обмежені можливості. З точки зору керованості системи, її розширення повинно мати розумні межі. Адже економічний зміст інтеграції полягає у включенні нових елементів до старої, усталеної системи та в її кооперації з цими елементами для поліпшення її ж життєдіяльності. З огляду на це, необхідні переконливі докази, які б продемонстрували роль нових канди-датів (у тому числі України) у відповідному процесі, а також міру їх набли-женості та адаптованості до основних вимірів сталого розвитку країн ЄС.

Сьогоднішні умови не є сприятливими для реалізації євроінтеграційних прагнень України. Просуванню нашої країни в напрямі ЄС заважають як зовнішні, так і внутрішні чинники. Зовнішні пов'язані з тим, що сучасний стан Європейського Союзу можна охарактеризувати як серйозну кризу кількісного та якісного зростання спільноти. Економічна криза перестала бути проблемою окремих «периферійних» країн Євросоюзу. Із суто економічної вона дедалі більше перетворюється на політичну і стає новим випробуванням для співтовариства. Внутрішні чинники виражаються у браку кадрового і фінансового забезпечення та відсутності реально координуючого органу у сфері європейської інтеграції. Загальноновизнаною є думка, що значна частина українського істеблішменту не готова жити та управляти країною «по-новому», тобто за європейськими нормами і стандартами. Це виражається у тому, що створена в країні ринкова економіка не набула рис сталого розвитку та відкритого доступу, не ведеться результативна боротьба з корупцією, не забезпечена незалежність та прозорість судочинства, не стимулюється розвиток громадянського суспільства тощо.

Таким чином, на перспективи інтеграції України до ЄС впливають як зовнішні фактори (готовність Європейської спільноти до розширення), так і внутрішні – проведення ефективних економічних і інституціональних реформ українською владою.

Зважаючи на зазначені проблеми, монографія побудована наступним чином: у першому розділі проаналізовані сучасні політико-економічні відносини між Україною та Європейським Союзом, у другому

– розглянуто стан економічної і політичної ситуації в ЄС з точки зору можливостей розширення цієї організації, у третьому – з'ясовуються політична, економічна і інституціональна готовність України до більш тісної європейської інтеграції. Четвертий розділ присвячений аналізу досвіду країн Центральної Європи в інтеграційних процесах. Зокрема, розглянуті основні шляхи інтеграції до Європейського Союзу Словаччини, Чехії, Польщі, Угорщини. Україні важливо врахувати цей досвід, адже вихідні політичні та економічні параметри інтеграції нашої країни і держав Центральної Європи до ЄС у багатьох аспектах тотожні.

РОЗДІЛ 1

СУЧАСНІ ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІ ВІДНОСИНИ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

1.1

ІНСТИТУЦІЙНА БАЗА ВЗАЄМОВІДНОСИН УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Європейська інтеграція була проголошена ключовим зовнішньопо-літичним курсом України, що відкриває нові можливості для економічного розвитку, соціального прогресу, співпраці з промислово розвиненими країнами світу, зміцнення позицій держави на міжнародній арені.

основним правовим документом, який заклав основи співробітництва між Європейським Союзом та Україною, стала Угода про партнерство та співробітництво (УПС), підписана 14 червня 1994 року у м. Люксембурзі та набула чинності після ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС 1 березня 1998 року. Вона була спрямована як на розвиток економічного співробітництва, політичного діалогу між Україною та ЄС, так і на підтримку зусиль України щодо розвитку демократії і верховенства права.

Цією Угодою було встановлено партнерство між Європейським Співтовариством і його державами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, у 28 сферах із метою розширення та поглиблення взаємної торгівлі.

Проаналізуємо окремі аспекти реалізації Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом. Загалом, УПС приділяла найбільш значну увагу економічним питанням співробітництва України та ЄС.

Важливим розділом Угоди є Розділ VII «Економічне співробітництво», у якому зазначено, що Європейське Співтовариство та Україна

вступають в економічне співробітництво, що зміцнюватиме і розвивати-ме економічні зв'язки на благо обох Сторін для сприяння процесу еконо-мічних реформ та відродження сталого розвитку України. Уточнено, що з цією метою співробітництво зосереджується на «промисловій коопера-ції, заохоченні та захисті інвестицій, державних поставках, зближенні по-літики стандартизації в гірничовидобувній та сировинній галузях, науці та техніці, освіті та навчанні, АПК і сільському господарстві, енергетиці, цивільній ядерній галузі, сфері охорони навколишнього природного се-редовища, транспорті, космосі, телекомунікаціях, фінансових послугах, «відмиванні» грошей, валютній політиці, регіональному розвитку, соці-альній кооперації, туризмі, малому та середньому підприємстві, засо-бах інформації та зв'язку, захисту прав споживачів, митній справі, спів-робітництві в галузі статистики, економіці та боротьбі з наркотичним бізнесом» [1].

обидві Сторони Угоди надали одна одній режим найбільшого спри-яння, проте, такий режим міг характеризуватися певними винятками, а саме: винятки, що пов'язані з участю в зонах вільної торгівлі та митних союзах; привілеї, що надаються окремим країнам згідно з правилами СоТ, а також відповідно до міжнародних домовленостей на користь кра-їн, що розвиваються.

Договірні Сторони зобов'язалися забезпечити свободу транзиту че-рез свою територію товарів іноземного походження. До прикладу, Украї-на мала звільнити від податку на імпорт та імпортного мита товари, що ввозяться на її територію тимчасово. Також передбачалося скасування кількісних обмежень імпорту з ЄС в Україну та з України в ЄС. Водночас ст. 22 застерегла можливість запровадження таких обмежень у трьох ви-падках, а саме:

- за умови необхідності захистити власні економічні інтереси;
- у торгівлі виробами з текстилю та одягом;
- у торгівлі сталлю.

Сторони взяли на себе зобов'язання поширювати національний ре-жим для підприємців кожної з договірних сторін Угоди, а також вести торгівлю на основі ринкових цін, забезпечувати реалізацію принципу ринкового ціноутворення у взаємних відносинах. У рамках Угоди сто-рони мали право застосовувати антидемпінгові та компенсаційні заходи згідно зі ст. VI ГАТТ та багатосторонніми угодами, що обговорювалися ще під час Токійського раунду багатосторонніх торговельних перегово-рів. Угода містила ряд винятків із режиму вільної торгівлі, які стосували-ся захисту суспільної моралі, безпеки, збереження природних ресурсів, захисту національних скарбів тощо. Положення Угоди не поширювалися на товари, які належать до розділів 50-63 Комбінованої товарної номен-клатури (текстильні товари, одяг).

У межах положень, які регулюють співробітництво Сторін у галузі взаємного створення умов для виробничо-комерційної діяльності та інвестицій для підприємств України і ЄС, Україна взяла на себе такі зобов'язання [2]:

а) щодо умов створення компаній ЄС на території України — надавати національний режим або найсприятливіший режим серед тих, які надаються компаніям інших країн, причому надання такого режиму має передбачатися національним законодавством та іншими нормативними актами, які регулюють діяльність компаній;

б) щодо умов виробничо-комерційної діяльності філій та відділень компаній країн-членів ЄС — надавати національний режим (або найсприятливіший серед чинних в Україні) філіям та відділенням, створеним починаючи з 1 березня 1998 р. Ці зобов'язання не поширюються або поширюються частково на створення (але не функціонування) компаній, які надають фінансові та телекомунікаційні послуги, послуги у сфері операцій із нерухомим майном і природними ресурсами (включаючи земельні ресурси та сільське господарство, рибальство) та певні професійні послуги. Зобов'язання України не стосуються послуг повітряного та морського транспорту, внутрішнього водного транспорту (за певними винятками).

Україна взяла на себе обов'язки в рамках УПС забезпечити можливість здійснення між резидентами України та ЄС будь-яких платежів у вільно конвертованій валюті, які пов'язані з передбаченим Угодою пересуванням товарів, осіб та наданням послуг. Угода зобов'язала Україну також забезпечити свободу руху капіталу у формі прямих інвестицій у компанії, створені згідно з законами країни місцеперебування, та інвестиції, що здійснюються відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво.

В Угоді був передбачений і фінансовий механізм співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Для досягнення цілей цієї Угоди Україна отримувала тимчасову фінансову допомогу від Співтовариства, що надавало технічну підтримку у вигляді субсидій для прискорення економічних перетворень в Україні. Слід зазначити, що ця фінансова допомога надавалася в рамках Програми ТАСІС (Technical Assistance for the Commonwealth of Independent States, Програма технічного сприяння Співдружності Незалежних Держав). Сторони забезпечували тісну координацію надходжень у рамках технічної допомоги Співтовариства з надходженнями з інших джерел, таких, як держави-члени, інші країни та міжнародні організації, зокрема, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, а також ПРООН і МВФ [1]. Фінансове співробітництво між Україною та ЄС було спрямоване на активізацію соціально-економічного розвитку держави,

дотримання вимог щодо асоціації з ЄС в питаннях зростання ВВП, зменшення державного боргу, дотриманням інфляції в межах 3% та стабілізацію макроекономічної політики в цілому. У рамках УПС відносини України із загальноєвропейськими інтеграційними структурами постійно поглиблювалися.

На базі УПС було започатковано створення організаційно-правових засад і визначено напрями діяльності з гармонізації законодавства в Україні. Відповідно до Статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво було визначено галузі для відповідності законодавчої бази ЄС та України, зокрема: закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається й до сьогодні, відповідно до Закону України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 18 березня 2004 р. Процес узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС є малоефективним, оскільки потребує злагодженої співпраці усіх гілок влади. Чинна законодавча база України є недосконалою, що негативно впливає на процес реалізації прав та виконання взятих на себе зобов'язань.

УПС також окреслила політичний механізм співробітництва України та ЄС у розділі II "Політичний діалог". Згідно з УПС Сторони вступають між собою регулярний політичний діалог, який вони мають намір розвивати та поглиблювати. Політичний діалог запроваджено з метою супроводу та зміцнення процесу зближення між ЄС та Україною, підтримки політичних та економічних змін у нашій державі, а також сприяння встановленню нових форм співробітництва. Передбачалося, що політичний діалог, по-перше, зміцнить зв'язки України із ЄС і, власне, із співтовариством демократичних держав в Європі. При цьому економічне зближення шляхом реалізації Угоди приведе до більш інтенсивних політичних відносин між Сторонами. По-друге, регулярний політичний діалог ще більше зближить позиції Сторін із міжнародних питань, а тому, очевидно, зміцнить безпеку і стабільність на Європейському континенті. По-третє, політичний діалог передбачає, що Україна та ЄС будуть співпрацювати у питаннях зміцнення стабільності і безпеки в Європі, дотримання принципів демократії, поваги і сприяння правам людини, зокрема, правам національних меншин. Більше того, у необхідних випадках проводитимуться консультації із зазначених питань [1] (стаття 6 УПС).

Серед основних досягнень українського уряду у процесі активізації по-літичного діалогу між Україною та ЄС – запровадження механізму приєднання України до заяв та позицій ЄС із регіональних та міжнародних проблем; започаткування консультативного механізму Україна-ЄС із питань зовнішньополітичного планування; укладення угод про визначення загальної схеми участі України в операціях ЄС із врегулювання кризових ситуацій та безпекових процедур обміну таємною інформацією; активна позиція України на міжнародній арені.

Аналізуючи основні напрями євроінтеграційного процесу України, можна стверджувати, що перешкодою в реалізації всіх зазначених пунктів Угоди про партнерство і співробітництво були наступні проблеми:

- низькі темпи здійснення політичних та економічних реформ;
- високий рівень корупції;
- наявність тіньової та кланової економіки;
- складність у переговорному процесі щодо створення зони вільної торгівлі з ЄС.

Із метою надання двостороннім відносинам нового імпульсу і для врахування нових умов співробітництва, зокрема, в контексті розширення ЄС 2004 року, сторони розробили та 21 лютого 2005 року під час засідання Ради з питань співробітництва схвалили План дій Україна - ЄС

– двосторонній політичний документ, який дав змогу суттєво розширити двостороннє співробітництво України з ЄС без внесення змін до чинної договірно-правової бази. За своїм змістом План дій містив перелік конкретизованих зобов'язань України у сфері зміцнення демократичних інституцій, боротьби з корупцією, структурних економічних реформ та заходів з розвитку співпраці з ЄС у секторальних сферах. Серед ключових здобутків у розвитку відносин протягом терміну Плану дій – надання Україні статусу країни з ринковою економікою в рамках антидемпінгового законодавства ЄС, а також права приєднатися до зовнішньополітичних заяв і позицій ЄС, укладення Угоди про спрощення оформлення віз та Угоди про реадмісію осіб, поширення на Україну фінансування Європейського інвестиційного банку (Рамкова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком), поглиблення секторальної співпраці, започаткування переговорів щодо укладення нового базового договору на заміну УПС.

З огляду на завершення у березні 2008 року 10-річного терміну дії УПС, 5 березня 2007 року Україна та ЄС розпочали переговорний процес щодо укладення нової угоди між Україною та ЄС. На період до укладення нової угоди чинність УПС щороку автоматично продовжувалася за взаємною згодою Сторін. Після підтвердження вступу України до Світової організації торгівлі, 18 лютого 2008 року ЄС та Україна започаткували переговори щодо створення поглибленої та всеохоплюючої зони

вільної торгівлі, що є центральним елементом Угоди про асоціацію та відкриває шлях до лібералізації руху товарів, капіталів та послуг та широку гармонізацію нетарифних інструментів економічного регулювання. 9 вересня 2008 року на Паризькому саміті Україна та ЄС досягли політичної домовленості про укладення нової угоди, основними складовими якої мають бути політична асоціація та економічна інтеграція. У ході 15-го Саміту Україна - ЄС у Києві 19 грудня 2011р. Сторони оголосили про завершення переговорів по майбутній Угоді про асоціацію, а 30 березня 2012 р. текст майбутньої Угоди було парафровано сторонами переговорних процесів.

Угода про асоціацію між Україною та ЄС - це великий економічний та політичний проект, який сьогодні є одним з інструментів модернізації Української держави. Відповідна Угода за своїм обсягом і тематичним охопленням є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та найбільшим міжнародним договором із третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом. Вона визначає якісно новий формат відносин між Україною та ЄС на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції» і слугує стратегічним орієнтиром системних соціально-економічних реформ в Україні. Передбачена Угодою поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі між Україною та ЄС визначатиме правову базу для вільного переміщення товарів, послуг, капіталів, частково робочої сили між Україною та ЄС, а також регуляторного наближення, спрямованого на поступове входження економіки України до спільного ринку ЄС.

Укладання Угоди про асоціацію та поглиблену і всеосяжну зону вільної торгівлі між Україною та ЄС передбачало три стадії: переговори, підписання, ратифікація [3].

Протягом 2007-2012 рр. відбувся 21 раунд переговорів щодо Угоди про асоціацію та 18 раундів переговорів щодо розділу Угоди про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі [4]. основні переговори велися щодо економічної частини Угоди (економічні реформи, адаптація стандартів тощо). Водночас серед політичних реформ теж є чимало важливих. Проте в політичній частині Україна взяла на себе вимоги, які вона формально повинна виконати, але окрім політичного тиску Євросоюз жодним чином не зможе вплинути на їхнє виконання. Стосовно економічної частини, ситуація, виглядає зовсім по-іншому, оскільки у тексті Угоди прописані часові рамки реалізації конкретних положень (наприклад, Графік скасування ввізного (експортного) мита [5] тощо), Україна повинна неухильно дотримуватись взятих на себе зобов'язань, як повноцінний гравець на європейському ринку.

15 травня 2013 р. Колегія Європейської Комісії прийняла рішення рекомендувати Раді ЄС підписати Угоду, а також дозволити її тимчасове

застосування до завершення процедур ратифікації державами-членами ЄС [6].

28-29 листопада 2013 року на Вільнюському саміті Україна та Євро-пейський Союз планували підписати Угоду про асоціацію, з цією метою, у попередні місяці, було розпочато активну підготовку щодо уніфікації українського законодавства в рамках вимог ЄС до України. За тиждень до проведення саміту східного партнерства, 21 листопада 2013 року відпо-відно до розпорядження Кабінету Міністрів №905-р Україна призупиняє підготовку до укладання Угоди про асоціацію. Головними вимогами ЄС до України залишалися:

1) ліквідація вибіркового правосуддя (проблема стосується засудження декількох впливових у минулому політичних лідерів) та прове-дення широкої судової реформи;

2) пришвидшення реалізації програми реформ.

Друга стадія укладання Угоди про асоціацію стала доленосною для української державності, оскільки, не підписання даного міжнародного договору Президентом України викликало масові акції протесту на голо-вній площі країни – майдані Незалежності. У подальшому виникали нео-дноразові спроби зачистки Майдану, застосування сили та зброї проти мирних мітингувальників. 22 січня 2014 року було вперше застосовано вогнепальну зброю проти мирних повстанців, у результаті чого загинуло 4 людей.

У період – з 19 по 22 лютого - у період війни влади з власним наро-дом було скинуто злочинний режим Януковича. Після чого призначено новий уряд та дострокові вибори Президента на 25 травня 2014 року. Європейський Союз висловив готовність підписати Угоду про асоціацію з Україною після проведення дострокових виборів. однак ціна перемо-ги та побудови європейських демократичних цінностей для незалежної України коштувала життя понад 100 людей.

27 червня 2014 р. у ході засідання Ради ЄС Президентом України П.Порошенком та керівництвом Європейського Союзу і главами дер-жав та урядів 28 держав-членів ЄС була підписана економічна частина Угоди – Розділи III «Юстиція, свобода та безпека», IV «Торгівля і пи-тання, пов'язані з торгівлею», V «Економічне та галузеве співробітни-цтво» та VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби із шахрайством», які разом з рештою тексту Угоди становлять єдиний документ.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України та Європейський Парла-мент синхронно ратифікували Угоду про асоціацію між Україною та ЄС.

Станом на листопад 2015 року всі 28 країн-членів ратифікували ви-щезазначену угоду (табл. 1.1).

Таблиця 1.1

Країни-члени ЄС, що ратифікували Угоду про асоціацію України з ЄС

2014 рік		2015 рік	
Країна	Дата	Країна	Дата
Румунія	2 липня 2014 р.	Ірландія	28 січня 2015 р.
Литва	8 липня 2014 р.	Німеччина	26 березня 2015 р.
Латвія	14 липня 2014 р.	Нідерланди	7 квітня 2015 р.
Болгарія	24 липня 2014 р.	Люксембург	12 травня 2015 р.
Мальта	21 серпня 2014 р.	Словенія	13 травня 2015 р.
Словаччина	24 вересня 2014 р.	Франція	25 червня 2015 р.
Естонія	4 листопада 2014 р.	Австрія	8 липня 2015 р.
Угорщина та Швеція	26 листопада 2014 р.	Словаччина	16 жовтня 2015 р.
Польща	28 листопада 2014 р.	Греція	18 листопада 2015 р.
Чехія	10 грудня 2014 р.	Італія	10 вересня 2015 р.
Хорватія	12 грудня 2014 р.	Іспанія	19 травня 2015 р.
Данія	18 грудня 2014 р.	Фінляндія	10 березня 2015 р.
		Бельгія	23 квітня 2015 р.
		Чехія	18 вересня 2015 р.
		Кіпр	29 жовтня 2015 р.

Примітка: *складено авторами на підставі офіційних даних.*

основною перешкодою на шляху реалізації суверенної економічної політики по відношенню до ЄС виступає країна-агресор – Російська Фе-дерація. Під її тиском 12 вересня 2014 р. відбулось підписання у Брюсселі тристоронньої заяви України, ЄС та Росії, яка відтерміновує застосування економічної частини Угоди про Асоціацію до кінця 2015 р. Відтермінування стосується розділу 4 Угоди (щодо зони вільної торгівлі). Для підтримки українських експортерів ЄС продовжить час дії автономних торговельних преференцій до 31 грудня 2015 р.

Враховуючи особливість цієї Угоди з точки зору політичної асоціації та інтеграції європейського та українського ринків, її підписання має важливе політичне значення, оскільки воно означає свідомий вибір української влади на користь розвитку України в рамках європейської цивілізаційної моделі. Саме тому підписання Угоди про асоціацію, як здійснення акту політичної дії, є неприйнятним для тих політичних кіл та третіх держав, які прагнуть продовження стану економічної та політичної невизначеності України, а відповідно – її слабкості та перебування в статусі об'єкту геополітичних та економічних домовленостей інших держав.

У підсумку вступ до Європейської спільноти залишається для України й надалі великою національною метою. Ключовими пріоритетами діяльності українського уряду, який забезпечує рух України до ЄС є, на-самперед: боротьба з корупцією, усунення бюрократизму, ліквідація ті-ньової економіки, здійснення дієвих економічних та політичних реформ, сприяння сталому розвитку держави. Європейська інтеграція для України – це інструмент модернізації держави у всіх сферах суспільного життя.

Успішна реалізація євроінтеграції дасть можливість Україні: консо-лідувати та демократизувати суспільство; дотримуватися прав та осно-вних свобод людини та дитини; розбудувати сучасну високотехноло-гічну та високоприбуткову економіку; перейняти досвід європейських країн; утвердити європейські стандарти якості життя населення та його соціальної захищеності, надати нового імпульсу для соціально-еконо-мічного розвитку регіонів тощо.

Із метою активізації функціонування Угоди про асоціацію України з ЄС, українській владі потрібно негайно розпочати процес проведення структурних реформ: податкової реформи, яка передбачає зниження по-даткового тиску на економіку; пенсійної, медичної; реформування жит-лово-комунальної сфери; запровадження принципів науково-технічного та інноваційного розвитку. Тільки дієвим реформам у країні можна змі-нити сировинний вектор розвитку економіки та утвердити Україну як високотехнологічну державу.

1.2 ОСОБЛИВОСТІ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ УКРАЇНИ ТА ЄС

Із часів отримання незалежності в Україні ідуть процеси побудови соціально орієнтованого ринкового середовища. особливо гостро поста-ють завдання виявлення та актуалізації ролі тих елементів та інститутів ринкової системи, що здатні дати потужний імпульс її розвитку. З огляду на це важливо поглибити всебічний аналіз підприємництва як одного із ключових ринкових інститутів, що за певних умов може стати потужним двигуном економічного зростання країни [7].

Зважаючи на те, що підприємницька активність раніше сприймала-ся органічною та невід'ємною складовою ринкової системи господарю-вання, то упродовж тривалого періоду часу економічна наука не приділя-ла достатньої уваги підприємництву як окремому економічному явищу.

Сучасний аналіз підприємництва ґрунтується переважно на трьох підходах, запропонованих Й. Шумпетером, Ф. Найтом та І. Кірцнером. Проте багато важливих ідей уперше висловив ще Р. Кантільон, який, власне, і ввів у науковий оборот поняття підприємця. Особливий внесок

у розвиток теорії підприємництва зробили У. Баумол, К. Мерфі, А. Шлей-фер та Р. Вішни, Р. Турік та ін. особливості розвитку підприємництва в Україні досліджували Т.Гайдай, А.Гриценко, І. Малий, Ю. Павленко, Р. Пустовійт, О. Яременко та ін.

Напрямок євроінтеграції України та ціль ефективного розвитку бізнесу – середовища в Україні ставлять завдання максимальної гармонізації принципів економічного розвитку з тими, які є в ЄС, у тому числі і принципів організації підприємницької діяльності.

В Україні рівень розвитку підприємництва є нижчим ніж в ЄС. У цій сфері є цілий ряд проблем, які можливо вирішити, або хоча б пом'якшити, шляхом:

- 1) порівняльних зіставлень розвитку бізнесу в Україні та ЄС;
- 2) вивчення та узагальнення досвіду Союзу, і застосування тих механізмів, які є прийнятними в Україні.

Порівняння за окремими класифікаційними ознаками розвитку підприємництва в ЄС та Україні відображені в таблиці 1.2.

Таблиця 1.2

Порівняльні зіставлення особливостей підприємництва в ЄС та Україні

№ п/п	Класифікаційна ознака	ЄС	Україна
1	Шлях становлення інституту підприємництва	Еволюційний	Форсований
2	Організація підприємницької діяльності		
	Відкриття справи	Ліберальні умови	Ускладнена процедура
	Ведення бізнесу	Стимулюючий характер (зокрема, до інноваційного підприємництва)	Дестимулюючий характер (обтяжливість податкової системи, велика кількість перевірок і т.д.)
	Впровадження наукових розробок вчених у підприємництво	Посилена увага до них	Залишаються поза увагою Причини: - недостатність фінансування; - декларативний характер зацікавленості в модернізаціях
	Закриття підприємств	Ефективно діючий механізм запобігання банкрутству і, тільки у крайньому випадку, процедура банкрутства	Ускладнена процедура закриття підприємства
3	Проблеми у сфері підприємництва	Рівень удосконалення умов ведення підприємницької діяльності	Рівень організації умов ведення підприємницької діяльності

4	Вирішення проблем		1. Розробка стратегічної програми формування та удосконалення бізнес клімату з умовою забезпечення духу підприємництва та «економіки свободи»; 2. Усвідомлення, що малий та середній бізнес є в основі економіки України; 3. Продуктивна взаємодія держави та суб'єктів господарювання. 4. Балансування ринкового та державного регулювання підприємницької діяльності з контролем ступеня державного втручання.
5	Система гарантій виконання зобов'язань і контрактів	Високоєфективна	Неефективна
6	Ступінь "вкорінення" ринкової економіки	Високий	Низький
7	Використання можливостей фінансового ринку	Широко використовується практика запозичень	Обтяжлива система запозичень бізнесом
8	Підтримка підприємств	- Державна; - Бізнес-структур; - Безповоротна допомога ЄС. Державна підтримка здійснюється на всіх етапах діяльності підприємства	Непрозора система державної підтримки, декларативний характер програм підтримки
9	Система держзамовлень	Прозорі тендерні закупівлі	Непрозора система держзакупівель
10	Система покарання за порушення закону	Дієва	Недієва
11	Розвиток окремих видів підприємництва	Соціальне підприємництво є достатньо розвинутим	Соціальне підприємництво є на початкових етапах розвитку
12	Ключі до успіху в підприємстві (з точки зору підприємця)	1. Ідея + наполеглива праця + фінансові ресурси 2. Явне лідерство, гарний стан рахунків, кваліфікована компетентна порада	В Україні ідея започаткування та розвитку бізнесу часто нівелюється бюрократичними перепонами

Примітка: *розроблено автором.*

Оскільки у табличному вигляді є можливість тільки коротко виділити основні аспекти розвитку підприємництва в країнах ЄС та Україні, тому вважаємо доцільним розкрити їх більш детально.

У першу чергу, слід зауважити, що основи підприємництва все ж закладаються у процесі історичного розвитку економічної системи країни. В одних країнах ці процеси проходять швидше, в інших – значно повільніше, що диктується різними передумовами поточного стану розвитку країни.

У країнах ЄС із розвиненою економікою становлення підприємництва відбувалося еволюційним шляхом. В Україні ж упродовж тривалих періодів історичного поступу його розвиток наражався на значні труднощі, що було зумовлено, передовсім, її колоніальним становищем. Після краху директивно-планової економіки необхідність фактично форсованого розвитку підприємництва гальмувалася неможливістю швидкої перебудови господарських процесів та зв'язків, формальних і неформальних інститутів суспільства. Як наслідок, утворилися серйозні диспропорції у структурі економічної системи, загострилися численні інституційні суперечності. Сьогодні комплексне дослідження підприємництва покликане забезпечити наукове підґрунтя для визначення пріоритетів його розвитку, ефективного стимулювання підприємницької активності, усунення інституційних прогалин, подолання диспропорцій розвитку підприємницького сектору та підвищення його конкуренто-спроможності на світових ринках.

Україна – молода незалежна держава і тому на еволюційний шлях, у принципі, не було часу. Країна поставлена не тільки в жорсткі умови створення інституту підприємництва, але і його становлення та побудови зв'язків у межах зовнішнього ринку. Прискорене становлення підприємницького середовища в Україні певною мірою є причиною його недо-сконалого функціонування, окремих проблем, які особливо різняться у порівнянні з підприємницьким середовищем Європейського Союзу.

Метою розвитку підприємств ЄС є розвивати успішне підприємство і удосконалювати ринкове середовище для малого і середнього бізнесу, дозволити йому реалізувати свій потенціал і відповісти на виклики сучасної економіки, заснованої на інформації. ЄС пропонує набір заходів у таких п'яти сферах:

- розвитку підприємництва і бізнесових навиків;
- вдосконалення доступу до ринків;
- скорочення бюрократії;
- поліпшення потенціалу зростання;
- посилення діалогу і консультацій з власниками.

Відмінності у сфері підприємницької діяльності в Україні та ЄС стають очевидними на кожному етапі функціонування підприємства – від його започаткування і до ліквідації.

Так, у країнах ЄС мають місце сприятливі умови, спрощена процедура відкриття бізнесу. Наприклад: у Ризі реєстрація підприємства коштує 1

євро. В Україні процедура вкрай забюрократизована, хоча принцип “єди-ного вікна” задекларований вже більше 10 років тому. Крім того, була ініціатива запровадження системи “повідомлення про відкриття власної справи”, яка полягала у тому, що при неотриманні дозволу чи заборони на здійснення цієї дії протягом законом встановленого терміну, підприємство мало вважатися відкритим. Але з різних причин, цей механізм до сьогодні не реалізований.

Натомість можемо відмітити, що в Україні спостерігається:

1) стійка тенденція до збереження високих витрат часу на проходження офіційних процедур для започаткування власного бізнесу (отримання необхідних дозволів, проходження перевірок). Кількість робочих днів, що витрачається підприємцями на проходження офіційних процедур, становить в Україні 27 днів, тоді як у країнах ЄС на це витрачається

у середньому 16 днів, у Македонії - 3, Угорщині - 4, Албанії та Білорусі - 5, Словенії - 6, Естонії - 7, Румунії та Молдові - 10 днів;

2) проходження дозвільних процедур вимагає відповідних грошових затрат.

Пріоритети ведення бізнесу в ЄС та в Україні теж різняться. У сфері бізнесу в Європі важливе значення мають гарантування права приватної власності та низький рівень оподаткування. В Україні “великим досягненням” вважають зменшення податку на прибуток з 23% у 2011 р. до 18% у 2014 р., а в Болгарії на рівні 10% він був вже у 2010 р.

Підприємства Болгарії отримали фінансову допомогу від ЄС ще до вступу країни в ЄС (наприклад така можливість була через європейську програму покращення конкурентоспроможності PHARE). У Латвії податок на прибуток підприємств – 15%. Іншими словами податковий тягар в Україні значно ускладнює ведення підприємницької діяльності.

Крім того, кількість виплат і витраченого часу на сплату податків є надмірними та негативно впливають на підприємницький клімат в Україні. Так, кількість часу, витраченого на підготовку податкових документів, в Україні складає 657 годин і перевищує середній показник країн ЄС у 2,9 рази.

Посиленню конкурентних позицій європейських підприємств сприяє активний процес впровадження інновацій у їх роботу, у той час як в Україні для цього вкрай недостатньо уваги, фінансування, і часто зацікавленість у модернізаціях носить чисто декларативний характер.

Звичайно, не кожна підприємницька ініціатива в кінцевому рахунку переростає у велике ефективно функціонуюче підприємство. Кожна бізнес-структура функціонує рівно стільки, скільки вона є вигідною для власників і сприяє виконанню поставлених цілей. Дійсно, в Європі має місце проблема, що кожне друге підприємство працює менше ніж 5 ро-ків. 90 % підприємств мають проблеми з відповідними виплатами і бан-

крутують через проблеми ліквідності. Процедура банкрутства, звичайно, існує, але спочатку докладаються всі зусилля для того, щоб утримати підприємство “на плаву”. Зокрема, є окрема мережа структур, діяльність яких спрямована на запобігання банкрутству і ліквідації підприємства. Так, у Данії існує урядова установа “Завчасне попередження”, волонтери якої надають безкоштовні консультації щодо удосконалення навичок із менеджменту, сприяють у переговорах із банком, допомагають в організації діяльності підприємства так, щоб воно спробувало вийти з кризи. Але, якщо і в такому випадку банкрутство неминуче, то організація допомагає справитися підприємству з проблемами, які виникають у його процесі, для того, щоб вони пройшли швидко, найменш болісно і з най-меншими фінансовими витратами. Актуальним є американське гасло: “Банкрутство – це не катастрофа”. Тобто на кожному кроці своєї діяльності підприємство відчуває певну консультаційну підтримку, часто безкоштовну, оскільки держава зацікавлена у ефективній роботі підприємств

і необтяженні економічної системи країни. Натомість в Україні процедура банкрутства є затяжною та складною, що часто змушує підприємців здавати “нульові” звіти, таким чином уникаючи труднощів банкрутства.

Незважаючи на тривалість розвитку підприємницького середовища країни, виникає ціле коло проблем, які його супроводжують. Проведене дослідження показало їх різні рівні в країнах Європейського Союзу та Україні. Ті проблемні моменти, які зараз гостро стоять в Україні, у країнах ЄС були актуальними чимало років тому і зараз абсолютно не входять у “підприємницький менталітет” європейця. Наприклад, питання рейдерства зараз є неприйнятним і незрозумілим підприємцям у країнах ЄС. Це не означає, що у них нема спірних питань чи конфліктних ситуацій між партнерами по бізнесу, але вони вирішуються цивілізованими методами в той час, як за рейдерські напади передбачена кримінальна відповідальність із позбавленням волі на строк до 10 років. На жаль, в Україні повністю подолати рейдерство не вдається. За різними підрахунками, кількість рейдерських захоплень в останні роки оцінюється на рівні 3000 на рік. При цьому, за даними Українського союзу промисловців

і підприємців, в Україні діє 35-50 спеціалізованих рейдерських груп, які складаються з досвідчених юристів та економістів.

Тематика рейдерства, у тому числі про потенційні загрози, без деталізації інформації про факти посягання на об’єкти власності, мала високий рівень представлення в інформаційному просторі України за січень-лютий 2015 р. За два місяці загальна кількість повідомлень склала 2523 повідомлення.

Із цього числа матеріалів можна виокремити 1169 повідомлень, у яких вказувалися конкретні об’єкти власності, на які здійснено напад чи спробу рейдерського захоплення. Якщо виключити повтори та виокре-

мити кількість об'єктів рейдерства, то щотижня згадування стосувалися 13–24 об'єктів власності, що є надто високим показником як для країни, що прагне здійснювати ефективні реформи та наблизитись до європейських стандартів економічної діяльності [8].

При наявності ризику втрати прибутку таким чином, жоден інвестор не зробить свої вкладення в економіку такої країни, яким би привабливим середовище не було.

В Україні окремо виділяють ще й інші проблеми, а саме:

- дестимулюючий характер оподаткування,
- не завжди кількісно та якісно виправдані перевірки контролюючих органів, які ускладнюють підприємницьку активність,
- свідоме затягування оформлення документів,
- складність отримання приміщень житлового фонду під бізнес та ін.

Процеси Євромайдану та орієнтація як громадськості, так і політич-

ної еліти на зміну організації економічного життя в країні, дозволяють сподіватися, що з часом ситуація зміниться на краще, але, враховуючи військові дії на Сході країни, проведення економічних перебудов займе набагато більше часу та ресурсів.

Звичайно, сьогодні ведеться багато розмов та дискусій стосовно удосконалення основ ведення бізнесу в Україні. однією з поточних проблем є декларативність цих кроків, із якою у перспективі теж варто боротися. Але тим не менше експерти та аналітики відзначають:

- необхідність розробки багаторівневої та перспективної програми змін у бік лібералізації ставлення влади до бізнесу, забезпечення духу підприємництва та «економіки свободи»;
- підвищення уваги до розвитку малого та середнього бізнесу;
- потребу в ефективній взаємодії держави та суб'єктів господарювання, а саме: скасування дублювання контролюючих функцій різних державних органів, скорочення списку державних органів, яким надано право на проведення перевірок;
- підвищення взаємодовіри бізнесу та влади;
- необхідність контролю над ступенем втручання держави у сферу підприємництва з перспективою підвищення ролі державної підтримки різного виду суб'єктів господарювання.

Ще один момент, на який в Україні варто звернути особливу увагу. Це підвищення етики ведення підприємницької справи. Непоодинокими є приклади, коли директор компанії готується до укладення договору з постачальником і одночасно шукає юридичні підстави не оплачувати за-купівлю. Проблеми з виконанням зобов'язань в Україні присутні на всіх рівнях – контрагенти затримують оплату поставок, держава затримує або взагалі не відшкодовує ПДВ, фонди соцстраху по кілька місяців не компенсують витрати підприємств, пов'язані з настанням страхових ви-

падків. Такий підхід є абсолютно неприйнятним в ЄС і ця проблема відсутня на ментальному рівні, де навпаки підприємці шукають можливість гнучкіших взаємовідносин із постачальниками чи споживачами – обирають пролонгацію термінів оплати, якщо це необхідно і підтверджено обґрунтованими причинами, сприяють вибору найзручнішого способу оплати, терміну поставки і т. д. У країнах ЄС у сучасних умовах пріоритетом обрано тривале партнерство, аніж отримання “одноразової вигоди”.

У Європейському Союзі економічна система базується на ринкових засадах: добре організоване конкурентне середовище, що стимулює виробників покращувати свої конкурентні позиції та задовольняти якнайкраще попит споживачів, пропонуючи якісний товар за відповідними цінами. Коли підприємець дотримується законодавчих та інших норм ведення бізнесу, для нього відкривається ціле коло сприятливих можливостей – від “зручностей” у мережі збуту до полегшеного доступу до фінансових ресурсів для удосконалення його власної справи. Зважаючи на те, що в Україні ведення підприємницької діяльності часто асоціюється з необхідністю сплачувати додаткові неофіційні платежі, нові підприємницькі структури створюються неохоче, а для молодих підприємців, які мають відповідні можливості, часто вигідніше і простіше розпочати свій проект за кордоном, зокрема, у країнах Європейського Союзу з прозорими умовами роботи. Так, у Латвії у співпраці з Європейським соціальним фондом з 2009 р. діє програма “Новий старт”, розроблена для молодих підприємців-початківців віком 25-40 років. У рамках цієї програми створено більше 700 нових підприємств та більше ніж 1300 робочих місць, що є дуже хорошим результатом реалізації Програми. Іншими словами, Європейський Союз всілякими способами підтримує ініціативу започаткування та ведення власної справи. Цікавою особливістю в країнах ЄС є успішна діяльність так званих “бізнес-ангелів”. Здебільшого це приватні інвестори, які вкладають свої гроші в інноваційні проекти (стартапи) взаємін на повернення інвестицій і частку в проекті. Бізнес-ангели формують групи для об’єднання фінансових ресурсів і спільного пошуку інвестицій. обсяг інвестицій у стартап може становити 50–300 тис. дол. США. Порівняно нещодавно такі організації почали виникати і в Україні. одна з них – клуб Startup.ua. Його ініціатором і засновником, а зараз президентом, став олександр Сорока. Спочатку це був клуб неформального характеру, який акумулював кошти, спрямовуючи їх на цікаві проекти на стадії ідеї або ж на більш зрілі, що уже працювали. Пізніше було прийнято рішення формалізуватися і перше відкрите зібрання клубу провів у листопаді 2010 р. Сьогодні Startup.ua, за словами його президента, вирішує дві проблеми: з одного боку, сприяє у знаходженні грошей на реалізацію ідей чи на діючі бізнес-проекти, які потребують додаткових інвестицій (умова членства в клубі – готовність інвестувати близько 100

тис. дол. США у різні проекти), з іншого – допомагає інвесторам вигідно вкласти заощадження – так, щоб вони могли збільшити свій капітал [9]. Але така практика поки що непоширена в Україні і переважно фінансові труднощі стають гальмівним чинником розвитку підприємництва.

Сьогодні у Чехії склалися достатньо сприятливі умови для ведення бізнесу та підприємницької діяльності у порівнянні з іншими країнами-членами ЄС. За результатами досліджень умов для підприємницької діяльності (чесько-німецька Торгова та Промислова палата) Чехія займає вже декілька років підряд перше місце. У Чехії сплачується всього 8 податків (для порівняння в США – 11, у Великобританії та Нідерландах – по 8, у Франції – 7, в Україні – більше 100). Законодавчі зміни в останні роки мінімізували пакет потрібних документів для ведення бізнесу і все більшого значення в країні набуває загальнодержавна електронна база даних [10].

Підтримку різного характеру - від інформаційної до матеріальної, підприємці в країнах ЄС отримують на всіх етапах: від початку реалізації самої ідеї власного бізнесу і до розширення частки присутності на ринку. Наприклад, для підтримки реалізації інновації уряд може взяти на себе до 35% фінансування витрат, а також допомогти у пошуку додаткових джерел фінансування. В Україні державна підтримка бізнесу є рідкісним непростим явищем і мінімізованою.

Ще однією перевагою, яка дає можливість підприємству в ЄС динамічно розвиватися та модернізуватися, є полегшений доступ до фінансування. Саме це є кроком до підвищення їх конкурентоспроможності. Європейський бізнес переважно базується на запозиченнях, таким чином уникаючи тривалого періоду акумулювання необхідних коштів та значних витрат часу, протягом якого може змінитися кон'юнктура ринку і вихід на нього з відповідним продуктом не буде настільки вдалим. У Європейському Союзі є можливість отримувати кошти за невисокими ставками на довгостроковий період. Підприємці можуть залучати фінансові ресурси з банківського сектору, від інституційних інвесторів, венчурних фондів чи бюджетних асигнувань. Таких умов, на жаль, в Україні немає. Отримати бюджетне фінансування – практично неможливо, а банки кредитують під високі відсотки (найчастіше це 20-30%) і вимагають відповідного забезпечення кредиту, щоб нівелювати кредитний ризик. Це значною мірою стримує розвиток українського підприємництва.

Підприємництво ЄС та України різняться і через систему державних витрат. Державні закупівлі розглядаються в ЄС як один з головних інструментів стимулювання економічної діяльності, тому державним тендерам приділяється особлива увага на рівні союзних органів. Комісія ЄС має право заблокувати будь-який тендер за участю бюджетних коштів спільки в країні ЄС, якщо запідозрить, що він відбувся з порушеннями.

У нових членах ЄС, зокрема, у колишніх постсоціалістичних країнах, зло-вживання фіксувалися досить часто, проте після декількох випадків, у результаті яких ЄС пригрозив повністю припинити фінансування інфра-структурних проєктів, чиновники зрозуміли, що їх поведінка є неприйнятною.

Крім прозорості та доступності системи держзамовлень в ЄС, варто відзначити її орієнтацію на розвиток конкуренції та залучення макси-мальної кількості учасників, у тому числі представників малого бізнесу. Спеціальна директива зобов'язує структури, які проводять тендери за бюджетні гроші, максимально розбивати обсяги замовлень для того, щоб в них могли взяти участь всі підприємства, незалежно від їх розмірів.

В Україні ж система держзамовлень доступна тільки бізнесу, який має тісні контакти у владі, тому стимулює підприємства не розвивати власне виробництво, а формувати корупційні механізми [11].

Проблеми у сфері підприємництва були, є і будуть, але вони мають бути адекватними часу та економічному стану країни і покровоко вирішуватися. Для цього однією з вимог є ефективно діючий законодавчий механізм. Незважаючи на те, що окремі його складові в Україні є гармонізованими з євростандартами, закон "по-європейськи" в українській державі не діє, що не сприяє нівелюванню проблемних моментів. Поряд з вирішенням проблем, має розвиватися сама "філософія підприємництва". Із мети отримання суто комерційного зиску, в Україні варто розширювати і закріплювати функції підприємництва, що успішно реалізовано в Європі. Для прикладу можна привести соціальне підприємство, ідея якого вже давно в Європі реалізується.

Соціальне підприємство - підприємницька діяльність, націлена на пом'якшення або вирішення соціальних проблем, спрямована на ін-новативну, суттєву та позитивну зміну у суспільстві. Характеристики і ознаки такої діяльності:

- *соціальні дії* — цільова спрямованість на вирішення або пом'якшення існуючих соціальних проблем, стійкі позитивні ви-мірні соціальні результати;
- *інноваційність* — втілення у життя нових унікальних підходів, що дозволяють збільшити або якісно покращити соціальну дію; - самоокуповування і фінансова стійкість — здатність соціального підприємства вирішувати соціальні проблеми до тих пір, поки це необхідно, та за рахунок доходів, що отримуються від власної діяльності;
- *масштабність і тиражність* — збільшення масштабу діяльності соціального підприємства (на національному і міжнародному рівні) і поширення досвіду (моделі) з метою збільшення соціальної дії;

- *підприємницький підхід* — здатність соціального підприємця бачити недоліки ринку, знаходити можливості акумулювати ре-сурси, розробляти нові рішення, що будуть мати довгостроковий позитивний вплив на суспільство в цілому [12].

Іншими словами, сутність його полягає у тому, що, крім отримання власного фінансового задоволення у вигляді прибутку, підприємець зо-рієнтований на вирішення цілого ряду соціальних проблем, а саме: част-ково безробіття і пов'язаної з ним соціальної напруги, зайнятості людей з особливими потребами та ін. Цей вид підприємництва в Україні існує, але знаходиться тільки на початковому етапі свого розвитку. Україні за прикладом ЄС треба моделювати мету підприємництва, коли гроші ста-ють інструментом ведення бізнесу, а не його головною ціллю.

У XXI ст. в Україні соціальне підприємництво набуває все більшої по-пулярності серед громадських організацій як ефективний механізм ви-рішення локальних соціальних і економічних проблем територіальних общин. Так, із жовтня 2010 року на базі Асоціації аналітичних громад-ських організацій «Соціально-економічні стратегії і партнерства» почав роботу Центр підтримки соціального підприємництва.

В Україні поки що нова ідея власного бізнесу часто розбивається об бюрократичні перепони, тому в цьому варто орієнтуватися на формулу успіху підприємницької діяльності, яка має місце в ЄС, а саме: “ідея + на-полеглива праця + фінансові ресурси”. Інколи цей ряд ще доповнюють лідерськими якостями, гарним станом рахунків, що свідчить про вміле ведення підприємницької діяльності та кваліфікованою порадою, тобто інформаційно-консультаційним супроводом.

Багато сподівань щодо удосконалення інституту підприємництва покладено на підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом, що надає як переваги, так і ставить певні виклики перед представника-ми бізнесу в Україні. Зокрема, до переваг відносять:

- імплементацію стратегії розвитку малих і середніх підприємств, що побудована на принципах Європейської хартії малих підприємств;
- покращення бізнес-середовища за рахунок спрощення та раціо-налізації правил і практик регулювання;
- регуляторний діалог з питань корпоративного управління.

У той же час викликом відзначають достатню інституційну спро-можність для використання існуючих можливостей [13].

В Україні, звичайно, всі реформи у сфері підприємництва можуть бути втілені в контексті загальних економічних реформ і будуть більш успішними, якщо саме бачення ведення економічної і підприємницької діяльності базуватиметься на “європейських підходах і цінностях”. Сам інститут підприємництва варто зробити привабливим і корисним як

для самих підприємців, так і для людей, які споживають результати цієї підприємницької діяльності.

Для українських підприємців актуальними були б заходи обміну до-свідом ведення власної справи з партнерами-європейцями, що зумовило б можливість застосування цього досвіду в Україні для більшої гармоні-зації бізнес-середовища до стандартів ЄС та полегшувало б україно-єв-ропейські партнерські бізнес-зв'язки.

1.3. ДОПОМОГА ЄС УКРАЇНІ ТА СПІВПРАЦЯ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ІНСТИТУЦІЯМИ

Європейські політики неодноразово декларують, що проблемні явища у співтоваристві, не позначаться на перспективах євроінтеграції України. Індикатором прогресу виступає зокрема отримання безвізового режиму, побудова нової моделі трудової міграції та гуманітарних контак-тів. однак, деякі факти, що характеризують сучасну міграційну ситуацію в Європі та Україні, викликають певну стурбованість. Так, відповідно до даних Frontex за 2015 р., чисельність поїздок українців до ЄС помітно зросла і становила 12,5 млн проти 10,5 млн в 2014 р [289]. Проте в умовах стрімкого зменшення доходів населення України внаслідок війни та еко-номічної кризи кількість громадян, які змогли дозволити собі зарубіжні туристичні подорожі, в 2014 р. зменшилася на 20 %, а в 2015 р. – вдвічі [290]. отже, метою виїздів до Європи та контактів був уже переважно не туризм, а пошук роботи, заробітків і підприємництва. Це підтверджують і соціологічні дані. Так, опитування, проведене навесні 2015 року компа-нією GFK на замовлення Міжнародної організації з міграції, показало, що 8 % українців планують найближчим часом знайти роботу за кордоном або вже її знайшли. За даними 2011 р. таких було 6 %. [291] Найближче сусідство, висока інтенсивність міграції українців до Європи, орієнтація країни на інтеграцію до ЄС обумовлюють невідворотний вплив корінних проблем функціонування та розвитку інститутів та систем європейської інтеграції на Україну. Зокрема не можна не задатися питанням про те, чи чуттєві для Європи явища, пов'язані з відцентровими тенденціями в ряді країн –членів ЄС, протидією дефолту економік країн Південної Європи, міграційною кризою, не відволікають увагу від реформ в Україні, метою яких є перехід на засади сталого розвитку та досягнення сучасної якості життя ,хоча б на рівні Центральної Європи, всередині самої країни ? Чи виділення ЄС на врегулювання кризових явищ значних ресурсів не озна-чатиме обмеження можливостей спрямування допомоги та підтримки, в т.ч. фінансової, на інші цілі, у т.ч. на допомогу в здійсненні підтримки єв-ропейської інтеграції Україні?

Європейський Союз та окремі країни - його члени виступають серед основних донорів України за весь період її незалежності. Їх допомога від-грає важливу у роль у політиці євроінтеграції України, а від 2014 р. - та-кож і в стабілізації ситуації та проведенні структурних реформ.

Наразі допомога ЄС для України надається в рамках Європейської політики сусідства та її східного виміру – “Східного партнерства” та на виконання положень Порядку денного асоціації Україна – ЄС та імпле-ментацію положень Угоди про асоціацією між Україною та ЄС у вигляді консультацій, грантів, підтримки бюджетної стабільності, гуманітарної допомоги, кредитів та ін. Допомога провадиться в системі координат міжнародних фінансових організацій та зосереджується на стратегічних напрямках, в яких вона потенційно може бути найефективнішою. Визна-чальними критеріями для її надання впродовж 2014-2017 рр. є верхо-венство права, енергетика та розвиток приватного сектору.

Провідну роль у взаємовідносинах між Україною та ЄС щодо допо-моги відіграють Уряд України – Кабінет міністрів України разом з Мі-ністерством економічного розвитку і торгівлі України і Міністерством фінансів України та Європейська Комісія. До функцій уряду належить підписання угод щодо рамкових та спеціальних засад співробітництва з ЄС та країнами-партнерами по залученню допомоги та певна роль ко-ординатора цих процесів, а Європейської комісії - системне управління програмами зовнішньої допомоги ЄС та надання допомоги у розвитку по всьому світі.

Допомога ЄС розподіляється на технічну та фінансову. В Україні така допомога трактується як міжнародна технічна та міжнародна фінансова допомога. Відповідно до законодавства, міжнародна технічна допомога

– це фінансові та інші ресурси та послуги, що відповідно до міжнародних договорів України надаються донорами на безоплатній та безповорот-ній основі з метою підтримки України [14].

Тобто, міжнародна технічна допомога є додатковим фінансовим джерелом, яке дозволяє зменшувати навантаження на державний бю-джет при реалізації в країні державної політики в різних сферах. В той же час, фінансова допомога надається у вигляді кредитів, що збільшує відповідне навантаження. Враховуючи обмежені та недостатні фінансові ресурси України, особливо актуальним було залучення технічної допо-моги через її безоплатний характер.

Впродовж 1991-2006 рр. допомога Євросоюзу для України була на-дана на загальну суму близько 2,4 млрд. євро (табл. 1.3) [15].

За підрахунками Європейської рахункової палати [16, С. 11] відпо-відно до досягнутих домовленостей впродовж 2007-2015 рр. загальний обсяг допомоги ЄС для України очікувався на рівні 5 млрд євро [16, С. 11] і представлений у нижченаведеній Таблиці 1.4.

Таблиця 1.3

Допомога ЄС для України (1991–2006 рр.) (млн євро) [15]

	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
Прогалина 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

Примітка: перекладено автором з вказаного джерела.

Допомога ЄС для України (2007-2015 рр.) [16, С. 11]

Таблиця 1.4

Інструменти	Обсяг (млн євро) ¹	Частка у загальному обсязі (%)
Міжнародна технічна допомога	1609	32
Європейський інструмент сусідства і партнерства/Європейський інструмент партнерства ² , з них:	1330	27

Бюджетна підтримка ^{3, 4}	794	16
інші гранти	536	11
Інструменти забезпечення стабільності та миру	53	1
Інструменти співробітництва у сфері ядерної безпеки	225	4
Макрофінансова допомога	3410	68
Разом	5019	100

Примітка: *перекладено автором з вказаного джерела.*

Умовні позначення:

1 – станом на 30 листопада 2015 р.; 2 - Інструмент європейського сусідства і партнерства, який в 2014 р. був замінений Європейський інструмент Сусідства; 3 – включаючи Контракт для розбудови України; 4 - не включає 29 мільйонів євро, які були виділені на додаткові дії (технічна допомога).

Досягнуті обсяги макрофінансової допомоги в 2013-2014 рр. вивели фінансову допомогу на передову позицію (68 %), хоча до того її займала технічна допомога. Тобто, відбулося розширення інструментів допомоги ЄС, а обсяги нових інструментів свідчать про переорієнтацію характеру самої допомоги - з безоплатної на платну. В еволюції засад застосування технічної допомоги для України також прослідковується поступовий пе-рехід від простого надання траншів згідно грантових домовленостей до надання грантів і траншів за умов співфінансування та до надання тран-шів з прив'язкою їх обсягів до ефективності їх використання за певними критеріями. Така еволюція зумовлена низкою об'єктивних причин, серед яких недостатній ефект від залучення технічної допомоги, зумовлений формальним виконанням частини заходів, а також появою цілої плеяди структур, діяльність яких зводилася до залучення грантових коштів за-для забезпечення власного функціонування.

Розглянемо більш детально внутрішнє наповнення міжнародної те-хічної та фінансової допомоги Євросоюзу для України.

Міжнародна технічна допомога від надається Україні як самим Спів-товариством так і окремими країнами його членами, зокрема Німеччи-ною, Данією, Швецією, Великобританією.

організаційно-правові засади міжнародного технічного співробіт-ництва України з ЄС та окремими країнами його членами регулюється низкою рамкових двосторонніх міжнародних договорів щодо технічної допомоги, міжнародними договорами щодо впровадження програм спів-робітництва та ін. Загалом нараховується більше 100 таких міжнародних документів, основні з яких наведені в Таблиці 1.5.

На національному рівні законодавча та нормативно-правова база включає Постанову Уряду «Про створення єдиної системи залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги» [14], Розпорядження Кабінету міністрів «Про схвалення Концепції плануван-

ня, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями» [17], “Про схвалення Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013-2016 роки” [18].

Таблиця 1.5

Основні договори щодо міжнародної технічної допомоги між Україною і ЄС та окремими країнами цього Співтовариства

ЄС/країни члени ЄС	Назва	Набуття чинності (дата)
ЄС	Протокол між Урядом СРСР та Комісією Європейських Співтовариств щодо технічної допомоги СРСР з боку ЄС	02.08.1991
	Меморандум про фінансування програм технічної допомоги СРСР з боку ЄС (сектор енергетики)	01.11.1991
	Меморандум про фінансування програм технічної допомоги СРСР з боку ЄС	01.11.1991
	Меморандум про фінансування програми технічної допомоги Україні	01.01.1992
країни-члени ЄС	Рамкова угода між Урядом України та Урядом Федеративної Республіки Німеччина про консультування і технічне співробітництво	30.10.1997
	Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Королівства Швеція про загальні умови технічного та фінансового співробітництва	04.06.2008
	Угода між Кабінетом Міністрів України і Урядом Королівства Данія про технічне і фінансове співробітництво	03.07.2007
	Угода між Кабінетом Міністрів України та Урядом Італійської Республіки про технічне та фінансове співробітництво	13.03.2003

Примітка: *складено автором за матеріалами Парламенту - Верховної Ради України*

Основними визначеними Урядом України [18] стратегічними пріоритетними напрямами залучення міжнародної допомоги на 2013-2016 роки є:

1. Підвищення конкурентоспроможності національної економіки на інноваційних засадах;
2. Підвищення стандартів життя, добробуту та забезпечення рівних можливостей громадян, забезпечення верховенства права;
3. Підтримка структурних зрушень за рахунок розвитку високо-технологічних перспективних секторів економіки та переходу країни до “зеленої” моделі розвитку економіки і промисловості, стимулювання “зеленого” зростання;

4. Прискорення розвитку та модернізації інфраструктури та транспорту на державному рівні;

5. Сприяння збалансованому та гармонійному розвитку регіонів.

Для їх реалізації передбачено здійснення низки кроків, зокрема:

- ✓ усунення технічних бар'єрів у торгівлі, удосконалення стандартизації, метрології, акредитації та оцінки відповідності згідно із стандартами Європейського Союзу;
- ✓ покращення індексу компліментарності (рангова кореляція) торгівлі з ЄС порівняно з 2012 роком (за методологією Дослідження торговельної політики України Світового банку);
- ✓ наближення законодавства у сфері здійснення санітарних та фітосанітарних заходів, а також з питань карантину та захисту рослин до законодавства ЄС;
- ✓ удосконалення законодавства у сфері аудиторської діяльності відповідно до директив ЄС
- ✓ удосконалення системи державного управління відповідно до стандартів ЄС;
- ✓ удосконалення правового регулювання аудиторської діяльності з метою її відповідності законодавству ЄС;
- ✓ імплементація Четвертої Директиви Ради ЄС № 78/660/ЄЕС Четвертої Директиви Ради ЄС № 78/660/ЄЕС та Сьомої Директиви Ради ЄС № 83/349/ЄЕС; ✓ відповідність банківського законодавства України банківському законодавству ЄС та положенням Базельського Комітету з банківського нагляду;
- ✓ лібералізація візового режиму з ЄС.

В результаті здійснення цих заходів очікується низка позитивних результатів, серед яких адаптація законодавства до директив та нормативних документів ЄС.

Можемо констатувати, що правова база щодо державного регулювання процесів залучення міжнародної технічної допомоги в Україні є незавершеною. Адже на даний час не має рамкового правового акту щодо регулювання відносини в сфері міжнародної технічної допомоги, хоча до Парламенту – Верховної ради України відповідні законопроекти вносилися декілька разів, зокрема останній в 2013 р. [19], який однак був відкликаний в 2014 р. Створена в січні 2012 р. Урядово-Парламентська спеціальна робоча група з опрацювання пропозицій щодо вдосконалення залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги [20] була ліквідована у вересні 2014 р. [21] з мотивів оптимізації державного апарату.

За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі, за весь період співробітництва Україна отримала міжнародну технічну допомогу

від ЄС (без урахування допомоги окремих країн-членів) на загальну суму понад 3,2 млрд євро [22]. Станом на 1 грудня 2016 р. в зазначеному Міністерстві було зареєстровано 102 актуальні проекти міжнародної до-помоги, донором яких є ЄС, на загальну суму близько 168 млн євро [23] та ще 31 проект з окремими країнами-членами ЄС на загальну суму 186,5 млн євро, 106,6 млн шведських крон, 15 млн датських крон та 325 тис. фунтів стерлінгів [24]. Станом на 1 липня 2016 р. було зареєстровано за-галом 288 актуальні проекти міжнародної технічної допомоги від усіх донорів (ЄС, 15 країн та понад 20 міжнародних організацій) на загальну суму 3,3 млрд дол. США, а загалом з 1996 - 3414 проекти на загальну суму понад 9 млрд дол. США [25].

Основними напрямками міжнародної технічної допомоги ЄС є:

- сприяння економічному та соціальному розвитку (у тому числі в прикордонних регіонах);
- покращення якості навколишнього середовища та попередження надзвичайних ситуацій;
- покращення ефективності управління кордонами;
- підтримка громадського суспільства та ініціатив спрямованих на вирішення спільних проблем;
- підтримка культурних та освітніх мереж з метою створення загального культурного середовища;
- реформування системи юстиції та державне управління;
- розвиток торгівлі та приватного сектора;
- енергетика (енергоефективність).

Наразі технічна допомога ЄС для України надається в рамках низки інструментів - програм прикордонного, територіального та інвестиційного співробітництва, бюджетної підтримки, гуманітарної допомоги та інших.

В рамках програм прикордонного співробітництва Європейського інструменту сусідства на період 2014-2020 рр. [26] Держава Україна при-ймає участь у 4 спільних операційних програмах із загальним бюджетом близько 349 млн євро [27]:

- о «Польща – Україна – Білорусь» (бюджет - 176 млн євро);
- о «Угорщина – Словаччина – Румунія – Україна» (бюджет - 74 млн євро);
- о «Румунія – Україна» (бюджет - 60 млн євро);
- о «Басейн Чорного моря» (бюджет - 39 млн євро).

Ці чотири програми загалом охоплюють 14 регіонів - областей України (Волинську, Вінницьку, Донецьку, Закарпатську, Запорізьку, Івано-Франківську, Львівську, Миколаївську, одеську, Рівненську, Тернопіль-ську, Херсонську, Хмельницьку, Чернівецьку області) та прикордонні регіони 6 із 7 суміжних держав (Польщі, Словаччини, Угорщини, Румунії,

Молдови та Білорусі). Слід відзначити, що в результаті анексії Криму, цей регіон та м. Севастополь вибули з числа транскордонних територій, на які наразі поширюється дія однієї з цих програм.

В рамках виконання цих програм в 2014 р. Україною було залучено більше ніж 32 млн євро («Україна – Польща – Білорусь» – 7,8 млн євро, «Україна – Румунія – Республіка Молдова» – 13,1 млн євро, «Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія» – 11,2 млн євро, «Басейн Чорного моря» – 0,36 млн євро) [28].

Реалізація цих програм передбачає співфінансування з боку української сторони на рівні не нижчому, ніж 10 % та спрямовується на економічний розвиток та конкурентоздатність прикордонних регіонів.

Упродовж 2007-2013 рр. прикордонними регіонами України було прийнято участь у реалізації чотирьох таких програм: «Україна – Польща – Білорусь», «Україна – Угорщина – Словаччина – Румунія», «Україна – Румунія – Республіка Молдова», «Чорне море», в яких грантова частина допомоги для України становила загалом 115,7 млн євро (28 % від загального бюджету), а в розрізі окремих зазначених програм - 47,3 млн євро (25 %), 27,6 млн євро (40 %), 37,7 млн євро (30 %) та 3,2 млн євро (12 %) відповідно [29].

Фактичний стан співфінансування реалізації державних програм транскордонного співробітництва зі сторони України є незадовільним. Зокрема визначені Національною (Державною) програмою розвитку транскордонного співробітництва на 2011-2015 роки [30] обсяги української частки в реалізації 10 масштабних проектів ТКС (48,3 млн. грн з Державного Бюджету) взагалі не були виділені.

Тим не менше, процес реалізації програм транскордонного співробітництва сприяє кращій консолідації зусиль і концентрації ресурсів суб'єктів та учасників з України та країн Євросоюзу для підвищення конкурентоспроможності прикордонних регіонів та вирішення інших стратегічних завдань транскордонного партнерства.

В рамках програм територіального співробітництва, які спрямовуються на економічний та соціальний розвиток прикордонних регіонів країн її учасників, Україна приймає участь в двох операційних програмах на період до 2020 р. [31]:

- о «Білорусь–Україна» (охоплює Волинську, Рівненську, Житомирську, Київську, Чернігівську області України та Брестську і Гомельську області Білорусі) (загальний бюджет - 3,3 млн євро);
- о «Молдова-Україна» (охоплює Чернівецьку, одеську, Вінницьку області України та всю територію Молдови (загальний бюджет – 3,3 млн євро).

Особливістю цих програм є те, що подібні програми ЄС вперше реалізуються без безпосередньої участі країн-партнерів з числа членів ЄС.

Результати реалізації цих програм будуть оприлюднені по мірі реалізації проектів в їх рамках. В першій половині 2015 р. було проведено конкурс з відбору проектів у рамках програми територіального співробітництва «Молдова-Україна», а в 2016 р. - «Білорусь-Україна». Сума грантів про-ектів - становить мінімум 60 тис. євро і максимум 250 тис. євро, 10 % з яких має забезпечити сам апліканд з інших джерел (окрім допомоги ЄС), термін впровадження від 9 до 18 місяців.

Нещодавно запроваджено також нову програму територіального співробітництва транснаціонального характеру - Транснаціональну про-граму територіального співробітництва для Дунайського регіону [32] ЄС. Ця програма охоплює країни, які входять до басейну річки Дунай (Ав-стрію, Болгарію, Хорватію, Чехію, Угорщини, Німеччину, Румунію, Сло-ваччину та Словенію, Боснію і Герцеговину, Молдову, Чорногорію, Сер-бію та Україну) та спрямовується на реалізацію Стратегії Євросоюзу для Дунайського регіону, яка була затверджена Радою ЄС 24 червня 2011 р. В регіональному розрізі ця програма поширюється на такі регіони Украї-ни як Закарпатська, Івано-Франківська, Чернівецька та одеська області. Перший конкурсний відбір проектів для залучення сфінансування через цю програму було оголошено у вересні 2015 р.

Інвестиційний інструмент сусідства спрямовано на вдосконалення управління та розвиток політики у сфері навколишнього середовища, енергетики та транспорту, розвиток малого та середнього підприємни-цтва (загальний бюджет – 50 млн євро). В найближчі роки в його рамках очікується збільшити допомогу до 3,5 млрд. євро.

Інструмент співробітництва з ядерної безпеки спрямований на удо-сконалення фізичного захисту та управління безпекою роботи на АЕС (Національна атомна енергогенеруюча компанія «Енергоатом»), ліцен-зування та введення в експлуатацію потужностей з переробки радіоак-тивних відходів на Рівненській та Запорізькій АЕС, створення сучасної системи радіаційного моніторингу і безпеки «RODOS» (загальний бю-джет - 50 млн. євро).

Рамкова програма підтримки Угод спрямована на підтримку та роз-будову потенціалу та інституційної спроможності ключових державних органів, задіяних у виконанні Угоди про асоціацію Україна-ЄС (загальний бюджет – 30 млн євро).

Рамкова програма підтримки України з боку ЄС у відновленні еко-номіки складається з 4 компонентів: підтримка процесу дерегуляції че-рез офіс ефективного регулювання BRDO; відкриття 15 регіональних центрів підтримки бізнесу (малого та середнього); фонду гарантування кредитів для малого та середнього бізнесу та програми навчання для підприємців. Загальний бюджет програми до 2020 року становить 95 млн євро. Щодо такого компоненту цієї програми як регіональні центри

підтримки бізнесу, то створення відбувається на базі вже функціонуючих в регіонах громадських та бізнес-асоціацій, які працюють в регіонах. Перші центри підтримки бізнесу, створені в рамках цієї програми, вже працюють у Львові та Києві та інших регіонах.

Програма всеохоплюючої інституційної розбудови ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство», спрямованої на посилення політичної асоціації і економічної інтеграції України з ЄС, наближення законодавства до стандартів ЄС, модернізацію горизонтальних систем управління (бюджет для України - 43,7 млн. євро). З метою забезпечення реалізації цієї програми Кабінет міністрів України схвалив План заходів щодо підготовки планів інституційних реформ [33], а Національне Агенство у справах державної служби визначено її координатором.

В рамках спільної ініціативи ЄС та організації економічного співробітництва реалізується Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту (SIGMA), яка спрямована на створення умов для підвищення ефективності державного управління, шляхом розвитку горизонтальної взаємодії та впровадженням реформ (загальний бюджет

– 15 млн. євро) [34]. Допомога в рамках цієї програми може надаватися шляхом: здійснення аналізу адміністративних структур, запропонованих законопроектів та програм, розробки та впровадження реформ адміністративної системи; організації навчання та обміну інформацією. В рамках цієї програми було проведено аналіз низки важливих в рамках приведення законодавства до стандартів ЄС законопроектів, зокрема «Про Державну Службу», який отримав схвальний висновок та був прийнятий як закон цілому [35]. До прикладу, цей закон передбачає прозорий конкурсний відбір на всі посади державної служби, який для вищої категорії держслужбовців буде проводити спеціальна Комісія з питань вищого корпусу державної служби.

Програми секторальної бюджетної підтримки (ПСБП) передбачають переказ Європейською Комісією на безоплатній та безповоротній основі фінансових ресурсів до Державного бюджету України за умови проведення структурних реформ згідно відповідних угод.

основними елементами договірної-правової бази реалізації ПСБП є Угоди про фінансування програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, зокрема [36, 37], схвалені розпорядженнями Кабінету міністрів: Порядок підготовки, виконання та проведення моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки Європейського Союзу в Україні [38], директивні документи Міністерств та відомств України про утворення Спільних груп моніторингу програм секторальної бюджетної підтримки ЄС, Закони України про Державний бюджет України на відповідні роки.

В ПСБП для України закладено принцип прямої залежності обсягу фінансування від успішності реформ. За результатами першого траншу

галузеви міністерства розробляють звіти щодо рівня досягнення очікуваних значень визначених індикаторів, спільна група моніторингу виконання індикаторів ухвалює річний звіт, після чого Міністерство фінансів України може направляти запит до Представництва Європейського Союзу в Україні щодо надання чергового траншу, який ще називають ва-ріативним. За результатами оцінки представлених звітів та інших дже-рел інформації (законодавча база, звіти ГРЕКо, ооН та оЕСР, МВФ, Ради Європи та Венеціанської комісії, громадських організацій та рейтинги спеціалізованих) приймається рішення щодо надання чергового траншу.

Сам перелік індикаторів результативності варіативного траншу формується органами виконавчої влади, які є майбутніми бенефіціарами про-грам бюджетної підтримки, за координацією Міністерства економічного розвитку та торгівлі України у співробітництві з Представництвом ЄС. Індикатори виконання ПСБП базуються на таких визначальних критеріях прийнятності як секторальна політика і стратегія; макроекономічні заса-ди; управління державними фінансами; прозорість і нагляд за бюджетом).

Станом на 31.12.2014 р. в рамках реалізації 8 ПСБП було залучено 468 млн євро (Табл. 1.6).

Таблиця 1.6

ПСБП ЄС для України (станом на 31.12.2014 р.)

Програми	Прийняття (рік)	Фактичне фінансування (млн євро)
Підтримка реалізації Енергетичної стратегії	2007	68,1
Підтримка реалізації стратегії України у сфері Енергоефективності та відновлюваних джерел	2008	46,6
Сприяння розвитку взаємодії торгівлі шляхом усунення технічних бар'єрів у торгівлі між Україною та ЄС	2008	17,8
Підтримка реалізації екологічної стратегії України	2009	24,3
Підтримка реалізації транспортної стратегії України	2009	26,5
Підтримка стратегії управління державним кордоном України	2010	34,8
Продовження підтримки реалізації Енергетичної стратегії	2012	0
Угода з розбудови держави (Конракт з розбудови держави)	2014	250
Загалом	2007-2014	468,1

Брак ефективного механізму контролю і надійної статистичної системи визнано одним із основних факторів, які негативно вплинули на виконання ПСБП [39, С. 20].

Найбільші обсяги допомоги (250 млн євро), які надавалися ЄС, були виділені в рамках Угоди про фінансування Контракту для України з роз-

будови держави [40] (Контракт з розбудови держави), підписаної в 2014 р. між Україною та Європейською Комісією. Метою Контракту з розбудови держави є надання Урядові України підтримки для розв'язання коротко-строкових економічних проблем і підготовки до проведення докорінної реформи в контексті політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС на основі Угоди про асоціацію/Поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі шляхом підтримки заходів у сфері врядування, боротьби з корупцією, реформування системи державного управління, включаючи реформу державної служби та служби в органах місцевого самоврядування.

Він передбачав на безоплатній та безповоротній основі фінансування Державного бюджету у загальну суму 355 млн. євро.

Основними напрямками Контракту з розбудови держави є:

1) реформування системи державного управління, зокрема: реформа державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, системи надання адміністративних послуг, системи управління державними фінансами, а також посилення боротьби з корупцією;

2) поліпшення доступу до інформації, що становить інтерес для громадянськості;

3) завершення конституційної реформи та гармонізація виборчого законодавства.

Фактично, він спрямований на розбудову в Україні державних інституцій та процедур. Його умовами було передбачено створення Антикорупційного бюро, Агентства із попередження корупції та ін.

В 2014 р. було здійснено тільки перший транш (250 млн євро). Для отримання другого варіативного траншу Представництво ЄС провело консультації з представниками Міністерства фінансів України, Міністерства юстиції України, Адміністрації Президента України щодо індикаторів результативності. За їх результатами виплата другого (варіативного) траншу, яка очікувалася ще у середині 2015 р., вчасно не була здійснена в результаті незначних успіхів у просуванні реформ.

Зазначимо, що суму другого траншу було розділено за 8 критеріями-сферами, які Україна мала виконати, кожному з яких було присвоєно вагове значення від 5 до 20 %, яке визначає суму фінансування. Розподіл та спрямування коштів траншу представлено у Таблиці 1.7.

Для моніторингу результативності було узгоджено перелік 29 індикаторів, серед яких, зокрема, прийняття парламентом змін до Конституції України що забезпечення незалежності суддів, приведення Законів “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади” та “Про місцеві державні адміністрації”, інших законів, що стосуються державної служби, у відповідність до положень Закону “Про державну службу”. Крім того, Протягом реалізації допомоги Європейського Союзу

відповідні державні органи на регулярній основі повинні надавати Комісії показники та звіти англійською мовою щодо рівня та складу загальнодержавних надходжень та видатків, загального зовнішнього боргу; фінансових показників діяльності державних підприємств; рівнів вирішення та часу розгляду цивільних та адміністративних справ; поданих заявок щодо отримання субсидій за Схемою надання житлових субсидій і фактичних отримувачів та суми, надані ним за схемою (щомісяця); зареєстрованих внутрішньо переміщених осіб та суми соціальної допомоги, що були ним виплачені та ін.

Таблиця 1.7

Другий (варіативний) транш за Контрактом

№	Сфери-критерії	Обсяги (млн. євро)	Вагове значення (%)	Кількість індикаторів (од.)
1.	Антикорупційні реформи	13,1	12,5	6
2.	Реформа декларування та перевірок статків чиновників	13,1	12,5	2
3.	Прозорість державних закупівель	13,1	12,5	3
4.	Доступ до публічної інформації	13,1	12,5	3
5.	Прозорість управління державними фінансами	5,3	5	3
6.	Реформа публічної служби та прозорість адміністративних послуг	21	20	5
7.	Прозорість конституційної реформи	13,1	12,5	4
8.	Реформа виборчого законодавства та системи фінансування політичних партій	13,1	12,5	3

Примітка: *складено автором за умовами угоди «Контракт для України з розбудови держави».*

В січні 2016 р. було прийнято розпорядження урядового Кабінету про схвалення проекту додаткової угоди про внесення змін до Угоди про фінансування “Контракту для України з розбудови” від 12 травня 2014 року [41]. Сам проект додаткової угоди не оприлюднено.

Гуманітарна допомога Євросоюзу надається для жертв конфліктів і нещасть вже більше 20 років. За цей час було обсяг наданої гуманітарної допомоги перевищив 14 млрд. євро. Дія цієї допомоги була поширена на Україну в 2014 р. в результаті значної кількості жертв та постраждалих в результаті анексіоністських дій Російської Федерації в Криму та військово-вих дій на території Донецького регіону Східної України.

Координацію у питаннях надання Україні гуманітарної підтримки забезпечує Генеральний директорат «Цивільний захист і гуманітарна допомога» Європейської Комісії, а з боку України Міністерство закор-

донних справ, яке проводить консультації із європейськими партнерами щодо питань залучення гуманітарної допомоги.

Так, наразі гуманітарна допомога ЄС надається для задоволення першочергових потреб осіб, переміщених зі сходу України (продукти харчування, питна вода, психологічна реабілітація, медична та соціальна допомога, а також комплекс побутово-логістичних заходів), соціальної адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, відновлення соціальної інфраструктури та закладів охорони здоров'я в регіонах України.

Загальний обсяг допомоги ЄС Україні, що надається починаючи з липня 2014 року, наразі склав близько 223 млн. євро, зокрема для задоволення першочергових потреб переміщених осіб зі східних областей України, на гуманітарні потреби найбільш уразливих верств населення зі Сходу України, на потреби соціальної адаптації та інтеграції внутрішньо переміщених осіб, на підтримку кримських татар, що змушені були залишити територію анексованої Росією Автономної Республіки Крим.

Пріоритетним напрямком фінансової допомоги ЄС є надання макро-фінансової допомоги (МФД), яке для України було ініційовано в 2002 р. Рішенням Ради ЄС [42]. Для практичної реалізації цього та інших подальших відповідних рішень впродовж 2013-2015 рр. було підписано три Меморандуми щодо МФД (I-III) [43, 44, 45], які в 2014-2015 рр. були ратифіковані Законами України [46, 47, 48]. МФД надається у вигляді низькопроцентних кредитів, метою спрямування яких є зменшення зовнішнього фінансового тиску на Україну, поліпшення її платіжного балансу та забезпечення бюджетних потреб, а також підсилення її позиції за валютними резервами. Кожен із меморандумів має індивідуальні умови, виконання яких є необхідною умовою надання траншів, представлених нижче у Таблиці 1.8. Неодмінною умовою надання міжнародної фінансової допомоги є успішне співробітництво української держави з Міжнародним валютним фондом.

Станом на 31.12.2015 р. було здійснено всі транши в рамках першого та другого меморандумів та перший в рамках третього. очікувані в 2016 р. транші не були проведені через неповне виконання Україною заходів з впровадження структурних реформ. Загалом залучено 2,2 млрд. євро.

Серед останніх прийнятих заходів на рівні держави для отримання чергового траншу МФД від ЄС є прийняття закону України щодо підвищення ефективності системи контролю за економічними концентраціями [49], створення передумов для нової моделі ринку природного газу [50], Національної комісії в сфері енергетики та комунальних послуг [51]. однак низка заходів не була реалізована, зокрема, не внесені зміни до законодавчих актів щодо функціонування ринку природного газу [52], службу в органах місцевого самоврядування [53], експорту лісома-теріалів тощо.

Таблиця 1.8

МФД ЄС Україні (стан на 31. 12. 2015 р.)

МФД	Нормативно-правова база		Термін(і) (рок(и))	Мета	Обсяг (млн євро)		
	Мемо-ранду (місяць)	рати фінансового року (місяць)			план	факт	
МФД I	2013	2014	2,5	Україна платіжні інструменти	покращення системи управління державними фінансами; схвалення національної антикорупційної стратегії, виконання рекомендацій Групи держав проти корупції; забезпечення відповідності зобов'язанням перед ВООЗ; посилення системи адміністрування податку на додану вартість; підвищення рівня прозорості в енергетичному секторі; прогрес у виконанні зобов'язань в контексті приєднання до Договору про заснування енергетичного співтовариства; абезпечення застосування міжнародних стандартів фінансової звітності (IFRS) у фінансовому секторі.	610	610
МФД II	2014	2014	2,5	термінове	публікування планів дій з державних закупівель; виконання положень бюджетного кодексу стосовно прозорості бюджетного процесу; імплементация антикорупційного законодавства стосовно декларування майна; законодавчі пропозиції стосовно незалежного антикорупційного органу; вчасне відшкодування ПДВ в готівковій формі; підвищення рівня прозорості діяльності НАК Нафтогаз; вдосконалення законодавства про системні банки та підвищення рівня прозорості фінансового сектору; імплементация законодавства про фінансові послуги, що є додатком до Угоди про асоціацію.	1000	1000

МФД III	2015	2015	2,5	Підвищення цінності вартості для	покращення функції зовнішнього аудиту; підвищення прозорості процедури державних закупівель; покращити дотримання податкового законодавства; Заснування Національного антикорупційного бюро, спеціалізованої прокуратури у антикорупційних справах та Національного агентства по запобіганню корупції; прийняття пакету законів про Державну службу; затвердження переліку державних підприємств, які будуть перетворені з унітарних на акціонерні товариства; посилення незалежності Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних; забезпечення ефективного надання соціальних пільг та послуг внутрішньо переміщеним особам; утримання від запровадження нових заходів, які обмежують або спотворюють торгівлю, відповідно до зобов'язань України перед СОТ; Посилення ефективності політики в сфері конкуренції та інші.	1800	600
Загалом	2002-2015	2014-2015	2,5	-	-	3410	2210

Примітка: складено автором за відповідними Меморандумами та даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Найбільші дискусії викликає необхідність внесення змін щодо експорту лісоматеріалів, а саме внесення змін до Закону України «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів» [54]. Цей закон у частині тимчасової заборони експорту лісоматеріалів у нео-бробленому вигляді, яка стосується іноземних компаній, суперечить положенням Меморандуму щодо МТД, а також ст. 35 Угоди про Асоціацію України і ЄС «обмеження експорту або імпорту» [292]. Для усунення такої суперечності український Кабінет міністрів розробив та направив до Європейської комісії законопроект «Про внесення змін в деякі закони України щодо регулювання окремих питань експорту лісосировини», однак наразі його офіційно не оприлюднено. Відповідно Україна може або

скасувати заборону, або розширити її також на внутрішніх виробників. Президент України під час переговорів з керівниками інститутів ЄС 24 листопада 2016 р. в Брюсселі повідомив про намір ініціювати скасування мораторію на експорт необробленої деревини. Зняття такої заборони викликає негативні дискусії в науково-експертному та бізнесовому середовищі, оскільки прийняття зазначеного закону було зумовлене необхідністю подолання різних тіньовими схем з вивозом лісосировини.

В грудні 2016 р. загала ефективність наданої Євросоюзом МФД Україні була оцінена Європейською рахунковою палатою досить низько [16], що ставить під загрозу подальшу реалізацію відповідної програми. Серед основних причин низької ефективності називається великий вплив олігархічних фінансово-промислових груп на політику та економіку країни, недостатню ефективність антикорупційних заходів. Наразі надання другого траншу обсягом 600 млн євро відтерміново року.

Як уже відзначалося вище, важливою сутнісною умовою надання міжнародної фінансової допомоги є успішне співробітництво української держави з Міжнародним Валютним Фондом, Світовим банком, МБРР та його дочірніми установами). Втім досі ці стосунки виглядають в якості одних із найбільш проблематичних в системі зовнішньоекономічної та євроінтеграційної політики України, викликаючи у суспільстві, експертів та неурядових організацій цілу низку питань, пов'язаних як з умовами надання позик з боку міжнародних фінансових організацій, так і з ходом виконання Україною досягнутих домовленостей, а також ефективністю спільних проектів.

Співпраця України з Фондом на рівні реалізації спільних програм економічного розвитку в Україні розпочалася з жовтня 1994 р., а загалом, у рамках співробітництва з МВФ протягом 2008-2013 рр. Україна отримала 9 250 млн СПЗ, що еквівалентно 14 430 млн дол. США [292]. Говорячи про напрями використання кредитів МВФ Україною, необхідно зауважити, що значна частина цих коштів пішла на надання кредитів Міністерству фінансів України і була використана для обслуговування зовнішнього боргу, фінансування дефіцитів платіжного та торговельного балансів, у тому числі закупівель по імпорту для багатьох сфер діяльності, включаючи паливно-енергетичний комплекс, сільське господарство та ін. Необхідно також відзначити, що надані Урядом кредити мають неінфляційний характер. Враховуючи вплив інфляції на скорочення ВВП, неважко оцінити, що кредити МВФ, які були надані в скрутний час, вигідні: без них розміри економічної кризи та її наслідки були б для країни значно гіршими. Формування, у тому числі завдяки позикам МВФ, валютних резервів Національного банку України, дозволило підтримувати стабільність національної валюти, успішно провести грошову реформу, ввести з часом повну конвертованість гривні за поточними операціями.

Крім того, збільшення валютних резервів та їх високий рівень є підтвердженням стабільності фінансової системи країни та підвищують рівень довіри до неї. Як засвідчує світова практика, кредитування з боку МВФ (на пільгових, у порівнянні з ринковими, умовах) надає країнам певний час для реалізації політики структурної перебудови та реформ, які дозволять відновити умови стійкого та сталого економічного зростання, зайнятості та соціальних інвестицій. У той же час досить поширеною є критика рекомендацій МВФ, які вважаються занадто прямолінійними, «стандартними» та не гнучкими. Але, в принципі, ніхто офіційно не на-полягає на тому, що рекомендації Фонду підлягають неухильному виконанню. Тим більше, що, з одного боку, і сам МВФ останнім часом звертає особливу увагу на те, щоб програми стабілізації, які фінансуються за рахунок кредиту Фонду, сприймалися урядами як свої, а не нав'язані ззовні. З другого боку, практика надає немало прикладів, коли уряди окремих країн досить активно сперечалися, і зрештою відстоювали своє бачення у дискусії з фахівцями Фонду.

До прикладу, в березні 2011 р. уряд Португалії Ж. Сократеша та Європейська комісія спрямували до МВФ програму розвитку і стабільності разом із заявкою на фінансову допомогу. Пікантності так би мовити ситуації додавало те, що програма подавалась напередодні національних виборів та була узгоджена з опозицією, з якою було досягнуто розуміння необхідності досягнення національного консенсусу. Місія «трійки» (МВФ - Єврокомісія-Європейський центробанк), яка прибула до Португалії у травні, програму узгодила, склала умови кредитування і попросила схвалити їх як уряд (який ще встигав до парламентських виборів отримати перший транш), так й опозицію, яка мала солідні шанси прийти до влади наприкінці червня того ж року. Власне так і сталося, після чого новий соціал-демократичний уряд розпочав розробку нової програми, яка являла собою модернізований (більш жорсткий) варіант програми попереднього уряду (з якою знову-таки погодилася опозиція - тепер вже соціалістична). Таким чином, врешті-решт, програма виходу з кризи виявилася не тільки більш радикальною (з точки зору економії бюджетних коштів та швидкості запланованих реформ), аніж первинно пропонували експерти МВФ, але й дійсно національною (такою, яка відповідала справжнім цілям уряду та прийнятною (у всякому випадку за основними параметрами) для політичної опозиції). Внаслідок таких жорстких заходів дефіцит держбюджету Португалії у 2013 р. скоротився до 2,6 % ВВП, що було нижче обумовленого в програмі рівня (3 %). Підвищилася здатність держави забезпечувати внутрішнє і зовнішнє фінансування. Істотно знизилися процентні платіжі за державними зобов'язаннями: наприкінці квітня 2014 р. середня прибутковість по розміщених Португалією десятирічних облігаціях досягла 3,58 %, що стало рекордно низьким рівнем з початку 2006 р.

Частка експорту у ВВП зросла з 28 % у 2009 р. до 41 % - у 2013 р. Поліпшили свої позиції на зовнішніх ринках підприємства обробної промисловості (особливо взуттєвої галузі), почав динамічно розвиватися сектор послуг. Визначилася позитивна тенденція повернення в економіку іноземних ін-весторів. Тож не дивно, що Португалія першою з країн т.зв. «південної пе-риферії» ЄС змогла подолати основні економічні проблеми і вже у травні 2014 р. відмовитися від програми підтримки міжнародної «трійки» [61]. Тобто, виконувати необхідно не попередні рекомендації МВФ, а узгодже-ні програми, які насправді повинні бути планом дій уряду України, а не лише переліком умов, на яких надаються міжнародні позики.

Формування стосунків України з ЄС, іншими міжнародними орга-нізаціями, зокрема таким системним кредитором, як Міжнародний ва-лютний фонд (МВФ), співпраця з яким потребує виконання зобов'язань щодо орієнтирів і заходів економічної політики за широким спектром питань, має відбуватися на засадах узгодженості таких зобов'язань зі стратегічними орієнтирами, визначеними на національному рівні. отже, Меморандум між Україною та МВФ слід розглядати не як умови, на яких міжнародні кредитори готові надати позики, а як наміри України щодо подальшої реалізації політики соціально-економічної модернізації, під-тримані авторитетними експертами, реалізація яких матиме матеріаль-ну (фінансову) підтримку з боку Фонду. За відсутності такого підходу слід зважати на ризик погіршення відносин з МВФ у зв'язку з трудно-щами та ймовірним одностороннім переглядом (або однобічним тракту-ванням) досягнутих домовленостей. Як свідчить український досвід, ще не було випадків того, щоб відхилення від узгоджених з МВФ програм дій призводило до покращення економічної ситуації в країні. Натомість зворотних прикладів – достатньо. Крім того, співпраця України з Міжна-родним валютним фондом є індикатором для взаємовідносин з іншими міжнародними фінансовими організаціями та приватними зовнішніми інвесторами, інвестиції яких дуже необхідні для подальшого проведення економічних реформ у державі.

Проведення в Україні економічних реформ більш швидкими темпа-ми має дати можливість в подальшому працювати з МВФ та іншими між-народними фінансовими організаціями без залучення від них коштів, а саме шляхом технічної допомоги та консультативної підтримки/

одночасно зі вступом до МВФ Україна стала також учасником Між-народного банку реконструкції та розвитку. За роки співробітництва Сві-товий банк затвердив для України 47 позик загальним обсягом 7,5 млрд дол. США, з яких станом на 01.10.2013 Україна отримала 5,7 млрд дол. США [292].

На даному етапі співробітництво зі Світовим банком здійснюється на основі прийнятої у лютому 2012 р. нової «Стратегії партнерства з Укра-

іною» на 2012 - 2016 рр., яка спрямована на допомогу Уряду в реалізації програми економічних реформ та інтеграції з ЄС. основну увагу зосереджено на стратегічних пріоритетах розвитку країни, включаючи стале економічне зростання, підвищення рівня конкурентоспроможності національної економіки, ефективне реформування державних фінансів та поліпшення якості державних послуг. Кредитна програма на перші два роки (2013-2014) передбачає надання позик у сумі 500 млн дол. США на рік у формі інвестиційних позик. Банк планує надавати інвестиційні позики в секторах з позитивним досвідом співробітництва. Сьогодні це будівництво доріг, енергетичний і соціальний сектор. Визначальним у досягненні цих стратегічних результатів СПУ буде поліпшення впровадження поточного портфеля проектів Світового банку. Нинішній кредитний портфель інвестиційних проектів складається з 8 проектів на загальну суму 1,91 млрд дол. США, при цьому 54,8 % з цих коштів досі не освоєно. Україна завершила 2013 фінансовий рік з найвищою за 20 років співробітництва зі Світовим банком вибіркою коштів, яка сягнула рівня 30,2 %. Для порівняння, середній показник по СБ – 42 %, а для Грузії – 100 % [25].

Запланована програма інвестиційних проектів передбачала другий проект покращення автодоріг та безпеки дорожнього руху (2013 фінансовий рік) та другий Проект розвитку міської інфраструктури (2014 фінансовий рік). Крім того, було передбачено новий пілотний проект на основі отриманих результатів (2014 фінансовий рік) для підтримки розширення програм адресної соціальної допомоги. У 2015-2016 фінансових роках передбачена можливість фінансування інвестиційних проектів в таких сферах: транспорт, енергоефективність, комунальні послуги, охорона здоров'я. Стратегією також передбачена можливість надання Україні програмних позик на фінансування бюджету (позики на підтримку політики розвитку – ППР). Надання таких позик залежатиме від оцінки Банком проведення структурних реформ в Україні. Проекти, які Світовий банк підтримує в Україні, спрямовані на вдосконалення інфраструктури, зокрема в енергетичному і транспортному секторах, поліпшення інвестиційного клімату, сприяння інноваціям, впровадження нових технологій. Крім того, подолання наслідків світової економічної і фінансової кризи, яке потребує мобілізації ресурсів для допомоги щодо реабілітації фінансового сектора та додаткової підтримки бюджету. Криза ще більше посилила нагальну потребу в подальшій співпраці зі Світовим банком щодо питань, пов'язаних із фіскальною реформою. На сьогодні Світовим банком відзначається позитивна динаміка впровадження проектного портфелю. Портфель інвестиційних проектів поліпшився, і показник освоєння коштів на 1.07.2013 року для України склав 30,2 %. Збереження такого темпу вибірки коштів є одним з основних завдань для кредитного портфелю. На цей час у стадії реалізації перебуває 11 проектів [23] .

Світовий банк увійшов у групу підтримки України, яка оголосила у березні 2014 р. про надання фінансової допомоги на суму понад 27 млрд дол. США. 22 травня Рада керуючих Світового банку проголошувала за виділення першого пакету такої допомоги на суму майже 1,4 млрд дол., у тому числі 750 млн дол. за проектом DPL1 фінансової до-помоги безпосередньо для бюджетних програм [23]. Серед основних проблем співробітництва з МБРР експерти вказують на непрозорість системи відбору проектів (головним чином, на основі «міністерського лобювання», а не відкритого тендеру або, хоча б, експертного обговорення) та відсутність реальної оцінки ефективності реалізації проектів (при підготовці ТЕО оцінка робиться лише з точки зору ефективності використання коштів МБРР, а реальний соціально-економічний ефект не оцінюється). Наслідками цих недоліків є те, що пріоритетні, з точки зору уряду, проекти, наприклад, т.зв. «національні проекти» можуть відчувати нестачу фінансових ресурсів та відсутність висококваліфікованої експертизи, у той час, як проекти Світового банку в Україні не знаходять логічного продовження у вигляді подальшого використання результатів в наступних пріоритетних урядових проектах. Відсутність повної оцінки проектів («бюджетної» та «соціально-економічної») на стадії підготовки техніко-економічного обґрунтування не дозволяє здійснити вибір найбільш ефективного шляху реалізації таких проектів, а автоматичне гарантування повернення кредиту з боку уряду сприяє виникненню «ризиків безвідповідальності» – несерйозного ставлення розробників та менеджерів проекту до його обґрунтованості та забезпечення реальної фінансової ефективності у зв'язку з тим, що повернення витрачених коштів автоматично гарантується урядом (при тому, що прийматимуть рішення та повертатимуть кредит зовсім інші уряди, що, по суті, повністю знімає будь-яку відповідальність з безпосередніх учасників проекту з українського боку) [24].

однією з основних проблем в залученні допомоги Україною від партнерів-донорів є відсутність єдиної системи обліку, координації та моніторингу всіх проектів міжнародної технічної та фінансової допомоги. В результаті цього відповідна інформація є розпорошеною, носить фрагментарний характер, що утруднює проведення оцінки їх ефективності.

Серед необхідних кроків вбачається уніфікація самої системи координації та комунікації з міжнародними партнерами та створення єдиного порталу і національного координатора для систематизації інформації щодо міжнародної допомоги та звітування щодо ефективності її використання в процесі здійснення реформ. Розроблену в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України модель взаємозв'язків такого координатора представлено на Рисунок 1.1.



Рисунок 1.1. Роль національного координатора у взаємовідносинах України з партнерами щодо міжнародної допомоги

Очікується, що національний координатор буде комунікувати з між-народною спільнотою та збирати інформацію з усіх міністерств, цен-тральних органів виконавчої влади і муніципалітетів тощо щодо міжна-родної допомоги та представляти її на єдиному порталі.

Для здійснення таких кроків необхідним є розроблення та прийняття рамкового Закону України “Про міжнародну допомогу”, в якому визна-чити оснoвні поняття, передбачити створення національного координа-тора міжнародної допомоги, єдиного порталу проєктів міжнародної до-помоги та ін.

Краща координація залучення міжнародної допомоги будуть сприя-ти підвищенню ефективності її залучення за пріоритетними проєктами та покращенню іміджу України як надійного та відповідального партне-ра по залученню та використанню міжнародної допомоги

Програмою діяльності Кабінету Міністрів України [55] наразі ве-деться робота щодо створення єдиного центру координації донорської та міжнародної технічної допомоги як механізму обліку донорської до-помоги та комунікаційного центру між донорами, органами державної влади і представниками громадянського суспільства, а також щодо

створення порталу міжнародної допомоги з системною інформацією щодо міжнародних донорів, обсяги допомоги тощо.

Отже, Європейський Союз за обсягами наданої допомоги поступово займає місце основного донора України, а надання допомоги ЄС в цілому сприяло розвитку України, проведенню низки важливих загально-державних реформ, інституційних змін, інфраструктурної розбудови та загалом наближення до європейських стандартів. окремі проекти між-народної допомоги дозволяють вирішити ті проблеми, які Україна сьогодні неможливо вирішити самостійно. однак, незважаючи на збільшення обсягів такої допомоги рівень структурних зрушень ще не відповідає очікуванням як донорів, так і громадськості України. Недостатня ефективність використання допомоги Україною вже позначилася на засадах її надання для України, зокрема на переорієнтації з грантових на кредитні ресурси.

Розгляд та ухвалення рішення про строки і обсяги допомоги в поєднанні з аналізом індикаторів результативності та ефективності їх використання одразу відзеркалила укорінений в Україні підхід пасивного проїдання грантових коштів та призвела до призупинення фінансування частини траншів. Збереження такого підходу та імітація реформування може негативно позначитися на подальшій політиці ЄС щодо допомоги Україні та закріпити за країною статус марнотрата міжнародної допомоги. Удосконалення також потребує національне законодавство як щодо засад застосування міжнародної допомоги так і щодо інших сфер життєдіяльності в рамках загального євроінтеграційного курсу.

Ефективним стимулом для реалізації необхідних реформ та інституціональних перетворень в економіці України та фундаментальною опорою усієї системи міжнародної фінансової і технічної допомоги (надалі - МФТД) виступає Угода про асоціацію України з ЄС (далі – УА) . Її імплементація означає не лише розробку та введення в дію окремими органами влади правових норм у відповідності до узгодженого графіку адаптації європейського законодавства, але й створення реальних умов для впровадження цих норм у життя, ефективного та цільового використання Міжнародної фінансової та технічної допомоги та забезпечення їхнього позитивного впливу на економічну ситуацію в країні.

Результати власного аналізу поточної інформації, дискусії в міжнародному та експертному середовищі, моніторинг імплементації Угоди про Асоціацію України з ЄС (УА) дозволяють зробити висновок про те, що процес імплементації Угоди про Асоціацію України з ЄС вимагає суттєвих коректив з боку виконавчих органів державної влади. Значна кількість нормативних актів забезпечує лише часткову імплементацію вимог УА, що на практиці означає відсутність умов діяльності підприємницьких структур, аналогічних за тих, в яких функціонує економіка країн ЄС – що

і є головною метою створення асоціації та зони вільної торгівлі. Такий підхід, на думку експертів, створює реальну загрозу виконання завдан-ня щодо готовності до вступу в ЄС до 2020 року , яке поставлено в прези-дентській програмі сталого розвитку «Стратегія-2020», л'є воду на млин прихильників «нідерландських умов» завершення процесу ратифікації Угоди.

Перше. Можна констатувати, що державні органи не забезпечили «швидкий старт» імплементації: адже на 2014-2015 рр. за узгодженим ча-совим графіком гармонізації законодавства передбачалася адаптація лише 14 законодавчих документів, у той час, як на наступні роки передбачається значне збільшення їхньої кількості: 65 – у 2016 та 111 – у 2017 рр. [136].

Гальмування процесу імплементації в умовах «м'яких вимог» та ви-сокого публічного очікування щодо його результатів вказує на наявність достатньо високих ризиків зриву програми імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС в наступні роки. Про це, перш за все, свідчить той факт, що попри наявність чітких планів імплементації УА, загальна (майже хро-нічна) незадоволеність темпами та змістом реалізації політики реформ є постійним контекстом критики української влади як з боку європей-ської спільноти, так і з боку українського громадянського суспільства. Значною мірою така незадоволеність стосується безпосередньо стану справ у питаннях, вирішення яких передбачено УА, адже саме ця Угода виражає у концентрованому вигляді основні напрями інституціональ-них та функціональних змін, здійснення яких необхідно для реформу-вання соціально-економічної системи країни. Невипадково на стадії розробки та підписання УА досить часто лунали думки про те, що Угода про Асоціацію з ЄС по суті повинна була б стати основною програмою дій українського уряду.

Друге. Політична та економічна ціна, яку доводиться платити за асо-ціацію з ЄС виявляється значно більшою, ніж уявлялося та очікувалося українським суспільством раніше. При цьому європейські партнери до-сить ясно продемонстрували, що вони не мають екстраординарної заці-кавленості в асоціації з Україною, а, розглядають цей процес скоріше як крок назустріч Україні. У зв'язку з цим Уряду , проєвропейським політич-ним силам та прогресивним представникам ділових кіл України необхід-но провести детальний та всебічний аналіз реальних інтересів країни та громадянського суспільства в подальшій євроінтеграції та пропонувати європейським партнерам ефективні та результативні заходи щодо більш суттєвої політичної та економічної підтримки євроінтеграційного курсу України, враховуючи значення успіху імплементації УА не тільки для самої України, але і для всієї Європейської спільноти.Адже євроінтегра-ційний курс України є викликом не тільки для українського уряду та сус-пільства. Це виклик і для європейських партнерів України, зацікавлених

у зміцненні потенціалу і привабливості європейської моделі політичної та економічної організації.

Від нинішніх реальних досягнень України значною мірою залежить оцінка того, чи залишиться європейська модель привабливим орієн-тиром для модернізації суспільств, які стали на шлях демократичного розвитку. особливо в ситуації глобальної кризи, коли світ перебуває у пошуку найбільш оптимальних відповідей і шляхів забезпечення про-цвітання і розвитку. За таких умов крах українського євровибору може поставити під загрозу цивілізаційну привабливість європейського про-екту в регіоні та світі. І відвернути цю загрозу, відповісти на цей виклик сьогодення Україна і Європейський Союз мають спільно.

Проведений аналіз засвідчує, що суттєвою відмінністю порядку імплементації технічних регламентів в Україні від аналогічного процесу в Словаччині та інших країнах-нових членах ЄС є відсутність будь-яких за-певнень (гарантій) майбутнього членства країни в Європейському Союзі або хоча б встановлення певних попередніх умов для такого членства. Зрозуміло, що такий підхід помітно зменшує мотивацію української сто-рони у виконанні умов Угоди про асоціацію, особливо в тих випадках, коли це пов'язано зі значними фінансовими витратами, а також з про-веденням внутрішнього політичного діалогу, або консолідації інститутів економічного співробітництва.

Необхідно, однак, усвідомлювати, що така ситуація не є ані випад-ковою, ані недоліком в роботі українських та європейських політиків та фахівців, які приймали участь у підготовці Угоди. Це лише продовження (або підтвердження) принципу «відсутності зобов'язань щодо членства», характерного і для усієї політики східноєвропейського партнерства ЄС. Певною мірою така невизначеність (або «недомовленість») вже спри-чинила негативний вплив на увесь євроінтеграційний процес. отже, на нашу думку, євроінтеграція не повинна сприйматися як спонтанний про-цес, а вимагає чіткої системи управління. У тому числі необхідно нала-годити структурований діалог з громадянським суспільством з питань подальшої імплементації Угоди та євроінтеграції України.

Третє. Головним якісним недоліком імплементації є націленість про-цесу на забезпечення кількісних показників, при тому, що питанням ре-альної імплементації, тобто практичного використання підготовлених та прийнятих законодавчо-нормативних актів, не приділяється належ-ної уваги. Це знаходить свій вираз у практичній відсутності моніторингу готовності українських виробників до імплементації нормативних ак-тів, прийнятих у порядку виконання УА та, навіть, недостатньому рівні ознайомлення підприємців та персоналу державного сектору (особливо

– поза столичним регіоном країни) з новими вимогами та заходами, які вони повинні здійснити для їхнього виконання. Зазначимо ,що значною

мірою це зв'язано з «несумісністю» існуючих в Україні та в країнах ЄС підходів до вирішення багатьох конкретних проблем на культурному (ментальному) та інституціональному рівнях. У зв'язку з цим звернемо увагу на те, що європейські норми та досвід не можна імплементувати спонтанно, обираючи в якості взірця «перший-ліпший» досвід: необхідно аналізувати та адаптувати його, пояснюючи корисність та можливість використання. А це, у свою чергу, вимагає активізації аналітичної роботи в напрямку аналізу проблем якісної імплементції вимог УА та використання МФТД на всіх рівнях (державному, підприємницькому, суспільному тощо), а також програм обміну підприємницьких кіл та експертного середовища України (особливо – працівників державних аналітичних установ, які обґрунтовують позиції, незалежно від впливу іноземних грантодавців) з європейськими партнерами.

Четверте. Усунення зазначених вище проблем вимагає суттєвої корекції практики імплементції УА та освоєння ресурсної допомоги. Результати аналізу розвитку політико-економічної ситуації в Україні та країнах ЄС засвідчують, що останнім часом обидві сторони відчували виклики, які вимагають певної корекції (доповнення) порядку денного україно-європейського співробітництва. У першу чергу, це стосується проблем, обумовлених російською агресією проти України та необхідністю адекватної спільної відповіді.

У зв'язку з цим, по суті, елементами імплементції Угоди стають питання узгодження економічних санкцій проти Росії та спільної твердої позиції щодо ствердженнь нею зони вільної торгівлі між Україною та ЄС може привести до втрат з боку Росії і, відповідно, вимог щодо корекції або чергового відтермінування дії цієї Угоди. У процесі здійснення системних реформ в Україні необхідно постійно мати на увазі не тільки чинне законодавство ЄС, але й основні тренди його подальшого розвитку (особливо в питаннях створення Фіскального та Банківського союзів, а також модернізації валютної системи ЄС) з тим, щоб забезпечити постійне «корегування цілей» не тільки імплементції УА, але й євроінтеграції України в цілому. Нарешті, слід приділити особливу увагу питанню можливості отримання від ЄС суттєвої фінансової допомоги (нового «плану Маршала») з метою забезпечення витрат, пов'язаних як безпосередньо з імплементцією УА (перехід на нові технічні регламенти тощо), так і структурної перебудови української економіки в напрямку її імплементції до економічної системи ЄС (включення до «ланцюжків доданої вартості» тощо).

У підсумку істотного вдосконалення вимагатиме практика організації процесу імплементції вимог безпосередньо Угоди про Асоціацію. Зокрема, у цій царині можна рекомендувати проведення низки виїзних заходів (семінарів, круглих столів тощо) з метою популяризації та

роз'яснення умов УА та порядку функціонування зони вільної торгівлі між Україною та ЄС (поїздки представників відповідних державних установ та національних бізнес-асоціацій по обласних центрах України), а також для ознайомлення на місці з умовами виходу на нові ринки збуту та встановлення первісних контактів з потенційними контрагентами та органами ринкового регулювання (поїздки підприємців та експертів по країнам Європейського Союзу. Відповідні державні органи влади (перш за все, Міністерство економічного розвитку і торгівлі) разом з Торгово-промисловою палатою та Спілками роботодавців, промисловців та підприємців повинні взяти на себе організаційну роботу щодо підготовки та проведення таких заходів, а також забезпечити необхідне фінансування (у тому числі за рахунок технічної допомоги з боку Європейського Союзу) в рамках загальної програми імплементації умов УА.

однією з суттєвих причин утворення виникнення зазначеного вище стану справ з імплементацією УА можна вважати інституційну слабкість процесу забезпечення імплементації Угоди про Асоціацію з ЄС. З усіх варіантів організаційного забезпечення процесу імплементації, які попереднє розглядалися, було обрано, ймовірно, самий слабкий, але традиційний для української бюрократичної системи – створення додаткової громіздкої структури у вигляді Урядового офісу з питань євроінтеграції та інституту заступників міністрів з питань євроінтеграції. Фактичне «опускання» ступеню відповідальності до рівня заступників міністра (третья-четверта ієрархічна ланка) призвела до зниження якості таких факторів імплементації, як виконавча відповідальність, взаємодія із за-конодавчим органом, міжвідомча координація, вплив на підприємницькі кола, спілкування з громадянським суспільством тощо.

Втім головний недолік такої бюрократичної моделі полягає у тому, що він ігнорує той факт, що імплементація Угоди вимагає зусиль не окремих спеціалізованих підрозділів (служб, департаментів), а всіх структурних ланок міністерств та відомств, а також підприємницьких асоціацій та окремих великих корпорацій. Враховуючи це, можна бути впевненим, що, скоріш за все, ці недоліки не вдасться нівелювати й за умови ймовірного вибору варіанту, при якому існуюча «мережа» заступників міністрів з євроінтеграції буде «замкнута» на віце-прем'єр-міністрі з питань євро-інтеграції.

Отже, необхідність консолідації зусиль державного апарату на забезпеченні своєчасної та повної імплементації Угоди про Асоціацію як на першочерговому завданні політичного та економічного розвитку держави вимагає суттєвого підвищення рівня відповідальності. Це може бути досягнуто, зокрема, шляхом створення якісно нової системи моніторингу та координації дій щодо імплементації Угоди про Асоціацію, яка включатиме небагато- чисельні, компактні Служби Моніторингу

міністерств та відомств з подвійним підпорядкуванням – особисто міні-стру (голови відомства) та Службі Моніторингу Прем'єр –Міністра (яка, у свою чергу, підпорядковується особисто Голові Уряду). Таким чином, буде забезпечено: моніторинг та вплив спеціальних служб на діяльність усіх підрозділів органів виконавчої влади; прийняття рішень стосовно питань імплементації на вищому рівні виконавчої влади (міністри та прем'єр-міністр); можливість координації дії щодо імплементації Угоди на найвищому державному рівні з максимально можливою гармонізацією політичних та економічних інтересів України та ЄС.

Щодо вдосконалення роботи України з МВФ – МБРР та міжнародними організаціями, які входять до їх мережі, то тут, на нашу думку, Україні слід здійснити конкретні кроки, спрямовані на підвищення рівня співпраці у відносинах з Міжнародним валютним фондом з тим, щоб забезпечити реальну можливість продовження кредитної програми та (у разі необхідності) реструктуризації боргів України перед МВФ. З цією метою необхідно приділити більше уваги не лише виконанню програми економічних дій, узгодженої з МВФ, та забезпеченню її сприйняття державними установами як плану заходів, які потрібні не тільки для отримання кредитів, але й для реального реформування економічної системи країни, для розвитку відносин з МВФ стосовно інших напрямів діяльності цієї міжнародної організації.

Співпраця з групою Світового банку повинна розглядатися в якості стратегічного напрямку практичного здійснення програми соціально-економічних реформ та залучення зовнішнього фінансування для розвитку інфраструктури. У зв'язку з цим українському уряду було б доцільним розглядати «Стратегію Партнерства з Україною» (розроблену Світовим банком) як форму та механізм соціально-економічного прогнозування та планування на середньострокову перспективу та розпочати підготовку аналогічного директивного документу [18]. Необхідно, щоб така стратегія передбачала, серед іншого, також позакредитну співпрацю, зокрема в питаннях валютного регулювання та монетарної політики, інституційної структури фінансової стабілізації (у т.ч. консолідованого нагляду за фінансовими установами), державної боргової політики та ін. Для підвищення ефективності співпраці з ЄС та іншими міжнародними організаціями у галузі міжнародної фінансової та технічної допомоги було б доречним запровадити щорічне слухання питання про хід реалізації Стратегії партнерства України з міжнародними фінансовими організаціями у Парламенті- Верховній Раді із заслуховуванням Звіту, підготовленого Урядом спільно з Рахунковою Палатою.

За результатами здійсненого аналізу та виходячи з вищевикладених висновків, вважаємо актуальним та потенційно результативним пропонується здійснення наступних рекомендацій: