

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВОЇ УЧАСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ПРОЦЕСІ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF FINANCIAL PARTICIPATION OF THE EUROPEAN UNION IN THE PROCESS OF DECENTRALIZATION IN UKRAINE

Ніканорова О.В., к.ю.н., доцент,
доцент кафедри права

*Львівський національний університет ветеринарної медицини
та біотехнологій імені С. З. Гжицького*

У статті розглядається питання підвищення рівня спроможності отримання та ефективного використання міжнародної фінансової допомоги, яка надається Європейським Союзом Україні, на прикладі підтримки реформи децентралізації та регіональної політики. Відповідно до аналізу наявного досвіду реалізації програм визначені основні переваги допомоги у такій формі, а також основні проблеми та їхнє джерело – різниця у вихідних нормативних умовах функціонування правової та фінансової систем України та ЄС, що гальмує зростання використання потенційно можливого обсягу міжнародної допомоги.

Ключові слова: міжнародна технічна допомога, бюджет, проект, Європейський Союз, децентралізація.

В статье рассматривается вопрос повышения уровня возможности получения и использования международной финансовой помощи, предоставляемой Европейским Союзом Украине, на примере поддержки реформы децентрализации и региональной политики. Согласно анализу существующего опыта реализации программ определены основные преимущества помощи в такой форме, а также основные проблемы и их источник – разница в исходных нормативных условиях функционирования правовой и финансовой систем Украины и ЕС, тормозящей рост использования потенциально возможного объема международной помощи.

Ключевые слова: международная техническая помощь, бюджет, проект, Европейский Союз, децентрализация.

The support provided to Ukraine by international organizations and foreign countries has different forms and directions, varied by donors and beneficiaries.

The article formulate key recommendations on promising areas of reform of the system for obtaining and using international financial assistance from the European Union on the basis of the experience gained from financing projects for decentralization in Ukraine.

The obvious advantage of financial assistance is its gratifying and irrevocable nature, which in the content of the budget law implies that they be classified as types of budget revenues – transfers. Programs can be implemented both through the State Budget and through direct interaction with local budgets. Each international assistance and support program undergoes a state registration procedure in accordance with the Procedure for the Involvement, Use and Monitoring of International Technical Assistance, approved by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of 15.02.2002 No. 153. Therefore it is the funds of foreign states or international organizations that do not predetermine growth of public debt. But the directions and conditions for their use are fundamentally different from the funds borrowed. The international technical assistance is an active implementation of the project method for the organization of financial government.

In support of European aspirations of Ukraine, the European Union implements programs in support of decentralization and regional reform through bilateral and multilateral (with Ukrainian component) projects.

International financial assistance has been allocated for the implementation of strategic tasks in long-term. Because of this, it is not possible to observe the obvious effectiveness of its use.

The European and Ukrainian bureaucracy complicates the growth of the volume of effectively used aid. At the same time, two systems need to be taken into account when implementing projects. The starting conditions for the functioning of the legal and financial system of Ukraine and within the EU are significantly different, which does not always enable the fulfillment of donor requirements for funding from Ukrainian beneficiaries (interpretation of public tasks and state participation in their activity, competition law, environmental requirements for project implementation). It is necessary to simultaneously consider the national law and the relevant policies of the international support programs (procurement and acquisition, staff remuneration and travel expenses, employment organization, accounting standards and financial reporting, control, etc.).

The experience of the current transitional stage of cooperation with the EU should be effectively used from the point of view of resolving certain controversial issues in order to bring Ukrainian normative practices and standards closer to the requirements of the EU.

Key words: international technical assistance, budget, project, European Union, decentralization.

Розпочата у 2014 році реальна децентралізація публічного управління в Україні відбувається на фоні складних зовнішньополітичних та внутрішніх соціально-економічних обставин. Більше того масштабність змін, які вона передбачає, натепер не допускають необачних ризикових кроків з боку відповідальних органів за її впровадження, вимагають якнайповнішого врахування експертних думок фахівців з тих держав, які успішно пройшли процес децентралізації. Укладена Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, підписана 27.06.2014 р., визначила основний вектор розвитку української політичної, правової та економічної систем у напрямі зближення з Європейським Союзом, а також визнання ЄС прагнень України та їхню підтримку.

Нині необхідна підтримка, яка надається Україні, має різні форми та напрями, різняться донорами-надавачами та суб'єктами і програмами-бенефіціарами. Водночас на-

явні нормативні проблеми щодо можливості отримання, подальшого освоєння відповідної допомоги шляхом ефективного її використання, а також перспективи збільшення інтенсивності надання такої підтримки, через що пройшли країни перед вступом до Європейського Союзу або одразу ж після цього, зумовлює необхідність звернення до дослідження цих питань.

Зважаючи на вказане, метою статті є формулювання основних рекомендацій щодо перспективних напрямів реформування системи отримання та використання міжнародної фінансової допомоги від Європейського Союзу на підставі аналізу досвіду фінансування проектів з питань децентралізації в Україні.

Масштабність і затребуваність реформи децентралізації шляхом забезпечення функціонування системи місцевого самоврядування на принципах субсидіарності управління, повсюдності та фінансової спроможності закономірно визначили її одним із перспективних напрямів міжнародних програм експертної, технічної та фінансо-

вої підтримки. Слід відзначити, що відсутність достатніх знань і досвіду, відпрацьованих законодавчих ініціатив для реалізації цього процесу, кваліфікованих кадрів на місцях для впровадження реформи, достатнього обсягу коштів є буденними і простими, але одними із серйозних загроз ефективному поступу цієї реформи. І хоча, як показують соціальні зрізи, українське суспільство більш схильне вірити насамперед у ефективність нематеріальної допомоги закордонних партнерів через їхній можливий прямий вплив на керівництво держави в частині впровадження необхідних кроків за «дорожніми картами» реформ, відкидати фактор надання експертної та матеріально-технічної допомоги у цьому процесі для держави, що перебуває у процесі економічної стагнації, не можна. Натомість такі суспільні настрої можна пояснити радше відсутністю прямих наочних результатів для пересічних громадян використання виділеного фінансування в рамках програм міжнародної фінансової підтримки, освоєння фінансування на стратегічні проекти перспективного розвитку, низький рівень можливостей їх використання через неузгодженості між умовами надання фінансової допомоги, які будуються на закордонних стандартах правової та фінансової систем держав-донорів і бенефіціарів з України.

Очевидною перевагою фінансової допомоги, яка надається в рамках реалізації відповідних програм, є її безоплатний і безповоротний характер, що за змістом бюджетного законодавства передбачає віднесення їх до трансфертів як видів доходів бюджету. Такі програми можуть реалізовуватися як через Державний бюджет, так і шляхом прямої взаємодії з місцевими бюджетами, які мають право на отримання відповідної допомоги, на відміну від обмеження у праві здійснення запозичень. Щоправда, кожна програма міжнародної допомоги та підтримки проходить процедуру державної реєстрації згідно з Порядком залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги, затвердженою постановою Кабінету Міністрів України від 15.02.2002 р. № 153. А отже, це кошти іноземних держав чи міжнародних організацій, які не зумовлюють зростання публічного боргу. Однак і напрями та умови їх використання є категорично відмінними від коштів за отриманими запозиченнями. За посередництвом міжнародної технічної допомоги відбувається активне впровадження проектного методу організації діяльності, зокрема у фінансовій сфері, секторі публічного управління в Україні, що наближає до реального використання програмно-цільового бюджетування.

Серед основних партнерів України у впровадженні реформи децентралізації і наданні відповідної фінансової допомоги натеper визначають: Європейський Союз, Агентство Сполучених Штатів Америки з міжнародного розвитку (USAID), Департамент закордонних справ, торгівлі та розвитку Канади (DFATD), Швейцарське бюро співробітництва (SDC), Європейський банк реконструкції та розвитку, Шведське агентство міжнародного розвитку (SIDA), Європейський інвестиційний банк та ін.

У рамках підтримки євроінтеграційних прагнень України Європейський Союз реалізує програми у сфері підтримки децентралізації та регіональних реформ у рамках як двосторонніх проектів, так і багатосторонніх (з українським складовим компонентом), які різняться за кількістю держав-бенефіціарів проектів.

До основних двосторонніх програм належать:

1) Програма ЄС «Підтримка політики регіонального розвитку України» (фінансові ресурси: 25 млн євро – гранти для регіональних проектів розвитку на період 2014–2017 рр. та 6 млн євро – технічна допомога на період 2013–2016 рр.). Метою програми є допомога Уряду України у формуванні та реалізації державної політики регіонального розвитку, зокрема розроблення необхідних для її здійснення та фінансування законодавчих та адміністративних інструментів. Програма виконується офісом

Представництва ЄС в Україні, а експертний складник забезпечує Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ). Програма сприяє реалізації в Україні проектів регіонального розвитку, зокрема спрямованих на вирішення проблем тимчасово переміщених осіб. Надає фінансові ресурси для реалізації конкретних проектів місцевих та регіональних органів влади, зосереджених на стратегічних пріоритетах, що визначені у їхніх стратегіях регіонального розвитку. У будь-якому разі заявка на отримання фінансової допомоги має відноситися до соціально-економічного розвитку конкретної громади, зокрема якості життя, зайнятості населення тощо.

2) Програма бюджетної підтримки ЄС «Підтримка регіональної політики України» (фінансові ресурси: 55 млн євро – бюджетна підтримка на період 2014–2018 рр.). Метою програми – надання прямої фінансової підтримки Україні (перерахування траншами коштів до державного бюджету за результатами виконання Україною узгоджених сторонами індикаторів) для реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року. Технічна допомога в рамках проекту зосереджена на удосконаленні системи адміністрування місцевих фінансів та фіскального контролю.

3) Програма ЄС «Місцевий розвиток, орієнтований на громаду Шу» (фінансові ресурси: 23,8 млн євро на період 2014–2017 рр.). Реалізується Програмою розвитку ООН/ЄС. Метою програми є сприяння сталому соціально-економічному розвитку регіонів за рахунок створення умов для підвищення рівня професіоналізму працівників місцевих адміністрацій та сприяння регіональним ініціативам. Напрями діяльності програми: енергоефективність, охорона здоров'я, довкілля і водопостачання у сільській місцевості, впроваджується новий компонент із розвитку міст. МРГ надалі сприятиме розвитку малих ферм і фермерського бізнесу в сільській місцевості. Проект підтримує Уряд України у розробці політичних принципів у сфері децентралізації та ділиться інноваційними підходами та прогресивними практиками з урядування за участю громад і місцевого сталого розвитку із залученням громад за допомогою центру управління знаннями і навчальних курсів у 33 обласних університетах.

Окремим елементом програми є проект «Електронне врядування і прозорість на рівні муніципалітетів», мета якого впровадження елементів електронного управління на місцевому рівні.

4) Програма ЄС «U-LEAD with Europe: місцеве розширення прав і можливостей, підзвітність та розвиток» (фінансові ресурси: 97 млн євро на період 2016–2020 рр.). Реалізується в Україні Європейським Союзом та його країнами-членами Німеччиною, Швецією та Польщею через Німецьке товариство з питань міжнародної допомоги (GIZ) та Шведську агенцію міжнародного розвитку (SIDA). Формування коштів Програми: ЄС – 60 млн євро, ФРН – 6 млн євро, Швеція – 30 млн євро, Польща – 1 млн. Метою програми є сприяння розвитку багаторівневого управління в Україні, яке є прозорим, підзвітним та відповідає потребам громадян. Перший компонент програми буде спрямований на підвищення рівня інституційного розвитку органів влади на всіх рівнях для ефективної реалізації децентралізації та регіональної політики. За його реалізацію відповідає GIZ. Створено Центральний офіс реформ та 24 Центри розвитку місцевого самоврядування, які сприятимуть децентралізації. U-LEAD планує провести щонайменше 600 тренінгів і консультацій заради покращення комунікаційних та управлінських навичок державних службовців на місцевому, регіональному та національному рівнях, а також понад 500 інформаційних кампаній, які стимулюватимуть громадянське суспільство брати активнішу участь у реформах. Другий компонент – створення Центрів надання адміністративних послуг та забезпечення активної участі громадян у місцевому

розвитку. Пріоритет буде надаватись добровільно об'єднаним громадам. Є сферою відповідальності SIDA, підтримує створення та реконструкцію близько 600 ефективних центрів надання адміністративних послуг (ЦНАП) на всій території України.

Крім того, «U-LEAD» – це також спільний хаб для проєктів GIZ, проєктів Агентства США з міжнародного розвитку (USAID) в Україні DOBRE та PULSE, а також спільного українсько-канадського проєкту EDGE з підтримки секторальної децентралізації. Координація програми відбуватиметься через Центральний офіс реформ при Мінрегіоні разом із ЄС, міжнародними донорами, центральними та місцевими органами влади, задіяними у децентралізації.

5) Інші секторальні програми, підтримані ЄС та його структурами:

- пряма підтримка ЄС недержавних організацій, у рамках якої ЄС підтримує 13 проєктів, що реалізуються недержавними організаціями на загальну суму 3 млн євро, які спрямовані на вирішення широкого спектра завдань у сфері децентралізації та регіонального розвитку (розширення та підвищення рівня якості надання адміністративних послуг у містах Києві, Львові, Запоріжжі, Херсоні, Миколаєві та Івано-Франківську, моніторинг реалізації регіональної політики у м. Чернігові тощо);

- пряма підтримка ЄС для місцевих органів влади надається для підвищення прозорості, підзвітності та ефективності бюджетного процесу на місцевому рівні, який реалізується Асоціацією міст України і передбачає надання бенефіціарам допомоги у розмірі 1 млн євро;

- підтримка ЄС відновлення економіки України (фінансові ресурси: 55 млн євро на період 2016–2020 рр.), в рамках другого рівня якої на регіональному рівні передбачається надання практичних консультацій для малого і середнього бізнесу та розвиток підприємницьких навичок через мережу центрів з розвитку бізнесу, сприяє розширенню можливостей доступу (на місцевому рівні) до фінансових ресурсів завдяки поєднанню консультативної допомоги з розвитку бізнесу та додаткового фінансування ЄС у рамках грантової програми в обсязі 40 млн євро;

- інструмент ЄС зі сприяння стабільності і миру: підтримка посиленню місцевого управління на підконтрольних Україні територіях Донецької та Луганської областей (фінансові ресурси: до 10 млн євро на період 2016–2017 рр.). Для загальної підтримки процесів децентралізації з обов'язковим спрямуванням фондів на вирішення специфічних проблемних питань, які виникатимуть в умовах конкретних регіонів;

- східноєвропейське партнерство у сферах енергоефективності та захисту навколишнього середовища, спрямоване на надання ЄС спільно з іншими донорами місцевим адміністраціям та комунальним підприємствам грантової підтримки заходів з енергоефективності та підвищення якості питної води на загальну суму оголошених внесків для України до 108 млн євро (відновлення систем водопостачання та очищення стічних вод у м. Миколаєві; відновлення систем централізованого тепlopостачання у м. Полтаві та м. Луцьку; енергоефективність громадських і житлових будівель у м. Дніпрі та м. Житомирі);

- програма розвитку муніципальної інфраструктури України, впроваджувана Європейським інвестиційним банком, що спрямована на залучення позикових 400 млн євро з пільговим періодом погашення та зниженою ставкою для модернізації інфраструктури житлово-комунального господарства України у сферах: тепlopостачання, водопостачання та водовідведення, енергоефективність будівель, зовнішнє освітлення населених пунктів, поводження з побутовими відходами [1].

До основних багатосторонніх програм з українським складовим компонентом належать:

1) «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Територіальне співробітництво» (фінансові ресур-

си: 12,5 млн євро на період 2015–2017 рр.). Ця програма включає чотири програми територіального співробітництва, з яких у двох можлива участь України: Білорусь–Україна (Чернівецька, Одеська та Вінницька області) та Молдова–Україна (Волинська, Рівненська, Житомирська, Київська та Чернівецька області). Обидві програми мають на меті підвищити рівень транскордонних контактів між місцевим керівництвом, громадами та громадськими організаціями з метою розробки спільних заходів для сталого соціально-економічного розвитку регіону.

2) «Європейський інструмент сусідства та партнерства: Транскордонне співробітництво» (на період 2014–2020 рр.). Для регіонів України можлива участь у таких проєктах, які фінансуються Європейським інструментом сусідства та партнерства і Європейським фондом регіонального розвитку, а саме: 1) Програма Чорне море (фінансові ресурси: 39 млн євро для Одеської, Миколаївської, Херсонської, Запорізької та Донецької областей і Севастополя); 2) Польща/Білорусь/Україна (фінансові ресурси: 176 млн євро для Волинської, Львівської та Закарпатської областей); 3) Угорщина/Словаччина/Румунія/Україна (фінансові ресурси: 74 млн євро для Закарпатської та Івано-Франківської областей); 4) Румунія/Україна (фінансові ресурси: 60 млн євро для Івано-Франківської, Закарпатської, Чернівецької та Одеської областей).

Кошти в рамках програми виділяються як у межах мікрогрантування, так і для реалізації великих інфраструктурних проєктів за тематичними цілями – культура, доступність, кордон, безпека, спрямовані на побудову спільної транскордонної інфраструктури у відповідних сферах, спрямованих на зближення держав-учасниць.

3) Транснаціональна програма територіального співробітництва для Дунайського регіону (Чернівецька, Івано-Франківська, Закарпатська та Одеська області) спрямована на допомогу в участі зазначених областей в реалізації європейської макрорегіональної стратегії в Дунайському регіоні.

4) Проєкти підтримки реалізації Угоди мерів. Європейська Комісія надає підтримку низці проєктів, що стосуються реалізації Угоди мерів, де Україна є одним з основних бенефіціарів:

- Регіональний офіс Секретаріату Угоди мерів: цей проєкт зосереджений на наданні підтримки місцевим керівникам, що підписали Угоду в регіоні Східного партнерства та Центральної Азії; заходи в рамках проєкту включають інституційну розбудову, розширення доступу до фінансів, обмін кращими практиками та досвідом. Другий етап Програми розпочався у лютому–березні 2016 року;

- Проєкти сталого місцевого розвитку: 11 грантів на загальну суму 8 млн євро були надані малим та середнім за розмірами громадам в Україні, які є підписантами Угоди мерів, для реалізації енергетичних проєктів сталого місцевого розвитку у період 2014–2018 рр.;

- Європейський Союз вніс 12 млн євро для Механізму підтримки муніципальних проєктів через Механізм інвестиційного добросусідства, що сприятиме залученню інвестиційних коштів до 500 млн євро в країні Східного партнерства. Механізм спрямований на громади, що є підписантами Угоди мерів, для підтримки реалізації інвестиційних проєктів, спрямованих на підвищення енергоефективності в комунальній сфері (включаючи централізоване опалення, громадський транспорт, вуличне освітлення, поширення використання відновлювальних джерел енергії), водопостачання та водовідведення, поводження з твердими побутовими відходами.

5) «Мери за економічне зростання» (фінансові ресурси: 5 млн євро у 2016 році). Програма спрямована на підтримку місцевих керівників у країнах Східного партнерства ставати активними учасниками з метою стимулювання економічного зростання та створення робочих місць у регіоні. У рамках проєкту надається технічна підтрим-

ка місцевому керівництву для розробки та впровадження місцевих планів економічного розвитку, посилення технічних знань та можливостей для впровадження економічних стратегій відповідно до справедливого управління та гласного фінансового менеджменту.

6) Рада Європейських програмних рамок (фінансові ресурси: 30 млн євро у період 2015–2017 рр.). Ця програма надає допомогу країнам Східного партнерства в сфері прав людини, правосуддя, верховенства права, інформаційного суспільства та демократичного розвитку, а також включає специфічний компонент, що стосується місцевого самоврядування. У рамках програми надається підтримка процесу реформування та підтримки етичної поведінки виборних місцевих представників [2].

Незважаючи на абсолютне значення сум міжнародної фінансової допомоги на цей час (13,5 млн швейцарських франків (CHF), 65,9 млн доларів США (USD), 136,3 млн євро (EUR), 106,6 млн шведських крон (SEK), 38,3 млн канадських доларів (CAD) [3]), з огляду на розмір видатків на проведення реформ за низького рівня наявної управлінської інфраструктури на місцях, розмір підтримки одночасно має бути збільшений і структурований (як у рамках діяльності одного донора, так і шляхом налагодження координації між різними донорами щодо визначення сфер, бенефіціарів, географії, результатів фінансування тощо). На це спрямована діяльність Ради донорів з питань децентралізації в Україні спільно з Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України щодо реалізації частково погодженої у квітні 2017 року Матриці результатів впровадження децентралізації в Україні в рамках механізму робочих груп, сформованих навколо ключових напрямів реформи. Водночас Голова Представництва ЄС в Україні п. Хьюг Мінгареллі наголосив, що на сьогодні ЄС розпоряджається фондом у 200 млн євро на підтримку реформ у рамках виконання Угоди про асоціацію з Україною, макроекономічним пакетом у розмір 3 млрд євро та фондами Європейського інвес-

тиційного банку на таку ж суму, що надаватиме допомогу українським містам та громадам для їх розбудови [4].

Говорити про перші результати освоєння допомоги складно, оскільки така нині виділялася в основному на виконання стратегічних завдань у довгострокових перспективних проектах. Натомість слід відзначити, що саме кошти, спрямовані безпосередньо громадам у розвиток людського потенціалу та створення належних умов, є найоперативнішими «інвестиціями» у місцеву демократію, виступають фактором розбудови і стимулювання громадянської активності на місцях, отримують найшвидший «зворотний зв'язок» від громад.

Ще одним складним питанням є європейська та українська бюрократичність у процедурах виділення та отримання фінансової допомоги, що доволі часто стає стримуючим фактором для використання коштів ЄС. Ситуацію ускладнює необхідність одночасного врахування обох систем під час реалізації проектів, які підтримані програмами за участю державних чи комунальних підприємств, установ та організацій. Натепер вихідні умови функціонування правової та фінансової системи України та в межах ЄС істотно відрізняються, що не завжди дає можливість виконати вимоги донорів для отримання фінансування з боку українських бенефіціарів (тлумачення публічних завдань і державної участі у діяльності, конкурентне законодавство, вимоги щодо екологічних норм виконання проектів), а також у подальшому – одночасного врахування внутрішньонаціонального законодавства та відповідної політики міжнародних програм підтримки (закупівлі і придбання, витрати на оплату праці персоналу і відрядження, організація зайнятості, стандарти бухгалтерського обліку і фінансової звітності, контролю тощо).

Відповідно, досвід нинішнього перехідного етапу співпраці з ЄС має бути ефективно використаний з позицій урегулювання визначених суперечливих питань з метою наближення українських нормативних практик та стандартів до вимог ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Пальчук М. Донорські програми та можливості в контексті реформи децентралізації. Громадський простір: сайт підтримки реформ. URL: <https://www.prostir.ua/?kb=analiz-donorskyh-prohram-ta-jih-propozytsij-dlya-reformy-detsentralizatsiji-vlady> (дата звернення: 05.09.2018 р.).
2. Проекти підтримки Європейським Союзом України у сфері децентралізації та регіональної політики: інформаційне повідомлення з офіційного сайту Іванівської районної державної адміністрації. URL: <https://www.ivandrda.gov.ua/mizhnarodna-tekhnichna-dopomoga/200-proekti-pidtrimki-evropejskim-soyuzom-ukrajini-u-sferi-detsentralizatsiji-ta-regionalnoji-politiki.html> (дата звернення: 05.09.2018 р.).
3. Децентралізація дає можливості: міжнародні проекти. URL: <https://www.donors.decentralization.gov.ua> (дата доступу: 05.09.2018 р.).
4. Мінгареллі сказав, які програми на Харківщині підтримає ЄС. URL: <https://www.ukrinform.ua/rubric-regions/2407622-mingarelli-skazav-aki-programi-na-harkivshini-pidtrimae-es.html> (доступ: 05.09.2018 р.).